



MARCHÉ EUROPÉEN DE L'ASSURANCE : LES DÉFIS DE L'APRÈS 2005

GÉRARD DE LA MARTINIÈRE *

L'année 2005 est un moment particulièrement propice pour dresser le bilan et les perspectives de « l'Europe de l'assurance ». La mise en œuvre du « Plan d'action pour les services financiers » entre 1999 et 2004 a, en effet, donné lieu à plusieurs dizaines d'initiatives législatives et réglementaires dont la finalité n'a pas toujours été bien perçue, et dont l'impact concret reste à mesurer. Le récent renouvellement des institutions communautaires, tant au niveau de la Commission européenne que du Parlement européen, a suscité un exercice d'évaluation des démarches engagées pour mettre en place un « marché unique » des services financiers et les conclusions des travaux menés par les quatre groupes d'experts, incluant l'assurance, méritent de l'attention. Enfin, la relance de la « stratégie de Lisbonne » visant à accroître la croissance et la compétitivité de l'Union européenne à l'horizon 2010 passe nécessairement par la recherche et une plus grande intégration des marchés de l'assurance, considérée comme condition et comme révélation d'un dynamisme retrouvé de l'économie européenne.

L'exercice d'analyse des défis de l'Europe de l'après 2005 ne peut, par nature, être dissocié d'une description aussi précise que possible de l'état des lieux actuel. À cet égard, il faut d'emblée rappeler que le bilan qu'il s'agit de dresser est un bilan économique, et non pas administratif. Il est, par exemple, fréquent d'entendre évoquer le « succès » du Plan d'action pour les services financiers, au motif que la quasi-totalité

* Président de la Fédération française des sociétés d'assurances (FFSA).



des 42 directives qu'il prévoyait a été adoptée par les institutions européennes. Il faut donc rappeler que c'est lorsque l'ensemble de ces directives aura été pleinement et correctement appliqué par les 25 États de l'Union et que leur impact économique aura pu être apprécié qu'on pourra véritablement se féliciter !

Ce simple rappel liminaire explique, à lui seul, pourquoi le secteur de l'assurance est aujourd'hui favorable à une « pause réglementaire » au niveau européen. Observer une telle « pause » ne doit certes pas inciter à renoncer à toute initiative législative dans les années qui viennent. Mais cela doit d'abord conduire les autorités communautaires à privilégier l'application des textes récemment adoptés, à engager une évaluation précise de leurs incidences économiques, financières et commerciales, et enfin à procéder aux rationalisations et aux simplifications nécessaires. Puisqu'il n'est jamais trop tard pour bien faire, cela doit également imposer que les futures initiatives communautaires soient soigneusement ciblées et systématiquement accompagnées d'une étude d'impact préalable mettant en rapport les coûts et les avantages qu'elles sont susceptibles de produire.

Pour évoquer les perspectives de l'Europe de l'assurance après 2005, il faut sinon adopter une vision beaucoup plus large, et qui revient aux sources de la démarche d'intégration à l'œuvre depuis une trentaine d'années. Si elle a connu une vive accélération depuis que l'euro a été mis sur les rails, cette démarche d'intégration s'est depuis longtemps appuyée sur trois volets complémentaires :

- un volet « commercial » : il s'est agi d'autoriser et d'organiser l'accès de l'ensemble des acteurs de l'assurance (sociétés d'assurance, intermédiaires, institutions de retraite...) aux marchés des autres pays de l'Union européenne ;
- un volet « financier » : l'objectif a été de garantir que ces acteurs soient contrôlés de manière efficace, et selon des normes et des procédures garantissant une certaine égalité de concurrence ;
- un volet « juridique » : le but a été d'encadrer les relations commerciales entre assureurs et assurés, tout en s'efforçant de rapprocher le droit des produits d'assurance.

