

Transposition de la Directive sur la Distribution d'Assurances

*Note politique de Feprabel, UPCA et FVF
11 octobre 2016*

En Belgique, la plupart des produits d'assurance sont distribués par des courtiers en assurances. En non-vie, les courtiers en assurances représentent une part de marché de près de 65%. Ils forment un groupe d'entrepreneurs indépendants dont le professionnalisme, l'intégrité et l'autonomie sont le garant de la qualité du conseil et du soutien donné au consommateur (entreprise ou particulier).

Ils sont réunis en trois associations professionnelles à savoir Feprabel pour le Sud du pays, FVF pour le Nord du pays et l'UPCA-BVVM pour les grands courtiers en assurances (inter)nationaux. Ces fédérations représentent ensemble plus de 2400 bureaux de courtage qui couvrent plus de 80 % des activités de courtage en Belgique.

Introduction

A la veille de la transposition en droit national belge d'une importante nouvelle Directive européenne sur la Distribution d'Assurances (ci-après DDA), l'heure est venue de prendre le recul, inspiré également des expériences passées (Twin Peaks II sous la précédente législature), pour « recrédibiliser » la démarche « politique » voulue par nos élus tant nationaux qu'europeens.

Les actes délégués relatifs à la DDA n'ayant pas encore été adoptés, cette première note a pour objectif de mettre en lumière un certain nombre de **principes généraux** à prendre en considération lors de la transposition dans notre droit de ce nouveau texte:

- Arrêtons de nous disperser, voire de nous protéger en nous dédouanant de nos responsabilités politiques locales, en prétextant subir, voire ne pas pouvoir agir contre des dispositions « imposées » par l'Europe. C'est le résultat d'un travail fastidieux d'analyse de convergences entre les élus représentant tous les membres et destiné à harmoniser certaines pratiques à la hauteur des ambitions de nos principes et valeurs communes.
- Ne tombons pas non plus à cette occasion dans le piège des collaborations dites vertueuses et imposons-nous les règles élémentaires de saine gouvernance et qui veulent que personne ne puisse se prévaloir de pouvoir être à la fois juge et partie à la cause. Les rôles respectifs du Régulateur (le législateur, le Politique) et du Superviseur (l'autorité de contrôle) sont différents, voire parfois opposés. L'autre étant au service de l'un. Ne créons pas de possibles situations de conflits d'intérêts inutilement.

Cette note insiste plus particulièrement sur quelques principes simples:

- **Visons un équilibre entre la protection utile du consommateur et le coût pour les secteurs concernés** : là où des marges sont laissées à l'appréciation du législateur local, et il y en a, utilisons-les pour combiner adroitement et complémentaiement certaines spécificités de notre pays aux principes repris dans la DDA. Ne jouons pas au meilleur élève de la classe, en ignorant tous les effets pervers possibles, sous prétexte d'imaginer « laver plus blanc que blanc ». Balancer ce qui est utile pour le consommateur et les coûts pour le secteur. Faisons simple et efficace. Gardons à l'esprit que trop d'informations tue l'information.
- **Evitons les surcharges administratives sans valeur ajoutée**: ne rentrons dans une approche qui mène la « complication administrative » sous le prétexte que pour bien agir, il faut toujours, tout le temps, tout contrôler ! Cela mène soit au développement d'approches du genre « du chat et de la souris » (pour en pas dire « du gendarme et du voleur »), toutes menant à des pertes de temps, voire plus grave, à la déresponsabilisation des acteurs susceptibles de se dire couverts pour tout, puisque contrôlés pour tout. Fixons des principes, des règles de gouvernance, des codes de déontologie, voire des sanctions, mais ne « paralysons » pas le tout, rendant les choses ingérables voire dissuasives de toutes initiatives, du travail bien fait et très souvent de bon sens élémentaire.
- **Garantissons à tous les acteurs concernés un level playing field**: soyons attentif à la non-discrimination des différents acteurs. Le level playing field, principe repris dans la déclaration gouvernementale, doit être suivi de près.

