



Bruxelles, le 26.09.2016
C(2016) 5995 final

<p>Dans la version publique de la présente décision, des informations ont été supprimées conformément aux articles 30 et 31 du règlement (UE) 2015/1589 du Conseil du 13 juillet 2015 portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Ces articles concernent notamment la non-divulgaration des informations couvertes par le secret professionnel. Les informations supprimées sont indiquées au moyen de crochets [...].</p>		<p style="text-align: center;">VERSION PUBLIQUE</p> <p>Ce document est publié uniquement pour information.</p>
---	--	--

Objet: Aide d'État SA.37649 (2013/CP); SA.45860 (2016/PN); SA.45860 (2016/N) – France
(i) garantie illimitée octroyée à la Caisse Centrale de Réassurance (CCR) pour son activité de réassurance des risques de catastrophes naturelles en France;
(ii) transfert d'actifs et passifs liés aux activités non garanties de la CCR vers une nouvelle filiale, et;
(iii) apport en capital et souscription d'un prêt subordonné par la CCR en faveur de cette nouvelle filiale.

Monsieur le Ministre,

1. PROCÉDURE

- (1) Le 6 Novembre 2013, SCOR SE ("SCOR") a porté plainte auprès de la Commission contre la garantie illimitée dont bénéficie la Caisse Centrale de

Son Excellence Monsieur Jean-Marc AYRAULT
Ministre des Affaires étrangères et du Développement international
Quai d'Orsay 37
F - 75007 - PARIS

Réassurance ("CCR") pour la réassurance des risques de catastrophes naturelles qui constitue d'après le plaignant une aide d'Etat illégale¹.

- (2) Des échanges ont eu lieu entre le plaignant, la CCR et les autorités françaises par courriel, conférences téléphoniques ou lors de réunions organisées à Bruxelles entre la date du dépôt de la plainte et la date de la présente décision. Le 7 Novembre 2013, SCOR a envoyé des documents complémentaires. Le 9 décembre 2013, la Commission a confirmé réception de la plainte. Le 12 décembre, SCOR a fait parvenir à la Commission une lettre du « Insurance Europe Reinsurance Advisory Board ». Le 17 décembre, les autorités françaises ont été invitées à soumettre des commentaires sur la plainte déposée par SCOR et ont répondu le 28 février 2014. Le 4 avril 2014, une demande de renseignement a été envoyée par la Commission à SCOR qui a répondu le 2 mai 2014. Le 10 juin 2014, les éléments complémentaires ont été envoyés par la Commission aux autorités françaises qui y a répondu le 7 août 2014. Le 4 février 2015 s'est tenue une réunion entre SCOR et la Commission. Le 30 mars 2015 a eu lieu une réunion entre la Commission et les autorités françaises. Le 5 juin 2015, une téléconférence a été organisée entre SCOR et la Commission suite à laquelle SCOR a envoyée des documents complémentaires le 15 juin 2015. Le 4 août 2015, une demande d'informations a été envoyée aux autorités françaises qui ont répondu le 1 octobre 2015. Le 19 octobre 2015 a eu lieu une réunion entre les autorités françaises et la Commission, suite à laquelle les autorités françaises ont envoyé une note le 29 novembre 2015. Le 28 octobre, 2015 SCOR a envoyé des documents complémentaires. Le 12 janvier 2016 a eu lieu une nouvelle réunion entre les autorités françaises et la Commission. Le 18 février 2016, une téléconférence entre SCOR et la Commission a été organisée. Les 14 mars 2016 et 13 juin 2016, SCOR a déposé des renseignements complémentaires. Le 16 juin 2016 a eu lieu une réunion entre SCOR et la Commission. Enfin, les 13, 21, 22 et 25 juillet, des éléments complémentaires ont été transmis par SCOR.
- (3) Le 29 juillet 2016, les autorités françaises ont notifié (i) le régime français d'indemnisation des catastrophes naturelles et la garantie illimitée dont bénéficie la CCR dans ce cadre, (ii) le projet de filialisation des activités de réassurance ne bénéficiant pas de garantie et (iii) celui de recapitalisation de la future filiale ainsi créée sur la base d'un nouveau plan d'affaires.

2. DESCRIPTION DU RÉGIME FRANÇAIS D'INDEMNISATION DES CATASTROPHES NATURELLES ET DE LA GARANTIE D'ÉTAT ILLIMITÉE OCTROYÉE À LA CCR

- (4) La CCR est une entreprise publique de réassurance dont l'activité principale concerne la réassurance des risques de catastrophes naturelles en France, activité pour laquelle elle bénéficie d'une garantie illimitée de l'Etat. L'activité de réassurance des risques de catastrophes naturelles en France n'est toutefois pas la seule pour laquelle la CCR bénéficie d'une garantie illimitée de l'Etat, les risques exceptionnels de transport, les risques nucléaires et les risques terroristes en France bénéficiant également de garanties d'Etat.
- (5) En 2015, la CCR a réalisé un chiffre d'affaires d'environ EUR 1,3 milliards², dont plus de la moitié était constitué de primes de réassurance liées aux

¹ La plainte et les éléments complémentaires décrits au paragraphe (2) ont été enregistrés sous le cas SA.37649 (2013/CP).

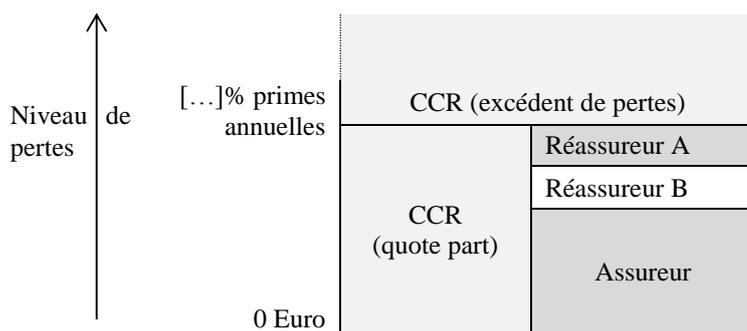
couvertures contre les risques de catastrophes naturelles en France. La CCR occupe une place prépondérante sur le marché de la réassurance des risques de catastrophes naturelles en France, sa part de marché s'élevant à environ 90%³.