C'est en analysant les progrès enregistrés sur chacun de ces trois volets qu'on esquissera les propositions d'actions prioritaires pour l'Europe de l'assurance après 2005, en constatant que :

- l'ouverture à la concurrence européenne est désormais presque totale sur le plan théorique, mais qu'il reste à l'approfondir dans le secteur de l'assurance de détail ;
- l'interpénétration des marchés de l'assurance repose très largement sur la présence de filiales de grands groupes dans d'autres pays de l'Union et qu'il s'agit donc de tirer la meilleure partie de ces stratégies d'entreprise ;

- une régulation prudentielle à la fois efficace et convergente des sociétés d'assurance européennes reste à établir au niveau communautaire, la mise en place des « comités Lamfalussy » et l'ouverture des travaux « Solvabilité II » représentant à cet égard deux défis majeurs.

LES LIMITES DE LA PRIORITÉ HISTORIQUE ACCORDÉE AU MARCHÉ DE DÉTAIL

La mise en place d'un « marché unique » de l'assurance où tous les acteurs du secteur auraient la possibilité d'opérer librement figure parmi les objectifs initiaux du Traité de Rome. L'autorisation d'accéder aux autres marchés de l'Union européenne a été octroyée dès 1964 aux entreprises de réassurance - la dimension internationale de cette activité expliquant la précocité d'une telle décision. Pour les sociétés d'assurance-vie et non vie, il a fallu attendre les années 1970 pour assister aux premières mesures de libéralisation, précisées et complétées au début des années 1990. Cette liberté d'accès vient enfin d'être accordée aux intermédiaires d'assurances, ainsi qu'à d'autres acteurs plus spécialisés (institutions de retraites professionnelles par exemple).

Le « passeport unique » : une avancée qui ne règle pas tous les problèmes

3

À chaque fois, c'est la logique du « passeport unique » qui a prévalu : dès qu'un acteur du marché de l'assurance a le droit d'exercer sur son marché national, il est également autorisé à accéder aux autres marchés de l'Union européenne ; pour l'exercice de ses activités, il est soumis aux autorités de contrôle de son pays d'origine. Cette logique du « passeport unique » s'est appliquée sur la base d'une harmonisation préalable des conditions administratives et techniques requises pour l'exercice du métier concerné et des normes utilisées pour son contrôle. Une fois à l'œuvre, elle ouvre aux différents acteurs du marché de l'assurance la possibilité d'opérer librement sur l'ensemble des marchés européens : soit en bénéficiant de la liberté d'établissement (elles installent une succursale) ; soit en recourant à la libre prestation de services depuis leur pays d'origine (service à distance).

Le résultat de cette ouverture commerciale est assez spectaculaire en matière de réassurance : le marché est largement européenisé, mais il s'agit d'un segment par nature international. L'intégration européenne est également assez forte pour les « grands risques » d'assurance (nucléaire, maritime...), elle a progressé, mais de manière plus limitée pour la couverture des risques industriels. Elle est, en revanche, quasi inexistante dans le domaine de « l'assurance de



détail », c'est-à-dire l'assurance destinée aux personnes physiques tant particuliers que professionnels : ce secteur constitue donc la priorité pour l'après 2005.

La faible appétence des assurés pour une offre transfrontalière

Il faut, d'emblée, souligner que l'eupéanisation limitée du marché de l'assurance de détail découle tout d'abord de l'assez faible appétence des assurés pour une offre transfrontalière. La plupart des assurés européens ne connaissent pas l'offre d'assurance à laquelle ils pourraient avoir accès au-delà des frontières de leur pays, et ne ressentent souvent pas le besoin de la connaître. Tant qu'ils n'ont pas eu de réelles difficultés avec leur compagnie d'assurance, ils n'ont *a priori* aucune raison d'en changer, et encore moins pour faire appel à une compagnie d'assurance étrangère. Le commerce de l'assurance repose, par ailleurs, sur une relation de confiance qui suppose une certaine proximité : non seulement pour accepter de payer une prime en vue d'une indemnisation éventuelle et différée, mais aussi pour être certain d'obtenir un service irréprochable et rapide lorsque survient le risque dont on a souhaité se protéger. Tous ces éléments incitent naturellement les assurés à s'en remettre à un assureur situé à proximité de leur domicile et les dissuadent de faire appel aux services d'un assureur localisé dans un autre pays. Ils entraveront sans doute durablement le développement du commerce transfrontalier de l'assurance de détail, sauf dans des cas très particuliers (ceux des expatriés et des résidents de zones frontalières notamment). Peut-être l'application en cours des directives « intermédiation », « vente à distance des services financiers » et « commerce électronique » aura-t-elle un certain impact à moyen terme, en contribuant à rapprocher un peu la demande et l'offre d'assurance de détail au niveau européen ? Mais il est encore trop tôt pour en juger, et il est sans doute illusoire de croire qu'elle révolutionnera beaucoup les choses, du point de vue de la demande.

