

Commentaires relatifs au
Rapport sur l'application de la *Loi sur la distribution*
de produits et services financiers

Présenté à
Monsieur Carlos Leitão
Ministre des Finances

Septembre 2015

TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION.....	2
1.1. LE BUREAU D'ASSURANCE DU CANADA.....	2
1.2. COMMENTAIRES GÉNÉRAUX.....	2
2. RECOMMANDATIONS.....	3
2.1. RECOMMANDATION 1 : DISTRIBUTION D'ASSURANCE PAR INTERNET.....	3
2.2. RECOMMANDATION 2 : DISTRIBUTION SANS REPRÉSENTANT.....	5
2.3. RECOMMANDATION 3 : L'ENCADREMENT DU REPRÉSENTANT.....	7
2.4. RECOMMANDATION 4 : INDEMNISATION EN CAS DE FRAUDE.....	8
2.5. RECOMMANDATION 5 : PROCESSUS DÉCISIONNEL DU FONDS D'INDEMNISATION DES SERVICES FINANCIERS.....	9
3. CONCLUSION.....	9



1. INTRODUCTION

1.1. Le Bureau d'assurance du Canada

Le Bureau d'assurance du Canada (BAC) est l'association qui représente les sociétés privées d'assurance de dommages. L'industrie de l'assurance de dommages (l'Industrie) joue un rôle de premier plan dans l'économie québécoise en permettant à la population de se prémunir contre des sinistres pouvant avoir un impact important sur sa sécurité financière en protégeant son patrimoine.

Au Québec, l'Industrie génère près de 23 000 emplois directs dans le secteur privé et est un important contributeur fiscal, avec plus de 1,3 milliard de dollars redistribués au Gouvernement du Québec. En 2014, les assureurs de dommages ont également versé à leurs assurés québécois la somme de 5,2 milliards de dollars afin de les indemniser pour une perte accidentelle subie à leur véhicule, leur habitation ou leur commerce, ou pour une poursuite en responsabilité civile.

En somme, l'Industrie contribue à l'amélioration de la qualité de vie de la société québécoise par ses programmes de prévention des sinistres, d'éducation des consommateurs et de prévention du crime.

1.2. Commentaires généraux

Le BAC remercie le ministre des Finances de lui offrir la possibilité de commenter au nom de l'Industrie le Rapport sur l'application de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* (Rapport).

Notre Industrie est très réglementée au Québec. Outre les lois et les règlements, les assureurs sont encadrés par des lignes directrices émises par l'Autorité des marchés financiers (l'Autorité). Les représentants en assurance sont également soumis à des normes réglementaires, distinctes de celles de l'assureur, telles que le *Code de déontologie des représentants en assurance de dommages*. Le BAC salue donc l'initiative du ministre des Finances de favoriser une approche allégeant le fardeau réglementaire et financier des assureurs, tout en préservant un encadrement adéquat et sain pour assurer la protection du consommateur.

Plusieurs de nos membres font affaire également dans le reste du Canada et sont donc soumis à des normes législatives et réglementaires différentes, ce qui augmente les exigences de conformité sur ceux-ci. À cet effet, on constate tout de même une volonté de l'Autorité d'harmoniser les lignes directrices avec celles développées à l'échelle canadienne. Ainsi, le BAC accueille favorablement l'intention du ministre des Finances de tenir compte des recommandations du Conseil canadien des responsables de la réglementation d'assurance (CCRRA), ce qui aura pour effet d'améliorer la cohérence réglementaire avec le reste du Canada.

Dans les paragraphes qui suivent, le BAC commente l'ensemble des recommandations et répond directement aux questions formulées dans le Rapport lorsqu'elles concernent les assureurs de dommages.



2. RECOMMANDATIONS

2.1. Recommandation 1 : Distribution d'assurance par Internet

S'inspirer des recommandations du Conseil canadien des responsables de la réglementation d'assurance pour mettre en place un cadre législatif souple qui permettra aux assureurs d'offrir leurs produits par Internet.

