



Bruxelles, le 17.3.2016
COM(2016) 153 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur le fonctionnement du règlement (UE) n° 267/2010 de la Commission concernant l'application de l'article 101, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne à certaines catégories d'accords, de décisions et de pratiques concertées dans le secteur des assurances

{SWD(2016) 62 final}
{SWD(2016) 63 final}

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur le fonctionnement du règlement (UE) n° 267/2010 de la Commission concernant l'application de l'article 101, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne à certaines catégories d'accords, de décisions et de pratiques concertées dans le secteur des assurances

1. INTRODUCTION

1. En vertu de l'article 101, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), les accords entre entreprises qui restreignent la concurrence au sens de l'article 101, paragraphe 1, du TFUE peuvent être déclarés compatibles avec le marché intérieur s'ils contribuent à promouvoir le progrès technique ou économique ou à améliorer la production ou la distribution des produits, tout en réservant aux utilisateurs une partie équitable du profit qui en résulte, pour autant que les restrictions soient limitées à ce qui est strictement nécessaire (principe de proportionnalité) et qu'elles n'éliminent pas la concurrence sur une partie substantielle du marché de produits en cause.
2. Par le règlement (CEE) n° 1534/91¹ (le «règlement d'habilitation»), le Conseil a habilité la Commission à adopter des règlements concernant l'application de l'article 101, paragraphe 3, du TFUE à certains types d'accords entre entreprises, de décisions d'associations d'entreprises et de pratiques concertées dans le secteur des assurances. Le 24 mars 2010, sur la base du règlement d'habilitation, la Commission a adopté le règlement (UE) n° 267/2010² [le «règlement d'exemption par catégorie dans le secteur des assurances (RECA)»] qui exempte deux catégories d'accords dans le secteur des assurances.
3. Le RECA exempte, à certaines conditions, les accords conclus entre des (ré)assureurs en vue d'échanger des informations sous la forme de compilations, de tables et d'études réalisées conjointement et la couverture en commun de certains types de risques au moyen de «groupements de coassurance ou de coréassurance». Le RECA actuel est entré en vigueur le 1^{er} avril 2010 et expirera le 31 mars 2017. Il vise à protéger efficacement la concurrence tout en procurant des avantages aux consommateurs et en garantissant une sécurité juridique suffisante aux entreprises.
4. En vertu de l'article 8 du règlement d'habilitation, la Commission doit présenter un rapport sur le fonctionnement et l'avenir du RECA au plus tard six ans après son entrée en vigueur.
5. Le secteur des assurances est l'un des trois secteurs (les deux autres étant le transport maritime de ligne et la distribution de véhicules automobiles) qui bénéficient encore d'un règlement d'exemption par catégorie (REC). Dans certains autres secteurs (tels que les transports maritime et aérien), le REC n'a pas été renouvelé. Le premier

¹ JO L 143 du 7.6.1991, p. 1.

² JO L 83 du 30.3.2010, p. 1.

règlement d'exemption par catégorie dans le secteur des assurances a été adopté en 1992 et renouvelé deux fois, avec modifications, en 2003 et en 2010. En 2010, notamment, la Commission a réduit le nombre de catégories d'accords bénéficiant d'une exemption qui, de quatre, a été ramené au nombre actuel de deux et a adopté une communication fournissant des orientations sur l'application du RECA (la «communication RECA»)³.

6. La Commission procède actuellement à une analyse approfondie des différentes options envisageables avant l'expiration du RECA actuel: non-renouvellement, renouvellement partiel (maintien d'une seule exemption et/ou renouvellement assorti de modifications) et renouvellement⁴.
7. Un réexamen formel de l'utilisation et du fonctionnement du RECA a débuté en février 2014 avec la consultation par questionnaire des autorités nationales de la concurrence (ANC)⁵, suivie, en mai 2014, de la publication d'une feuille de route. Une réunion s'est tenue avec les ANC en juin 2014. Une consultation publique a été menée entre août et novembre 2014 et, en décembre de la même année, des questionnaires complémentaires ciblés ont été adressés à des groupements, clients, fédérations d'intermédiaires/courtiers et associations d'assurance mutuelle. À partir de novembre 2014, des réunions bilatérales et des téléconférences ont été organisées avec certaines parties prenantes, notamment avec des associations nationales d'assureurs et des groupements.
8. Le présent rapport a pour but de présenter les conclusions préliminaires de la Commission sur le fonctionnement et l'avenir du RECA à ce stade et ne préjuge en aucune façon de la décision finale qui sera prise par cette dernière à l'issue de l'analyse d'impact. Il constitue une étape du processus de consultation global auquel toutes les parties prenantes ont été invitées à participer et doit être lu en liaison avec le document de travail des services de la Commission qui l'accompagne, lequel présente de manière plus détaillée le point de vue du personnel de la Commission sur les différents points évoqués.
9. Le réexamen se poursuivra jusqu'au début de 2017 et s'achèvera avec la conclusion de l'analyse d'impact. La Commission a commandé deux études sur des questions ayant trait au fonctionnement du RECA qui ont été soulevées par les parties prenantes lors de la consultation: la substituabilité du côté de l'offre dans le secteur des assurances et les effets des différentes formes de coassurance et de coréassurance disponibles sur le marché⁶. Ces études contribueront à la vue d'ensemble du marché sur laquelle la Commission fondera ses propositions finales sur l'avenir du RECA.

