

Monsieur le Conseiller fédéral Ueli Maurer
Chef du Département fédéral des finances
Bundesgasse 3
3003 Berne

rechtsdienst@sif.admin.ch

Paudex, le 14 février 2019
SHR/sul

Consultation fédérale – Loi sur la surveillance des assurances (LSA)

Monsieur le Conseiller fédéral,

Nous avons pris connaissance de la consultation mentionnée sous rubrique et nous permettons de vous transmettre ci-après notre prise de position.

I. Considérations générales

Depuis 2006, la loi sur la surveillance des assurances (LSA) régit la surveillance des entreprises d'assurance et des intermédiaires d'assurance. Seules des adaptations ponctuelles ont été depuis lors apportées à la LSA et des modifications s'avèrent maintenant nécessaires dans plusieurs domaines.

Le 15 juin 2018, le Parlement a adopté la loi sur les services financiers (LSFin) et la loi sur les établissements financiers (LEFin), qui entraîneront une réorganisation importante dans le droit suisse des marchés financiers. Tous les prestataires de services financiers relèvent désormais de la LEFin, à l'exception des banques (qui demeurent sous l'égide de la LBA) et des assurances, qui sont soumises à la loi sur la surveillance des assurances (LSA). Dans le cadre des travaux législatifs concernant la LSFin, le Parlement a décidé que les obligations de comportement découlant de cette dernière ne seraient pas appliquées directement au secteur de l'assurance, mais devraient être reprises dans la LSA. Le projet de révision de la LSA fixe ainsi, par analogie avec la LSFin, des règles de comportement pour les intermédiaires d'assurance lorsque ceux-ci distribuent des produits d'assurance présentant les caractéristiques d'un placement. Par ailleurs, contrairement aux banques, les entreprises d'assurance au sens de la LSA ne disposent actuellement d'aucune solution d'assainissement autonome.

Sur le plan international, l'Association internationale des contrôleurs d'assurance (International Association of Insurance Supervisors – AICA) publie des principes de base du contrôle des assurances (insurance core principles – ICP) et le Fonds monétaire international (FMI) examine tous les quatre ans dans quelle mesure les ICP sont suivis, dans le cadre de son programme d'évaluation de la stabilité financière (Financial Sector Assessment Program, FSAP). Ces principes correspondent également aux exigences d'équivalence de l'Union européenne (UE) pour la réglementation en matière d'assurance. Il s'agit donc aussi de tenir compte de ces développements internationaux.

De manière générale, nous sommes favorables à la révision de la loi sur la surveillance des assurances (LSA) qui permet d'introduire des dispositions en matière d'assainissement, un concept de réglementation et de surveillance basé sur la protection des clients, et de nouvelles règles de comportement, ceci afin de protéger davantage les assurés contre les risques d'insolvabilité des compagnies d'assurance et contre les abus. De plus, à notre sens, aucune inégalité de traitement ne devrait exister entre les différents intermédiaires financiers (*same level playing field*) et il paraît logique, tout comme l'a décidé le Parlement, d'adapter la LSA après l'adoption de la nouvelle LFin.

II. Remarques particulières

Le projet est complexe et nous relèverons ci-après quelques éléments qui méritent une attention particulière.

a) Introduction d'un droit d'assainissement

Le nouveau projet de loi prévoit l'instauration d'un droit d'assainissement, actuellement inexistant. Cette nouvelle mesure nous paraît adéquate et permettra aux entreprises d'assurance d'avoir une chance d'être assainies plutôt que de devoir directement être mises en faillite. Elle permet aussi d'améliorer la position des preneurs d'assurance en cas d'insolvabilité de l'entreprise. Cette possibilité tient compte en particulier des intérêts des preneurs d'assurance en cas de crise. S'agissant des conditions d'application, tout comme indiqué dans le rapport explicatif, il nous paraît plus opportun que le Conseil fédéral fixe les principes par voie d'ordonnance, plutôt que cette tâche ne soit confiée à la FINMA, qui est une autorité administrative.

Le projet contient toutefois des dispositions disproportionnées et inutiles :

- Le projet de nouvelle LSA prévoit l'introduction d'un *nouveau devoir d'autorisation préalable pour la nomination de personnes devant présenter la garantie d'une activité irréprochable*. (art. 5 LSA). Cette procédure d'approbation est complexe et peut prendre beaucoup de temps. Il nous paraît que la réglementation actuelle, qui prévoit une communication à la FINMA, est suffisante et devrait être maintenue. Cette dernière a en effet toujours la possibilité d'intervenir comme autorité de surveillance si besoin.
- *Réglementation étatique du médiateur des assurances* (art. 82 et 83 LSA). Le médiateur des assurances, qui existe depuis 1972, a fait ses preuves dans la pratique. C'est un système d'autorégulation qui est entièrement financé par le secteur des assurances et est gratuitement mis à disposition des clients. La Fondation est sous la supervision du DFI. Nous mentionnons aussi qu'une enquête menée auprès des consommateurs par l'Institut für Versicherungswirtschaft der Universität St. Gallen en 2016 sur la protection des consommateurs recommande le maintien du système dans sa forme actuelle, c'est-à-dire un système de protection des consommateurs indépendant et privé, financé par les prestataires (Studie Konsumentenschutz aus Kundensicht).

