

PAR COURRIEL
consultation_ldpsf@finances.gouv.qc.ca.

Québec, le 29 septembre 2015

M. Richard Boivin
Sous-ministre adjoint
Ministère des Finances
8, rue Cook, 4e étage Québec (Québec) G1R 0A4

**Objet : Consultation relative au Rapport sur l'application de la Loi sur la
distribution de produits et services financiers**

Monsieur,

La Corporation des assureurs directs de dommages du Québec (la CADD) remercie le Ministère des Finances du Québec de l'opportunité qui lui est offerte de faire valoir son point de vue relativement au Rapport sur l'application de la Loi sur la distribution de produits et services financiers.

Le document joint à la présente décrit la position défendue par les membres de la CADD et traite des enjeux propres aux recommandations contenues au rapport d'application. Afin de faciliter sa compréhension, nous y avons reproduit les recommandations et les questions abordées par le document de consultation.

La CADD regroupe la plupart des assureurs directs de dommages actifs au Québec et sa mission vise à soutenir et faire rayonner ses membres auprès des différents intervenants politiques, réglementaires et socio-économiques de l'industrie. Elle travaille à faire reconnaître, protéger et promouvoir les forces et les opportunités de son modèle de distribution au bénéfice du consommateur. En ce sens, il nous fera plaisir d'échanger et de collaborer avec le ministère lors des prochaines étapes visant la mise en œuvre des recommandations du rapport.

Nous demeurons à votre disposition pour toute information complémentaire et vous prions d'agréer, Monsieur, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

Le président de la CADD,



Michel Laurin



Commentaires

Rapport sur l'application de la Loi sur la distribution des produits et services financiers (LDPSF)

Le 28 septembre 2015

Le présent document décrit la position défendue par les membres de la Corporation des assureurs directs de dommages du Québec en réponse aux recommandations et aux questions de consultation formulées dans le Rapport sur l'application de la Loi sur la distribution de produits et services financiers publié en mai 2015 par le ministère des Finances du Québec.

Recommandation 1

- 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.

Les membres de la CADD sont d'accord, dans l'ensemble, avec les principales recommandations sur le commerce électronique des produits d'assurance retenues par le Conseil canadien des responsables de la réglementation d'assurance (CCRRA).

Nous estimons que le cadre réglementaire doit demeurer suffisamment souple pour s'adapter à l'environnement en perpétuel changement. Les membres de la CADD sont satisfaits de constater que la recommandation 1 du Rapport d'application s'inscrit dans cette vision.

Ces recommandations pourraient notamment faire partie de lignes directrices, émises par l'AMF et basées sur des principes, ce qui permettrait ainsi une certaine flexibilité. Nous croyons en effet que l'évolution rapide de la technologie rend nécessaire un cadre réglementaire souple permettant au régulateur de l'adapter de manière rapide et efficace. De fait, les recommandations du CCRRA représentent, à notre avis, des moyens efficaces pour constituer la base d'un régime d'encadrement souple dans le contexte du commerce électronique :

- Offrir au consommateur une alternative quant à la manière de souscrire le produit qu'il désire;
- Fournir aux consommateurs les renseignements nécessaires sur les produits et s'assurer qu'ils les comprennent;
- Veiller à ce que les consommateurs aient accès à des renseignements ou à des conseils adéquats;
- Préciser aux consommateurs qu'ils font affaire avec une entité réglementée;
- Informer les consommateurs des modalités et conditions;
- Donner aux consommateurs la possibilité de vérifier l'exactitude des renseignements qu'ils fournissent;
- Assurer la fiabilité des transactions pour les consommateurs;
- Protéger les renseignements personnels concernant les consommateurs.

Enfin, par le biais de cet encadrement, la CADD estime que la distribution de produits par Internet permet de répondre au devoir de conseil des assureurs et des intermédiaires de marché envers les consommateurs tout autant que les autres modes de distribution.