³ *Communication de la Commission concernant l'application de l'article 101, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne à certaines catégories d'accords, de décisions et de pratiques concertées dans le secteur des assurances* (JO C 82 du 30.3.2010, p. 2).

⁴ Les détails du processus sont exposés dans le formulaire d'analyse d'impact initiale: http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2016_comp_001_review_iber_en.pdf.

⁵ Les ANC des 28 États membres de l'UE et l'Autorité de surveillance AELE.

⁶ http://ec.europa.eu/competition/calls/tenders_open.html.

2. PRINCIPALES CONSTATATIONS ET ÉVALUATION

10. Afin d'évaluer le fonctionnement du RECA et, ensuite, de déterminer s'il convient de renouveler celui-ci et, dans l'affirmative, dans quelle mesure, la Commission s'est efforcée de répondre à deux questions fondamentales liées.

Question n° 1: le secteur des assurances présente-t-il toujours des caractéristiques particulières créant un besoin accru de coopération dans les domaines qui bénéficient encore d'une exemption au titre du RECA?

Question n° 2: dans l'affirmative, un instrument exceptionnel tel qu'un REC est-il encore nécessaire pour pouvoir répondre à ce besoin accru de coopération?

11. La consultation publique de 2014 et la collecte de données qui a suivi ont été structurées et menées de manière à répondre à ces deux questions et à soutenir la future analyse d'impact des options envisageables pour l'avenir du RECA.

12. En mai 2015, la Commission européenne a adopté une nouvelle approche en faveur d'une meilleure réglementation qui prévoit une consultation plus systématique et plus transparente des parties prenantes, une amélioration des analyses d'impact et la prise en compte des enseignements tirés de l'expérience passée. Le réexamen du RECA ayant été lancé au début de 2014, il n'a pas suivi toutes les étapes définies dans les nouvelles lignes directrices pour l'amélioration de la réglementation. Il a néanmoins été mené dans un esprit d'ouverture et de transparence et les principaux éléments propres aux évaluations rétrospectives ont été respectés. En conséquence, l'analyse du besoin accru de coopération a permis à la Commission de vérifier l'utilité d'une telle approche, tandis que l'analyse de la nécessité d'un REC a tenu compte de sa cohérence, de son efficience et de son efficacité.

13. Les principales constatations à ce stade du processus de réexamen et leur évaluation sont exposées ci-après:

(a) **Besoin accru de coopération**

Échange d'informations: compilations, tables et études

14. L'article 2, point a), du RECA exempte, à certaines conditions, les accords conclus entre des entreprises du secteur des assurances qui concernent «*la compilation et la diffusion en commun d'informations nécessaires aux fins: i) du calcul du coût de couverture moyen d'un risque donné dans le passé (ci-après «compilations»); et ii) de la mise au point de tables de mortalité et de fréquence des cas de maladie, accident et invalidité pour les assurances comportant un élément de capitalisation*». Son article 2, point b), exempte aussi, à certaines conditions, «*la réalisation en commun d'études sur l'incidence probable de circonstances générales étrangères aux entreprises concernées, soit sur la fréquence ou l'ampleur des sinistres futurs pour un risque ou une catégorie de risques donnés, soit sur la rentabilité de différents types d'investissement, et la diffusion des résultats de ces études*».

15. Pour tarifier les risques, les assureurs cherchent généralement à réduire l'écart entre la valeur réelle des sinistres, d'une part, et les primes versées par les assurés, de l'autre. L'assurance est un produit qui couvre des risques futurs, dont le coût est inconnu au moment de la conclusion du contrat d'assurance. En conséquence, la disponibilité de données statistiques appropriées et exactes sur le coût réel de la couverture des diverses catégories de risques est indispensable pour pouvoir exercer des activités dans les différents segments du secteur des assurances. En outre, il apparaît qu'aucun assureur pris individuellement ne dispose de données statistiques suffisantes sur les risques pour pouvoir procéder à des calculs précis.
16. En échangeant des informations sous forme de compilations, tables et études réalisées conjointement, les assureurs peuvent rassembler des statistiques plus fiables et acquérir une meilleure connaissance des risques assurés, ce qui permet une tarification plus fiable des risques et, partant, une réduction des marges et, au final, des prix payés par les consommateurs. L'échange de données statistiques est donc de nature à favoriser le bon fonctionnement du secteur des assurances. En outre, en réalisant ce type d'études conjointes, les assureurs appréhendent mieux l'évolution probable des risques concernés. Ce raisonnement ne saurait s'appliquer à la réalisation conjointe d'études sur la rentabilité de différents types d'investissements. Tout d'abord, cette catégorie n'est pas couverte par le règlement d'habilitation de 1991. Ensuite, la rentabilité des investissements n'est pas liée à la connaissance d'un risque assuré ou à l'établissement des primes de risque. En effet, l'analyse des autres décisions d'investissement possibles n'est pas propre au secteur des assurances, mais commune à l'ensemble des entreprises quel que soit leur secteur d'activité.
17. La directive solvabilité II sur les activités d'assurance et de réassurance⁷, qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016, fixe des exigences plus strictes en matière de capital à risque et impose aux (ré)assureurs de calculer la meilleure estimation de leurs engagements, ce qui pourrait obliger davantage les assureurs à conserver des informations plus exactes et plus précises sur les risques afin de calculer des réserves suffisantes dans leurs bilans.