Tout intervenant assumant un même rôle est tenu aux mêmes règles, qu'il soit grand ou petit, lié ou libre, puissant ou pas. Ne nous leurrions pas face à ce débat, ce ne sera pas facile, même en accentuant le bienfondé du principe de proportionnalité.

- **Soyons attentifs à l'emploi et au dynamisme de nos PME:** le secteur de l'intermédiation en assurances est, outre le représentant d'un service de proximité, un important pourvoyeur d'emplois dans le segment des petites entreprises. Professionnaliser davantage le métier est un mérite, l'encombrer de formalisme inutile c'est le tuer.

C'est dans cet esprit que nous sollicitons vivement auprès du « Politique » à pouvoir être associés, au plus tôt et au plus près, aux travaux d'implémentation en présence de tous les stakeholders, garants d'une approche constructive et convergente par rapport aux objectifs du législateur. Et là où le consensus ne pourrait être atteint, ce dont nous ne préjugeons pas, il appartiendra au politique à trancher, le cas échéant.

Il nous reste du temps pour bien faire ensemble, mais aucun à perdre.

1 – Un level playing field est indispensable pour un marché qui fonctionne bien

Chaque initiative législative vise en principe les mêmes règles pour tous les acteurs du marché (level playing field). Ceci est non seulement nécessaire pour une concurrence loyale entre les acteurs du marché, mais également indispensable pour une protection équitable du consommateur. Il est logique que le consommateur bénéficie des mêmes garanties minimales peu importe le canal de distribution qu'il a choisi.

Twin Peaks II enfreint sérieusement ce principe !

Seuls les courtiers en assurances doivent respecter les règles en matière de transparence de leur rémunération (inducement). Ces règles ne sont pas d'application pour les autres acteurs du marché (comme les agents liés)¹.

Le consommateur ne reçoit donc **pas des informations similaires** lorsqu'il souscrit à un produit d'assurance spécifique, ce qui influence à tort sa perception des différents fournisseurs. Ceci entraîne une **perturbation grave du marché**. Les fédérations plaident pour des **mesures correctives** urgentes.

La nécessité de conditions de concurrence équitables pour tous les canaux de distribution dans le cadre de Twin Peaks II a été confirmée dans l'**accord de gouvernement** de 2014:

« Du point de vue du consommateur (preneur d'assurance), le gouvernement veillera à ce qu'il y ait un 'level playing field' entre toutes les informations qui doivent, via différents canaux de distribution, être mises à la disposition du consommateur (par exemple en ce qui concerne les rétributions reçues soit par un courtier d'assurances soit par un agent d'assurances). »

¹ Article 7 de l'AR n°2 du 21 février 2014 qui applique au secteur de l'assurance l'article 7 de l'AR du 3 juin 2007 portant les règles et modalités visant à transposer la Directive concernant les marchés d'instruments financiers.

Cette intention d'appliquer un level playing field dans le secteur ressort également de **l'exposé d'orientation politique** du Ministre Kris Peeters: « Conformément à l'accord de gouvernement, il y aura une réglementation créant un " level playing field" entre les acteurs de la distribution des assurances. »

La **DDA** est également extrêmement claire sur ce point:

*« Les consommateurs devraient bénéficier du même niveau de protection, quelles que soient les différences entre les canaux de distribution. Afin de garantir que le même niveau de protection s'applique et que le consommateur puisse bénéficier de normes comparables, en particulier en matière d'informations à fournir, l'existence de **conditions de concurrence équitables entre distributeurs est essentielle.** (considérant 6) »*

*« La présente directive devrait garantir que le même niveau de protection des consommateurs s'applique et que tous les consommateurs puissent bénéficier de normes comparables. La présente directive devrait favoriser la création de conditions de concurrence équitables entre les intermédiaires, qu'ils soient ou non liés à une entreprise d'assurance. Les consommateurs peuvent tirer bénéfice du fait que les produits d'assurance sont distribués par le biais de divers canaux et par des intermédiaires dans le cadre de différentes formes de coopération avec les entreprises d'assurance, à condition que ces entités soient tenues d'appliquer des règles similaires en matière de protection des consommateurs. **Les États membres devraient tenir compte de ces éléments pour la mise en œuvre de la présente directive.** (considérant 16) »*

POINT DE VUE DES FEDERATIONS:

Dans le cadre de la transposition de la DDA, le principe relatif aux conditions de concurrence équivalentes entre distributeurs doit absolument être appliqué dans la législation de manière à garantir enfin un level playing field dans l'intérêt du consommateur.

