

Avis du Comité économique et social européen sur le «*Livre blanc: les régimes de garantie des assurances*»

COM(2010) 370 final

(2011/C 218/10)

Rapporteur: **Joachim WUERMELING**

Le 29 avril 2010, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur le:

«*Livre blanc: les régimes de garantie des assurances*»

COM(2010) 370 final.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 5 avril 2011.

Lors de sa 471^e session plénière des 4 et 5 mai 2011 (séance du 5 mai 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 148 voix pour, 7 voix contre et 10 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE salue le livre blanc de la Commission européenne sur les régimes de garantie des assurances. Il appuie les efforts déployés par la Commission afin de proposer, au sein de l'UE, des mesures visant à protéger les preneurs d'assurance.

1.2 Le CESE soutient les efforts menés par la Commission pour fixer des règles harmonisées en matière de régimes de garantie. Il conforte la Commission dans son intention de proposer une directive européenne offrant un niveau de protection élevé sous la forme d'une harmonisation minimale, afin que les systèmes nationaux puissent également prévoir une protection plus étendue. Le régime de garantie doit intervenir en dernier ressort, lorsque le recours à d'autres instruments, par exemple de contrôle prudentiel, est épuisé.

1.3 Ce faisant, il convient de garder à l'esprit qu'au cours des dernières années, l'on a assisté à une nette amélioration des dispositions relatives à la solvabilité des compagnies d'assurance grâce à la surveillance et aux exigences en matière de capital propre. Si l'expérience montre que le taux de faillite dans les assurances est faible, les mesures proposées devraient le faire baisser davantage. Il convient de prendre en considération cet aspect lors de la conception des systèmes de garantie, afin de parvenir à un rapport équilibré entre coûts et efficacité. Le CESE se prononce dès lors en faveur de dispositions européennes permettant d'une part d'atteindre l'objectif de sécurisation des consommateurs et des salariés, et d'autre part de limiter les dépenses pour les entreprises et les assurés.

1.4 Le CESE est d'avis que la Commission a raison d'aborder, dans le livre blanc, la problématique d'une couverture illimitée des systèmes de garantie. Il faut éviter que des compagnies d'assurance sérieuses ne soient elles-mêmes mises en difficulté en raison d'obligations de garantie illimitées. Aussi le CESE se félicite-t-il que la Commission envisage, dans le livre blanc, de fixer des limites en matière de réparations.

1.5 En cas d'initiative législative, la Commission devrait se pencher plus particulièrement sur la question du moment

auquel il peut être fait appel au système de garantie. Celui-ci ne devrait toutefois pas intervenir avant que toutes les possibilités d'intervention prudentielle n'aient été épuisées. Dans ce contexte, le seul fait que le capital minimum requis prévu par Solvency II ne soit pas atteint doit être suffisant pour activer le régime de garantie.

1.6 Le CESE recommande que l'on examine à nouveau les différentes possibilités en matière de financement des régimes de garantie, sur la base des résultats de la cinquième analyse d'impact quantitative (QIS 5) de la directive Solvabilité II. Il serait souhaitable de définir un niveau de protection déterminé à l'échelon de l'UE, et de fixer la dotation spécifique en fonction du risque national respectif et du risque de chaque branche.

1.7 Eu égard aux systèmes existants de garantie dans les États membres, il convient que la réglementation européenne prévoie un niveau de protection élevé et approprié. Les questions de conception peuvent ensuite être laissées aux États membres, par exemple en ce qui concerne le montant détaillé des contributions, le moment du financement, la décision concernant un transfert de portefeuille ou l'octroi d'indemnités et la mise en place de systèmes de garantie spécifiques pour chaque branche.

2. Introduction

2.1 Les assurances couvrent pour le consommateur des risques élémentaires tels que la maladie, les accidents ou la responsabilité civile, et pourvoient à ses besoins à la fin de sa vie⁽¹⁾. La disparition d'une compagnie d'assurance peut donner lieu à une perte irréparable de la totalité ou d'une bonne partie de la fortune d'un usager, le conduisant à la pauvreté.

2.1.1 La question de la nécessité d'un régime de garantie se pose de différentes manières dans les différentes branches de l'assurance. Tandis que dans les assurances vie, le risque de disparition du capital épargné existe régulièrement, ce n'est pas le cas des assurances dommages.

⁽¹⁾ CESE 1164/2010, paragraphe 1.4.

