Décryptage

FIDA : quels risques de démutualisation pour l'assurance ?

Par Florian Laboulais, Responsable des projets au Labo de l'ESS

Résumé : Proposé par le Commission européenne, **le projet de règlement *Framework for financial data access* entend étendre l'*Open Banking* à l'*Open Finance***, en organisant le partage des données financières au-delà des seuls comptes de paiement, incluant notamment les données assurantielles. En cours de négociation interinstitutionnelle, ce texte soulève différentes questions, notamment en ce qui concerne **le risque d'une fragilisation du modèle de mutualisation** au cœur du système français d'assurance, au détriment de l'ensemble des assuré·e·s et en particulier des plus vulnérables.

Rédigée dans le cadre du dossier « Quelles mutualisations face aux défis écologiques et sociaux du XXIe siècle ? », cette note présente le projet de règlement et les principales critiques qui lui sont opposées en analysant les risques de démutualisation induits par FIDA. Cette proposition de règlement européen **illustre la tendance plus générale à la remise en question du principe de mutualisation** pouvant affecter, au-delà des seul·e·s acteur·rice·s mutualistes, l'ensemble de l'économie sociale et solidaire (ESS).

Pour les entretiens réalisés afin de nourrir la rédaction de cette note, le Labo de l'ESS exprime sa gratitude à :

- **Aéma Groupe** et plus particulièrement **Adrien Couret** son directeur général, **Jessica Carreno Louro**, responsable des affaires européennes et **Fanny Bastid**, chargée d'affaires publiques ;
- **La Macif** et son directeur Influence, Écosystèmes et Prospective, **Nicolas Marescaux** ;
- **L'Association des Assureurs Mutualistes (AAM)**, **Cornélia Federkeil** sa secrétaire générale et **Valérie Blanchard** sa secrétaire générale adjointe.

Le Labo de l'ESS tient également à remercier **Michel Catinat**, référent de la thématique ESS européenne au sein du think tank et **Nadine Richez-Battesti**, économiste et co-animatrice de l'axe de travail « Changer le modèle économique », pour leur appui dans la rédaction de cette note.

Si les mutualisations peuvent permettre de composer de nouvelles solidarités dans une perspective de transition écologique juste[1] – cause de l'intérêt que le Labo de l'ESS portera à celles-ci tout au long de l'année 2025 – il convient également de **se pencher sur ce qui pourrait fragiliser les solidarités existantes face aux risques écologiques et sociaux**, autrement dit des formes de « dé-mutualisation »[2].

De même que les mutualisations demeurent trop peu documentées et trop souvent réduites à un simple moyen de rationalisation des coûts, **ces démutualisations ne font pas aujourd'hui l'objet d'une analyse approfondie** : pourquoi et comment sont remis en cause et déconstruits des mécanismes de solidarité face

[1] Voir la note rédigée par Nadine Richez-Battesti en introduction du dossier « Quelles mutualisations face aux défis écologiques et sociaux du XXIe siècle ? », auquel le présent décryptage appartient : Richez-Battesti, N. (2025). Mutualiser pour co-construire la transition écologique juste. Le Labo de l'ESS. URL : https://www.lelabo-ess.org/mutualiser-pour-co-construire-la-transition-ecologique-juste

[2] C'est dans ce sens – celui d'une mise en cause du principe de solidarité qui constitue la mutualisation – qu'on entendra ici la notion de démutualisation. Celle-ci existe par ailleurs dans le monde mutualiste, avec une acception plus restrictive, essentiellement juridique, pour nommer le cas d'une transformation d'une mutuelle en société par actions.

aux risques, alors que ceux-ci sont pourtant essentiels pour garantir la cohésion sociale et territoriale dans des temps de crises affectant inégalement (bien que globalement) nos populations ?

Cette note ne prétend pas fournir une réponse globale à cette question. Elle entend cependant apporter des éléments de compréhension à partir d'un cas concret et d'actualité : **le règlement *Framework for financial data access* (FIDA)**, proposé par la Commission européenne en juin 2023 et actuellement en phase de négociation finale (trilogue) entre la Commission européenne, le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen. Définissant de nouvelles règles relatives au partage d'informations financières, ce projet de règlement vise à étendre notamment la libéralisation des données à l'assurance (hors assurance santé). Or, en l'état actuel du texte, de nombreux·euses acteur·rice·s du secteur alertent sur ses limites et dangers, en particulier pour le principe de mutualisation des risques, au cœur du système assurantiel.

FIDA constitue donc une étude de cas intéressante, révélatrice de la manière dont des réglementations peuvent fragiliser des formes de mutualisations éprouvées.

Qu'est-ce que le projet de règlement FIDA ?

De l'*Open Banking* à l'*Open Finance* : contexte et objectifs du projet de règlement

Proposé par la Commission européenne le 28 juin 2023, le **règlement *Framework for financial data access*** entend faire évoluer le cadre de partage et d'accès aux données financières.

Ce projet de règlement s'inscrit dans la continuité de précédents textes :

- Une première Directive européenne sur les services de paiement (DSP I), adoptée en novembre 2007[3], ayant **ouvert à d'autres acteur·rice·s financier·ère·s que les banques la possibilité de proposer des moyens et services de paiements**, à partir d'un compte de paiement. Elle créa pour cela un statut de prestataire de services de paiement (PSP) et oblige les banques et les PSP nouvellement reconnus à la transparence sur leurs services et leurs frais.