Couverture en commun de certains types de risques (groupements)

18. L'article 5 du RECA exempte les accords portant sur la constitution et le fonctionnement de groupements d'entreprises d'assurance (groupements de coassurance) ou d'entreprises d'assurance et d'entreprises de réassurance (groupements de coréassurance) pour la couverture en commun de risques, à certaines conditions, notamment à la condition que la part de marché de ces groupements n'excède pas un certain seuil (20 % pour les groupements de coassurance et 25 % pour les groupements de coréassurance). En outre, l'article 6 exempte pour une période de trois ans à compter de la date de leur constitution les groupements de coassurance et de coréassurance qui couvrent des risques nouveaux.
19. À ce stade, les données recueillies dans le cadre du réexamen montrent que les assureurs doivent souvent coopérer pour couvrir certains grands risques non

⁷ Directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice (JO L 335 du 17.12.2009, p. 1).

conventionnels liés, notamment, au terrorisme, à la production d'énergie nucléaire et à la protection de l'environnement, lorsque l'ampleur et l'étendue de ces risques font qu'il est plus difficile, voire impossible, pour un assureur de les couvrir seul, contrairement aux risques plus faibles et plus conventionnels, tels que l'assurance véhicule à moteur et l'assurance-vie, qui sont généralement pris en charge par un assureur unique. Lorsque la nature du risque est telle qu'aucun assureur n'a la capacité nécessaire pour l'assurer, la co(ré)assurance permet aux assureurs de couvrir un nombre suffisant de risques pour que le profil de risque du portefeuille corresponde à celui de l'ensemble de la catégorie de risques concernée.

20. D'après les informations disponibles à ce jour, sur les dix dernières années, le marché de l'assurance a mis au point des méthodes plus compétitives de coassurance et de coréassurance des risques, comme le recours à un courtier pour les opérations de coassurance et de coréassurance ou les pouvoirs de souscription à aliments (line-slips). Il s'agit de solutions viables susceptibles de remplacer les groupes institutionnalisés de coassurance et de coréassurance qui bénéficient d'une exemption au titre du RECA. Qui plus est, l'assurance n'est pas le seul secteur dans lequel les entreprises ont tendance à coopérer sur de grands projets spécifiques pour répartir les coûts et les risques (c'est le cas, par exemple, pour les grands projets de construction).
21. En résumé cette constatation ne permet toutefois pas de nier totalement le fait qu'il existe de manière plus générale un besoin accru de coopération pour couvrir certaines catégories de grands risques non conventionnels dans le secteur des assurances.

Conclusion

22. En conséquence, la Commission considère à ce stade que les deux formes de coopération couvertes par le RECA semblent spécifiques au secteur des assurances, à l'exception des études sur la rentabilité des différents types d'investissements. Par conséquent, l'existence de raisons objectives de maintenir les règles énoncées aux chapitres II et III du RECA dépend in fine de la réponse à la question de savoir si chacune des catégories d'accords, de décisions et de pratiques concertées couvertes par ces chapitres doit être protégée par un instrument juridique exceptionnel tel qu'un REC ou si des orientations appropriées suffiraient.

(b) Nécessité d'un REC

Échange d'informations: compilations, tables et études

23. Lors de la consultation publique, pour évaluer soigneusement les effets d'un éventuel non-renouvellement des exemptions accordées par le RECA, la Commission a invité les parties prenantes à expliquer de manière détaillée en quoi leur comportement commercial pourrait s'en trouver concrètement modifié et de quantifier, ou tout au moins de qualifier d'importants ou non, les coûts supplémentaires qu'ils auraient à supporter et l'impact de ces coûts sur les primes au final. Toutefois, dans leur grande majorité, les parties prenantes n'ont pas quantifié les effets escomptés d'un non-renouvellement, se bornant à formuler des observations de nature générale sur les effets potentiels d'une coopération plus réduite.