2.1.2 L'assurance vie sous forme de constitution de capital permet de prévoir, à long terme, des ressources pour sa vieillesse ou ses survivants. En cas de disparition, et en l'absence de protection contre l'insolvabilité, c'est une partie non négligeable de la prévoyance privée qui se trouverait dévalorisée. Dans les cas graves, les systèmes de sécurité sociale de l'État devraient intervenir. Aussi le CESE estime-t-il que c'est dans cette branche que l'introduction de systèmes de garantie est la plus urgente.

2.1.3 Dans le cas des assurances dommages et des assurances responsabilité civile obligatoires, il y a lieu de protéger les preneurs d'assurance qui pouvaient prétendre à une réparation pour un dommage n'ayant pas encore été réglée au moment précis de l'insolvabilité. Pour les autres assurés en revanche ne se pose pas le problème de la signature d'un nouveau contrat auprès d'une autre compagnie d'assurance à des conditions moins intéressantes, en raison du fait que le preneur d'assurance a entretemps vieilli, ou que son état de santé s'est dégradé. Une nouvelle couverture peut généralement être trouvée sur le marché, à des conditions comparables.

2.2 Les chiffres de la Commission indiquent que depuis 1994, sur les 5 200 compagnies d'assurance (2008), seules 130 entreprises se sont trouvées en défaut de paiement. Il convient de noter à ce sujet que les entreprises sont légalement tenues de réserver un capital propre permettant en pareil cas de pouvoir satisfaire, intégralement ou tout du moins en partie, les demandes des preneurs d'assurance.

2.3 Par conséquent, il n'a jusqu'ici pas été jugé nécessaire de prévoir des régimes de garantie à l'échelle européenne pour les rares cas d'insolvabilité d'une compagnie d'assurance. La Commission avait certes commencé en 2001 les travaux préparatoires à l'élaboration d'une directive, avant que le projet ne soit reporté. Bien que les systèmes de garantie collective ne soient pas la norme dans les économies de marché, ils ont été largement mis en place dans le secteur financier, eu égard aux risques particuliers pour le consommateur.

2.4 Dans le domaine bancaire, il existe depuis 1994 un système de garantie des dépôts à l'échelon européen en raison du risque de «panique bancaire» susceptible de déstabiliser en profondeur les marchés financiers (2). Son actualisation est en cours (3). Cependant, le secteur des assurances est exposé à des risques différents de ceux qui caractérisent le secteur bancaire. En particulier, le premier ne connaît ni risque de panique, ni besoin de refinancement. Aussi un système de garantie efficace doit-il être conçu de manière structurellement différente selon qu'il s'agit du secteur des assurances ou de celui des banques.

2.5 Afin de protéger le client contre la perte de ses droits, le législateur a prévu dans le domaine des assurances des mesures très complètes: une surveillance globale et proactive, des exigences élevées en matière de capital propre, des règles strictes pour les investissements en capital, et la protection des droits dans le cadre du droit des faillites. La mise en œuvre de la directive Solvabilité II réduit encore davantage le risque de difficultés financières des assureurs (4).

2.6 Les risques liés à l'assurance directe sont en outre spécialement couverts par des réassurances, ce qui limite encore le risque de faillite. Le regroupement et la diversification d'un grand nombre de risques au niveau de la réassurance renforcent les liens entre assureurs, et contribuent ainsi à une protection supplémentaire des consommateurs.

2.7 Par ailleurs, à la suite de la crise sur les marchés financiers, l'Union européenne a fondé le contrôle financier sur une base entièrement nouvelle, à l'échelon européen. La création de la nouvelle «Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles» (AEAPP) fait également partie de ce dispositif pour le domaine des assurances.

2.8 Dans une large mesure, le secteur de l'assurance est resté stable pendant la crise financière. Bien que n'en étant pas à l'origine (5), il a été touché par ses conséquences. Les assureurs européens ont dû procéder à des amortissements. Dans le contexte de taux d'intérêts maintenus à un faible niveau par les opérations de sauvetage et la politique monétaire, les compagnies d'assurance éprouvent des difficultés à générer les rentes nécessaires sur leurs actifs. Les faillites spectaculaires dans ce secteur, par exemple de l'AIG ou, plus récemment, de l'Ambac, aux États-Unis, n'étaient pas dues à l'activité d'assurance classique, mais aux opérations permettant de se prémunir contre les risques de crédit assimilables à l'activité bancaire. Cela pourrait se reproduire à l'avenir, en particulier dans le cas des entreprises et des conglomerats financiers exerçant à la fois des activités de banque et d'assurance.

2.9 12 États membres sur 27 disposent déjà de systèmes de garantie pour les assurances (6). Ceux-ci sont très complexes: dans beaucoup d'États membres, l'assurance ne concerne que certaines branches. En outre, l'ampleur de la couverture de ces systèmes varie. Il existe parfois aussi des garanties de l'État.

