

BIEN PROTÉGER
BIEN FORMER
BIEN ENCADRER
POUR LE BIEN DE TOUS

Mémoire de la Chambre
de la sécurité financière

Déposé au ministère des Finances
le 30 septembre 2015



Consultation publique faisant suite au *Rapport sur l'application
de la Loi sur la distribution de produits et services financiers*

Le 30 septembre 2015

Monsieur Carlos J. Leitão
Ministre des Finances
Ministère des Finances du Québec
12, rue Saint-Louis
Québec (Québec) G1R 5L3

Monsieur le Ministre,

Le *Rapport sur l'application de la Loi sur la distribution de produits et services financiers* déposé le 12 juin dernier à l'Assemblée nationale soulève d'importantes questions quant à l'efficacité de notre système d'encadrement. La Chambre de la sécurité financière (CSF) vous transmet aujourd'hui son mémoire, qui vise à vous fournir un portrait de la situation aussi complet que possible pour appuyer des recommandations résolument tournées vers l'avenir.

En tant qu'organisme d'autoréglementation multidisciplinaire, nous avons la responsabilité d'encadrer les 32 000 professionnels de l'industrie dans un but de protection du public. Cette mission sert à la fois les épargnants, les représentants et les entreprises qui profitent tous d'un environnement d'affaires sain. En effet, la confiance est essentielle pour investir, et cette confiance ne peut venir autrement qu'en donnant la garantie d'un service fourni par un professionnel compétent et encadré par un organisme indépendant comme la CSF.

Ainsi, la complexité des enjeux, les impératifs commerciaux et le grand nombre d'intervenants touchés par la modification éventuelle des lois et règlements de notre secteur d'activité ne doivent jamais reléguer au second plan la protection du public.

La Chambre de la sécurité financière est d'accord avec le fait qu'il faut contrôler le mieux possible le volume de réglementation applicable aux intervenants du secteur financier. À cet égard, nous avons toujours préconisé l'application de règles de bonne qualité, simples et transparentes par des autorités décisionnelles impartiales.

En tant qu'organisme d'autoréglementation qui veille à la protection du public, nous souhaitons toutefois marquer notre profond désaccord avec les orientations du Rapport qui suggèrent un relâchement de l'encadrement. Cette approche est en rupture complète avec ce qui a été élaboré au Québec depuis 25 ans et s'inscrit à l'encontre des tendances observées. Être professionnel et avoir un code de déontologie et de hauts standards d'éthique, c'est avant tout pour servir l'intérêt du public et assurer sa protection. C'est ce qui permet de faire contrepoids aux intérêts commerciaux qui ne vont pas toujours dans la même direction que ceux des consommateurs.

Il est tout à fait possible d'améliorer l'efficacité de notre secteur sans pour autant laisser les épargnants assumer une part grandissante de risques associés aux produits et services

financiers. C'est en misant davantage sur un organisme d'autoréglementation multidisciplinaire comme la CSF et en travaillant plus étroitement avec nos membres et l'ensemble de l'industrie que nous y parviendrons.

La révision de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* que nous entamons n'est pas une mince tâche et celle-ci suscite une incertitude légitime par rapport à des changements qui pourraient ébranler les fondements mêmes de notre industrie. Dans ce contexte, nous vous invitons à utiliser toute l'expertise à votre disposition, dont celle de la Chambre de la sécurité financière, afin de vous assurer que les décisions prises soient dans l'intérêt supérieur de la société québécoise. Faire connaître la démarche qui mènera à une modernisation de la Loi 188 et impliquer davantage les acteurs de l'industrie par la tenue de consultations publiques nous apparaissent des éléments essentiels à la réussite du projet. Pour démontrer toute l'importance que nous attachons à un processus ouvert et transparent, nous en avons fait la première recommandation de notre mémoire.

En terminant, nous vous remercions de l'opportunité qui nous est faite de partager notre connaissance pointue de la distribution des produits et services financiers. Même si des améliorations sont toujours possibles et souhaitables, le système actuel place le Québec comme chef de file au pays. Vous pouvez compter sur l'entière collaboration de la Chambre de la sécurité financière pour vous aider à bâtir sur ce succès.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments distingués.



Marie Elaine Farley
Présidente et chef de la direction

TABLE DES MATIÈRES

QUI NOUS SOMMES	6
SOMMAIRE.....	7
1. La consultation	15
2. La Chambre de la sécurité financière.....	17
2.1 Un historique d'excellence	19
2.2 Cadre juridique des membres de la Chambre de la sécurité financière	20
2.3 Secteur d'activité et principales fonctions	20
2.4 Réalisations de la CSF	21
2.5 L'encadrement déontologique, disciplinaire et de formation continue	23
3. Un organisme d'autoréglementation de proximité	26
3.1 Nos caractéristiques d'OAR	27
3.2 Les avantages d'un OAR	29
4. Les objectifs de la LDPSF et son évolution.....	34
5. Le contexte et l'évolution.....	36
6. La valeur ajoutée du professionnel des PSF.....	40
6.1. Distribution d'assurance par Internet	43
6.2. Distribution sans représentant (DSR)	49
7. L'encadrement du représentant	52
7.1. Fardeau réglementaire et pécuniaire	52
7.2. Multiplicité d'organismes	56
7.3. Double encadrement et dédoublements de compétence	58
7.4. Confusion chez les cabinets, représentants et consommateurs	60
7.5. Harmonisation et encadrement des représentants en épargne collective et en plans de bourses d'études	61
8. Les employés des assureurs.....	65

9. Les représentants autonomes	70
10. Les planificateurs financiers	71
11. Conclusions sur l'encadrement du représentant	72
12. L'indemnisation	73
12.1 Maintenir un équilibre entre l'encadrement et l'indemnisation	74
12.2 Responsabiliser l'épargnant sans déresponsabiliser le représentant	74
12.3 Harmoniser les couvertures	75
12.4 Abolir les limites de couverture selon les autorisations détenues	75
12.5 Privilégier une gouvernance indépendante du Fonds	75
12.6 Favoriser les mesures d'éducation des épargnants	75
13. Remarques finales	76
RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS	80
ANNEXE 1	85

QUI NOUS SOMMES

Notre mission : vous protéger

La Chambre de la sécurité financière est un organisme d'autoréglementation dont la mission est d'assurer la protection du public en maintenant la discipline et en veillant à la formation et à la déontologie de ses quelque 32 000 membres.

Les membres de la CSF œuvrent dans cinq disciplines et catégories d'inscription. Ceux-ci peuvent exercer dans différents champs de pratique et, de ce fait, cumuler plusieurs titres.

- Courtage en épargne collective
- Planification financière
- Assurance de personnes
- Assurance collective de personnes
- Courtage en plans de bourses d'études

La CSF accomplit sa mission en assurant un encadrement vigilant des pratiques et en contribuant à l'amélioration continue des connaissances des professionnels qui en sont membres.

SOMMAIRE

La mission de la Chambre de la sécurité financière (CSF) est de protéger le public québécois en veillant à l'encadrement des pratiques de distribution de ses quelque 32 000 membres dans les domaines que sont l'assurance de personnes, l'assurance collective de personnes, la planification financière, le courtage en épargne collective et le courtage en plans de bourses d'études. Voilà bien ce qui nous distingue : la multidisciplinarité.

C'est en veillant à la formation de ses membres, à leur déontologie et leur discipline et en soutenant la confiance essentielle à leur pratique que la CSF accomplit la mission qui lui tient à cœur : celle de protéger le public. Cette mission représente un acquis indispensable pour le consommateur de produits et services financiers au Québec. À cet égard, la CSF, tout comme l'Autorité des marchés financiers, a su répondre à son mandat en respectant la compétence et les spécificités québécoises en matière de réglementation.

Le Rapport sur l'application de la Loi sur la distribution de produits et services financiers (LDPSF) déposé en juin dernier soulève d'importantes questions quant à l'efficacité de notre système d'encadrement. Si celui-ci est encore perfectible, il n'en demeure pas moins qu'à titre d'organisme d'autoréglementation (OAR), la Chambre assure un encadrement des pratiques de distribution duquel certaines provinces canadiennes, dont l'Ontario, songent à s'inspirer.

La complexité des enjeux et le grand nombre d'intervenants touchés par les modifications éventuelles des lois et règlements de notre secteur d'activité invitent à une approche prudente et des mesures équilibrées qui gardent le cap sur l'objectif primordial de la protection du public.

Il est utile de rappeler que les objectifs de la LDPSF visent avant tout à renforcer la protection du consommateur et de l'investisseur qui acquièrent des produits et services financiers au Québec. Le gouvernement doit continuer de miser sur le modèle d'autoréglementation multidisciplinaire de la Chambre et le développer, car il permet d'améliorer de façon continue la qualité de la protection du consommateur au Québec. On n'a donc rien à gagner et au contraire, tout à perdre, à démanteler ce modèle. Aller dans cette direction engendrerait des reculs néfastes tant pour les intervenants du secteur financier que pour le public québécois.

Clarification de la démarche

Le document de consultation déposé en juin dernier ne contient ni proposition de politique, ni proposition législative précise. L'ampleur des changements envisagés et le peu d'information sur les orientations qui seront privilégiées ont causé un climat d'incertitude hautement nuisible à l'ensemble de l'industrie et des épargnants. La Chambre présume que le ministre souhaite d'abord analyser le travail de son ministère à la lumière des commentaires de l'industrie avant de poursuivre sa réflexion.

C'est dans cette perspective que la Chambre présente un mémoire qui vise à fournir un état de situation aussi complet que possible pour la préparation d'une véritable proposition de réévaluation de la LDPSF et des lois financières connexes à son application.

À cet effet, nous recommandons fortement que toutes les mesures visant à modifier les lois encadrant la distribution de produits et services financiers fassent l'objet de consultations préalables en commission parlementaire. Cette approche transparente et collégiale permettrait à tous les intéressés de faire valoir leur point de vue et d'interagir publiquement avec les parlementaires appelés à se prononcer sur un sujet d'importance pour le public.

Regarder vers l'avant

Au fil du temps, la Chambre a posé les jalons requis pour amener ses membres à suivre des pratiques empreintes de professionnalisme et d'intégrité, qui répondent aux besoins des Québécois. Elle a constamment fait évoluer sa façon de remplir sa mission au sein de l'industrie. Le législateur québécois a fait des membres de la CSF de véritables professionnels en les soumettant à des exigences de formation continue obligatoire, en les rendant responsables de leurs actes vis-à-vis des clients et en les obligeant à agir conformément à des principes de déontologie rigoureux. Dans le cadre des réformes législatives, à chaque fois, le législateur a privilégié le resserrement des règles d'encadrement des différents intervenants (dont les membres de la CSF) afin de renforcer les mécanismes de protection du consommateur.

Depuis plusieurs années, le Québec a misé sur l'autoréglementation et la multidisciplinarité pour encadrer la distribution des produits et services financiers. Ce fut un choix gagnant dont le Rapport

fait malheureusement peu état. Le recours aux OAR, dont la CSF, a été la pierre d'assise sur laquelle les gouvernements et régulateurs ont trouvé un appui.

Nous déplorons que le Rapport accorde une place prépondérante aux débats du passé. Les *objectifs* qui sous-tendaient l'adoption de la LDPSF sont toujours très actuels et devraient guider l'élaboration des politiques en matière d'encadrement de l'industrie plutôt que de faire l'objet d'une remise en question. Nos énergies devraient se porter davantage vers une actualisation des *moyens* qui, eux, ont bien changé depuis l'adoption de la LDPSF.

La Chambre propose de regarder vers l'avant et de saisir l'occasion offerte par ce rendez-vous pour maintenir le Québec à l'avant-garde des politiques réglementaires dans le domaine.

Économiser sur la protection du public

Dans le cadre d'une consultation sur l'application de la Loi dont une visée fondamentale est de protéger le consommateur, nous sommes préoccupés par la place prépondérante accordée aux questions de rentabilité.

Certains lobbys souhaitent l'affaiblissement de l'organisme de protection du public chargé de les surveiller. Il n'y a là rien de surprenant : s'il avait fallu que les gouvernements québécois cèdent à ce genre d'arguments répétés *ad nauseam*, aucun des progrès marquants de la LDPSF n'aurait vu le jour.

Il est toutefois inquiétant, à notre avis, que cette piste de réflexion ait été retenue dans le cadre du Rapport.

Dans un monde où toutes les économies développées réglementent sur des bases de plus en plus serrées leurs institutions financières au bénéfice des citoyens, le rapport soumet plutôt l'idée de soustraire les cabinets assureurs à la réglementation de la Chambre. Il soulève l'idée de remplacer cette réglementation par un modèle d'encadrement basé sur l'autodiscipline. Nous souhaitons marquer notre désaccord avec cette orientation. La CSF est convaincue que ce serait une mauvaise idée, autant pour le consommateur que pour la réputation et la concurrence au sein de l'industrie des services financiers au Québec, que d'envisager de déréglementer les pratiques de distribution des assureurs et de s'en remettre à chacun d'eux pour qu'il encadre lui-

même la déontologie, la discipline et la formation des représentants qui font partie de son entreprise.

Allégement réglementaire et « double encadrement »

La Chambre est d'accord avec le fait qu'il faut contrôler le mieux possible le volume de réglementation applicable aux intervenants du secteur financier. À cet égard, nous avons toujours préconisé l'application de règles de bonne qualité, simples et transparentes par des autorités décisionnelles impartiales. Règles que nous sommes à même, à titre d'OAR, de faire évoluer de manière contemporaine aux changements de l'industrie.

Au Québec, l'encadrement multidisciplinaire est assuré par UN régulateur : l'Autorité des marchés financiers (AMF). Une partie de cet encadrement est confiée à la Chambre de la sécurité financière par la LDPSF. Nous nous acquittons de cette responsabilité en tant qu'OAR multidisciplinaire sous la supervision de l'AMF et nous nous assurons de la cohérence des règles entre les différentes disciplines de sécurité financière. L'Autorité fait de même pour les règles qu'elle approuve pour nos représentants et celles qu'elle applique aux cabinets. Lorsqu'un dédoublement est observé, les dispositions actuelles permettent d'y remédier assez facilement et de corriger le processus par la voie administrative.

Un rôle accru pour la Chambre de la sécurité financière

Le Rapport soulève l'hypothèse de retirer à la CSF ses compétences en matière d'encadrement de l'épargne collective pour déléguer les pouvoirs à la Mutual Fund Dealers Association (MFDA) afin qu'elle puisse encadrer les courtiers québécois en épargne collective, et ce, sous prétexte de réduire le fardeau réglementaire au Québec et de compléter l'harmonisation. La CSF s'oppose fermement à un recul qui s'avérerait aussi net que coûteux pour les acquis du secteur financier, pour la multidisciplinarité et pour la compétence du Québec en matière de réglementation. Rappelons que la Chambre s'est montrée disposée à faire évoluer sa structure afin d'être partie prenante de toutes les solutions quant aux enjeux d'harmonisation en valeurs mobilières, dont l'épargne collective. Il est possible de répondre aux défis de l'harmonisation tout en maintenant le leadership du Québec. C'est en misant sur la Chambre que nous pourrons y parvenir.

Plutôt que de ramener à l'avant-plan une solution passéiste qui a été écartée à plusieurs reprises, tant par le gouvernement que par l'Autorité, la Chambre propose de considérer l'innovation québécoise qu'elle représente en matière d'autoréglementation. En effet, contrairement à la MFDA, la Chambre est présente partout sur le terrain et son encadrement rejoint tous les secteurs de pratique de ses membres. Le rapport fait bien peu de cas de cet avantage.

La Chambre demande d'être dotée de tous les pouvoirs requis pour devenir, en toutes matières de conduite des affaires des courtiers en épargne collective basés au Québec et de leurs représentants, un OAR à part entière disposant de pouvoirs égaux à ceux des autres OAR canadiens. En disposant de tels pouvoirs, l'harmonisation des règles à l'échelle canadienne dans le cadre du Passeport en valeurs mobilières sera facilitée.

Ainsi, pour répondre aux questions soulevées par le rapport en différentes matières, la Chambre avance la possibilité de se voir déléguer des pouvoirs additionnels sur les pratiques de distribution des courtiers et des cabinets ainsi que de leurs représentants. Déléguer à la Chambre des fonctions et pouvoirs additionnels sur les pratiques de distribution améliorerait l'efficacité du système, mettrait à profit la structure allégée, agile et peu coûteuse d'OAR de la Chambre, et éviterait de faire des compromis sur la protection du public.

Miser sur la multidisciplinarité

Ailleurs au pays, une multitude d'OAR et de régulateurs existe pour couvrir le même territoire, alors que le Québec s'est avantageusement doté d'un système multidisciplinaire. En ce sens, le Rapport propose le retour du travail en silo et la multiplication des organismes. La Chambre cherche en vain les raisons qui pourraient justifier une telle remise en question des fondements mêmes de la LDPSF, alors que le morcellement des responsabilités de la Chambre ne répond en aucun point aux enjeux identifiés par le Rapport.

En matière de distribution au Québec de produits et services financiers, la multidisciplinarité de l'AMF et de la Chambre constitue l'un des meilleurs moyens de contrôler le fardeau réglementaire.

Nous croyons que le gouvernement doit construire sur cet actif. Plus encore, il doit miser sur les avantages de la multidisciplinarité d'un organisme comme la Chambre.

