

MÉMOIRE

DU CONSEIL DES PROFESSIONNELS EN SERVICES FINANCIERS DU QUÉBEC

**Présenté dans le cadre des consultations sur le
*Rapport d'application de la Loi sur la distribution des
produits et services financiers,*
du ministère des Finances du Québec**

Septembre 2015

☎ 514.402.9909 📠 1.855.698.8873

🌐 cdpsf.com

🏠 75, boulevard des Châteaux
Édifice 106, 2^e étage
Blainville, (Québec), J7B 2A4

Blainville, le 30 septembre 2015

Richard Boivin, sous-ministre adjoint aux politiques relatives aux institutions financières et au droit corporatif, ministère des Finances du Québec.

Monsieur Boivin,

Le Conseil des professionnels en services financiers (CDPSF) est au service de plus de 32 000 professionnels québécois dispensant des services financiers à la population. Ces professionnels sont tous assujettis à la *Loi sur la distribution des produits et services financiers* et sont donc touchés directement par les recommandations du Rapport d'application de la Loi sur la distribution des produits et services financiers (Loi 188).

En tant que président du CDPSF, et au nom des agents généraux cosignataires du présent mémoire, je me dois de souligner, d'entrée de jeu, la grande inquiétude que suscitent pour nous certains passages du rapport.

S'il y a une réalité factuelle que nous souhaiterions que le gouvernement garde en tête au long de sa réforme, c'est la suivante : le rôle-conseil en finances personnelles a permis aux consommateurs québécois d'accumuler le triple de l'épargne en vue de la retraite, comparativement aux consommateurs qui ont été privés de tels conseils. De plus, au moment d'écrire ces lignes, 95 % des consommateurs ne sont pas en mesure de comprendre dans son entièreté un contrat d'assurance. Telle est la réalité et cette dernière fait en sorte que le consommateur québécois est vulnérable.

De ce fait, le CDPSF croit fermement que le gouvernement générerait des coûts sociaux importants en évacuant, même partiellement, le rôle-conseil de l'industrie des services financiers. Il est vrai que la progression du commerce électronique est une réalité dans notre domaine. L'accessibilité de l'information

et son caractère abondant en est une autre. Cependant, ces réalités ne réduisent en rien la vulnérabilité du consommateur, laquelle est intemporelle. Au contraire, tout indique que l'avènement d'internet augmente cette vulnérabilité.

En effet, il est erroné de conclure que la vulnérabilité du consommateur est exclusivement liée aux produits financiers ou encore à la connaissance de ses caractéristiques. La réalité de la pratique dans notre industrie est bien plus complexe. La vulnérabilité du consommateur est liée au processus, c'est-à-dire à l'appariement entre le profil de l'investisseur et la convenance du produit sélectionné. Les circonstances peuvent aussi influencer ce processus et bien d'autres facteurs, comme la situation personnelle du consommateur.

La crainte que nous inspire la lecture du rapport du ministre est donc celle de voir, éventuellement, des pans de notre industrie échapper à l'ascendant du rôle-conseil prodigué par un professionnel.

Dans son rapport, le ministre convient que « les conseils que prodiguent les représentants constituent (...) avantage indéniable » pour le consommateur. Nous croyons qu'une telle analyse est réductrice. Elle ne rend pas justice aux effets réels du rôle-conseil au sein de notre industrie.

Le rôle-conseil en services financiers est beaucoup plus qu'un avantage, il s'agit d'un garde-fou fondamental en matière de protection du public épargnant.

D'ailleurs, ce rôle-conseil fait partie du particularisme du système d'encadrement financier au Québec. Il est un vecteur d'efficacité pour le régulateur, un vecteur de prévention. Cela est vrai parce que la Loi 188 a placé le professionnalisme des conseillers au cœur même du système d'encadrement québécois.

Au Québec, en matière de services financiers, nous partons du principe qu'à l'instar de la relation entre un médecin et son patient, un consommateur en matière de finances personnelles est vulnérable face à son conseiller. Le consommateur détient peu d'expertise. La confiance est donc le moteur de leur relation. Ainsi, comme dans le cas du médecin, le conseiller mérite la confiance

de son client, parce qu'il appartient à une profession. Une profession qui est dotée d'un système professionnel en bonne et due forme.

En regard de cela, nous invitons le gouvernement à réfléchir aux conséquences de fissurer cette relation de confiance qui existe entre le consommateur et son conseiller.

Des professionnels bien formés, en continu, redevables à leurs pairs et qui assument un rôle-conseil auprès de leurs clients, voilà qui est garant d'une culture de l'éthique pérenne dans notre industrie.

En élargissant le nombre de produits ou d'activités qui échapperaient à la veille du système professionnel de l'industrie des services financiers (ou pire, en le jetant aux orties), le risque augmentera nécessairement pour le public épargnant.

Nous croyons que le gouvernement doit s'assurer de ne pas effriter la culture de l'éthique de notre industrie, une culture bâtie de haute lutte depuis plus d'une décennie.

Le gouvernement doit aussi songer aux coûts sociaux qu'entraînerait l'évacuation du rôle-conseil prodigué par un professionnel.

Il doit se pencher davantage sur les données qui démontrent que le consommateur qui a recours aux services d'un conseiller professionnel accumule un actif beaucoup plus important en prévision de sa retraite.

Nous croyons que le gouvernement doit effectuer un examen en profondeur de la contribution du rôle-conseil à cette équation, avant de l'exclure de certaines sphères de l'industrie.

Assurément, l'expérience pratique démontre que, dans bien des cas, le consommateur profite parfois à être protégé contre lui-même. Ce type de risque est magnifié par la prolifération du commerce électronique dans notre domaine.

Une telle question doit aussi être étudiée à fond par le gouvernement. Nous vous soumettons en outre qu'il n'est pas impossible que la matérialisation des risques liés au commerce électronique puisse éventuellement entraîner une augmentation du coût d'encadrement pour l'État, sans compter le potentiel de

perte de confiance du public. Une avenue que le gouvernement cherchera assurément à éviter dans le cadre de la réforme.

En terminant, nous croyons fermement que l'intérêt du Québec et de ses futurs retraités passe par un système financier qui comprend plus de conseils financiers et non pas moins. C'est clairement ce que démontrent les données préliminaires consultées.

Comme j'espère avoir su vous le démontrer ici, de nombreuses questions demeurent encore sans réponse dans le cadre de la réforme de la Loi 188.

À ce titre, nous vous avouons candidement n'avoir pu procéder à une analyse exhaustive de tous les éléments du rapport du gouvernement, et ce, par simple manque de temps.

Une réforme financière exige une réflexion approfondie des enjeux. Son succès requiert une concertation élargie des parties prenantes de l'industrie. Je souligne au gouvernement que ces conditions essentielles ne sont pas réunies au moment d'écrire ces lignes. Le tempo actuel de la réforme est trop empressé, à un moment où rien ne justifie l'urgence d'agir. Comme le souligne lui-même le ministre dans son rapport, le secteur financier est une industrie vitale pour le Québec. Elle est aussi complexe que fondamentale. Il est donc impératif pour le gouvernement de prendre le temps d'étudier les enjeux, et ce, afin d'être en mesure de mûrir les décisions qui seront prises dans le cadre de cette réforme.

J'exhorte donc le gouvernement à mettre sur pied sans délai un groupe de travail multipartite. Ce groupe de travail serait chargé d'étudier en profondeur l'avenir de l'encadrement de l'industrie des services financiers au Québec. Ce groupe de travail produirait un rapport détaillé au ministre, en amont de toutes initiatives législatives concernant la Loi 188.

