

Luxembourg, le 7 décembre 2020

Objet : Projet de règlement grand-ducal¹ portant modification du règlement grand-ducal modifié du 28 avril 2014 concernant les contributions aux frais de personnel et de fonctionnement du Commissariat aux Assurances. (5643GKA)

*Saisine : Ministre des Finances
(26 octobre 2020)*

Avis de la Chambre de Commerce

Le projet de règlement grand-ducal sous avis a pour objet de modifier le règlement grand-ducal modifié du 28 avril 2014 concernant les contributions aux frais de personnel et de fonctionnement du Commissariat aux Assurances (ci-après le « CAA ») en ce qui concerne les taxes à prélever auprès des personnes et entités soumises au contrôle du CAA.

Considérations générales

A. Contexte

Pour rappel, la dernière augmentation de 24 % des taxes basée sur les primes émises brutes remonte à 2017 et elle ne concernait à l'époque que les seules entreprises d'assurance et de réassurance.

Le relèvement des taxes prévu par le projet de règlement grand-ducal sous avis vise à permettre l'accroissement des effectifs du CAA de près de 50 % sur la période 2020-2024 ainsi que la digitalisation du CAA, en vue de :

- accompagner le « développement spectaculaire de la place » des dernières années ;
- répondre à l'intensification des exigences réglementaires ; et
- maintenir la qualité, la réactivité et la réputation du CAA.

Les auteurs du projet de règlement grand-ducal sous avis précisent dans l'exposé des motifs que les principales adaptations proposées avec effet au 1^{er} janvier 2021 sont les suivantes :

- pour les entreprises d'assurance directe les montants des taxes sont relevés de 29 % et des pourcentages minimaux, variables suivant le sous-secteur surveillé, de la taxe par rapport aux primes ont été introduits ;
- pour les entreprises de réassurance un même mécanisme de pourcentage minimal de la taxe par rapport aux primes a été introduit, les taxes demeurant pour le reste suffisantes pour faire face aux dépenses ;
- les taxes pour la surveillance des succursales ont été doublées pour les entreprises d'assurance et augmentées de 25 % pour les sociétés de courtage ;
- la taxe de surveillance pour les courtiers et sociétés de courtage a été relevée de 25 % et des suppléments de taxes ont été prévus pour les sociétés de courtage importantes (appréciés en fonction du total des primes brutes négociées au cours de l'exercice précédent) ;

¹ [Lien vers le texte du projet de règlement grand-ducal sur le site de la Chambre de Commerce](#)

- certaines taxes relatives à des décisions individuelles ont été relevées (notamment lors de la délivrance du premier agrément) et des actes non taxés jusqu'à présent mais nécessitant des ressources ont été repris dans la liste des opérations taxables.

B. Analyse des données chiffrées

Globalement, le projet de règlement grand-ducal sous avis prévoit que toutes les entités soumises au contrôle du CAA subissent une augmentation de leur taxe annuelle.

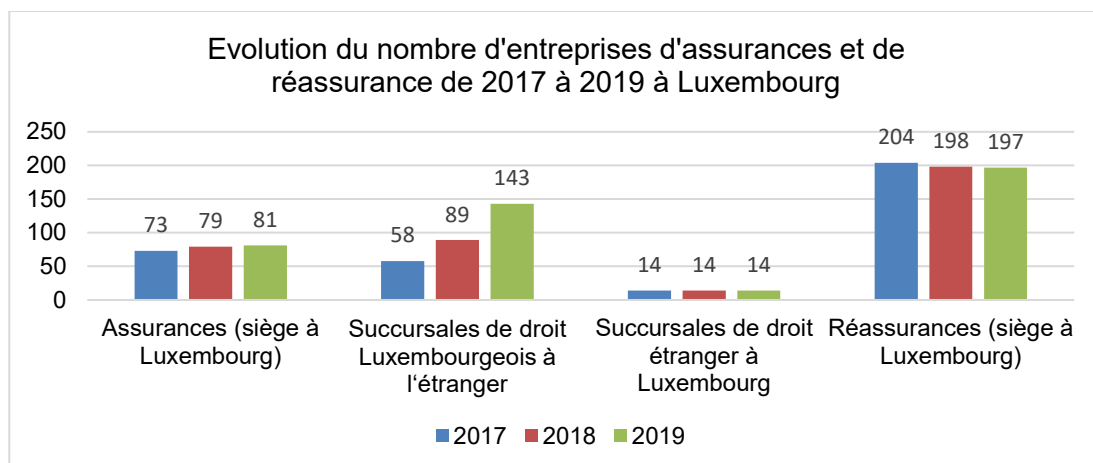
Une seule exception existe pour les réassureurs, qui ne connaîtront pas d'augmentation de la taxe basée sur les primes émises brutes, selon le motif indiqué ci-dessus que « *les taxes restent suffisantes pour répondre aux dépenses* ».

