



Séminaire du GCAF

Groupe des contrôleurs d'assurance francophones

organisé par l'ACAPS

Autorité de contrôle des assurances et de la prévoyance sociale

à Rabat – 26 et 27 janvier 2023

Agenda, point 1.b:

Les fonds de garantie “insolvabilité”

ou “défaillance” d'assureurs **en France**

François Tempé – Service des Affaires Internationales Assurances – ACPR (Autorité de Contrôle Prudentiel et de Résolution)

Ce support est rédigé exclusivement dans le cadre du séminaire du GCAF. Il n'exprime pas le point de vue d'une institution



Abréviations

- ACP(pr)L: **Aucun créancier pire qu'en liquidation / péjoré par rapport à la liquidation (en anglais, NCWOL).**
Voir PBA 12.10 de l'AICA
- AICA: Association internationale des contrôleurs d'assurance (en anglais: IAIS)
- c.ass. : code des assurances français
- càd : c'est-à-dire
- CE: Commission européenne
- CMF: code monétaire et financier français
- DO: assurance dommages-ouvrage
- FGAO: Fonds de garantie des assurances obligatoires
- FGAP: Fonds de garantie des assurances de personnes
- FGDA: fonds de garantie de défaillance d'assureurs
- IAIS: International Association of Insurance Supervisors
- NCWOL: *No creditor worse off than in liquidation*
- PBA: Principe de base d'assurance de l'AICA
- PT: provisions techniques
- RC: responsabilité civile
- UE: Union européenne



Plan

- Abréviations
- Terminologie / Concepts
- 1. Le FGDA non vie: le FGAO
 - 1.a. Historique
 - 1.b. Couvertures & exclusions
 - 1.c. Procédure
- 2. Le FGDA en vie / ass. de personnes: le FGAP
 - 2.a. Pourquoi avoir créé un fonds vie
 - 2.b. Procédure; comment le FGAP interviendrait
 - 2.c. Limites d'intervention
 - 2.d. Financement
- Conclusion



Terminologie / Concepts

- Bien distinguer 2 fonctions distinctes:
 - Fonction 1: indemnisation des victimes d'accidents dont le responsable est inconnu ou non assuré,
 - **Fonction 2**: indemnisation des assurés (et des ayants droit de ces assurés) dont l'assureur est insolvable.

Pour certaines assurances —ex. RC auto, RC chasse— les 2 fonctions sont parfois / souvent exercées par le même organisme (par ex. en France).

Pour d'autres assurances —ex. l'assurance construction— la fonction 1 est peu pertinente (et souvent n'existe pas —par ex. en France).

Pour d'autres assurances enfin —ex. en vie—seule fonction 2 est pertinente



Terminologie / Concepts (suite)

- En langue anglaise, les fonds remplissant la *fonction 2* sont désignés diversement:
 - Au niveau de l'UE, et dans les orientations (mondiales) proposées par l'IFIGS » (cf. agenda, Point 3) : IGS — *Insurance Guarantee Schemes*;
 - Au niveau de l'AICA, PPS — *Policyholder Protection Schemes*
 - La terminologie adoptée en français (...)



Terminologie / Concepts (suite)

- La terminologie adoptée en français pourrait être **FGDA**, *Fonds de garantie défaillance* (ou: *contre les défaillances*) *d'assureurs*.
- L'abréviation FGI *Fonds de garantie insolvabilité*, a priori commode pour distinguer les « FG défaillance » des « FG accidents à responsable non identifié / non assuré », ne serait toutefois pas suffisamment inclusive, dans la mesure où les « FGDA » interviennent généralement en cas de **défaillance** d'un assureur, concept plus large que la stricte « insolvabilité »
- L'abréviation FGD *Fonds de garantie défaillance* qu'on pourrait envisager, présente l'inconvénient d'être déjà largement préemptée par les « *fonds de garantie des dépôts* » bancaires;
- L'abréviation FGA *Fonds de garantie défaillance* pourrait par contre être évitée en raison du risque de confusion avec les « fonds de garantie automobile » remplissant la fonction 1



1. Les FGDA français. En non-vie, le FGAO.

1.a. Historique

- FGAO, *Fonds de garantie des assurances obligatoires*
- Site web: taper *F G A O* sur un moteur de recherche
- FGAO créé initialement pour *fonction 1* —indemnisation des victimes d'accident de la circulation (et de chasse) à responsable inconnu ou non assuré—, mais a rapidement assumé **aussi** la *fonction 2* pour ces 2 branches d'assurance —substitution d'un assureur failli dans les branches RC auto et RC chasse.

