



La Directive sur la distribution d'assurances (DDA)

■ Pourquoi est-ce important pour les intermédiaires ?

La Directive sur la distribution d'assurances (DDA) régit la manière dont les produits d'assurance sont conçus et distribués dans l'Union européenne. Elle est entrée en vigueur le 23 février 2016. La DDA est une Directive d'harmonisation minimale, qui permet aux Etats membres d'introduire des dispositions supplémentaires ou de faire entrer d'autres activités dans le champ d'application de la réglementation. Les règles de la Directive s'appliquent à la distribution de tous les produits d'assurance. Elles sont plus contraignantes pour les distributeurs qui proposent des produits d'assurance comportant un élément d'investissement (IBIPs).

La DDA définit les informations à fournir aux consommateurs avant qu'ils ne signent un contrat d'assurance. Elle impose également des règles de conduite et de transparence aux distributeurs, introduit des procédures et des règles pour les activités transfrontalières et établit des règles pour la surveillance et la sanction des distributeurs d'assurance qui ne se conforment pas à la DDA.

Cette Directive habilite la Commission européenne à adopter des règles techniques (actes délégués) dans le domaine de la surveillance et de la gouvernance des produits, des conflits d'intérêts, des incitations, de l'évaluation de l'adéquation et du caractère approprié et de la communication d'informations aux clients. Ces actes délégués ont été adoptés en 2017.

En outre, la Commission a adopté une norme technique d'exécution (NTE) concernant le format standardisé du document d'information sur le produit d'assurance (IPID), et en 2019 une norme technique de réglementation (NTR) révisant les montants minimums de responsabilité civile professionnelle/de capacité financière.

■ Etat des lieux

- **Révision** : en vertu de la DDA, la Commission européenne devait réexaminer la Directive avant le 23 février 2021. Dans ce contexte, elle devait publier un rapport sur l'application de l'article 1 de la DDA et une étude générale sur l'application pratique des règles de la DDA en tenant dûment compte de l'évolution des marchés des produits d'investissement de détail. En raison de l'adoption tardive de la DDA, puis de la crise du COVID-19, et de la stratégie d'investissement de détail ("RIS", voir ci-dessous et l'article sur l'UMC), ces rapports ont été reportés. Il est toujours prévu que la Commission publie le rapport sur l'application de l'article 1 de la DDA, mais la date n'est pas encore connue. La révision de la DDA aura lieu sous la prochaine Commission européenne (2024-2029). Le chapitre sur les produits d'investissement fondés sur l'assurance (IBIPs) de la DDA sera modifié par la proposition de Directive Omnibus qui a été publiée dans le cadre de la série de mesures RIS à la fin du mois de mai 2023.
- **Arrêt de la CJUE dans l'affaire concernant l'assurance de groupe (C-633/20)** : le 29 septembre 2022, dans son arrêt dans l'affaire C-633/20, la CJUE conclut qu'"une personne morale dont l'activité consiste à proposer à ses clients d'adhérer sur une base volontaire, en contrepartie d'une rémunération qu'elle perçoit de ceux-ci, à une assurance de groupe qu'elle a préalablement souscrite auprès d'une compagnie d'assurances" doit être considérée comme un intermédiaire d'assurance. Le fait que la CJUE ait confirmé que la distribution d'assurances de groupe sur base volontaire sont couvertes par la DDA devrait entraîner des changements dans la distribution de l'assurance de groupe dans certains pays de l'UE. Ce point sera probablement inclus/clarifié lors de la révision de la DDA et la question de savoir si les assurances de groupe obligatoires seront également incluses dans la version révisée de la DDA sera sans doute examinée.
- En décembre 2022, EIOPA a publié son **troisième rapport annuel sur les sanctions administratives** et autres mesures imposées en 2020 par les autorités nationales compétentes (ANC) en vertu de la DDA. Ce rapport est rédigé conformément à l'article 36 (2) de la DDA. En 2020, les ANC ont imposé 1.942 sanctions dans 17 Etats membres, la grande majorité des sanctions concernant des manquements aux exigences de l'article 10 de la DDA qui couvre à la fois les formalités de base pour l'accès et le maintien de l'accès à la profession, et les exigences permanentes telles que le développement professionnel continu.
- **Deuxième rapport d'EIOPA sur l'application de la DDA**: Conformément à l'article 41(4) de la DDA, EIOPA est tenue de préparer au moins tous les deux ans un rapport d'évaluation de l'application de la DDA. Pour rappel, EIOPA a publié en janvier 2022 son premier rapport sur l'application de la DDA. Le champ d'application du rapport est défini par l'article 41 (7) et (8) de la DDA. Le prochain rapport examinera tout changement dans la structure du marché des intermédiaires d'assurance et dans les modèles d'activité transfrontalière, l'amélioration de la qualité des conseils et des méthodes de vente et l'impact de la DDA sur les intermédiaires



d'assurance qui sont des PME. EIOPA envisage par ailleurs d'aborder toute question supplémentaire qui est considérée comme particulièrement pertinente actuellement en ce qui concerne l'application de la DDA, comme l'impact des nouvelles règles intégrant les facteurs de durabilité, les risques et les préférences dans la DDA.