- (6) Les activités de la CCR de réassurance des risques de catastrophes naturelles s'inscrivent dans le régime français d'indemnisation des catastrophes naturelles, qui résulte de la loi n°82-600 du 13 juillet 1982. Ce système permet de couvrir "les dommages matériels directs [...] ayant eu pour cause déterminante l'intensité anormale d'un agent naturel". Le droit à l'indemnisation des victimes par les assureurs naît de la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle par arrêté interministériel suite à une procédure administrative nécessitant la création d'une demande de reconnaissance de l'état de catastrophes naturelles par les mairies et la centralisation des demandes communales par les préfetures avant transmission à la Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion de Crises du Ministère de l'Intérieur.
- (7) L'ensemble des catastrophes naturelles au sens habituel du terme ne sont en revanche pas couvertes par le régime, les tempêtes étant par exemple exclues. De même certains biens ne sont pas couverts: les biens non assurés mais également les biens agricoles faisant l'objet d'un régime distinct.
- (8) Le régime français d'indemnisation des catastrophes naturelles se partage en trois volets.
- (9) Un premier volet aval prévoit une extension de garantie obligatoire, dans le cadre de tout contrat d'assurance "dommages aux biens", à la couverture des risques de catastrophes naturelles. Cette extension se traduit par un taux de surprime indifférencié, quelle que soit l'exposition aux périls naturels. Ce taux de surprime est fixé par l'Etat et s'exprime en pourcentage de la prime [...]
- (10) Un second volet amont prévoit un mécanisme facultatif de réassurance. Les assureurs désireux de faire face à l'ampleur de l'aléa économique résultant de ces couvertures peuvent se réassurer auprès de la CCR. Cette réassurance auprès de la CCR ne revêt aucun caractère obligatoire. Ainsi, les assureurs sont libres de ne pas réassurer tout ou partie des risques liés aux catastrophes naturelles, ou encore de faire appel à d'autres réassureurs.
- (11) La couverture de réassurance offerte par la CCR comporte une quote-part de 50% des risques (50% des primes sont rétrocédées à la CCR qui supporte 50% des risques) complétée par une réassurance en excédent de perte fixé de manière contractuelle, généralement au-delà de [200-400]% des primes conservées par l'assureur [...]. Un assureur contractant un traité de réassurance avec la CCR peut également choisir de réassurer les risques résiduels auprès d'un autre réassureur. L'illustration 1 ci-dessous montre un exemple possible de la couverture des dommages par les différents acteurs en cas de catastrophes naturelles.

² <http://www.ccr.fr/documents/23509/41572/Comptes+comptables+VF+2015.pdf/2eeeb48d-b33c-4b31-8e8a-765865107233>

³ http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2013344QPCccc_344qpc.pdf

Illustration 1: partage de l'indemnisation des catastrophes naturelles pour un assureur faisant le choix de se réassurer auprès de la CCR et de céder une partie du risque résiduel à deux réassureurs privés



- (12) Enfin, le troisième volet prévoit que la CCR à son tour bénéficie d'une garantie d'Etat spécifique illimitée en montant et en durée (cette garantie d'Etat est définie comme étant la mesure A). Cette garantie intervient lorsque le montant annuel des sinistres indemnisé par la CCR atteint [70-90]% de la réserve spéciale et des provisions d'égalisation que la CCR a constituées pour ce risque. S'il est constaté que les sommes versées à la CCR dans le cadre de la mise en jeu de la garantie ont excédé ce montant, la CCR devra rembourser les sommes versées en excédent.
- (13) Les conditions de l'engagement, de la mise en jeu et de la rémunération de la garantie de l'Etat sont encadrées par la convention du 28 janvier 1993 (la "Convention").
- (14) Une nouvelle convention est actuellement en projet. Si le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles reste inchangé la rémunération payée par la CCR à l'Etat au titre de la garantie sera [...] ⁴.

3. FILIALISATION DES ACTIVITÉS DE RÉASSURANCE NON GARANTIES PAR L'ÉTAT (MESURES B ET C)

- (15) La CCR est également active en France et à l'étranger dans des marchés de la réassurance sur lesquels elle ne bénéficie pas de garantie d'Etat. A titre d'exemple, en 2015 elle a réalisé un chiffre d'affaires d'environ EUR 419 millions ⁵ sur des activités pour lesquelles elle ne bénéficie d'aucune garantie, dont une grande partie concerne l'assurance non-vie (assurance automobile, assurance contre les risques incendies, etc.).
- (16) Ces activités de réassurance ne bénéficiant pas de la garantie d'Etat seront transférées dans une entité juridique distincte spécialement créée à cet effet. Cette entité sera une filiale de la CCR ("la future filiale").
- (17) Un certain nombre de services et moyens de la CCR resteront communs entre la CCR et la future filiale [...].

⁴ Note des autorités françaises, Annexe 2. [...]

⁵ <http://www.ccr.fr/documents/23509/41572/Comptes+comptables+VF+2015.pdf/2eecb48d-b33c-4b31-8e8a-765865107233>

3.1. Partage des passifs et actifs entre la CCR et la future filiale (mesure B)

- (18) Les contrats de réassurance ne bénéficiant pas de garantie d'Etat seront transférés à la future filiale. Certains contrats portant sur des activités non garanties [...] pourront en revanche rester au sein de la CCR jusqu'à leur maturité.
- (19) Les passifs font l'objet d'une stricte séparation comptable par activité. Dès lors l'identification des passifs liés aux activités non garanties ne fait pas l'objet de difficultés particulières. Les capitaux propres et réserves alloués aux activités de réassurance non garanties seront transférés à la future filiale (cf. tableau 1 ci-dessous pour le partage des capitaux propres par activité au 1 janvier 2016). Toutes les capitaux propres et réserves liés aux activités non transférées resteront en revanche au sein de la CCR.

Tableau 1: répartition analytique des capitaux propres au 1 janvier 2016 (en milliers d'euro)⁶

En milliers d'euros	Activités non garanties	Réassurance de catastrophes naturelles en France	Autres activités garanties	Total
Capital social	[25 000-50 000]	[0-25 000]	[0-25 000]	60 000
Réserves spéciales	58 483	1 586 682	380 318	2 025 483

- (20) Contrairement aux passifs du bilan de la CCR, les actifs ne sont actuellement pas formellement rattachés à des contrats ou activités en particulier. Dès lors, le partage des actifs entre la CCR et la future filiale a été établi en prenant en compte les caractéristiques des engagements transférés à la future filiale et en particulier leur maturité, leur volatilité, leur devise et les critères de déclenchement de la garantie d'Etat. Le partage des plus-values latentes associées à certains actifs découle directement du partage des actifs entre la CCR et la future filiale.
- (21) La filialisation devrait être effective en 2016 rétroactivement en date du 1 janvier 2016 sur la base du bilan à cette date: EUR [300-350] million des plus-values latentes, représentant [25-35]% des plus-values latentes de l'ensemble de la CCR avant le partage, seront transférées à la future filiale.
- (22) Dans le cas où la filialisation ne pourrait être réalisée en 2016 et devrait être reporté à 2017, le partage des actifs devrait être revu sur la base du bilan au 31 décembre 2016 selon la même méthode.

3.2. Injection de capital par CCR dans sa future filiale (mesure C)

- (23) Le capital préexistant transféré comme décrit au paragraphe (19), c'est-à-dire le capital social ainsi que les réserves spéciales dédiées aux activités non garanties, est insuffisant [...] ⁷ pour permettre à la future filiale d'opérer efficacement sur le marché de la réassurance privée, le choix d'un réassureur étant lié à son niveau de capital. L'Etat français projette donc d'injecter du capital additionnel dans la

⁶ Note des autorités françaises, page 42.

⁷ [...]

future filiale. Cette injection de capital additionnel prendra deux formes: une augmentation de capital en actions ordinaires pour un montant EUR [275-325] millions et une émission de dette subordonnée pour un montant de EUR [75-125] millions toutes deux souscrites à 100% par la CCR. Le coupon offert sera déterminé précisément à la date de l'émission par une ou deux banques sur la base d'un panier d'émetteurs comparables. Ce taux a été estimé par les autorités françaises à [4-7]%⁸.