Distribution de produits financiers par Internet

Nous sommes pour les avancées technologiques et en faveur du développement de l'industrie et de l'accessibilité à de nouveaux produits. Par contre, le progrès ne doit pas servir de justification à la dilution des mécanismes de protection. Sans encadrement adéquat, les pratiques d'offre et de distribution en ligne risquent de porter préjudice au consommateur.

Le rôle et les responsabilités des professionnels membres de la CSF sont importants et mettent en relief la valeur ajoutée du conseil. Ils sont les gardiens du patrimoine financier de milliers de personnes. En aidant les consommateurs à définir leurs besoins, ils gèrent l'incertitude et font en sorte que la raison l'emporte sur l'émotion. Parce qu'ils ont à cœur l'intérêt de leurs clients et qu'ils peuvent s'appuyer sur leur OAR, les représentants sont en mesure d'interagir avec leurs alliés commerciaux pour éviter, par exemple, qu'un produit ou une stratégie marketing ne soit pas suffisamment soucieux du client. Cette contribution bénéficie à tous, y compris aux cabinets et institutions financières, qui dépendent de la confiance du public pour assurer leur crédibilité et prospérer.

C'est notamment pourquoi une réévaluation de l'encadrement de la vente d'assurance par Internet ou sans représentant doit continuer de miser sur la valeur ajoutée de l'intervention du professionnel des PSF et éviter de rompre l'équilibre que nous jugeons essentiel de maintenir à ce sujet.

Les produits d'assurance de personnes sont complexes et, de par leur nature, ils exigent des explications, une analyse de besoins et des conseils adaptés à la situation particulière de chaque consommateur. Sans encadrement adéquat, les pratiques d'offre et de distribution en ligne risquent de porter préjudice au consommateur, en plus d'augmenter le déséquilibre des forces et l'asymétrie informationnelle entre l'assureur et le consommateur. La CSF rappelle que c'est justement pour pallier cette asymétrie que le législateur a adopté la LDPSF et qu'il a voulu réglementer la relation entre le consommateur et l'intermédiaire aux fins de l'offre, de la distribution, de la vente et du service après-vente en assurance.

Plutôt qu'un mode de distribution, la Chambre considère Internet comme un moyen de communication qui peut être utilisé par l'assureur, le représentant, le cabinet ou le distributeur.

Ainsi l'encadrement devrait prévoir que toutes les transactions à l'égard d'un produit d'assurance de personnes procurent les mêmes protections, conseils et services, peu importe le mode de communication choisi par le consommateur, incluant l'Internet. Cet encadrement devrait obligatoirement inclure l'intervention d'un professionnel en services financiers compétent, indépendant et réglementé par la CSF.

Il faudra aussi être prudent à l'égard d'approches qui se proposeraient de distinguer des produits « simples » et d'autres « complexes ». Selon notre expérience, l'évaluation du produit doit toujours se faire en fonction de la situation du client.

Ainsi, la Chambre serait favorable à un modèle de transaction hybride fondé sur l'accès à l'information sur Internet et sur l'intervention d'un représentant certifié et responsable.

Distribution sans représentant

Pour la CSF, l'offre, l'achat et la vente d'un produit d'assurance de personnes sont des opérations qui devraient naturellement offrir au client le bénéfice d'une analyse de besoins basée sur une bonne connaissance acquise de sa situation, de même que l'accès à des conseils judicieux donnés par un professionnel en services financiers formé, responsable de ses actes vis-à-vis du client et agissant conformément au *Code de déontologie de la Chambre de la sécurité financière*. Ce n'est qu'ainsi que le consommateur sera adéquatement protégé.

La Chambre a toujours été d'accord avec l'idée de responsabiliser davantage les assureurs pour les actes de leurs distributeurs. Selon nous, les dispositions de la LDPSF ne rendent pas les distributeurs suffisamment imputables de leur conduite.

La Chambre recommande d'instaurer un régime de permis restreint pour la distribution de produits d'assurance accessoire. La LDPSF assujettirait les détenteurs de permis restreints à une supervision et conférerait à l'Autorité les pouvoirs requis pour interdire à un distributeur d'offrir quelque produit d'assurance que ce soit en cas de manquement à ses obligations.

L'indemnisation

La CSF appuie le principe d'un mécanisme d'indemnisation des épargnants. Elle estime qu'en cas de besoin, un tel mécanisme peut effectivement jouer un rôle de stabilisation de la confiance du public envers l'industrie, confiance dont le maintien est essentiel au bon fonctionnement et à l'efficacité du marché des PSF.

Cet appui n'est cependant pas inconditionnel. Pour nous, toute mesure visant à améliorer les protections devrait respecter certaines balises pour pouvoir aspirer au succès.

MÉMOIRE DE LA CHAMBRE DE LA SÉCURITÉ FINANCIÈRE

L'industrie financière est une industrie vitale pour l'économie du Québec. [...] il est important de s'assurer que l'encadrement des acteurs de cette industrie est adéquat [...]

*Mot du ministre des Finances du Québec
Rapport, p. V*

1. La consultation

La Chambre de la sécurité financière (la « **CSF** » / « **Chambre** » / « **nous** ») apprécie l'opportunité qui lui est offerte de participer à la consultation du ministre des Finances relativement au *Rapport sur l'application de la Loi sur la distribution de produits et services financiers* (le « **Rapport** ») qui a été déposé à l'Assemblée nationale le 12 juin dernier. La *Loi sur la distribution de produits et services financiers* (« **LDPSF** » / « **Loi** » / dans sa version originale, la « **Loi 188** ») étant l'acte constitutif de la Chambre, nous sommes évidemment intéressés à ce que ses dispositions évoluent dans une direction qui soit compatible avec l'intérêt du public.

À cet égard, le Rapport nous laisse sur notre appétit. Contrairement à plusieurs précédents similaires, c'est un document de consultation qui invite à commenter des affirmations, constats et orientations, mais qui n'offre aucune analyse ou bilan documenté du système d'encadrement actuel, notamment au plan de la protection du consommateur de produits et services financiers (« **PSF** »). Ce Rapport ne contient aucune proposition de politique, ni aucune proposition législative précise sur les façons de bonifier la Loi et de mieux encadrer la distribution des PSF au Québec.

On doit comprendre que le ministre souhaite d'abord tester les analyses de son ministère, obtenir du milieu un éclairage additionnel qui lui permettra de poursuivre sa réflexion en meilleure connaissance de cause, et ce n'est que par la suite qu'il établira le « *diagnostic* » requis et proposera au gouvernement la politique qu'il entend finalement promouvoir.

Si cette évaluation est correcte, la démarche suivie ne surprend pas, considérant la nature des enjeux et l'immanquable diversité des positions en présence. L'approche est aussi très sage, car il y a effectivement plus à entendre sur ces enjeux que ce que le Rapport laisse transparaître.

La Chambre est donc heureuse d'apporter un point de vue qui se veut constructif afin d'aider le ministre à se baser sur un état de la situation aussi complet que possible dans la préparation d'une réévaluation de la LDPSF. Par ailleurs, nous soumettons que cette proposition devrait inévitablement faire ensuite l'objet d'une nouvelle consultation, afin que les intervenants puissent se prononcer.

L'historique des discussions qui ont entouré le cadre d'application de la LDPSF démontre d'ailleurs que la transparence d'une discussion publique des enjeux est un prérequis nécessaire à l'établissement de consensus. Or, la présente consultation est essentiellement privée, ce qui n'aide pas. D'où notre première demande.

La CSF recommande que toutes mesures à être incorporées à une politique, et toutes mesures législatives visant à modifier l'une des lois suivantes, ou toutes autres lois du secteur financier, pour donner effet (globalement ou à la pièce) à une telle politique, fassent l'objet de consultations préalables à l'Assemblée nationale afin de permettre à tous les intéressés, dont la Chambre de la sécurité financière, de faire valoir leur point de vue et d'interagir publiquement avec les parlementaires qui seront appelés à en faire l'étude détaillée. On parle ici de :

- la LDPSF;
- la *Loi sur les assurances*;
- la *Loi sur les valeurs mobilières* (« LVM »);
- la Loi sur l'AMF.

Sur des aspects particuliers — que plusieurs, dont nous sommes, espéraient définitivement réglés par les consensus que de nombreuses consultations passées ont permis de dégager — le Rapport invite à appuyer des hypothèses de solution sans fondement, qui sont autant d'attaques frontales contre la Chambre, sa mission et ses réalisations. Le présent mémoire explique pourquoi plusieurs de ces hypothèses sont des voies sans issue, d'abord du point de vue de la protection du public, mais aussi de la crédibilité de notre régime d'encadrement de la distribution des PSF au Québec.

2. La Chambre de la sécurité financière

La Chambre de la sécurité financière, le premier et unique *organisme d'autoréglementation reconnu* (« **OAR** ») multidisciplinaire au Canada, est une personne morale dont les quelque 32 000 membres sont les représentants (les « **professionnels en services financiers** » / « **membres** ») qui agissent ou non pour les cabinets ou courtiers inscrits (les « **cabinets** ») dans l'une ou l'autre des cinq disciplines de produits et services financiers spécifiées dans la Loi (les « **disciplines en services financiers** »). Ces disciplines sont les suivantes :

- le courtage en épargne collective;
- l'assurance de personnes;
- l'assurance collective de personnes;
- le courtage en plans de bourses d'études;
- la planification financière.

La CSF n'est pas un organisme gouvernemental, mais une personne morale à laquelle le législateur québécois a accordé le statut d'OAR. À ce titre, elle est soumise à la Loi sur l'AMF.¹ La Chambre est dite « à adhésion obligatoire », car ses membres doivent respecter ses règles et s'assujettir à sa surveillance sous peine d'être exclus et de perdre le droit d'exercer.

Depuis l'amorce de ses opérations, le 1^{er} octobre 1999, la CSF s'acquitte d'une seule et unique mission confiée par la LDPSF : **assurer la protection du public**. Elle veille à cette fin à la formation continue et la déontologie des professionnels de la distribution de PSF du Québec qui détiennent les certifications et inscriptions délivrées par l'Autorité, et elle administre un processus disciplinaire qui s'apparente à celui d'un ordre professionnel. Par ailleurs, la CSF est également habilitée à exercer les fonctions et pouvoirs additionnels qui peuvent lui être délégués en vertu de la Loi sur l'AMF.

L'originalité, l'unicité et la valeur de la Chambre résident dans sa multidisciplinarité.² Elle encadre cinq champs de pratique professionnelle distincts **mais** complémentaires, à la faveur de stratégies

¹ En vertu de la première *Loi sur l'Agence nationale d'encadrement du secteur financier*, la CSF détient le statut d'OAR reconnu depuis le 1^{er} février 2004. L'AMF a théoriquement le pouvoir, en vertu de la Loi sur l'AMF, de révoquer pour cause la reconnaissance que la Chambre a obtenue comme OAR par l'effet de la LDPSF. Inversement, la Chambre ne peut renoncer à cette reconnaissance sans l'autorisation préalable de l'AMF.

² Ses membres détiennent des certificats et autorisations dans 44 535 disciplines de pratique émis par l'AMF, puisque certains d'entre eux exercent dans plus d'une discipline. Au cours des 15 dernières années, le membership de la CSF s'est accru de 15,5 %.

et d'une gestion guidées par des valeurs de leadership, d'intégrité, de professionnalisme et de transparence. Cette multidisciplinarité juridictionnelle, très rare chez un même OAR, est unique au Canada. Elle témoigne de la capacité historique du Québec d'innover en matière de réglementation financière. Pour la Chambre et ses membres, c'est un acquis qui reflète les pratiques d'affaires du milieu et qu'il faut sauvegarder. La preuve n'est plus à faire que la vocation multidisciplinaire de la CSF — de par l'harmonisation et la cohérence des règles qu'elle permet d'une discipline en services financiers à l'autre — facilite la protection du public ainsi que la conformité à ces règles par ses membres actifs dans plusieurs de ces disciplines.

Pour l'aider à accomplir cette mission, le législateur a pourvu la Chambre d'un régime de gouvernance spécifique. Sa structure organisationnelle relève d'un conseil d'administration de treize membres, soit cinq administrateurs indépendants (ils étaient deux avant 2014) et huit administrateurs élus parmi ses membres, dont un est élu par l'assemblée générale des membres. Les membres du conseil sont soumis au *Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs de la Chambre de la sécurité financière*, et ils doivent respecter les devoirs et obligations des administrateurs de personnes morales prévus au *Code civil du Québec*. Les administrateurs indépendants sont nommés par le ministre des Finances sur recommandation du conseil d'administration. Le conseil est appuyé par une équipe interne de 66 personnes, qui opèrent à la faveur d'un budget d'opérations d'environ 11,5 M\$. Ce budget est financé intégralement par les cotisations des membres de la CSF (qui sont approuvées par ceux-ci) de même que par les revenus d'activités reliées à sa mission.

Le conseil est aussi appuyé par dix comités permanents :

- le comité de vérification et finances veille notamment au maintien de la santé financière de la CSF;
- le comité de vigie réglementaire fait des recommandations sur les enjeux et tendances liés à la réglementation du secteur;
- le comité de la formation et du développement professionnel avise le conseil sur les questions liées au maintien des compétences professionnelles requises pour exercer la profession ainsi qu'à l'encadrement de la formation continue obligatoire;
- le comité de nomination sélectionne et propose des candidatures aux postes d'administrateurs et de membres des comités;

- le comité de gouvernance s'assure de préserver la modernité de la gouvernance de la CSF, et fait en sorte qu'elle puisse s'appuyer sur des organes représentatifs, efficaces et au comportement éthique; et
- les cinq comités de la pratique professionnelle (un pour chacune des cinq disciplines en services financiers), qui formulent des recommandations sur les aspects liés à la réglementation, la déontologie et la conformité aux règles de cette pratique.

2.1 Un historique d'excellence

De 1905 à 1999, des milliers de personnes se sont investies dans le développement de l'identité des professionnels en services financiers adhérant à la CSF. Si au fil des ans le nom de l'association qui les a regroupés a changé, l'idée originale et les valeurs sont demeurées, soit la protection du public à travers une offre de services de haut niveau. Des dix-huit associations régionales qui se répartissaient le Québec à l'origine, à l'Association provinciale des assureurs-vie du Québec (APAVQ), de l'APAVQ à l'Association des intermédiaires en assurance de personnes du Québec (AIAPQ) et finalement, en 1999, de l'AIAPQ à la Chambre de la sécurité financière, l'ambition est toujours restée la même : le professionnalisme. C'est l'idéal qui a rassemblé nos membres et qui a incarné l'offre au public québécois d'une prestation de qualité, par des professionnels compétents, indépendants et respectueux des règles. Cet idéal unit, et guide toujours, les professionnels en services financiers et la CSF.

Toutes proportions gardées, la CSF est une organisation de taille relativement modeste considérant qu'elle regroupe près de 32 000 membres à travers tout le Québec et qu'elle couvre plusieurs champs de pratique qui rejoignent la grande majorité des Québécois. Son mandat est d'envergure, et il est réalisé selon les plus hauts standards d'excellence, mais aussi avec rigueur et efficience.

La Chambre n'a jamais reculé devant l'importance de maintenir le professionnalisme des membres comme condition d'exercice de leur activité, car c'est cette exigence qui offre la meilleure protection pour le public. Par des interventions de qualité, elle a contribué significativement au débat public sur des sujets qui sont au cœur de la pratique des professionnels en services financiers et de l'encadrement de l'industrie. Elle a valorisé la performance à tous les niveaux : celle de ses membres sur le plan de la qualité de la prestation; et sa propre performance comme organisme d'autoréglementation en lien avec sa mission de protection du public.

Au fil du temps, la CSF a posé les jalons qui étaient requis pour amener ses membres à suivre des pratiques qui répondent aux besoins du moment et sont empreintes de professionnalisme et d'intégrité. La Chambre a amélioré la performance de son organisation en y intégrant les meilleures pratiques managériales, opérationnelles et de gestion des ressources humaines. Dans le cadre des plans stratégiques triennaux qu'elle a adoptés et déployés depuis 1999, elle a mis en place un cadre réglementaire et des exigences de formation continue qui offrent aux Québécois l'accès à une prestation fiable et loyale de la part de ses membres.

Par sa culture entrepreneuriale, dynamique, axée sur les résultats et fondée sur les meilleures pratiques et par une proximité de tous les instants avec ses membres, les consommateurs et ses partenaires à travers le Québec, la CSF est aujourd'hui fermement ancrée et respectée dans la communauté financière canadienne.

2.2 Cadre juridique des membres de la Chambre de la sécurité financière

Dépendamment de la ou des disciplines ou catégories d'inscription dans lesquelles ils pratiquent, les membres de la CSF sont soumis à la LDPSF et/ou à la LVM ainsi qu'aux règlements adoptés en vertu de celles-ci, tels que le *Code de déontologie de la Chambre de la sécurité financière* et le *Règlement sur la déontologie dans les disciplines de valeurs mobilières*.

Certaines autres lois s'appliquent de façon connexe à l'exercice des activités des représentants, tels le *Code civil du Québec*, qui prévoit, par exemple, les dispositions relatives au mandataire et aux contrats d'assurance, la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé* et la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*.