24. Les parties prenantes (à savoir des compagnies d'assurance et des associations d'assureurs) qui ont pris position sur l'avenir de l'exemption accordée pour les compilations, tables et études réalisées conjointement sont favorables au maintien de celle-ci, mais n'ont avancé que des arguments généraux pour étayer leur point de vue. Par exemple, un certain nombre d'entre elles ont fait valoir que le non-renouvellement serait source d'insécurité juridique quant au caractère admissible de la coopération et que les lignes directrices horizontales de la Commission⁸ actuellement en vigueur ne fournissent pas d'orientations appropriées concernant l'auto-évaluation (parce qu'elles ne tiennent pas suffisamment compte des caractéristiques distinctives du secteur des assurances).
25. D'après les répondants, ce sentiment d'insécurité juridique aurait plusieurs effets négatifs et entraînerait notamment des coûts de mise en conformité plus élevés, ainsi qu'une éventuelle diminution de la coopération. Ces parties prenantes laissent également entendre que certains grands opérateurs historiques, qui n'ont pas nécessairement besoin de données statistiques supplémentaires pour évaluer correctement les risques, pourraient ne plus voir l'intérêt de partager les informations dont ils disposent avec des assureurs de moindre envergure ou des nouveaux entrants potentiels, qui ont plus de mal d'estimer les risques, car moins présents sur le marché voire absents de celui-ci, ce qui pourrait réduire la concurrence et nuire aux intérêts des consommateurs. Selon elles, l'obligation imposée par le RECA de fournir des données anonymisées et agrégées sur les risques à des conditions raisonnables, abordables et non discriminatoires garantit des conditions de concurrence équitables entre petits et grands assureurs et facilite l'entrée de nouveaux opérateurs sur le marché.
26. Ces parties prenantes font également valoir que le fait de disposer de moins de données sur les risques pourrait réduire la confiance dans les calculs de la meilleure estimation des engagements qui doivent obligatoirement être effectués par les assureurs et amener ces derniers à constituer plus de provisions afin de disposer de réserves suffisantes pour faire face aux incertitudes et au passif éventuel.
27. La Commission estime toutefois qu'il existe des orientations permettant de préserver les échanges d'informations.
28. Les lignes directrices horizontales de la Commission, adoptées après l'entrée en vigueur du RECA, comportent un chapitre spécifique consacré aux accords portant sur l'échange d'informations. Les principes qui y sont énoncés s'appliquent pleinement au secteur des assurances et constituent une bonne base pour procéder à une auto-évaluation du caractère admissible de la réalisation et de la diffusion en commun de compilations, tables et études.
29. Il est reconnu explicitement dans les lignes directrices que *«[l]es échanges de données réellement agrégées, c'est-à-dire de données dans lesquelles il est suffisamment malaisé de distinguer les informations se rapportant à une entreprise donnée, sont*

⁸ Lignes directrices sur l'applicabilité de l'article 101 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux accords de coopération horizontale, communication 2011/C 11/01 de la Commission (JO C 11 du 14.1.2011, p. 1).

nettement moins susceptibles d'avoir des effets restrictifs sur la concurrence que les échanges de données propres à des entreprises précises»⁹. En outre, «[l]a collecte et la publication de données de marché agrégées (telles que des données de vente, des données sur les capacités ou des données sur le coût des intrants et des composants) par une organisation professionnelle ou une société spécialisée en stratégie commerciale peuvent profiter tant aux fournisseurs qu'aux consommateurs en leur permettant d'avoir une vue plus claire de la situation économique d'un secteur. La collecte et la publication de telles données peuvent permettre aux acteurs du marché de faire des choix en meilleure connaissance de cause afin d'adapter efficacement leur stratégie aux conditions de marché. Plus généralement, à moins qu'il n'ait lieu dans le cadre d'un oligopole étroit, il est peu probable que l'échange de données agrégées produise des effets restrictifs sur la concurrence»¹⁰.

30. Il y est également reconnu que *«[l']échange de données relatives aux consommateurs entre des entreprises opérant sur des marchés caractérisés par des informations asymétriques en la matière peut également permettre l'obtention de gains d'efficacité. Par exemple, le fait de suivre les comportements antérieurs des clients en termes d'accidents ou de risques de défaillance de l'emprunteur incite les consommateurs à limiter leur exposition au risque. Cela permet également de détecter les consommateurs pour lesquels le risque est moins élevé et auxquels il conviendrait d'accorder des prix moins élevés. Dans ce contexte, l'échange d'informations peut également limiter la possibilité, pour les entreprises, de retenir leur clientèle de force et, partant, permettre une concurrence accrue. En effet, les informations sont généralement spécifiques à une relation donnée; les consommateurs perdraient alors le bénéfice de ces informations s'ils décidaient de se tourner vers une autre entreprise. Le secteur bancaire et le secteur des assurances illustrent bien ces gains d'efficacité, car il s'y produit de nombreux échanges d'informations sur les défaillances des consommateurs et les caractéristiques des risques encourus»¹¹.*