a) Analyse du marché²

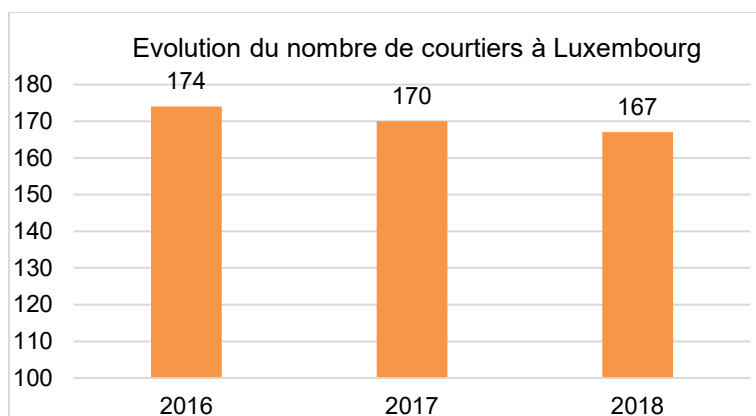
L'évolution des activités des entreprises d'assurance et de réassurance est la suivante :

Nombre d'entreprises d'assurances et de réassurances de 2017 à 2019 à Luxembourg	2017	2018	2019	Variation 2017-2019 en %
Entreprises d'assurance de droit luxembourgeois (siège à Luxembourg)	73	79	81	+ 11%
Succursales d'entreprises d'assurance de droit luxembourgeois à l'étranger	58	89	143	+ 146,6%
Succursales luxembourgeoises d'entreprises d'assurance étrangères	14	14	14	-
Entreprises de réassurance de droit luxembourgeois (siège à Luxembourg)	204	198	197	- 3,4%
TOTAL	349	380	435	+ 24,6%

² [Toutes les données chiffrées contenues dans le présent avis sont issues du rapport annuel 2018/2019 du CAA ainsi que de l'annexe audit rapport annuel.](#)