2.3 Secteur d'activité et principales fonctions

Pour réaliser sa mission dans le meilleur intérêt du consommateur et maximiser la qualité de prestation de ses membres, la CSF fournit un encadrement déontologique des pratiques et de la formation qui répond aux meilleures pratiques et qui permet l'amélioration continue des connaissances de ses membres. Pour y parvenir, la CSF offre les services suivants :

- formation en conformité;
- gestion des dossiers de formation des membres;

- application et actualisation des règles déontologiques;
- enquêtes et processus disciplinaire;
- participation à diverses consultations portant sur des mesures réglementaires touchant l'encadrement et la pratique professionnelle et le régime auquel sont assujettis ses membres.

La CSF adopte des règles de déontologie et de formation continue pour que ses membres exercent leur activité de façon éthique, tout en veillant à leur développement professionnel. Le contexte de la crise financière de 2008 et des fraudes médiatisées a montré l'importance d'établir clairement, au vu et au su de tous, nos attentes en matière de compétence et de déontologie.

La Chambre administre aussi, avec le concours de ses membres, un processus disciplinaire qui permet d'appliquer ces règles et de voir à leur observance.

Dans l'optique de protéger le public, la CSF accorde une grande importance au fait d'agir dans une optique proactive aussi bien que réactive ou punitive. C'est pourquoi la formation continue obligatoire et le développement professionnel en lien avec l'évolution de la pratique constituent des pièces maîtresses de son succès.

2.4 Réalisations de la CSF

La Chambre a fait ses preuves dans l'exercice de ses responsabilités au cours des années. Elle a monté une organisation qui fait l'envie et dont les vues sont régulièrement sollicitées par plusieurs intervenants gouvernementaux ou de l'industrie à travers le Canada. Elle s'est acquittée de sa mission avec loyauté, dévouement et succès. Depuis plus de 15 ans, c'est la Chambre qui a livré la marchandise en matière d'épargne collective au Québec, et non pas la Mutual Fund Dealers Association (« **MFDA** »).

La crédibilité de la CSF s'est installée au cours des dernières années et c'est maintenant un partenaire recherché tant pour le public que pour les professionnels qu'elle encadre. Les sondages menés par la Chambre auprès de ses membres³ et du public⁴ affichent des résultats éloquentes :

³ Sondage Ad hoc recherche – juillet 2013.

⁴ Sondage Ad hoc recherche – avril 2014.

- 91 % des membres se déclarent satisfaits de la performance globale de la CSF;
- 98 % des membres trouvent important que la CSF voie au respect de la déontologie de la profession;
- 95 % du public affirme que la mission de la Chambre est utile;
- 84 % du public estime que la CSF a contribué à améliorer la perception d'honnêteté de la profession en sécurité financière.

De plus, le journal *Finance et Investissement* a classé la CSF au premier rang d'une analyse comparative de la productivité au sein d'un groupe de référence de sept régulateurs et OAR au Canada.⁵

La recherche systématique du travail bien fait et de la qualité fait partie intégrante de la culture de la CSF. Ce souci de l'excellence a été reconnu en 2014 lorsque la Chambre a obtenu la « Mention 2014 » des Grands Prix québécois de la qualité. Ces prix constituent la plus haute distinction remise annuellement par le ministère de l'Économie, de l'Innovation et des Exportations du Québec et par le Mouvement québécois de la qualité aux organisations qui se démarquent par la qualité de leur gestion et leur performance globale. Ces prix sont décernés au terme d'un processus d'évaluation rigoureux comprenant plusieurs étapes, dont un audit complet.

Cette culture se reflète également dans les évaluations de notre régulateur, l'AMF. Dans son plus récent rapport d'inspection, l'Autorité s'est en effet déclarée satisfaite de la façon dont la CSF menait sa mission de protection du public, confirmant qu'elle le faisait en toute conformité avec la législation applicable.⁶

Parce qu'elle est soucieuse de la qualité et de la pertinence des services qu'elle offre à ses membres dans le cadre de sa mission, la CSF effectue régulièrement des sondages afin de déterminer les tendances, les besoins et les attentes face à sa prestation de services et afin de connaître les produits et services qui sont les plus recherchés. L'objectif est d'améliorer la qualité de la prestation des représentants et d'offrir une meilleure protection au public.

⁵ Jean-François Parent, « Productivité réglementaire : la CVMO, cancer canadien », *Finance et Investissement*, 9 avril 2013.

⁶ Rapport d'inspection de la Chambre par l'AMF du 18 juin 2012.

C'est ce qui a permis l'intégration d'améliorations novatrices au sein de son offre de services de réglementation, dont le site Internet Info-déonto⁷ et un cours obligatoire de 3 UFC en conformité,⁸ qui obtient un taux de satisfaction de 94 %. Ces produits modernes, audacieux et accessibles axés sur la qualité de la prestation, les obligations déontologiques et les exigences de conformité font l'envie de l'industrie des PSF et des organisations réglementaires qui œuvrent dans des marchés connexes.

Voici quelques autres réalisations ou accomplissements de la CSF au cours des dernières années :

- 2008 – La CSF instaure les Prix Excellence, qui visent à reconnaître des membres qui se démarquent par leur éthique professionnelle et l'excellence de leur pratique;
- 2012 – Création de la Direction du développement professionnel et de la conformité des pratiques et révision de l'offre de formation;
- 2015 – La CSF obtient un jugement rassurant pour la protection des investisseurs qui reconnaît l'étendue de ses pouvoirs d'enquête⁹.

2.5 L'encadrement déontologique, disciplinaire et de formation continue

Le mécanisme de gestion des plaintes (par lequel la CSF répond aux plaintes des consommateurs et en effectue une gestion efficace, adaptée à la situation) et la gestion de la discipline professionnelle de la Chambre offrent aux différentes parties prenantes — consommateurs de PSF, organismes de protection du public, représentants, cabinets de services financiers, courtiers en épargne collective, institutions financières fournissant des PSF, et autres — les moyens d'exprimer leur insatisfaction à l'égard d'un membre de la Chambre ou de sa prestation de services.

En plus de devoir respecter les dispositions applicables de la LDPSF, le syndic et le comité de discipline sont soumis à l'application de certaines dispositions du *Code des professions*. Depuis le sommet de 2009 (année post-crise financière mondiale), où la CSF a reçu 700 demandes

⁷ Le site Info-déonto, lancé en 2011, a été développé d'abord à l'intention des membres de la Chambre. Il s'agit d'une plateforme bidirectionnelle qui étaye, de façon transparente, l'information quant aux meilleures pratiques de représentation, de conseil et de service.

⁸ Ce cours, conçu à partir de nombreuses analyses de la pratique professionnelle des membres, s'appuie sur des mises en situation créées à l'aide de cas réels issus de décisions du comité de discipline, de témoignages et d'une vigie des pratiques de l'industrie. De plus, le contenu a été enrichi par des groupes de discussion composés de divers experts et de membres de la Chambre provenant de différents horizons.

⁹ *Champagne c. Banque Canadienne Impériale de Commerce (CIBC)*, 2015 QCCS 1890.

d'enquête, le nombre de dossiers d'enquête reçus se quantifie comme suit : 652 en 2010; 651 en 2011; 671 en 2012; 501 en 2013; et 529 en 2014. Au cours des cinq dernières années, le syndic de la CSF a ouvert en moyenne annuellement 475 dossiers d'enquête sur l'activité de membres.

Le comité de discipline de la CSF est composé d'un président et d'un vice-président qui sont nommés par le ministre des Finances, de cinq présidents suppléants ainsi que de 69 membres de la CSF qui sont nommés parmi les représentants des diverses disciplines afin que les membres appelés en audience disciplinaire puissent être jugés devant un tribunal composé de leurs pairs. Au cours des cinq dernières années, 62 plaintes disciplinaires ont été déposées annuellement, en moyenne, devant le comité de discipline de la CSF. Au cours de cette période, le travail préalable d'enquête et de vérification diligente effectué par la CSF relativement aux dossiers de plaintes a permis d'obtenir des condamnations dans 95,4 % des cas à l'égard des chefs d'infraction qui ont été déposés.

Les décisions du comité de discipline de la CSF qui condamnent à payer des frais ou des amendes sont exécutoires même si un représentant quitte l'industrie ou n'est plus membre de la Chambre.

À travers la gestion du processus disciplinaire, les professionnels de la Chambre reçoivent une multitude d'informations et constatent les patterns problématiques. Cette vigie permet de comprendre les besoins du public autant que ceux des membres et de proposer des ajustements et améliorations continus.

En termes de prévention, la Chambre joue un rôle déterminant par la formation continue de ses membres. Les consommateurs ont rarement les connaissances qui leur permettent de comprendre les subtilités et les modalités des produits et services financiers. S'ils doivent s'en remettre à leurs conseillers, ils veulent pouvoir le faire en ayant la conviction que leur argent sera bien investi et leurs besoins satisfaits. C'est là qu'intervient la CSF, qui s'assure que les consommateurs ont accès à des représentants bien formés et bien au fait des évolutions du marché.

La protection de l'avenir financier du public épargnant nécessite en effet que nos membres acquièrent, maintiennent, mettent à jour, améliorent et approfondissent leurs connaissances et leurs habiletés liées à l'exercice de leurs activités professionnelles. La formation continue

obligatoire contribue ainsi à notre mission de protection du public en donnant aux représentants les outils nécessaires pour mener des prestations sans faille en lesquelles les épargnants peuvent avoir confiance.

Afin de voir au déploiement des activités de formation continue les mieux adaptées aux marchés et aux clientèles, la CSF dispose d'une politique qui énonce ses attentes envers les fournisseurs et les formateurs concernant le contenu, la reconnaissance et la tenue des activités.

De son côté, la CSF développe ses propres formations à partir d'analyses des pratiques révélées par la vigie réglementaire et les causes disciplinaires. Par exemple, la CSF a élaboré et diffusé des activités de formation en salle et à distance sur le régime volontaire d'épargne retraite (RVER) dès l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions législatives au Québec à cet égard afin d'aider les représentants à offrir ce nouveau produit en toute conformité.

Pour donner une idée de ce qu'est la prestation de services de réglementation de la CSF en matière de formation continue des professionnels en sécurité financière, voici quelques chiffres qui démontrent l'ampleur de la tâche que nous accomplissons :

Formation continue à la Chambre / 5 dernières années						
	2010	2011	2012	2013	2014	Moyenne annuelle
Formations reconnues	2 244	2 082	2 082	2 053	2 010	2 094
UFC acquises par les membres	859 320	859 320	804 565	804 565	813 013	828 157

- Environ **2 100 activités de formation** sont reconnues chaque année;
- Une moyenne de **50 heures de formation** sont suivies par chaque membre par période de référence;
- **25 000 appels** sont logés au centre d'appel par année.

3. Un organisme d'autoréglementation de proximité

Le recours aux OAR a été la pierre d'assise sur laquelle les gouvernements et régulateurs ont traditionnellement trouvé appui. Ces structures d'autorégulation sont appréciées des intervenants de l'industrie parce qu'elles peuvent refléter leurs valeurs d'éthique du commerce, et surtout parce qu'elles sont en mesure d'appliquer des règles qui, plus efficacement que la législation formelle, réagissent aux développements rapides du marché et accompagnent l'évolution des pratiques d'industrie.

L'action des OAR repose sur un postulat qui veut que l'encadrement des personnes réglementées et la protection de ceux qui en bénéficient — les consommateurs — soient plus efficacement assurés par des organismes d'industrie :

- dont les réglementés doivent obligatoirement être membres pour être autorisés à opérer;
- qui sont supervisés par un régulateur du secteur public;
- qui opèrent sous une structure de gouvernance autonome;
- qui offrent à leurs membres, au sein de leurs organes décisionnels, une représentation par l'entremise d'élus qui sont issus du métier ou qui le connaissent bien;
- qui assujettissent conventionnellement ces membres à des normes et règles qui contribuent à la qualité du service et à la réputation de l'industrie; et
- qui disposent d'une souplesse, d'une expertise et d'une proximité du marché qui leur permettent d'assurer, mieux que quiconque au quotidien, la surveillance de la conformité aux règles de leurs membres de même que leur discipline en cas de contravention.

Les OAR sont devenus avec le temps des intervenants incontournables pour la protection du public dans le secteur financier au Canada. Ils jouent aujourd'hui un rôle de première ligne qui est tellement crucial que les professionnels des valeurs mobilières sont maintenant régis par des règles qui, en très grande majorité, sont adoptées par les OAR et non pas directement par les régulateurs.

Les législateurs et régulateurs sont naturellement enclins à encourager et à reconnaître l'action de ces organisations en leur déléguant des pouvoirs. Les conditions auxquelles ils le font visent souvent à favoriser la transparence des fonctions d'élaboration et d'application de règles des

OAR, l'efficacité dans l'utilisation des ressources qui proviennent des cotisations de leurs membres, l'égalité de traitement des membres à l'intérieur d'un système de gouvernance et de discipline par les pairs, de même que l'imputabilité vis-à-vis des régulateurs. Ces objectifs sont universellement reconnus dans les législations en valeurs mobilières des principales économies du monde.

Pour bien camper le caractère de la CSF et les bénéfices de son action pour le public, le régulateur et l'État québécois, il importe de rappeler ces caractéristiques qui la distinguent.

3.1 Nos caractéristiques d'OAR

La CSF respecte toutes les exigences que les lois du Québec imposent à un OAR comme condition à sa reconnaissance par l'AMF :

- nous protégeons le public en encadrant et formant les professionnels en services financiers. Ainsi, nous contribuons à maintenir la confiance et favorisons le bon fonctionnement et le développement du secteur financier au Québec;¹⁰
- nous nous assurons de réglementer également nos membres. De cette façon, nous ne faisons pas obstacle à la saine concurrence;¹¹
- nous avons une structure de gouvernance et de gestion qui nous permet d'exercer nos fonctions et pouvoirs de manière objective, équitable et efficace;¹²
- nous disposons de ressources financières appropriées pour exercer notre mission;¹³
- nos pouvoirs décisionnels sont exercés par des personnes qui résident au Québec.¹⁴

La CSF présente également les autres attributs reconnus d'un OAR tels que l'International Council of Securities Associations (ICSA) les a définis en 2006, notamment :¹⁵

- nous sommes assujettis à la surveillance de l'AMF, qui dispose de pouvoirs très étendus sur notre organisation;
- les objets de la CSF étant reliés à la mission de l'AMF, ils servent l'intérêt public;

¹⁰ Art. 67 al. 2 Loi sur l'AMF.

¹¹ Art. 71 Loi sur l'AMF.

¹² Art. 68 al. 1 Loi sur l'AMF.

¹³ Arts. 68 al. 1 Loi sur l'AMF et 320 al. 2 LDPSF.

¹⁴ Art. 69 Loi sur l'AMF.

¹⁵ Voir *Self-Regulation in Financial Markets : An Exploratory Survey*, ICSA Secretariat, septembre 2006, p. 25. (http://www.icsa.bz/img/research_pdf/Self-RegulationFinancialMarkets.pdf) L'ICSA est l'organisation supranationale prééminente regroupant les OAR en valeurs mobilières, dont l'action est reconnue par les institutions financières internationales et les organisations supranationales de normalisation financière telle l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV / IOSCO).

- dans le but de mieux remplir sa mission de protection du public, la CSF peut se faire confier, par délégation de l'AMF et avec l'approbation du gouvernement (arts. 312 LDPSF et 61 Loi sur l'AMF), des fonctions et pouvoirs additionnels à ceux qui lui proviennent de la LDPSF;
- la CSF adopte des règles que ses membres ont une obligation légale de respecter.¹⁶ Ces règles énoncent des principes de conduite qui conservent plus facilement leur actualité face à l'évolution des produits et des pratiques, vu l'application qui en est faite par les instances disciplinaires de la CSF;
- le syndic de la CSF agit sur plainte ou dénonciation; si une telle plainte ou dénonciation démontre qu'une contravention aux règles peut avoir été commise, il enquête. S'il juge qu'il y a eu infraction, le contrevenant peut être traduit devant notre comité de discipline;
- le syndic peut également agir de son propre chef pour enquêter sur une situation particulière; c'est notamment ce qui se produit dans le cadre d'échanges d'information avec l'AMF ou avec les autres OAR québécois ou canadiens;
- le comité de discipline est formé d'un président et d'un vice-président nommés par le ministre des Finances et de membres de la CSF; le processus qui y est suivi en est donc un de *justice par les pairs*; le membre trouvé coupable peut perdre son appartenance à la CSF, qui est une condition de maintien de son droit de pratique;
- le personnel du syndic mène des enquêtes, mais n'effectue pas d'inspections périodiques des membres ou des cabinets, comme peut le faire l'AMF; il n'y a donc aucune duplication ni dédoublement de coûts directs à ce chapitre;
- la CSF ne mène aucune activité de représentation des intérêts de ses membres¹⁷ ni aucune autre activité à caractère commercial qui soit susceptible d'entrer en conflit avec sa mission et sa vocation d'autoréglementation.

Toutes ces caractéristiques structurelles et opérationnelles d'OAR font de la CSF un partenaire que l'Autorité et tous les gouvernements qui ont dirigé le Québec ont jugé indispensable de s'adjoindre au service du consommateur québécois de PSF. Ce choix a été salué par la vaste

¹⁶ Les règles de déontologie de la CSF sont basées sur des principes et représentent un corpus réglementaire souple, succinct, et qui malgré ce que laisse entendre le Rapport, n'est pas un fardeau de gestion de conformité soit pour les représentants, soit pour les cabinets qui sont responsables de la conformité de ces représentants.