La technologie en ligne actuelle permet en effet au consommateur d'accéder, au moment qui lui convient le plus, à un champ d'action bien plus vaste que de simples renseignements statiques. Le consommateur peut intervenir tout au long du processus décisionnel par la comparaison de graphiques, l'élaboration de scénarios, des simulations et des questions de réflexion. Ce type d'information très utile vise à l'aider à comprendre le produit ainsi que ses propres besoins. La technologie en ligne offre un moyen efficace et constant de communication d'information au consommateur, parfois même enrichi par rapport à d'autres modes d'interaction. De plus, cette technologie est appelée à évoluer de manière à faciliter encore davantage l'interactivité avec le consommateur, en lien de plus en plus étroit avec ses besoins spécifiques.

Selon nous, il n'est donc pas nécessaire qu'un représentant certifié soit impliqué dans le processus de vente par Internet, et ce, à quelque étape que ce soit.

Recommandation 2

- 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.

La CADD a pris acte du fait que le législateur a choisi de permettre la vente de certains produits spécifiquement prévus dans la LDPSF via le mécanisme de la distribution sans représentant.

La CADD ne s'oppose pas à la distribution sans représentant lorsque le distributeur est un intervenant crédible et sérieux qui fait l'objet d'un encadrement approprié et qu'il s'y conforme. La distribution sans représentant peut constituer un mode de distribution intéressant pour les consommateurs. Il importe toutefois que la réglementation pertinente à la distribution de tels produits soit comprise et strictement respectée par tous les intervenants concernés.

Dans le contexte réglementaire actuel, nous estimons que l'encadrement de la pratique des assureurs vis-à-vis ses distributeurs et des distributeurs eux-mêmes est adéquat et permet d'assurer la protection du consommateur.

Nous comprenons que le Rapport d'application sur la LDPSF prône que la responsabilité à l'égard des gestes des distributeurs et de leurs employés incomberait aux assureurs et que le régime de mandat proposé aurait comme impact de limiter la responsabilité des distributeurs. À cet égard, nous croyons qu'il demeure nécessaire de maintenir le distributeur imputable des actes de ses employés afin d'éviter toute déresponsabilisation de la part de ce type d'intervenant du marché.

La CADD souhaite donc que le Ministère maintienne une approche équilibrée quant aux rôles d'encadrement, de contrôle et de surveillance que peuvent jouer les distributeurs, les assureurs et l'Autorité des marchés financiers en la matière, en maintenant des responsabilités à chacun de ces intervenants.

Finalement, dans la mesure où la distribution sans représentant constitue un régime d'exception, l'ajout éventuel de produits pouvant bénéficier d'un tel régime doit être soumis à des balises précises et à un encadrement adéquat. La CADD souhaite être consultée dans l'éventualité où le gouvernement envisagerait d'étendre ce mode de distribution à d'autres produits.

Recommandation 3

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

Les membres de la CADD sont des assureurs qui sont fortement réglementés en vertu de la Loi sur les assurances. Par conséquent, il ne serait plus nécessaire qu'ils soient considérés en plus comme des cabinets d'assurance en vertu de la LDPSF.

En effet, les compagnies d'assurance sont des institutions financières hautement réglementées, et ce, tant au niveau provincial que fédéral. Pour opérer au Québec, un assureur doit détenir un permis d'assureur délivré par l'AMF en vertu de l'article 201 de la Loi sur les assurances. La délivrance de ce permis par l'AMF est sujette à des conditions rigoureuses, comme que prévu à l'article 211 de la Loi sur les assurances.

Un assureur qui détient un tel permis délivré par l'AMF doit aussi se soumettre à un imposant cadre de surveillance, incluant un ensemble de lignes directrices à l'intention des institutions financières portant sur diverses matières et couvrant l'ensemble des activités d'un assureur. Les obligations légales ont trait au maintien d'un capital suffisant, à la pratique d'une gestion saine et prudente et à l'établissement de saines pratiques commerciales. Les assises de l'encadrement prudentiel sont la bonne gouvernance d'entreprise, une gestion intégrée des risques et la conformité aux lois et règlements.

