



COMMISSION EUROPÉENNE

Strasbourg, le 3.7.2012
SWD(2012) 192 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document:

DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

sur l'intermédiation en assurance

{COM(2012) 360 final}

{SWD(2012) 191 final}

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document:

DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

sur l'intermédiation en assurance

1. SYNTHÈSE DE LA LEGISLATION DE L'UE APPLICABLE ET DES INITIATIVES POLITIQUES EN COURS

| | Assurance | Investissements | |
|-------------------------------------|--|---|---|
| Produits concernés | Assurance vie, assurance automobile, assurance responsabilité, assurance dommage, assurance de marchandise, etc. et produits d'assurance présentant un élément d'investissement, tels que l'assurance vie en unités de compte. | Actions, obligations (y compris les obligations structurées), fonds d'investissement, produits dérivés, etc. | |
| Exigences de fonds propres | SOLVABILITE II Accès à l'activité et son exercice, surveillance, assainissement et liquidation des entreprises d'assurance et de réassurance. | CRD IV (directive sur les exigences de fonds propres) Accès à l'activité et son exercice, surveillance, assainissement et liquidation des établissements de crédit et des entreprises d'investissement. | |
| Distribution | IMD (directive sur l'intermédiation en assurance) Règles d'enregistrement et d'agrément (y compris en ce qui concerne la qualification du personnel), pratiques de vente pour <u>tous</u> les produits d' assurance , dimension transfrontière, conduite de l'activité, surveillance, etc. <u>La vente de produits d'assurance présentant un élément d'investissement, tels que l'assurance vie en unités de compte, est réglementée en vertu de l'IMD.</u> | MiFID II (directive sur les marchés d'instruments financiers) Règles d'enregistrement et d'agrément, exigences organisationnelles (y compris en ce qui concerne la qualification du personnel), pratiques de vente pour <u>tous</u> les produits d' investissement , dimension transfrontière, conduite de l'activité, surveillance, etc. <u>La MiFID contient une exemption pour les produits d'investissements avec «emballage» d'assurance (insurance wrapper), tels que l'assurance vie en unités de compte.</u> | |
| Information sur les produits | Solvabilité II Produits d'assurance | Produits d'investissement de détail (PRIIP) Produits d'ass. présentant un élément d'investissement | OPCVM Produits d'investissement |

Afin de garantir la cohérence intersectorielle, la révision de la directive sur l'intermédiation en assurance (IMD) tiendra compte de la révision en cours de la directive sur les marchés d'instruments financiers (MiFID), ainsi que de l'initiative à venir sur les produits d'investissement de détail (PRIIP). Cela signifie que, pour tout ce qui touche à la réglementation des pratiques de vente des produits d'assurance vie

présentant un élément d'investissement (assurances sous forme de PRIP), l'IMD devrait satisfaire à des normes de protection des consommateurs au moins similaires à celles prévues dans la MiFID révisée. Les assurances sous forme de PRIP sont des produits d'investissement de détail packagés sous la forme d'une assurance vie, par exemple les produits d'assurance vie en unités de compte.

2. DEFINITION DU PROBLEME

Les problèmes que pose le cadre juridique créé par l'actuelle directive sur l'intermédiation en assurance – et que nous détaillerons plus avant dans la présente section – peuvent être regroupés en deux catégories: il y a, d'une part, des problèmes concernant la vente de tous les produits d'assurance (vie et non-vie) et, d'autre part, des problèmes spécifiquement liés à la vente des assurances sous forme de PRIP.

2.1. Problèmes concernant la vente de tous les produits d'assurance

Le champ d'application de la directive ne s'étend pas aux souscripteurs directs, ni à certains autres canaux de vente des produits d'assurance (tels que les agences de voyage et les loueurs de voitures) – d'où un problème généralisé de variabilité de la protection offerte au consommateur en fonction du canal par lequel celui-ci achète un produit d'assurance. Outre qu'elle porte préjudice à la protection du consommateur, cette situation se traduit aussi par une inégalité des coûts de conformité à la réglementation, selon les canaux de vente. Certains acteurs du marché intervenant après la vente (gestionnaires de sinistres et experts) sont également exclus du champ d'application de la directive dans sa version actuelle. Or ces professions font partie du processus de vente des produits d'assurance et pourraient être exposées à des conflits d'intérêts.