En préparation de ce rapport, EIOPA a organisé un **événement public les 9 et 10 mars 2023** afin de recueillir les commentaires des parties prenantes concernant l'application de la DDA pour la période 2022-2023. Le rapport d'EIOPA s'appuiera également sur des enquêtes distinctes menées auprès des ANC. Le BIPAR a soumis ses commentaires. Pendant le webinar, le BIPAR était représenté par **Paul Carty**, Président de la Commission Affaires UE du BIPAR, et **Lingyi Lu**, membre de l'association suédoise SFM, qui est membre du BIPAR.

- **Révision des NTR de la DDA sur les montants minimums pour l'assurance responsabilité civile professionnelle et pour la capacité financière des intermédiaires** : EIOPA est tenue, en vertu de l'article 10 (7) de la DDA, de réexaminer tous les cinq ans, par le biais de NTR, les montants minimums de l'assurance RC professionnelle et la capacité financière afin de tenir compte de l'évolution de l'indice européen des prix à la consommation tel que publié par Eurostat. Le 9 février 2023, EIOPA a lancé une consultation sur ses projets d'amendements aux NTR. C'est la deuxième fois qu'EIOPA effectue cet exercice (la première fois était en 2019). Le BIPAR a répondu à cette consultation.
- Le 24 mai 2023, la Commission européenne a publié ses **mesures pour la RIS**. La RIS s'inscrit dans le cadre du plan d'action pour l'Union des marchés des capitaux (UMC) 2020 de la Commission européenne, dont les objectifs déclarés sont d'améliorer l'accès des investisseurs de détail aux marchés financiers, tout en garantissant la protection des investisseurs. La RIS comprend les propositions suivantes : **une proposition de Directive Omnibus** modifiant la DDA, la MiFID II, Solvabilité II, la Directive sur les gestionnaires de fonds d'investissement et la Directive OPCVM, ainsi qu'une **proposition de Règlement modifiant le Règlement PRIIPs** (voir ci-après).

■ Position du BIPAR / messages clés

Révision des NTR de la DDA sur les montants minimums pour l'assurance RC professionnelle et pour la capacité financière des intermédiaires - Proposition d'EIOPA

La DDA prévoit que les modifications des montants minimums doivent être basées sur le taux d'inflation. L'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) ayant augmenté de 20,32 % entre le 1^{er} janvier 2018 et le 31 décembre 2022, EIOPA propose que les nouveaux montants de base soient les suivants :

- Le montant de base de la RC professionnelle applicable à chaque demande d'indemnisation passe de 1 300 380 euros à 1 564 610 euros [+ 264 230 euros].
- Le montant global de base de la RC professionnelle par an doit passer de 1 924 560 EUR à 2 315 610 EUR [+ 391 050 EUR]
- Le montant de base de la capacité financière passe de 19 510 EUR à 23 480 EUR [+ 3 970 EUR]

EIOPA a consulté les parties prenantes sur les nouveaux chiffres proposés, ainsi que sur les preuves d'une éventuelle défaillance du marché de l'assurance RC professionnelle.

Réponse du BIPAR à la consultation d'EIOPA

- Pour de nombreux marchés nationaux de l'UE, le projet de NTR n'aura pas d'impact significatif, même s'il entraînera une augmentation des primes pour la couverture de l'assurance RC professionnelle.
- Sur de nombreux marchés, la plupart des intermédiaires d'assurance ont une couverture d'assurance RC professionnelle avec des limites d'indemnisation plus élevées que le minimum proposé par la DDA. Toutefois, des augmentations régulières et importantes des montants pourraient entraîner une diminution de la capacité sur les marchés des assurances RC professionnelle.
- Sur d'autres marchés, les intermédiaires d'assurance ont une couverture d'assurance RC professionnelle correspondant aux niveaux minimums actuels prévus par la DDA, telle que modifiée une fois par les NTR. Ces limites sont considérées comme assez élevées et suffisantes.
- Les augmentations proposées des montants de la RC/ de la capacité financière seront le résultat direct des dispositions de la DDA et ne refléteront pas les besoins économiques des marchés.