Le CDPSF, ainsi que divers agents généraux de l'industrie cosignataires du présent mémoire, ont créé le 9 septembre dernier un comité ad hoc, le **Cercle d'intégrité financière**.

Le Cercle d'intégrité financière regroupe les parties prenantes de l'industrie issue du CDPSF et des Agences de courtage en assurance de personnes du Québec. Il est actuellement identifié en tant qu'interlocuteur du gouvernement dans le cadre de la réforme de la Loi 188. Le Cercle d'intégrité financière est représentatif des forces vives de l'industrie des services financiers.

En conséquence, j'exhorte également le gouvernement à intégrer le Cercle d'intégrité financière au groupe de travail que nous lui suggérons de former.

Finalement, nous vous soumettons que si on souhaite alléger la réglementation, ce devrait être dans une optique de consolidation de l'offre réglementaire. Le vent de consolidation qui souffle sur l'industrie financière est important et inévitable. Cependant, en permettant d'éviter les pertes associées aux mauvais investissements et aux escrocs, l'encadrement actuel joue bien son rôle et permet des économies d'échelle tant au plan de la réduction des coûts d'opération (poursuites, amendes, etc.) que du risque économique posé par une réputation chancelante.

Il est donc pertinent de vouloir revoir l'offre réglementaire, et non de faire table rase en allégeant l'encadrement des représentants en produits et services financiers.

Enfin, comme nous le démontrons plus loin dans ce mémoire, le bénéfice économique tiré de l'industrie actuelle, telle qu'elle est réglementée au Québec en date de septembre 2015, est tellement important que toute réforme doit être envisagée dans un contexte plus large que celui proposé par le présent rapport d'application.

La simple équation « coûts-bénéfices » ayant vraisemblablement servi à l'analyse de l'application de la LDPSF occulte l'importante contribution du service-conseil financier à l'enrichissement collectif et individuel.

Sur ce, bonne lecture.

Veillez agréer, Monsieur le sous-ministre, nos salutations distinguées.



Mario Grégoire, président du CDPSF

Les dirigeants responsables des cabinets de services financiers suivants sont cosignataires du présent mémoire :

AFL Groupe Financier	Yan Charbonneau
BBA Groupe Financier	Benoit-Alexandre Gingras
BBA Groupe Financier	Pierre Morais
Financière S_entiel	Dominic Demers
Groupe Cloutier	Michel Kirouac
Groupe Cloutier	Patrick Cloutier
Groupe Financier Boulos	Roger Boulos
Groupe Financier Horizons	James McMahon
Groupe Financier Multi Courtage	Guy Duhaime
Groupe Financier Peak	Linda Cockburn
Groupe SFGT	Caroline Thibeault
Lafond Services financiers Inc.	Robert Lafond
Les Agences d'assurance Copoloff inc.	Rosario Loggia
MICA Cabinets de services financiers	Gino-Sébastien Savard
Planifax Inc.	Daniel Bissonnette
Pro Vie Assurances	Christian Laroche
Pro Vie Assurances	Michel Lévesque
Union 2005	Serge Bouillon

1. Le CDPSF s'oppose à la recommandation première du rapport d'application de la LDPSF, soit de « 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 ».

Nous sommes d'avis que d'assouplir le cadre législatif pour permettre la vente d'assurance par internet n'est pas recommandé.

Soulignons d'entrée de jeu que l'utilisation d'Internet à des fins de promotion de produits, ou permettant aux consommateurs de s'enquérir des différents produits pertinents à leur situation, est souhaitable et nécessaire.

Au même titre que les boursicoteurs peuvent s'informer des différents produits disponibles pour investir sur les marchés financiers avant de déléguer des mandats d'investissements à des professionnels, les futurs assurés devraient pouvoir « magasiner » les polices et les primes nécessaires à la couverture de leurs besoins.

La prudence est cependant de rigueur ici. Si on dit que la décision, c'est l'information, magasiner des produits peut faussement laisser croire que tout repose entièrement sur le prix et que les termes et conditions contractuels qui s'y rattachent sont tous les mêmes d'un produit à un autre. Rien n'est plus faux. C'est pourquoi nous nous devons d'insister sur l'importance du rôle joué par un représentant certifié, en l'occurrence un conseiller en sécurité financière, pour finaliser la transaction.

Tel que le relate le rapport d'application, le Conseil canadien des responsables de la réglementation en assurance (CCRRA) se penchait sur la vente de produits par internet en 2013, répondant ainsi à l'appel des régulateurs concernant l'offre virtuelle d'assurance de personne¹.

¹ Le commerce électronique des produits d'assurance, Octobre 2013. Énoncé de principes du CCRRA, p. 6.

http://www.ccir-ccra.org/fr/init/Elec_Commerce/ECC_finalized_position_paper_Fr.pdf

Le CCRRA notait alors que, « *en général, les assureurs estiment qu'Internet permet au consommateur d'obtenir les mêmes conseils que les autres méthodes d'interaction. Par Internet, les assureurs mettent à la disposition des consommateurs des renseignements sur les produits et sur l'autoévaluation, de sorte qu'il n'est pas nécessaire de faire intervenir un représentant certifié dans chaque transaction. Ils soutiennent que l'architecture Web donne à l'assureur la capacité de clarifier l'information et de la présenter aux consommateurs d'une manière logique et uniforme.* »

Nous y voyons ici une erreur fondamentale. Les auteurs de ce rapport prétendent ainsi être en mesure de clarifier l'information nécessaire au consommateur afin qu'il fasse un choix éclairé. Or, qu'en est-il vraiment de son interprétation et de sa compréhension ?

Le risque que l'assuré n'ait pas bien compris ce à quoi il adhère est énorme. Le risque économique l'est encore plus de se retrouver avec un contrat d'assurance qui ne couvre pas le besoin réel du consommateur.

Il n'est d'ailleurs pas surprenant que les assureurs semblent appuyer généralement l'idée qu'à la demande du consommateur, un représentant certifié soit disponible pendant les heures d'ouverture. Le Comité sur le commerce électronique mis sur pied par les assureurs de personnes est ainsi d'avis que

« quel que soit le moyen de communication, le produit sélectionné par le consommateur doit répondre à ses besoins. Pour atteindre cet objectif, il est essentiel que les consommateurs aient accès à tous les renseignements nécessaires pour comprendre le produit offert et, ultimement, prendre une décision éclairée. Pour être en mesure de prendre une décision éclairée relativement à l'achat d'un produit d'assurance, certains consommateurs peuvent avoir besoin de conseils. De plus, les conseils fournis peuvent varier d'un consommateur à l'autre. Le Comité du commerce électronique estime que les consommateurs devraient recevoir les conseils appropriés, au besoin, peu importe le moyen utilisé pour souscrire au produit d'assurance ».

Le débat qui a ainsi cours dans l'industrie porte donc sur l'adéquation entre les besoins informationnels des consommateurs et l'information en tant que telle disponible lors de la souscription d'une police, quelle qu'elle soit.

Tant les agents généraux que les conseillers en sécurité financière sont d'avis qu'un professionnel certifié doit intervenir dans chaque transaction d'assurance. Les régulateurs d'assurance canadiens, représentés au sein du CCRRA, estiment également « *que les consommateurs devraient recevoir les conseils appropriés, au besoin, peu importe le moyen utilisé pour souscrire au produit d'assurance* ».

