

F Distribut° ass. A
MH/SL/JP
756-2016

Bruxelles, le 13 décembre 2016

AVIS

sur

**LA TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE
SUR LA DISTRIBUTION D'ASSURANCES**

Après avoir consulté les organisations concernées de la commission sectorielle n°15 (Autres professions libérales et intellectuelles), le Conseil Supérieur émet d'initiative le 13 décembre 2016 l'avis suivant.

CONTEXTE

La nouvelle directive sur la distribution d'assurances¹, ci-après "DDA", devra prochainement être transposée en droit belge. Pour éviter les soucis rencontrés avec Twin Peaks II lors de la précédente législature, le Conseil Supérieur, sur demande du secteur, prend les devants et émet un avis sur les principales lignes directrices à suivre lors de la transposition en droit belge.

Bien que les actes délégués de la DDA n'aient pas encore été adoptés, le présent avis a pour objectif de poser un certain nombre de principes généraux à prendre en considération lors de la transposition dans notre législation nationale.

POINTS DE VUE

1. Pas de règles plus strictes ni supplémentaires (pas de "goldplating")

Il est important de veiller à un juste équilibre entre la protection utile du consommateur et le coût pour les secteurs concernés.

Le législateur belge a souvent tendance à aller encore plus loin que le prescrit européen et à imposer un certain nombre d'obligations complémentaires aux professionnels pour être certain d'une protection optimale du consommateur. Cependant, cette manière d'opérer n'est pas la bonne solution. En effet, d'une part, le consommateur recevant trop d'informations n'est plus correctement informé car trop d'informations tuent l'information et, d'autre part, les professionnels du secteur sont soumis à des obligations lourdes qui, de surcroît, entraînent des coûts importants.

Dans l'accord de gouvernement², il est explicitement indiqué que : "En outre, il n'y aura pas de "goldplating" lors de la transposition des directives UE à moins qu'une divergence par rapport au minimum exigé par la norme UE puisse renforcer notre position concurrentielle internationale sans prolonger significativement la procédure de transposition".

2. Règles de concurrence identiques (level playing field)

Rien n'est prévu dans la DDA concernant la transparence automatique en matière de rémunération. Le Conseil Supérieur estime ainsi que les règles y relatives doivent être supprimées dans la législation belge.

En tout état de cause, un level playing field est indispensable pour un marché qui fonctionne bien.

¹ DIRECTIVE (UE) 2016/97 du Parlement européen et du Conseil du 20 janvier 2016 sur la distribution d'assurances.

² Accord de gouvernement du 9 octobre 2014, p. 187.

Chaque initiative législative vise en principe les mêmes règles pour tous les acteurs du marché. 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.

Cependant, Twin Peaks II enfreint sérieusement ce principe !

En effet, 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 marché³.

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. C'est pourquoi, le Conseil Supérieur plaide 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).”

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:

“Différents types de personnes ou d'organismes, tels que les agents, les courtiers et les opérateurs de 'bancassurance', les entreprises d'assurance, les agences de voyage et les sociétés de location de voitures peuvent distribuer des produits d'assurance. L'égalité de traitement entre les opérateurs et la protection des consommateurs suppose que l'ensemble de ces personnes ou organismes soient couverts par la présente directive. (considérant 5).”

*“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).”*

³ 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.

Tout intervenant assumant un même rôle est tenu aux mêmes règles, qu'il soit grand ou petit, lié ou libre, puissant ou pas.

Le Conseil Supérieur insiste que dans le cadre de la transposition de la DDA, un level playing field soit garanti dans l'intérêt du consommateur.

3. Simplification des obligations administratives

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

Le Conseil Supérieur est favorable à une protection adéquate des consommateurs, mais constate 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. Le Conseil Supérieur demande que, pour chaque législation, une réflexion soit menée quant à son avantage réel pour le consommateur au regard des coûts qu'elle entraîne pour les intermédiaires d'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 intermédiaires d'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-vie⁴.

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.

- Fourniture digitale d'informations au client

Actuellement, les informations que l'intermédiaire d'assurances doit fournir au client en vertu de la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances, le sont en principe sur papier sauf si le client a opté spécifiquement pour la fourniture de l'information sur un autre support.

Dans l'ère actuelle de la digitalisation, le Conseil Supérieur préconise d'inverser le système et d'établir la communication d'informations par voie digitale comme principe. Le client ayant toujours l'opportunité, à sa demande, d'obtenir les informations sur papier.

4. Poursuite des travaux relatifs à Twin Peaks II

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 "rapports adéquats" (Règlements FSMA attendus). Ces dossiers sont étroitement liés à la DDA et au règlement européen PRiiPs⁵. Par conséquent, le Conseil Supérieur insiste pour que les travaux des autorités belges s'accordent en terme de timing avec les initiatives européennes. Ceci permettra d'assurer un fonctionnement du marché optimal et une protection adéquate des consommateurs.

⁴ 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.

⁵ Règlement (UE) N°1286/2014 du Parlement européen et du Conseil du 26 novembre 2014 sur les documents d'informations clés relatifs aux produits d'investissement packagés de détail et fondés sur l'assurance.

5. Points d'attention relatifs à la transposition de la directive

La transposition de la DDA introduira quelques nouveautés dans notre législation.

Il y a lieu d'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).

L'organisation actuelle du recyclage régulier des intermédiaires d'assurances, des RD et des PCP (Personne en Contact avec le Public) est équilibrée et tient compte de la réalité économique du secteur.

Ainsi, le Conseil Supérieur demande le maintien du système actuel de recyclage régulier lors de la transposition de la DDA. Le Conseil Supérieur fait également remarquer que, lors de la mise en œuvre du respect de cette exigence, il faudra être attentif à la spécificité des PME.

- **Surveillance des produits et exigences en matière de gouvernance**

Bien que cette thématique doive encore faire l'objet d'un acte délégué au niveau européen, le Conseil Supérieur souligne l'importance d'une approche pragmatique et proportionnelle en fonction de la nature du produit.

Il souhaite qu'une distinction claire soit faite 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. Le Conseil Supérieur plaide pour une application proportionnelle des règles en fonction de la nature du produit d'assurance.

Le Conseil Supérieur souligne en outre 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 intermédiaires d'assurances de leur propre initiative les informations suffisantes sur le marché cible de leurs produits.

- **Sanctions**

Une attention particulière doit être accordée au fait que la DDA stipule que, lors de la constatation d'infractions, les autorités compétentes doivent prendre en considération toutes les circonstances relevantes; la DDA énumère en outre explicitement certaines circonstances. Il est donc important de s'en soucier lors de la transposition. Le fait de devoir tenir compte de toutes les circonstances relevantes pourrait avoir pour conséquence qu'un intermédiaire d'assurances soit trop précipitamment suspendu ou radié.

6. Spécificité du secteur

Il est à noter qu'en Belgique le principal canal de distribution d'assurances est constitué par les intermédiaires d'assurances.

C'est pourquoi le Conseil Supérieur demande aux autorités d'être attentives 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.

CONCLUSION

Le Conseil Supérieur demande aux autorités de suivre les principes généraux énoncés dans le présent avis ainsi que d'associer le secteur aux travaux d'élaboration de la législation opérant la transposition.

De cette manière, sur base d'une approche constructive et convergente par rapport aux objectifs du législateur, l'instrument créé sera équilibré et respectera la réalité du marché de l'assurance ainsi que ses différents acteurs.