Le second problème de fond a trait aux conflits d'intérêts qui peuvent survenir entre le vendeur d'un produit d'assurance et le consommateur, du fait des structures de rémunération des vendeurs. Ces conflits d'intérêts liés aux structures de rémunération des vendeurs peuvent porter préjudice au consommateur de deux manières légèrement différentes: soit par un «verrouillage» des intermédiaires dans des accords de quasi-exclusivité avec une seule entreprise d'assurance en amont, le résultat étant que les consommateurs qui s'adressent à l'intermédiaire ne disposent pas d'un choix suffisant pour satisfaire au mieux leurs besoins; soit par la recommandation, au consommateur, des produits les plus rémunérateurs pour le vendeur, mais non les mieux adaptés aux besoins du consommateur (ce dernier cas de figure est traité ci-après, avec d'autres problèmes liés à la délivrance de conseils).

La troisième problématique importante concerne la délivrance de conseils. On distinguera ici deux problèmes différents.

- Des *conseils biaisés* peuvent être délivrés aux consommateurs en raison des conflits d'intérêts, décrits ci-dessus, liés aux structures de rémunération des vendeurs.
- Les consommateurs reçoivent des *conseils de qualité médiocre* lorsque les vendeurs ne sont pas soumis à des exigences suffisantes en matière de qualifications professionnelles. Ces règles étant actuellement très variables

d'un État membre à l'autre et d'un canal de vente à l'autre, de nombreux consommateurs doivent se contenter de conseils de faible qualité.

Par ailleurs, les vendeurs de produits d'assurance se heurtent à de nombreuses contraintes lorsqu'ils veulent accéder aux marchés des autres États membres et, à l'heure actuelle, il y a très peu d'implantations transfrontières sur les marchés européens. Dans sa version actuellement en vigueur, la directive sur l'intermédiation en assurance (IMD1) ne dit rien de la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles, de la liberté de prestation de services ni de la liberté d'établissement. Il n'existe pas de registre unique où les consommateurs pourraient trouver des informations sur les vendeurs de produits d'assurance dans chaque État membre de l'UE.

Le problème du manque d'harmonisation des sanctions se pose dans le contexte de presque toutes les révisions en cours de la législation sur les services financiers. Dans certains États membres, en effet, les sanctions n'ont pas d'effet dissuasif, et il existe en outre des différences importantes dans les pouvoirs de sanction dont sont dotées les autorités compétentes.

2.2. Problèmes spécifiquement liés à la vente des assurances sous forme de PRIP

Les consommateurs auxquels sont vendues des assurances sous forme de PRIP sont insuffisamment protégés au niveau de l'UE, la directive sur l'intermédiation en assurance ne contenant pas, dans sa première version, de règles spéciales sur la vente de produits d'assurance vie complexes, présentant un élément d'investissement. À l'heure actuelle, ces produits sont vendus en vertu des règles générales qui régissent la vente des produits d'assurance, alors même qu'ils sont de nature très différente et présentent des risques plus importants pour les acheteurs non professionnels. Les données recueillies sur le marché attestent d'un nombre très élevé de plaintes liées à la vente de produits d'assurance vie en unités de compte dans de nombreux États membres. Des données témoignent également de l'existence d'arbitrages réglementaires, permis par la réglementation différente de la vente des produits d'investissement de détail selon les canaux de vente. Selon les estimations, le préjudice potentiellement causé aux consommateurs par la vente de produits d'assurance vie en unités de compte non adaptés pourrait atteindre 1100 milliards d'euros pour l'ensemble des vingt-sept États membres de l'UE. Il importe de souligner que, sur le marché de l'assurance, en raison du coût relativement élevé des produits et des frais de sortie, des conseils malavisés peuvent amener l'investisseur à payer des frais plus élevés qu'il ne le devrait et à se retrouver coincé par un produit assorti de pénalités de sortie qu'il n'a pas suffisamment bien comprises au moment où il a réalisé son investissement. Naturellement, de nombreux facteurs peuvent contribuer à causer effectivement du tort aux consommateurs, et les conseils de vente ne sont que l'un de ces facteurs. Les faits donnent toutefois à penser que l'activité de conseil revêt une importance cruciale sur les marchés des produits financiers de détail. Le conseil est donc un élément-clé. Étant donné la taille du marché ici en cause, l'impact potentiel des cas de vente inappropriée sur le bien-être des consommateurs pourrait être considérable. En l'absence de règles définies au niveau de l'UE, les régulateurs ont réagi en requérant une transparence accrue sur les coûts ou, lorsque leur pouvoir d'action s'étend aux produits complexes en général, en

émettant des recommandations sur les informations précontractuelles à fournir ou en demandant un moratoire sur la vente de ces produits.