4. LA PLAINTÉ DE SCOR

- (24) Le 6 novembre 2013, SCOR a déposé une plainte auprès de la Commission concernant le régime français d'indemnisation des catastrophes naturelles. Par la suite, SCOR a fourni des informations additionnelles venant étayer sa plainte (voir paragraphe (2)).
- (25) SCOR considère que la garantie dont bénéficie la CCR n'est pas rémunérée à un prix de marché et qu'elle constitue de ce fait une aide d'état en faveur de la CCR. SCOR soutient également que cette aide présumée permet à la CCR de rendre ses offres plus attractives, non seulement sur le marché de la réassurance des risques de catastrophes naturelles en France, mais aussi sur les marchés de la réassurance pour lesquelles elles ne bénéficient d'aucune garantie (branches incendie, accident, vie et assurance des personnes, etc.) en France et dans d'autres pays, qui sont autant de marchés concurrentiels.
- (26) SCOR affirme que cette aide présumée affecte ses intérêts commerciaux à la fois sur le marché français de la réassurance des risques de catastrophes naturelles, mais également sur les autres marchés de la réassurance où la CCR exerce une activité.
- (27) En ce qui concerne le marché français de la réassurance des risques de catastrophes naturelles, SCOR soutient que la garantie dont bénéficie la CCR constitue un avantage concurrentiel décisif puisqu'en l'absence de contre-garantie de ce type aucun autre réassureur ne peut proposer une couverture illimitée. SCOR précise cependant que même en l'absence de garantie illimitée, les entreprises de réassurances auraient la capacité de couvrir une partie du marché mais qu'ils en sont exclus du fait du taux de couverture très important de l'offre de la CCR présentant une quote-part (50%) trop élevée et un seuil d'excédent de pertes (généralement [200-400]%) trop bas. Ainsi, SCOR considère que le marché privé de la réassurance aurait la capacité de réassurer la plupart des risques liés aux catastrophes naturelles et que seuls quelques événements extraordinaires – crue centennale de la Seine ou tremblement de terre à Nice – sauraient justifier l'intervention de l'Etat.
- (28) SCOR considère par ailleurs que l'aide d'état présumée dont bénéficie la CCR lui permet de développer une offre tarifaire très attractive sur le marché français de la réassurance des risques de catastrophes naturelles et d'y bénéficier d'un quasi-monopole de fait.
- (29) SCOR considère également que la garantie dont bénéficie la CCR est indirectement un avantage concurrentiel sur les autres marchés de la réassurance où la CCR exerce une activité. La garantie illimitée aurait en effet un impact positif sur la notation de CCR qui bénéficie également aux activités de réassurance non garanties de la CCR en abaissant les coûts de refinancement de

⁸ Note des autorités françaises, page 56.

ces activités et en augmentant sa compétitivité, la notation du réassureur étant un critère important dans le choix fait par l'assureur (ses propres exigences en capital étant également liées à la notation de son réassureur).

- (30) Pour remplacer le régime faisant l'objet de la plainte, SCOR plaide pour un système de couverture similaire à celui applicable en matière des risques d'attentats (GAREAT⁹), qui cantonne l'intervention de l'Etat aux plus hautes tranches de sinistralité que les opérateurs de réassurance privés ne souhaitent pas assumer. L'adhésion au système GAREAT grands risques (supérieurs à EUR 20 millions) est obligatoire pour les adhérents des principales organisations professionnelles. Une partie du risque est rétrocédée auprès de réassureurs privés au-delà duquel la CCR fournit une couverture illimitée avec la garantie de l'Etat. Le seuil d'intervention de la CCR est régulièrement réévalué. Pour les petits risques, les assureurs peuvent se réassurer auprès de GAREAT ou de réassureurs privés (voir conserver le risque). La CCR intervient au-delà d'un certain seuil de sinistralité annuelle.

5. COMMENTAIRES DES AUTORITÉS FRANÇAISES

- (31) En réponse à la plainte déposée par SCOR, les autorités françaises rappellent que la CCR bénéficie certes d'une garantie d'Etat pour son activité, mais qu'elle est en revanche dans l'obligation d'accepter toutes les demandes de réassurance des risques de catastrophes naturelles qui lui sont présentées par les assureurs. Par ailleurs, dans le cadre du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, la CCR ne couvre que les dommages aux biens situés en France. Du fait de ces contraintes, le portefeuille de risques de la CCR est moins diversifié que celui d'autres réassureurs.
- (32) Par ailleurs, les autorités françaises soulignent que le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles doit être considéré dans son ensemble, et que des changements consistant par exemple à repousser les seuils d'intervention de la couverture de la CCR mettraient sa viabilité financière en danger. Les autorités françaises rappellent également que les marchés privés de la réassurance sont cycliques, en termes de capacités comme de tarifs. L'architecture du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles doit prendre cette caractéristique en compte et ne pas laisser couvrir par le marché privé des risques qu'il ne pourrait pas soutenir de façon pérenne.
- (33) Ainsi, les autorités françaises considèrent que la réassurance des risques de catastrophes naturelles ne relève pas du marché concurrentiel.
- (34) Les autorités françaises affirment de plus que le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles repose sur une exigence de solidarité nationale dépourvue de but lucratif et ne revêtant donc pas un caractère économique. L'offre proposée aux assurés est ainsi équitable, tous pouvant se réassurer contre le risque de catastrophes naturelles indépendamment de leur exposition au risque. Ce régime permet également un taux de couverture bien plus important que dans d'autres Etats membres.
- (35) Concernant le remplacement du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles par un système proche de celui du GAREAT, les autorités françaises rejettent les arguments de SCOR. Elles rappellent tout d'abord que le dispositif

⁹ Gestion de l'Assurance et de la Réassurance des risques Attentats et actes de Terrorisme <http://www.gareat.com/>

réglementaire et de couverture est différent pour le risque de terrorisme et les risques de catastrophes naturelles, l'extension d'assurance en terrorisme étant largement soumise à la liberté contractuelle et le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles poursuivant un objectif de solidarité nationale. Ces différences impliquent que le GAREAT n'est pas transposable au dispositif d'indemnisation des catastrophes naturelles.

- (36) Enfin, les autorités françaises assurent que si la mesure A devait être considérée comme étant une aide d'Etat par la Commission, cette aide d'Etat serait compatible avec l'article 107(3)(c) du TFUE. La garantie conférée à la CCR est indispensable au fonctionnement du régime d'indemnisation des risques de catastrophes naturelles et par conséquent à la réalisation de l'objectif d'intérêt commun de solidarité nationale. En outre la mesure A est proportionnée à l'objectif d'intérêt commun poursuivi. Elle permet la mise en place d'un dispositif plus efficace que les mesures pouvant être reconnues comme des aides compatibles en vertu de l'article 107(2)(b) du TFUE. Elle présente également des garde fous de nature à éviter les risques de surcompensation, les sinistrés, les assureurs et la CCR ne pouvant être surcompensés dans le cadre de l'activation de la garantie. Enfin, selon les autorités françaises, les supposées distorsions de concurrence sont limitées au minimum la réassurance étant ouverte à tous les assureurs et la CCR ne poursuivant pas d'activité lucrative.
- (37) Les autorités françaises considèrent que les activités de réassurance non garanties n'ont bénéficié d'aucun avantage grâce à la stricte séparation comptable des activités et de l'absence de transferts de réserves de l'activité de réassurance catastrophes naturelles pour les activités hors garanties. Les autorités françaises considèrent également que la séparation juridique en deux entités distinctes offre pour l'avenir une garantie durable que les activités de réassurance non garanties ne peuvent bénéficier d'aucun avantage.
- (38) Concernant la filialisation des activités de réassurance non garanties, les autorités françaises assurent que l'injection de capital par CCR est conforme avec le principe de l'opérateur privé. En effet, le montant de l'augmentation de capital a été calculé afin que la future filiale puisse être compétitive sur le marché de la réassurance privée. Le retour sur investissement attendu par les autorités françaises est justifié par le plan d'affaires jugé satisfaisant et suffisamment prudent. De plus, les autorités françaises ont étudié des scénarii alternatifs à la filialisation, mais ces derniers créent moins de valeur (s'ils n'en détruisent pas).
- (39) Les autorités françaises affirment également que le choix des actifs, et donc des plus-values latentes, alloués respectivement à CCR et à la future filiale, est dicté par des contraintes fortes de gestion (liquidité et maturité des actifs en particulier). Ainsi avant même leur transfert, les actifs étaient de fait liés à une activité en particulier, même si cela n'était pas libellé dans le bilan de la CCR.