2.10 Les groupes d'assurance actifs à l'échelle européenne opèrent généralement sur les marchés nationaux grâce à des filiales nationales autonomes, qui contribueraient aux systèmes de garantie nationaux respectifs. Si une grande entreprise européenne était en proie à de graves difficultés financières, les régimes de garantie nationaux seraient généralement suffisants pour protéger les usagers. Le CESE préconise toutefois l'instauration d'un régime européen de garantie pour les entreprises d'assurance exerçant des activités transfrontalières, pour les cas où les régimes de garantie nationaux ne seraient pas suffisants.

2.11 Les coûts générés par un régime de garantie sont au final répercutés sur les preneurs d'assurance, qui paient des primes plus élevées. Certes, il protège le consommateur individuel du risque d'insolvabilité. Mais c'est l'ensemble des utilisateurs qui en supporte les coûts.

3. Remarques au sujet des réflexions de la Commission au chapitre 3 du livre blanc

3.1 Nature de l'action envisagée par l'Union européenne (paragraphe 3.1 du livre blanc)

Les marchés nationaux de l'assurance divergent grandement du point de vue de la structure des produits et du risque. Il conviendrait par conséquent de choisir l'instrument de la directive d'harmonisation minimale, afin de permettre aux États membres de prendre dûment en considération les spécificités nationales en matière de droit de l'insolvabilité, de droit des contrats, de droit fiscal et de droit social, ainsi que l'option du maintien des structures existantes ayant déjà fait leurs preuves quant à leur compatibilité avec les dispositions de la directive.

(2) JO L 135 du 31.5.1994, p. 5; JO L 84 du 26.3.1997, p. 22.

(3) COM(2010) 368 final - 2010/0207 (COD) du 12.7.2010.

(4) JO C 224/11 du 30.8.2008, paragraphe 3.1.

(5) CESE 1164/2010, paragraphe 1.3.

(6) Le rapport de l'OCDE n° DAF/AS/WD (2010)20 du 10 novembre 2010 donne une vue d'ensemble de ces systèmes dans les pays de l'OCDE.

3.2 Niveau de centralisation et rôle des régimes de garantie des assurances (paragraphe 3.2 du livre blanc)

3.2.1 En premier lieu, il convient de veiller à ce que l'on ne soit pas confronté à une situation d'insolvabilité d'une compagnie d'assurance. Pour ce faire, il faut avant tout disposer d'un système de surveillance efficace. En cas d'échec, les régimes de garantie peuvent entrer en jeu.

3.3 Champ d'application territorial (paragraphe 3.3 du livre blanc)

La Commission favorise à juste titre le principe du pays d'origine qui concorde avec les principes de l'autorité européenne de surveillance des assurances: le contrôle de l'ensemble des activités des assureurs autorisés au sein de l'UE s'effectue, conformément à la directive Solvabilité II, dans le pays d'origine. Cela vaut également pour les activités menées dans le cadre de la liberté d'établissement au moyen de filiales, ou dans le cadre de la libre circulation des services au moyen de services transfrontaliers.

3.4 Polices d'assurance couvertes (paragraphe 3.4 du livre blanc)

3.4.1 En raison des différences entre les assurances vie et dommages, il est sage de prévoir des structures de garantie séparées pour chacune de ces branches. Au sein d'une branche, le risque est passablement homogène. La justification d'une intervention réciproque entre branches reste défendable. En revanche, il serait difficile de justifier pourquoi les affiliés d'une assurance habitation, par exemple, devraient contribuer à un régime de garantie dont les fonds seront utilisés pour le sauvetage d'une compagnie d'assurance vie. Étant donné que cela peut dépendre de spécificités nationales, telles que la question de l'obligation ou non d'une séparation juridique des entreprises des différentes branches de l'assurance sur les différents marchés (ce que l'on appelle le principe de la séparation des branches d'assurance), le législateur européen devrait laisser aux États membres leur liberté d'action dans ce domaine.

3.4.2 En ce qui concerne l'assurance automobile, et souscrivant à l'avis du CEIOPS, le CESE estime qu'il y a lieu de l'inclure dans le champ d'application de la prochaine directive sur les régimes de garantie pour des raisons de clarté, d'équilibre concurrentiel et pour faciliter une meilleure compréhension de la part des consommateurs.

3.4.3 Les propositions de la Commission ne concernent pas la protection des systèmes de pensions professionnelles, car ces systèmes ne sont pas toujours des assurances. Seuls les régimes de pensions professionnelles classiques sont couverts par le système de garantie. Le CESE estime cependant que des mesures doivent être prises en ce qui concerne les autres systèmes de pensions professionnelles et propose que cette question soit abordée dans le cadre du suivi du livre vert sur les pensions.