¹⁷ La Chambre a d'ailleurs fait migrer, en 2014-2015, ses sections régionales au sein d'un organisme distinct et indépendant afin de dissiper tout doute. De même, en 2006, l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières a séparé ses activités au sein de l'Organisme canadien de réglementation en valeurs mobilières et de l'Association canadienne du commerce des valeurs mobilières.

majorité des intervenants entendus lors de multiples consultations publiques tenues à l'Assemblée nationale du Québec depuis 1996.¹⁸

Finalement, la création de la CSF et sa reconnaissance comme OAR ont pleinement contribué à l'atteinte des objectifs tracés par les gouvernements.

3.2 Les avantages d'un OAR

Bien qu'il nous soit évident qu'une structure de réglementation qui fait appel à des OAR est la plus efficace, il est bon de rappeler l'importance des OAR et en quoi ils supplantent les structures de réglementation qui ne font intervenir qu'un régulateur étatique.

On constate en effet que généralement, la structure d'OAR permet de:

- a) mobiliser facilement dans ses rangs une **expertise de pointe** sur les matières qu'on lui donne pour mission de réglementer;
- b) mettre à contribution une **efficience administrative et budgétaire**;
- c) démontrer une **efficacité d'intervention** qui lui permet de réglementer ses membres avec souplesse et équilibre et, très souvent, d'intervenir plus rapidement pour faire cesser les comportements préjudiciables au public et à la réputation de l'industrie;
- d) démontrer en tout temps l'**objectivité décisionnelle** requise par l'entremise des structures disciplinaires et de gouvernance qu'il se donne.

Voyons comment et pourquoi ces avantages sont si utiles aux régulateurs et aux gouvernements.

Expertise de pointe

Dans le secteur financier, les OAR regroupent des personnes physiques ou morales qui, du fait qu'elles mènent une activité réglementée, en acquièrent une connaissance et une expérience fines. Comme mentionné dans la décision Métivier,¹⁹ la « [...] *préservation d'une telle expertise est extrêmement importante au plan économique. Un encadrement adéquat favorise l'intégrité et l'efficacité des marchés financiers. Ces deux caractéristiques favorisent une meilleure allocation*

¹⁸ Notamment dans le cadre de consultations particulières de la Commission des finances publiques de l'Assemblée nationale sur le *Rapport quinquennal sur la mise en œuvre de la Loi sur les intermédiaires de marchés* (1996), le *Projet de loi 188* (1998), la *Loi 107* (2002), visant à entendre le Bureau de transition de l'encadrement du secteur financier (2003), ainsi que sur la mise en place de l'Agence nationale d'encadrement du secteur financier (2003).

¹⁹ *Métivier c. Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières (ACCOVAM)*, [2005] QCBDRVM 6, p. 16.

des ressources, diminuent le coût de capital pour l'ensemble des entreprises et permet au Québec de s'arrimer aux grands principes internationaux. »

L'autoréglementation fait en sorte que les membres de l'OAR se trouvent disciplinés par des pairs, au sein d'un organisme dont la nature même fait qu'il est plus familier avec les subtilités de l'activité et de la gestion quotidiennes de l'industrie concernée.

En s'appuyant sur la contribution de membres actifs dans l'industrie, dont ceux qui sont élus ou nommés à ses structures de gouvernance et disciplinaire, l'OAR obtient un accès naturel et immédiat à l'information qui lui est indispensable pour autoréglementer les pratiques qui doivent l'être, gérer efficacement les situations (souvent complexes) où il y a infraction à ses règles, et prendre en temps utile les mesures correctrices qui s'imposent pour protéger le public.

En somme, l'OAR est en quelque sorte un régulateur de « première ligne ». **Il exerce une surveillance de proximité** : son action est plus proche des développements du marché; il comprend mieux les opérations que réalisent ses membres et ceux pour lesquels ils agissent; il est continuellement mis au fait des pratiques et processus que suivent ses membres pour mener leurs opérations réglementées au jour le jour. Il le fait plus facilement, plus rapidement et à moindre coût que le régulateur qui supervise ses opérations.

Efficiences administrative et budgétaire

L'autoréglementation permet d'éviter à l'État les coûts prohibitifs et les inefficiences d'une réglementation et d'une surveillance directe, par un régulateur gouvernemental, de marchés financiers où d'innombrables opérations sont menées chaque jour. S'il en coûte plus cher à ce régulateur pour s'acquitter lui-même de ces tâches normalement exécutées par l'OAR, il y aura accroissement (et non réduction) du « *fardeau réglementaire et pécuniaire* » auquel réfère le Rapport, avec une réactivité moindre dans le contrôle de ces opérations, car il n'est pas de la nature du régulateur d'y être constamment impliqué.

D'un autre côté, le modèle d'OAR établit un équilibre de performance entre les ressources de l'industrie elle-même et celles de l'État : d'un côté, il permet aux réglementés d'être assujettis à une surveillance par leurs pairs, autofinancée et plus proche d'eux; de l'autre, il offre au régulateur, qui reconnaît l'OAR, la possibilité d'utiliser plus efficacement le levier de ressources limitées. Le régulateur peut ainsi se concentrer sur les questions plus fondamentales de

réglementation de l'industrie et la répression des infractions pénales aux lois qu'il administre, tout en surveillant l'exercice par l'OAR des fonctions et pouvoirs qu'il lui délègue. Des gains d'efficacité en résultent, car le régulateur n'a plus à contrôler lui-même une multitude d'intervenants et d'opérations qu'il ne peut gérer aussi efficacement que l'OAR à coût comparable.

Il est plus facile pour un OAR de s'adjoindre les services de membres figurant parmi les meilleurs professionnels de l'industrie pour l'aider :

- a) à s'acquitter de ses responsabilités à l'égard de représentants rattachés à des cabinets dont les opérations sont de plus en plus complexes et spécialisées;
- b) à réagir rapidement aux problématiques nouvelles de marché qui, par les impacts qu'elles peuvent comporter sur la conduite des représentants, risquent d'affecter la sécurité financière du public.

La concertation, l'entraide et la mise en commun de ressources entre OAR à des fins de contrôle et de surveillance interterritoriales sont plus faciles à réaliser, moins coûteuses et beaucoup moins sujettes aux contraintes juridictionnelles auxquelles doivent faire face les régulateurs gouvernementaux.

Enfin, la CSF s'autofinance à 100 %. Contrairement aux intervenants du secteur public ou des sociétés d'État, ses budgets de dépenses ne sont soumis qu'à l'approbation de ses organes de gouvernance. Bien plus, dans le cas de la Chambre, le montant de la cotisation de ses membres, qui représente son financement, est approuvé par ceux-ci, ce qui leur permet de se prononcer formellement sur le rapport qualité/prix des services de réglementation de leur OAR.²⁰

Efficacité d'intervention

La CSF apporte à l'AMF des ressources et une contribution complémentaires qui, dans les marchés d'aujourd'hui, sont indispensables à la performance d'un régulateur de ce niveau. À cette fin, par sa proximité au marché, elle met à contribution une prestation pertinente et une rapidité

²⁰ Une dernière augmentation de 25 \$ faisant passer la cotisation annuelle de 285 \$ à 310 \$ a été approuvée au cours de l'assemblée générale annuelle de la Chambre du 4 juin 2015.

d'intervention complémentaires à la mission de l'Autorité, afin de prévenir ou réprimer les comportements de ses membres qui pourraient être préjudiciables au public.

Les principes de déontologie et de bonne conduite des affaires appliqués par les instances disciplinaires d'un OAR, comme la CSF, permettent aussi de réagir rapidement à l'innovation constante des produits et pratiques d'affaires de l'industrie financière. L'OAR peut ainsi veiller à ce que les standards qu'il applique demeurent élevés et que leur respect soit facile à vérifier. Le public s'en trouve mieux protégé, et la tâche de superviser l'OAR est remplie d'autant plus efficacement par son régulateur.

En somme, les OAR réalisent par leur action un équilibre synergique entre les normes réglementaires qu'ils adoptent et les considérations d'affaires qui animent leurs membres. Cet équilibre permet à la fois de bien protéger le public et de lui donner accès à une distribution efficace de PSF, sans interférer dans la concurrence que se livrent entre eux les membres ni les priver d'un traitement réglementaire égal et équitable. De cette façon, l'OAR contribue à maintenir la confiance du public et à favoriser le développement de l'industrie où opèrent ceux qu'il réglemente.

L'objectivité décisionnelle

On reproche parfois à l'OAR d'être en conflit d'intérêts en raison du fait que c'est l'industrie elle-même qui s'acquitte de sa réglementation par l'entremise de l'organisme.

Or, l'expérience vécue par la CSF et les autres OAR canadiens démontre que pour avoir du succès à ce chapitre, les membres d'OAR ont tendance à aligner leurs propres intérêts sur ceux de leurs clients, les investisseurs et consommateurs de PSF actuels ou potentiels. Les professionnels réalisent fort bien qu'il est dans leur intérêt de chercher à protéger le public le plus efficacement possible contre les comportements déviants de certains de leurs pairs.

Cette dynamique, qui fait la richesse d'un processus disciplinaire en contexte d'autoréglementation, mitige de beaucoup les risques. Les OAR déploient des mécanismes structurels visant à assurer leur indépendance à l'encontre des considérations commerciales

propres à leurs membres ou, dans le cas des professionnels en services financiers, des considérations commerciales propres aux cabinets auxquels ils sont rattachés.²¹

C'est notamment ce qu'a fait la *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le secteur financier* le 14 juin 2013, en amendant la LDPSF à la demande de la CSF pour modifier la composition de son conseil d'administration et porter à 5 sur 13 le nombre d'administrateurs indépendants nommés par le ministre.

De plus, en 2014-2015, la CSF a resserré sa structure pour dissiper l'impression qu'en plus de sa mission de protection du public, elle pouvait mener des activités de promotion des intérêts de ses membres. Elle a ainsi modifié ses règlements internes avec l'approbation de l'AMF et fait migrer ses anciennes sections régionales vers une nouvelle organisation d'industrie indépendante, le Conseil des professionnels en services financiers, tout en s'assurant de maintenir sa structure d'imputabilité de gestion auprès d'un collège électoral composé de représentants provenant de toutes les régions du Québec.

En résumé

L'expertise, l'efficacité, l'efficacité d'intervention et l'objectivité décisionnelle qui caractérisent la CSF à titre d'OAR reconnu font qu'elle contribue avec force à la qualité de la structure d'encadrement mise sur pied par la LDPSF depuis 1998. L'intégrité et le professionnalisme de ses membres bénéficient du même coup à l'industrie.

Les bénéfices associés à l'autoréglementation de la CSF favorisent aussi la réalisation de la mission de l'AMF. Ils optimisent les mécanismes de protection du public et maintiennent la confiance face à l'évolution des conditions du marché des PSF au Québec.

Loin d'être un fardeau, l'autoréglementation contribue à l'allègement réglementaire en faisant entrer en scène des OAR agiles, qui opèrent à moindre coût, dont la gouvernance est représentative de l'industrie et du public, et dont la gestion financière est efficace. L'ensemble de ces arguments constitue le socle même de la pertinence de la CSF.

²¹ Cette indépendance de principe du professionnel membre de la Chambre par rapport au cabinet dont il est l'employé serait nécessairement mise à mal dans le cas des cabinets assureurs, si l'hypothèse d'un régime d'autodiscipline de ces assureurs proposée par le Rapport devait être retenue.

Pour la CSF, il est primordial de continuer à miser sur le modèle d'autoréglementation multidisciplinaire qu'elle incarne et de le développer, car son apport permet d'améliorer sans cesse la qualité de la protection du consommateur de PSF au Québec. La Chambre est le seul organisme d'autoréglementation qui soit en position d'allier l'expertise, l'efficacité d'intervention et l'objectivité décisionnelle requises pour assurer un encadrement adéquat de la distribution des PSF au Québec, et qui puisse accompagner l'évolution de l'industrie en offrant une formation et un encadrement multidisciplinaire des professionnels en services financiers.

4. Les objectifs de la LDPSF et son évolution

« La Loi sur la distribution de produits et services financiers (LDPSF) a été adoptée en 1998. [...] son principal objectif était de moderniser et d'accroître les dispositions relatives à la protection du consommateur. La LDPSF devait mettre en place un nouveau cadre concurrentiel, moderne et équitable pour assurer une offre diversifiée de produits et de services financiers. Elle devait simplifier le cadre réglementaire et n'imposer que le fardeau strictement nécessaire, de façon à permettre un fonctionnement efficace de l'industrie des services financiers et, en particulier, du secteur de l'assurance. »

Rapport, p. 5.

Le 1^{er} octobre 1999, la Loi 188 remplaçait l'ancienne *Loi sur les intermédiaires de marché* (« **Loi 134** ») qui, en juin 1996, avait fait l'objet d'un premier (ce serait aussi le dernier) rapport quinquennal du ministre responsable de son application.²² Dans ce rapport, le ministre responsable décrivait comme suit les objectifs qui guideraient plus tard l'adoption de la Loi 188 :

- a) renforcer la protection du consommateur et de l'investisseur tout en lui permettant un accès aux PSF au meilleur coût possible;
- b) optimiser le décloisonnement des réseaux de distribution de PSF;
- c) contrôler les coûts inhérents à l'encadrement et à la réglementation de la distribution des PSF;
- d) simplifier et uniformiser l'encadrement des intermédiaires de marché;
- e) affirmer et préserver la compétence du Québec dans la distribution des PSF.²³

²² *La distribution de produits financiers aux particuliers: relever résolument le défi du changement — Rapport quinquennal sur la mise en œuvre de la Loi sur les intermédiaires de marché*, juin 1996, Bernard Landry, vice-premier ministre et ministre d'État de l'Économie et des Finances, ministère des Finances.

²³ *Ibid.*, p. 2. Ces objectifs furent repris par la Commission du budget et de l'administration de l'Assemblée nationale, qui a étudié ce rapport quinquennal lors d'audiences publiques tenues les 24, 25 et 26 septembre et les 9, 16 et 17 octobre 1996, dans un rapport unanime auquel on se référerait par la suite sous le nom de « Rapport Baril ».

Même si l'adoption de la Loi 188 a demandé beaucoup de compromis et une bonne dose de pragmatisme, la pertinence de ces objectifs n'a jamais été remise en question par les parlementaires. Au contraire, ces objectifs ont été confirmés à de nombreuses reprises, plus particulièrement à l'occasion de la réflexion qui a présidé à la mise sur pied de l'AMF, dont celle réalisée par le Groupe de travail sur l'encadrement du secteur financier dans un rapport (le « **Rapport Martineau** ») auquel renvoient les analyses du ministère des Finances.²⁴

Le Québec compte maintenant sur des acquis solides sur lesquels le secteur des PSF peut bâtir le futur. Nous n'avons rien à gagner et tout à perdre à démanteler ce qui a été réalisé au Québec depuis 1998 en matière d'encadrement de la distribution des PSF. Le faire engendrerait des reculs pour le secteur financier québécois.

Pour la CSF, il est primordial de ne pas mettre de côté tout ce qui a été réalisé depuis 1998 dans le domaine des PSF et qui sert de façon admirable la protection du public québécois, sans effectuer une étude approfondie des conséquences sur l'expertise en PSF qu'on retrouve au Québec et tenir des audiences publiques pour en débattre. Nous n'avons rien à gagner et tout à perdre à démanteler ce qui a été réalisé au Québec en matière d'encadrement de la distribution des PSF. Il faut miser sur les acquis qui fonctionnent déjà bien et les faire évoluer en fonction du contexte d'aujourd'hui, au lieu de faire table rase de nos réalisations.

Par la Loi 107, la Loi 188 a été amendée pour accorder à la Chambre un statut d'OAR reconnu au sens de la Loi sur l'AMF, une mesure qui a modifié en profondeur le caractère institutionnel que lui avait initialement conféré la Loi 188. La CSF est ainsi devenue le premier OAR multidisciplinaire au Canada avec, à ses côtés, la ChAD, qui s'est vu confier le même statut à l'égard de deux disciplines relatives à l'assurance de dommages.²⁵

Vu les particularités et les différences très nettes entre les disciplines en services financiers et celle de l'assurance de dommages, l'existence des deux chambres est une nécessité que tous reconnaissent depuis l'adoption de la Loi 134. Sur ce plan, nous pouvons témoigner du fait que le Rapport ne reflète pas la réalité historique de décisions auxquelles la CSF a été étroitement associée. Contrairement à ce que laisse entendre le Rapport, il a été admis qu'il s'imposait

²⁴ Pour un encadrement intégré et simplifié du secteur financier au Québec, Rapport du Groupe de travail sur l'encadrement du secteur financier, décembre 2001. On y lit que, « *avant d'apporter des modifications à la structure actuelle d'encadrement, le Groupe de travail a déterminé les principes qui l'ont guidé dans la conception d'une structure d'encadrement. [...] la protection du consommateur; - la réduction du fardeau administratif; - le respect des champs de compétence du Québec; - l'efficience et l'efficacité; [...]* ».

