

Procédure file

Informations de base		
INI - Procédure d'initiative	2011/2010(INI)	Procédure terminée
Régimes de garantie des assurances		
Sujet		
2.50.05 Assurances, fonds de retraite		
4.60.06 Intérêts économiques et juridiques du consommateur		

Acteurs principaux			
Parlement européen	Commission au fond	Rapporteur(e)	Date de nomination
	ECON Affaires économiques et monétaires	S&D SKINNER Peter	23/11/2010
	Commission pour avis	Rapporteur(e) pour avis	Date de nomination
	IMCO Marché intérieur et protection des consommateurs	S&D GRECH Louis	15/02/2011
	JURI Affaires juridiques	La commission a décidé de ne pas donner d'avis.	
Commission européenne	DG de la Commission	Commissaire	
	Stabilité financière, services financiers et union des marchés des capitaux	BARNIER Michel	

Evénements clés			
12/07/2010	Publication du document de base non-législatif	COM(2010)0370	Résumé
20/01/2011	Annonce en plénière de la saisine de la commission		
15/06/2011	Vote en commission		Résumé
21/06/2011	Dépôt du rapport de la commission	A7-0243/2011	
12/10/2011	Débat en plénière		
13/10/2011	Résultat du vote au parlement		
13/10/2011	Décision du Parlement	T7-0435/2011	Résumé
13/10/2011	Fin de la procédure au Parlement		

Informations techniques

Référence de procédure	2011/2010(INI)
Type de procédure	INI - Procédure d'initiative
Sous-type de procédure	Rapport d'initiative
Base juridique	Règlement du Parlement EP 54
Autre base juridique	Règlement du Parlement EP 159
Etape de la procédure	Procédure terminée
Dossier de la commission parlementaire	ECON/7/04779

Portail de documentation

Document de base non législatif		COM(2010)0370	12/07/2010	EC	Résumé
Projet de rapport de la commission		PE456.981	01/02/2011	EP	
Amendements déposés en commission		PE460.988	24/03/2011	EP	
Avis de la commission	IMCO	PE460.679	14/04/2011	EP	
Rapport déposé de la commission, lecture unique		A7-0243/2011	21/06/2011	EP	
Texte adopté du Parlement, lecture unique		T7-0435/2011	13/10/2011	EP	Résumé
Réaction de la Commission sur le texte adopté en plénière		SP(2011)8720	01/02/2012	EC	

Régimes de garantie des assurances

OBJECTIF : fixer un cadre cohérent pour une initiative de l'Union européenne relative à la protection des preneurs d'assurance et des bénéficiaires par les régimes de garantie des assurances (RGA) afin d'éviter d'avoir à recourir à l'argent des contribuables (Livre blanc).

CONTEXTE : les régimes de garantie des assurances (RGA) offrent un ultime recours aux consommateurs en cas d'incapacité d'une entreprise d'assurance à honorer ses engagements contractuels. Ils les protègent ainsi contre le risque que leur demande d'indemnisation ne soit pas satisfaite si leur assureur devient insolvable.

Même s'il n'est pas à l'origine de la crise financière, le secteur de l'assurance n'a pas pour autant été épargné. D'importantes entreprises d'assurance européennes ont subi des pertes particulièrement lourdes et se sont vues contraintes de procéder à d'importantes injections de capitaux.

Sur les 30 pays qui forment l'UE et l'EEE, seuls douze disposent d'au moins un régime général de garantie des assurances. Mesuré en termes de primes brutes émises, c'est donc un tiers du marché de l'assurance de ces pays qui n'est pas protégé en cas de faillite d'une entreprise d'assurance. Environ 26% du total des polices d'assurance vie et 56% du total des polices d'assurance non-vie ne bénéficient d'aucune protection.

Dans les pays qui ont déjà mis en place des RGA, la protection offerte varie souvent d'un régime à l'autre. L'absence d'harmonisation en matière de RGA dans l'Union européenne pourrait entamer la confiance des consommateurs dans les marchés concernés et, à terme, mettre en péril la stabilité de ces marchés. Elle pourrait également entraver le fonctionnement du marché intérieur de l'assurance.

