



LA COLLABORATION DES SERVICES DE CONTRÔLE

JEAN-MARC DELPORTE

Président de l'Office de Contrôle des Assurances

1. LE MARCHÉ UNIQUE

L'unification européenne - Spécificité de l'assurance

L'unification européenne est une réalité en marche. Une minorité y est opposée. Des divergences subsistent. On peut enregistrer des échecs, voire des reculs. Il s'agit cependant d'une tendance lente, mais irréductible, un peu comme une lame de fond.

L'assurance ne peut faire exception à ce phénomène. Toutefois, ce domaine de l'économie se distingue des autres par deux caractéristiques : une grande diversité d'un pays à l'autre et le fait qu'il s'agit d'une activité contrôlée.

L'assurance est en effet un domaine où les différences d'un Etat à l'autre peuvent être très profondes. On a pu ainsi parler de véritables *cultures* nationales d'assurance. Il faut peut-être en rechercher la cause dans le fait que l'assurance touche des domaines encore considérés comme les *chasses gardées* des Etats européens. Citons par exemple la sécurité sociale et la fiscalité.

La seconde caractéristique est le contrôle, plus ou moins direct et plus ou moins étendu, des gouvernements sur l'activité d'assurance. La nécessité de cette surveillance provient de trois causes. Tout d'abord, l'assurance a pris une importance croissante dans la vie des simples citoyens et des entreprises. Les uns comme les autres réclament plus de sécurité. Ensuite, il y a le phénomène bien connu de *l'inversion du cycle de production*. L'assuré paie un produit qui ne lui sera livré, éventuellement, que plus tard, c'est-à-dire au moment du sinistre. Enfin, l'intérêt des pouvoirs publics pour cette activité provient de ce qu'elle complète ou parfois se substitue à l'action de ces mêmes pouvoirs publics. Le cas le plus typique est celui de l'assurance vie, complément des prestations obligatoires de la sécurité sociale. Mais on peut trouver d'autres exemples en non-vie, tels que l'assurance contre les catastrophes naturelles ou mêmes certaines assurances de responsabilités civiles.

Conséquences sur le plan de l'harmonisation

Ces deux caractéristiques, spécificités nationales et contrôle, expliquent la relative lenteur du processus d'harmonisation en droit et en fait.

En droit, il aura fallu trois générations de directives européennes pour réaliser le marché unique de l'assurance. Il n'est d'ailleurs pas certain qu'il ne faudra pas d'autres directives. Seule l'expérience et la pratique quotidienne de l'assurance dans le marché unique nous le dira.

En fait, il ne suffit pas de décréter l'ouverture des frontières pour que l'on se trouve, du jour au lendemain, dans un véritable marché unifié. Une période d'adaptation et de changement des mentalités sera vraisemblablement nécessaire. Cette transition concerne à la fois les entreprises, les assurés et les autorités de contrôle.



Certes, un petit nombre d'entreprises sont d'ores et déjà prêtes et affûtent leurs armes en vue du 1er juillet 1994. C'est également dans cette optique qu'il faut ressituer les grandes manoeuvres sur le front des fusions et acquisitions que l'on a connu ces dernières années. Mais pour d'autres, l'ouverture des frontières est vue avant tout comme une menace et un danger.

Il en va de même pour les assurés ou les clients. Certains attendent avec impatience les nouveaux produits, réputés moins chers ou plus performants. Mais la plus grande partie des européens moyens n'a que peu ou pas du tout entendu parler des directives européennes, du *home country control* et du marché unique.

Enfin, les autorités de contrôle devront elles aussi s'adapter. Il est vrai que la manière de contrôler les entreprises d'assurances évolue sans cesse. Les compagnies se situent en effet dans un environnement économique et social changeant. Il importe donc que les méthodes de contrôle soient adaptées à cet environnement. Des pratiques, qui ont donné de bons résultats par le passé, peuvent se révéler totalement inadaptées aujourd'hui, parce que la matière sur laquelle elles s'appliquent a changé.

La suite de cet exposé sera consacrée à cette évolution des pratiques de contrôle dans le cadre du marché unique. Je rappellerai tout d'abord les principes généraux du contrôle des entreprises d'assurances dans le cadre des troisièmes directives. Ensuite, nous verrons le cadre organique et les différentes institutions au travers desquelles les autorités de contrôle collaborent et travaillent à l'harmonisation des règles prudentielles et autres. Enfin, une dernière partie sera consacrée à quelques problèmes qui se posent à ces autorités afin de réussir le marché unique de l'assurance.

