

... la proposition de loi relative à

LA RÉFORME DU COURTAGE DE L'ASSURANCE ET DU COURTAGE EN OPÉRATIONS DE BANQUE ET EN SERVICES DE PAIEMENT

Réunie le 3 février 2021 sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a examiné le rapport de M. Albéric de Montgolfier sur la proposition de loi n° 312 (2020-2021) relative à la réforme du courtage de l'assurance et du courtage en opérations de banque et en services de paiement, déposée à l'Assemblée nationale le 14 janvier 2020 par Mme Valéria Faure-Muntian et les membres du groupe La République en Marche.

Cette proposition de loi, sur laquelle le Gouvernement a engagé la procédure accélérée, a été examinée par la commission des finances de l'Assemblée nationale le 20 janvier 2021, et en séance publique le 27 janvier 2021.

1. UN DISPOSITIF VISANT À MIEUX ENCADRER UN SECTEUR TRÈS DIVERSIFIÉ

L'intermédiation d'assurance regroupe **plusieurs catégories d'agents**, telles que les courtiers d'assurance, les agents généraux d'assurance, les mandataires d'assurance et les mandataires d'intermédiaires d'assurance.

Nombre d'intermédiaires d'assurance par catégorie en 2019

Catégorie	Nombre d'immatriculations
Courtiers d'assurance	24 988
Agents généraux d'assurance	11 406
Mandataires d'assurance (liés et non liés)	2 669
Mandataires d'intermédiaires d'assurance	25 036

Source : commission des finances du Sénat (d'après le rapport annuel 2019 de l'Orias)

De façon analogue, il existe **plusieurs catégories d'intermédiaires en opérations de banque et en services de paiement (IOBSP)**, telles que les **courtiers** en opérations de banque et en services de paiement (COBSP), les **mandataires exclusifs** en opérations de banque et en services de paiement (MOBSP), les **mandataires non exclusifs** en opérations de banque et en services de paiement (MOBSPL) et les **mandataires d'intermédiaires** en opérations de banque et en services de paiement (MIOBSP), qui exercent en vertu de **mandats des personnes mentionnées aux trois précédentes catégories**.

Nombre d'IOBSP par catégorie en 2019

Catégorie	Nombre d'immatriculations
COBSP	7 074
MOBSP	3 668
MOBSPL	10 778
MIOBSP	12 823

Source : commission des finances du Sénat (d'après le rapport annuel 2019 de l'Orias)

Placés sous le **contrôle de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)**, les courtiers en assurance et les IOBSP sont soumis à **une obligation d'immatriculation auprès d'un registre, l'Orias, qui vérifie les quatre principales conditions d'exercice**, à savoir : l'honorabilité des dirigeants et assimilés, une capacité professionnelle, la souscription d'une assurance de responsabilité civile professionnelle, ainsi que d'une garantie financière minimale. En revanche, les IOBSP et les courtiers **ne sont pas soumis à une obligation d'adhérer à une association professionnelle agréée**, contrairement aux conseillers en investissements financiers (CIF), régulés par l'Autorité des marchés financiers (AMF).

Le dispositif proposé reprend l'essentiel des dispositions de l'article 207 du projet de loi « Pacte », qui avait été censuré par le Conseil constitutionnel, au motif que ces dispositions ne présentaient pas de lien, même indirect, avec celles du projet de loi initial. Pour mémoire, **cet article était issu de l'adoption par le Sénat**, en première lecture, de deux amendements identiques à l'initiative de Jean Bizet et de Richard Yung, avec un double avis favorable du Gouvernement et de la commission spéciale.

Les dispositions de la présente proposition de loi sont le fruit d'une **concertation engagée depuis 2018** par la direction générale du Trésor avec l'ensemble des acteurs du courtage de l'assurance, qui a ensuite été élargie au courtage en opérations de banque et en services de paiement.