Si les travaux du Comité sur le commerce électronique du CCRRA semblent avoir conclu que l'offre par internet de produits d'assurance peut combler les besoins informationnels des consommateurs, ils ouvrent aussi la porte à l'intervention d'un intermédiaire, reconnaissant de facto l'importance du conseil.

C'est pourquoi les membres du Comité sur le commerce électronique du CCRA « *appuient généralement l'idée qu'à la demande du consommateur, un représentant certifié soit disponible pendant les heures d'ouverture* ».

En clair, les assureurs eux-mêmes estiment que ce ne sont pas toutes les questions d'un consommateur qui peuvent trouver réponse dans les méandres d'une transaction électronique². Selon nous, ce constat devrait s'appliquer à toutes les transactions d'assurance.

COMPLEXITÉ DES PRODUITS

Qu'on en juge : sur le site transactionnel d'une société d'assurance vie, on nous propose des produits dits simplifiés. À titre d'exemple, on y retrouve des contrats d'assurance temporaire dont les durées varient entre 10 et 20 ans. On informe le consommateur qui souhaite souscrire à ce type de produit, que cette cotation s'applique uniquement à l'assurance vie temporaire de telle ou telle durée. On

² Ibid, p. 5.

poursuit en soulignant le fait que ce dernier pourrait avoir d'autres besoins en assurance. Le texte conclut avec la recommandation pour le consommateur de discuter de l'ensemble de ses besoins avec un conseiller en sécurité financière.

Une fois l'analyse sommaire des besoins financiers faite (revenu annuel, dettes personnelles et montant que l'on souhaite léguer) le consommateur doit cocher une case disant « *Je confirme que je connais le montant de protection dont j'ai besoin* ».

À défaut de quoi, la compagnie le réfère à une vidéo de trois minutes offrant d'en connaître plus sur l'assurance vie. Cette case ne sert qu'à dégager l'assureur d'une certaine part de responsabilité et confère au consommateur un faux sentiment de sécurité.

Et cela, pour souscrire une police de 500 000 dollars, au coût de quelque 3000 dollars de primes annuelles.

Pendant l'exercice transactionnel, l'assureur fait peu ou pas de cas des conditions pouvant s'appliquer à la police proposée :

- Quelles sont les conséquences des exclusions inscrites?
- Quelle est l'implication de la clause « suicide »?
- Que signifie la clause d'incontestabilité?
- Doit-on souscrire à la note de couverture intérimaire et pourquoi?
- Quelles sont les distinctions entre bénéficiaires révocables et irrévocables?
- Quelles sont les implications successorales des désignations choisies?
- À quel taux sera tarifé le renouvellement de la police, et à quelle date la couverture prendra-t-elle fin?

UNE SIMPLICITÉ ILLUSOIRE

Le CDPSF soutient que la complexité des produits d'assurance est une considération importante à prendre en compte lorsqu'on parle de distribution par Internet. D'ailleurs, la complexité est telle que les représentants certifiés en exercice au Québec doivent être formés par les assureurs avant d'offrir la plupart des produits. Ces formations sont d'ailleurs dispensées dans le cadre de l'obtention d'unités de formation continue, dont le cumul est une exigence réglementaire.

Cette complexité de produits fait en sorte qu'il serait extrêmement hasardeux que les consommateurs fassent des choix sans obtenir au préalable les conseils d'un professionnel.

Les intermédiaires offrant de l'assurance de personne au Québec –qu'ils soient « agents généraux » ou représentants—soutiennent qu'il n'existe pas de produits simples en assurance de personne. Pour une « simple » police temporaire, de 10 ou 20 ans par exemple, des informations portant sur les conditions de renouvellement ou de remplacement de la police sont inaccessibles pour les consommateurs.

On craint en outre que le consommateur ne puisse savoir que difficilement à quel taux la police pourrait être renouvelée, si tant est qu'elle puisse l'être, si elle est transformable en un produit plus adéquat pour un consommateur dont les besoins évoluent, etc.

Dans notre exemple des polices « simples » de 10 et 20 ans cité plus haut, un consommateur transigeant par Internet obtiendrait un produit de qualité inférieure à ce que pourrait lui offrir un conseiller en sécurité financière. Ce dernier pourrait proposer un meilleur produit à un coût similaire, offrant des renouvellements garantis et la possibilité de convertir le produit temporaire en un produit permanent.

Cela nous amène à nous demander si l'utilisation d'Internet vendre des produits, sans l'intervention d'un conseiller en sécurité financière, n'ouvrirait pas la porte à

la mise en marché de produits privilégiant les intérêts du manufacturier plutôt que ceux du consommateur.

LA RÉGLEMENTATION RECONNAÎT L'IMPORTANCE DES PROFESSIONNELS

L'importance du conseil financier dispensé par des professionnels est d'ailleurs repris dans la réglementation québécoise, où l'on retrouve nombre de dispositions législatives et réglementaires encadrant la distribution de produits d'assurance.

Ainsi, la réglementation actuelle exige des représentants de faire une analyse complète et détaillée de la situation d'un client avant de lui faire une recommandation. Cela illustre l'importance, pour le régulateur, que le consommateur souscrive le produit qui non seulement lui convient mais qu'il corresponde bien à ses besoins. Par l'offre de produits par Internet, cette finalité réglementaire, loin d'être rencontrée, est totalement anéantie.

La situation décrite à la section précédente fait dire aux intermédiaires de marché, tant les conseillers en sécurité financière que les agents généraux, que l'offre par internet d'assurance de personne peut donc être incomplète, de l'aveu même des régulateurs d'assurance.

Nous estimons ainsi qu'un consommateur qui traite avec un conseiller pour obtenir une proposition d'assurance a accès à des renseignements appropriés, précis et adéquats de la part d'un professionnel qui a le devoir d'agir dans le meilleur intérêt du consommateur.

Il appert que ces renseignements complets ne seraient pas disponibles lors d'une transaction virtuelle à moins que le consommateur n'en fasse la demande.

LITTÉRATIE FINANCIÈRE

Mais voilà, encore faut-il que le consommateur sache qu'il manque d'informations. À ce chapitre, rien n'est moins certain, comme le soutient le chercheur et professeur à l'École des Sciences de la gestion de l'UQAM Jasmin Bergeron. Cité en 2009 dans un article portant sur l'incapacité des gens éduqués à décrypter les documents financiers, le professeur Bergeron estimait que «

seulement 16 % des clients des services financiers savent ce qu'est la diversification, tandis que 17 % peuvent expliquer la tolérance au risque. Et à peine 4 % savent ce qu'avenant (notre souligné) signifie dans une police d'assurance. Ce sont donc souvent jusqu'à 90 % des gens qui ne comprennent pas les documents financiers courants³ ».

Ainsi, selon l'universitaire, à peine 1 personne sur 20 comprend l'entièreté d'un contrat d'assurance.

Le groupe de travail sur la littératie financière mis sur pied par Ottawa au début de la présente décennie, remettait son rapport en 2011⁴. Ce groupe, présidé par un assureur, Donald Stewart, chef de la direction de la Financière Sun Life Inc., montrait l'industrie financière du doigt pour la nébulosité de l'information qu'elle offre aux consommateurs.