Or, si les assureurs directs ont à leur emploi des agents ou des experts en sinistre, ils ont aussi l'obligation de s'inscrire à titre de cabinet auprès de l'AMF, ce qui nous semble superflu étant donné l'éventail des obligations auxquelles l'assureur est déjà soumis comme décrit au paragraphe précédent.

De plus, dans le contexte actuel, il est à noter qu'un assureur faisant affaire avec des courtiers n'a pas à s'inscrire comme cabinet dans la discipline de l'assurance de dommages (art. 73 de la LDPSF) alors qu'un assureur direct qui a des agents à son emploi doit le faire.

Une telle obligation pour un assureur de s'inscrire comme « cabinet » est une particularité québécoise que l'on ne retrouve pas ailleurs au Canada. Dans la mesure où les assureurs directs font déjà l'objet d'une réglementation rigoureuse, une telle exigence ne paraît guère justifiée ni utile. Le seul impact concret d'un tel régime consiste en un alourdissement bureaucratique coûteux pour les assureurs. Par conséquent, le coût de cette bureaucratie supplémentaire est refilé aux consommateurs, et ce, sans réelle valeur ajoutée pour ceux-ci. Même pour l'AMF, le travail devient plus ardu puisque les ressources dédiées au maintien de l'inscription des assureurs comme cabinets pourraient être réallouées à d'autres mandats.

Si le gouvernement souhaite que certaines obligations dévolues aux cabinets dans la LDPSF s'appliquent aux assureurs, ces obligations devraient, à notre avis, être ajoutées à la Loi sur les assurances, garantissant ainsi que le consommateur sera toujours bien protégé.

Ainsi, la CADD est totalement en accord pour examiner toutes les approches pouvant alléger le fardeau réglementaire et financier des représentants, tout en maintenant un encadrement adéquat de la distribution des produits et services financiers, considérant que le double encadrement actuel est jugé lourd et inutile. Quant aux aspects liés plus particulièrement aux représentants autonomes, aux employés des assureurs et aux experts en sinistre, ceux-ci sont présentés en réponse aux questions E, F et G.

Question A

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

La CADD estime que les avantages du double encadrement n'excèdent pas les coûts engendrés. Au contraire, nous ne voyons aucun avantage au double encadrement et suggérons plutôt de l'éliminer.

En effet, l'approche actuellement en vigueur au Québec est plus lourde que celles adoptées ailleurs au Canada et les coûts supplémentaires qu'elle engendre sont de plusieurs ordres : cotisations totales plus élevées, fardeau administratif plus lourd et fardeau réglementaire additionnel, y compris pour les autorités.

À titre d'illustration de la lourdeur administrative engendrée par l'encadrement actuel, il est intéressant d'observer comment la bureaucratie a pu s'installer au cours des ans puisque, entre 2000 et 2014, bien que le nombre d'assujettis n'ait augmenté que de 44 %, les dépenses de fonctionnement de la Chambre de l'assurance de dommages ont, quant à elles, augmenté de 118 %.

De plus, la structure d'encadrement actuelle n'a pas démontré qu'elle apportait une valeur ajoutée importante par rapport à celles en vigueur ailleurs au Canada quant à la protection des consommateurs.

De par le souci constant des assureurs directs de dommages du Québec à s'assurer du traitement équitable du consommateur, ces derniers ont mis en place de solides structures de gouvernance qui rendent ce double encadrement superflu et qui ont fait en sorte que le nombre de plaintes formelles à l'égard de leurs agents s'est avéré extrêmement faible. De fait, depuis 2006, année à partir de laquelle ces données sont disponibles, seulement 1,9 plainte formelle par année en moyenne a été compilée concernant les agents d'assurances. Et ce nombre est encore moins élevé pour les experts en sinistres à l'emploi d'un assureur, soit 1,3 seulement en moyenne par année.

Question B

Sinon, que proposez-vous comme encadrement?

L'AMF devrait être le seul organisme d'encadrement des assureurs.