  Cette directive a favorisé l'émergence d'un écosystème entrepreneurial autour de ces services financiers dématérialisés, appelé « ***FinTech*** » (contraction de *financial technology*).
- Une seconde Directive européenne sur les services de paiement (DSP II), adoptée en novembre 2015[4] et ayant **étendu le statut de prestataire de services de paiement** aux prestataires de services d'information sur les comptes (PSIC) et prestataires de services d'initiation de paiement (PSIP)[5]. La directive DSP II apportait également des **évolutions importantes en matière de sécurité**, notamment la mise en place d'un système d'authentification forte.

  Ce texte devra être révisé par une troisième Directive sur les services de paiement (DSP III) et par un Règlement sur les Services de Paiement (RSP1) dont la Commission a proposé une première version en 2023[6] et tous deux en cours d'examen.

[3] Voir le texte de la directive DSP I : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32007L0064

[4] Voir le texte de la directive DSP II : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32015L2366

[5] Les premiers (PSIC) renvoient aux organisations qui fournissent de services d'agrégation d'informations issues d'un ou plusieurs comptes de paiements détenus par l'utilisateur·rice, les seconds (PSIP) concernent les organisations qui proposent des services de paiement permettant d'initier un ordre de paiement à la demande d'un·e utilisateur·rice à partir d'un compte de paiement détenu auprès d'un autre PSP, notamment pour faciliter les règlements en ligne par virement.

[6] Voir la proposition de directive DSP III : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_23_3543. Et celle concernant le règlement RSP1 : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023PC0367

Par l'extension de la transparence entre prestataires de service de paiement[7], cette législation constitue **le socle juridique européen de l'*Open Banking***, c'est-à-dire un système ouvert et régulé de partage des données entre banques et autres institutions financières. Concrétisation du marché unique dans le domaine des systèmes de paiement, l'*Open Banking* s'inscrit pleinement dans la logique économique européenne, avec pour objectif d'encourager l'innovation technologique et servicielle par un cadre favorisant la concurrence et, en conséquence, d'améliorer la qualité du service rendu et la protection des consommateur·rice·s.

C'est la même logique qui préside à la proposition par la Commission européenne du règlement FIDA[8], qui engage le passage **de l'*Open Banking* à l'*Open Finance***. Réaffirmant son souhait de « permettre aux client[·e·]s d'exercer un contrôle effectif sur le partage de données » – condition jugée nécessaire à l'innovation et à la confiance – et constatant que « l'économie des données financières de l'Union reste donc fragmentée et marquée par un partage inégal des données, par des obstacles et par une forte réticence des parties prenantes à partager leurs données »[9], la Commission propose par ce texte d'étendre le cadre de partage de données au-delà de celles concernant les seuls comptes de paiements. L'objectif affiché est, là encore de favoriser l'*empowerment* des consommateur·rice·s, rendu·e·s plus librement maîtres·se·s de leurs données, capables d'avoir une meilleure lisibilité des protections fournies par leurs contrats et d'opérer plus facilement une comparaison avec d'autres offres existantes.

Afin de comprendre comment FIDA doit permettre de mettre en œuvre ces principes – mais aussi les limites et risques de cette approche – il convient de se pencher plus en détail sur les évolutions apportées par le texte.

Le cadre proposé par le projet de règlement

➤ Une extension du périmètre aux données financières (notamment assurantielles) et un droit à la compensation

Le règlement FIDA **étend et adapte donc ce cadre de partage aux données financières**, parmi lesquelles celles « relatives aux produits d'assurance non-vie […], y compris les données collectées aux fins d'apprécier les exigences et les besoins du client et aux fins d'une évaluation de l'adéquation et du caractère approprié » (art. 2), détenues notamment par les entreprises d'assurance et de réassurance[10]. Ces données « recouvrent à la fois les données fournies par les client·e·s et celles générées à la suite d'une interaction entre un client et l'établissement financier » (art. 3). FIDA **exclut néanmoins les données relatives aux assurances santé**, dont le partage induirait un risque trop élevé d'exclusion financière de certain·e·s consommateur·rice·s. Dans les faits, nous y reviendrons, il subsiste encore beaucoup d'interrogations à ce stade sur les types de données qui seront concernées ou exclues.

Outre cet élargissement du périmètre des données et acteur·rice·s concerné·e·s, FIDA ouvre le droit aux détenteur·rice·s de données (voir ci-dessous) de demander **une compensation financière « raisonnable »** pour la mise à disposition de ces données.

➤ Un système de partage de données tripartite régi par des schémas co-définis

---

[7] Et, conséquemment, la standardisation des règles et protocoles de communication informatique – appelés API pour *Application Programming Interface*.

[8] Le texte de la proposition de règlement déposé par la Commission européenne en juin 2023 est consultable à cette adresse : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52023PC0360

[9] Citations issues de l'exposé des motifs du texte.

[10] L'ensemble des données et des types d'organisations détentrices de données concernés par le texte sont mentionnés à l'article 2 « Champ d'application ».