2. L'HARMONISATION DES CONTRÔLES : LES PRINCIPES

Il faut en premier lieu rappeler un préalable qui peut paraître une évidence. Les troisièmes directives laissent subsister les douze organismes de contrôle des assurances. C'est donc reconnaître qu'il peut subsister encore des différences d'un Etat-membre à l'autre, malgré l'application d'un cadre législatif unique.

Premier principe : le home country control

Le premier principe, contenu dans les troisièmes directives, est celui du *home country control*. Cela signifie qu'une entreprise d'un Etat-membre, que nous appellerons pour fixer les idées, l'*Etat d'origine*, est contrôlée par les autorités de cet Etat. En ce qui concerne les activités de cette entreprise sur son territoire national, cela ne change rien. La nouveauté vient de ce que les activités que cette entreprise développe dans d'autres Etats-membres, que nous appellerons *Etats d'accueil*, seront également contrôlées par la seule autorité de l'Etat d'origine.

Prenons un exemple illustrant ce principe. Supposons une entreprise de nationalité belge, établie à Bruxelles. Les activités de celle-ci sur le territoire belge sont contrôlées par l'institution dont j'ai l'honneur (et le plaisir) d'être le président : l'Office de Contrôle des Assurances.

Cette entreprise peut développer des activités, par exemple, en France. Elle peut le faire de deux façons. Premièrement, elle peut s'installer en France via un bureau relativement développé et stable. Dans ce cas, il s'agira d'une *succursale*. Mais elle peut aussi vendre ses produits sur le marché français directement à partir de la Belgique. Dans ce second cas, on parlera de *libre prestation de services*. Cela ne l'empêche d'ailleurs pas d'avoir quelques contacts (courtiers ou mandataires) dans le pays d'accueil.

Dans le régime du marché unique, ces activités sur le territoire français, que ce soit par une succursale ou en libre prestation de services, sont contrôlées par l'autorité belge. Avant le marché unique, la succursale était contrôlée par l'autorité française et la libre prestation de services était interdite.

Second principe : la reconnaissance mutuelle

Le second principe, complémentaire du premier, est la reconnaissance mutuelle des contrôles. Cela signifie que les actes posés par une autorité de contrôle s'imposent aux autres autorités, y compris pour les activités *extra muros*. Si l'autorité de l'Etat d'origine est compétente, il faut qu'elle soit seule compétente.

Dans l'exemple ci-dessus, si l'Office de Contrôle belge prend des mesures à l'égard de la succursale française d'une entreprise belge, ces mesures ne peuvent être remises en question par les autorités françaises.

Limites : l'intérêt général et le droit applicable

Les deux principes ci-dessus connaissent une double limite. L'Etat d'accueil peut imposer aux entreprises étrangères les règles nécessaires au respect de l'intérêt général de ce pays d'accueil. Il s'agit là d'une matière délicate et aux contours un peu vagues. J'y reviendrai par après. La deuxième limite concerne le droit du contrat. L'Etat d'accueil peut imposer ses propres règles en cette matière.

3. LE CADRE ORGANIQUE

Si la réglementation maintient la pluralité des contrôles, tout en voulant réaliser un marché unique, reposant sur des bases communes, cela implique que les douze autorités concernées sont condamnées à collaborer entre elles pour réaliser cet objectif.

La collaboration des autorités de contrôle ne date pas d'hier. En réalité, elle existe presque depuis la fondation du Marché Commun. Dans le domaine strict de l'assurance, elle se développe au sein de deux instances : la Conférence des Services de Contrôle des pays de la CEE et le Comité des Assurances.

Mais des contacts existent, ou existeront dans un avenir proche, entre ces mêmes autorités et celles qui ont en charge la surveillance d'autres secteurs économiques, en particulier les banques et les institutions de crédit. J'évoquerai également ces formes de collaboration, qui sont vraisemblablement promises à un bel avenir.

La conférence des Services de Contrôle des pays de la CEE

Dès le début du Marché Commun, à la fin des années '50, les diverses autorités de contrôle des entreprises d'assurance ont ressenti la nécessité de se concerter en vue d'une harmonisation de leurs pratiques.