Le FGAO s'appelait alors FGA, « Fonds de garantie automobile ».

- En 2000, ICD, un assureur délivrant des cautionnements obligatoires (très nombreux en France), a fait faillite. Il est alors apparu clairement qu'on ne pouvait obliger le public à s'assurer, sans fournir aussi « l'assurance de l'assurance ».



1.a. En assurance non-vie, le FGAO — Historique (suite)

- Dans cet esprit, le FGA *fonds de garantie automobile* est devenu le FGAO *fonds de garantie des assurances obligatoires*, et a couvert toutes les assurances obligatoires.
- En 2018, suite à des difficultés au niveau de l'UE, les assurances obligatoires couvertes par la *fonction 2* ont été réduites à la RC médicale, et à l'assurance construction « dommages ouvrage ». Les **insolvabilités** des autres assurances obligatoires — ex. RC construction, cautionnements obligatoires — ne sont désormais plus couvertes en France.
- Les difficultés UE provenaient d'une injonction de juin 2015 de CE à France, que FGAO suive le « principe du pays d'accueil », c'est-à-dire que FGAO devait couvrir en France les faillites d'assureurs de l'UE au même titre que les faillites d'assureurs français. Cela a amené à restreindre la couverture du FGAO, pour n'avoir pas à supporter un coût trop élevé de faillites UE « étrangères » en France.



1.b. Le FGAO — Couvertures et exclusions

- Par rapport aux assurés & victimes:
 - En RC auto, les indemnisations du FGAO se substituent exactement à celles dues par l'assureur défaillant;
 - Pour les autres assurances obligatoires (désormais la seule DO), une franchise de 10% est appliquée (art.R.421-50 c.ass.).
 - Hypothèse implicite (mais en partie contestable ou non applicable): l'acquéreur d'une maison (et antérieurement le souscripteur d'un cautionnement) est plus à même d'apprécier la solvabilité de l'assureur, que le souscripteur d'une RC auto.



1.b. Le FGAO — Couvertures et exclusions (suite)

- Par rapport aux dirigeants, actionnaires importants...
 - Les dirigeants, administrateurs, actionnaires à plus de 5%, assurés ayant pu bénéficier d'information privilégiées, sont exclus de la couverture (art. L.421-9 §II c.ass.).
Mêmes exclusions pour le FGAP (cf. *infra*).
 - Les tiers victimes sont toutefois indemnisées normalement — le FGAO disposant alors d'un recours contre les « assurés non couverts » responsables (art. L.421-9 §III c.ass.)



1.c. Le FGAO — Procédure

- Par rapport à l'assureur:
 - Avant que le FGAO n'intervienne, l'ACPR doit lancer un appel à transfert forcé du portefeuille de l'assureur défaillant. Tous les assureurs de l'UE peuvent soumissionner.
 - Le FGAO n'intervient qu'en cas d'échec de la procédure de transfert, ou lorsque les actifs transférés ne suffisent pas à couvrir les passifs: dans ce cas, le FGAO, dans les limite de ce qu'il aurait versé aux assurés, indemnise l'assureur cessionnaire (art. L.421-9-2 et R.421-51 c.ass.)
 - À la fin de la procédure de transfert (qu'elle ait ou non abouti), l'ACPR retire la totalité des agréments de l'assureur (art.L.612-33-2.II CMF)



2. Le fonds « assurances de personnes » le FGAP.

2.a. Pourquoi avoir créé un fonds vie

- Le FGAP — *Fonds de garantie des assurances de personnes*— a été créé en 1999 dans le contexte d'une faillite annoncée d'un (petit) assureur vie français, Europavie.
- Site web du FGAP: www.fgap.fr
- Les autorités françaises craignaient alors que la faillite d'un assureur vie, si petit soit-il, n'affecte durablement la confiance du public dans l'assurance;
→ d'où cette création «dans l'urgence» du FGAP.