31. Les lignes directrices protègent l'existence de ce type de coopération dans le secteur des assurances. Les principes qui y sont énoncés reflètent ceux du RECA et exemptent les échanges d'informations entre assureurs. Par conséquent, si le RECA devait ne pas être renouvelé, il existerait déjà des orientations équivalentes de la Commission pour aider les assureurs à auto-évaluer le caractère admissible de leur coopération. Pour la même raison, une évaluation de la conformité par les fédérations nationales des sociétés d'assurance, qui sont actuellement les principaux intermédiaires pour ce qui est de la compilation et de la diffusion des données sur les risques, ne devrait pas avoir d'incidence sensible sur les coûts de mise en conformité dans le cadre des lignes directrices horizontales. Les fédérations et intermédiaires concernés sont tenus, dans le cadre du RECA et du règlement n° 1/2003¹², de veiller à ce que la collecte et la

⁹ Point 89.

¹⁰ Point 89.

¹¹ Point 97.

¹² Règlement (CE) n°1/2003 du Conseil du 16 décembre 2002 relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 du traité

diffusion de données sur les risques sous la forme de compilations, de tables et d'études soient conformes à ces dispositions de fond.

32. De plus, pour ce qui est de l'intérêt à coopérer, le risque présumé d'une réduction de la coopération aux fins de la réalisation en commun de compilations, de tables et d'études en cas de non-renouvellement du chapitre concerné du RECA semble très faible. Si, comme l'ont affirmé les compagnies d'assurance lors de la consultation publique, la coopération dans ce domaine est indispensable pour le secteur des assurances, il est très peu probable que le besoin essentiel de coopération invoqué ne l'emporte pas sur un éventuel affaiblissement de la sécurité juridique résultant de l'expiration de l'exemption.
33. Au stade actuel, il est donc permis de douter de la nécessité de maintenir un REC pour les compilations, tables et études réalisées conjointement, surtout qu'il existe d'autres instruments d'orientation (tels que les communications) pouvant être utilisés pour compléter, au besoin, les dispositions pertinentes des lignes directrices horizontales. En conclusion, la Commission considère qu'il est permis de douter de la nécessité de disposer d'un REC spécifique pour garantir le bon fonctionnement du secteur et favoriser certaines formes d'échanges d'informations.

Couverture en commun de certains types de risques (groupements)

34. De manière générale, les parties prenantes qui ont participé à la consultation publique (principalement des compagnies d'assurance et leurs associations) ont soutenu que laisser expirer l'exemption dont bénéficient les groupements entraînerait un affaiblissement de la sécurité juridique quant à l'admissibilité de la coopération sous la forme de groupements, ce qui, à son tour, provoquerait une hausse des coûts de mise en conformité pour les assureurs et une prudence excessive à l'égard de la conclusion de certains accords de groupement. Il est allégué que cela pourrait amener les assureurs à augmenter les primes et, dans certains cas, aller jusqu'à entraîner la dissolution de groupements existants, notamment dans le domaine des risques aggravés et catastrophiques, ce qui pourrait signifier la disparition de certains produits de coassurance au détriment des consommateurs.
35. Toutefois, les répondants n'ont pas fourni d'éléments concrets à l'appui de ces déclarations générales sur les effets prétendument négatifs d'un non-renouvellement éventuel de l'exemption dont les groupements bénéficient actuellement. Il était demandé, dans certaines parties du questionnaire de consultation, d'expliquer de manière détaillée en quoi le non-renouvellement modifierait le comportement des entreprises, le but étant d'en mesurer et d'en quantifier les effets sur les coûts et les prix. Or, la majorité des répondants ont laissé ces parties sans réponse.
36. Avant le lancement de la consultation publique, la Commission a publié une étude sur les groupements de coassurance et de coréassurance et sur les accords de coassurance et de coréassurance ponctuels conclus sur le marché de souscription¹³. Cette étude était

¹³ *Étude sur les groupements de coassurance et de coréassurance et sur les accords de coassurance et de coréassurance ponctuels conclus sur le marché de souscription* [Study on co(re)insurance pools and on ad hoc co(re)insurance agreements on the subscription market]; http://ec.europa.eu/competition/sectors/financial_services/KD0414707ENN.pdf.

fondée sur des entretiens réalisés à travers l'UE-27. Sur la base de la définition qu'en donne le RECA, seuls 46¹⁴ groupements actifs ont été recensés pour l'ensemble de l'UE. L'étude concluait que *de nombreux groupements sont constitués pour couvrir un risque catastrophique (nucléaire, environnemental, terroriste), mais qu'il existe d'autres options pour ce type de risques. En effet, les marchés de l'assurance et d'autres mécanismes, tels que les assureurs bénéficiant d'une garantie d'État, couvrent aussi certains de ces risques. À côté de ces groupements, constitués pour couvrir des risques majeurs, d'autres arrangements sont conclus entre assureurs pour faire face aux risques que le marché de l'assurance ne veut pas garantir ou pour tirer parti d'une niche de marché, plusieurs assureurs s'unissant pour constituer une capacité de couverture sur le marché de souscription*»¹⁵.