Au vu de ce qui précède, nous sommes défavorables à l'intervention de l'Etat dans ce système d'autorégulation, qui entraînerait des coûts publics supplémentaires et reviendrait à créer un double système de surveillance de la médiation (DFI et DFF), et préférons le maintien du système actuel.

b) Renforcement de la protection des particuliers

Le projet de révision propose une structure de protection des clients différenciée en fonction de leurs besoins de protection.

Il existe deux types d'intermédiaires d'assurance, soit les intermédiaires liés et les non-liés, selon qu'ils sont rattachés ou non à une entreprise d'assurance. Les clients privés des intermédiaires d'assurance non liés voient leur protection renforcée.

Ce modèle de réglementation et de surveillance fondé sur la protection des clients constitue une nouveauté sur le plan international, les ICP se contentant d'établir une distinction en fonction des besoins de protection qui diffèrent entre clients professionnels et particuliers dans les activités d'intermédiation (principe 18.10.10). En Suisse, ces nouvelles règles de comportement fixées pour les intermédiaires d'assurance suivent le modèle appliqué aux prestataires de services financiers. Cela paraît logique, afin d'assurer une égalité de traitement et le *same level playing field* entre les différents prestataires de services financiers.

Le Conseil fédéral propose que seuls les intermédiaires d'assurance non liés soient soumis à l'obligation de s'inscrire dans un registre central géré par la FINMA, ceci afin d'assurer une protection efficace des consommateurs et que la FINMA puisse exercer sa surveillance de manière ciblée. Les intermédiaires liés ne seraient en revanche pas soumis à l'obligation de s'inscrire au registre. A l'instar de l'Association suisse d'assurances (ASA), une solution uniforme nous paraît plus adéquate, et nous sommes d'avis qu'il est préférable de prévoir que tous les intermédiaires d'assurance, liés ou non liés, sont enregistrés dans un registre public accessible aux clients.

Quant aux exigences relatives aux capacités et connaissances des intermédiaires d'assurance (art. 43 LSA), il nous paraît que les grands principes devraient être fixés dans la loi, et non dans l'ordonnance comme le propose le Conseil fédéral.

c) Clients institutionnels

Nous sommes favorables à l'allègement des conditions prudentielles dans les cas où la clientèle se compose uniquement de preneurs d'assurance professionnels, conformément au principe de proportionnalité, car ces derniers nécessitent une protection moindre que les clients privés. Cette catégorisation existe d'ailleurs aussi dans l'UE.

d) Adaptation des prescriptions portant sur les fonds propres

Le projet prévoit que « la solvabilité de l'entreprise d'assurance doit être suffisante ». Par solvabilité, on entend une dotation en moyens financiers suffisante pour que l'entreprise d'assurance puisse absorber les pertes potentielles découlant d'événements défavorables sans causer de préjudice aux assurés et aux autres créanciers. Ainsi, les compagnies d'assurance sont obligées de détenir un capital porteur de risque (capital effectif) au moins équivalent à leur capital cible (art. 9 LSA).

La création d'une base juridique suffisante pour le test suisse de solvabilité aux art. 9a et 9b LSA nous paraît pertinente. Il s'agit toutefois de veiller à créer des conditions équitables et une comparaison du niveau des exigences en fonds propres au niveau international. En effet, les compagnies suisses doivent déjà actuellement détenir 1,5 à 2 fois plus de fonds propres que leurs homologues européennes. Les groupes suisses ayant des filiales dans l'UE se retrouvent ainsi fortement pénalisés.

Il est donc impératif que le texte de la loi ne donne pas une vue trop étroite et qu'une base comparable soit créée pour le test suisse de solvabilité, qui soit adaptée aux conditions du marché et des activités. Une augmentation supplémentaire des exigences en fonds propres aurait un impact considérable sur les filiales des sociétés suisses à l'étranger et, par la suite, sur les clients suisses. Les assureurs-vie ne peuvent que difficilement proposer différents produits à des prix bas, assortis de garanties d'intérêt attractives. Cela limite la variété de produits et réduit l'offre.

Nous avons pris connaissance de la proposition de l'Association suisses des assureurs qui suggère une modification des articles 9a et 9b de la LSA afin de créer des conditions équitables et une comparaison internationale en matière d'exigences en fonds propres. Cette proposition constitue une bonne base de discussion. Il nous paraît en effet nécessaire de garantir le maintien de la compétitivité de la place financière suisse ainsi que des intérêts des assurés suisses en comparaison internationale et à long terme.

e) Nouvelles dispositions pour les modèles économiques innovants

Le Conseil fédéral propose que les entreprises nouvelles et innovantes soient libérées de la surveillance, à condition que cela contribue à la pérennité de la place financière suisse et que la protection des assurés reste garantie. Nous relevons que l'Association suisse d'assurances (ASA) estime que cette proposition ne va pas assez loin. Nous sommes d'avis que cette question devrait être examinée plus avant et que le Conseil fédéral devrait étudier la possibilité de créer un espace d'innovation sans autorisation pour les petites transactions (Sandbox) et une licence InsurTech (surveillance allégée avec un modèle d'affaire restreint et petits montants).

III. Conclusions

Au vu de ce qui précède, nous sommes globalement favorables au projet de révision de la LSA qui renforce l'attrait du secteur de l'assurance en Suisse et veille aussi à maintenir l'équivalence avec l'UE dans les domaines des assurances, sous réserve des remarques ci-dessus.

* * *

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à la présente prise de position, nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de notre haute considération.

Centre Patronal



Sandrine Hanhardt Redondo