Les contraintes de l'offre au niveau des États membres

L'eupéanisation du marché de l'assurance de détail est également contrainte du côté de l'offre, en raison de la distinction opérée pour organiser la libéralisation du marché européen. Pour l'assurance des grands risques d'entreprises, c'est le principe de libre choix de la loi applicable au contrat d'assurance qu'on a choisi d'appliquer. Pour l'assurance de détail, une série de règles assez complexes a été retenue, dont l'application conduit le plus souvent à l'application du droit du pays où le consommateur a sa résidence habituelle, et ce, dans le souci de garantir la protection du consommateur par le droit qui, lui, est le plus familier et le plus aisément accessible.

L'hétérogénéité des législations nationales

Ce souci protecteur a pour conséquence d'obliger les sociétés d'assurances à proposer des contrats qui respectent le droit des assurances du pays des assurés, ce qui est particulièrement difficile eu égard à l'hétérogénéité des législations nationales qui prévalent en la matière. Cette hétérogénéité est visible au stade de l'information précontractuelle, au niveau de la formation du contrat - délais de rétractation, franchises, exclusions, expertises - (information contractuelle), pour l'exécution du contrat ainsi que pour les modes de résiliation du contrat. Le contenu du contrat d'assurance est également très dépendant d'autres branches du droit qui n'ont fait l'objet d'aucune harmonisation. Il s'agit du droit fiscal, du droit de la famille, du droit des successions (assurance-vie), du droit de la Sécurité sociale (assurance santé), du droit de la responsabilité (assurance de responsabilité civile), des régimes légaux de catastrophe naturelle (assurances dommages)... Ces différentes branches du droit sont définies par des lois et des jurisprudences strictement nationales : cela a pour conséquence de rendre les produits d'assurances extrêmement différents d'un pays à l'autre et de faire obstacle à leur commerce au niveau européen.

Une source de complexité pour la distribution

Cette hétérogénéité juridique complexifie de manière drastique le processus de distribution des produits d'assurance au sein du marché intérieur. Pour vendre des produits d'assurance dans un autre pays de l'Union, il faut en effet parfaitement connaître le droit de ce pays, mais aussi y disposer de réseaux de distribution performants et proches des consommateurs. Cette situation explique pourquoi la « libre prestation de services » a connu un développement si limité dans le secteur de l'assurance de détail. Elle explique aussi pourquoi l'implantation dans d'autres pays d'Europe sous forme de succursales et au titre de la liberté d'établissement est demeurée limitée : il est en effet difficile pour les sociétés d'assurance de s'installer *ex nihilo* sur un marché dont l'environnement économique et juridique diffère de celui de leur marché d'origine. Plutôt que d'y établir de nouvelles structures et de nouvelles équipes, les grandes sociétés d'assurance désireuses de déployer une stratégie de couverture européenne ont donc souvent préféré acquérir directement des sociétés ou des structures déjà opérationnelles et familières de ce marché, et qui sont devenues leurs filiales. Ces sociétés ont conquis des parts de marché qui varient entre quelques pourcents et plus de 10 % du chiffre d'affaires global du marché de l'assurance de détail. Quelques sociétés européennes étrangères occupent même parfois la première ou la deuxième place sur les marchés vie ou non vie de certains pays de



l'Union, ce qui démontre la vigueur de la mise en concurrence instaurée sur les marchés européens de l'assurance de détail.