Concrètement, s'il est adopté, le règlement FIDA régira les règles de partage de données entre **trois types d'acteur·rice·s**, défini·e·s à l'article 3, et dont les articles suivants (4 à 6) précisent les droits et obligations :

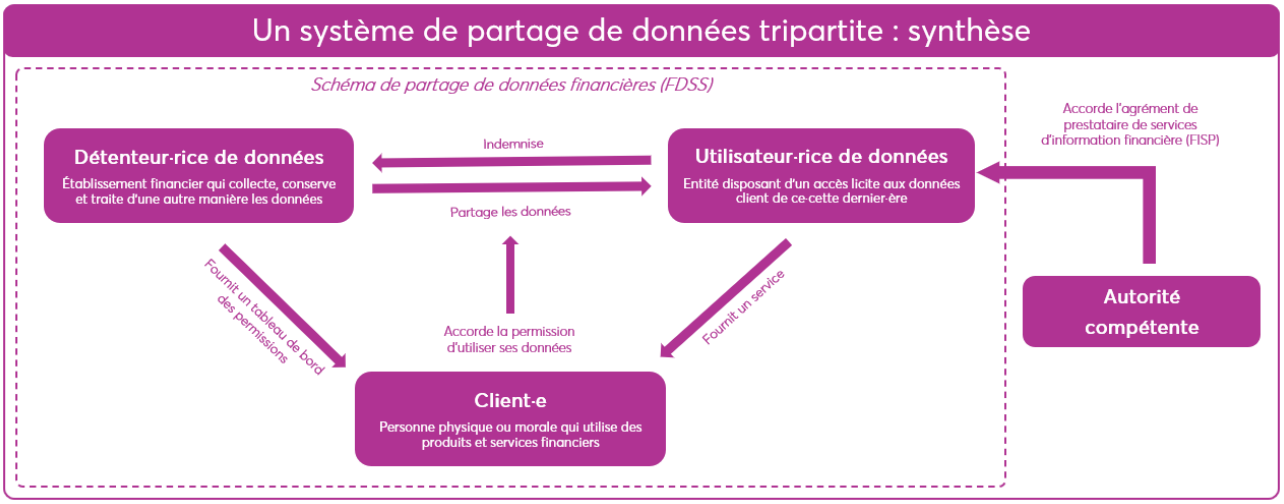
- Les client·e·s, personnes physiques ou morales, dont le consentement est nécessaire au partage des données relatives aux services financiers dont ils bénéficient.
- Les détenteur·rice·s de données. Les établissements financiers qui collectent, conservent et traitent les données ont l'obligation – à la demande d'un·e client·e – de mettre à disposition leurs données « dans les meilleurs délais, en continu et en temps réel » aux utilisateur·rice·s de données ayant obtenu du·de la client·e une autorisation. Elles doivent également fournir à ce·cette dernier·ère un **tableau de bord** lui permettant de « suivre et gérer les permissions qu'il[·elle] a données à des utilisateur[·rice·]s de données » (art. 8).
- Les utilisateur·rice·s de données : entités (notamment : établissements financiers, *FinTechs*, acteur·rice·s proposant des services de comparaison d'offres bancaires et assurantiels, etc.) « qui, après avoir reçu la permission d'un[·e] client[·e], dispose[nt] d'un accès licite aux données client de ce[·cette] dernier[·ère] ».

  L'organisation utilisatrice n'a accès aux données qu'après avoir obtenu, par une autorité compétente d'un État membre, un agrément en tant qu'établissement de crédit ou **prestataire de services d'information financière (FISP)**, catégorie introduite par le texte, et avoir obtenu l'autorisation du·de la client·e, dans la limite des fins et conditions pour lesquelles celui·celle-ci lui a donné sa permission (art. 6). En l'état actuel, le texte prévoit que peuvent être agréés FISP des organisations issues de pays tiers (comprendre hors UE) à partir du moment où celles-ci ont désigné par écrit une personne morale ou physique comme leur représentant légal dans l'un des États membres à partir duquel ils entendent accéder aux données financières (art. 14).

Une même organisation peut, selon les situations, être à la fois détentrice et utilisatrice de données.

Comme pour la DSP II, le partage des données régies par FIDA s'organise dans le cadre de schémas (ou systèmes) de partage de données financières (*Financial Data Sharing Schemes* – FDSS), **définissant les règles applicables à l'ensemble des membres du système** et établissent, entre autres choses, un modèle pour déterminer la compensation financière maximale à laquelle peut prétendre un·e détenteur·rice de données. Constitués par des détenteur·rice·s et utilisateur·rice·s de données « représentant une proportion significative du marché du produit ou du service concerné »[11] ainsi que des organisations de client·e·s et associations de consommateur·rice·s (art. 9 et 10), ces schémas devraient logiquement être définis à l'échelle nationale (tout en restant ouvert à des acteur·rice·s d'autres pays), du fait des différents contextes parmi les États membres en matière d'assurance. Ils demeurent néanmoins ouverts à tout·e acteur·rice (détenteur·rice ou utilisateur·rice) agrémenté·e et acceptant de se plier à leurs règles, national ou non.

[11] Les échanges autour du texte tendent à suggérer qu'un taux de 25% du marché constituerait une proposition « significative », plancher aujourd'hui non défini dans le texte lui-même.



Un projet de règlement contesté

Bien que ce projet de règlement recueille des avis favorables de la part de certains milieux financiers (*FinTechs* notamment, qui ont effectué un lobbying important en faveur de celui-ci), le texte proposé par la Commission fait l'objet de **critiques venant notamment du monde bancaire, assurantiel (mutualiste ou non)**[12] **mais aussi de certains États membres**[13]. Devant l'importance et la multiplicité des problèmes soulevés, une prise de conscience se développe et amène de plus en plus d'acteur·rice·s à remettre en cause la pertinence elle-même du projet de règlement FIDA.