2 - Une simplification des obligations administratives est indispensable

La réglementation Twin Peaks II a des effets secondaires totalement imprévus pour les courtiers en assurances, qui ne correspondent pas à l'objectif initial de la loi, à savoir une protection adéquate des consommateurs.

Les fédérations sont en faveur d'une protection adéquate des consommateurs, mais constatent que certaines règles conduisent à une **surinformation** des consommateurs, ce qui est totalement contre-productif.

Par ailleurs, certaines règles entraînent des **charges administratives très lourdes** pour les bureaux de courtage. Les fédérations demandent que, pour chaque législation, une réflexion soit menée quant à son avantage réel pour le consommateur au regard des coûts qu'elle entraîne pour le courtage en assurances. Cet équilibre n'est pas atteint. Une **analyse de l'impact socio-économique** de la réglementation Twin Peaks II qui implique des changements majeurs, entre autres pour le courtier en assurances, n'a d'ailleurs jamais été réalisée.

La nécessité de simplification administrative dans le cadre de Twin Peaks II a également été convenue dans le cadre de l'**accord de gouvernement** de 2014:

« Les différentes mesures qui se sont succédées au cours des dernières années dans le domaine de la protection des consommateurs de services financiers seront évaluées; les lacunes de la réglementation seront corrigées et les règles seront simplifiées dans la mesure du possible. »

L'**exposé d'orientation** politique du Ministre Kris Peeters mentionne également que les décideurs politiques, en collaboration avec les associations professionnelles, souhaitent vérifier dans quelle mesure les obligations à l'égard des intermédiaires d'assurances concernant l'information qu'ils doivent fournir à leurs clients peuvent être rendues **plus proportionnelles**.

Quelques exemples:

➤ **Test d'adéquation pour les assurances vie fiscales**

La réglementation Twin Peaks II oblige les courtiers en assurances, à l'occasion de la vente d'un produit d'épargne pension, d'examiner les exigences et besoins du preneur d'assurance, sa connaissance et son expérience, mais aussi sa situation financière et ses objectifs d'investissement. Pour un montant plafonné à 940 € par an (78€ par mois), c'est excessif.

Le chapitre VI de la DDA prévoit des exigences supplémentaires uniquement pour certains produits d'investissement fondés sur l'assurance (IBIPs). La large obligation d'information pour des produits d'épargne fiscaux comme par exemple l'épargne pension entraîne actuellement une surcharge administrative trop lourde.

➤ **Les assurances non-vie ne sont pas des assurances d'épargne et d'investissement**

Il est incompréhensible que certaines mesures prévues par Twin Peaks II soient applicables aux assurances non-vie.

Twin Peaks II devait être une réponse du gouvernement aux causes de la crise financière avec pour objectif de mieux protéger les consommateurs de services financiers. Les assurances non-vie ne comportent aucun élément qui a trait de près ou de loin à un quelconque « risque d'investissement » et n'ont pas contribué à l'apparition de la crise financière. L'objectif de toute cette réglementation a été d'anticiper la DDA, dont le contenu à l'époque n'était pas encore décidé, avec la conséquence désastreuse d'avoir appliqué inutilement de nombreuses règles inadaptées aux assurances non-vie.

Les règles concernant les conflits d'intérêts et les rémunérations s'appliquent par exemple également aux assurances non-vie².

² Conflits d'intérêt: article 16 à 23 de l'AR n°2 du 21 février 2014 + Rémunérations: article 7 de l'AR n°2 du 21 février 2014 qui applique au secteur de l'assurance l'article 7 de l'AR du 3 juin 2007 portant les règles et modalités visant à transposer la Directive concernant les marchés d'instruments financiers.

La DDA fait quant à elle une distinction claire. Le chapitre VI de la DDA ne prévoit des exigences complémentaires (conflits d'intérêt, rémunérations, etc.) que pour les produits d'investissement fondés sur l'assurance.