Cette Conférence est composée de représentants des douze pays membres de la Communauté. Les réunions sont à présent semestrielles.

La Conférence n'a pas de lien institutionnel avec les instances de la CEE. Toutefois, elle est reconnue par la Directive créant le Comité des Assurances. D'autre part, ses membres sont fréquemment appelés en tant qu'experts dans les débats européens. Un échange fructueux d'informations s'est ainsi peu à peu développé.

Dans les années '60, les travaux de la Conférence ont servi de référence aux rédacteurs des premières directives en matière d'assurance. On a pu ainsi dégager des notions communes, telles que les branches d'assurances ou la marge de solvabilité.

Au cours de la décennie suivante, la Conférence a établi plusieurs protocoles qui définissent les premières règles de collaboration entre les autorités de contrôle. Ces protocoles doivent, après l'entrée en vigueur des troisièmes directives, être remplacés par un protocole unique, véritable manuel de la collaboration entre contrôleurs.

Dans cette optique, l'échange d'informations entre autorités de contrôle peut être très utile au moins par la confrontation des expériences vécues.

A côté de ces problèmes, que l'on peut qualifier de classiques et nationaux, l'émergence du marché unique en introduit d'autres, plus spécifiques.

La première difficulté est de parler le même langage. Certes, les travaux de la Conférence des Services de Contrôle et les directives européennes ont déjà réalisé un travail considérable dans ce domaine. Mais il reste nécessaire d'affiner les détails. Ainsi en matière de règles prudentielles, l'idéal serait, par exemple, que tous les contrôles disposent de la même batterie de *early warning tests*. Des contacts existent dans ce but.

Une autre difficulté, et non des moindres, est la connaissance des marchés étrangers puisque une autorité doit contrôler l'activité de ses entreprises nationales sur le territoire des autres Etats-membres. La notion de marché doit être entendue de la manière la plus large. Elle englobe notamment la sinistralité propre à tel ou tel pays et les règles juridiques en vigueur.

Il est certain que la fréquence et le coût des sinistres varient fortement d'un pays à l'autre. Il faut donc que les tarifs pratiqués tiennent compte de ces sinistralités propres. Sans cela, l'entreprise se trouve en difficulté ou, si elle a les reins solides et travaille sur un marché relativement étroit, elle pratique du *dumping*. De telles pratiques sont, à terme, préjudiciable pour tout le marché en question. Le contrôleur d'une activité en LPS ou d'une succursale doit tenir compte de ces éléments dans son analyse. A l'inverse, il doit renseigner ses collègues étrangers sur la sinistralité de son propre pays.

Un échange d'informations doit aussi avoir lieu à propos des lois et règlements en vigueur sur les marchés étrangers. D'une part, certaines règles de droit influencent la sinistralité. Pensons notamment à la législation et la jurisprudence en matière de réparation de certains dommages. D'autre part, il y a le problème de l'intérêt général.

Cette notion, on l'a vu, est la limite des principes du *home country control*. C'est à chaque Etat qu'il appartient de déterminer ce qu'il considère comme l'intérêt général. C'est reconnaître qu'il existe encore des spécificités nationales qu'il importe de respecter pour ne pas déséquilibrer ou perturber ces marchés. Cependant le risque existe que l'intérêt général soit pris comme prétexte pour réintroduire les barrières que les troisièmes directives ont voulu abolir. Ce n'est pas vraiment aux autorités de contrôle de résoudre ces questions. En tant qu'organes de l'Etat, elles ne font qu'appliquer les lois qui, elles, définissent la notion d'intérêt général. En dernière instance, c'est la Cour de Justice des Communautés Européennes qui devra trancher. C'est elle qui affinera la notion d'intérêt général.

Je reconnais cependant volontiers que les experts des divers contrôles participent le plus souvent à l'élaboration de ces mêmes lois. Une concertation entre experts des différents Etats-membres est donc souhaitable à ce niveau.

L'internationalisation croissante des entreprises d'assurance impose aussi une collaboration plus étroite des différents contrôles dans des domaines tels que la surveillance de l'actionnariat ou des dirigeants effectifs des entreprises, ou encore à l'occasion de transferts d'activités d'un pays à l'autre. Dans ce même cadre, on a déjà vu que beaucoup de travaux des organisations réunissant les contrôleurs européens ont traité de la problématique des groupes d'assurances et des conglomérats financiers. Il s'agit vraisemblablement d'une matière qui connaîtra beaucoup de développement dans les années à venir.