6. APPRÉCIATION

6.1. Existence d'aide et bénéficiaires

- (40) L'article 107, paragraphe 1 du TFUE prévoit que, sauf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre Etats membres, les aides accordées par les Etats ou au moyen de ressources d'Etat sous quelque forme que ce soit qui faussent ou

qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.

6.2. Mesure A: la garantie d'État illimitée

(41) La garantie est octroyée directement à la CCR par l'Etat. Les conditions d'exercice de la garantie sont fixées dans la Convention et reposent en particulier sur la reconnaissance par l'Etat de l'état de catastrophes naturelles et la publication d'un décret interministériel. La garantie met en risque des ressources d'Etat, car son paiement sera effectué à travers le budget de l'Etat. D'ailleurs, toute garantie qui n'est pas suffisamment rémunérée implique une perte des ressources d'Etat.

(42) La mesure A repose donc sur des ressources d'Etat et elle est imputable à l'Etat.

6.2.1. Existence d'une aide d'Etat aux activités de CCR couvertes par la mesure A

(43) La CCR est l'unique bénéficiaire de la garantie d'Etat illimitée pour les risques de catastrophe naturelle et la mesure A est donc sélective.

6.2.1.1. L'activité de réassurance des risques de catastrophes naturelles de la CCR revêt un caractère économique.

(44) La Cour de justice a jugé de façon constante que constitue une activité économique toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné¹⁰.

(45) Comme démontré aux paragraphes (50) à (56), l'activité de CCR s'exerce sur le marché ouvert à la concurrence de la réassurance de catastrophes naturelles.

(46) Une offre de produit de réassurance s'exerçant dans un marché ouvert à la concurrence, comme celle de la CCR dans son activité de réassurance des risques de catastrophes naturelles, revêt un caractère économique et ce indépendamment de l'objectif de solidarité nationale poursuivi par les autorités françaises.

6.2.1.2. La mesure A offre un avantage à la CCR pour son activité de réassurance des risques de catastrophes naturelles.

(47) En l'absence de cette garantie illimitée, la CCR ne serait pas en position d'offrir à tous les assureurs en faisant la demande une réassurance en excédent de pertes, c'est-à-dire illimitée.

(48) Comme le reconnaissent les autorités françaises, le marché de la réassurance de catastrophes naturelles n'est pas en mesure de fournir une garantie illimitée.

(49) La mesure A contient donc un avantage en faveur de la CCR pour son activité de réassurance des risques de catastrophes naturelles.

6.2.1.3. La mesure A affecte les échanges entre les États membres et fausse la concurrence.

(50) L'activité de réassurance des risques de catastrophes naturelles est ouverte à tout opérateur disposant de l'agrément visé à l'article L.321-1-1 du Code des

¹⁰ Arrêt du 16 juin 1987 dans l'affaire 118/85, Commission/Italie (Recueil 1987, p. 2599, point 7); Arrêt du 18 juin 1998 dans l'affaire C-35/96, Commission/Italie (Recueil 1998, p. I-3851, point 36); affaires jointes C-180/98 à C-184/98, Pavlov e.a., point 75

Assurances. La CCR ne dispose pas d'un droit exclusif en matière de réassurance des risques de catastrophes naturelles.

- (51) Les assureurs sont ainsi libres de choisir s'ils souhaitent ou non se réassurer et si oui auprès de quels réassureurs. Les assureurs faisant appel à la CCR peuvent également pour diminuer davantage leur exposition aux risques de catastrophes naturelles faire appel à des réassureurs privés pour couvrir tout ou partie de la quote-part de 50% non couverte par la CCR (Cf. figure 1 et paragraphe (11)).
- (52) La CCR est donc en concurrence pour son activité de réassurance des risques de catastrophes naturelles en France couverte par la mesure A avec des réassureurs privés à but lucratif. Dans les faits, comme décrit au paragraphe (5), les réassureurs privés sont présents sur le marché français de la réassurance de catastrophes naturelles à hauteur de 10%.
- (53) Au niveau international, la CCR, parmi ses activités non couvertes par la garantie de l'Etat, est par ailleurs un acteur du marché de la réassurance des risques de catastrophes naturelles.
- (54) La réassurance des risques liés aux catastrophes naturelles est donc bien un marché ouvert à la concurrence indépendamment des contraintes fortes pesant sur la CCR (dont l'obligation faite de réassurer toute assurance en faisant la demande) et des caractéristiques propres du marché français de la réassurance.
- (55) En plus, le marché de la réassurance, et en particulier celui de la réassurance de catastrophes naturelles, est un marché international. Pour un réassureur, la diversification géographique des risques est en effet un élément central de la gestion des risques, les dégâts liés aux catastrophes naturels étant localisés et importants.
- (56) Il s'en suit que l'avantage octroyé par la mesure A à la CCR affecte les échanges entre les États membres et fausse la concurrence.

6.2.2. *Absence d'une aide d'Etat aux activités de CCR non couvertes par une garantie d'Etat*

6.2.2.1. *Absence d'une aide avant la séparation en deux entités juridiques distinctes*

- (57) La CCR s'étant vue accorder une garantie illimitée pour son activité de réassurance des risques de catastrophes naturelles en France (la mesure A), elle est soumise à la directive du 16 novembre 2006¹¹ relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques ainsi qu'à la transparence financière dans certaines entreprises.
- (58) L'article R. 413-16-3 du Code des Assurances impose spécifiquement que les opérations bénéficiant d'une garantie d'Etat soient retracées au sein de comptes distincts ouverts dans les livres de la CCR. La séparation comptable des activités est également une condition fixée dans la Convention.
- (59) Pour se conformer à ces exigences, CCR a ainsi dû mettre en place une stricte séparation comptable de ses activités.
- (60) Le capital social établi à un montant de EUR 60 millions depuis 1999 fait l'objet d'une répartition analytique par activité (Cf. tableau 1). Le capital social a

¹¹ Directive 2006/111/CE de la Commission du 16 novembre 2006 relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques ainsi qu'à la transparence financière dans certaines entreprises

augmenté progressivement avant cette date du fait de successives incorporations de réserves. La répartition analytique reflète ces différentes incorporations de réserves (Cf. tableau 1).