Pour remédier aux lacunes et incohérences réglementaires causées par la fragmentation des RGA en Europe, le groupe de Larosière a préconisé l'instauration de régimes de garantie harmonisés dans l'ensemble de l'Union européenne. La même recommandation apparaît dans le préambule de la [directive-cadre «Solvabilité II»](#). Par ailleurs, dans sa [communication du 4 mars 2009](#) intitulée « L'Europe, moteur de la relance », la Commission a annoncé qu'elle examinerait, avant fin 2009, l'efficacité des régimes de garantie déjà en place dans le secteur de l'assurance et qu'elle présenterait des propositions législatives utiles dans ce domaine.

CONTENU : le présent Livre blanc soulève un certain nombre de questions ayant trait à l'introduction d'une solution juridiquement contraignante de l'Union européenne dans le domaine des RGA afin que les consommateurs bénéficient d'un niveau de protection équitable et complet dans l'Union européenne et que les contribuables n'aient pas à payer en cas de faillite d'une entreprise d'assurance.

La Commission propose notamment d'introduire une directive afin que tous les États membres mettent en place un régime de garantie des assurances conforme à un ensemble minimal d'obligations.

Les options privilégiées par la Commission sont les suivantes :

Niveau de centralisation et rôle des régimes de garantie des assurances : l'idée de créer un seul et unique RGA européen qui couvrirait toutes les polices d'assurance vie et non-vie émises et souscrites dans l'Union européenne ne bénéficie pas d'un soutien politique suffisant pour le moment. Elle pourrait être envisagée à un stade ultérieur.

La Commission préconise dès lors de créer un RGA comme dispositif de dernier ressort dans chaque État membre. Un RGA qui assumerait

un rôle de prévention de l'insolvabilité des entreprises d'assurance serait en mesure de guider un assureur en proie à des difficultés financières et de lui permettre ainsi de maintenir son activité. Ainsi, le RGA pourrait intervenir lorsqu'aucun autre mécanisme de protection n'a pu prévenir la faillite d'un assureur ou en atténuer les effets.

Champ d'application territorial: la Commission recommande d'harmoniser la portée géographique des RGA sur la base du «principe du pays d'origine». Ce principe est compatible avec le «principe du contrôle du pays d'origine», qui facilite le traitement des cas de faillite d'assureurs. Ce sont les autorités de surveillance du pays d'origine qui sont responsables de la régulation prudentielle (ce qui inclut les exigences de solvabilité) et du lancement des procédures de liquidation. Par ailleurs, le principe du pays d'origine est aussi compatible avec le système de garantie des dépôts du secteur bancaire et avec le système de protection des investisseurs du secteur des valeurs mobilières.

Polices d'assurance couvertes : la Commission préconise que les régimes de garantie des assurances couvrent à la fois les contrats d'assurance vie et non-vie. Le Livre blanc ne concerne donc pas les fonds de pension au sens de la directive 2003/41/CE ni la réassurance.

Requérants éligibles : la Commission préconise que les régimes de garantie des assurances couvrent les personnes physiques et certaines personnes morales.

Financement : pour qu'un régime de garantie des assurances fonctionne efficacement, il est essentiel de mettre en place des mécanismes appropriés de collecte de fonds. La Commission préconise que les RGA soient alimentés par des contributions ex ante des assureurs, éventuellement complétées par des financements ex post en cas de fonds insuffisants, qui devraient être calculées selon le profil de risque de chaque contributeur. Il convient de définir un niveau cible approprié pour le financement, ainsi qu'une période de transition adaptée.

La Commission est prête à envisager des limites d'indemnisation et d'autres réductions de prestations harmonisées, à la condition qu'une couverture adéquate des preneurs d'assurance et des bénéficiaires soit garantie dans toutes les branches d'assurance concernées et dans tous les États membres.

La Commission estime que le RGA devrait, pendant une durée définie préalablement, au moins indemniser les preneurs d'assurance et les bénéficiaires pour leurs pertes lorsque leur assureur devient insolvable.

La Commission invite toutes les parties concernées à lui faire part de leur point de vue sur ces options d'ici au 30 novembre 2010.

Régimes de garantie des assurances

La commission des affaires économiques et monétaires a adopté un rapport d'initiative de Peter SKINNER (S&D, UK) sur les régimes de garantie des assurances (RGA), en réponse au Livre blanc présenté par la Commission sur ce sujet.