L'ensemble de ces processus juridiques et économiques a conduit à une situation pour le moins paradoxale. Alors même qu'ils sont les principaux vecteurs de l'eupéanisation du marché de l'assurance de détail, les groupes paneuropéens qui se sont constitués au cours des 20 dernières années développent généralement leurs activités en marge des régimes communautaires prévus (Libre établissement et Libre prestation de services). Ils sont, dès lors, confrontés à d'importantes difficultés d'exercice et de gestion, notamment liées au fait que leurs filiales et leur maison mère sont considérées comme autant d'entités distinctes, et qui doivent être considérées et contrôlées séparément.

LE NÉCESSAIRE DÉPLACEMENT DE PRIORITÉ VERS LES ACTEURS DE L'ASSURANCE

Cette situation paradoxale et les contradictions qu'elle révèle peuvent conduire à deux grands types de réponses au cours des prochaines années : l'une centrée sur les produits d'assurance ; l'autre, qu'il convient de privilégier, centrée sur les entreprises d'assurance.

6

L'impasse de la poursuite d'une stratégie fondée sur le marché de détail

Établie sur la base du diagnostic relatif à l'assurance de détail, une première stratégie consisterait à poursuivre dans la perspective tracée par la libéralisation européenne engagée depuis trois décennies, en posant la question de la loi applicable au produit, à partir du constat que c'est l'application de la loi du pays du consommateur qui fait obstacle au développement du commerce européen.

L'impossible harmonisation des législations nationales

Cette stratégie ferait tout d'abord l'impasse sur les raisons qui ont fondé ce choix protecteur : pour que le commerce de l'assurance puisse se développer, il doit bénéficier d'un cadre juridique qui inspire la confiance des consommateurs et qui leur soit familier. Cela ne serait pas le cas si les consommateurs se voyaient offrir le libre choix de la loi applicable à leur contrat, au sein d'un marché de 25 pays dont les traditions et les environnements assuranciers demeureront structurellement hétérogènes. Cela ne serait pas non plus le cas si on optait pour une reconnaissance mutuelle ou pour l'application de la loi du pays d'origine, choix qui ne manquerait pas de susciter de vives réticences de la part des assurés. Une stratégie



fondée sur les produits serait, d'autre part, confrontée à l'inextricable difficulté d'une harmonisation du droit du produit d'assurance au niveau européen. Cette harmonisation n'a pas pu être obtenue dans le passé ; elle est désormais hors d'atteinte dans une Union de 25 pays. C'est donc vers d'autres perspectives d'action qu'il faut se tourner.

Le nécessaire repli vers des stratégies moins ambitieuses et mieux ciblées

Parmi elles, on peut notamment citer l'instauration d'un « 26^{ème} régime » optionnel et librement utilisé par les assurés et les sociétés d'assurance. Défini comme une synthèse équilibrée des principales traditions juridiques nationales, ce 26^{ème} régime pourrait être appliqué aux principales composantes du droit du contrat : modes de conclusions et de rétractation, nature de l'information contractuelle et précontractuelle, causes de rupture...) Les travaux transversaux récemment lancés à Bruxelles en matière de droit contrat doivent constituer le lieu privilégié pour une telle avancée. Le 26^{ème} régime pourrait également porter sur le contenu des garanties proposées par tel ou tel contrat d'assurance. Il gagnerait, par exemple, à être expérimenté en matière de pensions de retraite d'entreprise. Il faudrait, bien entendu, que tel régime, une fois adopté, au niveau communautaire, soit applicable *ipso facto* dans tous les pays de l'Union, les sociétés d'assurance étant libres de proposer les produits ainsi définis dans tous les pays de l'Union. Cette expérimentation permettrait à l'Union européenne de proposer une réponse globale - des produits retraite paneuropéens - à un défi global - celui du vieillissement. Elle conduirait à tout le moins à tester rapidement le degré d'appétence des assurés pour des produits soumis à un 26^{ème} régime, sans relancer des travaux d'harmonisation du droit des produits qui, soulignons-le, ne sont pas prioritaires à moyen terme.