3. ANALYSE DE SUBSIDIARITE ET DE PROPORTIONNALITE

Les États membres agissant isolément au niveau national ne seraient pas en mesure de résoudre les problèmes d'inefficacité causés par la coexistence, dans l'ensemble de l'UE, de régimes différents pour les souscripteurs directs et les intermédiaires d'assurance, des normes non harmonisées en matière de conseil et de protection des consommateurs et des exigences divergentes en matière de qualifications professionnelles. La révision de la directive en vigueur vise, en outre, à accroître la mobilité des consommateurs, à faciliter les échanges transfrontières et à garantir des conditions de concurrence équitables pour tous les acteurs du marché, par un alignement des normes réglementaires dans les différents secteurs des services financiers (il s'agit notamment d'aligner l'IMD sur les règles de la MiFID en ce qui concerne la vente de polices d'assurance présentant un élément d'investissement).

Environ 95 % des intermédiaires d'assurance enregistrés dans l'UE sont des micro-entreprises et des PME (au sens d'autres directives de l'UE). Il convient donc d'assurer une certaine proportionnalité au moment d'aligner l'IMD sur la MiFID.

1. Les professionnels qui vendent des produits d'assurance simples à titre accessoire (tels que les loueurs de voitures et les agences de voyage) ainsi que les prestataires de services après-vente (tels que les experts et les gestionnaires de sinistres) ne seront pas soumis à une obligation d'immatriculation auprès des autorités compétentes, mais devront uniquement suivre une procédure de déclaration simplifiée.

2. Toutes les dispositions s'appliqueront selon une règle de proportionnalité générale prévoyant que, dès lors que la directive est un instrument d'harmonisation a minima, il incombe aux États membres d'imposer des exigences proportionnées à la complexité des produits vendus. Cette règle s'appliquerait également à l'AEAPP, lorsque celle-ci élaborera des mesures de niveau 2 sur les exigences applicables en matière de qualifications professionnelles.

3. Les règles de la MiFID relatives à la protection des investisseurs (telles que l'interdiction des commissions sur la fourniture de conseils à titre indépendant, les règles relatives à l'atténuation des conflits d'intérêts et le critère du caractère adéquat et approprié) seront reprises dans la directive sur l'intermédiation en assurance, seconde version (IMD2), pour garantir des conditions de concurrence équitables entre les canaux de vente de tous les produits d'investissement de détail, à la fois dans le secteur de l'investissement et celui de l'assurance. L'IMD2 et Solvabilité II contiendront des règles organisationnelles (en matière d'immatriculation ou d'enregistrement, de notification, d'audit interne, de gestion des risques, etc.) similaires à celles contenues dans la MiFID. Ces règles, qui concerneront les intermédiaires d'assurance et les souscripteurs directs, garantiront l'application de normes tout aussi élevées, voire plus élevées à cet égard que la MiFID. Dès lors que ces règles tiennent compte des caractéristiques organisationnelles de l'intermédiation en assurance et de l'assurance, les contraintes administratives qu'elles imposeront seront sensiblement moindres que si les règles de la MiFID, conçues pour le secteur

de l'investissement, avaient été reprises telles quelles. En réalité, les pays qui appliquent intégralement les règles de la MiFID (Pays-Bas, Italie et Royaume-Uni) ont opté pour une approche proportionnelle, afin de rendre ces règles pertinentes et adaptées pour les intermédiaires d'assurance.

4. COMPARAISON DES OPTIONS STRATEGIQUES

Champ d'application: l'option privilégiée consiste à définir plus précisément les activités entrant dans le champ d'application de l'IMD. Elle suppose de conserver aux États membres la liberté d'opter pour le plus large champ d'application possible, tout en autorisant certaines exemptions pour garantir la proportionnalité (exemption de la vente de produits d'assurance réalisée en complément de la vente d'autres produits et exemption de l'assurance des grands risques et des acheteurs professionnels des règles de conduite). Il est également prévu, au titre de cette option, d'instaurer des exigences de déclaration simplifiées pour certains acteurs de la chaîne de valeur de l'assurance (professionnels vendant des produits d'assurance à titre accessoire, tels que les agences de voyage et les loueurs de voitures, et professionnels intervenant après-vente, tels que les experts et les gestionnaires de sinistres). Outre qu'il a déjà des retombées positives sur les consommateurs, un tel système n'aurait qu'un impact mineur, en termes de coût, sur les acteurs du marché vendant des produits d'assurance à titre accessoire. Enfin, l'option privilégiée limiterait substantiellement les effets négatifs, en termes de concurrence, sur les souscripteurs directs et les intermédiaires d'assurance, tout en restant efficace dans la réalisation des objectifs poursuivis.