2.a. Pourquoi avoir créé un fonds vie en France (suite)

- Finalement, le portefeuille d'Europavie (l'assureur vie en difficulté) a pu être transféré à un consortium d'assureurs solvables, sans aucune perte pour les assurés, de sorte que le FGAP n'a pas eu à intervenir.
- Depuis, le FGAP n'a jamais eu à intervenir.
- Question théorique: les problèmes devraient-ils résolus, de préférence **avant** qu'ils n'apparaissent, ou **après** qu'ils sont apparus?
ou moitié avant, moitié après...

La réponse à cette question a une incidence non seulement sur la décision de créer un FGAI, mais aussi sur la manière dont le FGAI sera financé: (plutôt) ex-ante, ou (plutôt) ex-post?



2.b. Comment le FGAP intervient (ou interviendrait): la procédure

- Le FGAP ne peut intervenir qu'après que l'ACPR a lancé un appel à transfert forcé du portefeuille de l'assureur défaillant; comme pour le FGAO, tous les assureurs de l'UE peuvent soumissionner;
- À la fin de la procédure de transfert (qu'elle ait ou non abouti), comme avec le FGAO, l'ACPR doit retirer la totalité des agréments de l'assureur (art.L.612-33-2.II CMF). Ce retrait total d'agrément entraîne la liquidation de l'assureur (art.L.326-1 c.ass.)



2.b. Comment le FGAP interviendrait (suite)

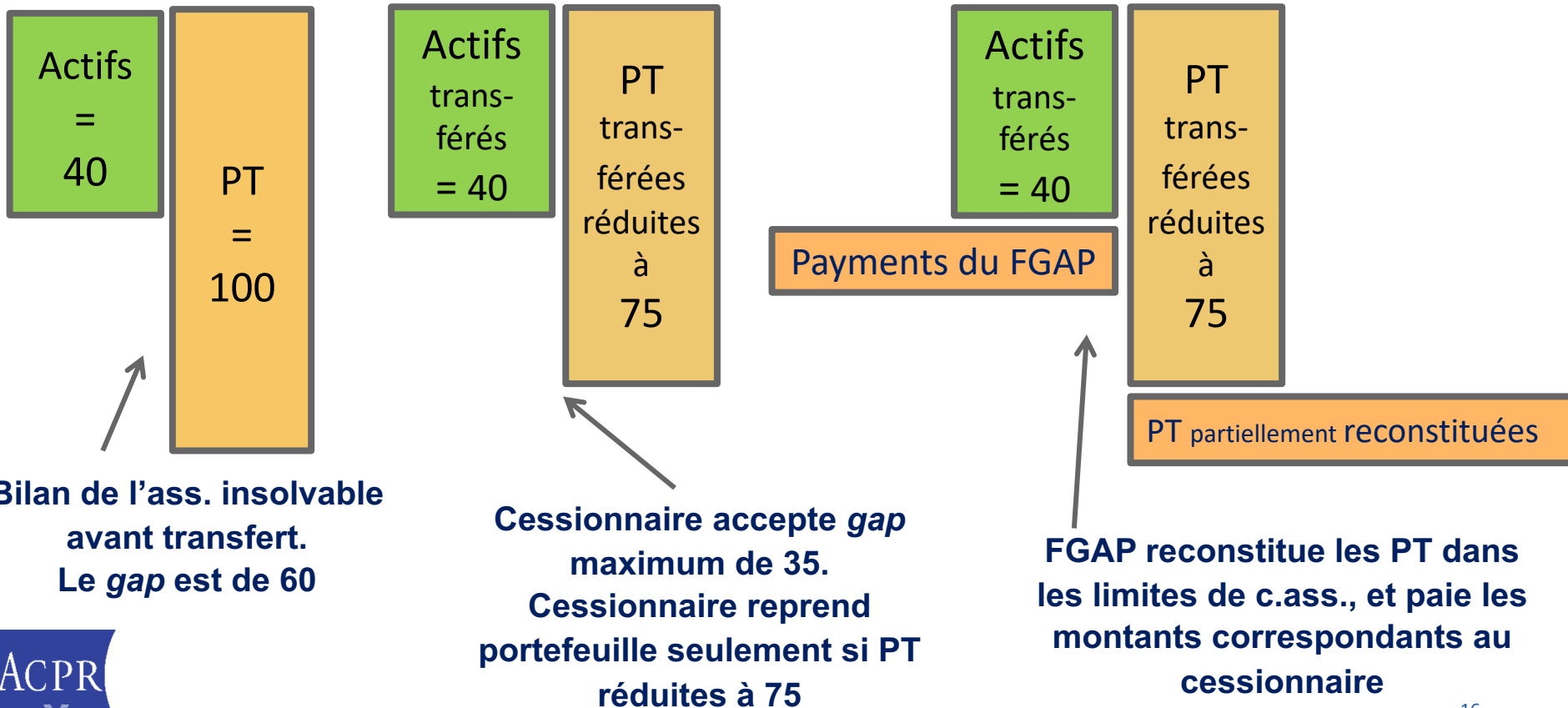
- Lorsque les actifs de l'assureur insolvable ne couvrent pas les provisions techniques (PT), il se peut qu'aucun cessionnaire n'accepte de combler le *gap* (le défaut de couverture). Dans ce cas, l'ACPR peut accepter que les PT soient **réduites**, de sorte qu'un cessionnaire puisse accepter de reprendre le portefeuille (ou une partie de celui-ci).