37. Le nombre de groupements recensés est sensiblement moindre qu'initialement prévu. Sur les 100 arrangements qui étaient présumés répondre à la définition donnée dans le RECA, 39 ont finalement été exclus du champ de l'étude à la suite des entretiens¹⁶. Sur les 61 accords restants, considérés comme répondant potentiellement à la définition, 15 n'étaient plus opérationnels, à savoir qu'ils étaient en phase de dissolution¹⁷. Près d'un quart des groupements conformes au RECA avaient donc décidé de quitter le marché, ce qui a encore réduit le nombre d'accords susceptibles de répondre à la définition.
38. S'agissant du recours à l'exemption applicable aux groupements, l'étude a également indiqué que¹⁸ *les taux de réponse aux questions concernant l'auto-évaluation, le marché en cause et les parts de marché étaient décevants. Certains des groupements n'avaient pas procédé à une auto-évaluation complète, car ils se considéraient comme exemptés au motif qu'ils couvraient des risques nouveaux ou étaient convaincus que leur part de marché était inférieure au seuil de 20 %. Dans l'ensemble, la connaissance du RECA s'est révélée mitigée, même si les groupements qui avaient réévalué leur situation depuis la publication du nouveau REC n'ont pas rapporté de changement au niveau de leur statut de conformité.*
39. L'étude a montré¹⁹ que *des incertitudes entouraient la définition, ce qui comportait un risque de décalage entre la façon dont le secteur percevait les groupements et les intentions du REC et pouvait indiquer qu'il était nécessaire d'apporter des éclaircissements: ces incertitudes ont des répercussions à la fois sur l'identification des groupements eux-mêmes et leur définition, lorsque des arrangements de type «groupement» sont conclus par des parties autres que des assureurs, notamment par des intermédiaires, et elles méritent d'être étudiées en dehors du cadre du présent rapport.*

¹⁴ 47 pour l'UE-28.

¹⁵ Voir la synthèse de l'étude, p. ii.

¹⁶ Voir p. 13, point 59, et p. 309, tableau 2.

¹⁷ Voir le résumé (p. ii), p. 41, point 162 et tableau 13.

¹⁸ Voir le résumé, p. iii.

¹⁹ Voir le résumé, p. iii.

40. L'étude a également conclu que *le fonctionnement des groupements était hétérogène et que chaque groupement devait être évalué sur la base des circonstances qui lui sont propres.*
41. Les résultats de l'étude ont été examinés à l'occasion d'un atelier organisé avec des parties prenantes en mars 2013 et les principales constatations ont été confirmées:
- il existe déjà des formes de coopération différentes des groupements, mais au rôle similaire, sur le marché de la coassurance et de la coréassurance;
 - il semble que les acteurs du marché ne savent pas clairement lesquelles, parmi ces formes de coopération, constituent des groupements de coassurance et de coréassurance au sens du RECA et pourraient donc bénéficier de l'exemption applicable aux groupements;
 - la définition des marchés de produits et des marchés géographiques sur lesquels les groupements opèrent, ainsi que la définition de nouveaux risques au sens du RECA ne semblent pas claires pour tous les participants au marché; et
 - bien que les participants au marché estiment que les groupements restent nécessaires pour certains risques, ils reconnaissent que le marché pourrait évoluer vers des solutions de coassurance et de coréassurance plus souples et plus favorables à la concurrence.
42. L'article 5 du RECA dispose que les accords portant sur la constitution et le fonctionnement de groupements sont exemptés. La pratique décisionnelle de la Commission²⁰ établit une distinction entre les notions de «constitution» et de «fonctionnement». S'agissant de la constitution, la Commission considère que le simple fait qu'un groupement puisse être nécessaire ne suffit pas pour conclure que ce dernier ne fausse pas la concurrence. Elle examine donc le fonctionnement du groupement pour s'assurer que tout arrangement supplémentaire conclu par ses membres en vue de son exploitation est purement subordonné, et donc nécessaire, à son fonctionnement. La Commission a estimé, dans plusieurs affaires²¹, qu'un groupement ne saurait être considéré comme globalement compatible avec le marché intérieur, si sa viabilité peut être garantie dans des conditions de fonctionnement moins restrictives. Ce critère de compatibilité est toujours appliqué à ce jour.
43. Les observations sur les tendances du marché recueillies au cours du réexamen indiquent que la coopération actuelle entre les (ré)assureurs pour co(ré)assurer des risques est très hétérogène et ne repose en aucun cas sur les groupements