Sans entrer dans le détail des positions exprimées et des propositions d'amendements, nous soulignerons ci-dessous **les principales limites soulevées**, concernant :

- La faible demande pour ces évolutions. Ce premier argument remet en cause l'intérêt de FIDA en soulignant **le nombre réduit des cas d'usages bénéficiant de ce règlement**. Par exemple, le recours à des comparateurs d'assurances, plateformes qui seraient au cœur des utilisateur·rice·s des données partagées dans le cadre de FIDA, demeure aujourd'hui limité : ils ne sont à l'origine que d'environ 10% des nouveaux contrats signés[14].

- Les risques pour la protection des données client·e·s. Malgré l'ambition du texte de proposer un cadre sécurisé de partage de données, des inquiétudes subsistent sur la capacité à réellement **protéger les consommateur·rice·s face aux cyberattaques**, faisant planer la menace de la diffusion de données personnelles et sensibles, **mais aussi face aux pratiques de nouveaux·elles entrant·e·s, notamment parmi lesquels les géants numériques extra-européens** qui pourraient utiliser le démarchage de produits assurantiels pour alimenter leurs bases de données et renforcer leur emprise sur les citoyen·ne·s européen·ne·s. Le contexte politique actuelle montre à quel point la législation européenne est remise en cause et contestée par le pouvoir politique américain.

  La question d'un **consentement éclairé** se pose également. Les acteur·rice·s assurantiel·le·s réclament un renforcement du processus de vérification du consentement, en cohérence avec le règlement général

[12] Parmi lesquels et selon des positions parfois différentes : Euresa, AMICE et ses membres, European Banking Fund, European association of co-operative banks, ESBG, EFAMA, AFME, Insurance Europe, etc.

[13] Voir par exemple le *non-paper* produit par la délégation française au Conseil de l'Union européenne intitulé « How to tackle the risk of demutualization ». URL : https://pensionseurope.eu/wp-content/uploads/FR-non-paper-FiDA.16.04.pdf

[14] Xerfi. (2024). Le marché des comparateurs d'assurance. Collection Focus. URL : https://www.xerfi.com/en/report-presentation/le-marche-des-comparateurs-d-assurance_ABF53

sur la protection des données (RGPD) et les craintes exprimées par les consommateur·rice·s eux·elles-mêmes[15]. Notamment, il est demandé que l'autorisation explicite du·de la client·e soit donnée directement au·à la détenteur·rice de données (à l'image de ce qui est fait dans le cas d'un paiement en ligne à travers le système de validation 3D Secure), ce que ne prévoit pas le texte actuellement.

- Les risques pour la souveraineté européenne. En lien avec le précédent point, le règlement FIDA fait peser un risque sur l'économie européenne **en facilitant l'entrée sur le marché d'entreprises du numérique extra-européennes**, qui pourront étendre leur poids sur les marchés de l'UE grâce aux données recueillies dans le cadre de l'*Open Finance*. En l'état, le texte prévoit peu de garde-fous (voir ci-dessus concernant les FISPs) face à la concurrence inéquitable que pourrait mener ces *gatekeepers*[16]. Ce risque serait renforcé si les données partagées incluaient non seulement les données brutes fournies par les client·e·s, mais aussi celles liées au secret des affaires (tarifs, etc.). Dans **un contexte géopolitique et commercial tendu**, les risques pour la souveraineté européenne ne sauraient être sous-estimés.

- La standardisation des contrats assurantiels. Cet argument souligne un biais fondamental dans la construction du modèle d'*Open Finance* tel qu'il est conçu dans FIDA : **les produits assurantiels ne sont pas de même nature que les produits bancaires** concernés par les précédentes législations. En effet, là où les comptes de paiements sont facilement comparables d'un pays à l'autre, il n'existe pas de modèle assurantiel unique à l'échelle européenne : les produits assurantiels sont complexes (car dépendant des situations spécifiques des assuré·e·s et d'une multiplicité de qualifications des sinistres concernés) et s'inscrivent dans une histoire et une culture nationales de protection. Par exemple, l'assurance tout-risque proposée en France n'existe pas chez nos voisins italiens, les garanties d'assistance sont inclues dans les contrats d'assurance automobile français ce qui n'est pas toujours le cas ailleurs, etc. Aussi, le partage de données, notamment pour nourrir des comparateurs d'offres, risque de **pousser une standardisation des offres** – ou à une classification approximative – et de **faire du prix le principal critère de comparaison** alors qu'il ne renverra pas aux mêmes protections, allant ainsi à l'encontre d'une compréhension fine de ses options par le·la consommateur·rice[17].

- Le coût pour les détenteur·rice·s de données de leurs obligations et la temporalité de la mise en œuvre. Un autre argument repose sur les impacts de la mise en application du texte sur les sociétés d'assurance et les autres détenteur·rice·s de données. Les acteur·rice·s pointent en effet l'ampleur des **coûts de mise en conformité de leurs systèmes numériques**, nécessaire pour assurer le transfert en temps réel de la donnée.

