

Directive Distribution d'Assurances (DDA) : Quels enjeux pour les producteurs, distributeurs et investisseurs ?

La Directive Distribution d'Assurance est l'une des dernières de la quarantaine de directives du paquet réglementaire du Commissaire Barnier à entrer en application. Si jusqu'à la crise financière les régulateurs étaient chargés essentiellement du domaine prudentiel, ils se sont également depuis 2008, sous l'impulsion d'autorités internationales comme le FSB, orienté vers la protection du consommateur, devenue aussi centrale que les considérations prudentielles. La DDA ainsi est un texte clairement orienté vers une meilleure information du client.

La directive apporte six novations principales :

- Prenant la suite de directives antérieures, notamment de la directive sur l'intermédiation en assurance, naturellement centrée sur l'intermédiation, la DDA est cette fois focalisée sur le client, quel que soit le mode de distribution (courtier, agent général, salarié, internet, ...) du produit d'assurance.
- La DDA introduit dans le monde de l'assurance la notion de gouvernance produit, un principe marketing finalement classique de définition d'un marché cible, adaptation du produit au marché visé, et définition de la stratégie de distribution adaptée.
- Si le devoir de conseil existait déjà dans le Code des assurances, une transposition extensive de la DDA en France établit maintenant que toutes les ventes dans l'assurance sont faites avec conseil, avec trois niveaux de diligence :
 - . au 1^{er} niveau, il s'agit de vérifier que le produit correspond aux exigences et besoins du client
 - . au 2^{ème} niveau, il faut vérifier en outre, au travers d'une recommandation personnalisée, que le produit proposé correspond le mieux aux besoins du client
 - . au 3^{ème} niveau enfin, une recommandation personnalisée indépendante, par un intermédiaire indépendant du producteur, doit montrer que le produit proposé est le meilleur existant sur le marché.

Ces trois niveaux de conseil sont renforcés dans le cas de l'assurance-vie, pour mesurer l'appétence au risque du client et son niveau de tolérance au risque, c'est-à-dire sa capacité à subir des pertes.

- L'encadrement des conflits d'intérêts précise ce qui est permis ou non en matière de rémunération : les commissions ne sont pas interdites, mais le vendeur doit indiquer au client qu'il perçoit une commission ; en toute hypothèse, le principe sous-jacent est qu'une rémunération ne doit pas exister si elle peut pousser à vendre un produit même s'il ne correspond pas parfaitement au besoin du client.
- La transparence de l'information devient centrale, avec l'obligation de remettre au client un document décrivant les caractéristiques du produit, avec un même objectif d'information précontractuelle :
 - . pour un produit d'assurance-vie, ce sera un document de 3 pages très normé, régi par les règles PRIIPs
 - . pour un produit d'assurance non-vie, il s'agira du document IPID de 3-4 pages, plus ouvert.

- Une attention est portée à la formation des vendeurs de produits d'assurance avec, au-delà des exigences habituelles de qualification pour accéder aux fonctions de distribution, une obligation de formation continue de 15 heures par an.

La directive rencontre cependant des limites dans sa conception et ses dispositions :

- La façon dont a été élaboré cette directive, comme d'ailleurs d'autres textes européens dans le domaine financier, a été basée sur la pétition de principe que l'assurance constitue un marché unifié en Europe, et qu'il faut organiser un terrain commun d'exercice de la concurrence (*level playing field*). Or, ce marché unique n'existe pas dans les faits, et ce sont en réalité 28 marchés nationaux de l'assurance qui coexistent en Europe : un contrat d'assurance repose à 99% sur le droit local, sur la base en outre d'un régime fiscal spécifique. En conséquence, il faut énormément de temps pour finaliser les textes européens, car tous les pays essaient d'y introduire une partie des spécificités nationales, ce qui aboutit à des textes extrêmement volumineux, comportant de nombreuses ambiguïtés d'interprétation et d'application ; par ailleurs, la transposition en droit national ajoute des spécificités locales : c'est particulièrement le cas pour la DDA, directive d'harmonisation minimale, avec par exemple en France le choix de rendre le conseil indissociable de la distribution de produits d'assurance.
- Les textes dans le domaine financier sont souvent sous l'influence de travaux qui ont été conduits préalablement dans l'un des trois mondes de la banque, de l'assurance ou de l'asset management. Dans le cas de la DDA, l'influence assez largement anglo-saxonne du secteur de la gestion d'actifs a été très forte. Ici aussi, on a voulu considérer qu'il existe un marché financier européen unifié, et laisser au consommateur la possibilité de choisir entre des produits qui seraient comparables.