L'enjeu constitué par l'émergence de sociétés d'assurance paneuropéennes

La priorité stratégique de l'après 2005 doit, en effet, elle aussi découler des leçons du passé : puisque c'est le développement des implantations transnationales des sociétés d'assurance qui a contribué à l'eupéanisation du marché de l'assurance au cours des dernières années, la priorité des institutions européennes devrait être de favoriser l'émergence des fruits naturels des stratégies transnationales dans les années qui viennent. Cette orientation stratégique doit d'autant plus être privilégiée qu'elle ne bénéficiera pas seulement à l'assurance de détail, mais à l'ensemble des branches (risques d'entreprises, réassurance...).

*Les possibilités limitées d'amélioration de la liberté d'établissement*

Miser sur les acteurs, cela pourrait aussi consister à améliorer le régime de la « liberté d'établissement », afin qu'il puisse être davantage utilisé à l'avenir. Il doit ainsi s'agir de simplifier l'information à fournir s'agissant des types d'opérations envisagées en liberté d'établissement, de clarifier les procédures de notification auxquelles sont soumises les sociétés pour l'ouverture d'une agence ou d'une succursale, ou encore de raccourcir les délais entre la notification par les sociétés et les autorisations données par les contrôles. C'est en modernisant et en simplifiant le régime de la liberté d'établissement que les autorités communautaires pourront le mieux permettre aux sociétés d'assurance de taille plus réduite ou aux mutuelles, qui n'ont souvent pas les moyens de se lancer dans l'acquisition d'une filiale à l'étranger, de prendre, elles aussi, part à l'édification d'un grand marché européen de l'assurance.

La nécessaire adaptation du statut de la société européenne aux réalités de l'assurance

Le développement de la couverture européenne des groupes d'assurance s'étant essentiellement opéré par voie d'acquisitions, c'est surtout aux groupes présents dans plusieurs pays de l'Union qu'il faut offrir un cadre juridique à la mesure de leurs activités et de leurs stratégies.

Cette orientation suppose tout d'abord que des structures et des procédures adaptées soient mises à la disposition des entreprises :

- à cet égard, les textes relatifs à la société anonyme européenne, qui constituent l'aboutissement de 30 années de négociation entre les États membres, ont, par exemple, marqué un progrès. Ils présentent cependant des défauts qui méritent d'être corrigés : sur certains aspects très importants de la gestion d'une société (volet social et volet comptable par exemple), ils renvoient en effet au droit de l'État membre dans lequel la société a son siège statutaire (lieu de l'administration centrale), de sorte que 15 statuts différents demeurent aujourd'hui applicables. Il est, par ailleurs, regrettable que le statut ne comporte aucun accord sur un régime fiscal adapté, ce qui conduit à faire perdurer des situations de double imposition à l'intérieur d'une structure juridique ayant pourtant une assise paneuropéenne ;
- sur le même registre, l'Union européenne doit être encouragée à poursuivre les travaux relatifs au statut de la société mutuelle européenne. Le secteur de l'assurance étant caractérisé par une forte tradition mutualiste, il est, en effet, particulièrement important qu'un statut européen soit également offert à ce type de sociétés, dont le développement européen est aujourd'hui entravé ;

- sur un registre voisin, il faut enfin souligner que la proposition de directive sur les fusions transfrontalières est la bienvenue. Selon cette proposition, toute société participant à une fusion transfrontalière pourrait le faire conformément à la législation de son propre État-membre, ce qui aurait pour effet de faciliter ce type de fusion en supprimant les obstacles inhérents à la coexistence de législations nationales différentes. Si elle aboutissait, cette initiative législative pourrait donc constituer une réponse intéressante à certaines des questions laissées en suspens par les textes relatifs aux statuts de la société européenne, notamment pour les petites et moyennes entreprises d'assurance.