Ces règles doivent donc être appliquées uniquement aux assurances d'épargne et d'investissement, tel que la DDA le prévoit.

POINT DE VUE DES FEDERATIONS:

Dans le cadre de la transposition de la DDA, il est essentiel que notre législation soit modifiée afin d'atteindre un équilibre raisonnable entre d'une part, les obligations administratives et d'autre part, une protection des consommateurs adéquate.

3 - La poursuite des travaux relatifs à Twin Peaks II doit s'accorder avec les initiatives européennes

Les autorités poursuivent encore aujourd'hui les travaux relatifs à Twin Peaks II sur un certain nombre de thèmes comme les « **coûts et frais** » et les « **rappports adéquats** » (Règlements FSMA attendus). Ces dossiers sont étroitement liés à la DDA et au règlement européen PRIiPs.

POINT DE VUE DES FEDERATIONS:

Les fédérations demandent avec insistance que les initiatives nationales soient synchronisées en terme de timing avec la transposition des initiatives européennes afin d'assurer un fonctionnement du marché optimal et une protection adéquate des consommateurs.

4 - Points d'attention relatifs à la transposition de la directive

La transposition de la DDA introduira **quelques nouveautés** dans notre législation. Les fédérations souhaitent attirer l'attention sur les points suivants:

➤ **Recyclage régulier: maintien du système actuel**

Les aspects de formation permanente sont également repris dans la DDA. Cette dernière prévoit au moins 15 heures de formation ou de développement professionnels par an mais ne définit pas clairement le périmètre du personnel concerné. Nous connaissons déjà en pratique en Belgique le régime du « recyclage régulier » qui prévoit de fournir la preuve individualisée de 30 heures de formation continue tous les 3 ans pour les intermédiaires – personnes physique (hors sous-agent) et leurs responsables de distribution (RD).

Les connaissances professionnelles des personnes en contact avec le public (PCP) doivent également faire l'objet d'un recyclage. Aucune obligation de preuve ni de durée de recyclage n'est imposée individuellement. Ce sont les intermédiaires d'assurances qui sont responsables du recyclage régulier des connaissances de leurs PCP. Dans la DDA, la distinction entre PCP et RD n'est (évidemment) pas reprise s'agissant d'une notion locale belge.

POINT DE VUE DES FEDERATIONS:

L'organisation actuelle du recyclage régulier des intermédiaires d'assurances, des RD et des PCP est équilibrée et tient compte de la réalité économique de notre secteur. Les fédérations demandent le maintien du système actuel du recyclage régulier dans le cadre de la transposition de la DDA.

➤ **Surveillance des produits et exigences en matière de gouvernance (POG)**

Bien que cette thématique doive encore faire l'objet d'un acte délégué au niveau européen, les fédérations préconisent une **approche pragmatique**. Les fédérations souhaitent une **distinction claire** entre d'une part, les **assurances d'épargne et d'investissement** et d'autre part, les **assurances non vie**. Aucune analyse d'impact ni étude ne démontre la nécessité d'appliquer les règles relatives à la surveillance des produits et aux exigences en matière de gouvernance aux assurances non-vie. Les fédérations plaident pour une **application proportionnelle** des règles **en fonction de la nature du produit d'assurance**.

Ces nouvelles obligations ne peuvent par ailleurs avoir comme conséquence un cloisonnement des marchés et plus particulièrement pour les assurances non-vie.

Les fédérations tiennent en outre à souligner que la plupart des bureaux de courtage belges ne sont pas des concepteurs de produits et ne fournissent que des services dans le cadre de l'intermédiation en assurances. Il est dès lors logique que les entreprises d'assurances fournissent aux courtiers d'assurances de leur propre initiative les informations suffisantes sur le marché cible de leurs produits.

POINT DE VUE DES FEDERATIONS:

Les fédérations plaident pour une mise en œuvre pragmatique et proportionnelle en fonction de la nature du produit, en prenant pleinement en compte les caractéristiques du principal canal de distribution d'assurances en Belgique à savoir le courtage en assurances.