²⁵ Cette multidisciplinarité distinctive de la CSF est toujours unique au Canada, parmi les OAR.

d'adjoindre à l'AMF deux OAR complémentaires distincts pour tenir compte de ces différences et assurer une efficacité optimale dans l'autoréglementation de ces différentes disciplines en fonction de leur caractère connexe naturel.

C'est aussi à un OAR que l'AMF a eu recours dans les disciplines de valeurs mobilières autres que l'épargne collective, en reconnaissant l'Organisme canadien de réglementation du commerce des valeurs mobilières (« **OCRCVM** »), et ce que le vérificateur général de l'Ontario suggère de faire à la Commission des services financiers de l'Ontario en matière d'assurance.²⁶

À la suite du dépôt du Rapport Martineau, le contexte d'intégration de plusieurs autorités de réglementation au sein de l'AMF devenait propice à la reconnaissance des deux chambres (et plus tard de l'OCRCVM) à titre d'OAR sous la supervision de la nouvelle Autorité, de manière à ce qu'elles remplissent leur mission respective. Le gouvernement a jugé que la structure d'autoréglementation serait un pilier solide autour duquel bâtir l'encadrement de la déontologie et de la formation d'une multitude de professionnels du secteur des PSF.²⁷ Il a aussi estimé que plusieurs traits caractéristiques des OAR et les avantages associés à leur contribution dans la structure d'encadrement en faisaient des délégués naturels de l'AMF et des prestataires efficaces au bénéfice du public et du secteur financier.

5. Le contexte et l'évolution

« Il n'y a pas, dans le reste du Canada, de loi équivalente à la LDPSF puisque, en général, les lois sectorielles régissent la distribution des produits qu'elles encadrent. En valeurs mobilières, les autres provinces ont opté pour un système de reconnaissance d'organismes d'autoréglementation (OAR). [...] L'Organisme canadien de réglementation du commerce des valeurs mobilières (OCRCVM) est l'organisme d'autoréglementation reconnu par toutes les provinces et territoires. Il surveille les courtiers en placement et l'ensemble des opérations effectuées sur les marchés boursiers et les marchés de titres d'emprunt au Canada, y compris au Québec. Dans le domaine du courtage en épargne collective, l'Association canadienne des courtiers en fonds mutuels (ACFM) est l'OAR reconnu au Canada, sauf au Québec. En assurance, il n'y a pas d'OAR canadien pour les distributeurs.

²⁶ La Commission des services financiers de l'Ontario est l'équivalent de l'AMF dans les domaines de l'assurance (http://www.auditor.on.ca/fr/rapports_fr/fr14/303%20AR14%20fr.pdf) – Le vérificateur général déclare que « la CSFO doit étudier des occasions de transférer une plus grande part de ses responsabilités au titre de la protection de l'intérêt public et du renforcement de la confiance du public à de nouvelles associations d'autoréglementation ou aux associations existantes étant surveillées par la CSFO. »

²⁷ Déjà en 1982, la *Loi sur les valeurs mobilières* qualifiait ces personnes de « *professionnels du marché* », démontrant ainsi que la qualité de professionnel qui fait la fierté de nos membres n'a jamais été exclusive aux ordres professionnels. Voir le mandat de l'ancienne Commission des valeurs mobilières du Québec, à l'art. 276(4°) LVM. Cette terminologie est demeurée lorsque l'AMF a succédé à la Commission par l'opération de la Loi 107.

Toutefois, en Ontario, ce sont les Courtiers d'assurances inscrits de l'Ontario (Registered Insurance Brokers of Ontario, RIBO) qui agit en tant qu'organisme d'autoréglementation pour les courtiers en assurance de dommages. »

Rapport, p. 10.

Au cours des dernières décennies, le Québec a toujours perçu le secteur financier comme un pilier de son économie et, à l'instar des principales juridictions du monde, il a veillé à son bon fonctionnement en accordant une importance toute spéciale à la conduite des affaires des intermédiaires de marché.

Depuis le début des années 90, le législateur a retenu la voie de la responsabilité individuelle du représentant comme principe d'encadrement du professionnel des PSF. Sans pour autant écarter la responsabilité du cabinet, le législateur québécois a fait des membres de la CSF de véritables professionnels en les soumettant à des exigences de formation continue obligatoire, en les rendant responsables de leurs actes vis-à-vis des clients et en les obligeant à agir conformément à de stricts principes de déontologie.

À chaque occasion, ces réformes législatives ont privilégié le resserrement des règles d'encadrement des différents intervenants (dont les membres de la CSF) afin de renforcer les mécanismes de protection du consommateur. Dans chaque cas, ces choix ont été longuement mûris et ont visé à maintenir un équilibre harmonieux entre les besoins de l'industrie et du marché et l'intérêt du public consommateur.

Mais aussi, en regroupant sous le régime d'une loi distincte comme la LDPSF ses réponses aux problématiques de distribution de PSF issues du décroisement des intermédiaires de marché, le Québec a marqué l'évolution des structures d'encadrement des représentants, qui devenaient maintenant autorisés à cumuler des certificats ou inscriptions et à offrir plusieurs types de PSF.²⁸

Les innovations législatives québécoises que sont la LDPSF et la Loi sur l'AMF ont donné naissance à des spécificités qui ont bien servi les intérêts du consommateur de PSF et qui continuent, encore aujourd'hui, de garder le Québec à l'avant-garde.

²⁸ Au 30 juin 2015, 34 % des représentants en épargne collective, 88 % des planificateurs financiers, 56 % des représentants en assurance de personnes et 83 % des représentants en assurance collective de personnes sont inscrits dans plus d'une discipline ou catégorie d'inscription.

Par ailleurs, la multidisciplinarité de la Chambre n'a pas uniquement servi les consommateurs. Elle a été aussi bénéfique aux institutions financières qui sont fort heureuses de se targuer d'offrir des guichets uniques pour répondre à l'ensemble des besoins en PSF de leurs clients. Il ne serait donc pas à l'avantage de ces institutions financières de mettre cette multidisciplinarité de côté dans leurs opérations quotidiennes.²⁹

Ainsi, la CSF est toujours le seul OAR multidisciplinaire au Canada à avoir la compétence sur des activités réalisées autant en épargne collective qu'en assurance de personnes, en assurance collective de personnes, en plans de bourses d'études et en planification financière, dont l'offre et le conseil en matière de distribution de PSF. Ailleurs au pays, il faut se référer à divers organismes, régulateurs, OAR et autres, pour réussir à couvrir le même territoire que celui couvert par la CSF, comme le souligne le Rapport.

Sur les questions de multidisciplinarité, les affirmations du Rapport soufflent cependant le chaud et le froid, en laissant flotter l'idée que l'on pourrait à la fois être intéressé :

- a) à réévaluer la pertinence des chambres au motif que le fait que trois organismes qui s'occupent de l'encadrement des PSF au Québec (l'AMF et les deux chambres), ce serait trop; mais aussi
- b) à renoncer à la multidisciplinarité de la CSF pour fragmenter l'encadrement des disciplines en services financiers parmi plusieurs autres intervenants, ce qui aurait pour effet de multiplier le nombre d'organismes de réglementation impliqués et de défaire le modèle québécois pour recréer le modèle canadien au Québec, alors que les gouvernements et autres autorités réglementaires du reste du pays sont en train de s'inspirer du modèle québécois.³⁰

Le Rapport avance que le gouvernement pourrait aller plus loin, en faisant table rase de toutes les politiques de décloisonnement des intermédiaires et de cumul de permis adoptées par les lois 134 et 188. Ainsi, on pourrait ramener les règles de distribution de PSF dans le régime hermétique de la loi d'incorporation de l'institution financière qui les manufacture, en commençant par le secteur de l'assurance.

²⁹ Un exemple frappant de cette réalité concernant cette multidisciplinarité a été mis au grand jour dans le dossier *Champagne c. Banque Canadienne Impériale de Commerce (CIBC)*, 2015 QCCS 1890.

³⁰ À titre d'exemple, l'Ontario considère réglementer les planificateurs financiers, et suggère l'adoption d'un OAR pour les représentants en assurance de personnes. La MFDA consulte dans le but d'adopter un régime de formation continue et pour l'utilisation du titre de planificateur financier.

Dans les champs de pratique que la CSF encadre déjà, le Rapport semble indiquer que l'on pourrait démanteler la CSF, pour éliminer une multiplicité d'organismes, et en répartir comme suit les morceaux :

- en épargne collective, on pourrait la remplacer par la MFDA;
- en assurance de personnes, on pourrait vaporiser sa mission d'autoréglementation en l'intégrant à chaque assureur, qu'on voudrait voir s'acquitter lui-même de l'ancienne mission de protection du public de la CSF en réglementant et en surveillant sa propre entreprise et ses représentants.

Pourtant, les avantages de la multidisciplinarité de la CSF et de son encadrement sont évidents et répondent à plusieurs des préoccupations qui semblent animer le ministre, dont l'allègement du fardeau réglementaire.

Elle facilite le cumul de certificats et d'inscriptions par un même représentant. Elle limite les coûts de conformité et les risques de discordances d'encadrement d'une discipline à l'autre, et elle favorise l'équité concurrentielle entre conseillers, représentants et cabinets. Par ailleurs, elle oblige systématiquement la CSF à faire preuve de cohérence intersectorielle sur le plan de l'élaboration des règles qui régissent la conduite de ses membres dans les différentes disciplines et de constance dans leur interprétation et application. Cela vient contrer l'argument du « fardeau réglementaire » énoncé dans le Rapport.

Cette cohérence intersectorielle est reconnue par les ACVM et les régulateurs canadiens d'assurance (un regroupement connu sous le nom de « Forum conjoint »). On n'a qu'à se référer à l'initiative d'harmoniser la divulgation au point de vente pour les organismes de placement collectif et de fonds distincts.³¹ Seule la CSF est en mesure de veiller à l'encadrement de la distribution de ces produits de façon cohérente et harmonisée.

Pourquoi faire reculer le Québec en abandonnant cette innovation québécoise qu'est l'autoréglementation multidisciplinaire? Au contraire, la CSF juge préférable de protéger la compétence du Québec en valeurs mobilières en évitant la perte d'influence qui résulterait d'une délégation à la MFDA (un OAR non québécois déjà supervisé par les principaux promoteurs de

³¹ Ontario Securities Commission, *Consultation Paper 81 – 403 (Rethinking Point of Sale Disclosure for Segregated Funds and Mutual Funds)*, 13 février 2003, https://www.osc.gov.on.ca/documents/en/Securities-Category8/jf_20030214_81-403consultation-paper.pdf

la « *commission fédérale-provinciale des valeurs mobilières* ») des fonctions et pouvoirs qu'on pourrait plutôt déléguer à la Chambre. Ceci permettrait de régler tout problème d'harmonisation de fardeau réglementaire et de dédoublement tout en préservant les acquis.

Incidentement, la Chambre cherche en vain les raisons qui pourraient justifier ce genre de retour sur les fondements de la LDPSF, alors que cette solution n'a aucune véritable possibilité de répondre aux enjeux identifiés par le Rapport en matière d'encadrement du représentant et de protection du public et même de réduction du fardeau réglementaire.

La CSF demande l'abandon immédiat et complet des propositions d'abolition de la Chambre parce qu'elles ont pour effet de diminuer la protection des épargnants, de complexifier le régime d'encadrement réglementaire des disciplines de sécurité financière, d'alourdir le fardeau réglementaire en fragmentant ce régime parmi plusieurs OAR unidisciplinaires, et d'effacer toute l'évolution réalisée au cours des 15 dernières années en matière d'encadrement décloisonné des professionnels en services financiers au Québec.

6. La valeur ajoutée du professionnel des PSF

« L'acquisition de produits financiers par l'entremise d'un représentant demeure le mode d'acquisition privilégié par le public, la distribution directe de produits par les institutions financières se limitant aux produits plus simples, tels les dépôts. Cette préférence témoigne de la valeur ajoutée des conseils prodigués par les représentants quand vient le temps d'acquies des produits « complexes ». Les représentants ont par ailleurs veillé à préserver leur avantage concurrentiel en rehaussant les exigences en matière de formation et d'éthique pour l'ensemble de l'industrie. [...] On constate toutefois que l'acquisition en ligne de produits financiers séduit de plus en plus de gens. »

Rapport, p. 13.

Les membres de la CSF œuvrent dans un domaine spécialisé qui nécessite des connaissances approfondies. Ils évoluent dans un marché où les produits financiers tendent à se multiplier et à se complexifier, tandis que les consommateurs, de plus en plus avisés, prennent conscience de l'importance d'être bien conseillés.

Les membres jouent par conséquent un rôle de premier plan alors que plus en plus d'épargnants s'en remettent à eux pour les conseiller quant à leurs finances personnelles.

Ce rôle des professionnels membres de la CSF est extrêmement important et met en relief la valeur ajoutée du conseil. **Nos membres sont les gardiens du patrimoine financier de milliers de personnes.** En aidant les consommateurs à définir leurs besoins, ils gèrent l'incertitude et font en sorte que la raison l'emporte sur l'émotion. Parce qu'ils ont à cœur l'intérêt de leurs clients et qu'ils peuvent s'appuyer sur leur OAR, les représentants sont en mesure d'intercéder auprès de leurs alliés commerciaux lorsque, par exemple, un produit ou une stratégie marketing risque de ne pas être à l'avantage des clients.

Depuis une dizaine d'années, nombre d'études ont été réalisées, notamment par l'IFIC, pour broser un portrait des finances personnelles des ménages canadiens sous l'angle du conseil financier. Ces études ont souligné l'apport immense des recommandations formulées par les conseillers en finances personnelles. À titre d'exemple, un client qui bénéficie des conseils d'un membre pendant 15 ans voit ses actifs augmentés de 173 %³² par rapport à celui qui n'est pas conseillé. En complément, voici des conclusions tirées d'autres études sur le conseil :³³

- se faire conseiller est fortement associé à l'accumulation d'un patrimoine financier, et ce, sans égard au niveau de revenu ou à l'âge du ménage;
- les ménages conseillés contribuent deux fois plus au REER et au CELI que les ménages non conseillés;
- les ménages conseillés cotisent trois fois plus à des FERR et à des REEE que ceux qui n'ont pas été conseillés;
- les ménages qui ont été conseillés épargnent davantage, peu importe le revenu et l'âge, que les ménages non conseillés;
- les conseillers encouragent leurs clients à adopter très tôt de bons comportements d'épargne et de placement, et à maintenir ces pratiques leur vie durant;
- les investisseurs avisés ont plus confiance en leur avenir que les ménages non conseillés;
- 33 % des investisseurs conseillés sont plus susceptibles de penser qu'ils sont éduqués que ceux qui investissent sans conseils;
- les investisseurs qui utilisent les services de conseillers sont beaucoup moins susceptibles d'être la cible de fraudes que ceux qui ne sont pas conseillés.

³² Claude Montmarquette et Nathalie Viennot-Briot, *Econometric Models on the Value of Advice of a Financial Advisor*, CIRANO, Montréal, juillet 2012, <http://www.cirano.qc.ca/pdf/publication/2012RP-17.pdf>

³³ Jon Cockerline, *Nouveaux éléments attestant la valeur du conseil financier (2012)*; Claude Montmarquette et Nathalie Viennot-Briot, *Econometric Models on the Value of Advice of a Financial Advisor*, CIRANO, Montréal, juillet 2012.

Les résultats d'une étude du Conference Board du Canada établissent que faire appel à un conseiller a un impact sur les finances personnelles de l'épargnant, permet d'avoir une meilleure retraite et contribue à l'économie du pays.³⁴

On doit préserver le rôle conseil des membres qui contribuent à la sensibilisation et à la protection des consommateurs. Cette contribution bénéficie à tous, y compris aux cabinets, courtiers et institutions financières qui dépendent de la confiance de leurs clients pour maintenir leur crédibilité et prospérer.

Être professionnel, suivre un code de déontologie et avoir de hauts standards d'éthique, ce n'est pas pour créer un « avantage concurrentiel » en faveur des professionnels en services financiers, comme le laisse entendre le Rapport. C'est avant tout pour servir l'intérêt du public et assurer sa protection. C'est ce qui permet de faire contrepoids aux intérêts commerciaux qui ne vont pas toujours dans le même sens que ceux des consommateurs. C'est aussi ce qui permet d'exiger un niveau de connaissance et de compétence nécessaire pour maintenir les « imposteurs » à l'écart. Il est important de rappeler que l'autoréglementation force l'industrie elle-même à s'imposer des normes de qualité irréprochables, ce qui contribue à diminuer les risques de poursuite, de plainte et de sanction.

La vente d'assurance par Internet et la distribution sans représentant ne doivent pas rompre cet équilibre, qu'il est essentiel de maintenir.

³⁴ Conference Board du Canada, *Des conseils financiers pour renforcer la préparation à la retraite et l'économie*, rapport, novembre 2014, <https://www.ific.ca/wp-content/uploads/2014/09/Boosting-Retirement-Readiness-and-the-Economy-through-Financial-Advice-Conference-Board-of-Canada-September-22-2014-FRENCH.pdf/8720/>

6.1. Distribution d'assurance par Internet

« 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. »

Rapport, p. 15.

« [...] confirmer le rôle des distributeurs à titre de mandataires de l'assureur. Cette mesure, d'une part, aurait pour effet de responsabiliser l'assureur et, d'autre part, permettrait d'imposer la réglementation à l'assureur plutôt qu'au distributeur. Dans un tel contexte, il serait sans doute possible de revoir l'ensemble de l'encadrement de la DSR. Les règles pourraient ressembler à celles de la distribution par Internet. »

Rapport, p. 17.