Deuxième rapport d'EIOPA sur l'application de la DDA

Dans sa réponse à la consultation d'EIOPA sur son deuxième rapport d'application de la DDA, le BIPAR a fait part des messages suivants :

- **Les membres du BIPAR n'ont pas de préoccupations spécifiques concernant le cadre actuel de la DDA à ce stade.** L'effort de mise en conformité en 2018 a toutefois été important. Ils ne voient pas aujourd'hui la nécessité d'une réglementation supplémentaire dans le domaine de la distribution d'assurances qui est déjà un secteur très réglementé¹.
- **Un manque de proportionnalité réelle :** Le considérant 72 de la DDA, qui stipule que la DDA ne doit pas être trop contraignante pour les distributeurs de produits d'assurance et de réassurance de petite et moyenne taille, doit être pleinement mis en œuvre, y compris au niveau national. Toutefois, certaines législations nationales relatives à la DDA n'incluent pas cette proportionnalité.
- **L'IPID :** devrait-on être obligé de fournir un IPID dans tous les cas ? Idéalement, un IPID ne devrait pas être exigé pour une entreprise, car les intermédiaires servent dans ce cas des clients qui ont une connaissance suffisante des produits d'assurance.
- **POG :** la valeur du processus POG pour les produits d'assurance non-vie sur mesure est discutable.
- **Pays tiers :** il existe un manque de clarté concernant le traitement des activités des intermédiaires des pays tiers/des succursales dans les pays tiers des intermédiaires de l'UE.
- **Activités transfrontalières :** il existe un manque de clarté concernant les éléments déclencheurs qui constituent une activité d'un intermédiaire d'assurance dans le cadre de la LPS.
- **Incohérences :** la DDA utilise à la fois les termes "client" et "consommateur" dans le texte. Cela a entraîné des problèmes de mise en œuvre de l'IPID par exemple, et des différences d'interprétation entre les Etats membres de l'UE.

¹ Quelques exemples : voir la DDA 2016/97, Règlement délégué 2017/2359, Règlement délégué 2017/2358, Règlement d'exécution 2017/1469 de la Commission sur l'IPID, Règlement délégué 2021/1257, Règlement SFDR 2019/2088, Règlement délégué (UE) 2019/1935 (sur les montants de base en euros pour l'assurance responsabilité civile professionnelle); les lignes directrices d'EIOPA dans le cadre de la DDA, les orientations d'EIOPA sur l'intégration des préférences du client en matière de développement durable dans l'évaluation de l'adéquation dans le cadre de la DDA, le Règlement unique d'EIOPA sur la DDA, le futur Règlement DORA sauf pour les PME, et la législation nationale et les lignes directrices publiées par les autorités de surveillance nationales....

Stratégie pour les investisseurs de détail

La RIS consiste en un paquet législatif qui modifiera un grand nombre de textes juridiques européens existants (*voir également les articles sur MiFID II et PRIIPs*). La RIS comprend les propositions suivantes : une **proposition de Directive Omnibus** modifiant la DDA, la MiFID II, Solvabilité II, la Directive sur les gestionnaires de fonds d'investissement et la Directive OPCVM, ainsi qu'une **proposition de Règlement modifiant le Règlement PRIIPs**. Comme toutes les propositions législatives publiées par la Commission européenne, les propositions RIS sont ouvertes aux commentaires pendant une période de 8 semaines. Tous les commentaires reçus seront pris en compte par la Commission européenne et présentés au Parlement européen et au Conseil dans le but d'alimenter le débat législatif (lectures du PE et du Conseil) qui devrait débiter prochainement. Le BIPAR répondra à la consultation.

• **Focus sur les principaux amendements proposés à la DDA**

La proposition de Directive Omnibus modifie les articles de la DDA qui traitent de la distribution des IBIPs. Toutefois, des amendements ont également été introduits pour modifier les articles de la DDA qui s'appliquent aussi à la distribution de produits non-vie et/ou vie (par exemple, publication numérique par défaut des informations, IPID pour les produits-vie, renforcement de la coopération entre l'Etat membre d'origine et l'Etat membre d'accueil dans les cas transfrontaliers, etc.)

Bien que l'analyse d'impact de la Commission européenne ait conclu qu'*"une interdiction totale à l'échelle de l'UE serait la mesure la plus efficace pour supprimer ou réduire de manière significative les conflits d'intérêts potentiels, en réduisant une source importante de préjudice pour les consommateurs"*, **la Commission a décidé de ne pas opter pour une interdiction totale des incitations** dans le cadre de la proposition de Directive Omnibus. Elle explique qu'*"une interdiction immédiate et totale des incitations aurait des répercussions importantes et soudaines sur les systèmes de distribution existants, avec des conséquences difficilement prévisibles. En revanche, une interdiction partielle aurait moins d'impact sur les systèmes de distribution existants, tout en apportant des avantages aux investisseurs de détail"*.