Le BAC est d'accord avec cette recommandation puisque l'Industrie souscrit, de façon générale, à l'Énoncé de principes du CCRRA qui prône l'importance de développer un cadre législatif souple afin que les assureurs puissent offrir leurs produits par Internet¹.

Doit-on imposer un encadrement légal particulier et, si oui, lequel?

Le BAC est d'avis que l'utilisation d'Internet ne requiert pas un encadrement plus sévère que l'utilisation des autres modes de distribution. Afin de s'assurer que le consommateur reçoive toute l'information utile à sa prise de décision, ce sont les obligations incombant à l'assureur et au représentant que la législation doit cibler et non les moyens de communication utilisés.

Doit-on imposer la mise en ligne de certaines informations et des formats de documents précis ou laisser chacun déterminer le contenu de son site selon son évaluation de ce que le public désire?

Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* (LDPSF) en 1998, plusieurs innovations technologiques ont vu le jour. Aujourd'hui, plusieurs Québécois utilisent non seulement leurs ordinateurs pour effectuer des transactions en ligne, mais également leurs téléphones intelligents et leurs tablettes. Ces outils technologiques requièrent que l'assureur modifie son site Internet afin d'optimiser l'expérience client. Imposer un format particulier pourrait nuire à l'utilisation de certaines technologies, au détriment des consommateurs. Ainsi, le BAC considère que la législation ne devrait pas imposer un format spécifique de document, afin de permettre une personnalisation des sites Internet, et de laisser place à l'innovation en fonction des avancées technologiques que nous connaissons dans le futur.

Quant à l'obligation de mettre en ligne certaines informations, le BAC est d'avis que la législation ne devrait pas imposer de libellés précis, mais se limiter à émettre des orientations. Par ailleurs, le BAC considère que les orientations stipulées à la *Ligne directrice sur les saines pratiques commerciales*, qui traitent déjà des informations à fournir avant ou au moment de l'achat d'un produit d'assurance, sont suffisantes pour assurer la protection du consommateur².

Il est important que le nouveau cadre réglementaire offre de la souplesse aux assureurs afin qu'ils puissent innover et intégrer facilement de nouvelles technologies à leurs offres de service. De plus, le cadre réglementaire doit permettre de respecter les règles d'ergonomie des sites Internet généralement reconnues et acceptées par le consommateur.

Ainsi, le BAC priorise un cadre réglementaire basé sur les principes comme le propose le CCRRA.

¹ CCRRA, *Énoncé de principes, Le commerce électronique des produits d'assurance*, octobre 2013.

² Autorité des marchés financiers, *Ligne directrice sur les saines pratiques commerciales*, juin 2013, p. 15.



Doit-on interdire la distribution de certains produits trop « complexes »?

Le BAC considère l'utilisation d'Internet tout simplement comme un autre moyen de distribuer des produits d'assurance afin de répondre aux exigences des consommateurs, et que la distribution par Internet ne doit pas être considérée d'une moins grande fiabilité que les moyens dits « traditionnels ».

Les habitudes des consommateurs ont grandement évolué au cours des vingt dernières années. Tout comme l'avènement du téléphone a bouleversé l'offre des produits « en personne », l'avènement d'Internet modifie de nouveau les façons de faire sans pour autant modifier la qualité de cette offre et des conseils offerts.

À notre avis, la complexité d'un produit d'assurance est très subjective et donc très difficile à évaluer. Ainsi, un produit générique peut être complexe pour certains tandis qu'un produit très spécialisé s'adressant à une clientèle spécifique peut être simple pour celle-ci. Ce sont les conseils qui doivent s'adapter à la complexité des produits et non le moyen de distribution. Comment justifier à un consommateur qui comprend et maîtrise le produit qu'il ne peut faire l'achat qu'en personne ou par téléphone? À cet effet, le BAC réitère les recommandations du CCRRA indiquant qu'« [il] revient au consommateur de choisir le produit qu'il veut souscrire et la manière dont il souhaite y souscrire³. » Conséquemment, la transaction pourra impliquer de multiples canaux au choix du consommateur.