3.4.4 Une participation adaptée et supportable des preneurs d'assurance les incitera efficacement à s'informer au sujet du sérieux de l'entreprise, pour autant que cela soit possible pour le consommateur.

3.4.5 Il serait judicieux de prévoir des plafonds ou d'autres formes de limitation pour les prestations des régimes de garantie, tels que des seuils de minimis ou des sommes à charge de l'assuré, comme le propose dans son avis le comité européen des contrôleurs des assurances et des pensions professionnelles (CECAP), en veillant toutefois à ne pas accabler les preneurs d'assurance avec une pléthore de limites. Il en

résulterait un allègement notable des systèmes de garantie qui se répercuterait sur les prix. La communauté des assurés, à qui revient en définitive la prise en charge les coûts, en profiterait dès lors également.

3.5 Requérants éligibles (paragraphe 3.5 du livre blanc)

3.5.1 La Commission a parfaitement raison d'indiquer qu'une garantie qui couvrirait tous les acteurs du marché représenterait des coûts élevés disproportionnés. À la première phrase du livre blanc, les systèmes de garantie sont présentés comme une mesure de protection des consommateurs. Cela ne veut pas dire pour autant que le groupe de personnes protégées devrait se limiter aux consommateurs; d'autres entités qui bénéficient, dans plusieurs droits nationaux, de la même protection que celle accordée aux consommateurs, que ce soit en tant que preneurs d'assurance, assurés ou bénéficiaires, devraient également être couvertes.

3.5.2 Il convient de laisser aux États membres la possibilité d'exclure d'emblée du champ d'application des systèmes de garantie les assurances purement commerciales couvrant par exemple les arrêts d'activité ou les transports. De même, les États membres devraient décider s'il leur apparaît judicieux d'inclure les petites entreprises dans le champ d'application de la directive.

3.6 En cas d'initiative législative, la Commission devrait se pencher plus particulièrement sur la question de savoir à quel moment il peut être fait appel au système de garantie et qui peut en décider. La Commission n'envisage pas seulement le recours au régime de garantie en cas de faillite, mais également pour éviter que celle-ci ne se produise. Selon le CESE, effectivement, pour être efficace et correspondre à sa nature et aux fins pour lesquelles il a été conçu, le seul fait que le capital minimum requis prévu par Solvency II ne soit pas atteint doit être suffisant pour activer le régime de garantie.

3.7 Financement (paragraphe 3.6 du livre blanc)

3.7.1 Le calendrier de financement (paragraphe 3.6.1 du livre blanc)

3.7.1.1 La question du choix d'un système ex post, ex ante ou d'un mélange des deux est sujette à controverse. Tous les systèmes présentent des avantages et des inconvénients.

3.7.1.2 Un financement ex post prive le marché de moins de liquidités, ce qui réduit d'autant les primes des preneurs d'assurance, les coûts étant moins élevés. Il évite le problème du stockage intermédiaire des fonds collectés. Dans le cas d'un financement ex post, l'on n'utilise pas une partie des fonds alloués à la gestion avant même qu'un cas d'insolvabilité ne se produise.

3.7.1.3 Un financement ex post complique en revanche la question du traitement de l'aléa moral. Étant donné que les acteurs fragiles du marché en ont précisément déjà été éliminés à la suite d'une insolvabilité, ils ne peuvent plus participer à la répartition des coûts au moment du financement.

3.7.1.4 L'avantage du financement ex ante réside principalement dans le fait que les contributions au risque d'insolvabilité peuvent être déterminées avec précision. Les acteurs du marché exerçant des activités risquées devront apporter une contribution plus élevée. De même, la situation du financement ex ante permet d'éviter les effets procycliques, au contraire de celle du financement ex post.

3.7.1.5 La question du calendrier de financement peut avoir un grand impact sur l'efficacité d'un système de garantie. Les avantages d'un système de financement ayant un effet ex nunc compensent largement les inconvénients et le Comité ne voit pas en quoi les spécificités, traditions et particularités nationales justifieraient de laisser la décision finale aux États membres. L'efficacité du système exige une forme unique de financement ayant un effet ex nunc consacrée dans la directive.

3.7.2 Niveau cible (paragraphe 3.6.2 du livre blanc)

3.7.2.1 Il convient de limiter les contributions financières aux systèmes de garantie, comme le demande le CECAPP dans son avis. Une obligation de couverture illimitée rendrait les risques financiers imprévisibles pour chaque entreprise. Cela reviendrait à rendre chaque assureur responsable de l'ensemble du marché⁽⁷⁾. La gestion des risques de chaque entreprise ne dépendrait alors plus de ses propres décisions, mais avant tout du comportement à risques de ses concurrents.