²⁰ *Décision P&I Clubs de 1985 (affaires 30373 et 37143); décision Assurpol; décision Teko; décision Lloyd's/ILU; quatre lettres de confort pour des groupements d'assurance et de coassurance nucléaires, Svenska atomförsäkringspoolen (affaire COMP/37.363), Pool Italiano Rischi Atomici (affaire COMP/34.985) et Aseguradores Riesgos Nucleares (affaire COMP/34.558), voir le XXXI^e rapport sur la politique de concurrence (2001), point 203, et Deutsche Kernreaktorversicherungsgemeinschaft (DKVG) (affaire COMP/36.053), voir le XXXII^e rapport sur la politique de concurrence (2002), p. 218. Voir également le document de travail des services de la Commission accompagnant le rapport sur le RECA de 2009 [SEC(2009) 364], point 125 .*

²¹ Par exemple, *Assurpol* (JO L 37 du 14.2.1992, p. 16) et *P&I Clubs* (JO L 125 du 19.5.1999, p. 12).

institutionnalisés bénéficiant d'une exemption au titre du RECA. Le réexamen met en évidence une tendance toujours plus forte sur le marché: les groupements institutionnalisés constitués de leur propre initiative par des assureurs laissent progressivement la place à des formes de coopération entre (ré)assureurs qui sont plus favorables à la concurrence.

44. Ces autres formes d'accords de coassurance et de coréassurance sont fréquemment conclues entre des intermédiaires/courtiers qui créent des lignes d'assurance ou des paquets d'assurances de leur propre initiative ou à la demande d'un client ou d'un assureur, souvent par voie d'appel d'offres, pour répondre à des besoins spécifiques. Contrairement aux groupements institutionnalisés classiques, ces formes plus concurrentielles de coassurance et de coréassurance ne sont pas couvertes par le RECA, bien que l'on puisse faire valoir, au vu de leurs caractéristiques, qu'elles sont davantage susceptibles de déboucher sur une efficacité partagée. Ces autres formes d'accords de coassurance et de coréassurance mettent les assureurs en concurrence à des degrés divers, en fonction du niveau de coordination entre assureurs autorisé par l'intermédiaire/courtier ou par le client pendant les négociations. Étant donné qu'il existe des solutions autres que les groupements bénéficiant d'une exemption au titre du RECA et, de toute évidence, des formes de coassurance et de coréassurance moins restrictives et plus concurrentielles, il paraît peu probable que le RECA actuel protège suffisamment une concurrence effective dans ce domaine tout en procurant des avantages aux consommateurs.
45. Les retours d'information sur la situation concurrentielle reçus durant le réexamen étaient contrastés. La majorité des assureurs et associations considèrent que les marchés sont compétitifs. Toutefois, pour le seul client à avoir participé à la consultation publique, l'existence de groupements signifie que le marché de l'assurance des risques nucléaires n'est pas concurrentiel. Ce point de vue est partagé par les répondants à un questionnaire ciblé adressé à des clients du secteur de l'énergie après la consultation publique. Tous estiment que le RECA a une incidence négative sur la négociation des primes.
46. Par conséquent, après avoir examiné en profondeur les informations recueillies durant le réexamen, la Commission estime à ce stade que l'exemption générale dont bénéficient les groupements pourrait ne pas être conforme aux conditions strictes régissant l'élaboration d'un instrument exceptionnel tel qu'un REC. Un REC ne se justifie pour une certaine catégorie d'accords que s'il peut être présumé avec suffisamment de certitude que ceux-ci produisent réellement des avantages partagés de manière équitable avec les consommateurs. Les restrictions exemptées doivent également être indispensables, à savoir qu'il doit être impossible d'atteindre les objectifs poursuivis par la coopération d'une manière qui soit moins restrictive de la concurrence. Cette évaluation de la proportionnalité est délicate et passe nécessairement par une auto-évaluation individuelle du fonctionnement du groupement et de ses effets.
47. En conséquence, dans les circonstances actuelles du marché et à la lumière des informations disponibles sur l'utilisation et le fonctionnement du RECA, la Commission considère à ce stade qu'il n'est plus possible de présumer que les accords

de groupement restrictifs couverts par ledit règlement d'exemption remplissent les quatre conditions de compatibilité énoncées à l'article 101, paragraphe 3, du TFUE²².