L'assurance et l'asset management constituent en réalité deux métiers très différents : si dans l'asset management, l'argent investi reste la propriété de l'investisseur, l'actif investi dans une assurance-vie n'appartient plus à l'investisseur, qui a acheté en réalité des garanties (de retrouver son capital à tel horizon, de percevoir tel rendement, ...) mises en œuvre au travers du bilan de l'assureur. On a ainsi simplifié à l'excès en considérant que tous les produits servaient de façon équivalente de support à des investissements - alors que parler d'investisseur est une erreur quand on parle d'assurance-vie - et en gommant les spécificités de l'assurance et de la gestion d'actifs, comme le montre l'application du Règlement PRIIPs à la souscription de produits d'assurance-vie comme à l'achat de produits d'investissement.

Si pour les fonds en UC, domaine dans lesquels les assureurs pénètrent dans le monde de la gestion, une information complète du client par un document PRIIPs peut-être pertinente, il est pourtant clair que pour les fonds en Euros, pour lesquels l'assureur délivre une garantie en capital, la définition d'un horizon de placement, d'un scénario d'investissement, ou de coûts a un sens très relatif. PRIIPs apparaît ainsi comme un bon exemple de cette confusion entre des métiers supposés équivalents mais qui ne le sont pas en réalité. Une même confusion sur la frontière entre assurance et gestion règne dans les débats actuels sur le projet de produit PEEP (*Pan European Pension Product*) et dans certains points de la Loi PACTE, notamment sur le lien entre capital et rente.

- La question centrale est de savoir si le consommateur est in fine mieux protégé. Le premier constat est celui de textes réglementaires compliqués et confus pour le consommateur, qui conduisent par

ailleurs les opérateurs à de possibles arbitrages réglementaires. En outre, une sur-information du consommateur nuit à une bonne compréhension, l'information nouvelle s'ajoutant à celle que les assureurs diffusaient précédemment, sans que soit établie cette évidence que l'on raisonne à partir du client. Enfin, en termes de gouvernance produit, plus le niveau de précision est fort, plus grand est le risque d'affaiblissement du devoir de conseil, pourtant supposé centré sur l'écoute client et la constitution d'un interlocuteur de confiance, de même que le risque de déresponsabilisation des producteurs et des vendeurs, qui pourraient se limiter à la traçabilité du conseil, notion fortement mise en exergue dans la textes.

Au total, il est indéniable que la Directive Distribution d'Assurance aborde de façon assez complète les sujets de protection et d'information du client, en demandant aux acteurs d'agir « de façon loyale, impartiale et professionnelle, au mieux des intérêts du client ». Cependant, plusieurs points relatifs à l'élaboration du texte et à son application apparaissent imparfaits : s'il sera informé de façon plus complète, il reste peut-être à établir que le consommateur bénéficiera d'un bon niveau d'information et d'un conseil susceptible de bien l'éclairer sur ses choix dans un univers aux frontières demeurant assez floues entre les métiers financiers.

Il convient enfin pour l'application de la DDA de se raccrocher au bon niveau d'expertise sur la base du principe de subsidiarité (le principe de proportionnalité, lui, trouvant davantage application sur les sujets prudeniels) : il apparaît préférable, face à des questions pratiques d'application du texte, de se tourner vers les régulateurs nationaux, plus proches du droit local, que du régulateur européen, qui at certainement une meilleure vision transversale mais une plus grande distance avec la réalité et les particularités locales.