La crise financière a démontré que la confiance que les consommateurs accordent au système financier peut rapidement être ébranlée en l'absence de processus d'indemnisation suffisants pour contrebalancer les pertes subies du fait de la faillite d'établissements financiers. Les régimes de garantie des assurances (RGA) peuvent représenter des outils précieux dans la réduction des risques pesant sur les preneurs d'assurance ou, le cas échéant, les bénéficiaires en cas de faillite d'une entité d'assurance.

Dans ce contexte, les députés invitent la Commission, conformément aux règles et aux définitions énoncées dans la directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil (Solvabilité II) et au nouveau cadre de surveillance, à présenter des propositions pour une directive d'harmonisation minimale transfrontalière portant création d'un cadre transfrontalier cohérent et uniforme pour les RGA dans les États membres.

Selon le rapport, les éléments-clés d'une directive sur les RGA dans l'Union devraient être les suivants :

1) Le champ d'application géographique du RGA devrait être basé sur le principe du « pays d'origine » selon lequel les contrats d'assurance émis par un assureur, quel que soit le lieu de la souscription, sont couverts par le RGA du pays d'origine.

2) Le modèle de financement des RGA devrait relever du principe de subsidiarité en reflétant le principe du «pays d'origine» appliqué à la surveillance et la variété des modèles utilisés par les RGA en vigueur;

3) Les RGA devraient couvrir intégralement les demandes d'indemnisation valables pour toutes les formes d'assurance et le processus d'indemnisation devrait garantir à tous les consommateurs des conditions identiques :

- les informations mises à la disposition des consommateurs en cas d'insolvabilité d'un assureur devraient être facilement accessibles, exhaustives et aisément compréhensibles, et fournir des indications claires en ce qui concerne l'autorité à laquelle le consommateur devrait s'adresser pour déposer un recours ou poser des questions ;
- la Commission est invitée à prévoir une procédure dans la langue de communication des consommateurs et un point de contact uniques pour ces derniers au sein des autorités de surveillance de leur pays pour toutes les demandes d'indemnisation au titre des garanties des assurances, quel que soit le lieu d'implantation du RGA du «pays d'origine» ;
- il conviendrait de mettre en place un mécanisme semblable à la fiche européenne d'information standardisée (FEIS) pour les polices d'assurance, qui comporterait impérativement des mises en garde claires contre les risques liés aux produits d'investissement complexes associés à des assurances.

4) Le cadre européen pour les RGA devrait fonctionner en tant que mécanisme de dernier ressort en fournissant aux preneurs d'assurance (ou, le cas échéant, aux bénéficiaires) éligibles une indemnisation pour leurs pertes dans toute la mesure du possible ou la possibilité d'un transfert de portefeuille dans un délai raisonnable, si une entreprise devait devenir insolvable.

5) À ce stade, les RGA devraient couvrir uniquement les personnes physiques, bien que les régimes nationaux soient autorisés à choisir d'intégrer les personnes morales. La Commission devrait examiner de nouveau les arguments en faveur de l'inclusion de certaines personnes morales une fois qu'une définition juridiquement contraignante de la « petite ou une micro-entreprise » aura été convenue.

Les députés estiment que les autorités de contrôle des pays d'origine et d'accueil devraient coopérer pleinement avec le RGA concerné et le cadre de surveillance européenne afin de réduire le plus possible les répercussions négatives sur les preneurs d'assurance ou, le cas échéant, les bénéficiaires dans un pays d'accueil en cas de faillite d'un assureur.

Régimes de garantie des assurances

Le Parlement européen a adopté une résolution sur les régimes de garantie des assurances (RGA), en réponse au Livre blanc présenté par la Commission sur ce sujet.

La crise financière a démontré que la confiance que les consommateurs accordent au système financier peut rapidement être ébranlée en l'absence de processus d'indemnisation suffisants pour contrebalancer les pertes subies du fait de la faillite d'établissements financiers. Les régimes de garantie des assurances (RGA) peuvent représenter des outils précieux dans la réduction des risques pesant sur les preneurs d'assurance ou, le cas échéant, les bénéficiaires en cas de faillite d'une entité d'assurance.