- (61) Les frais généraux de la CCR sont ainsi ventilés entre les différentes activités selon une clé de répartition réévaluée annuellement et établie à partir du temps de travail consacré à chaque catégorie de risques rapporté au coût réel de chaque salarié. La clé de répartition est également encadrée par la Convention.
- (62) Le solde bénéficiaire de l'exercice pour chaque activité après déduction de la quote-part de dividendes et de la dotation aux réserves légales et réglementées est affecté à un compte de réserves attitré.
- (63) La Commission considère que la séparation comptable au sein de la CCR garantit le juste calcul des réserves allouées à chaque activité.
- (64) De plus, le transfert de réserves entre activités est strictement encadré. En vertu de la Convention, l'ensemble des primes perçues et des réserves constituées dans le cadre des activités de réassurance bénéficiant de la garantie illimitée de l'Etat doivent être affectées à la couverture des risques qui y sont liés. Un transfert reste toutefois théoriquement possible après approbation du ministre chargé de l'économie et des finances en vertu de l'article R. 431-16-4 du Code des Assurances. D'après les autorités françaises, cette possibilité n'a toutefois jamais été utilisée.
- (65) Ainsi, par le passé aucun transfert de réserves n'a eu lieu entre les activités bénéficiant de la garantie de catastrophe naturelle et les réserves des activités de réassurance non garanties y compris lorsque les activités de réassurance non garanties ont dû faire face à de lourdes pertes notamment suite aux inondations en Thaïlande. Le résultat net de rétrocession des activités non garanties affichait ainsi une perte de EUR 266 millions en 2011 et EUR 41 millions en 2012¹².
- (66) Dans l'analyse de l'existence potentielle d'aides passées aux activités non-garanties, au-delà de la séparation interne de compte et de l'absence de transfert entre les activités, il faut rappeler la nature et le champ d'application limité de la garantie étatique. Il ne s'agit pas d'une garantie contre le défaut de paiement de l'entité juridique CCR. Autrement dit, il ne s'agit pas d'une garantie par laquelle l'Etat s'engage à indemniser toute personne ayant une créance envers la CCR en cas de défaut de paiement ou de faillite de celle-ci. Comme décrit au paragraphe (12), il s'agit uniquement d'une garantie contre les pertes excessives de l'activité de réassurance des risques de catastrophes naturelles en France. L'Etat ne commence à payer la CCR que à partir du moment où, dans le cadre de cette activité, elle a épuisé [70-90]% du total de ses réserves spéciales et de ses provisions affectées à ce risque. La Commission observe que CCR bénéficie d'une notation élevée. Selon Standard & Poors¹³, la solidité de la CCR est liée au rôle essentiel qu'elle joue dans le système d'indemnisation des catastrophes naturelles, nucléaires et de transport en France mais également et à sa proximité avec l'Etat français. Standard & Poors considère ainsi que la CCR bénéficierait si besoin d'un soutien de l'Etat en cas de difficultés financières. La Commission observe que les activités non garanties ne sont pas essentielles à la réalisation

¹² https://www.ccr.fr/blobs/com.cardiweb.cardiboxv6.cm.business.Article/2517093690869022772/documentJoint/1/ccr_ra_2012.pdf

¹³ <https://www.ccr.fr/documents/23509/41572/Notation+Standard+%26+Poors+CCR+2015/9ffdf0ba-66ff-41d2-99b4-bbb18a869914>

des missions confiées par les autorités françaises à la CCR¹⁴. De plus et surtout, au cas où les activités non garanties feraient des pertes ou feraient face à des obligations auxquelles elles ne pourraient répondre, il n'y a aucune obligation juridique pour l'Etat de se porter au secours de la CCR ou de ses créiteurs. En effet, tel que décrit au paragraphe (12), de telles pertes ou de telles obligations ne déclenchent aucun paiement de l'Etat envers la CCR.

- (67) Le Commission observe que la CCR possède actuellement un capital très élevé, accumulé presque exclusivement grâce aux activités garanties. Cependant, une très grande part du capital de la CCR est allouée spécifiquement aux réserves spéciales affectées aux activités garanties. L'ensemble des réserves spéciales s'élèvent à EUR 1,967 milliards dont EUR 1,587 milliards pour les activités de réassurance de catastrophes naturelles en France sur un total de EUR 2,085 milliards de capital (voir tableau 1). En cas de catastrophe naturelle majeure, jusqu'à [70-90]% de cette réserve peut être utilisée avant l'activation de la garantie étatique et le paiement de l'Etat envers la CCR (voir paragraphe (12)). Vu sa nature de réserve spéciale visant à être utilisée en cas de catastrophe naturelle majeure en France, cette part de capital ne peut donc pas être considérée comme du capital stable et structurel de la CCR.
- (68) Il peut donc être établi que les activités de réassurance non garanties n'ont pas bénéficié d'un avantage provenant de la garantie illimitée d'Etat octroyée à CCR pour son activité de réassurance des risques de catastrophes naturelles en France.
- 6.2.2.2. Absence d'une aide lors de la séparation en deux entités juridiques distinctes
- (69) La séparation en deux entités juridiques distinctes est analysée dans les sections 6.3 et 6.4. Dans ces sections, la Commission conclue que la séparation en deux entités distinctes ne comporte pas d'aide d'Etat.
- 6.2.2.3. Absence d'une aide après la séparation en deux entités juridiques distinctes
- (70) La Commission considère que la séparation juridique entre les activités garanties et les activités non garanties de la CCR permet d'exclure la possibilité que ces premières puissent bénéficier de la garantie d'Etat.
- (71) La séparation juridique des activités non garanties et des activités garanties de la CCR implique tout d'abord qu'elles sont soumises à une séparation encore plus profonde et plus claire de leurs comptes et des actifs alloués à chaque activité.
- (72) Cette séparation juridique se traduit également par une supervision distincte, et donc des besoins en fonds propres également distincts. Ainsi, les contraintes prudentielles qui encadrent les activités non garanties de la CCR ne sont pas altérées par les spécificités du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles dont le reste de la CCR est bénéficiaire.
- (73) Enfin, la future filiale ne bénéficiera pas d'une quelconque garantie fournie par la CCR.
- (74) Par conséquent, la Commission conclut que les activités non garanties de la CCR ne sont pas bénéficiaires de l'aide d'Etat dont bénéficie la CCR pour ses activités de réassurance des risques de catastrophes naturelles en France.

¹⁴ Les activités non garanties sont également identifiées par Standard & Poors comme étant moins profitables que les activités garanties ou que ses concurrents directs.

6.2.3. *Existence d'une aide d'Etat aux assureurs*

- (75) La CCR est tenue de réassurer le risque de catastrophes naturelles en France à tous les assureurs en faisant la demande pour l'ensemble de leurs portefeuilles d'engagements.
- (76) Si l'article R431-6 du Code des Assurances dispose que "pour les opérations effectuées avec la garantie de l'Etat, les conditions particulières, notamment tarifaires, des traités de réassurance et des contrats d'assurances sont fixées par la CCR selon les usages et méthodes de la réassurance et de l'assurance", cela ne signifie pas que la CCR fournit cette garantie au prix de marché.
- (77) La mesure permet aux assureurs de continuer à vendre des polices d'assurances comprenant conformément à la loi l'assurance contre les catastrophes naturelles en limitant les pertes liées aux catastrophes naturelles.
- (78) Le marché de l'assurance, comme le marché de la réassurance est un marché international, de nombreux assureurs étrangers opérant en France. L'avantage octroyé par la mesure A aux assureurs affecte les échanges entre les Etats membres et fausse donc ou menace de fausser la concurrence.