Ainsi, *"dans le cadre d'une approche progressive, destinée à permettre aux opérateurs d'adapter leurs systèmes de distribution et de minimiser les coûts d'un tel changement"*, la proposition Omnibus propose de traiter les conflits d'intérêts qui peuvent survenir en raison du paiement d'incitations par le biais d'un certain nombre de mesures différentes, y compris l'introduction d'une interdiction des incitations



payées par les concepteurs aux distributeurs d'assurance en ce qui concerne les ventes non conseillées d'IBIPs, la fourniture de conseils indépendants sur les IBIPs ainsi que le renforcement du principe du "meilleurs intérêt du client".

Dans un deuxième temps, c'est-à-dire trois ans après l'entrée en vigueur de la Directive Omnibus, il est proposé de réviser l'efficacité du nouveau cadre législatif et que des mesures alternatives conformes aux règles d'amélioration de la réglementation, y compris une éventuelle interdiction totale des incitations, soient proposées le cas échéant.

Le nouvel article 29 bis (1) de la DDA interdit les incitations versées par les concepteurs aux distributeurs dans le cadre de la vente sans conseil d'IBIPs.

La Commission explique que *"cette interdiction partielle supprimerait les incitations pour les entreprises à donner plus d'importance à certains produits dans leur offre de produits et bénéficierait aux investisseurs de détail qui investissent sans conseils, car ils éviteraient toute frais dû au paiement d'incitations"*.

Lorsqu'il y a fourniture de conseils, l'article 29 révisé de la DDA, en ligne avec les dispositions de la MIFID II, exige que les intermédiaires d'assurance distribuant des IBIPs informent le client si le conseil est fourni sur une base indépendante ou non.

Article 30.5b révisé de la DDA : lorsque les conseils sont présentés comme indépendants par les intermédiaires, ces derniers ne peuvent pas accepter d'incitations pour ces conseils.

Les intermédiaires qui présentent leurs conseils comme indépendants devront également évaluer un nombre suffisamment important de produits d'assurance disponibles sur le marché, suffisamment diversifiés en ce qui concerne leur type et les fournisseurs de produits, et ne seront pas limités aux produits d'assurance émis ou fournis par des entités ayant des liens étroits avec l'intermédiaire d'assurance ou l'entreprise d'assurance. Ils peuvent limiter l'évaluation du type d'IBIPs à des IBIPs bien diversifiés, rentables et non complexes. Avant d'accepter un tel service, le client de détail est dûment informé de la possibilité et des conditions d'accès à un conseil indépendant standard, ainsi que des avantages et des contraintes qui y sont associés.

L'article 29 de la DDA révisée maintient la possibilité pour les intermédiaires de fournir des conseils non indépendants et de recevoir des incitations pour ces derniers. S'il est non indépendant, le conseil peut être basé sur une analyse large des différents types d'IBIPs ou le conseil peut être basé sur une analyse plus restreinte des différents types d'IBIPs.

Un nouveau test du "meilleur intérêt des clients" remplaçant le test de l'"absence de préjudice" de la DDA est introduit dans un nouvel article 29b et dans l'article 30 révisé de la DDA. Tous les intermédiaires fournissant des conseils à leurs clients devront s'y conformer. Les intermédiaires devront :

- fournir des conseils sur la base d'une évaluation d'une gamme appropriée d'IBIPs et
- recommander l'IBIP *"le plus rentable"* parmi les produits identifiés comme convenant au client et
- recommander, parmi la gamme de produits identifiés comme convenant au client, *"un ou des produits dépourvus de caractéristiques supplémentaires qui ne sont pas nécessaires à la réalisation des objectifs d'investissement du client et qui entraînent des coûts supplémentaires"* et
- recommander des IBIPs dont la couverture d'assurance est conforme aux exigences et aux besoins du client en matière d'assurance.

Il convient d'examiner si les nouvelles exigences susmentionnées peuvent être difficiles à respecter par certains intermédiaires et peuvent de facto conduire dans certains cas à une quasi-interdiction de l'incitation.