  Le **calendrier** d'application de FIDA est lui aussi critiqué. Les échéances actuellement prévues (mise en œuvre des dispositions relatives à la création des FDSS et à l'autorisation des FISPs 18 mois après l'entrée en vigueur du texte ; 24 mois pour la mise en œuvre des modalités techniques de partage des données) apparaissent déraisonnables au vu des transformations à opérer et des délais observés dans le cadre de la mise en œuvre de la DSP II. Face à cet enjeu, **plusieurs États membres dont la France défendent une approche pragmatique, fondée sur le marché (*market-led*)**, renvoyant à chaque schéma (FDSS) la charge de la définition du type de données partagées et la vérification de la demande

[15] Voir l'enquête réalisée par la MACIF et Kantar début 2025 sur le sujet pour la France : https://presse.macif.fr/actualites/alerte-partage-des-donnees-assurantielles-et-financieres-pour-les-francais-cest-non-e548b-821df.html

[16] L'expression gatekeeper (en français « contrôleur·euse d'accès ») désigne des entreprises dont le poids est tel qu'elles contrôlent l'accès à un marché par les plateformes qu'elles gèrent. Cette désignation est reconnue dans le droit européen dans le cadre du *Digital Market Act* (DMA). Pour plus d'informations : https://digital-markets-act.ec.europa.eu/gatekeepers_en?prefLang=fr

[17] Cet effet de focalisation sur la variable prix au détriment d'une compréhension globale de l'offre est déjà documenté par les acteur·rice·s assurantiel·le·s. Le risque sera simplement croissant avec le partage accru des données permis par FIDA. Voir par exemple le rapport publié en 2014 par l'EIOPA, autorité européenne de l'assurance, sur le sujet des comparateurs : https://register.eiopa.europa.eu/Publications/Reports/Report_on_Good_Practices_on_Comparison_Websites.pdf

effective pour le partage de données, selon son propre calendrier et règles de gouvernance[18], dans une logique *bottom-up*.

- La mise en cause du principe de mutualisation. C'est à cette dernière critique, parmi les plus fondamentales, que nous allons nous intéresser plus particulièrement.

Pourquoi le règlement FIDA constitue-t-il un risque pour le principe de mutualisation des risques ?

La mutualisation en assurance : combiner technique financière et solidarité

Si l'on peut définir simplement la mutualisation comme la mise en commun de ressources (matérielles et/ou immatérielles), cette notion prend **une acception toute particulière dans le secteur de l'assurance**.

En effet, celle-ci repose sur **un système de partage des risques** par lequel la somme des primes d'assurances – ou cotisations, dans un contexte mutualiste – payées par les assuré·e·s en contrepartie de leurs garanties permet de couvrir les sinistres qu'une partie de ces assuré·e·s vont subir. La mutualisation en assurance renvoie donc à **une technique financière fondée sur des calculs de probabilité** : le système assurantiel tient parce que l'ensemble des risques ne se réalisent pas en même temps, du fait du grand nombre de risques mutualisés (c'est-à-dire de la largeur de la base statistique).

La mutualisation en assurance renvoie également à **un principe de solidarité** : par le système précédemment décrit, elle permet une forme de péréquation entre personnes exposées à des risques importants (du fait de leur âge, leur lieu d'habitation, leur santé, etc.) et celles peu exposées. Même si ce système n'est pas totalement égalitaire (les personnes exposées à des risques importants pouvant être amenées à payer une surprime), il organise la solidarité entre des assuré·e·s aux profils et donc aux risques différents. À condition que la mutualisation n'exclut pas une partie de la population, jugée inassurable car trop exposée aux risques, du fait de caractéristiques environnementales (lieu de résidence notamment) ou personnelles (âge, santé, etc.).

C'est en partie l'importance donnée à ce principe de solidarité dans la mutualisation qui **distingue les assureur·euse·s mutualistes de leurs homologues lucratifs**[19] : les organismes mutualistes d'assurance adoptent des politiques de prix favorisant la plus grande mutualisation possible, c'est-à-dire évitant l'exclusion des personnes les plus précaires ou les plus exposées aux risques.

Du point de vue de cette deuxième dimension, on peut donc distinguer les systèmes d'assurance selon qu'ils sont plus ou moins mutualisés ou, à l'inverse, segmentés. **Le système français est en Europe et dans le monde parmi les plus solidaires**, avec un relativement faible prix (cotisation) pour une couverture importante. Ce qui s'explique en partie par la forte part de marché occupée par les assureurs mutualistes[20].

La **crise écologique** (et en particulier climatique) constitue un défi de taille pour l'assurance, précisément parce qu'elle percute ces deux dimensions de la mutualisation d'une façon nouvelle. Elle rend en effet plus complexe le partage financier des risques en entraînant des sinistres (ex : inondations, incendies, retrait-

[18] Un document officieux (*non-paper*) vient de paraître à ce sujet.

[19] Outre ce principe de solidarité, les organisations mutualistes se caractérisent par un but non lucratif, un objet social et environnemental et une gouvernance démocratique. Ces principes sont consacrés dans le Code de la mutualité.