6.2.4. *Absence d'une aide d'Etat aux assurés*

- (79) Les assurés comportent à la fois des individus et des entreprises. Les individus qui ne réalisent pas d'activité économique ou production sont exclus du scope des aides d'Etat. En ce qui concerne les entreprises, la mesure n'est pas sélective car l'assurance contre les catastrophes naturelles est proposée à l'ensemble des entreprises assurant leurs biens sur le territoire français. De plus, le risque de subir les dégâts résultant d'une catastrophe naturelle concerne l'ensemble des entreprises, ce qui démontre qu'il n'y a pas un avantage pour un groupe spécifiques d'entreprises. En conséquence, la mesure ne constitue pas une aide d'Etat en faveur des assurés.

6.2.5. *Conclusion*

- (80) Par conséquent, la Commission conclue que la mesure A est constitutive d'aide d'Etat en faveur de la CCR pour ses activités de réassurance des risques de catastrophes naturelles et également indirectement des assureurs.

6.3. Mesure B: partage des passifs et des actifs entre la CCR et la future filiale

- (81) Comme décrit aux paragraphes (59) à (65), la séparation comptable des activités garantit un partage efficace et précis des passifs entre la CCR et sa future filiale. Seuls les capitaux propres et réserves strictement alloués aux activités non garanties seront transférés à la future filiale.
- (82) Il convient en revanche de s'assurer que les actifs, et donc les plus-values latentes, transférés à CCR sont bien liés aux passifs transférés.
- (83) Comme décrit au paragraphe (20), les actifs détenus par la CCR ne sont pas attribués formellement à une activité. La Convention ne traite pas de l'affectation des plus-values latentes et ne prévoit pas d'allocation des actifs aux différentes activités. Les produits financiers nets sont ventilés au pro-rata des passifs.

- (84) Toutefois, la gestion des actifs de la CCR prenait en compte les contraintes de gestion des différentes activités, la duration et la liquidité des actifs devant correspondre aux passifs¹⁵.
- (85) La CCR doit ainsi être capable d'honorer ses engagements en cas de catastrophe naturelle majeure et dans des conditions financières défavorables, c'est-à-dire de liquider en un temps réduit des actifs permettant de couvrir [...]. Les activités de réassurance des risques de catastrophes naturelles génèrent donc un fort risque de liquidité. La part consacrée aux investissements peu ou pas liquides est ainsi strictement plafonnée.
- (86) A l'inverse, le portefeuille de la réassurance non garantie se caractérise par des provisions de sinistre à liquidation beaucoup plus longue, en particulier pour le marché de la responsabilité civile automobile en France pouvant donner lieu à des paiements pendant plusieurs dizaines d'années (les ayants-droits pouvant être bénéficiaires). Dans une moindre mesure, les activités de réassurance financière, de responsabilité civile, les traités vie à génération génèrent aussi des provisions à liquidations moyennes voire longues. Par ailleurs, seul le portefeuille des activités de réassurance non garanties comporte des actifs libellés en devises étrangères, les activités bénéficiant de la garantie d'Etat étant mono-devises.
- (87) Le partage des actifs proposé par la CCR est cohérent avec la gestion des actifs appliquée jusqu'à aujourd'hui par la CCR et à ces contraintes de gestion. [...] Cette approche garantit que le montant maximum possible de plus-values latentes ne sera pas transféré à la future filiale et que les actifs transférés sont bien liés à l'activité de réassurance non garanties.
- (88) Comme décrit au paragraphe (21), la filialisation devrait avoir lieu en 2016 avec un effet rétroactif au 1 janvier 2016. Si ce calendrier est respecté, EUR [300-350] million des plus-values latentes, représentant [25-35]% des plus-values latentes de l'ensemble de la CCR avant le partage fin 2015, seront transférées à la future filiale. Dans le cas contraire, c'est-à-dire si la filialisation est reportée en 2017, le partage s'effectuera en utilisant la même méthode sur la base du bilan au 31 décembre 2016.
- (89) En conclusion, la séparation des activités de réassurance non garanties et leur transfert au sein de la future filiale ne constitue pas une aide d'Etat car les actifs et les passifs transférés étaient déjà associés aux activités de réassurance non garanties au sein de la CCR. Il s'agit donc uniquement d'un changement de forme juridique de la même activité économique avec les actifs et passifs qui y étaient liés.

6.4. Mesure C: injection de capital additionnel par la CCR dans la future filiale

- (90) La CCR est détenue à 100% par l'Etat et obtiendra après le partage ses ressources directement de l'Etat ou dans le cadre d'activités garanties par l'Etat. L'utilisation de ces ressources pour injecter du capital additionnel, c'est-à-dire en plus du partage des passifs déjà analysé dans la section 6.3, dans la future filiale se fait avec des ressources d'Etat. Il convient donc de vérifier si les autres critères constitutifs d'une aide d'Etat sont présents.

¹⁵ Note des autorités françaises, Annexe 3.

- (91) L'injection de capital par la CCR au sein de la future filiale doit être évaluée selon le principe de l'opérateur privé.
- (92) Le montant et les caractéristiques retenus pour l'augmentation de capital de la future filiale, [...], apparaissent nécessaires afin [...] de permettre à la future filiale d'être un concurrent crédible sur le marché de la réassurance. L'objectif d'un ratio de solvabilité d'environ [180-220]%¹⁶ sur l'ensemble de la période est ainsi en ligne avec le marché. Le besoin en capital sera par ailleurs partiellement couvert par [...].
- (93) Le retour sur capitaux et la capacité de paiements des intérêts pour la dette subordonnée dépendent des résultats de la future filiale. Il convient donc d'analyser le plan d'affaires de la future filiale transmis par les autorités françaises couvrant la période 2016-2020.
- (94) La politique de gestion des risques de la future filiale apparaît plus prudente que la gestion passée des activités de réassurances non garanties de la CCR. Elle prévoit notamment un désengagement des activités [...] et une meilleure gestion des risques de catastrophes naturelles en dehors du territoire français qui furent une source d'importantes pertes par le passé comme décrit au paragraphe (65). L'activité de réassurance naturelle sera diversifiée géographiquement, l'exposition à une zone géographique particulière étant en revanche plus limitée. De plus, la future filiale souscrira à une couverture catastrophe naturelle supplémentaire.
- (95) La base des coûts semble correctement maîtrisée, [...]. Les synergies existant actuellement entre les activités de réassurance non garanties, qui seront opérées par la future filiale, et les activités de réassurance bénéficiant d'une garantie d'Etat, qui continueront à être opérées par la CCR, [...].
- (96) Les hypothèses de rentabilité des actifs financiers et immobiliers sont également prudentes et notamment inférieures aux rendements historiques enregistrés par ces actifs. Cette hypothèse de rendement plus faible est cohérente avec l'environnement actuel caractérisé par des taux d'intérêt extrêmement bas.
- (97) Sur la base du scénario central du plan d'affaires transmis par les autorités françaises, le retour sur capitaux propres de CCR atteindrait [6-9]% en 2020¹⁷. Ce retour sur capitaux propres est supérieur aux résultats normalisés du secteur, qui peuvent être déduits des résultats de la réassurance 2014 – 2015 en retraitant la très faible sinistralité de ces années qui a permis aux réassureurs d'afficher des ratios plus élevés¹⁸.
- (98) Le plan d'affaires prévoit également la distribution de dividendes à partir de [...] pour un montant annuel d'au moins EUR [...] millions¹⁹. Les autorités françaises se sont d'ailleurs engagées à un taux de distribution minimum de [...] %²⁰.
- (99) Le taux de rentabilité interne de l'opération est de [8-11] %²¹, ce qui est supérieur à la rentabilité exigée des capitaux investis dans la réassurance comme décrit au paragraphe (97).