Nous commentons ci-après les recommandations du Conseil canadien des responsables de la réglementation d'assurance (« **CCRRA** »)³⁵ que le Rapport nous invite à considérer à ses pages 14 et 15.

Conditions générales

Les pratiques d'offre et de distribution d'assurance en ligne se sont développées après que le cadre de la LDPSF a été élaboré, et l'AMF a reconnu qu'en cette matière, il fallait faire évoluer les règles applicables pour protéger le plus adéquatement possible le consommateur. Nous sommes d'accord pour dire que des règles doivent être mises de l'avant à cet égard.

Mentionnons d'abord que la CSF juge que la distribution de PSF par Internet n'est pas un véritable mode de distribution. L'Internet est plutôt un moyen de communication avec le consommateur qui peut être utilisé indifféremment par l'assureur, le représentant, le cabinet ou le distributeur. Nous voyons d'un bon œil son utilisation comme outil permettant aux consommateurs de se renseigner davantage et d'effectuer des recherches relativement à certains produits d'assurance. De même, nous croyons qu'il peut favoriser les gains d'efficacité chez les assureurs et professionnels de l'industrie en matière de service à la clientèle.

³⁵ Voir : Conseil canadien des responsables de la réglementation d'assurance, *Énoncé de Principes : Le commerce électronique des produits d'assurances*, octobre 2013, http://www.ccir-ccra.org/fr/init/Elec_Commerce/ECC_finalized_position_paper_Fr.pdf

Mais nous sommes loin d'être convaincus que les mécanismes de protection du consommateur devraient être dilués dans le seul but de permettre la distribution directe d'assurance en ligne et, à ce jour, nous avons constamment fait valoir que la réglementation devait aider à établir un rapport de force adéquat entre l'intérêt du consommateur et les bénéfices d'utilisation de la technologie en ligne au service des intérêts commerciaux des assureurs.

Les produits d'assurance de personnes sont complexes et, de par leur nature, ils exigent des explications, une analyse de besoins et des conseils adaptés à la situation particulière de chaque consommateur. Généralement, et peu importe le véhicule choisi pour contracter, une information complète doit être recueillie et analysée par le représentant, et le consommateur doit être renseigné et conseillé sur le produit d'assurance de personnes qui convient le mieux à ses besoins avant de présenter une proposition d'assurance à l'assureur.

C'est donc dire qu'à première vue, même si la possibilité de magasiner et de conclure son contrat d'assurance en ligne peut sembler attrayante pour le consommateur, celle-ci comporte des risques dont le consommateur n'est pas nécessairement (sinon pleinement) conscient lors de sa prise de décision. Le consommateur ne connaît pas tous les produits sur le marché ni toutes les conséquences du choix d'un produit par rapport à un autre.

Enfin, mentionnons que les sites d'agrégation / comparaison ou la distribution d'assurance par Internet en général pourraient inciter les consommateurs à choisir un produit uniquement en fonction du prix et non en fonction des couvertures offertes, sans considération pour les exclusions applicables ou les autres conditions du contrat d'assurance qui visent des questions aussi importantes que l'assurabilité et la validité du contrat.

L'approche simpliste consistant à permettre de faire toutes les transactions sans supervision parce qu'elles se font en ligne allège le fardeau social du gouvernement, mais laisse les consommateurs assumer les risques de régler leurs problèmes lorsqu'ils surviennent. Bien que la littératie financière permette de mieux outiller et d'informer le consommateur et l'aide à prendre de meilleures décisions, elle n'est pas tout, comme l'a reconnu la *Stratégie québécoise en éducation financière* de l'AMF (2015) :

« Sans être le remède à tous les maux financiers, l'éducation financière constitue un complément important à l'encadrement des marchés et à la protection des consommateurs. Elle ne peut se substituer à une réglementation juste et efficace, mais peut être un facteur favorisant une plus grande participation des consommateurs dans les

marchés financiers, et ce, aussi bien en termes d'inclusion socioéconomique que d'enrichissement de leur patrimoine financier. » [notre soulignement]

Chaque cas étant un cas d'espèce, une analyse complète et des conseils adéquats devraient donc nécessairement impliquer l'intervention d'un représentant certifié. Or, l'activité de distribution d'assurance en ligne tend à faire perdre de sa valeur au conseil offert par un professionnel en services financiers ou à limiter l'accès à ce conseil. C'est ainsi que l'utilisation de l'Internet peut avoir pour effet de transférer des risques au client, d'alourdir sa responsabilité et de diminuer la qualité de la protection que les dispositions de la LDPSF sont censées lui donner. Qui plus est, sans l'intervention d'un professionnel en services financiers, aucun des régimes de protection des épargnants actuels n'offre de protection au consommateur.

À ces risques s'en ajoutent d'autres qui sont spécifiques à l'utilisation de l'Internet, concernant par exemple :

- a) la protection des renseignements personnels;
- b) la cybersécurité;
- c) la rétention et la destruction de l'information;
- d) la fraude et l'usurpation d'identité;
- e) les questions de conflits de lois (art. 3119 du *Code civil du Québec* notamment);
- f) l'identification du prestataire, du preneur et du bénéficiaire.

Sans encadrement adéquat, les pratiques d'offre et de distribution en ligne risquent de porter préjudice au consommateur, en plus d'augmenter le déséquilibre des forces et l'asymétrie informationnelle entre l'assureur et le consommateur. La CSF rappelle que c'est justement pour pallier cette asymétrie que le législateur a adopté la LDPSF et qu'il a voulu réglementer la relation entre le consommateur et l'intermédiaire aux fins de l'offre, de la distribution, de la vente et du service après-vente en assurance.

Pour toutes ces raisons, c'est l'offre en ligne qui, selon nous, devrait être ajustée aux principes et aux objectifs poursuivis par la LDPSF. Un modèle de transaction hybride fondé sur l'accès à l'information sur Internet et sur l'intervention d'un représentant certifié et responsable devrait être privilégié.

La CSF recommande que toutes les transactions à l'égard d'un produit d'assurance de personnes bénéficient des mêmes protections, conseils et services, peu importe le mode de communication choisi par le consommateur. Le gouvernement devrait également adopter un corpus réglementaire afin d'encadrer les pratiques d'utilisation d'Internet pour l'offre de PSF. Un membre de la CSF devrait intervenir dans tous les cas d'offre d'un PSF, et ce, peu importe le mode de communication retenu par le consommateur.

L'Union des consommateurs a exprimé le même avis lors de la consultation de l'AMF relative à l'offre d'assurance par Internet au Québec, en mai 2012.³⁶

« En somme, le mode de distribution directe impose une responsabilité accrue au consommateur laissé à lui-même pour la souscription de produits d'assurance dont le processus peut être long et complexe, lequel ne peut être pris à la légère compte tenu des conséquences importantes pour le consommateur et ses héritiers. En effet, peu importe qu'il s'agisse de produits d'assurance simples, complexes ou sophistiqués, la prémisse de base demeure : l'analyse des besoins en assurance et financiers du consommateur est primordiale. Pour ce faire, une cueillette d'information complète doit être effectuée, analysée, puis le consommateur doit être renseigné et conseillé sur le ou les produits d'assurance convenant à ses besoins spécifiques actuels et futurs. »

À notre avis, on ne devrait pas présumer que le prototype du consommateur raisonnablement informé, averti et prudent est une réponse forcément concluante, et que l'on peut faire reposer sur ses épaules toutes les responsabilités, même celles qui devraient plus normalement incomber tantôt au législateur, tantôt au régulateur, et tantôt aux réglementés.

Bien que la *Loi sur la protection du consommateur* ne trouve pas application en l'instance, car les contrats d'assurance en sont exclus, il est intéressant de considérer le message de la Cour suprême dans l'arrêt *Time*,³⁷ qui suggère de considérer le client moyen comme un consommateur moyen, crédule et inexpérimenté, et non comme une personne raisonnablement prudente et diligente. Dans le cadre d'un produit sophistiqué comme un produit d'assurance ou d'épargne collective, l'approche de l'arrêt *Time* est de mise.

Il faut également être prudent avec une approche qui tente de départager les produits « simples » de ceux qui sont « complexes » à des fins de réglementation. L'évaluation du produit doit toujours se faire en fonction de la situation du client. Un produit « simple » peut ne pas répondre à la

³⁶ À noter, bien que le Rapport fasse mention qu'aucun groupe de consommateurs n'a manifesté sa position lors de la consultation menée par le CCRRA, il en a été autrement lors de la consultation menée par l'AMF.

³⁷ *Richard c. Time Inc.*, [2012] 1 R.C.S. 265.

situation complexe ou spécifique du client à un moment donné de sa vie, et un produit « complexe » peut l'être trop dans la situation simple d'un client, et ce, peu importe le niveau de connaissance de ce dernier.

Autodiscipline en matière d'offre en ligne

Le Rapport propose d'adopter les recommandations du Conseil canadien des responsables de la réglementation d'assurance (« **CCRRA** ») et de mettre en place un cadre législatif souple qui permettra aux assureurs d'offrir leurs produits par Internet. Il souhaiterait que le client puisse, s'il le désire, acheter en ligne de l'assurance sans l'intervention d'un représentant.³⁸ Tout le monde s'entend pour dire que l'apport du représentant constitue une plus-value pour les consommateurs (incluant le Rapport), mais, étrangement, en matière de distribution en ligne, on n'en aurait pas besoin et il faudrait laisser aux assureurs la souplesse d'opérer directement et faire confiance à leur capacité de s'autodiscipliner.

Comme nous sommes d'avis que l'offre de PSF par Internet ne constitue pas vraiment une offre mais bien un moyen de communication utile et efficace pour plusieurs, un assureur peut d'ores et déjà se prévaloir de l'article 12 LDPSF en matière de publicité et utiliser l'Internet pour adopter de nouvelles façons de faire plus efficaces et à l'avantage de toutes les parties prenantes. Que ce soit pour communiquer avec ses clients et ses représentants, s'adapter à l'évolution des technologies de l'information ou répondre aux préférences de la nouvelle clientèle que représentent les milléniaux. Les cabinets, les représentants autonomes et les distributeurs peuvent aussi être appelés à modifier leurs façons de faire pour demeurer compétitifs face à ces évolutions. C'est pourquoi, si c'est bien le mode de communication et de transaction par Internet qui interpelle le gouvernement, par souci d'assurer une égalité de traitement et de maintenir des conditions de concurrence acceptables, il y aurait lieu de modifier l'article 12 LDPSF et tout autre article connexe afin qu'ils s'appliquent aux autres intervenants de l'offre d'assurance.

Advenant le maintien d'un mode de distribution par Internet, le Rapport propose d'offrir au client l'option d'obtenir des conseils d'un représentant certifié. Ceci n'est évidemment pas suffisant pour assurer au consommateur une protection adéquate qui puisse se comparer à celle provenant des conseils d'un représentant compétent et encadré.

³⁸ De la même manière qu'on ne permettrait pas à un consommateur d'acheter des médicaments en ligne sans l'intervention d'un médecin ou d'un pharmacien afin de ne pas lui faire prendre des risques inutiles à l'égard de sa santé. Les produits financiers ayant un risque sur la santé financière d'un consommateur devraient être traités avec le même égard.

Dans la mesure où il est également proposé de laisser à l'assureur le soin de s'autodiscipliner à l'égard de ses employés, le Rapport semble mettre de côté toute possibilité pour ces derniers de respecter une connaissance minimale d'entrée en carrière, de déontologie et de formation continue. Pour les représentants-employés, toutes ces matières deviendraient optionnelles. Elles seraient laissées au bon vouloir de l'assureur, du moment que celui-ci produit à l'AMF des politiques et procédures de contrôle qui démontrent sur papier que la conduite de ses employés respecte les grands principes posés par les lignes directrices de l'AMF. Cette démonstration serait vérifiée par le personnel de l'Autorité, dans le cadre de son programme d'inspection périodique (usuellement jusqu'à deux ou trois ans).

C'est donc ici, en matière d'offre en ligne, la même approche d'autodiscipline — sur l'honneur — qui est proposée pour permettre à l'assureur de « déprofessionnaliser » sa force de vente si elle est composée d'agents ou de représentants qui sont ses employés.

La CSF recommande de mettre de côté toute proposition permettant à un assureur ou à toute autre institution financière d'autodiscipliner ses pratiques de distribution de PSF afin d'offrir au public une protection minimale uniforme et adéquate à l'égard de telles pratiques de distribution dans l'ensemble de l'industrie.

6.2. Distribution sans représentant (DSR)

« Une des faiblesses du régime de DSR est qu'il assujettit à un ensemble de règles des personnes qui n'ont autrement aucun lien avec le secteur financier et qui n'agissent comme distributeurs que de façon accessoire à leur activité principale en lien avec le produit assuré. [...] Une autre faiblesse importante du régime de DSR est qu'il fait reposer la majeure partie de la responsabilité de la distribution sur une personne qui n'est pas nécessairement en mesure d'assumer cette responsabilité. [...] Une manière de corriger ces deux lacunes [...] serait de confirmer le rôle des distributeurs à titre de mandataires de l'assureur. Cette mesure, d'une part, aurait pour effet de responsabiliser l'assureur et, d'autre part, permettrait d'imposer la réglementation à l'assureur plutôt qu'au distributeur. Dans un tel contexte, il serait sans doute possible de revoir l'ensemble de l'encadrement de la DSR. Les règles pourraient ressembler à celles de la distribution par Internet. Ainsi, peu importe le mode de distribution, les consommateurs auraient accès aux mêmes outils pour prendre une décision éclairée. »

Rapport, p. 17.

« **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. »

Rapport, p. 18.

On peut retrouver sur le marché plusieurs déclinaisons de produits d'assurance de personnes (notamment vie, santé et perte d'emploi). La Chambre est fermement convaincue que l'offre, l'achat et la vente de tels produits sont des opérations qui devraient naturellement offrir au client le bénéfice d'une analyse de besoins basée sur une bonne connaissance de la situation de ce client, de même que l'accès à des conseils judicieux, donnés par un membre formé, responsable des actes qu'il pose avec son client et agissant en conformité au *Code de déontologie de la Chambre de la sécurité financière*. Ce n'est qu'ainsi, selon nous, que le consommateur est adéquatement protégé.

Le Rapport propose de considérer les distributeurs comme mandataires de l'assureur et, ainsi, on peut présumer que ce type de distribution ferait aussi l'objet d'un cadre souple à l'intention de l'assureur. Il y aurait donc toujours un tiers distributeur impliqué dans la distribution sans représentant, et l'assureur ne distribuerait pas lui-même l'assurance par guide de distribution.

Historiquement, la CSF a toujours été d'accord avec l'idée de responsabiliser davantage les assureurs pour les actes de leurs distributeurs. Selon nous, les dispositions de la LDPSF ne rendent pas les distributeurs suffisamment imputables de leur conduite. Le consommateur a un

recours civil contre le distributeur qui l'aurait floué, mais il en supporte tout le fardeau. Des infractions de nature pénale sont prévues, mais elles nécessitent une preuve hors de tout doute raisonnable.

Ceci étant dit, il n'a jamais été question pour nous de déréglementer les distributeurs, avec pour résultat de retirer à l'AMF sa compétence d'encadrement des distributeurs.

Le rapport du CCRRA et des Organismes canadiens de réglementation en assurance sur la vente d'assurance accessoire (2008) mentionne d'ailleurs que :

« Le Groupe de travail estime que l'exercice d'une forme de surveillance au moyen de la délivrance de permis général ou restreint ou de l'utilisation d'un guide de distribution favoriserait une responsabilisation accrue dans le processus de distribution, et fournirait un mécanisme additionnel d'application de la loi qui pourrait se révéler indispensable pour régler adéquatement les problèmes liés à la vente d'assurance accessoire.

Étant donné l'importance de la vente d'assurance accessoire au Canada et les répercussions négatives possibles pour les consommateurs sur leur couverture d'assurance, le Groupe de travail recommande que les organismes de réglementation suivent de près cette activité. »

D'ailleurs, la recommandation du rapport de mettre en place un cadre législatif applicable aux seuls assureurs semble non seulement ne pas répondre à la recommandation du CCRRA, mais aussi s'éloigner des initiatives d'harmonisation qui sont présentement en cours à l'échelle nationale. À la recommandation du CCRRA, le Manitoba, l'Alberta et la Saskatchewan ont en effet mis en place des régimes de permis restreint pour encadrer la distribution d'assurance « accessoire » aux termes desquels une personne responsable et formée doit être désignée pour prendre charge de la supervision des distributeurs. Cette approche, qui fait que plusieurs provinces se rapprochent du modèle québécois de distribution sans représentant, est donc aux antipodes de l'hypothèse de déréglementation qui est avancée dans le Rapport. Le Titre VIII, chapitre III, de la LDPSF prévoit déjà un mécanisme d'obtention d'un certificat restreint par un distributeur. Cependant, le gouvernement n'a jamais exercé son pouvoir à cet égard.