Selon le BAC, une législation établissant des critères réglementaires, à savoir que certains produits d'assurance complexes ne peuvent être vendus sur Internet, créerait un climat d'incertitude et aurait un effet dissuasif quant à l'investissement dans de nouvelles technologies par les assureurs.

Pour certaines personnes, les conseils promulgués sur le site Internet seront suffisants pour comprendre le produit qu'ils achètent tandis que pour d'autres consommateurs, une conversation avec un représentant sera nécessaire. Le BAC considère que le mode de distribution par Internet permet une plus grande accessibilité et que les outils technologiques, qui évoluent rapidement, peuvent être suffisamment sophistiqués pour permettre au consommateur de faire un choix éclairé malgré la complexité d'un produit. De plus, Internet est un moyen très efficace pour exercer l'obligation de conseil auprès des consommateurs. En effet, il assure une uniformité dans la transmission de ces conseils et permet de fournir une information très complète en fonction des besoins particuliers de chacun. Il reviendra à l'assureur de faire cette évaluation en considérant ses outils technologiques, son produit et sa clientèle.

Doit-on imposer l'intervention d'un représentant certifié ou seulement requérir qu'on donne au client l'accès à un tel représentant?

L'un des objectifs de la LDPSF est de pallier le déséquilibre informationnel entre le consommateur et l'assureur. À l'instar de l'Autorité⁴, le BAC considère primordial que le consommateur puisse, si tel est son choix, bénéficier de conseils lors de l'achat d'un produit d'assurance. La pierre angulaire est donc l'information à communiquer au consommateur. Internet permet aux assureurs d'innover en communiquant de différentes façons les conseils utiles à l'identification des besoins et à la prise de décision; par exemple, au moyen d'illustrations, de graphiques, de textes colorés et de schémas.

³ CCRRA, *Énoncé de principes, Le commerce électronique des produits d'assurance*, octobre 2013, p. 5.

⁴ L'Autorité des marchés financiers, *L'offre d'assurance par Internet au Québec, Présentation des résultats de la consultation et des orientations retenues*, avril 2015, p.9. L'Autorité mentionne : « Ainsi, il **est primordial que le consommateur ait accès à des conseils appropriés** qui lui permettront de se procurer des produits qui répondent correctement à ses besoins. »



Il est de la responsabilité de l'assureur de prendre les moyens nécessaires pour que l'information sur Internet soit complète et circule adéquatement du début à la fin de la transaction.

Le BAC considère qu'il est important que le consommateur ait toujours la liberté de choisir le moyen qui lui convient le mieux pour obtenir des conseils sur les produits d'assurance. Ainsi, on devrait lui permettre d'utiliser le moyen de communication de son choix, sans l'obliger à parler à un représentant.

Peut-on laisser l'industrie s'autodiscipliner et supposer qu'elle répondra aux besoins de ses consommateurs ou doit-on imposer des façons de faire?

Il est important de prévoir un cadre réglementaire flexible qui demeure au niveau des concepts et qui permet aux assureurs de répondre adéquatement aux besoins des consommateurs en temps utile. Le cadre actuel restreint toujours la distribution par Internet, et ce plus de vingt ans après son arrivée. L'Industrie a démontré qu'elle est en mesure de se discipliner, en mettant volontairement en place des politiques et des règles internes parfois plus strictes que celles établies par la LDPSF.

Un cadre réglementaire souple permet aux assureurs d'être plus agiles en modifiant leurs façons de faire pour répondre aux différents besoins des consommateurs, lesquels sont en constante évolution. Les règles doivent donc être les mêmes, peu importe le moyen de communication, et, si l'Autorité le juge à propos, elle aura toujours la discrétion d'émettre de nouvelles directives ou lignes directrices à l'égard des pratiques commerciales des assureurs.

2.2. Recommandation 2 : Distribution sans représentant

Mettre en place un cadre législatif pour la distribution sans représentant qui s'appliquera directement aux assureurs qui devront veiller à ce que leurs mandataires (actuellement appelés des distributeurs) respectent les règles.

