



PARLEMENT EUROPÉEN

2009 - 2014

Commission des affaires économiques et monétaires

16.10.2012

DOCUMENT DE TRAVAIL

sur la proposition du Parlement européen et du Conseil sur l'intermédiation en assurance

Commission des affaires économiques et monétaires

Rapporteur: Werner Langen

DT\916074FR.doc

PE497.963v01-00

FR

Unie dans la diversité

FR

Introduction

La révision de la directive sur l'intermédiation en assurance (IMD I, directive 2002/92/CE du 9 novembre 2002) a été planifiée lors du contrôle de mise en œuvre effectué par la Commission sur la période de 2005 à 2008. Le Parlement européen a en outre demandé, dans le cadre de Solvabilité II, le réexamen de l'IMD I ainsi que la prise en considération d'une cohérence intersectorielle lors de la révision de la directive concernant les marchés d'instruments financiers (MiFID II).

Il apparaît ainsi que le texte présenté par la Commission doit être analysé en étroite corrélation avec la révision déjà achevée dans le domaine des entreprises d'assurance (Solvabilité II) et les consultations actuelles sur la MiFID II.

Cette révision a pour **objectif**, selon le commissaire Barnier, d'une part d'étendre également la régulation des marchés financiers promise sur la scène internationale au secteur de l'assurance ("chaque produit, chaque marché, chaque acteur doit être régulé"), et d'autre part de créer des conditions de concurrence équitables dans la distribution des produits d'assurance tout en améliorant encore la protection des consommateurs.

Les exigences supplémentaires pour la protection des clients se rapportant aux **produits d'investissement assurantiels** (dits PRIIP assurantiels, articles 22 à 25) font l'objet d'un chapitre distinct.

Le choix de la forme d'une directive prend en considération l'exigence d'une **harmonisation a minima**, sans imposer d'harmonisation complète de la structure disparate du marché des intermédiaires d'assurance en Europe.

L'on compte à ce jour environ un million d'intermédiaires d'assurance dans l'Union européenne, qui exercent en majorité leur activité sous le statut de petites et moyennes entreprises ou au sein de telles entités. Une **surréglementation n'est pas souhaitable** et aboutirait à une diminution du nombre d'acteurs et des possibilités de choix pour les particuliers. Le principe de la **proportionnalité** entre la protection des clients, l'efficacité du marché et les coûts pour les intermédiaires d'assurance doit être préservé. Les charges administratives pour les PME doivent être liées au risque et à la complexité d'un produit d'assurance.

1. Champ d'application (article premier)

La Commission propose d'élargir le champ d'application aux ventes de contrats d'assurance effectuées par les entreprises d'assurance et de réassurance sans l'intervention d'un intermédiaire d'assurance, à la gestion des sinistres, ainsi qu'aux polices d'assurance subordonnées à la vente de biens.

Étant donné qu'aucun intérêt direct pour la protection des consommateurs ne peut être observé, l'on peut se demander à ce sujet s'il est opportun d'inclure la gestion des sinistres dans la directive sur l'intermédiation en assurance. Le CECAPP n'avait pas recommandé l'intégration de cette activité dans l'IMD II.

La suppression de la dérogation relative à la vente de polices d'assurance voyage en tant

qu'activité accessoire devrait être réexaminée à la lumière de la proportionnalité de la réglementation proposée et de l'expérience acquise dans le cadre de l'IMD I.

2. Immatriculation et procédure d'immatriculation simplifiée (articles 3 et 4)

Malgré l'élargissement du champ d'application aux entreprises d'assurance et aux membres de leur personnel, ceux-ci ne sont pas tenus de s'immatriculer à nouveau. Cette disposition est critiquée par certains acteurs du marché, qui parlent de conditions de concurrence inéquitables.

Une autre modification a trait à la nouvelle possibilité d'immatriculation des intermédiaires liés au travers d'intermédiaires déjà immatriculés. Les acteurs du marché concernés ont soulevé à ce sujet une multitude de questions portant sur la responsabilité juridique, notamment dans le cas d'une concurrence entre produits (qui est désormais permise selon la nouvelle définition des intermédiaires liés).

La Commission prévoit une procédure d'immatriculation simplifiée, sous certaines conditions, pour les personnes qui pratiquent l'intermédiation en assurance à titre d'activité accessoire (ce qui s'applique principalement aux agences de voyages et aux loueurs de voitures) ou qui sont chargées de la gestion de sinistres (article 4). Les intermédiaires d'assurance, en particulier, rejettent cette proposition en invoquant l'impératif de conditions de concurrence équitables. Les assurances ne perçoivent pas la nécessité d'une quelconque immatriculation pour les gestionnaires de sinistres. Cette obligation entraînerait de lourdes charges administratives.

3. Formation initiale et continue des intermédiaires d'assurance (chapitre V)

Il paraît opportun d'imposer l'obligation de suivre régulièrement une formation initiale et continue, qui pourrait éventuellement être organisée par les fédérations et les entreprises et devrait être documentée de la façon la moins bureaucratique possible.