« Pointée du doigt comme diffuseur d'une information difficile à comprendre, l'industrie doit améliorer la clarté de ses communications, plaide le Groupe de travail sur la littératie financière du Canada. Ce besoin est d'autant plus criant que la moitié des adultes ont du mal à accomplir des tâches simples faisant appel aux mathématiques et que 42 % des Canadiens éprouvent de la difficulté à lire. Les Canadiens ont besoin de renseignements et de conseils financiers qui soient pertinents, faciles à comprendre et persuasifs, et nous croyons qu'il incombe aux gouvernements et aux fournisseurs de services financiers de veiller à ce que leurs communications répondent à ces critères »,

mentionnait le groupe dans son rapport de février 2011⁵.

Pourtant, le rapport d'application de la Loi 188 semble vouloir demander aux consommateurs, dont l'industrie financière elle-même reconnaît qu'ils peinent à

³ *Finance et Investissement*, Détecter la foutaise, septembre 2009.

<http://www.finance-investissement.com/nouvelles/detecter-la-foutaise/a/22927/3#sthash.K3pDFmSL.dpuf>

⁴ Stratégie nationale sur la littératie financière, Ottawa, 2014.

<http://www.fcac-acfc.gc.ca/Fra/litteratieFinanciere/litteratieCanada/strategie/Pages/home-accueil.aspx#4>

⁵ *Finance et Investissement*, Littératie financière : l'industrie doit être plus claire, Février 2011.

<http://www.finance-investissement.com/nouvelles/industrie/litteratie-financiere-l-industrie-doit-etre-plus-claire/a/34289>

évaluer correctement les produits financiers, de faire cavalier seul face aux offres commerciales des assureurs.

LE RÔLE ESSENTIEL DU CONSEIL

C'est ce que fait dire aux signataires de ce mémoire que sans les conseils personnalisés d'un représentant certifié, le risque de souscrire un produit qui ne convient pas au consommateur est plus élevé, en raison du manque de connaissances de ce dernier.

Le client serait dorénavant seul responsable de son analyse de besoins financiers dans lequel s'insérerait un produit d'assurance. Cela entre en contradiction avec l'objectif de protection financière des Québécois, qui risquent de souscrire des produits qui ne leur conviennent pas. « *Cette contribution est bénéfique pour tous, y compris les compagnies d'assurance et les institutions financières, qui dépendent de la confiance de leurs clients pour maintenir leur crédibilité et prospérer* », écrit d'ailleurs à ce sujet la présidente de la Chambre de la sécurité financière dans le magazine Sécurité financière⁶.

RISQUE D'INCOHÉRENCE RÉGLEMENTAIRE

Le CDPSF est d'avis que d'augmenter la souplesse du cadre réglementaire propre à la distribution d'assurance de personne risque de nuire à la cohésion réglementaire encadrant les pratiques actuelles.

D'abord, le marché se retrouverait inondé de produits dont l'offre n'est pas réglementée. Alors que tout bon conseiller doit offrir des produits et des services conséquents avec les objectifs financiers des clients, issus d'une analyse des besoins financiers idoine à cet objectif, l'offre par internet réduit cette obligation à néant.

Le marché supporterait donc des produits dont l'offre ne serait pas soumise à la LDPSF, concurrençant d'autres produits qui, eux, le seraient. Outre cette

⁶ Révision de la LDPSF: La CSF est la réponse aux questions soulevées par le rapport
http://www.chambresf.com/userfiles/files/pdf/fr/magazine/2015/csf_magazine2015_09.pdf

incongruité incohérence réglementaire, le risque d'offrir de tels produits ferait courir un sérieux risque aux assurés.

Il y a plus. Inquiète de la prolifération de polices dites « orphelines », en 2013, l'Autorité des marchés financiers édictait une recommandation à l'intention des réseaux de distribution en assurance de personne : « *Tant qu'une police est en vigueur, elle doit être attribuée à un représentant habilité (dûment certifié) à assurer un service au client* », exige l'AMF, tel qu'il appert d'un avis du régulateur émis en 2013⁷.

Selon le régulateur québécois,

« une pratique, constatée dans l'industrie de l'assurance, fait en sorte que des polices vendues par des représentants en assurance de personnes ou d'anciens représentants en assurance de personnes restent inscrites (codées) au nom de ceux-ci, aussi longtemps que ces polices sont en vigueur. [...] Dans les faits, certains représentants quittent la profession et abandonnent leur certificat de représentant sans toutefois céder (vendre) leur clientèle. D'autres représentants cessent simplement d'agir pour l'assureur au nom duquel ils ont émis des polices et, finalement, il arrive que des clients choisissent de changer de représentant. Il se peut alors que la police vendue à l'origine reste codée au nom de ces représentants qui, dans les circonstances, n'assurent plus eux-mêmes le service en lien avec les polices qu'ils ont vendues. Or, il appert des informations dont l'Autorité dispose que les clients concernés risquent de se retrouver sans représentant et, par le fait même, de ne plus recevoir le service requis ».

Bref, des clients sont titulaires de police « orphelines », au sujet desquelles ils ne reçoivent plus de services ou de conseils. L'AMF insiste pourtant : « *Lorsque la relation entre un client et un représentant prend fin, peu importe la raison, tant le représentant que l'assureur concernés sont tenus d'assurer la continuité dans le traitement équitable du client. Tant qu'une police est en vigueur, elle doit être*

⁷ Bulletin de l'Autorité des marchés financiers, vol. 10 no. 20, 23 mai 2013.

http://www.lautorite.qc.ca/files/pdf/bulletin/2013/vol10no20/vol10no20_3-1.pdf

attribuée à un représentant habilité (dûment certifié) à assurer un service au client. »

Le CDPSF est d’avis que la vente d’assurance par Internet contredit les objectifs réglementaires de l’Autorité des marchés financiers.

L’AMF fait en outre valoir que les assureurs, qui manufacturent les produits offerts, ont également des obligations à l’égard des clients qui ont souscrit des contrats avec eux. Ils doivent suivre de saines pratiques commerciales⁸, et prendre les mesures nécessaires pour que tous les clients avec lesquels ils ont contracté reçoivent un service continu et adéquat. Une obligation qu’ils doivent remplir de la conclusion du contrat d’assurance à son échéance.

⁸ Article 222.2 de la Loi sur les assurances, L.R.Q., c. A-32

2. Nous avons plusieurs réserves quant à la recommandation deuxième du rapport, qui suggère de « mettre en place un cadre législatif pour la distribution sans représentant (DSR) qui s’appliquera directement aux assureurs qui devront veiller à ce que leurs mandataires (actuellement appelés des distributeurs) respectent les règles ».

L’idée de proposer que les assureurs soient responsables de l’encadrement des distributeurs de produits d’assurance dite accessoire nous laisse perplexes et nous amène à promouvoir, encore ici, l’intervention d’un représentant certifié.

D’abord, ce qui était prévu à l’origine comme un régime d’exception compte aujourd’hui, avec les quelque 2 milliards \$ de primes en vigueur pour les produits vendus dans le cadre de la DSR, pour près du quart des primes en vigueur déclarées par les assureurs québécois.

C’est l’aménagement du Titre VIII de la LDPSF, lors de son adoption en 1999, qui avait permis la distribution sans représentant pour des produits d’assurance accessoires. Fondé sur une « fiction juridique⁹ », puisqu’il considère la protection sur la vie comme un produit afférent à un bien, le Titre VIII créait un cadre de réglementation distinct pour la DSR.

L’assurance de personnes, où les contrats collectifs sur la vie, la santé ou la perte d’emploi d’un débiteur constituent l’essentiel du marché de la DSR au Québec.