Partant du constat d'un secteur d'activité atomisé, composé essentiellement de très petites entreprises (TPE) et confronté à des évolutions réglementaires importantes, **l'objectif affiché de la proposition de loi est d'accompagner les professionnels du secteur et de mieux protéger le consommateur des défaillances dans la régulation de celui-ci**.

Dans cette perspective, **la proposition de loi vise à créer des associations professionnelles dont l'adhésion serait obligatoire pour les courtiers d'assurance ou de réassurance et leurs mandataires, ainsi que pour les intermédiaires en opérations de banques et de services de paiement (IOBSP)**. Ces associations, agréées par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), seraient chargées d'offrir un service de médiation à leurs membres, de vérifier le respect des conditions d'accès et d'exercice de leur activité, le respect des exigences professionnelles, et d'offrir un service d'accompagnement et d'observation de leur activité.

Le présent article exclut de cette obligation d'adhésion **les personnes dont les obligations encadrant déjà leurs activités leur permettent de satisfaire de facto les conditions minimales requises** pour exercer cette profession.

Ces associations professionnelles, dont les règles sont approuvées par l'ACPR, pourront **refuser l'adhésion d'un intermédiaire** qui ne satisfait pas les conditions d'exercice de la profession ou prononcer d'office le retrait de l'adhésion si ces conditions ne sont plus réunies.

Le dispositif proposé s'inspire directement du **modèle de « co-régulation » appliqué aux conseillers en investissements financiers (CIF)** depuis la loi du 1^{er} août 2003 de sécurité financière, lui-même fondé sur une obligation d'adhérer à une association professionnelle agréée par l'Autorité des marchés financiers (AMF).

2. UN DISPOSITIF QUI CONSTITUE UNE PREMIÈRE RÉPONSE UTILE MAIS DONT L'AMBITION EST NÉCESSAIREMENT LIMITÉE PAR LES CONTRAINTES DU DROIT EUROPÉEN

A. UN DISPOSITIF QUI MARQUE L'ABOUTISSEMENT D'UNE CONCERTATION MENÉE DEPUIS 2018, MAIS DONT LA PORTÉE NE DOIT PAS ÊTRE EXAGÉRÉE

Lors de son examen, la commission des finances a souligné que **la portée effective du dispositif apparaît modeste**, par rapport aux ambitions affichées par son exposé des motifs.

D'une part, **la proposition de loi n'apportera pas de solution aux dysfonctionnements de la libre prestation de services**, qui s'est traduite par des défaillances successives de plusieurs assureurs étrangers dont les polices étaient souscrites par des particuliers ou des professionnels en France, en particulier dans le domaine de l'assurance construction ou automobile.

D'autre part, **la proposition de loi ne mettra pas fin aux pratiques commerciales déloyales parfois observées dans le secteur**. En effet, les associations professionnelles ne seront pas habilitées à contrôler le respect des pratiques de vente et du devoir de conseil vis-à-vis des clients. Le système proposé diffère sur ce point de celui en vigueur pour les conseillers en investissements financiers, qui peuvent être contrôlés à ce titre par l'association à laquelle ils adhèrent. Le règlement général de l'AMF impose même un contrôle sur place de chacun des membres au moins une fois tous les cinq ans.

B. DES CONTRAINTES FORTES LIÉES AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

L'incapacité du dispositif proposé à renforcer significativement le contrôle des conditions de commercialisation des produits d'assurance tient avant tout **aux contraintes du droit européen**.

En effet, le droit de l'Union européenne interdit de soumettre à une adhésion obligatoire les intermédiaires étrangers exerçant en France au titre de la libre prestation de service ou de la liberté d'établissement. Pour ces acteurs, **il revient aux autorités de régulation étrangères d'effectuer les contrôles nécessaires**.

En outre, l'article 12 de la directive (UE) 2016/97 du Parlement européen et du Conseil du 20 janvier 2016 sur la distribution d'assurances **encadre très strictement les possibilités pour les autorités publiques de coopérer avec des associations** dont les membres comprennent directement ou indirectement des intermédiaires d'assurance ou de réassurance.