48. En outre, il apparaît que l'exemption dont les groupements bénéficient actuellement est peu utilisée et présente peu d'utilité dans le secteur de la coassurance et de la coréassurance. Les informations recueillies dans le cadre du réexamen indiquent qu'en tout état de cause, l'exemption ne s'applique qu'à une partie limitée du marché de la coassurance et de la coréassurance, à savoir principalement les risques catastrophiques ou aggravés. L'étude de la Commission sur les groupements de coassurance et de coréassurance a recensé relativement peu de groupements institutionnalisés susceptibles d'être couverts par le RECA (46 seulement). En outre, à ce stade, le réexamen indique que l'exemption actuelle est peu utilisée puisqu'une part importante des bénéficiaires potentiels ont déclaré qu'ils pensaient ne pas relever du RECA. Ainsi, deux des quatre groupements qui ont répondu à la consultation publique et 20 groupements (soit les deux tiers) parmi ceux qui ont répondu aux questionnaires adressés par la suite à un éventail plus large de groupements ont fait valoir qu'ils n'avaient pas besoin de l'exemption prévue par le RECA, car leur coopération ne restreignait en rien la concurrence.
49. En outre, le réexamen indique aussi que l'efficacité d'un REC pour les groupements du secteur des assurances suscite de sérieuses interrogations. L'émergence, sur le marché des assurances, de montages complexes et très hétérogènes de coassurance ou de coréassurance des risques, associée aux difficultés inhérentes à la définition des marchés en cause et au calcul des parts de marché dans ce secteur, fait qu'il est très difficile de déterminer si les critères juridiques clairs et restrictifs qui doivent être remplis pour qu'un REC puisse être élaboré sont satisfaits. Il ressort des observations formulées par certaines parties prenantes que la définition de «groupement» est ambiguë et imprécise, ou qu'il est malaisé de définir les marchés en cause dans le secteur des assurances. Si une exemption est difficile à utiliser, en raison du caractère incertain des deux éléments qui déterminent son application, il convient de se demander sérieusement si elle est adaptée voire justifiée.

3. CONCLUSIONS ET PROPOSITIONS

50. Pour les raisons exposées ci-dessus, la Commission considère que, bien que certains éléments indiquent un besoin accru de coopération dans le secteur des assurances en ce qui concerne la compilation et la diffusion en commun de calculs, tables et études et la coassurance ou coréassurance de types de risques spécifiques, les conditions strictes régissant l'élaboration d'un REC sectoriel pour certaines de ces catégories d'accords ne semblent plus remplies.
51. En ce qui concerne la compilation et la diffusion en commun de calculs, tables et études, il est permis de douter de la valeur ajoutée d'une exemption par catégorie spécifique. À ce stade, la Commission estime qu'au vu du fonctionnement du secteur des assurances, un RECA ne paraît plus nécessaire. Les lignes directrices horizontales donnent déjà des orientations sur l'auto-évaluation de l'admissibilité de ce type de coopération. De plus, si cela s'avère nécessaire, la Commission peut fournir des

²² Voir le paragraphe 1.

orientations spécifiques. Cette solution constitue un instrument bien plus souple et beaucoup plus facile à adapter en cas d'évolution de la situation.

52. En ce qui concerne les groupements de coassurance et de coréassurance, la Commission estime, à titre préliminaire, à ce stade que le renouvellement du RECA ne se justifie pas, en raison de l'utilisation limitée qui en est faite, de son utilité restreinte et des risques concrets qu'il soit mal appliqué. Pour mettre en place une telle exemption aux règles de concurrence, la Commission doit pouvoir présumer avec un degré de certitude suffisant que le type de coopération couvert par ladite exemption répond à l'ensemble des conditions requises pour pouvoir être considéré comme compatible avec le marché intérieur, notamment en ce qui concerne son efficacité et son efficience, sachant que le marché de l'assurance offre actuellement des solutions diverses et moins restrictives que les groupements pour couvrir les risques de coassurance et de coréassurance dans des conditions potentiellement plus concurrentielles.
53. Il convient de noter que l'expiration de l'exemption dont bénéficient les groupements n'entraînerait pas leur interdiction, mais signifierait qu'ils devraient être appréciés au regard des règles de concurrence qui s'appliquent à d'autres secteurs.
54. En conséquence, la Commission considère à ce stade qu'une auto-évaluation, au cas par cas, sur la base de ses lignes directrices horizontales, permettra de s'assurer que les groupements produisent des effets positifs nets sur les consommateurs et la concurrence au sens de l'article 101, paragraphe 3, du TFUE.
55. Il convient de noter que toutes les constatations et conclusions figurant dans le présent rapport sont provisoires, font l'objet d'une évaluation par la Commission et seront débattues avec les parties prenantes. Ce processus aboutira à la présentation d'un rapport d'analyse d'impact début 2017.
56. Si les exemptions accordées par le RECA ne sont pas renouvelées, la Commission peut décider d'adopter des orientations supplémentaires (à la place de la communication RECA qui deviendra obsolète à l'expiration du règlement actuel) sur les principes applicables à l'auto-évaluation des accords qui ne bénéficieront plus d'un REC.
57. À la suite de la publication du présent rapport, la Commission a l'intention d'organiser une discussion avec les parties prenantes sur ses conclusions préliminaires dans le cadre du processus d'analyse d'impact.
58. Elle a également l'intention de publier les conclusions des deux études actuelles sur les questions ayant trait au fonctionnement du RECA. Au besoin, ces conclusions seront discutées avec les parties prenantes.