Cette forme d’assurance comporte des avantages : elle permet à des personnes non assurables de souscrire un produit précis pour combler un besoin ponctuel : assurance voyage, crédit, etc. La vente d’assurance accessoire, une assurance voyage par exemple, peut très bien remplir les objectifs de la réglementation : le client sera protégé pendant la durée de son voyage. Dans ce contexte, vendre une assurance rapidement, dans un aéroport par exemple, ce n’est pas la même chose que de prendre le temps de s’asseoir avec un client, de faire l’analyse de ses besoins et de lui proposer un produit adéquat.

⁹ *Fin de la récréation*, Finance et Investissement, Août 2011.

<http://www.finance-investissement.com/nouvelles/industrie/fin-de-la-recreation/a/36540>

PROTÉGER LE CONSOMMATEUR

Cependant, comme le fait valoir l'AMF dans son rapport des consultations sur la vente par Internet d'assurance, « *la protection du consommateur ne doit pas dépendre du moyen qu'il utilise pour se procurer un produit. Ainsi, que la distribution d'un produit d'assurance intervienne par Internet, par téléphone ou en personne, le consommateur doit être protégé de la même façon. Les risques que pose l'utilisation d'Internet comme moyen d'information ou de souscription à une assurance doivent ainsi être contrôlés*¹⁰ ».

La notion d'imputabilité de l'assureur annonce deux choses très importantes, soit une action résolue des autorités de réglementation vis-à-vis de certaines pratiques jugées inadmissibles en assurance, et de grands bouleversements en matière de gestion de la conformité.

Si le ministère des Finances et l'AMF veulent mettre les assureurs au pas, c'est qu'ils considèrent que certaines pratiques posent problème. Mais voilà qu'on demande à ces mêmes assureurs de surveiller eux-mêmes ces pratiques nous semble audacieux.

De déléguer aux assureurs la surveillance des pratiques de distribution, comme semble le préconiser le rapport d'application de la LDPSF, peut soulever quelques problèmes, comme le constate l'AMF elle-même.

« D'après l'AMF, les distributeurs ne sont pas formés en assurance et n'ont pas d'obligations relatives à la connaissance du client ou à la convenance du produit. [...] Certaines dispositions de la réglementation imposaient aux assureurs de contrôler les milliers de distributeurs (concessionnaires automobiles, banques, caisses, prêteurs, agences de location d'automobiles, agences de voyages) qui servaient de point de vente pour les produits afférents. L'AMF constate pourtant que seulement 15 % des distributeurs sont contrôlés par les assureurs ou par une tierce

¹⁰ L'offre d'assurance par Internet au Québec : Présentation des résultats de la consultation et des orientations retenues, Avril 2015.

<https://www.lautorite.qc.ca/files/pdf/reglementation/distribution/avis/2015avril02-rapport-assurance-internet-fr.pdf>

partie, à qui l'on a imparti la responsabilité des inspections. Les règles sur la divulgation de la rémunération ne sont souvent pas appliquées et [sont] même parfois contournées par l'industrie, rapporte aussi l'AMF dans son document de consultation.¹¹ »

Bref, selon la police des marchés financiers, l'obligation qui avait déjà été imposée aux assureurs de réglementer la distribution de DSR n'a pas été, pour l'essentiel, respectée.

Cela étant, l'AMF opinait toutefois, à l'issue des consultations, « *qu'aucune norme additionnelle n'est nécessaire pour le moment. Cependant, les répondants, aux profils variés, sont unanimement d'avis que les sites de comparaison devraient être visés par le même encadrement réglementaire que les représentants certifiés et les autres entités inscrites¹² ».*

Signalons que les représentants sont soumis à un code de déontologie, qu'ils sont redevables à des entités réglementaires et qu'ils sont passables de mesures disciplinaires lorsqu'il y a non respect de leurs obligations.

Nous estimons que dans sa forme actuelle, la recommandation deuxième du rapport d'application est pour le moins incomplète, en cela qu'elle n'offre aucune garantie quant à la redevabilité des assureurs eu égard à leurs comportements commerciaux.

L'AMF propose cependant que « *les sites de comparaison qui exercent de telles activités doivent être dûment inscrits auprès de l'Autorité à titre de cabinets et se soumettre à la réglementation applicable¹³ ».*

¹¹ *Fin de la récréation*, Finance et Investissement, Août 2011.

<http://www.finance-investissement.com/nouvelles/industrie/fin-de-la-recreation/a/36540>

¹² *L'offre d'assurance par Internet au Québec* : Présentation des résultats de la consultation et des orientations retenues, Avril 2015. <https://www.lautorite.qc.ca/files/pdf/reglementation/distribution/avis/2015avril02-rapport-assurance-internet-fr.pdf>

¹³ *Ibid*, page 20.

AUTRES ENJEUX DE LA DSR

« Ces produits ne répondent pas aux normes de sécurité juridique que les autres produits offrent », déplorait le spécialiste du droit de l'assurance André Bois, associé principal chez Tremblay Bois Mignault Lemay, à Québec, alors qu'un journaliste recueillait ses commentaires sur la DSR¹⁴.

Me Bois remarquait ainsi que

« les deux engagements financiers les plus importants dans la vie d'une personne, l'hypothèque et la voiture, sont assurés sans analyse de besoin, sans explications sur la nature du produit. L'information que les consommateurs devraient avoir pour donner un consentement éclairé, ils ne l'ont pas. [...] Sans quoi, les détenteurs d'une assurance hypothécaire ne choisiraient jamais celle qui leur est offerte par le prêteur, mais opteraient plutôt pour une police temporaire, moins coûteuse et qui garantit leur assurabilité. Car on n'explique jamais au client que lorsqu'il refinance son hypothèque chez un autre prêteur, s'il doit souscrire une autre assurance DSR, son assurabilité n'est plus la même, dit encore le spécialiste du litige en assurance, qui a longtemps représenté les assureurs avant de se tourner vers les consommateurs ».

L'assurance accessoire n'est pas exempte de complexité. Par exemple, l'assurance automobile semble à première vue être un produit plus simple. Mais encore. Dans un article publié dans le *Thompson's World Insurance News*, la compagnie Allstate Canada affirmait que 71 % des Canadiens ont peu ou aucune idée de ce qui est couvert par leur assurance automobile¹⁵. D'où l'importance d'une transaction virtuelle encadrée par des professionnels : un achat non éclairé qui ne répond pas aux besoins et à la situation réelle du consommateur pourrait avoir des conséquences financières importantes.

En terme de protection du public, la DSR a donc encore des preuves à faire, ce

¹⁴ *Fin de la récréation*, Finance et Investissement, Août 2011.

<http://www.finance-investissement.com/nouvelles/industrie/fin-de-la-recreation/a/36540>

¹⁵ *Thompson's World Insurance News*, « Most Canadians have little idea about what is covered by their auto policies », 16 avril 2012.

qui nous laisse penser que plutôt que de revoir la réglementation, celle en vigueur devrait au moins être appliquée.

Dans son mémoire soumis à l'AMF, le Mouvement Desjardins se dit d'ailleurs d'accord sur l'essentiel des recommandations de l'AMF, arguant que la réglementation devrait être appliquée plutôt¹⁶ que changée de fond en comble. Desjardins ajoute que le manufacturier étant responsable de ses produits, il est donc redevable de leur qualité et de leur efficacité devant les tribunaux civils.