[20] Pour une étude mondiale des parts de marché de l'assurance détenues par les assureurs mutualistes, consulter : Icmif. (2023). Part du marché mutualiste mondial 2023. URL : https://www.icmif.org/wp-content/uploads/2023/08/ICMIF-Global-Mutual-Market-Share-2023-French.pdf

gonflement des argiles, etc.) d'une ampleur et d'une récurrence sans précédent ; elle peut de ce fait remettre en cause la solidarité entre assuré·e·s en poussant à des pratiques de démutualisation par l'exclusion d'une partie de la population particulièrement sujette à ces risques (notamment en fonction de leur localisation). Face à cet enjeu, la France dispose d'un système protecteur et solidaire, à travers le régime public-privé d'assurance en matière de catastrophes naturelles, dit **régime « CatNat »**. Visant à couvrir les risques inassurables par le seul secteur privé, ce régime créé par la loi du 13 juillet 1982 oblige l'ensemble des assureur·euse·s à intégrer la garantie CatNat dans leurs contrats garantissant les dommages faits aux biens et leur ouvre la possibilité de se réassurer auprès de la Caisse centrale de réassurance (CCR), entreprise détenue à 100% par l'État[21]. Il est financé par la « surprime CatNat », cotisation additionnelle à la prime des contrats d'assurance, valable pour l'ensemble des assuré·e·s[22].

Dans ce contexte d'accroissement des risques, et alors qu'une réflexion européenne a émergé en 2024 autour de la création d'un système européen de garantie face aux catastrophes naturelles (en s'inspirant pour partie du système français)[23], **FIDA fait craindre une remise en cause de ce principe de solidarité, par une démutualisation des risques**.

FIDA : quand la libéralisation des données met en péril la solidarité face aux risques

La logique selon laquelle le partage de données tel qu'il serait organisé par le projet de règlement FIDA conduirait à une démutualisation des risques peut être simplement résumée : en facilitant l'accès aux données personnelles des assuré·e·s, FIDA ouvre les marchés d'assurance existants à de nouveaux·elles entrant·e·s guidé·e·s par une logique de profit et dont la maîtrise technologique (en particulier grâce à l'IA) leur permettrait, **sur la base de ces données, d'évaluer et de trier une masse importante des profils d'assuré·e·s dans le but de sélectionner les « bons » risques (plus profitables) au détriment des « mauvais » risques, c'est-à-dire les personnes les plus vulnérables et qui ont donc le plus besoin de protection**. Des géants du numérique ou des *FinTechs* européennes ou extra-européennes pourraient ainsi, en s'inscrivant dans un schéma de partage de données, venir plus facilement pénétrer le marché français d'assurance – dont nous avons rappelé le haut niveau de mutualisation – en ciblant les client·e·s potentiel·le·s dont les données traduisent un risque moins élevé avec des produits aux gammes de prix très avantageux, laissant ainsi aux assureur·euse·s installé·e·s le soin de couvrir les autres risques, au détriment de la solidarité et des modèles économiques de ces dernier·ère·s.

Sous couvert de renforcer le pouvoir du·de la consommateur·rice sur ses données et de stimuler la concurrence afin de lutter contre des logiques de rentes, **FIDA favoriserait une individualisation de la protection par la segmentation des risques, compromettant ainsi le mécanisme de mutualisation**, à l'heure où nous en avons plus que jamais besoin.

En l'état, nous l'avons dit, le texte reste peu précis sur les données concernées, renvoyant aux schémas le soin de fixer leurs modes opératoires. Plusieurs pourraient particulièrement permettre de favoriser cette segmentation si elles devenaient plus facilement accessibles : les données personnelles liées aux sinistres causés par les risques naturels, les données portant sur les blessures corporelles, etc. **L'exclusion de ces données du cadre de FIDA constitue donc un enjeu important**. La question de l'historique des données et

---

[21] Pour en savoir plus : https://catastrophes-naturelles.ccr.fr/regime-cat-nat

[22] Début janvier 2025, le taux de surprime a été portée à 20%, contre 12% préalablement. Le financement demeure malgré tout une question non résolue face à l'ampleur des catastrophes naturelles prévues à l'avenir. Voir le récent rapport du Sénat : Lavarde, C. (rapporteuse). (2024). Régime d'indemnisation des catastrophes naturelles. Rapport d'information n° 603 (2023-2024) au Sénat. URL : https://www.senat.fr/rap/r23-603/r23-603.html

[23] Voir : News Assurance Pro. (2024, 18 décembre). Cat Nat : Un système de prise en charge européen à l'étude. URL : https://www.newsassurancespro.com/cat-nat-un-systeme-de-prise-en-charge-europeen-a-letude/01691633704

elle aussi en débat : le *non-paper* français évoqué précédemment[24] propose de limiter l'historique des données partagées à 5 ans, tant pour faciliter la mise en place du partage que pour éviter la prise en compte de données dépassées, pouvant favoriser l'exclusion d'une partie de la population.

FIDA or not FIDA : quelles perspectives et quels enseignements pour l'ESS ?

Un texte en cours de négociation interinstitutionnelle, sur fond de multiples prises de position

Du fait des limites pointées précédemment, **plusieurs types d'acteur·rice·s se sont mobilisé·e·s pour influer sur le texte**.

Du côté des **États Membres**, la France a été le premier pays à se mobiliser, avec un *non paper* insistant sur les effets potentiels de démutualisation. Un document publié par la Belgique, la République Tchèque, la France, la Lettonie et l'Espagne, encourage la réduction des coût administratifs de FIDA et la mise en œuvre d'une approche *market-led* guidée par la demande. Attendue, l'Allemagne a également pris position lors d'un *non paper* publié le 20 mai, insistant notamment sur l'exclusion des *gatekeepers*, le périmètre des données concernées (exclusion des grandes entreprises de la catégorie « client·e·s », limitation d'abord à 2 ans de l'historique des données puis augmentation progressive jusqu'à 5 ans, etc.), la temporalité de la mise en œuvre et la mise en cohérence avec le cadre définis par la DSP III et le RSP1 en cours de construction. D'autres positions se préparent, en Italie notamment. Des prises de conscience tardives, mais qui renforcent la position française et devraient conduire le Conseil à des positions plus affirmées et exigeantes dans le trilogue.