La distribution sans représentant ne devrait pouvoir être utilisée qu'à certaines conditions :

- a) une formation adéquate des distributeurs;
- b) leur supervision par une personne accréditée;
- c) l'application d'un code de déontologie aux distributeurs;
- d) la simplicité et la clarté des guides de distribution;
- e) la gestion des conflits d'intérêts par les distributeurs;

- f) la divulgation au client de la rémunération du distributeur;
- g) l'obligation de déclarer au registre des plaintes qui concernent les distributeurs mandataires de l'assureur et leurs employés.

La déclaration par l'assureur des plaintes formulées contre ses distributeurs et leurs employés permettrait aux régulateurs de déterminer s'il y a lieu d'instaurer un système de certificat restreint à leur intention. Présentement, aucune information n'est publiée par l'AMF au sujet des demandes de renseignements et des plaintes impliquant des produits distribués par guide de distribution.

Du point de vue de la concurrence dans l'offre de PSF, cette façon de distribuer directement les PSF est jugée inéquitable pour les cabinets, dont les réseaux se trouvent placés en concurrence avec des distributeurs non réglementés. En assurance de personnes, même les membres de l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes (« **ACCAP** ») sont d'accord avec l'imposition, au minimum, de certificats restreints par les distributeurs.³⁹

La Chambre comprend par ailleurs qu'en certaines situations très ciblées, dont la liste est à revoir, la distribution de produits d'assurance par des distributeurs puisse se concevoir, notamment pour rejoindre les efforts d'harmonisation à l'échelle canadienne, mais dans des conditions qui ne mettent pas en péril l'intérêt du consommateur. C'est pourquoi la Chambre recommande que, pour cette gamme très limitée de situations, un régime de permis restreint pour la distribution de produits d'assurance accessoire soit mis en place et que les distributeurs soient encadrés, de façon égale aux autres représentants en sécurité financière avec les adaptations nécessaires.

La CSF recommande, pour rejoindre les efforts d'harmonisation à l'échelle canadienne, comme plusieurs provinces l'ont fait, de modifier le régime de DSR de la Loi pour obliger le distributeur à détenir un permis restreint pour la distribution de produits d'assurance accessoire et d'assujettir le distributeur à des règles et à un encadrement. À cette fin, le chapitre III du Titre VIII de la LDPSF pourrait être amendé pour faire en sorte de garantir une compétence minimale des distributeurs et un encadrement de leur déontologie. En parallèle, la LDPSF conférerait à l'Autorité les pouvoirs requis pour interdire à un distributeur d'offrir quelque produit d'assurance que ce soit en cas de manquement à ses obligations, le tout dans le but d'assurer un encadrement minimal au bénéfice des consommateurs.

³⁹ Megan Harman, « Insurance : Adjusting the Rules », *Investment Executive*, 23 juillet 2015.

7. L'encadrement du représentant

« Tant l'Autorité des marchés financiers (l'Autorité) que les chambres exercent un pouvoir réglementaire sur le représentant. Elles exercent également, directement ou indirectement, un pouvoir de surveillance et de sanction sur lui. [...] le double encadrement fait naître une certaine confusion, voire parfois une possible incohérence à propos de la responsabilité du cabinet et du représentant et du comportement que chacun doit adopter. [...] comme le cabinet est responsable des actes de ses représentants, il [...] doit pouvoir leur imposer des pratiques et politiques contreviennent à son code de déontologie. Cette même confusion peut exister au niveau des responsabilités des organismes de surveillance. Lorsque l'Autorité inspecte un cabinet, elle doit également considérer les agissements des représentants par l'entremise de qui ce cabinet agit ainsi que la responsabilité de ce cabinet à l'égard du représentant. À l'inverse, une chambre qui enquête sur un représentant est amenée à examiner les agissements du cabinet. Les deux encadrements peuvent difficilement s'appliquer sans créer une confusion au niveau de la responsabilité de chacun.

Cette structure de double encadrement soulève plusieurs enjeux :

- un plus grand fardeau aux niveaux réglementaire et pécuniaire pour les participants de l'industrie;
- des dédoublements dans les champs de compétence des organismes d'encadrement;
- l'obligation pour les institutions financières et les cabinets de faire affaire avec plusieurs organismes de surveillance;
- une certaine confusion chez le consommateur dans le rôle de chaque entité réglementaire;
- une harmonisation du secteur du courtage en épargne collective difficile à compléter avec le reste du Canada.

Questions

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

B. Si non, que proposez-vous comme encadrement? »

« **Recommandation 3** : 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. »

Rapport, pp. 19-20.

7.1. Fardeau réglementaire et pécuniaire

Il faut s'appuyer sur l'action d'OAR indépendants comme la CSF pour prévenir les manquements et sévir de façon appropriée contre ceux qui ne respectent pas les règles, que ce soit délibérément, par négligence ou même par inadvertance. C'est ainsi que l'on peut arriver à ce

que le citoyen confie son patrimoine à des professionnels avisés, que l'industrie maintienne sa réputation d'intégrité et que son offre de services garde sa qualité.

Mener à bien ces objectifs implique évidemment des coûts. Heureusement, la structure d'autoréglementation par un OAR a démontré qu'elle pouvait être performante à peu de frais pour l'industrie. C'est le modèle le plus efficace et le moins coûteux pour remplir les tâches d'encadrement et de discipline au jour le jour.

Comparativement à la valeur des opérations réglementées et supervisées qui interviennent dans le système financier au Québec et aux profits nets réalisés sur celles-ci par des institutions et entreprises financières, ces coûts sont minimes. La question du rapport coûts/bénéfices par rapport aux pertes que la réglementation financière permet d'éviter à une économie, à l'État, au public et aux contribuables ne se pose même pas. Lorsqu'elle se pose, c'est parce que l'État est appelé à sauver une institution financière de la faillite. Ce n'est évidemment pas à ce genre de situations que réfère la Question A du Rapport.

Les analyses du Rapport reprennent certaines des représentations récurrentes d'un lobby. Pour certains intervenants, les coûts de financement des autorités qui les contrôlent et les surveillent et les coûts administratifs pour prévenir les contraventions aux règles sont toujours prohibitifs et, par conséquent, ils affectent indûment leurs résultats et leur développement. Toutefois, puisque la CSF se fait allouer ses ressources par le vote de ses membres, la problématique ne se pose pas et, par conséquent, nous ne voyons pas comment ni pourquoi cet argumentaire devrait nous être opposé.

Le Rapport soulève un problème de coûts réglementaires pour les cabinets alors que, dans les faits, ce problème provient d'une décision d'affaires de certains grands cabinets qui acceptent de payer les cotisations des membres de la Chambre qui sont à leur emploi, à titre de conditions de travail. Ces coûts du cabinet ne sont donc pas de nature réglementaire, mais bien liés à la rémunération et aux avantages sociaux d'employés. Pour éviter ces coûts, on envisage d'abolir l'organisme de protection du public, bien que la pertinence de son mandat pour le bon fonctionnement du marché des PSF soit incontestable. C'est manifestement un raisonnement qui ne peut tenir la route.

La Chambre est surprise de constater qu'à plusieurs égards, le Rapport accrédite ce discours et implique la CSF, en avançant une hypothèse de travail qui, ramenée à sa plus simple expression, voudrait que pour diminuer les coûts de conformité et augmenter les profits des cabinets manufacturiers de PSF, le gouvernement démantèle la CSF pour transférer aux institutions manufacturières de PSF notre mission de protéger leurs clients selon un régime d'autoréglementation de leurs représentants. Ces institutions s'en acquitteraient par autodiscipline corporative, aux termes de leurs politiques et procédures internes. La *Présentation des résultats de l'autoévaluation des pratiques commerciales par les assureurs* publiée par l'AMF en juillet 2015⁴⁰ montre que les assureurs surestiment davantage leur conformité aux principes directeurs concernant la conception et la commercialisation des produits et la gestion des incitatifs que tout autre principe. Ces deux principes sont particulièrement délicats quand on parle de protection du public. Il s'agit d'un indice probant de la difficulté des assureurs à assurer leur propre autoréglementation pour la distribution de produits et services financiers.

On ne peut non plus passer sous silence le remplacement réclamé des 13 autorités canadiennes en valeurs mobilières par une seule organisation nationale, que les milieux bancaire et boursier réclament parce que, disent-ils, cette multiplicité d'organismes plonge le secteur financier canadien dans un environnement de coûts, de fardeau réglementaire, de dédoublements, de chevauchements, de duplications, d'opacité des lignes d'autorité, d'inefficiences, d'incertitudes et de confusion qui est unique au monde. Or, les autorités québécoises ont bien fait de ne pas écouter ces arguments et de contester le bien-fondé de l'initiative jusqu'en Cour suprême. La volonté d'en arriver à une solution autrement qu'en retirant à l'AMF sa compétence en valeurs mobilières est à la source de l'idée du Passeport en valeurs mobilières. Le Passeport en valeurs mobilières a démontré son efficacité au cours des dernières années, et l'ensemble des juridictions canadiennes y adhèrent (sauf l'Ontario). Il faut donc, selon nous, faire la part des choses et garder le cap sur l'objectif fondamental, qui est de protéger et de bien servir le public.

Par ailleurs, la volonté de simplification réglementaire souhaitée se butera inexorablement aux réalités québécoises. Au Québec, il faut tenir compte de notre culture et de notre environnement historique de droit civil qui font partie de notre richesse commune.

⁴⁰ Voir : Autorité des marchés financiers, *Présentation des résultats de l'autoévaluation des pratiques commerciales par les assureurs*, juillet 2015, http://www.lautorite.qc.ca/files/pdf/professionnels/assureurs/autoevaluation_pratiques-commerciales.pdf

« Le respect de la tradition civiliste est primordial compte tenu que le droit civil forme l'armature sur laquelle sont bâtis les régimes de la réglementation. Faire fi de cette réalité dans le processus d'uniformisation risquerait de créer un régime dysfonctionnel au Québec qui référerait à des concepts étrangers au droit civil. »⁴¹

« En somme, le Québec en matière d'inscription a suivi sa propre voie à la fois innovatrice et sensible à sa culture, son milieu et ses institutions. Il a expérimenté la multidisciplinarité et implanté un régime d'indemnisation modèle sans pour cela abandonner ou nier les impératifs de bon fonctionnement du marché canadien. »⁴² [notre soulignement]

Toute personne faisant affaire au Québec doit avoir des politiques et procédures adaptées à cette réalité afin de traiter correctement avec ses clients. L'existence de la CSF fait partie de cette réalité distincte du Québec, tout comme les règles prescrites au *Code civil du Québec* (par exemple, les règles relatives aux bénéficiaires désignés) et aux autres lois d'application financière (par exemple, la *Loi sur les biens non réclamés*). Dans ce contexte, une volonté d'avoir un ensemble de politiques et procédures uniformes qui s'appliquent d'un océan à l'autre n'est rien d'autre qu'utopique. C'est pourquoi il faut tendre vers des mécanismes de concertation qui permettent d'atteindre un haut niveau d'harmonisation sans pour autant ignorer les spécificités provinciales qui peuvent très bien s'arrimer et alléger le fardeau réglementaire.

Selon la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante,⁴³ le fardeau réglementaire qui est perçu comme le plus abusif est le fardeau fiscal, une préoccupation qui rejoint presque trois fois plus d'entrepreneurs que la réglementation financière. Par ailleurs, les statistiques les plus récentes d'UNCITRAD démontrent que ce fardeau, contrairement à ce qui est constaté dans d'autres économies développées,⁴⁴ n'occasionne pas de problème de compétitivité à l'économie canadienne, qui recueille des investissements directs étrangers en croissance constante depuis 2005. Le problème, d'un point de vue financier et économique, n'est donc pas aussi aigu que le Rapport le soutient.

Dans son *Regulators Report Card* de 2015 (27 mars 2015), le journal *Investment Executive* rapporte que ses sondages auprès des chefs de la conformité des firmes de produits et services financiers au Canada démontrent que même si les firmes préféreraient avoir moins de frais réglementaires à supporter, il n'y en a pas une qui ne reconnaît pas que les régulateurs ont besoin

⁴¹ Stéphane Rousseau, *L'encadrement du secteur des valeurs mobilières par les provinces : coopération, harmonisation et innovation*, Montréal, Thémis, 2012, p. 105.

⁴² *Ibid.*, p. 119.

⁴³ *Canada's Red Tape Report 2015*, Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI / CFIB).

⁴⁴ Comme l'Italie, par exemple : « Red tape fear hits investment », *Financial Times*, 17 janvier 2012.

de ressources appropriées pour opérer. Il est donc surprenant de voir le Rapport remettre cela en question.

Depuis 2012, ce sont tantôt aux ACVM elles-mêmes et tantôt aux OAR canadiens que ces sondages ont le plus reproché d'alourdir le fardeau réglementaire des firmes. En particulier, les petits cabinets en épargne collective ailleurs aux pays se sont plaints systématiquement du fait que la MFDA les obligeait à se comporter comme les grandes banques sur le plan de la conformité, ce qui engendrait pour eux des coûts disproportionnés par rapport à leur taille et affectait leur capacité concurrentielle vis-à-vis des méga-courtiers.⁴⁵ Dans ce secteur de l'épargne collective, le ministre avance l'idée d'abolir la CSF pour justement pousser les courtiers vers la MFDA, sous prétexte de réduire leur fardeau réglementaire au Québec. C'est évidemment le contraire qui se passerait.

La CSF est d'accord avec le fait qu'il faut contrôler le mieux possible le volume de réglementation applicable aux intervenants du secteur financier relativement à leur offre de produits et services et travailler à limiter les chevauchements et duplications de règles, de surveillance ou de mesures d'application. Nous reconnaissons que la sur-réglementation est de nature à interférer avec le bon fonctionnement du processus de distribution des PSF et à faire obstacle à l'innovation. C'est pour cette raison que nous préconisons l'application de règles de bonne qualité, simples et transparentes par des autorités décisionnelles impartiales, ainsi qu'un équilibre adéquat coûts / bénéfiques dans le processus d'établissement de ces règles.

7.2. Multiplicité d'organismes

Intégrations structurelles passées

Les deux éléments marquants de la solution apportée par la Loi 107 ont été, bien sûr, l'intégration de cinq organismes au sein de l'AMF pour en faire un régulateur multidisciplinaire, mais aussi la confirmation de la mission multidisciplinaire originellement confiée aux chambres par la Loi 188, cette fois en qualité d'OAR reconnus par l'AMF.

⁴⁵ J. McFarland et J. Nelson, « Regulator for mutual fund dealers tries to stay relevant – Members of MFDA complain that high cost of compliance makes it inefficient to run a small business », *The Globe and Mail*, 29 décembre 2013; Advocis, *Sound Advice – Insight into Canada's Financial Advice Industry – A PwC study on Canadian small and medium-sized businesses providing financial advice*, PwC, juillet 2014, p. 53.

Lorsqu'il revient sur cette question de multiplicité d'organismes, le Rapport revient à la problématique de fardeau réglementaire excessif qui a été à la source des réformes de la Loi 107, et qui est donc bien antérieure à la situation que l'on retrouve aujourd'hui dans la LDPSF. Comme l'ont souligné le Rapport Martineau et le rapport du Bureau de transition de l'encadrement du secteur financier, c'est avant 2002 qu'existait une telle problématique liée à de multiples organismes de réglementation dont l'activité concurrente occasionnait le genre de difficultés auxquelles le Rapport fait référence. Cette problématique a été réglée conformément à toutes les recommandations du Rapport Martineau par l'adoption de la Loi 107.

Multidisciplinarité

Quelques mots sur la multidisciplinarité de la CSF, un actif précieux à sauvegarder. En matière de distribution de produits et services de sécurité financière au Québec, la multidisciplinarité de l'AMF et de la CSF est l'un des meilleurs moyens de contrôler le fardeau réglementaire. Par la cohérence d'action qu'elle institue à travers des disciplines qui sont réglementées par un même régulateur et un même OAR, elle vient simplifier l'observance des règles auxquelles les cabinets et les représentants présents dans plusieurs créneaux de sécurité financière doivent se conformer. C'est aussi un gage d'efficacité de la surveillance de l'ensemble des activités menées dans les différentes disciplines.

Cette compétence multidisciplinaire que la LDPSF a accordée à l'AMF et à la CSF a placé le Québec à l'avant-garde pour la qualité de ses règles et de sa surveillance des activités de distribution de PSF au Canada.

Il ne faut donc pas renoncer à ces acquis pour s'aligner à la baisse sur ce qui existe ailleurs au Canada. Au contraire, nous croyons que le gouvernement se doit de construire sur cet actif de notre secteur financier et de miser encore plus sur son potentiel, comme la CSF l'a fait depuis sa mise sur pied avec les moyens que la LDPSF a mis à sa disposition.

Il est intéressant de noter que les dispositions législatives entourant le RVER, adoptées par le ministre des Finances et entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2014, renforcent la nécessité d'un OAR multidisciplinaire qui supervise autant les représentants en épargne collective que les représentants en assurance de personnes, ces deux catégories de représentants étant autorisées à distribuer les RVER émis par des gestionnaires de fonds d'investissement et des assureurs. Si

plusieurs organismes devaient assurer la supervision de ces professionnels, il en résulterait certainement des discordances d'application.⁴⁶

Le Rapport nous parle de réduction des coûts et de multiplicité d'organismes pour des raisons que l'on s'explique mal. Il tombe sous le sens, en effet, qu'abandonner un OAR multidisciplinaire comme la CSF pour le remplacer par plusieurs régulateurs ou OAR par discipline en services financiers va nécessairement augmenter les coûts et le fardeau réglementaire des cabinets et des courtiers plutôt que de les diminuer. La CSF invite à prendre garde aux illusions à ce sujet. Selon nous, ce sont les intérêts du public et d'une saine concurrence qui sont les meilleurs guides. Pas les intérêts corporatifs particuliers.