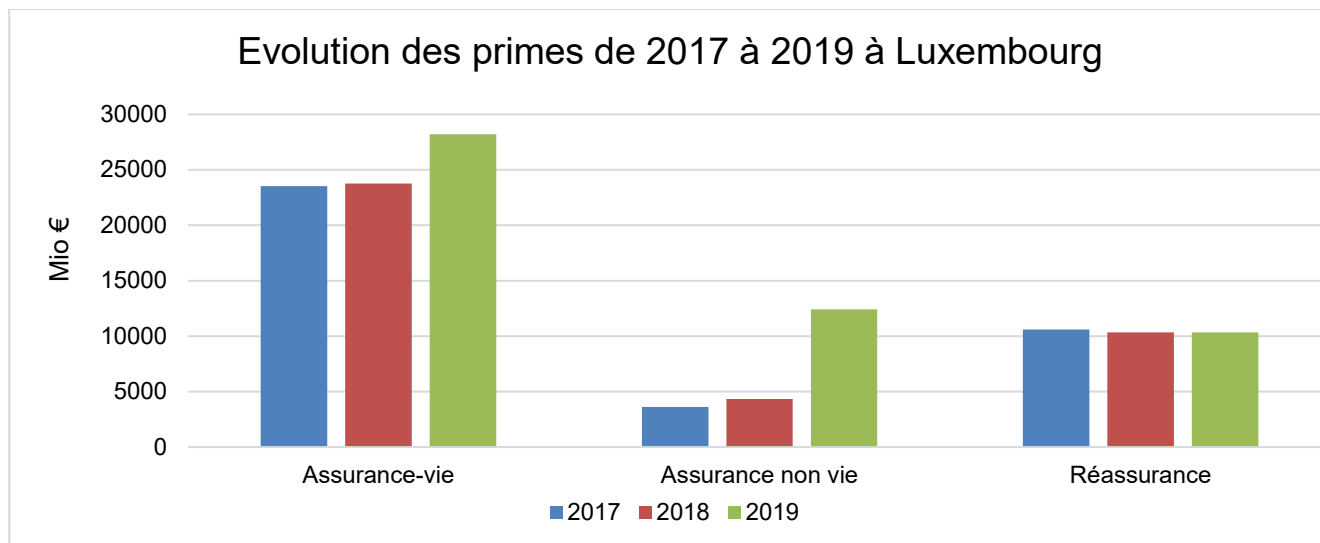


L'évolution du nombre de courtiers (personnes physiques) est la suivante :



L'évolution des primes émises pour l'assurance et la réassurance est la suivante :

Primes émises de 2017 à 2019 (en Mio EUR) à Luxembourg	2017	2018	2019	Variation 2017-2019 en %
Assurance-vie	23'546	23'772	28'196	+ 19,8%
Assurance non vie	3'606	4'337	12'423	+ 244,5%
<i>Sous total Assurance vie et non vie</i>	<i>27'152</i>	<i>29'109</i>	<i>40'619</i>	<i>+ 49.6%</i>
Réassurance	10'602	10'332	10'332	- 2,6%
TOTAL	37'754	38'711	51'222	+ 35.7%



En conclusion, il est à noter que dans la période sous revue (2017 à 2019) aussi bien le nombre d'entités sous surveillance que les primes émises par ces entités ont connu une augmentation de respectivement 24,6 % et 35,7 %.

b) Renforcement des équivalents temps plein (ETP) du CAA de 2020 à 2024

Selon le rapport annuel 2018/2019 du CAA, le nombre d'ETP du CAA a évolué entre 2017 et 2019 de 40 à 50 ETP, soit une progression de 25 %.

Le projet de règlement grand-ducal sous avis prévoit un renforcement de près de 50 % des effectifs du CAA pour la période allant de 2020 à 2024.

C. Augmentation importante des taxes de surveillance

Comme indiqué ci-dessus, le projet de règlement grand-ducal sous avis prévoit notamment les adaptations des taxes suivantes :

- pour les entreprises d'assurance directe les montants des taxes sont relevés de 29 % et des pourcentages minimaux, variables suivant le sous-secteur surveillé, de la taxe par rapport aux primes ont été introduits ;
- les taxes pour la surveillance des succursales ont été doublées pour les entreprises d'assurance et augmentées de 25 % pour les sociétés de courtage ;
- la taxe de surveillance pour les courtiers et sociétés de courtage a été relevée de 25 % et des suppléments de taxes ont été prévus pour les sociétés de courtage importantes (allant d'une augmentation de 25% à une augmentation de 400%).

Plus particulièrement, pour le secteur de courtage, le montant de la taxe annuelle serait calculé sur base du total des primes brutes négociées au cours de l'exercice précédent. Il s'agit d'un changement de paradigme auxquels les courtiers sont confrontés sans avoir pu l'anticiper. La Chambre de Commerce note l'absence de clarté de la définition exacte des primes brutes négociées. Pour des raisons de sécurité juridique évidentes, elle s'interroge dès lors quant à la prise en compte de ce critère aux fins du calcul de la taxe. La Chambre de Commerce s'interroge quant à savoir si la taxe calculée par exemple sur base du chiffre d'affaires ne serait pas plus cohérente.