La difficile articulation avec les contrôles nationaux des assurances

De telles avancées pourraient offrir aux groupes paneuropéens d'assurance la possibilité d'adopter le statut de la société européenne, puis de transformer leurs filiales en succursales, afin de permettre à ces dernières de bénéficier du cadre favorable accordé aux sociétés opérant sous le régime de la « liberté d'établissement ». Reste que, d'un point de vue pratique, une telle transformation n'est pas simple à organiser : il est malaisé de convaincre les dirigeants d'une filiale de renoncer à leur autonomie juridique et opérationnelle, plus difficile de recruter ou d'attirer les investisseurs s'il s'agit d'une succursale... Reste également qu'une telle transformation ne manquerait pas de susciter certaines réticences des autorités publiques du pays concerné, singulièrement de la part des services de contrôle des assurances, qui pourraient même être tentés de s'opposer à un tel changement de statut et de multiplier les obstacles pour l'empêcher.

Voilà qui permet à soi seul de souligner que la définition de structures juridiques adaptées à l'activité des groupes paneuropéens d'assurance contribuera seulement à atténuer certaines des difficultés qui entravent aujourd'hui leur développement. Et que si l'on souhaite favoriser ce développement, il s'agit prioritairement d'identifier les autres obstacles que rencontrent ces groupes dans leur volonté de rationaliser leurs « modes de production ». En d'autres termes, il s'agit d'aboutir à une reconnaissance positive de ces groupes au niveau européen, via la définition d'un cadre réglementaire et prudentiel plus favorable au développement de leurs activités. Cette reconnaissance pourra, par exemple, conduire à faciliter la mobilité transfrontalière des cadres appartenant à un même groupe paneuropéen ; elle devra surtout porter sur les modes de contrôle aujourd'hui appliqués à ces groupes, et qui doivent être substantiellement modifiés, sur le fond comme sur la forme.

L'ENJEU MAJEUR DE L'HARMONISATION DU CONTRÔLE DES SOCIÉTÉS D'ASSURANCE

Sur le registre du contrôle des sociétés d'assurance, il est sans doute permis de constater que l'année 2005 s'est engagée sous de bons auspices. La mise en place des « comités Lamfalussy » dans le secteur de l'assurance et le lancement des travaux « Solvabilité II » représentent en tout cas deux échéances majeures, et qu'il faut aborder avec deux objectifs clairs : celui d'aboutir à une forte coordination européenne pour le contrôle des sociétés d'assurances ; celui de disposer de normes de solvabilité efficaces et cohérentes pour l'ensemble des acteurs du marché européen.

La coordination européenne du contrôle des sociétés d'assurance

La mise en place des comités Lamfalussy présage peut-être, en effet, d'une prochaine prise de conscience de la nécessité d'aboutir à une coordination européenne des contrôles des sociétés d'assurances, souvent annoncée mais aujourd'hui toujours pendante.

La généralisation du principe du « lead supervisor » au sein des groupes

L'adoption des directives relatives à la surveillance complémentaire des groupes d'assurance (98/78/CE) et des conglomérats financiers (2002/87/CE) n'a malheureusement pas contribué à résoudre les problèmes rencontrés par les groupes paneuropéens d'assurance de détail. Afin que les sociétés d'assurances européennes ne soient pas soumises à des contrôles redondants, une mise en cohérence des deux régimes ainsi définis doit être engagée, et qui porte notamment sur les points suivants :