Cette coopération n'est possible que lorsqu'elle est expressément prévue par la directive, soit pour l'immatriculation, d'une part, et pour vérifier les exigences professionnelles et organisationnelles prévues par son article 10, d'autre part, ce qui recouvre les conditions de formation, d'honorabilité, de capacité financière et de couverture par une assurance de responsabilité civile professionnelle.

Par conséquent, **la transposition aux courtiers en assurance et aux IOBSP du modèle de « co-régulation » des CIF**, dans le cadre duquel les associations professionnelles agréées sont chargées de contrôler régulièrement sur place leurs membres au titre de l'ensemble de leurs obligations, **n'est pas légalement possible**.

C. UNE PREMIÈRE RÉPONSE NÉANMOINS UTILE POUR STRUCTURER CE SECTEUR D'ACTIVITÉ

Dans ce cadre, la commission a estimé que le dispositif proposé constitue une première réponse utile pour encadrer la profession de courtiers en assurance et en IOBSP.

En effet, l'obligation d'adhérer à une association professionnelle présente **l'intérêt majeur de mieux accompagner l'ensemble de ces intermédiaires pour se conformer aux évolutions du**

cadre réglementaire de leur profession. Alors que l'essentiel du secteur est composé de très petites entreprises (TPE), la régulation de celui-ci se heurte à une double difficulté, à savoir :

- d'une part, **préservé le réseau de courtage de proximité**, ce qui nécessite d'avoir un maillage territorial fin en termes de contrôles ;
- d'autre part, **assurer une vérification effective du respect des exigences professionnelles** par ces intermédiaires, par souci de protéger le consommateur.

Face à ce constat, **le renforcement des pouvoirs de contrôle de l'ACPR paraît peu opérationnel**, compte tenu du nombre élevé d'intermédiaires à contrôler. En outre, le secteur d'activité est marqué par un « *turn over* » important, témoignant d'une forte attractivité, y compris pour certains projets professionnels qui ne sont pas aboutis.

Évolution du nombre de contrôles sur place des intermédiaires effectués par l'ACPR

2016	2017	2018	2019	Moyenne
67	70	68	79	71

Source : commission des finances du Sénat (d'après les réponses adressées par l'ACPR)

Le dispositif proposé permettra déjà aux associations de vérifier que les conditions d'exercice sont remplies, en particulier l'obligation d'offrir un service de médiation, de se former régulièrement et de souscrire à une garantie financière adéquate. En outre, en excluant de son champ les agents généraux d'assurance (AGA) et les IOBSP qui agissent pour le compte d'un établissement de paiement ou de crédit, **le dispositif proposé ne contraint pas de façon inutilement excessive les professionnels du courtage.**

3. DES AMÉLIORATIONS VISANT À RENFORCER L'EFFECTIVITÉ ET LA PROPORTIONNALITÉ DU DISPOSITIF

À l'initiative du rapporteur, la commission a adopté huit amendements visant à renforcer l'effectivité du dispositif proposé.

Deux amendements proposent des améliorations substantielles, notamment en transférant à l'Organisme pour le registre unique des intermédiaires en assurance, banque et finance (Orias) le contrôle de l'honorabilité des dirigeants et des salariés (**COM-4**), et en permettant aux associations professionnelles d'émettre des recommandations à l'égard de leurs membres en matière de pratiques commerciales et professionnelles (**COM-7**). En outre, la commission a adopté un amendement permettant aux associations qui le souhaitent de **notifier à l'ACPR et aux autres associations un refus d'adhésion (COM-5)**. Enfin, la commission a adopté cinq amendements de précision juridique et rédactionnels (**COM-3, COM-6, COM-8, COM-9, et COM-10**).



Albéric de MONTGOLFIER

Rapporteur
Sénateur (Les Républicains)
de l'Eure-et-Loir

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28