On devrait également s'interroger sur le rôle des intermédiaires dans le cadre de la libre prestation de services. C'est le plus souvent par des courtiers que les entreprises non établies travailleront en LPS. Il est certain que le rôle des intermédiaires prendra de l'importance avec l'ouverture des frontières. Ce sera le plus souvent l'intermédiaire professionnel qui informera le client des différents produits disponibles, nationaux ou étrangers.

Déjà maintenant, l'Office de Contrôle belge a constaté que certains intermédiaires étaient en infraction, vis-à-vis de la réglementation belge et européenne dans des cas de libre prestation de services, réelle ou fictive. Il existe bien sûr une recommandation européenne sur la qualification des intermédiaires, ainsi que des lois ou des projets de lois nationales. Mais, dans ce domaine, beaucoup reste à faire à tous les niveaux.

Enfin, une série de problèmes est constituée par ce que j'appellerais l'exercice quotidien du *home country control*. Une chose est de dire qu'on va échanger des informations. Une autre est de réaliser concrètement cet échange. Quels documents faut-il communiquer ? Quand ? Comment faire pour effectuer un contrôle au siège d'une succursale établie dans un autre Etat-membre ? Comment prendre des sanctions ou des mesures contraignantes à l'égard d'une succursale ? Ce sont là des questions très pratiques et qui doivent recevoir des réponses pragmatiques le plus tôt possible. Deux voies se dégagent dès à présent : l'envoi de contrôleurs dans les pays voisins, avec l'aide des collègues de ce pays, ou le mandat des contrôleurs étrangers leur permettant d'agir au nom du contrôle du pays d'origine.

CONCLUSIONS

Lentement, mais sûrement, l'unification européenne fait son chemin, dans le droit, dans les faits et dans les mentalités.

L'assurance, malgré ses caractéristiques propres, n'échappe pas au phénomène. Certes l'harmonisation se fait par paliers successifs. Bien sûr, l'état actuel du droit communautaire reconnaît encore aux Etats-membres des spécificités propres. Cependant, l'ouverture des frontières en assurance se réalise dès aujourd'hui. Les douze contrôles européens sont donc amenés à modifier leurs pratiques pour tenir compte de cette réalité. Cela nécessite principalement un effort dans l'harmonisation des techniques de contrôle et une plus grande collaboration entre autorités de contrôle.

Cette collaboration ne date pas d'hier. La Conférence des Services de Contrôle a vu le jour dès l'origine du Marché Commun. Un climat de compréhension et de confiance a pu être créé, qui a permis le rapprochement des conceptions et des objectifs des différentes autorités de contrôle. Le Comité des Assurances, nouvellement créé, aidera les institutions européennes dans l'étude des problèmes généraux, l'élaboration de nouvelles règles ou les mesures d'exécution des règles existantes. Il ne faut pas oublier non plus le rapprochement des autorités du secteur des assurances et des autres secteurs financiers, notamment au sein du Comité de Bâle.

Divers problèmes se posent aux contrôleurs dans le cadre national et supra-national. Ce sont d'abord les difficultés actuelles des entreprises d'assurances, qui nécessitent une surveillance plus étroite. C'est ensuite l'obligation de connaître les marchés étrangers, afin de contrôler efficacement l'activité des entreprises sur ces marchés. L'internationalisation croissante de l'assurance nécessite un échange accru d'information sur les dirigeants et actionnaires ou en cas de transfert, sans oublier le rôle plus important des intermédiaires. Enfin, il faudra délimiter la pratique quotidienne du *home country control*.

On le voit, l'assurance aborde un tournant décisif et les conditions pour négocier le virage ne sont pas toujours idéales. Le sol est glissant et le véhicule n'a pas encore été bien rodé. Les risques de dérapage ne sont pas négligeables, mais on ne peut plus faire marche arrière ni même freiner. Nous sommes condamnés à aller de l'avant et à ne pas rater le virage. Etant d'une nature optimiste, je pense que nous arriverons à surmonter ces difficultés et il est probable que la route sera beaucoup plus droite et dégagée une fois ce cap franchi.