Le Rapport indique deux faiblesses du régime de distribution sans représentant (DSR), soit :

- l'assujettissement de personnes qui n'ont pas de liens avec le secteur financier; et
- la responsabilité de la distribution qui est assumée par une personne qui n'est pas nécessairement en mesure d'assumer cette responsabilité.

Afin de corriger ces faiblesses, il est proposé dans le Rapport de confirmer le rôle des distributeurs à titre de mandataires de l'assureur. Le BAC est en désaccord avec cette recommandation.

Premièrement, le rôle du mandataire est de représenter le mandant dans l'accomplissement d'un acte juridique avec un tiers. Considérer le distributeur comme un mandataire équivaut donc à le considérer comme un représentant de l'assureur, ce qui va à l'encontre de la nature même du régime de DSR. À cet effet, l'article 2130 du *Code civil du Québec* (C.c.Q.) précise :

Le mandat est le contrat par lequel une personne, le mandant, donne le pouvoir de la représenter dans l'accomplissement d'un acte juridique avec un tiers, à une autre personne, le mandataire qui, par le fait de son acceptation, s'oblige à l'exercer.

Ce pouvoir et, le cas échéant, l'écrit, qui le constate, s'appellent aussi procuration.
[Nos soulignés]

Ainsi, le BAC considère que le régime du mandat sous le *Code civil du Québec* ou incorporé à même la LDPSF n'est pas adapté à l'environnement de la distribution sans représentant.

Deuxièmement, le BAC craint que cette solution déresponsabilise le distributeur, et croit que les dispositions de la LDPSF permettent déjà de traiter les lacunes en matière de connaissance des distributeurs. Ainsi, l'article **423 (6)** prévoit que l'Autorité peut, par règlement, déterminer :

6° les dispositions nécessaires que doit prendre un distributeur pour s'assurer que toute personne à qui est confiée la tâche de distribuer un produit d'assurance ait une bonne connaissance de ce produit;

Cet article permet d'intégrer les outils règlementaires nécessaires afin que tous les distributeurs aient à la fois une bonne connaissance du produit qu'ils offrent et qu'ils comprennent la responsabilité qui en découle.

Présentement, l'assureur est responsable de certains éléments face à ses distributeurs de plusieurs façons. D'abord, il est tenu de prendre des mesures appropriées afin que ses distributeurs aient une bonne connaissance des produits d'assurance. À ce sujet, l'article **420** de la LDPSF se lit comme suit :

L'assureur doit, compte tenu de la complexité de son produit, en plus de préparer un guide, prendre toute autre mesure appropriée afin que ses distributeurs en aient une bonne connaissance.

Ensuite, la *Ligne directrice sur les saines pratiques commerciales*⁵ s'applique, peu importe le mode de distribution choisi par l'assureur. À cet effet, cette Ligne directrice stipule que :

En matière d'offre de produits et services, l'institution prend, dès le premier contact avec le consommateur, un engagement auprès de celui-ci et le conserve jusqu'à l'extinction de toutes ses obligations, peu importe que son réseau d'offre soit ou non indépendant de lui. Dans cette optique, l'institution devrait adopter une conduite qui assure le traitement équitable du consommateur à toutes les étapes de leur relation contractuelle.

Partant, l'institution devrait s'assurer de contrôler la conformité du processus d'offre de produits et services (choix des intermédiaires, ententes contractuelles, suivi de la prestation de service, etc.)⁶.

Troisièmement, les assureurs ont le souci de préserver leur image et leur marque de commerce auprès des consommateurs. L'impact négatif qu'un distributeur peut avoir sur la réputation de l'assureur auprès de ses clients est important. À cet effet, l'assureur réagira et prendra les mesures pour corriger la situation.

Ainsi, le BAC considère que le régime actuel de la LDPSF offre suffisamment d'outils pour encadrer la DSR de manière équilibrée entre les trois intervenants, soit l'Autorité, l'assureur et le distributeur. Ce régime fonctionne bien de façon générale et le BAC est d'avis qu'il n'y a pas lieu de changer l'ensemble des règles pour répondre à une problématique spécifique.

