

Tribune de Bernard Delas, vice-président de l'ACPR, sur la LPS et le marché français de l'assurance construction

Le vice-président de l'ACPR revient sur la libre prestation de service (LPS) dans le marché français de l'assurance construction.

La législation française est connue en Europe pour son niveau élevé de protection des consommateurs, des investisseurs et des assurés. Et ce qui est vrai dans le commerce ou les services, y compris financiers, l'est également dans le domaine de la construction. C'est la loi du 4 janvier 1978 dite « loi Spinetta » qui a instauré en France, pour protéger les particuliers qui font construire des ouvrages par des professionnels, un dispositif d'assurance obligatoire qui comporte deux volets : l'assurance « dommages ouvrage » souscrite par le maître d'ouvrage et l'assurance de responsabilité civile souscrite par le professionnel maître d'œuvre.

En créant ce dispositif unique en Europe, le législateur français a ainsi confié aux assureurs un rôle central dans la régulation du secteur des professionnels de la construction. Pour exercer cette activité, l'assureur construction doit disposer d'une excellente connaissance des différents métiers du bâtiment et être suffisamment solide financièrement pour faire face à des sinistres susceptibles de se manifester dans les dix ans qui suivent l'achèvement des travaux de construction. Pour apporter à ses clients un service de qualité, il est essentiel qu'il maîtrise sa politique de souscription (notamment en pratiquant une sélection et une tarification adaptées des risques) et adopte une politique de provisionnement prudente du fait de la nature des engagements de très long terme qu'il est amené à garantir. Ces caractéristiques très particulières de l'assurance construction en font un métier difficile qui requiert une expertise spécifique et des investissements lourds dont les résultats ne peuvent

s'apprécier que dans la durée. C'est également une activité dont la supervision prudentielle est délicate. Elle est fondée sur l'expérience et suppose l'application de standards de provisionnement établis pour l'ensemble du marché afin de prendre en compte une évaluation prudente des sinistres non encore manifestés.

Au cours de ces dernières années, le marché français de l'assurance construction s'est ouvert à des assureurs européens intervenant en Libre Prestation de Service et Liberté d'Etablissement (LPS et LE) depuis différents pays de l'Union. La diffusion de leurs produits est assurée par des courtiers grossistes qui s'appuient sur un réseau très dense de courtiers de proximité qui sont en relation directe avec les clients. Ces courtiers grossistes ont un rôle déterminant dans le développement de cette nouvelle offre commerciale car ils définissent les garanties, fixent les conditions de souscription et de sélection des risques et gèrent les sinistres par délégation des assureurs concernés. La chaîne des intervenants, entre l'assureur et le client final, s'est ainsi beaucoup allongée, ce qui rend plus complexe un contrôle efficace du bon fonctionnement du marché.

Pour la protection des maîtres d'ouvrages, chacun des intervenants doit jouer pleinement son rôle dans une chaîne de contrôle permanente et ininterrompue : du professionnel du bâtiment par le courtier ou l'assureur, du courtier par l'assureur et de l'assureur par l'autorité de supervision prudentielle qui, en dernier ressort, veille à la solvabilité du preneur de risque. Les mécanismes du marché unique de l'assurance (LPS et LE), confient la compétence exclusive de la supervision prudentielle à l'autorité de contrôle du pays d'origine de l'assureur. Mais celui-ci n'est pas toujours en mesure d'assumer efficacement cette responsabilité. Il n'est en effet pas réaliste d'imaginer que les superviseurs européens ont tous une parfaite maîtrise des multiples spécificités des produits d'assurance vendus dans les 28 pays membres de l'UE. Les événements récents sur le marché français de l'assurance construction en ont hélas apporté la preuve.

C'est bien le marché unique qui a permis à des courtiers grossistes de développer leur offre commerciale. Le segment de marché qu'ils visaient initialement était celui des professionnels du bâtiment auxquels les assureurs traditionnels français n'apportaient pas, en dehors du possible recours au Bureau Central de Tarification (BCT), de solution d'assurance. Après s'être fait connaître sur ce segment de marché, par nature très risqué, ils se sont ensuite

intéressés à d'autres segments du marché de l'assurance construction sur lesquels leur offre commerciale, grâce à une sélection allégée et à des tarifs compétitifs, s'est développée rapidement. Dans le cadre du marché unique européen, ils n'ont pas eu de difficultés à identifier des assureurs attirés par les perspectives de croissance rapide de cette activité. Ces assureurs, souvent de taille modeste et soumis au seul contrôle de superviseurs peu conscients de l'ampleur des engagements pris, étaient prêts à se reposer sur les seules compétences du courtier grossiste pour l'appréciation des spécificités du marché, la sélection et la tarification des risques. C'est ce qui est à l'origine des défaillances que nous connaissons aujourd'hui.