• **Autres questions clés**

- Article 25 révisé sur les règles POG pour garantir que des coûts indus ne sont pas facturés et que les produits offrent un bon rapport qualité-prix ("*Value for money*") ;
- Article 30 révisé de la DDA : obligation pour les intermédiaires d'assurance distribuant des IBIPs d'expliquer l'objectif des évaluations aux clients d'une manière claire et simple, et d'obtenir des clients toutes les informations pertinentes qui peuvent être nécessaires et proportionnées pour les évaluations ;
- Révision de l'article 10 et de l'annexe concernant les exigences professionnelles et organisationnelles. Un certificat est désormais exigé tant pour la formation de base que pour la formation continue ;
- Nouveaux pouvoirs conférés à EIOPA dans la DDA /la MiFID II modifiées.

• **Position du BIPAR**

Le BIPAR et ses membres soutiennent l'Union des marchés de capitaux (UMC) qui vise à garantir que les investisseurs de détail puissent profiter pleinement des marchés de capitaux et à mettre les marchés de capitaux au service des personnes, en leur offrant à la fois des opportunités d'investissement accrues et une forte protection des investisseurs. Les intermédiaires, proches des consommateurs, jouent un rôle clé dans la réalisation de ces objectifs. Les 800.000 intermédiaires d'assurance et d'investissement que le BIPAR



La Directive sur la distribution d'assurances (DDA)

représente aux quatre coins de l'UE sont principalement de petites entités opérant localement. Ils sont fortement réglementés et supervisés. Les intermédiaires "incitent" les personnes et les familles à réfléchir aux risques liés à leur patrimoine et à leur retraite. Ces intermédiaires sont rémunérés pour leurs services par le biais d'un système d'honoraires ou de commissions. Cette rémunération est réglementée et transparente.

Selon un porte-parole du BIPAR : *"Conjointement avec nos associations nationales, nous examinons actuellement les propositions en détail et évaluons leur impact sur notre secteur. Les propositions sont complexes et il est trop tôt pour évaluer ce qu'elles signifient dans la pratique. Il serait regrettable que la RIS devienne un obstacle à son propre objectif : stimuler l'investissement des citoyens européens"*.

■ Prochaines étapes

- **Révision des NTR de la DDA sur les montants minimums pour la couverture RC professionnelle/ la capacité financière des intermédiaires** : EIOPA examine les réponses qu'elle a reçues à son document de consultation et finalisera son projet de NTR pour le soumettre à la Commission européenne d'ici le 30 juin 2023.
- **Rapport d'EIOPA sur l'application de la DDA** : il devrait être publié début 2024. Il se veut avant tout rétrospectif et examine la manière dont la DDA a été appliquée dans les différents Etats membres.
- **La RIS** : les propositions législatives relatives à la RIS relèvent de la procédure législative ordinaire. En tant que telles, elles seront examinées et modifiées par le Conseil (Etats membres) et le PE. Les propositions seront probablement examinées et adoptées sous les Présidences suédoise, espagnole, belge et hongroise de l'UE. La rapporteure du PE pour la proposition de Directive Omnibus et pour la proposition de Règlement révisé sur les PRIIPs est la députée européenne libérale française ("Renouveau") Stéphanie Yon-Courtin. La commission des affaires économiques et monétaires du PE (ECON) sera la commission en charge des propositions. Pour le PPE, le rapporteur fictif de la commission ECON pour les deux propositions est le député européen allemand Ralf Seekatz.

En général, la procédure législative dure au moins 12 mois avant l'adoption d'un texte final. Cette procédure pourrait être ralentie par l'élection du Parlement européen et la nomination d'une nouvelle Commission en juin 2024.

La RIS nécessitera également l'adoption d'un certain nombre de textes de niveau 2 pour les détails plus techniques, tels que le format pour fournir des informations sur les coûts aux clients de détail. Il faudra donc du temps pour avoir une vue d'ensemble de l'impact et des implications de la RIS.

■ Liens

- Directive sur la distribution d'assurances
- Actes délégués de la Commission sur la surveillance et la gouvernance des produits (POG) et les conflits d'intérêts, les incitations, l'évaluation de l'adéquation et du caractère approprié et les rapports pour les IBIPs
- NTE de la Commission sur un format normalisé pour l'IPID
- NTR de la Commission révisant les montants minimums pour l'assurance RC professionnelles et la capacité financière
- Arrêt de la CJUE dans une affaire d'assurance de groupe (C-633/20)
- Troisième rapport annuel d'EIOPA sur les sanctions administratives (*uniquement disponible en anglais*)
- Premier rapport d'EIOPA sur l'application de la DDA (*uniquement disponible en anglais*)
- Proposition de Directive Omnibus
- Proposition de Règlement modifiant le Règlement PRIIPs
- Site web du BIPAR : page DDA