Il semblerait par ailleurs que les courtiers en assurance vie actifs en libre prestation de services soient lourdement pénalisés, compte tenu du niveau en général assez faible de la marge nette perçue par ces courtiers sur les contrats à prime unique élevée.

Le relèvement très significatif du niveau de la taxe annuelle risque encore de fortement se traduire par un frein au développement du secteur du courtage au niveau de nouveaux candidats courtiers, mais également d'entraîner des demandes de retraits d'agrément de courtiers, qui pourraient opter d'exercer soit en libre prestation de services soit par le biais d'une succursale établie au Luxembourg.

D. Conclusions

La Chambre de Commerce est d'avis que l'objectif visé par l'augmentation des taxes semble difficilement contestable.

En effet, le marché a évolué positivement et une autorité de contrôle forte suffisamment équipée en ressources est une condition nécessaire à la bonne réputation du secteur d'assurance et de réassurance ainsi qu'au développement de ses activités.

Le CAA dispose d'une autonomie financière, dans la limite du produit des contributions versées par les entités surveillées. Les dispositions du projet de règlement grand-ducal sous avis visent à respecter le principe « *pay as supervised* »³ en ce sens que l'investissement et les frais associés nécessaires au contrôle des entités soumises semblent être supportés par les entités elles-mêmes, selon l'étendue de cette supervision.

Par ailleurs, l'augmentation des ressources renforce l'existence d'une autorité de tutelle séparée et indépendante de celle du secteur bancaire et des fonds d'investissement. Le secteur des assurances et des réassurances luxembourgeois est attaché à cette dichotomie dans la supervision du secteur financier. Il convient de noter que cette dichotomie de supervision est aussi un critère de choix d'implantation au Luxembourg.

Cependant, la Chambre de Commerce s'interroge quant au relèvement très significatif du niveau de la taxe annuelle. En effet, une augmentation de la taxe annuelle du CAA ne devrait pas avoir un impact négatif sur le développement des secteurs visés. Elle se demande également si ce relèvement de la taxe annuelle ne devrait pas être progressif et étalé sur les trois prochaines années au même titre que l'accroissement des effectifs du CAA de près de 50 % sur la période 2020-2024.

Si la Chambre de Commerce comprend qu'un régulateur dédié à l'activité d'assurance et de réassurance doit être doté de moyens nécessaires afin d'assurer une régulation efficace et de haute qualité, elle demande néanmoins que les considérations suivantes soient prises en compte :

- a) des excédents budgétaires éventuels du CAA devraient être investis en priorité dans la digitalisation des processus, de reporting, d'agrément ou de communication, tel que :
 - la couverture IDD aux entreprises d'assurance et leurs succursales ; et
 - le caractère bilingue de toutes les communications ;
- b) la digitalisation du CAA devrait être accélérée par la crise COVID-19 ;
- c) l'efficacité de certains services du CAA devrait être développée par la digitalisation ;
- d) le principe « *pay as supervised* » des ressources du CAA devrait être respecté et les outils de contrôle adéquats devraient être mis en place ;

³ L'exposé des motifs indique que le projet de règlement grand-ducal sous avis porte une attention particulière au fait que chaque sous-secteur surveillé par le CAA (entreprises d'assurance, entreprises de réassurance, intermédiaires et autres professionnels) finance par ses contributions les coûts que nécessite sa propre surveillance.

- e) la prise en compte de l'impact des augmentations de la taxe annuelle sur les secteurs concernés.

La Chambre de Commerce n'a pas d'autres remarques à formuler et s'en tient à l'exposé des motifs ainsi qu'au commentaire des articles qui expliquent clairement le cadre et les objectifs du présent projet de règlement grand-ducal.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de règlement grand-ducal sous avis sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

GKA/PPA