Le secteur assurantiel poursuit et structure sa mobilisation, autour des Fédérations – en France notamment autour de France Assureurs et de l'Association des Assureurs Mutualistes pour les mutuelles d'assurance, et à l'échelle européenne (AMICE) – entre demande de retrait du texte et stratégie de plaidoyer afin d'éviter les points les plus critiques. Les principaux points poussés concernent :

- la définition des données client·e·s et l'exclusion des types de données pouvant faciliter des pratiques de démutualisation ;
- le contrôle de l'accès des *gatekeepers* et organisations extra-européennes aux données ;
- le cadre de vérification du consentement des client·e·s au partage ;
- la méthode et le calendrier de mise en œuvre du partage.

Face à ces prises de positions successives, le règlement FIDA a connu un processus de consolidation mouvementé. Un temps réputé enterré[25], le texte est finalement maintenu par la Commission (défendu ardemment par la Commissaire européenne en charge des services financiers, Maria Luis Albuquerque) et est entré dans **une phase de négociation interinstitutionnelle finale (trilogue)** entre la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne[26]. La première réunion du trilogue a eu lieu le 1er avril 2025 à Strasbourg. Celui-ci a permis l'expression des priorités et attentes de chacune des institutions : allier protection des données et innovation pour le Parlement européen, assurer une simplification du texte visant notamment à réduire le coût de la mise en application pour le Conseil.

---

[24] Voir note de bas de page numéro 13

[25] Voir par exemple : https://www.lesechos.fr/finance-marches/banque-assurances/bruxelles-pret-a-abandonner-le-reglement-sur-le-partage-des-donnees-financieres-2148006

[26] Pour en savoir plus sur ce processus de négociation interinstitutionnelle, consulter la page dédiée au sujet sur le site du Parlement européen : https://www.europarl.europa.eu/olp/fr/interinstitutional-negotiations

Sur demande du Parlement européen, appuyée par le Conseil, la Commission s'est engagée à produire à l'issue de ce trilogue **un *non paper* sur la simplification du texte**. Livré le 16 mai 2025, ce document recommande la mise en œuvre de cinq mesures :

- **La réduction du périmètre des données concernées**. La Commission propose notamment d'exclure les grandes entreprises ainsi que les organismes de réassurance et agences de notation de la catégorie « client·e·s ». Elle ouvre également la possibilité de limiter à 10 ans l'historique des données partagées (sauf décision contraire des FDSS) et soutien l'exclusion des données relatives aux contrats résiliés.
- **La simplification de la mise en œuvre des schémas et réduction des coûts de standardisation.** La Commission ouvre la voie à deux voies de définition des standards relatifs à la donnée et aux interfaces de programmation (APIs) :
  - La première correspond à une l'approche *market-led* décrite précédemment, décentralisant la définition de ces standards au niveau des FDSS ;
  - La seconde, privilégiée par la Commission, donnerait mandat aux organismes européens de normalisation (OEN, en anglais *ESO*)[27] pour définir des standards harmonisés au niveau européens, correspondant aux obligations requises par le texte dans son article 5. Ce travail de définition serait financé au niveau européen.

  La Commission propose en outre de favoriser le recours au portefeuille d'identité numérique européen[28] pour simplifier l'identification et la validation du consentement des client·e·s.
- **La simplification des règles relatives aux *gatekeepers***. La Commission reprend à son compte la proposition de leur interdire l'accès au statut de FISP et renvoie aux articles 5 et 6 du Digital Market Act en ce qui concerne les mesures relatives aux institutions financières dont les *gatekeepers* ont la propriété ou le contrôle.
- **La limitation des mandats donnés** dans le cadre des niveaux II et III du processus réglementaire de régulation des services financiers[29].
- **Le renforcement de la cohérence de FIDA avec la directive DSP III et le règlement RSP1**, en facilitant notamment la reconnaissance en tant que FISP d'une organisation déjà reconnue en tant que fournisseur de services d'information sur les comptes (en anglais : *Account Information Service Providers* - AISP)[30] et en harmonisant les tableaux de bords prévus dans FIDA et le RSP1.

Bien que ce texte de la Commission apporte quelques satisfactions aux positions restituées plus haut (notamment l'exclusion des *gatekeepers*), **ces évolutions ne manqueront pas de sembler insuffisantes aux acteur·rice·s sur de nombreux points** : limitation de l'historique à seulement 10 ans (contre une durée de 5 ans réclamés par de nombreux·euses acteur·rice·s), exclusion des seules grandes entreprises des client·e·s concernées (maintenant donc les petites et moyennes entreprises dans le périmètre), préférence donnée à une standardisation opérée par les organismes européens de normalisation qui fait craindre un manque de prise en compte des spécificités du secteur assurantiel par rapport au secteur bancaire et des coûts toujours

---

[27] Pour en savoir plus : https://europa.eu/youreurope/business/product-requirements/standards/standards-in-europe/index_fr.htm

[28] Pour en savoir plus sur le projet de portefeuilles d'identité numérique européens, initié par la Commission en 2021 et qui devrait être mis en place d'ici 2026 : https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-digital-identity_fr