Conflits d'intérêts: deux options sont privilégiées: instaurer un format d'information standard («carte professionnelle européenne») pour tous les vendeurs de produits d'assurance et instaurer parallèlement un régime de style MiFID (règles de conduite, telles qu'énoncées aux articles 23 à 25 de la MiFID II). Ces options amélioreraient la protection des consommateurs, par la prévention (carte professionnelle européenne et divulgation des rémunérations) et par la gestion et l'atténuation possibles des conflits d'intérêts (solutions de style MiFID). Permettant une approche proportionnée à la complexité et au coût des produits vendus, elles seraient en outre efficaces par rapport à leur coût.

Conseil: en matière de conseil, deux options sont privilégiées: tout d'abord, il ne serait pas coûteux d'insérer une définition du conseil dans la directive. Cela permettrait au consommateur de savoir s'il reçoit un conseil personnalisé ou non lorsqu'il achète un produit. L'autre option privilégiée consisterait à instaurer, comme dans la MiFID, un critère relatif au caractère adéquat et une interdiction des commissions sur la fourniture de conseils à titre indépendant pour les produits les plus complexes. On préviendrait ainsi le préjudice qui pourrait être causé aux consommateurs en cas de vente inappropriée de ces produits.

Pour ce qui est du problème des conseils de qualité médiocre, l'option privilégiée consisterait à veiller à ce que les qualifications professionnelles du vendeur du produit d'assurance soient à la hauteur de la complexité du produit qu'il propose. Par exemple, les vendeurs de produits d'assurance vie complexes devraient recevoir une formation spéciale sur les caractéristiques de ces produits. Du fait des structures de

marché et des compétences des États membres en matière d'exigences de qualifications professionnelles, cette option devrait aller de pair avec une approche de «droit souple» («*soft law*»).

Échanges transfrontières: l'option privilégiée consisterait, d'une part, à introduire une définition de la liberté de prestation de services et de la liberté d'établissement, un système de reconnaissance mutuelle et une procédure de déclaration simplifiée pour les intermédiaires d'assurance qui souhaitent vendre des produits sur une base transfrontière et, d'autre part, à créer un registre centralisé où les consommateurs pourraient trouver des informations sur tous les vendeurs de produits d'assurance actifs dans les États membres. Cette option est relativement efficace par rapport à son coût et procurerait des avantages importants aux consommateurs, qui seraient mieux informés et disposeraient d'un plus large choix (en vertu d'une concurrence accrue).

Sanctions: l'option privilégiée consisterait à établir un cadre général en matière de sanctions, par l'instauration de règles a minima harmonisées, qui soient suffisamment dissuasives pour faire baisser sensiblement le nombre d'infractions. Plusieurs analyses d'impact relatives à des initiatives législatives similaires, notamment la MiFID et l'initiative sur les produits d'investissement de détail, ont identifié cette option comme la plus efficace par rapport à son coût. L'AEAPP y est également très favorable. Il convient aussi de souligner que nombre de contrevenants potentiels peuvent être des opérateurs transfrontières au chiffre d'affaires conséquent, pour lesquels une sanction de 6000 euros pour exercice de l'activité d'intermédiaire d'assurance sans immatriculation (ex. l'Espagne) n'a pas d'effet dissuasif.

5. OBJECTIFS DE L'INITIATIVE DE L'UE

La révision de l'IMD1 a pour objectif de rendre la réglementation du marché de l'assurance de détail plus efficiente. Elle vise à garantir des conditions de concurrence équitables entre tous les acteurs de la vente des produits d'assurance, tout en renforçant la protection des preneurs d'assurance.

6. ANALYSE DES IMPACTS ET DES COÛTS

Toutes les options analysées impliqueront des coûts de conformité pour les États membres, qui devront élaborer et/ou intégrer des règles dans leur droit national. Selon une étude récente, les coûts de cette élaboration et/ou de cette intégration de règles en droit national sont faibles à modérés. En ce qui concerne les coûts administratifs, dès lors qu'elle vise, par définition, à imposer l'application de nouvelles règles de vente et, dans certains États membres, la fourniture d'informations supplémentaires à la clientèle de détail, la présente initiative générera des coûts ponctuels pour l'ensemble des concepteurs de produits et des distributeurs. Des coûts récurrents sont également probables. S'agissant de l'extension du champ d'application de l'IMD, l'impact sur les souscripteurs directs et les autres acteurs du marché ne serait que marginal, voire nul. Quant à la distribution des assurances sous forme de PRIP, il convient de souligner qu'une estimation des impacts d'une initiative telle que celle-ci au niveau 1 ne peut être qu'assez approximative. Des estimations plus précises ne seront possibles qu'une fois engagée l'analyse des