Offrir de régler les différends devant les tribunaux n'est cependant pas une garantie suffisante de protection du public. À cet égard, dans son mémoire¹⁷, Desjardins insistait d'ailleurs sur le fait que l'Autorité des marchés financiers dispose déjà des pouvoirs et des règlements lui permettant d'inspecter les assureurs et de sévir à l'endroit des contrevenants.

Le CDPSF soumet, à l'opposé, que l'ajout d'inspections et de mécanismes de surveillance risque d'alourdir le fardeau financier des assureurs et des distributeurs. Rappelons que les inspections de l'AMF sont à la charge de la firme inspectée...

Ajoutons à cela que, selon le dernier « Rapport annuel sur les institutions financières » de l'AMF, la prime moyenne d'une police distribuée par un concessionnaire automobile était supérieure de 695 \$ (64 %) à celle d'un représentant en 2014. L'AMF explique cet écart « *notamment par le taux de commission, qui est plus élevé pour la distribution sans représentant* ».

La solution la plus équitable financièrement et offrant la meilleure protection du public réside dans l'intervention d'un représentant certifié. Ce dernier étant déjà soumis à une panoplie de mécanismes disciplinaires, le coût d'une telle mesure serait presque nul pour les consommateurs, les assureurs et les distributeurs.

¹⁶ Mémoire du Mouvement des caisses Desjardins sur la consultation relative à la DSR, février 2011.

<https://www.lautorite.qc.ca/files/pdf/consultations/anterieures/assurance-planification-financiere/comms/mouv-caisses-desjardins.pdf>

¹⁷ Ibid, page 12.

3. Nous sommes d'accord avec la recommandation troisième du rapport, selon laquelle il faut « 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 ».

Comme le rapport le fait valoir, l'encadrement québécois semble relever de l'exception dans le monde financier canadien. Par contre, nous constatons que le modèle québécois reposant sur la multidisciplinarité –assurance de personne et épargne collective—et sur l'encadrement professionnel fait de plus en plus école école ailleurs au pays.

Permettez-nous ainsi de relater quelques éléments de contexte avant de répondre aux questions posées dans le rapport d'application.

D'abord, le « double encadrement » n'est pas en soi un exemple de lourdeur réglementaire. Par exemple, le Mouvement Desjardins doit répondre de ses actes envers 88 entités réglementaires¹⁸, lesquels surveillent l'ensemble des activités bancaires, financières et d'assurance, ainsi que les représentants offrant des produits et services financiers et d'assurance de personne ou de dommage.

Ces entités réglementaires se retrouvent tant au Québec qu'au Canada ou aux États-Unis. Les services de réglementation des marchés boursiers, les organismes d'autoréglementation en valeurs mobilières ou en épargne collective, les commissions de valeurs mobilières d'Amérique du Nord telles la Securities and Exchange Commission américaine, l'Office du surintendant des institutions financières, la Banque du Canada, etc.

¹⁸ Selon une présentation du chef de la conformité du Mouvement Desjardins Sylvain Perreault lors du FORUM SUR L'APPLICATION DES LOIS DANS LE SECTEUR FINANCIER, 15 septembre 2015.

<http://www.droitdesaffaires.ca/uploads/3/5/2/9/3529835/programme-forum.pdf>

Dans ce contexte, l'encadrement québécois n'est ni plus ni moins qu'une goutte d'eau dans l'océan d'un fardeau réglementaire complexe. Lequel assure par ailleurs tant l'efficacité des marchés que la protection des investisseurs.

Dans ce contexte, poser la question du rapport coûts-bénéfice quant privilégier un autorégulateur plutôt qu'un autre, comme le laisse entrevoir le rapport d'application, nous apparaît comme une solution simpliste.

UN DÉBAT DÉJÀ FAIT

Voici maintenant presque une décennie que le débat sur l'application des règles de l'Association canadienne des courtiers de fonds mutuels (ACFM) au Québec a fait surface.

Dans le cadre de la réforme de l'inscription 31-103 amorcée en 2007, l'imposition des règles de l'ACFM au cadre québécois avait été rejetée par le régulateur québécois, qui pilotait des consultations sur la question. Une décision ensuite soutenue par l'ex-ministre délégué aux Finances libéral Alain Paquet, qui appuyait en ce sens l'AMF.

Ainsi, en 2010, l'AMF disait souhaiter adopter les règles de l'ACFM, sans reconnaître l'organisme au Québec, expliquait alors Mario Albert, PDG de l'AMF. *« On va maintenir un certain nombre de spécificités québécoises, dont la présence de la CSF comme organisme d'autoréglementation reconnu pour faire administrer les règles de l'épargne collective, a dit Mario Albert. L'AMF maintiendrait aussi le fonds d'indemnisation et l'assurance responsabilité pour les cabinets et les représentants.¹⁹ »*

Pour l'essentiel, le contexte juridique québécois rend difficile l'approbation en bloc des règles de l'ACFM. Par exemple, le Code civil contient certaines dispositions, dont celles relatives au devoir fiduciaire, absente jusqu'à tout récemment de la réglementation en vigueur ailleurs au Canada. Notons en outre

¹⁹ *Finance et Investissement*, Consultations prochaines sur l'application des règles de l'ACFM au Québec, 21 avril 2010

<http://www.finance-investissement.com/nouvelles/reglementation/en-direct-du-cfiq-consultations-prochaines-sur-l-application-des-regles-de-l-accfm-au-quebec/a/30612>

le fait que, toujours selon Mario Albert, l'application unilatérale des règles ACCFM n'est pas souhaitable et difficilement adaptable au Québec, ne serait-ce que parce qu'il s'agit de règles édictées par une entreprise privée.

Nous en convenons, cela ne résout pas le supposé problème de la lourdeur d'un double encadrement. Ce dernier fait en sorte que les cabinets de courtage de fonds communs qui ont des activités pancanadiennes doivent se soumettre à différents organismes selon la province dans laquelle ils opèrent.

D'où la critique, fort légitime par ailleurs, qu'il faille se conformer à deux types de régulateurs : la Chambre de la sécurité financière au Québec, qui n'encadre que les représentants, et l'ACFM ailleurs au Canada, qui n'encadre que les cabinets. Depuis plus de 15 ans qu'elle est en vigueur, un dépoussiérage est nécessaire, affirme plusieurs ténors de l'industrie financière²⁰.

C'est mal poser le problème, cependant. Tant l'AMF que la CSF démontrent avec brio que l'encadrement est de plus en plus efficace au Québec. Sans broser le tableau détaillé de l'encadrement réglementaire depuis le scandale Norbourg de 2005, force est de constater que les rares scandales qui émaillent les dépêches sont surtout l'œuvre de filous qui ne sont pas inscrits auprès de l'une ou l'autre des autorités réglementaires.

Ainsi, nous soumettons que tant la CSF que l'AMF ont toutes les compétences requises pour administrer les règles de l'ACFM au Québec. Mario Albert le disait, en 2010 : le souhait de l'AMF était alors d'adopter les règles de l'ACFM, sans reconnaître l'organisme. « *On va maintenir un certain nombre de spécificités québécoises, dont la présence de la CSF comme organisme d'autoréglementation reconnu pour faire administrer les règles de l'épargne collective* », disait-il.

L'AMF maintiendrait aussi le fonds d'indemnisation et l'assurance responsabilité pour les cabinets et les représentants.