L'ACPR fait évaluer les actifs de l'assureur insolvable

L'ACPR peut décider des **taux de réduction différents** pour des portefeuilles différents ou pour différents types de contrats (art.R.423-4 c.ass.)

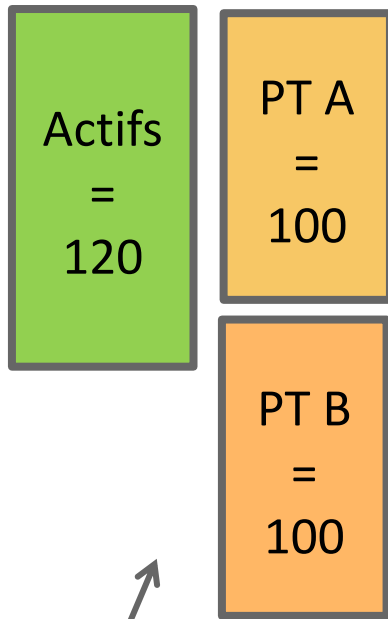
2.b. Comment le FGAP interviendrait (suite)

- Si l'ACPR réduit les PT (de manière qu'un cessionnaire accepte de reprendre le portefeuille), le FGAP compensera la réduction des PT dans les limites réglementaires de son intervention (cf. diapositives suivantes).

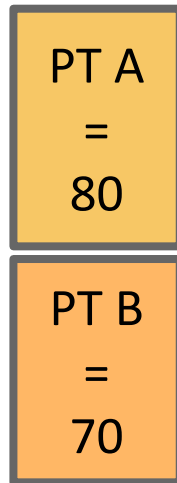


2.b. Exemple de taux de réduction différents des PT

- Situation possible d'un assureur insolvable avec **deux** portefeuilles de contrats A et B:



Bilan de l'ass.
insolvable avant
transfert



Un cessionnaire accepte de reprendre le portefeuille A si les PT sont réduites à 80

Un autre cessionnaire accepte de reprendre le portefeuille B si les PT sont réduites à 70

L'ACPR peut s'écarter de la règle '*pari passu*' si ça n'enfreint pas la règle ACPL / ACPrpL—Aucun créancier pire qu'en liquidation / "péjoré par rapport à la liquidation" (angl. NCWOL, *No Creditor Worse Off than in Liquidation*).