¹⁶ Plan d'affaires, p.61

¹⁷ Note des autorités françaises, page 56

¹⁸ http://www.willisre.com/Documents/Media_Room/Press_Releases/2015/Willis_Re_Market_Report_H1_2015_FINAL.pdf

¹⁹ Note des autorités françaises, page 50 et 58

²⁰ Note des autorités françaises, page 57, "Après 2020, il est prévu une politique de dividende se fondant sur un taux de distribution du résultat de l'ordre de [...] à [...] % en fonction de la rentabilité et des perspectives de développement de l'activité de l'entreprise à l'instar de la politique de dividende mise en œuvre par l'ensemble des réassureurs privés. En tout état de cause, il sera supérieur à [...] %."

- (100) La rémunération offerte pour la dette subordonnée est en accord avec les marchés et l'hypothèse de [4-7]% retenue pour le plan d'affaires est même légèrement supérieure à celle offerte par les concurrents directs de la future filiale. Les hypothèses prudentes du plan d'affaires minimisent le risque que la future filiale ne soit pas en capacité de faire face à ces échéances.
- (101) La rémunération offerte pour la dette subordonnée et le taux de rendement interne doivent également être analysés au regard du faible taux de refinancement de l'Etat français, le taux des obligations assimilables du Trésor de maturité 10 ans étant inférieur à 1% depuis janvier 2016 et actuellement proches de 0,1%.
- (102) Enfin, les autorités françaises ont développé des scénarios alternatifs à la filialisation qui nécessite une augmentation de capital: [...]. Ces [...] scénarios créent moins de valeur pour la CCR que la filialisation.
- (103) Les autorités françaises se sont également engagées à fournir à la Commission les comptes annuels de la CCR ainsi qu'un point de situation sur l'évolution de sa situation financière tous les dix-huit mois.
- (104) En conclusion, l'injection de capital par la CCR dans la future filiale est conforme au principe de l'opérateur privé et ne constitue pas une aide d'Etat.

6.5. Légalité de l'aide (mesure A):

- (105) Introduit en 1982, la mesure A n'a été notifiée à la Commission que le 29 juillet 2016 et constitue donc une aide d'Etat illégale en violation de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE.

6.6. Compatibilité de l'aide (mesure A):

- (106) Il n'existe pas de ligne directrice spécifique permettant l'évaluation de la compatibilité de la mesure A avec le marché intérieur. Cette dernière sera donc évaluée directement sur la base du TFUE. Deux bases juridiques distinctes sont à considérer pour évaluer la compatibilité de la mesure A: l'article 107, paragraphe 2 point b et l'article 107 paragraphe 3 point c du TFUE.
- (107) L'article 107(2)(b) du TFUE déclare "compatible avec le marché intérieur les aides destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires".
- (108) Le régime français d'indemnisation des catastrophes naturelles et en particulier la mesure A poursuit le même objectif, l'activation de la garantie étant destinée à remédier aux dommages causés par des événements qui pourraient potentiellement être considérés comme "calamités naturelles" au sens de l'article 107(2)(b) du TFUE.
- (109) La garantie d'Etat dont bénéficie la CCR ne permet de couvrir que les "dommages matériels directs [...] ayant eu pour cause l'intensité anormale d'un agent naturel" en France (Cf. paragraphe (6)). L'indemnisation versée aux victimes suite à l'activation de la garantie ne peut donc être qu'une conséquence directe des dommages causés par une catastrophe naturelle, ce qui fait l'objet d'un encadrement administratif strict sanctionné d'un arrêté ministériel. De plus, la garantie d'Etat ne peut servir à surcompenser une éventuelle victime, le

²¹ Note des autorités françaises, page 58

régime français d'indemnisation des catastrophes naturelles s'appuyant sur l'expertise technique des assureurs.

- (110) Toutefois, l'application de l'article 107(2)(b) du TFUE a été jusqu'ici limitée à la compatibilité de l'aide directement perçue par les entreprises sinistrées. Ainsi, si la garantie d'Etat est bien destinée à l'indemnisation des sinistrés, elle constitue, comme conclu au paragraphe (80), une aide d'Etat en faveur de la CCR et des assureurs qui ne saurait être évaluée directement au regard de l'article 107(2)(b) du TFUE.
- (111) Ainsi la base juridique la plus appropriée pour l'évaluation de la compatibilité de l'aide est l'article 107(3)(c) du TFUE selon lequel "peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur, les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun".
- (112) Afin d'être compatible sur la base de l'article 107(3)(c) du TFUE, la Commission doit s'assurer que l'aide poursuit un objectif communautaire, qu'elle est nécessaire pour atteindre cet objectif tout en étant proportionnelle et en limitant les effets négatifs sur la concurrence et les échanges entre les Etats membres.

6.6.1. La mesure A remplit un objectif d'intérêt commun

- (113) La garantie illimitée dont bénéficie la CCR pour la réassurance de ces risques est la clé de voûte du régime français d'indemnisation des catastrophes naturelles et poursuit un objectif de solidarité nationale face aux risques liés aux catastrophes naturelles.
- (114) La Commission considère la couverture de l'ensemble des citoyens contre les risques de dommages liés aux catastrophes naturelles comme étant un objectif légitime des pouvoirs publics. Par conséquent la compatibilité de la mesure A peut être évaluée au regard de l'article 107(3)(c) du TFUE.

6.6.2. La mesure A est nécessaire et appropriée

- (115) L'aide apparaît comme nécessaire et appropriée car, comme indiqué au paragraphe (47), en l'absence d'une garantie d'Etat illimitée, la CCR ne pourrait proposer de réassurance illimitée à l'ensemble des assureurs en faisant la demande.
- (116) Les assureurs à leur tour ne seraient pas en mesure de proposer une offre de couverture des risques de catastrophes naturelles à l'ensemble des résidents français. Une sélection des risques s'opérerait et les zones les plus sensibles au risque de catastrophes naturelles (sud-est du fait des plus fortes inondations et du risque sismique ou département d'outre-mer par exemple mais également zones situées proches de cours d'eau) seraient exclues du marché de l'assurance ou soumises à des tarifs élevés (au contraire du vent ou de la grêle non couverts par le régime français d'indemnisation des catastrophes naturelles mais plus diffus sur le territoire français). De plus les assureurs courraient faute d'offre de réassurance en excédent de pertes un risque de faillite pouvant perturber l'ensemble du marché de l'assurance, voire de la réassurance.
- (117) La mesure A a prouvé son efficacité, l'ensemble des citoyens pouvant actuellement souscrire une assurance pour leur bien comportant une réassurance

des risques de catastrophes naturelles indépendamment de leur exposition à ce risque (région plus exposée ou proximité d'une zone inondable par exemple).