IMPACT ÉCONOMIQUE

²⁰ Conseiller.ca, Québec propose de dépoussiérer la LDPSF, 16 juin 2015.
<http://www.conseiller.ca/nouvelles/quebec-propose-de-depoussiérer-la-ldps-54102>

Ce « double encadrement » répertorié dans le rapport d'application semble avoir plutôt bien servi l'industrie québécoise des fonds communs, si l'on en croit une récente analyse conjointe du Conference Board du Canada et de HEC Montréal.

Ainsi, les représentants en épargne collective incitent leurs clients à épargner davantage, ils créent des emplois, ils dopent l'économie et contribuent à la qualité de vie. Des constats qui ne peuvent être écartés d'emblée dans un contexte économique où la croissance du PIB québécois peine à atteindre les 2 % annuellement.

L'étude chiffre à quelque 1,8 milliard de dollar l'empreinte économique de l'industrie des fonds communs de placement dans la Belle Province. Les 18 000 emplois directs et indirects liés à l'épargne collective—un emploi dans le secteur en supporte un autre ailleurs dans l'économie—, bien rémunérés, ajoutent 13 points de base au salaire hebdomadaire moyen au Québec. Cette fraction d'un point de pourcentage semble modeste, et pourtant : « *Au total, l'activité dans ce secteur fait augmenter le revenu personnel des ménages au Québec de 1,4 G\$, les bénéfices des entreprises de 235 M\$, et les recettes du gouvernement provincial de 435 M\$* », écrivent les auteurs du rapport²¹.

Ce n'est pas tout : en plus des revenus, des impôts et de la création d'emplois, l'épargne collective permet à la société d'accumuler du capital, ce qui mène à une augmentation de la productivité dans toutes les sphères de l'économie.

La croissance annuelle de ce secteur depuis 2005, estimée à 6,9 %, supplante celle du PIB québécois, qui affiche une croissance annuelle de 1,4 %.

Ceci expliquant cela, le niveau de vie à long terme des Québécois se porte mieux depuis l'avènement de l'épargne collective. « *La contribution à la qualité de vie de l'intermédiation financière* (ndlr : composée notamment du courtage de

²¹ Le secteur québécois des fonds communs de placement : Analyse de l'empreinte économique, 2015.

<https://www.ific.ca/wp-content/uploads/2015/06/Economic-footprint-of-the-MF-industry-in-Quebec-June-3-2015-French-Final.pdf/10699/>

fonds communs) à nos sociétés modernes dépasse largement l’empreinte économique de l’ensemble de ses activités ».

En d’autres mots, parce qu’elle incite à l’épargne et à l’accumulation de capital, l’industrie des fonds communs contribuerait au bonheur des épargnants.

Ce sont là quelques-unes des raisons qui nous laissent perplexes face au constat du rapport d’application voulant que le double encadrement québécois soit essoufflé.

L’épargne personnelle constituée à partir des services-conseils de l’industrie est essentielle aux finances publiques. L’importance de plus en plus grande des régimes de retraite à cotisations déterminées, les habitudes d’épargnes facilitées par les véhicules de placement tels les RVER et les CELI, conjugués à l’apport d’argent frais dans l’économie, annoncent de belles années pour l’industrie dont la croissance annuelle prévue pour le secteur des services d’investissement et autres instruments financiers (qui incluent le secteur des fonds communs de placement) est de 2,9 %, selon le Conference Board.

C’est une croissance supérieure à celle, de 2,2 %, prévue pour le PIB provincial.

Ajoutons à cela que le rôle joué par un conseiller en épargne collective permet en moyenne de presque tripler l’épargne personnelle d’un consommateur faisant appel aux services d’un conseiller en épargne collective. Une étude réalisée en 2012 par le CIRANO pour le compte de l’Institut canadien des fonds d’investissement relevait ainsi que l’épargne personnelle obtenue par l’entremise d’un conseiller était 273 % supérieure à celle obtenue par un épargnant faisant cavalier seul²².

Ces deux constats, posés dans un contexte de questionnement sur le rapport coûts-bénéfices du double encadrement, nous semblent éloquentes pour que le maintien de la CSF aille de soi.

L’HARMONISATION DES RÈGLES

²² The Value of Advice Report, 2012.

<https://www.ific.ca/wp-content/uploads/2013/02/IFIC-Value-of-Advice-Report-2012.pdf/1650/>

L'harmonisation des règles d'encadrement québécoises et canadiennes se heurte à l'existence de deux régimes réglementaires : celui de l'encadrement des cabinets par l'ACFM au pays, et l'encadrement des représentants en épargne collective, par l'entremise de règles disciplinaires applicables au Québec seulement.

En 2010, L'AMF statuait aussi qu'elle adopterait les règles de l'ACCFM, dont elle assumerait le rôle au Québec. L'AMF se disait défavorable à une double réglementation, c'est-à-dire des règles harmonisées pour les cabinets opérant dans plusieurs juridictions et d'autres pour les petits cabinets ne faisant affaire qu'au Québec. « *Une réglementation à deux vitesses, ce n'est pas quelque chose de facile à administrer* », a-t-il admis.

Plusieurs projets d'harmonisation de ces deux régimes ont été déployés dans les dernières années, à l'instigation de l'Autorité des marchés financiers. Dans une de ses plus récentes moutures²³, l'harmonisation proposée par l'AMF portait sur l'adoption pure et simple des règles de l'ACFM. Des enjeux de compatibilité entre les deux cadres réglementaires ont en outre incité l'AMF à rejeter l'adoption en bloc du cadre réglementaire canadien.

Pour l'essentiel, plusieurs dispositions des règles de l'ACFM sont déjà contenues dans les règles et la législation québécoise. L'AMF était d'ailleurs d'avis, dans son document de consultation sur l'adoption des dites règles, que

« l'adoption de la réglementation compatible de l'ACFM permettra une simplification des activités pour plusieurs courtiers faisant affaire au Québec et à l'extérieur du Québec. En effet, ces courtiers n'auront plus à se familiariser et à se conformer à deux réglementations différentes (celle de l'Autorité et celle de l'ACFM) pour leurs opérations sur différents marchés, ni à consacrer des ressources humaines et financières pour suivre l'évolution de deux réglementations. De plus, elles montrent qu'une

²³ CONSULTATION RELATIVE À L'HARMONISATION DE LA RÉGLEMENTATION DU SECTEUR DE L'ÉPARGNE COLLECTIVE, 1^{er} octobre 2010

<https://www.lautorite.qc.ca/files/pdf/consultations/valeurs-mobilieres/2010oct01-cons-epargnecoll-doc-fr.pdf>

partie importante du secteur de l'épargne collective au Québec est déjà familière avec la réglementation de l'ACFM, ce qui devrait limiter les coûts de transition associés à sa mise en œuvre ».

L'AMF estimait donc que l'adaptation du statu quo –lequel maintient la CSF en exercice et ne reconnaît pas l'ACFM comme organisme d'autoréglementation au Québec— respectait le principe d'harmonisation, en plus d'offrir des économies d'échelle à l'industrie.

UN CADRE D'HARMONISATION EXISTE DÉJÀ

Une entente visant un développement réglementaire commun (ACFM, AMF, CSF) existe depuis 2004. L'entente prévoit

« que l'Autorité et l'ACFM collaborent dans le processus de développement réglementaire dans l'atteinte de l'objectif de disposer d'une réglementation similaire en substance dans l'intérêt du public, des courtiers et de leurs clients. Aussi, bien que la réglementation afférente au secteur de l'épargne collective sera largement harmonisée, il n'en demeure pas moins que cette réglementation sera administrée par des organismes différents. Il en résulte nécessairement des risques d'interprétations ou d'applications différentes. L'Autorité et la CSF travailleront de concert avec l'ACFM afin de minimiser ces risques ».