L'élimination du double encadrement permettrait à l'assureur de devenir entièrement responsable de la déontologie de ses agents qui d'ailleurs ne sont pas des « intermédiaires » entre le client et l'assureur. Nos réponses aux questions E et F viennent préciser l'encadrement qui pourrait s'appliquer aux employés des assureurs et aux experts en sinistre employés par les assureurs.

Quant aux représentants autonomes, l'élimination du double encadrement justifie un encadrement réglementaire plus spécifique pour ceux-ci, ce à quoi devrait servir la LDPSF. La réponse à la question G vient préciser la position de la CADD à cet effet.

Question C

Quel type d'encadrement le gouvernement devrait-il envisager dans le cas particulier des représentants en l'épargne collective et en plans de bourses d'études ?

Non applicable aux membres de la CADD.

Question D

Dans le cas où l'ACFM serait reconnue, devrait-on conserver la protection du FISF en plus de la CPI?

Non applicable aux membres de la CADD.

Question E

Quel type d'encadrement le gouvernement devrait-il envisager dans le cas particulier des employés des assureurs ?

Un agent en assurance de dommages est associé à un seul assureur soit directement par un lien d'emploi (les « agents internes ») soit par un contrat d'exclusivité (les « agents affiliés »). Ainsi,

- l'agent représente d'abord et avant tout l'assureur;
- l'agent interne est un employé généralement rémunéré avec un salaire de base, auquel peut se rajouter une certaine bonification;
- l'agent affilié est un travailleur autonome, dont la rémunération est généralement sous forme de commissions et de bonis;
- l'agent ne recueille pas d'argent pour le compte de l'assureur qui facture directement le client;
- l'agent n'est jamais propriétaire de la clientèle qu'il dessert;
- l'agent est soumis à un cadre de supervision qui inclut des politiques et procédures, de la surveillance et des vérifications régulières par les départements de conformité et de contrôle interne de l'assureur;
- l'assureur direct assume l'entière responsabilité des actes de ses agents internes, ainsi que les coûts qui s'y rattachent.

De ce fait, les assureurs directs de dommages encadrent déjà le travail de leurs agents (internes et affiliés) en s'assurant qu'ils possèdent les connaissances nécessaires afin d'offrir les produits et services qui correspondent le mieux aux besoins d'assurance exprimés par les consommateurs. Ils sont également responsables des actes professionnels de leurs agents internes et prennent déjà les moyens nécessaires pour surveiller la qualité de leurs interventions avec les clients, en lien avec de saines pratiques commerciales.

Les membres de la CADD considèrent donc que l'agent devrait être régi par les dispositions à l'intérieur de la Loi sur les assurances et du cadre de surveillance dévolu à l'AMF par cette loi uniquement, plutôt que par celles de la LDPSF.

Enfin, pour les raisons évoquées ci-dessus, nous estimons que, dans l'éventualité où les agents des assureurs seraient régis uniquement par la Loi sur les assurances, ceux-ci ne devraient plus être assujettis à une certification.

Question F

Quel type d'encadrement le gouvernement devrait-il envisager pour les experts en sinistre employés des assureurs ?

Il convient de se questionner sur l'opportunité de réglementer les experts en sinistre à l'emploi d'un assureur de dommages par le biais d'une loi sur la distribution de produits et services financiers.

On peut comprendre la nécessité de régir les activités des experts en sinistre indépendants, surtout lorsque ceux-ci agissent à titre de représentants des assurés. Toutefois, dans la mesure où les experts en sinistre à l'emploi d'un assureur sont sujets à l'encadrement d'une compagnie d'assurance, l'encadrement supplémentaire requis par la LDPSF apparaît totalement superflu. Si jamais l'expert en sinistre à l'emploi d'un assureur commet une faute, l'assureur en assumera l'entière responsabilité.

De plus, les assureurs directs de dommages ont intérêt à ce que leurs experts en sinistre possèdent les compétences nécessaires afin de bien servir les consommateurs, en lien avec de saines pratiques commerciales.

Il est par ailleurs singulier que les experts en sinistre à l'emploi d'un assureur soient régis par une loi relative à la distribution de produits et services financiers. Les experts en sinistre à l'emploi d'un assureur donnent effet à la protection d'assurance acquise par les assurés, ils ne distribuent pas de « produits ». La LDPSF semble bien mal adaptée pour ce type d'activité.