Dans l'exemple, tout taux de réduction inférieur (ou égal) à 40% observe la règle ACPL.



2.b. Comment le FGAP interviendrait (suite)

- Le FGAP intervient aussi après l'ouverture de la **liquidation judiciaire** de l'assureur, si la procédure de transfert a (totalement ou partiellement) échoué.

Dans le cas contraire où la procédure de transfert a totalement réussi (càd, tous les contrats d'assurance ont pu être transférés), alors le FGAP n'a pas à intervenir après l'ouverture de la liquidation, puisque aucun contrat d'assurance n'est resté chez l'assureur.



2.c. Sous quelles limites interviendrait le FGAP?

- Les limites sont spécifiées **par assuré** (pas par contrat)
(art.R423-7 c.ass.):
 - Indemnisation illimitée pour les prestations échues avant la date de notification à l'assureur d'appel à transfert forcé de son portefeuille,
 - Jusqu'à 70.000€ pour les prestations échues après cette date,
 - (Jusqu'à 90.000€ pour quelques annuités particulières)



2.c. Sous quelles limites interviendrait le FGAP? (suite)

- Montants globaux: 0,1% du total des PT du marché français (art. R.423-14 c.ass.)

Cela indique que le FGAP avait été initialement conçu dans le but de suppléer à des faillites d'assureurs-vie de petite ou moyenne taille.

Sur ce point, voir un document (en anglais) de la Banque nationale des PAYS-BAS (DNB), *Feasibility and affordability of an IGS in the Netherlands* (13/10/2022), p.11.



2.d. Financement du FGAP: les cotisations (financement *ex-ante*)

- Cotisations annuelles calculées pour que le FGAP dispose à tout moment de ressources égales à 0,05% des PT du marché français —avec un minimum de 15.000€ (art. R.423-13 c.ass.)
- 0,05% pourcentage identique pour tous les assureurs (ne dépend pas du risque de chaque assureur).
- En pratique, la cotisation annuelle est égale à 0,05 % de l'augmentation des PT au cours de l'année écoulée — sauf si le FGAP a dû se substituer à un assureur défaillant, dans ce cas le FGAP appellerait des cotisations additionnelles étalées sur 3 ans, lui permettant à nouveau de ressources égales à 0,05% des PT du marché français.(art.R423-15 c.ass.).



2.d. Financement du FGAP; frais généraux, financement *ex-post*

- Frais généraux faibles —177.937€ en 2021. Le FGAP n'a pas de personnel permanent.
- Si les indemnisations dues le FGAP dépassent 0,05% du total des PT du marché français, le FGAP peut emprunter toute somme nécessaire, plafonnée à 0,05% des PT;

Comme indiqué plus haut, cela suggère que le FGAP a été conçu à l'origine pour financer des défaillances de "petite taille". En cas de défaillance de taille moyenne, ces limites pourraient être relevées.

L'idée était aussi de ne pas effrayer les assureur : il fallait « adoucir la pilule » —faire en sorte que la potion n'apparaisse pas trop « amère »... en observant que la création d'un FGDA améliore la discipline de marché



Conclusion: des FGDA, en avoir ou pas?

- Outre une meilleure protection des assurés, les FGDA financés par l'industrie (par les assureurs) ont la vertu d'instaurer une discipline de marché: chaque assureur devient intéressé à éviter la faillite d'un concurrent;
- Effet vertueux existe même si couverture du FGDA seulement partielle (cf. le jeu des franchises pour l'aléa moral des assurés) ;
- Un financement *ex-ante* intégral est probablement un objectif trop ambitieux et trop couteux;
- Pour les marchés de petite taille, des fonds communautaires devraient être envisagés;
- Les inconvénients parfois avancés —aléa moral, càd moindre vigilance des assurés qui se sauraient couverts en toute circonstance— ne semblent démontrés par aucune observation empirique (cf. points 2.b et 3 du séminaire), et peuvent de toute façon être écartés via des franchises & plafonds à l'intervention du FGDA.

Merci pour votre attention

Questions?

Contact: francois.tempe@acpr.banque-france.fr