3.7.2.2 Dans un premier temps, la Commission a fixé l'objectif de dotation des structures de garantie à environ 1,2 % des primes brutes encaissées. Le CESE souhaiterait que les différentes possibilités soient à nouveau examinées sur la base des chiffres actuellement disponibles concernant la directive Solvabilité II. Dans ce contexte, il convient également de garder à l'esprit que la directive Solvabilité II et d'autres mécanismes d'intervention ont été créés afin de mieux protéger les preneurs d'assurance. Cet aspect a également été souligné par le CECAPP dans son avis.

3.7.2.3 Les calculs de la Commission se basent sur une probabilité moyenne de déclenchement du système de garantie de 0,1 %. Ce faisant, elle se fonde sur des capitaux propres équivalant à 100 % du capital de solvabilité requis (CSR). Si dans certains États membres et dans certaines branches, les capitaux propres sont supérieurs au CSR, le risque de faillite diminuera d'autant. La directive devrait dès lors permettre aux systèmes de garantie nationaux d'évaluer les besoins de financement en fonction du risque de dommages réel sur les marchés nationaux et dans les différentes branches.

3.7.2.4 La Commission n'aborde pas, dans le livre blanc, la question de savoir si une nouvelle contribution doit être apportée au système de garantie après qu'un dommage est survenu. Il convient toutefois de prévoir des règles et des limites claires en la matière, afin d'exclure une responsabilité illimitée et de permettre aux entreprises de connaître leurs obligations à l'avance et de s'y adapter en conséquence.

3.7.3 Contributions (paragraphe 3.6.3 du livre blanc)

3.7.3.1 L'ordre de grandeur de la contribution devrait se fonder sur les données disponibles, de manière à réduire les charges administratives. Pour l'assurance vie, la contribution pourrait être liée aux capitaux présents et pour l'assurance dommages, aux montants des provisions techniques. La dotation en capitaux propres par rapport au capital de solvabilité requis pourrait également être un critère. Le législateur européen devrait définir la méthode et permettre aux États membres de fixer les détails relatifs à l'ordre de grandeur des contributions, afin que ceux-ci puissent tenir compte de leurs spécificités nationales.

3.7.3.2 Avant de recourir aux systèmes de garantie, les assureurs solvables devraient avoir la possibilité de reprendre, sans intervention financière, des entreprises en difficulté s'ils souhaitent récupérer leur clientèle.

3.8 Transfert de portefeuille et/ou indemnisation des requérants (paragraphe 3.7 du livre blanc)

3.8.1 Deux techniques différentes sont envisageables pour les régimes de garantie: soit une indemnisation ponctuelle du preneur d'assurance, soit la poursuite du contrat par l'intermédiaire d'une instance de garantie contre l'insolvabilité, après transfert de la clientèle à cette dernière. Selon le CESE, ce «transfert de portefeuille» est avantageux pour le preneur d'assurance dans le domaine de l'assurance vie. En revanche, en matière d'assurances dommages et d'assurances contre les accidents, les indemnités pourraient suffire à protéger le consommateur. La directive européenne ne devrait en aucun cas empêcher le recours à des systèmes plus avantageux pour le consommateur.

Bruxelles, le 5 mai 2011.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

⁽⁷⁾ CESE 1164/2010, paragraphe 2.7.3.1.

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social européen

L'amendement suivant, qui a recueilli plus du quart des suffrages exprimés, a été rejeté au cours des débats (article 54, paragraphe 3 du règlement intérieur):

Paragraphe 2.10

Modifier comme suit:

«2.10 Les groupes d'assurance actifs à l'échelle européenne opèrent généralement sur les marchés nationaux grâce à des filiales nationales autonomes, qui contribueraient aux systèmes de garantie nationaux respectifs. Si une grande entreprise européenne était en proie à de graves difficultés financières, les régimes de garantie nationaux seraient généralement suffisants pour protéger les usagers. Le CESE préconise toutefois **d'envisager à un stade ultérieur** l'instauration d'un régime européen de garantie pour les entreprises d'assurance exerçant des activités transfrontalières, pour les cas où les régimes de garantie nationaux ne seraient pas suffisants.»

Exposé des motifs

Au stade actuel, il semble prématuré d'envisager un renflouage mutualisé de compagnies d'assurance à l'échelle européenne.

Résultat du vote

Voix pour: 68

Voix contre: 78

Abstentions: 13