4. Conflits d'intérêts et transparence (article 17)

Les dispositions proposées sur les conflits d'intérêts et la transparence constituent l'un des principaux changements de la directive remaniée. La Commission envisage à ce sujet une obligation pour les intermédiaires d'assurance de communiquer la base et le montant de leur rémunération, ainsi que la communication du montant de toute rémunération variable perçue par les commerciaux qui sont membres du personnel d'entreprises d'assurance. Pour les produits d'assurance vie, cette obligation s'appliquerait dès l'entrée en vigueur de la directive, et pour les produits d'assurance non-vie, elle s'appliquerait d'abord "à la demande", avec une période de transition de cinq ans avant l'instauration du régime obligatoire.

En premier lieu, il convient de remarquer que l'analyse d'impact réalisée à la demande de la Commission a conclu, à propos de l'hypothèse d'un régime "*on-request*", dans lequel les informations ne seraient donc communiquées qu'à la demande, qu'une large majorité des personnes consultées s'opposent à un tel système car ces données seraient superflues et susciteraient la confusion pour les clients. L'analyse de la situation au Royaume-Uni, où il existe déjà un régime "à la demande", est intéressante sur ce point. Les personnes interrogées dans ce pays sont également d'avis qu'une telle disposition n'est pas utile pour les clients. De même, divers travaux de recherche menés au Royaume-Uni aboutissent à des résultats

similaires.

De plus, des questions techniques complexes se posent, notamment celle de savoir s'il est possible de trouver une base de calcul garantissant la comparabilité malgré la diversité des modes de vente (dans le secteur de l'intermédiation en assurance, et en particulier, entre les intermédiaires et les membres du personnel d'entreprises d'assurance) et des systèmes de commissions.

Considérant notamment que l'écrasante majorité des entreprises actives dans l'intermédiation d'assurance sont des PME, il peut être mis en doute que l'intérêt pour les consommateurs supposé par la Commission puisse justifier les coûts et les contraintes bureaucratiques supplémentaires engendrés pour ces entreprises.

La communication de la nature et de la source de la rémunération et/ou des coûts de distribution et de conclusion des contrats serait peut-être une possibilité nettement plus judicieuse.

5. Produits d'investissement assurantiels (chapitre VII) – PRIP assurantiels

Dans ce chapitre, la Commission énonce les obligations supplémentaires de protection des consommateurs pour les produits d'investissement assurantiels, appelés PRIP (*Packaged Retail Investment Products*). Le texte correspond aux propositions relatives aux articles 23 à 25 de la MiFID II, ce qui conduit à se demander si les produits d'investissement assurantiels sont réellement comparables à de purs produits d'investissement et, partant, doivent être soumis aux mêmes règles, ou si les produits d'investissement assurantiels ne devraient pas faire l'objet d'un traitement distinct pour la simple raison qu'ils ne sont pas négociables à n'importe quel moment.

La Commission propose plusieurs actes délégués en vue d'harmoniser les dispositions différentes dans chaque État membre. Il s'agit ainsi de définir les mesures et les dispositions organisationnelles et administratives que doivent prendre les intermédiaires et entreprises d'assurance aux fins de la prévention, de la détection et de la résolution des conflits d'intérêts.

L'on peut s'interroger à cet égard sur la définition et la classification proposées pour les conflits d'intérêts, et sur la raison pour laquelle la Commission n'a inclus aucune proposition à ce sujet dans le texte de la directive. Il convient par ailleurs de se rappeler qu'il existe déjà différents systèmes de gestion des conflits dans les États membres, qui sont toutefois extrêmement différents (par exemple, système de médiateur au Royaume-Uni et en Allemagne).

D'après la proposition de la Commission, l'indépendance d'un intermédiaire existe, entre autres, lorsqu'un grand nombre de produits de types et de fournisseurs différents (portefeuille large) et une absence de rémunération de tiers (pas de système d'avantage pour la conclusion de contrats, mais un système d'honoraires) sont garantis. La Commission souhaite adopter sous la forme d'actes délégués les mesures qui garantissent que les intermédiaires et les entreprises d'assurance respectent ces conditions. L'expérience des États membres du nord de l'Europe montre que dans un système basé uniquement sur les honoraires pour l'intermédiation de produits d'investissement assurantiels, la couverture de la population peut être déficiente. L'on peut dès lors se demander si une rémunération sur la base d'honoraires

conduit par essence à un meilleur conseil pour les clients ou si différents systèmes peuvent s'appliquer. Les pratiques actuelles ne doivent pas être remises en cause dans la précipitation.

6. Actes délégués / Niveau d'harmonisation

La Commission prévoit d'adopter une série d'actes délégués concernant des aspects importants de la directive (par exemple la définition des connaissances et aptitudes appropriées pour les intermédiaires, les critères relatifs à la base de calcul des commissions, les dispositions de prévention, de gestion et de divulgation des conflits d'intérêts, ainsi que les exigences d'information et de fourniture de rapports aux clients).

L'adoption de ces actes entraînerait une harmonisation maximale dans ces domaines. Ainsi, le *"gold-plating"* (c'est-à-dire le dépassement des exigences minimales pour des raisons potentiellement protectionnistes) de la part des États membres pourrait être évité.

La question se pose de savoir si les actes délégués proposés dans ce contexte satisfont aux exigences de l'article 290, paragraphe 1, du TFUE. De plus, les ressources de l'AEAPP pour l'exercice des missions qui lui sont confiées dans le cadre d'actes délégués doivent être prises en considération.