Cependant, une problématique subsiste : malgré cette collaboration, les inspections réalisées par une autorité réglementaire ne sont pas reconnues par une autre autorité. Pour l'essentiel, l'ACFM ne tient pas compte des conclusions des inspections faites par l'AMF, et vice-versa. Par exemple, les rapports financiers des cabinets doivent répondre à des critères différents selon qu'ils étaient soumis à l'AMF ou à l'ACFM.

Selon l'AMF, pas moins de 13 règles de l'ACFM étaient jugées incompatibles avec la réglementation et la législation en vigueur au Québec²⁴. Pour pallier cette

²⁴ Ibid, pp. 8-11.

incompatibilité, l'AMF proposait un train de mesures visant l'harmonisation complète des deux cadres réglementaires.

Le CDPSF soutient dès lors que, plutôt que de réinventer la roue en refaisant tous les débats entourant la reconnaissance de l'ACFM comme OAR pouvant exercer au Québec, le Québec devrait maintenir le chemin tracé en 2010 et poursuivre ses travaux d'harmonisation entre les règles ACFM et québécoises.

Cette approche respecte à la fois le concept du Passeport en valeurs mobilières, dont le Québec est l'ardent défenseur, et permet à la Belle Province de conserver sa juridiction réglementaire.

LE QUÉBEC SERT DE MODÈLE

Plusieurs composantes du modèle québécois servent de références à l'actuelle cadre d'implantation du Régime fédéral coopératif de réglementation des marchés des capitaux²⁵. Par exemple, l'ajout d'un tribunal administratif en valeurs mobilières au sein du Régime est calqué sur le Bureau de révision et de décision québécois, auquel sont soumis les participants des marchés des capitaux locaux.

La réglementation relative aux marchés des dérivés sera inspirée de la réglementation élaborée par le Québec, haut lieu de la mise en marché de ces produits.

Nous remarquons ensuite que le Régime sera élaboré en tenant compte des particularités régionales des participants.

Ainsi, selon le protocole d'entente soumis aux provinces le printemps dernier, on explique que « *aux fins de l'élaboration des règlements initiaux, les administrations participantes conviennent de ce qui suit : a) les règlements initiaux seront élaborés en tenant compte des intérêts économiques et régionaux de chaque administration participante; b) les règlements initiaux tiendront compte*

²⁵ Protocole d'entente du Régime coopératif de réglementation des marchés des capitaux, 2015

<http://www.fin.gc.ca/n15/docs/moa-pda-yukon-fra.pdf>

des besoins des différents participants des marchés des capitaux compris dans un cadre commun des valeurs mobilières ».

Cela nous amène à conclure que l'harmonisation des règles concernant les marchés des capitaux canadiens se fait à partir des besoins propres à chaque province. IL ne devrait pas en être autrement pour ce qui est de l'encadrement des pratiques de distributions des produits et services financiers.

Le CDPSF estime donc qu'il est tout à fait possible et souhaitable d'harmoniser les différents cadres réglementaires en respectant les particularités provinciales.

Signalons en outre que le rapport d'application de la loi 188 semble juger pertinent de ne réglementer que l'épargne collective. Ce à quoi nous rétorquons que la mode semble plutôt être d'adopter certaines des approches en vigueur au Québec, notamment celles portant sur la multidisciplinarité de l'encadrement des disciplines de l'épargne et de l'assurance de personnes.

En Ontario par exemple, la vérificatrice générale a récemment conclu que la surveillance des agents d'assurance vie, dans le contexte des régimes de retraite ontariens, laisse à désirer. Le secteur de l'assurance de personnes est l'industrie responsable des régimes à cotisations déterminées partout dans le monde, et les représentants dispensent les conseils aux bénéficiaires.

« En raison de lacunes dans le système de délivrance de permis en ligne de la [Commission des services financiers de l'Ontario], des agents d'assurance vie peuvent être titulaires de permis actifs sans avoir dûment confirmé qu'ils ont contracté une assurance-responsabilité civile professionnelle (c.-à-d. pour protéger les clients contre des pertes financières en raison de la négligence d'un agent ou de la fraude commise par un agent). La CSFO ne vérifie pas si l'assurance-responsabilité civile professionnelle est valide. Elle se fie aux fournisseurs d'assurance pour signaler les annulations de politiques, et ce, même si aucune entente officielle n'a été conclue avec les fournisseurs à cet égard. La CSFO a également renouvelé les permis d'agents ayant fait l'objet de mesures

disciplinaires par d'autres organismes de réglementation des services financiers – ces agents avaient déclaré faillite ou possédaient des dossiers criminels –, parce qu'elle n'a pas fait enquête lors des demandes²⁶ »,

peut-on lire dans le dernier rapport de la vérificatrice générale. Elle recommande de s'attaquer au problème en réglementant mieux et en encadrant davantage les représentants en assurance de personne, comme cela se fait au Québec.

Notons au passage l'obligation de souscrire une assurance-responsabilité professionnelle, une autre particularité québécoise.

L'Ontario mène d'ailleurs des consultations portant sur la mise en œuvre du modèle québécois d'autoréglementation est même en cours²⁷.

Enfin, notons que la Saskatchewan s'apprête à emboîter le pas au Québec relativement à l'encadrement des représentants en assurance de personnes, notamment eu égard aux concours de vente et à la surveillance des agences de courtage²⁸.

ENCADREMENT DE LA DISTRIBUTION EN ASSURANCE

La question de la réglementation des employés des assureurs n'est pas clairement établie dans le rapport d'application. En effet, il semble que les pratiques commerciales des assureurs contredisent la réglementation. Pour pallier ce problème, semble dire le rapport, il faudrait donc se fier davantage aux assureurs pour se réglementer et ainsi éviter les conflits.

Nous sommes plutôt d'avis qu'il faudrait commencer par formaliser le rôle des agents généraux, lesquels seraient reconnus à titre de cabinets gestionnaires, responsables notamment de l'encadrement des représentants d'assurance. Ces derniers seraient ainsi redevables à un département de conformité, sur le modèle

²⁶ Rapport annuel 2014 du Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario, http://www.auditor.on.ca/fr/rapports_fr/fr14/303%20AR14%20fr.pdf

²⁷ CONSULTATION SUR LES POLITIQUES POUR LA PLANIFICATION FINANCIÈRE ET LES CONSEILS FINANCIERS, <http://www.fin.gov.on.ca/fr/consultations/rfp.html>

²⁸ *Canadian Underwriter.ca*, In the Works, avril 2015, <http://www.canadianunderwriter.ca/news/in-the-works/1003578801/?&er=NA>

de l'encadrement actuel en épargne collective. C'est ce que l'Alberta et la Colombie-Britannique font, et ce que la Saskatchewan s'apprête à faire.

En conclusion, pour toutes les raisons élaborées dans le présent mémoire, le CDPSF demande au ministère des Finances de sursoir à la révision de la Loi 188 telle que proposée dans le document de consultation de mai 2015, de nommer un comité d'experts auquel participerait le *Cercle d'intégrité financière*, et de rendre publiques les discussions entourant une éventuelle réforme de la Loi 188.

Merci d'avoir pris le temps de nous lire.



Mario Grégoire
Président du conseil d'administration
Directeur général
Conseil des professionnels en services financiers