Au Québec, les experts en sinistre à l'emploi d'un assureur sont tenus de détenir un permis dans cette discipline conformément à la LDPSF. Au Canada, ce n'est pas la majorité des provinces qui requièrent un tel permis pour les employés d'un assureur. Et à ce jour, rien ne démontre que les clients des provinces où l'on ne retrouve pas ce type de permis reçoivent un service inadéquat ou inférieur.

Par ailleurs, nous profitons de l'occasion pour soulever une autre problématique relative à l'expertise en règlement de sinistre au Québec, à savoir la possibilité d'utiliser les services d'experts en sinistre d'autres juridictions en cas de catastrophe.

À cet égard, même si l'AMF fait preuve d'une certaine ouverture dans sa Directive d'application publiée le 29 mai 2009 en regard de la définition d'expert en sinistre et des activités qui lui sont exclusives, celle-ci est d'application limitée. De fait, bien que plusieurs sinistres majeurs soient survenus au cours des dernières années au Québec, cette directive n'a, à notre connaissance, jamais été appliquée. Ainsi, une flexibilité accrue quant à l'utilisation des services d'experts en sinistre d'autres juridictions serait souhaitable, notamment en cas de catastrophes ou de périodes de fort achalandage.

Nous sommes d'avis que les consommateurs seraient mieux servis si les assureurs n'étaient pas restreints dans leur capacité à aider efficacement leurs clients en cas de sinistres majeurs, alors qu'ils sont souvent placés dans une position très vulnérable.

Question G

Quel type d'encadrement le gouvernement devrait-il envisager pour les représentants autonomes ?

Bien que cette question ne soit pas un enjeu pour les membres de la CADD, elle illustre les défis d'un encadrement approprié pour certains « intermédiaires ». Nous profitons donc de l'occasion pour souligner notre position par rapport à l'encadrement des courtiers en assurance de dommages.

Un courtier en assurance de dommages est un intermédiaire de marché offrant au public un choix de différents produits d'assurance de dommages de plusieurs assureurs :

- le courtier se positionne entre le client et les divers assureurs qu'il représente et on le qualifie généralement de mandataire de l'assuré;
- le courtier est, de façon générale, propriétaire de la clientèle qu'il dessert;
- le courtier est principalement payé sous forme de commissions par les assureurs en fonction du type de produits vendus;
- le courtier va souvent recueillir les primes d'assurance pour le compte des assureurs, ce qui rend nécessaires des règles particulières en matière de maintien d'un compte de banque séparé (en fidéicommiss).

Pour les assureurs à courtage, le niveau de responsabilité à l'égard des courtiers n'est pas au même niveau que pour les assureurs directs envers leurs agents. Les assureurs à courtage n'ont en fait aucune responsabilité à l'égard du courtier, ce qui justifie un encadrement réglementaire plus spécifique pour ceux-ci, ce à quoi devrait servir la LDPSF.

La CADD profite de cette opportunité afin d'aborder la notion de transparence, concept qu'elle juge important. De fait, le consommateur devrait toujours être informé de tous les liens entre le représentant et l'assureur en ce qui a trait à la rémunération et les liens d'affaires (propriété et concentration).

En 2008, un rapport publié par le CCRRA rappelait l'importance de trois principes cruciaux pour la gestion des conflits d'intérêts:

- Priorité aux intérêts des clients;
- Divulgence d'un conflit d'intérêts ou d'un risque de conflits d'intérêts;
- Recommandation d'un produit adéquat.

Ce dernier rapport mentionnait que ces trois principes semblaient bien acceptés, mais que des améliorations restaient à faire à cet égard, et recommandait que chaque organisme de réglementation continue de surveiller le soutien accordé au respect de ces trois principes.