- la directive conglomérats financiers exclut par exemple expressément de son champ d'application les entreprises membres d'un conglomérat financier qui est lui-même un sous-groupe d'un autre conglomérat financier, afin de leur éviter d'inutiles contraintes administratives. Il serait souhaitable d'intégrer une disposition analogue dans la directive « groupes » ;
- la directive « groupes » ne prévoit pas d'éviter les doubles emplois dans les demandes d'informations adressées aux entreprises soumises à une surveillance complémentaire : il serait donc opportun que cette directive s'inspire des normes figurant sur ce sujet dans la directive conglomérats financiers ;
- il conviendrait également, et au minimum, d'introduire dans la directive « groupe » la fonction de contrôleur « chef de file » ou « coordinateur » prévue dans la directive « conglomérats », afin de permettre aux sociétés européennes transnationales de ne plus être

soumises à des contrôles redondants et coûteux. Cette avancée minimale mais symbolique permettra d'ouvrir la voie à la constitution de véritables équipes paneuropéennes de contrôleurs, qui devraient, à terme, être chargées de superviser l'activité des groupes paneuropéens ;

- un élément pourra en tout état de cause servir de test de la volonté de convergence des contrôleurs européens d'assurance : celui qui consistera à autoriser les groupes établis dans plusieurs pays de l'Union à s'appuyer sur un directeur financier unique, qui sera habilité à piloter et à rendre compte de l'ensemble des opérations européennes de sa société. Les groupes d'assurance paneuropéens doivent aujourd'hui nommer un directeur financier pour chacune de leur filiale : ce morcellement opérationnel obligé les empêche de donner à leur développement européen l'assise financière dont il aurait besoin. La nomination d'un directeur financier européen contribuerait donc à une très utile mise en cohérence - pour que celle-ci soit complète, elle devrait tout naturellement s'accompagner d'une rationalisation parallèle des procédures de contrôle appliquées aux entreprises paneuropéennes.

L'importance du rôle de coordination du comité européen des contrôleurs d'assurance

Sans doute la mise en place de lieux de coordination sera-t-elle plus à même de favoriser la coordination européenne du contrôle des sociétés d'assurances. Les dispositions du « protocole d'Helsinki » prévoient déjà une coopération étroite entre corps de contrôle nationaux. Il faut donc souhaiter que la récente mise en place du « comité européen des contrôleurs d'assurance » (« CECAPP » ou « CEIOPS ») puisse en faciliter l'avènement. Ce comité de contrôleurs d'assurance n'est, en effet, pas seulement chargé de délivrer des avis à la Commission européenne au moment de la conception des textes législatifs communautaires : il est aussi, et avant tout, chargé d'assurer la convergence des contrôles d'assurance en Europe, fut-ce à droit constant. Il ne devrait pas être interdit de penser que cela figure aussi dans ses priorités pour l'après 2005, et surtout que les autorités nationales et européennes puissent le lui rappeler chaque fois que nécessaire.

La gestion européenne des situations de crise

L'émergence d'un lieu de cohérence européen en matière de contrôle sera d'autant plus utile qu'elle favorisera enfin la gestion des crises financières susceptibles d'affecter le secteur. D'un point de vue macroprudentiel, la « gouvernance » du secteur de l'assurance est aujourd'hui lacunaire : les institutions chargées de définir les normes de contrôle sont de plus en plus européennes ; les organes chargés de contrôler les sociétés sont nationaux ; lorsqu'une crise financière



survient, par exemple sous la forme d'une baisse du marché des actions, aucune instance décisionnelle n'est capable de modifier les règles auxquelles sont soumises les sociétés d'assurance. Dans le cas d'une baisse sensible des marchés financiers, ces dernières peuvent ainsi être conduites à vendre leurs actifs pour satisfaire aux contraintes prudentielles, en amplifiant, de ce fait, le mouvement de crise financière. C'est lorsqu'une instance de contrôle européenne dotée de capacités décisionnelles aura été mise en place que de telles crises financières pourront être affrontées efficacement : voilà une autre raison de s'engager dans une telle perspective.