L'absence de RGA harmonisés au niveau européen et la diversité des régimes en place dans les États membres se sont traduites par une protection inefficace et inégale des preneurs d'assurance et ont entravé le fonctionnement du marché de l'assurance en faussant la concurrence transfrontalière,

Dans ce contexte, le Parlement invite la Commission, conformément aux règles et aux définitions énoncées dans la directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil (Solvabilité II) et au nouveau cadre de surveillance, à présenter des propositions pour une directive d'harmonisation minimale transfrontalière portant création d'un cadre transfrontalier cohérent et uniforme pour les RGA dans les États membres.

Selon la résolution, les éléments-clés d'une directive sur les RGA dans l'Union devraient être les suivants :

1) Le champ d'application géographique du RGA devrait être basé sur le principe du «pays d'origine» selon lequel les contrats d'assurance émis par un assureur, quel que soit le lieu de la souscription, sont couverts par le RGA du pays d'origine. La Commission est invitée à :

- mener une étude d'impact et une consultation publique des parties prenantes en priorité sur l'intégration de l'assurance vie et sur la possibilité d'inclure l'assurance non-vie dans un RGA transfrontalier afin d'assurer un degré approprié de protection des consommateurs et des conditions égales entre les États membres ;
- prévoir une procédure dans la langue de communication des consommateurs et un point de contact uniques pour ces derniers au sein des autorités de surveillance de leur pays pour toutes les demandes d'indemnisation au titre des garanties des assurances, quel que soit le lieu d'implantation du RGA du «pays d'origine».

2) Le modèle de financement des RGA devrait relever du principe de subsidiarité en reflétant le principe du «pays d'origine» appliqué à la surveillance et la variété des modèles utilisés par les RGA en vigueur. La Commission est invitée à ne pas prôner une approche purement ex ante pour leur financement.

3) Les RGA devraient couvrir intégralement les demandes d'indemnisation valables pour toutes les formes d'assurance et le processus d'indemnisation devrait garantir à tous les consommateurs des conditions identiques :

- les informations mises à la disposition des consommateurs en cas d'insolvabilité d'un assureur devraient être facilement accessibles, exhaustives et aisément compréhensibles, et fournir des indications claires en ce qui concerne l'autorité à laquelle le consommateur devrait s'adresser pour déposer un recours ou poser des questions ;
- la Commission est invitée à prévoir une procédure dans la langue de communication des consommateurs et un point de contact uniques pour ces derniers au sein des autorités de surveillance de leur pays pour toutes les demandes d'indemnisation au titre des garanties des assurances, quel que soit le lieu d'implantation du RGA du «pays d'origine» ;
- il conviendrait de mettre en place un mécanisme semblable à la fiche européenne d'information standardisée (FEIS) pour les polices d'assurance, qui comporterait impérativement des mises en garde claires contre les risques liés aux produits d'investissement complexes associés à des assurances.

4) Le cadre européen pour les RGA devrait fonctionner en tant que mécanisme de dernier ressort en fournissant aux preneurs d'assurance (ou, le cas échéant, aux bénéficiaires) éligibles une indemnisation pour leurs pertes dans toute la mesure du possible ou la possibilité d'un transfert de portefeuille dans un délai raisonnable, si une entreprise devait devenir insolvable.

5) À ce stade, les RGA devraient couvrir uniquement les personnes physiques, bien que les régimes nationaux soient autorisés à choisir d'intégrer les personnes morales. La Commission devrait examiner de nouveau les arguments en faveur de l'inclusion de certaines personnes morales une fois qu'une définition juridiquement contraignante de la «petite ou une micro-entreprise» aura été convenue.

Les députés estiment que les autorités de contrôle des pays d'origine et d'accueil devraient coopérer pleinement avec le RGA concerné et le cadre de surveillance européenne afin de réduire le plus possible les répercussions négatives sur les preneurs d'assurance ou, le cas échéant, les bénéficiaires dans un pays d'accueil en cas de faillite d'un assureur.

Le Parlement insiste enfin pour que les États membres veillent à ce que des tests de leurs RGA soient réalisés et pour qu'ils soient informés dans l'éventualité où les autorités compétentes détectent, dans une compagnie d'assurance, des problèmes susceptibles d'entraîner une intervention au titre du régime concerné; propose que de tels tests soient effectués au moins tous les trois ans.