Force est de constater que les obligations relatives à la divulgation des liens d'affaires demeurent plutôt limitées et de caractère général. Ainsi, si un courtier a l'obligation de divulguer la participation qu'un assureur détient dans la propriété de son cabinet ou le fait qu'il bénéficie d'un prêt d'un assureur, il n'est pas tenu d'en divulguer la teneur ou les conditions rattachées à une telle participation ou financement.

De fait, les expressions « Notre cabinet a des liens financiers avec l'assureur ABC Inc. » et « Notre cabinet fait principalement affaire avec l'assureur ABC Inc. » sont très vagues, et ne permettent aucunement aux consommateurs de comprendre réellement les liens unissant le courtier et l'assureur et l'impact potentiel de ceux-ci. Ainsi, un cabinet qui consacre 90 % de son volume auprès d'un seul assureur respectera les exigences de la loi en déclarant qu'il « fait principalement affaire » avec ce dernier.

En outre, ces pratiques ne permettent pas au consommateur de comprendre en quoi ni dans quelle mesure un cabinet ne tire ou non un avantage accru de placer les risques auprès de tel ou tel assureur.

La CADD est donc en faveur d'une obligation de divulgation plus spécifique pour tous les intermédiaires de marché concernant la rémunération et les liens d'affaires.

Recommandation 4

- 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.

En plus des mesures de contrôle et de vérification (permis, audit, etc.), plusieurs mécanismes sont actuellement en place afin de protéger les consommateurs québécois en matière de produits et services financiers :

- **Protection contre l'insolvabilité des institutions de dépôt** : pour les assureurs de dommages, la protection en cette matière revient à la Société d'indemnisation en matière d'assurance (SIMA);
- **Protection contre les manquements aux obligations** : à cet égard, les mécanismes de protection incluent le système de traitement des plaintes, les recours aux tribunaux civils et l'assurance de responsabilité professionnelle;
- **Protection contre la fraude** : au Québec, le Fonds d'indemnisation offre actuellement une protection pouvant aller jusqu'à 200 000 \$ aux consommateurs victimes de fraude, sous réserve de certaines conditions.

Les membres de la CADD sont d'avis que, de manière générale, l'équilibre actuel entre les mesures mises en place pour éviter la fraude et le processus d'indemnisation est adéquat. Le système actuel n'a pas besoin d'une refonte majeure et il convient de ne pas déresponsabiliser le consommateur.

Considérant qu'elle ne constitue pas une refonte majeure, la CADD est tout à fait en accord avec la recommandation voulant 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. En effet, actuellement, le consommateur dispose du registre des inscrits de l'AMF qui lui permet de vérifier si un représentant est certifié. Par ailleurs, il ne dispose d'aucun moyen pour vérifier si un représentant est autorisé à vendre ou non un produit. La CADD considère donc qu'il est tout à fait justifié d'indemniser un consommateur victime de ce type de fraude et que, compte tenu du contexte, cela n'entraînera pas une déresponsabilisation du consommateur.

Par contre, cette mesure devrait être introduite de concert avec une révision de la cotisation au Fonds. En effet, la cotisation actuelle dans la discipline de l'assurance de dommages est identique à celle en vigueur pour la discipline du courtage en épargne collective. Cependant, les réclamations en épargne collective sont beaucoup plus fréquentes et coûteuses que celles relatives à l'assurance de dommages. Nous sommes donc d'avis que la cotisation devrait être modulée en fonction du risque que chaque discipline représente.

Recommandation 5

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

Dans l'optique où l'objectif du Fonds est de maintenir la confiance du public envers l'industrie de l'assurance et des services financiers, il semble légitime que la gestion du Fonds soit remise entre les mains d'un comité indépendant au sein de l'AMF.

Au-delà de la composition du comité, ses rôles et responsabilités devraient également être clairement définis. Nous sommes d'avis qu'un comité dont le rôle se limite à procéder à la révision des décisions de l'AMF alourdit inutilement les délais pour que soit rendue la décision au consommateur.

Il serait toutefois important de se questionner à savoir si la présence de représentants de l'industrie est cohérente avec le souci d'indépendance qu'il convient de maintenir dans ce type de mécanisme.