⁵ Autorité des marchés financiers, *Ligne directrice sur les saines pratiques commerciales*, juin 2013.

⁶ *Ibid.*, p. 8.



2.3. Recommandation 3 : L'encadrement du représentant

Examiner toutes les approches pour alléger le fardeau réglementaire et financier des assujettis tout en maintenant un encadrement adéquat de la distribution de produits et services financiers.

Est-ce que selon vous les avantages du double encadrement excèdent les coûts engendrés?

Le BAC est d'avis qu'il n'y a aucun avantage au double encadrement. Comme il est mentionné dans le Rapport⁷, la structure actuelle amène de la confusion, des coûts financiers importants et peut paraître incohérente. Bien que l'encadrement par les Chambres puisse avoir contribué au professionnalisme des représentants du Québec, il n'y a pas de différence significative entre ceux-ci et les représentants œuvrant dans le reste du Canada qui bénéficient d'un encadrement unique. Ainsi, le BAC est d'avis qu'un encadrement assuré uniquement par l'Autorité permettrait d'arriver au même résultat. De plus, il est important de souligner que les assureurs offrent des programmes de formation complets et en continu à leurs employés, et ce, en fonction de leurs besoins.

Si non, que proposez-vous comme encadrement?

Le BAC propose un encadrement réglementaire à guichet unique. Ainsi, l'assureur et tous ses employés seraient encadrés uniquement par l'Autorité. Les commentaires du BAC se limiteront à l'encadrement des employés des assureurs, tant les experts en sinistre que les agents.

En vertu d'un encadrement à guichet unique, les employés de l'assureur seraient assujettis directement à l'organisme de réglementation seulement en ce qui concerne la certification. L'assureur serait donc responsable de surveiller ses employés afin qu'ils respectent le cadre réglementaire, incluant les règles déontologiques et les pratiques commerciales. Une telle façon de faire permettrait d'éviter des incohérences possibles pour les représentants à l'emploi des assureurs qui doivent suivre à la fois les directives de leur employeur et celles de la Chambre. Encore une fois, l'Autorité pourra toujours préciser ses intentions à travers les lignes directrices.

Bien que le BAC ne se prononce pas sur l'encadrement des courtiers et des experts indépendants, une réflexion à ce sujet lui apparaît pertinente.

⁷ Finances Québec, *Rapport sur l'application de la Loi sur la distribution de produits et services financiers*, mai 2015, p. 19.



2.4. Recommandation 4 : Indemnisation en cas de fraude

Prévoir qu'un consommateur puisse être indemnisé lorsqu'il est victime d'une fraude commise par un représentant certifié, même si la réclamation concerne la vente de produits que le représentant n'était pas autorisé à offrir.

Le BAC est d'accord avec cette recommandation. En effet, cette mesure favorise l'objectif du Fonds d'indemnisation des services financiers (Fonds) de maintenir la confiance des consommateurs lorsqu'ils transigent avec un représentant certifié. Cependant, le BAC est d'avis que l'introduction de cette nouvelle mesure aura fort probablement pour effet d'augmenter le nombre de réclamations au Fonds, et ce, étant donné qu'il s'agit en ce moment du motif le plus fréquent de refus, soit dans 54 % des cas⁸.

Par conséquent, le BAC privilégie que cette mesure soit introduite de concert avec une révision de la cotisation au Fonds. La cotisation actuelle pour la discipline de l'assurance de dommages est fixée à 160 \$⁹ par représentant. Cette cotisation est identique à celle de la discipline en courtage en épargne collective. Toutefois, les réclamations en épargne collective sont beaucoup plus onéreuses et fréquentes que les réclamations en assurance de dommages. Entre le 1^{er} octobre 1999 et le 31 mars 2011, les réclamations en épargne collective ont été quatre fois plus nombreuses et deux fois plus coûteuses que les réclamations en assurance de dommages¹⁰.