[29] La régulation des services financiers suit un processus spécifique, appelé « processus Lamfalussy » (du nom d'Alexandre Lamfalussy, qui présidait le comité consultatif l'ayant mis en place en 2001), construit autour de quatre niveaux. Les niveaux 2 (définition de mesures techniques d'exécution relatives à la législation-cadre définie en niveau 1) et 3 (définition de lignes directrices pour l'application des dispositions de niveau 1 et 2 dans les différents États membres) font intervenir différentes autorités. Ce sont ces mandats dont la Commission entend limiter le nombre au minimum nécessaire à la mise en application de FIDA. Pour en savoir plus sur ce processus (page en anglais) : https://finance.ec.europa.eu/regulation-and-supervision/regulatory-process-financial-services_en?prefLang=fr

[30] Les AISP fournissent des services liées aux informations de compte, notamment sous la forme d'agrégation de comptes permettant à leurs clients de consulter, à travers leurs interfaces (API), des informations concernant des comptes détenus dans différentes banques. Contrairement aux PSIP décrits précédemment (voir note de bas de page 5) ne permettent pas d'initier des transactions financières.

trop élevés. Si l'abandon du texte apparaît aujourd'hui hautement improbable, les prochaines étapes du trilogue – qui se réunit à nouveau le 17 juin – peuvent à nouveau pousser à des évolutions.

Pour renforcer leur poids dans ces débats, **plusieurs pistes d'actions s'ouvrent aux acteur·rice·s assurantiel·le·s** : consolider une veille réglementaire partagée, renforcer la sensibilisation et la mobilisation du grand public mais aussi nourrir la compréhension des impacts de FIDA en proposant par exemple un chiffrage estimatif des effets potentiels de la segmentation sur les primes des publics les plus vulnérables.

Convaincre de l'importance des mutualisations, un enjeu pour l'économie sociale et solidaire dans son ensemble

Les débats autour du projet de règlement FIDA révèlent la nécessité mais aussi la difficulté à défendre la mutualisation comme modèle d'une solidarité en prise avec les enjeux écologiques et sociaux contemporains. Le credo européen selon lequel la concurrence doit être systématiquement encouragée afin de stimuler l'innovation et d'éliminer toute situation de rente – pour le plus grand bénéfice du consommateur·rice – peine à prendre en compte la spécificité du modèle assurantiel et des logiques de solidarité qu'il comporte. Cette logique oublie en particulier que les assurances mutualistes agissent, du fait de leur statut, en dehors de la seule logique concurrentielle et mettent tout éventuel excédent au service de la communauté de ses membres. En d'autres termes, ils ne disposent d'aucune rente de situation.

Les logiques libérales de mise en concurrence, de transparence, de recherche d'une efficacité jugée à l'aune de critères essentiellement économiques, de défense d'une innovation technologique plutôt que sociale **opposent donc à la mutualisation une vision puissante**. Puissante parce qu'inscrite dans des politiques et des institutions (ici européennes, dans d'autres cas nationales ou locales) mais aussi parce qu'elles peuvent trouver un certain écho auprès des citoyen·ne·s. Ainsi, si le 4ème Baromètre de l'Observatoire de la Protection Aéma Groupe témoigne d'une conscience de l'importance de leur protection et d'une confiance envers le modèle mutualiste, il révèle également qu'une partie importante des sondé·e·s (41%) attendent « la mise en place de contrats d'assurance attractifs réservés aux client[·e·]s habitant une zone à faible risque climatique »[31], autrement dit, une dérogation au principe de mutualisation. Pareillement, si une majorité (65%) des Français·e·s n'est pas fermée à une hausse du coût de l'assurance dès lors que celle-ci est justifiée, seul·e·s 22% y consentiraient « pour garantir le principe de l'assurance qui repose sur la solidarité entre assuré[·e·]s face aux aléas ». Sans déduire de ces chiffres une volonté massive d'individualisation de la protection, on peut tout de même en conclure la nécessité pour les acteur·rice·s mutualistes de défendre les apports du principe de mutualisation pour notre société et ses membres.

Ce constat peut être étendu à l'ensemble de l'économie sociale et solidaire. Car, même si elle prend des formes diverses au sein des mutuelles, des associations, des coopératives, des fondations ou autres entreprises de l'ESS, la mutualisation renvoie à la même idée, constitutive de ce mode d'entreprendre et de faire société : c'est par des communautés de solidarité matérielle et immatérielle que nous ferons face aux dangers qui nous menacent et que nous bâtirons les voies d'une émancipation individuelle et collective, désormais respectueuse tant de l'humain que de son environnement. En d'autres termes : **défendre la mutualisation, c'est promouvoir une économie sociale et solidaire !**

Cette note est l'une des publications constituant le **dossier « Quelles mutualisations face aux défis écologiques et sociaux du XXIe siècle ? »**, alimenté tout au long de l'année 2025 par les travaux menés sur cette thématique, en partenariat avec Aéma Groupe. Retrouvez l'ensemble du dossier à cette adresse : *https://www.lelabo-ess.org/quelles-mutualisations-face-aux-defis-ecologiques-et-sociaux-du-xxie-siecle*.

[31] Aéma Groupe & opinionway. (2025). Baromètre 2025 de la protection : 4ème vague. Rapport complet d'analyse. URL : https://www.aemagroupe.fr/nos-combats/lobservatoire-de-la-protection/