Les dysfonctionnements de la supervision et des provisions insuffisantes au regard des risques de souscription ont entraîné en quelques années des défauts en chaîne.

Pour faire face à cette crise qui affecte gravement la stabilité du marché français de l'assurance construction, les moyens d'intervention de l'ACPR sont limités. Dans le cadre du passeport européen, l'autorité de supervision du pays « hôte » n'est compétente que pour veiller au respect du droit du contrat et des dispositions réglementaires relatives à l'information des clients et au devoir de conseil.

L'ACPR n'est toutefois pas restée inactive. Elle a multiplié les échanges avec les superviseurs pruden­tiels des pays « home » pour les sensibiliser aux enjeux du sujet et aux particularités de l'assurance construction française. Elle a également saisi l'EIOPA et obtenu la mise en place de plateformes de coopération technique, qui réunissent les superviseurs des pays concernés pour leur permettre d'échanger sur la situation de certains assureurs opérant principalement en LPS et sur les points de vigilance propres aux activités de très long terme qu'ils pratiquent. L'ACPR s'est également adressée aux acteurs du marché à partir de communications centrées sur les thèmes suivants :

- publication de normes et de références statistiques pour le provisionnement des risques construction,
- rappel aux courtiers de leur devoir de conseil et des responsabilités qui leur incombent lorsqu'ils font le choix d'un partenaire assureur,
- publication de réponses aux questions pratiques que peuvent se poser les assurés et leur courtier de proximité en cas de défaillance de leur

assureur situé à l'étranger.

Les actions conduites par l'ACPR depuis plus de deux ans ainsi qu'une série de défaillances d'assureurs construction intervenues ces derniers mois ont permis une mobilisation progressive de l'ensemble du système européen de supervision prudentielle. Il est évidemment regrettable que cette prise de conscience ait été tardive, mais elle était un préalable nécessaire pour permettre de gérer la crise en s'efforçant d'en limiter les effets mais aussi pour préparer, pour l'avenir, les mesures à prendre afin d'améliorer l'efficacité des dispositifs de prévention et de contrôle existants.

Dans l'immédiat, l'essentiel est de veiller à ce que les assurés français soient correctement informés. Lorsqu'ils sont clients d'une société défaillante, il faut répondre aux questions qu'ils se posent : À quelle date leurs garanties prennent-elles fin ? Comment sera assurée la gestion de leurs sinistres ? Disposent-ils de recours ? Peuvent-ils bénéficier d'un fonds de garantie français ou étranger ?

Il convient également de vérifier que la place laissée vacante par les assureurs défaillants ne soit pas immédiatement occupée par de nouveaux acteurs qui ne présenteraient pas toutes les garanties de professionnalisme et de solidité financière.

À plus long terme, s'il n'est souhaitable ni de renoncer à la LPS, qui a de nombreux bienfaits lorsqu'elle fonctionne bien, ni de diminuer le niveau élevé de protection dont bénéficient les consommateurs français, il est néanmoins essentiel de s'interroger sur les mesures à prendre pour améliorer le fonctionnement du passeport européen et mieux encadrer, l'exercice de la supervision prudentielle en Europe, par exemple en :

- subordonnant l'obtention du passeport européen à un niveau suffisant d'expertise technique et de connaissance des marchés visés par l'assureur ainsi qu'à un contrôle effectif de ses délégués ou mandataires,
- en renforçant le rôle de coordination de l'EIOPA pour les opérations transfrontalières, ainsi que ses pouvoirs, pour faire converger les pratiques de supervision et vérifier qu'elles sont mises en œuvre dans toute l'Europe avec la même rigueur.

Il s'agit d'un chantier dont il ne faut pas sous-estimer les difficultés mais il est essentiel de le mener à bien. Les dysfonctionnements de la LE et de la LPS permettent des arbitrages réglementaires et favorisent le développement de mauvaises pratiques commerciales qui pénalisent les consommateurs et ne contribuent pas à installer en Europe le climat de confiance nécessaire à l'approfondissement du marché unique.