Étant donné que la fraude commise par les intermédiaires en assurance de dommages demeure marginale, le BAC est d'avis que la cotisation des représentants devrait être modulée en fonction de ce risque et à plus forte raison si les critères d'accessibilité sont élargis. À cet effet, l'article **278 al. 2** de la LDPSF prévoit que l'Autorité fixe la cotisation au Fonds en fonction du risque que présente chaque discipline. L'article **278** se lit comme suit :

L'Autorité détermine, par règlement, le montant de la cotisation que doivent verser un cabinet, un représentant autonome, une société autonome et un courtier en épargne collective ou en plans de bourses d'études inscrit conformément au titre V de la Loi sur les valeurs mobilières (chapitre V-1.1).

Évaluation du risque.

Elle fixe cette cotisation en fonction du risque que représente chaque discipline ou catégorie de discipline et selon tout autre critère qu'elle estime approprié.

Insuffisance.

Dans l'éventualité d'une insuffisance de l'actif, la cotisation doit être déterminée de manière à combler cette insuffisance sur une période maximale de cinq ans.

⁸ L'Autorité des marchés financiers, *Présentation des résultats de la consultation et des orientations* proposées, septembre 2013, p. 30-31. L'Autorité précise : « Comme indiqué dans le graphique 12, le motif le plus fréquent de refus des réclamations concerne des agissements qui se situent en dehors des actes permis par le certificat ou l'inscription octroyée à l'intermédiaire par l'Autorité. »

⁹ Article **3.1** du *Règlement sur les droits, les cotisations et les frais exigibles*, RLRQ c D-9.2, r 9.

¹⁰ *Ibid*, note 8, p. 42.



2.5. Recommandation 5 : Processus décisionnel du Fonds d'indemnisation des services financiers

Mettre à contribution des représentants de l'industrie dans le processus décisionnel du Fonds d'indemnisation des services financiers.

Le BAC est d'accord avec cette recommandation. Toutefois, la gestion du Fonds ne peut être complètement transférée de l'Autorité à l'Industrie pour la même raison que celle soulevée dans le Rapport.

En effet, et par souci de maintenir la confiance du public, une gestion exclusive du Fonds par l'Industrie peut donner l'impression aux consommateurs que le traitement des plaintes est effectué par des personnes potentiellement partiales. Le processus décisionnel doit donc être impartial et indépendant.

À ce titre, le BAC propose un comité tripartite regroupant :

- Un ou des représentant(s) du public;
- un ou des représentant(s) d'un groupe d'intérêt des consommateurs; et
- un ou des représentant(s) de l'Industrie.

3. CONCLUSION

Le BAC est persuadé que l'ouverture démontrée par le ministre en ce qui concerne l'utilisation des technologies dans la distribution de produits d'assurances permettra d'établir des règles souples et évolutives qui répondront aux besoins des consommateurs tout en les protégeant. Les assureurs de dommages continueront à traiter les consommateurs de façon équitable, et ce, peu importe le mode de communication qu'ils utilisent et qu'ils utiliseront à l'avenir avec leurs clients.

Le BAC salue l'objectif du ministre « de n'imposer que le fardeau réglementaire strictement nécessaire pour maintenir des mesures adéquates de protection des consommateurs¹¹. » Le contrôle du fardeau réglementaire repose également sur l'harmonisation des législations fédérales et provinciales et le BAC accueille favorablement tous les efforts des régulateurs en ce sens.

Finalement, le BAC aimerait réitérer l'une de ses préoccupations quant à la mobilité interprovinciale des experts en sinistre. Il est primordial que l'Industrie puisse réagir rapidement pour soutenir ses clients lors d'une catastrophe ou lors d'événements successifs de moins grande envergure. À cet effet, le cadre réglementaire doit prévoir un mécanisme pour faciliter la mobilité de cette main-d'œuvre.

¹¹ Finances Québec, *Rapport sur l'application de la Loi sur la distribution de produits et services financiers*, mai 2015, p. V.