La redéfinition des normes prudentielles

Au-delà de cette coordination organique accrue des contrôles, c'est sur le terrain de la redéfinition des normes prudentielles que se jouera aussi l'essentiel dans les années qui viennent. Une harmonisation timide des normes auxquelles sont soumises les sociétés d'assurance européennes a été engagée dans le passé, mais c'est bel et bien l'ouverture des travaux « Solvabilité II » qui va constituer l'épreuve de vérité. L'adoption de normes prudentielles communes à l'ensemble des pays de l'Union ne permettra pas seulement de créer une concurrence à la fois saine et équitable au sein du marché intérieur européen : elle devra surtout conduire à la modernisation et à une plus grande efficacité de la régulation prudentielle du secteur de l'assurance.

Élargir le champ de la régulation prudentielle couverte par l'Europe

Le champ de l'harmonisation de la régulation prudentielle des sociétés d'assurances n'est tout d'abord pas assez englobant : il devrait inclure, non pas seulement l'exigence de marges de solvabilité, mais également la nature et le montant des provisions techniques ainsi que la qualité de la gestion actif-passif des sociétés.

Cette régulation prudentielle est aussi insuffisamment discriminante : les mêmes règles sont appliquées pour tous les acteurs, quelle que soit leur situation financière et économique ; le contrôle s'opère de manière discrétionnaire, alors que son intervention devrait traduire une discrimination rationnelle.

La régulation du secteur de l'assurance a en outre insuffisamment pris en compte plusieurs évolutions récentes : celles qui sont liées à la convergence des services financiers ; celles induites par l'apparition de nouveaux produits, par exemple en matière de titrisation ; celles imputables à l'émergence de nouvelles techniques de gestion, notamment en matière de gestion actif-passif.

La régulation prudentielle actuelle néglige enfin de nombreux risques : certaines classes de risques et certaines corrélations sont souvent

ignorées ; l'application des règles prudentielles s'avère procyclique et ignore les crises macro-financières éventuelles.

Tirer parti, à cet effet, de l'exercice « Solvabilité II »

Dans ce contexte, les travaux « Solvabilité II » doivent être engagés conformément à trois grandes orientations : l'allocation des fonds propres doit correspondre à la mesure du risque réel ; la marge de solvabilité doit servir à absorber les chocs ; le contrôle externe doit porter sur le contrôle des procédures internes plutôt que sur les opérations. Sur cette base, trois objectifs devront être poursuivis :

- d'une part, rendre la marge de solvabilité plus discriminante : l'introduction d'une formule standard intégrant une palette plus large de risques, parmi lesquels l'adéquation actif-passif pourra, par exemple, y contribuer ;
- il s'agira, d'autre part, de rendre la marge de solvabilité plus efficace : elle devra pouvoir constituer un absorbeur de choc, ce qui est sa fonction première ; elle devra aussi servir à proportionner l'intensité du contrôle auquel sont soumises les sociétés d'assurance ;
- troisième objectif : il s'agira de limiter la pro-cyclicité des normes prudentielles, en prenant en compte le risque systémique inhérent au secteur de l'assurance et en faisant en sorte que les normes prudentielles servent à absorber les chocs, et non à les amplifier.

Besoin impérieux de disposer rapidement d'un double standard : mesure du besoin de capital et intensité du contrôle, pour créer les conditions pour un grand marché ouvert et concurrentiel.

Comme on le voit, de nombreux progrès restent encore à faire pour aboutir à l'avènement d'un authentique marché européen de l'assurance. Les avancées juridiques et économiques qui sont intervenues au cours des dernières décennies n'ont pas été vaines : elles ont contribué à dessiner un paysage européen qu'il s'agit de bien analyser avant de définir une stratégie valide pour l'après 2005.

Les priorités et enjeux évoqués ci-dessus ont d'ores et déjà fait l'objet de nombreux échanges de vues avec les autorités nationales et communautaires chargées de façonner l'Europe de l'assurance au cours de prochaines années. Elles doivent continuer à être exprimées tout au long des discussions législatives et réglementaires à venir, avec le souci constant de concilier le développement économique du secteur de l'assurance et la mise en place d'un grand marché européen où le secteur de l'assurance doit être capable d'occuper toute la place qui lui revient.