éventuelles mesures de niveau 2. L'estimation des charges administratives effectuée sur la base de l'étude PWC et de statistiques du secteur, ajustées par les services de la Commission, est de 617 000 000 euros environ pour la première année d'application de l'IMD2, ce qui représente 0,06 % du total des primes brutes émises en 2009. Compte tenu du grand nombre d'entreprises concernées (environ un million), le **coût moyen par entreprise** sera relativement modéré (**environ 730 euros**). Néanmoins, ces coûts ne seront pas également répartis entre toutes les entreprises: la charge sera plus lourde pour les entreprises qui vendent des assurances sous forme de PRIP que pour celles qui ne vendent que des produits d'assurance de caractère général.

7. ESTIMATION DES AVANTAGES

7.1. Pour le consommateur et la société au sens large

L'instauration de normes améliorées et harmonisées en matière de conseil sera profitable aux consommateurs, qui pourront mieux comparer les offres, y compris entre canaux de distribution différents. Peu à peu, les consommateurs devraient ainsi mieux comprendre les services et les produits qui leur sont proposés. Ils seront incités, par comparaison des offres, à rechercher les produits et les contrats répondant le mieux à leurs besoins. Les prix qu'ils acquittent s'en trouveront tirés à la baisse.

Le consommateur a besoin de polices d'assurance qui répondent à ses besoins et soient adaptées à sa situation financière. À défaut, le risque est grand que le consommateur, mécontent, résilie anticipativement une police qui ne lui convient pas. Or il perd alors tous les avantages acquis et paie environ 8 % de frais de sortie. La résiliation d'un contrat d'assurance vie peut aussi avoir des conséquences sur le plan fiscal (notamment si le consommateur doit acquitter un impôt sur la valeur de rachat de sa police). En ce qui concerne, par exemple, le marché d'un type d'assurances vie, des statistiques relatives aux rentes variables suggèrent que 25 % des preneurs environ résilient leur contrat avant l'échéance («niveau de défaut»). Cette situation peut être liée à différents facteurs, et notamment la délivrance de conseils inappropriés sur le produit à choisir. Les avantages que procurera au consommateur et à la société dans son ensemble l'instauration de normes élevées et harmonisées en matière de conseil se manifesteront concrètement par une réduction du nombre de résiliations anticipées (réduction du niveau de défaut).

7.2. Pour les vendeurs de produits d'assurance

Pour les intermédiaires et les entreprises d'assurance, le principal avantage résidera dans l'élargissement des opportunités commerciales qui résultera d'un abaissement des coûts d'exercice de l'activité sur une base transfrontière et d'un accroissement de la confiance des consommateurs et donc de la demande. La concurrence entre vendeurs devrait s'en trouver renforcée. On pourrait attendre des effets similaires d'options stratégiques encourageant l'exercice transfrontière de l'activité d'intermédiaire d'assurance.

En ce qui concerne l'effet qu'aura l'amélioration des normes en matière de conseil, les acteurs du marché feront des économies sur les surcoûts liés aux défauts. Il s'agit notamment de coûts engendrés par la nécessité pour les assureurs, qui doivent gérer un large éventail de risques dans une perspective d'investissement à long terme, de

procéder à de nouveaux calculs et calibrages de mesures de gestion des risques. Les acteurs du marché devraient enfin profiter d'une meilleure stabilité du marché financier.

7.3. Pour les États membres

L'assurance joue un rôle social important, puisqu'elle couvre des risques auxquels, normalement, les citoyens ne peuvent pas faire face, ou difficilement. Un recul des ventes de polices d'assurance inadaptées et des résiliations anticipées qui s'ensuivent pourrait aussi faire baisser les charges supportées par les États membres et donc être avantageux pour eux: ils seraient moins tenus d'apporter leur concours aux consommateurs incapables d'absorber la perte de leurs actifs et d'assumer les surcoûts d'assurance (assurance vie, assurance chômage, assurance habitation ou assurance maladie).

8. SUIVI ET EVALUATION

Pour évaluer si les options retenues ont atteint leurs objectifs, les services de la Commission entendent travailler en cheville étroite avec l'AEAPP, des groupes de consommateurs (par exemple, le groupe des utilisateurs de services financiers, FSUG), les principales parties prenantes et les États membres. Une évaluation ex post doit être conduite cinq ans après l'adoption de la directive révisée.