(118) La mesure A apparaît donc comme étant nécessaire et appropriée.

6.6.3. *La mesure A est proportionnée et limite les effets négatifs sur la concurrence et les Etats membres*

La mesure A est proportionnée, car limitée à une catégorie spécifique de catastrophes naturelles et de biens

(119) Comme expliqué au paragraphe (6), le régime français d'indemnisation des catastrophes naturelles suit une procédure administrative stricte et est limité à la couverture des "dommages matériels directs [...] ayant eu pour cause déterminante l'intensité anormale d'un agent naturel". La mesure A est donc limité à la couverture de catastrophes naturelles exceptionnelles à la fréquence basse.

(120) De plus, comme décrit au paragraphe (7), l'ensemble des catastrophes naturelles au sens habituel du terme ne sont pas couvertes par le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles et la mesure A (exclusion des tempêtes par exemple). Le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles se concentre sur les risques les plus importants qui ne pourraient être couverts entièrement par le marché (inondations et séismes) ou des risques plus localisés (avalanches, mouvements de terrain) pour lequel les citoyens les plus exposés risqueraient d'être exclus du marché de l'assurance.

(121) De même, certains biens, comme les biens non assurés (terrains, jardins, clôtures par exemple) ou faisant l'objet d'un régime distinct (biens agricoles) ou encore les véhicules aériens et marins, ne sont pas couverts par le régime français d'indemnisation des risques de catastrophes naturelles et donc par la mesure A.

(122) De nombreuses catastrophes naturelles au sens classiques du terme (soit du fait de leur fréquence élevée ou de la nature de la catastrophes) ainsi que certains biens sont donc exclus du régime français d'indemnisation des catastrophes naturelles et ne sont donc pas couverts par la mesure A qui apparaît donc proportionnée.

La mesure A est proportionnée à l'objectif de solidarité face aux risques de catastrophes naturelles et de mutualisation des risques

(123) Comme expliqué aux paragraphes (115) et (116), en absence de garantie illimitée de l'Etat, les assureurs seraient contraints d'opérer une sélection des risques et donc de refuser certains clients ou d'augmenter la prime d'assurance.

(124) Sans aller jusqu'à une suppression de la garantie et donc de la couverture en excédent de pertes offerte par la CCR, toute baisse de la couverture offerte par la CCR aux assureurs aurait également des conséquences néfastes pour les assurés les plus exposés aux risques de catastrophes naturelles. Les assureurs devraient soit conserver une part de risques plus importante, soit faire appel à des réassureurs privés qui adapteraient également les tarifs de leur réassurance au risque du portefeuille. Ainsi si le coût total de l'assurance contre les risques de catastrophes naturelles n'augmenterait pas forcément au niveau national, le tarif proposé aux assurés à risque serait logiquement impacté. Cette hausse des tarifs pour les assurés les plus exposés serait ainsi contraire au principe de solidarité face aux catastrophes naturelles.

- (125) Le mesure A apparaît ainsi proportionnée à l'objectif de solidarité nationale face aux catastrophes naturelles.
- La mesure A est proportionnée car n'intervenant pas sur le marché de l'assurance et laissant une part de la réassurance de catastrophes naturelles aux réassureurs privés contrairement à un système reposant sur l'article 107(2)(b) du TFUE
- (126) De plus, le régime français d'indemnisation des risques de catastrophes naturelles n'intervient pas au niveau de l'assurance mais laisse les assureurs libres de toute intervention. Le choix leur est d'ailleurs laissé de se réassurer ou non auprès de la CCR. Les réassureurs également ne sont pas entièrement exclus du système mais peuvent réassurer auprès des réassureurs privés une partie des risques qui ne sont pas couverts par la CCR.
- (127) Si un Etat membre décide de faire usage de l'article 107(2)(b) du TFUE et bâtit un régime d'indemnisation ex post des dommages liés aux catastrophes naturelles, c'est non seulement le marché de la réassurance de catastrophes naturelles mais également le marché de l'assurance des catastrophes naturelles qui ne peuvent exister ou sont au moins faussés partiellement.
- (128) L'Etat français aurait ainsi pu opter en conformité avec l'article 107(2)(b) du TFUE pour une mesure englobant l'ensemble de l'assurance et de la réassurance des risques de catastrophes naturelles en indemnisant directement les victimes de catastrophes naturelles. Le régime existant, qui se base sur la mesure A, laisse beaucoup plus de place au marché, puisque, comme indiqué au paragraphe (126), l'Etat n'intervient ni directement ni indirectement via la CCR sur le marché de l'assurance tandis que les réassureurs privés ne sont entièrement exclus.
- (129) La mesure A semble couvrir des événements qui pourraient potentiellement être considérés comme "calamités naturelles" au sens de l'article 107(2)(b) du TFUE. Ainsi, pour ces événements, la France aurait pu utiliser la base de compatibilité de l'article 107(2)(b) du TFUE, si tout paiement était destiné à compenser les dommages directs causés par des catastrophes naturelles sans risque de surcompensation pour les sinistrés.
- (130) Il ne fait aucun doute que la mesure actuelle qui fausse moins la concurrence que des régimes d'indemnisation des catastrophes naturelles basées sur l'article 107(2)(b) du TFEU doit donc être considérée comme proportionnée.

6.6.4. *Conclusion sur la compatibilité de la mesure A*

- (131) La Commission conclut que la mesure A est compatible avec le marché intérieur.

7. CONCLUSIONS

La Commission constate que les autorités françaises ont illégalement mis à exécution le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles – et en particulier la garantie d'état dont bénéficie la CCR – en violation de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE.

Cependant, la Commission a décidé de ne pas soulever d'objections à l'encontre de l'aide au motif qu'elle est compatible avec le marché intérieur en vertu de l'article 107, paragraphe 3, point c) du TFUE.

La Commission a également décidé de ne pas soulever d'objections concernant le partage des actifs et passifs entre la CCR et sa future filiale destinée aux activités de réassurance

ne faisant pas l'objet d'une garantie illimitée de l'Etat ainsi que l'injection de capital additionnel par la CCR dans cette future filiale au motif que ces mesures ne constituent pas une aide d'Etat.

Dans le cas où la présente lettre contiendrait des éléments confidentiels qui ne doivent pas être divulgués à des tiers, vous êtes invités à en informer la Commission, dans un délai de quinze jours ouvrables à compter de la date de réception de la présente. Si la Commission ne reçoit pas de demande motivée à cet effet dans le délai prescrit, elle considérera que vous acceptez la communication à des tiers et la publication du texte intégral de la lettre, dans la langue faisant foi, sur le site Internet <http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm>.

Cette demande devra être envoyée par courrier électronique à l'adresse suivante:

Commission européenne
Direction générale de la Concurrence
Greffe des aides d'Etat
B-1049 BRUXELLES
Stateaidgreffe@ec.europa.eu

Veillez croire, Monsieur le Ministre, à l'assurance de ma haute considération.

Par la Commission

Margrethe VESTAGER
Membre de la Commission