7.3. Double encadrement et dédoublements de compétence

Les analyses du Rapport s'appuient sur la prémisse voulant qu'à la base, les pratiques de distribution de produits de sécurité financière fassent l'objet d'un double encadrement, puisque les cabinets sont réglementés par l'AMF, que la conduite des affaires et la formation continue des représentants sont réglementées par la CSF, et que pour exercer sa compétence respective, chacune d'elles est appelée à se préoccuper accessoirement de questions qui font partie du domaine de l'autre. Le ministre se demande donc si c'est un problème sur lequel il devrait se pencher. La CSF répond par la négative. Ce partage de responsabilités, loin d'être un problème, est normal entre un OAR et son régulateur, et il contribue à l'efficacité dans l'exercice respectif des compétences en présence.

Par ailleurs, l'industrie des valeurs mobilières peut difficilement soutenir que la structure d'encadrement des cinq disciplines en sécurité financière au Québec, qui repose sur l'AMF et la CSF, est trop complexe pour elle alors que le 21 septembre 2015, l'Institut des fonds d'investissement du Canada et l'Association canadienne du commerce de valeurs proposaient, au comité d'experts chargé de faire des recommandations au ministre des Finances de l'Ontario sur la seule discipline de planification financière, une structure qui compte pas moins de cinq organismes d'encadrement distincts.⁴⁷ Il y a donc une déconnexion entre les analyses du Rapport et le pouls véritable de groupements d'industrie canadiens.

⁴⁶ En vertu du régime actuel, la CSF effectue la supervision des représentants affectés à la distribution du RVER. Selon ce que l'on comprend du modèle proposé par le Rapport, trois organismes différents pourraient être chargés de cette même supervision (les assureurs employeurs des représentants en assurance, la MFDA pour les représentants en épargne collective et la Chambre pour les représentants en assurance non employés d'un assureur).

⁴⁷ Voir l'Annexe I.

La CSF adopte ses règles et exerce sa mission en se conformant en tout temps aux demandes et instructions de l'AMF, qui dispose de tous les pouvoirs requis pour s'en assurer. Il s'ensuit que, systématiquement, nous ne pouvons faire autrement qu'agir en complémentarité et en harmonie avec la mission et les objectifs propres de l'AMF, comme cette dernière juge qu'ils doivent être poursuivis.

Sur le plan de l'application des règles en discipline, le statut d'OAR de la CSF fait qu'elle s'acquitte de sa mission comme s'il s'agissait d'une partie de la tâche globale qui incombe à l'AMF en vertu de la sienne. Il n'y a pas deux organismes dont les mandats font double emploi et qui peuvent se concurrencer dans leur application des règles à un même réglementé : il n'y a qu'une seule tâche globale dont une partie est confiée à notre responsabilité par la LDPSF et dont nous nous acquittons comme délégué de l'AMF.

Sur le plan de l'adoption des règles, la situation est exactement la même. Comme OAR, toutes les règles adoptées et appliquées par la CSF sont approuvées par l'AMF. La logique de la LDPSF veut qu'en qualité d'OAR multidisciplinaire, nous nous assurions de la cohérence des règles entre disciplines en services financiers, et que l'Autorité assure la cohérence entre les règles qu'elle approuve pour nos représentants et celles qu'elle applique aux cabinets.

Si cette logique n'est pas respectée, les dispositions actuelles de la LDPSF et de la Loi sur l'AMF permettent d'y remédier assez facilement et de clarifier les processus de concertation entre l'AMF et la CSF, et il n'est nul besoin de les modifier pour y parvenir.⁴⁸ La CSF est toujours disposée à se concerter avec l'AMF afin d'assurer un processus réglementaire fluide et sans heurt autant pour le public que pour les membres. Cette coopération peut au besoin faire l'objet d'améliorations pour faire converger les représentants autonomes, les cabinets et les représentants qui y sont rattachés vers la CSF comme OAR unique⁴⁹ de surveillance des pratiques de distribution de PSF. La CSF a offert son assistance à cet égard à de nombreuses reprises, et demeure disponible pour en assumer la responsabilité.

⁴⁸ Des problèmes d'application de l'article 115 LDPSF ont déjà été soulevés par la CSF et un travail constant est effectué pour y remédier.

⁴⁹ 48 % des inscrits sont des représentants autonomes traités selon des standards similaires à ceux des cabinets. Par ailleurs, la majorité des cabinets sont à représentant unique.

7.4. Confusion chez les cabinets, représentants et consommateurs

Nous ne nions pas qu'une certaine confusion puisse survenir dans l'industrie quant au rôle des différents intervenants. Malheureusement, on ne retrouve rien de constructif dans le Rapport pour améliorer la situation. Au contraire, la multiplicité des interlocuteurs et, de façon correspondante, la confusion ne feraient qu'augmenter s'il fallait donner suite à ce qui y est proposé.

Une chose est sûre, par contre : il n'y a aucune confusion sur ce que nous faisons pour remplir notre mission. En 2004, année d'amorce des opérations de l'AMF, certains de ces cabinets n'ont pas compris pourquoi l'AMF n'accordait aucune délégation de fonctions et pouvoirs à leur égard aux chambres, alors que la logique du régime d'OAR qui devenait applicable aurait voulu qu'il y ait une telle délégation, pour les différentes raisons exposées dans ce mémoire.

La raison de cette absence de délégation résidait justement dans les demandes de certains lobbys, qui recommandaient de s'en tenir au « double encadrement », qui est maintenant présenté comme un problème justifiant l'abandon des chambres. Ces lobbys préféraient qu'on prévienne la « multiplicité d'organismes de contrôle et de surveillance », une problématique que le gouvernement avait pourtant réglée en veillant à l'avènement de l'AMF par la Loi 107. Même la délégation par l'Autorité de l'inspection des petits cabinets (donc, pas des grandes institutions financières) à la ChAD a fait l'objet en 2005 d'un barrage d'opposition par ces mêmes groupes, qui réclamaient toujours ce « double encadrement ».

Ces grands cabinets sont-ils aujourd'hui aux prises avec des problèmes de « confusion » à ce sujet? Ont-ils de la difficulté à comprendre qui fait quoi entre l'AMF et la CSF? La réponse est **non**. Pour nous, cette logique est incompréhensible parce que le Rapport propose aussi que l'on substitue la MFDA à un modèle d'autoréglementation québécois qui est d'avant-garde et qui respecte nos particularités.

Quant aux consommateurs, nous nous interrogeons sur la pertinence de cette question de confusion. À notre avis, si un épargnant trouve de l'aide à quelque guichet que ce soit qui peut l'informer, le guider, le diriger vers l'autorité qui a la compétence pour régler son problème, prévenir la survenance de ce problème dans le futur ou même l'indemniser, où est le problème? L'épargnant sera gagnant et, pour nous, c'est ce qui importe. L'ensemble des autorités

compétentes comprennent et connaissent la répartition juridictionnelle de chacune d'elles; il est donc simple pour le consommateur d'être correctement aiguillé vers le bon guichet.

7.5. Harmonisation et encadrement des représentants en épargne collective et en plans de bourses d'études

« Dans toutes les provinces canadiennes, excepté au Québec, les courtiers et représentants en épargne collective sont assujettis uniquement aux organismes de réglementation en valeurs mobilières lesquelles ont reconnu comme organisme l'Association canadienne des courtiers de fonds mutuels (ACFM). L'encadrement actuel au Québec limite la capacité d'harmoniser le régime québécois avec celui du reste du Canada, ce qui constitue un coût additionnel pour ce secteur étant donné que plusieurs courtiers exerçant au Québec ont aussi des activités à l'échelle canadienne.

[...] l'entrée en vigueur, le 28 septembre 2009, du Règlement 31-103 [...] a permis de compléter l'harmonisation nécessaire en matière d'inscription des courtiers et de leurs représentants pour la mise en place du régime de passeport en valeurs mobilières. Toutefois l'encadrement du secteur du courtage en épargne collective n'est pas encore complètement harmonisé. L'existence de deux modèles d'encadrement totalement différents complique l'harmonisation des règles applicables aux courtiers en épargne collective et à leurs représentants.

[...] les courtiers faisant affaire tant au Québec qu'à l'extérieur préconisent l'harmonisation complète par la reconnaissance de l'ACFM, sinon, selon eux, aucune économie ou simplification ne sera possible. Pour les courtiers indépendants faisant seulement affaires au Québec, le changement de structure pourrait être important et les conséquences pourraient être déterminantes, particulièrement pour ceux qui ont moins de ressources. »

« Questions

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

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

Rapport, pp. 22-23.

Depuis 2006, nous avons soutenu que l'exigence d'adhérer à la CSF comme condition d'inscription des représentants en épargne collective au Québec devait être étendue aux courtiers, de manière à ce que les autres OAR en valeurs mobilières canadiens (OCRCVM ou MFDA) puissent mettre en œuvre avec la CSF le Régime de passeport en valeurs mobilières (le « Passeport »).

La conjoncture actuelle et, notamment, l'autoréglementation et la multidisciplinarité de plus en plus recherchée au Canada dans les disciplines en services financiers font qu'il faut maintenant aller plus loin, et le Québec se doit de jouer son rôle de leader à cet égard.

L'adhésion intégrale à la CSF de la filière de distribution des PSF au Québec réglerait tout « problème » de double encadrement, s'il en est. Elle permettrait de développer des normes de conduite des affaires harmonisées pour les courtiers et représentants en épargne collective et d'optimiser les différentes mesures d'application contre les délinquants à l'échelle canadienne.

Cette solution offrirait de nombreux avantages :

- a) elle protégerait parfaitement la juridiction et les moyens d'intervention du Québec dans le secteur de l'épargne collective;
- b) l'atteinte des objectifs essentiels du Passeport s'en trouverait facilitée, notamment sur le plan de la simplicité, et la cohérence réglementaire serait accrue, notamment par l'expertise de la CSF, qui est le seul OAR au Canada à encadrer les pratiques de distribution des représentants en plans de bourses d'études;
- c) elle permettrait une plus grande cohésion administrative et des synergies plus faciles entre ACVM et OAR concernés tant sur le plan des opérations que de la supervision des pratiques de distribution des courtiers et des professionnels en services financiers;
- d) elle permettrait des gains d'efficacité et de productivité, de même qu'un meilleur contrôle des coûts réglementaires attribuables à l'action de la CSF au Québec et de l'OAR canadien à l'extérieur du Québec;
- e) elle permettrait aussi l'orchestration plus facile et à moindre coût des fonctions d'application forcée des règles et de justice disciplinaire sur une base interterritoriale;
- f) vu l'expérience du Passeport, cette solution serait plus transparente, mieux comprise par tous les intervenants au Québec et ailleurs, et moins onéreuse à respecter pour les courtiers basés au Québec sur une base continue;
- g) elle gagnerait de la supervision par l'AMF comme protection contre les « écarts de conduite corporative » possibles et de la concurrence dans l'accès aux activités dans les disciplines en services financiers;
- h) elle permettrait de maintenir l'encadrement multidisciplinaire au Québec.

L'interaction avec un OAR canadien, par le biais de protocoles permettant une collaboration concrète au quotidien, la mise en commun d'efforts et la réduction des coûts et du fardeau réglementaire des réglementés, favorisera l'application de normes élevées de compétence et d'encadrement, servant ainsi les objectifs de protection du public de la LDPSF et de la LVM.

Par ailleurs, un régime de concertation formel entre la CSF et d'autres OAR canadiens en services financiers permettrait au Québec de se réserver les moyens d'intervention dont il a besoin pour accommoder ses particularités (culturelles, économiques, juridiques, politiques, etc.). Il permettrait également à la Chambre et à ses membres de maintenir la cohésion d'un interlocuteur unique pour les questions de multidisciplinarité.

Reconnaître la MFDA pour encadrer l'épargne collective, en plus d'engendrer des dédoublements, créerait des incertitudes et disparités au sein du système. Cette solution ne serait pas à même de renforcer la protection de ceux qui, au Québec, investissent dans les titres de fonds d'investissement, ni d'améliorer la conformité des courtiers et représentants en épargne collective avec le régime d'encadrement mis sur pied chez nous pour protéger le public.

Ne pouvant faire face adéquatement aux enjeux du Passeport, cette solution doit être abandonnée. Cette option ferait encaisser un recul aussi net que coûteux pour les acquis du secteur financier et la compétence du Québec, contrairement à l'un des objectifs fondamentaux de la LDPSF.

Pour nous, il s'agit d'une politique risquée sur le plan de la compétence en valeurs mobilières, qui servirait peut-être certains groupes de pression aux dépens des intérêts du public québécois et d'une vaste majorité de son industrie. Mais elle serait profondément étrangère aux solutions d'encadrement qui ont été privilégiées à ce jour dans la LDPSF et elle ferait intervenir un OAR qui ne manquera pas d'être reconnu par la « *commission fédérale-provinciale des valeurs mobilières* » qui préoccupe tant le ministre.

C'est pourquoi la Chambre demande l'abandon immédiat et définitif de l'idée passéiste de découper la multidisciplinarité de la Chambre et d'impartir à l'extérieur du Québec sa responsabilité d'autoréglementation en épargne collective. Il s'impose en effet de faire cesser l'incertitude et de mettre définitivement au rancart cette idée inlassablement ressassée au détriment, notamment, des courtiers québécois qui ne font pas affaire à l'extérieur de la province.

Nous demandons également d'octroyer à la CSF tous les pouvoirs nécessaires à l'égard des courtiers en épargne collective afin de nous permettre de forger des partenariats solides d'égal à égal avec les autres OAR canadiens.

De ce fait, ces pouvoirs permettraient à la CSF ainsi qu'à des OAR canadiens de conclure des protocoles de concertation, de dialoguer de façon continue, de collaborer dans l'exécution de certaines fonctions (dont l'élaboration et l'application de règles obligatoires pour leurs membres), de s'impartir certaines tâches (les inspections d'établissements situés à l'intérieur et à l'extérieur du Québec, par exemple) et surtout, de suivre au jour le jour les opérations et pratiques en épargne collective au Canada mieux et à meilleur coût, comme OAR, que les régulateurs concernés ne pourraient le faire.

Dans le prolongement des réformes mises en place par la LDPSF et la Loi sur l'AMF, nous demandons l'adoption de mesures législatives appropriées et de délégations additionnelles de fonctions et de pouvoirs. Nous demandons que :

- a) la Chambre soit l'OAR dans toutes les disciplines en services financiers, incluant les pratiques de distribution des cabinets et les règles de supervision des représentants qui leur sont rattachés;**
- b) les règles de la CSF en matière de pratiques de distribution de PSF dans les disciplines de l'épargne collective et des plans de bourses d'études soient formellement reconnues afin de faciliter l'harmonisation recherchée par le Passeport en valeurs mobilières;**
- c) la Chambre soit dotée de tous les pouvoirs requis pour devenir, en toutes matières de conduite des affaires des courtiers en épargne collective basés au Québec et de leurs représentants, un OAR à part entière disposant de pouvoirs égaux à ceux des autres OAR canadiens. Cela permettrait de compléter l'harmonisation des règles et l'intégration de la supervision, dans un premier temps, du secteur de l'épargne collective à l'échelle canadienne dans le cadre du Passeport et, par la suite, des autres disciplines en services financiers.**

8. Les employés des assureurs

« Une des conséquences du double encadrement est la possibilité de conflits entre les règles que voudrait imposer le cabinet au représentant qui agit pour son compte et les règles imposées par les chambres. Cette possibilité sera généralement plus importante lorsque le cabinet est un assureur et le représentant, son employé. [...] la Loi sur les assurances lui impose de suivre des pratiques commerciales saines lesquelles sont décrites dans les lignes directrices de l'AMF. Ces exigences plus relatives aux pratiques commerciales sont appelées à prendre de plus en plus d'importance [...] si on se fie aux tendances internationales en la matière. Les possibilités de conflits réglementaires ne peuvent donc que croître. »

« Question

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

Rapport, pp. 23-24.

Au motif qu'il faudrait prévenir des conflits d'application éventuels entre des obligations imposées aux cabinets-assureurs par la *Loi sur les assurances* et les règles appliquées par la CSF aux professionnels en services financiers à l'emploi de ces cabinets, le rapport s'interroge sur l'approche à retenir. Il suggère qu'une piste de solution serait de retirer à la CSF les pouvoirs d'adopter ces règles et de s'en remettre à chaque assureur pour qu'il définisse et applique lui-même les règles de conduite et de formation qui devraient régir ses employés représentants.

Dans un monde où tous les leaders d'économies développées sont en train de réglementer sur des bases plus serrées leurs institutions financières pour mieux encadrer leurs pratiques au bénéfice des citoyens, les analyses du Rapport voient des avantages à une vision à contre-courant des enseignements tirés de la crise financière de 2007-2008. Il suggère comme hypothèse de politique de soustraire les employés des cabinets assureurs à la réglementation de la CSF et de remplacer cette réglementation par des mesures d'autodiscipline que chaque assureur s'imposerait pour protéger les consommateurs.

Lorsque ces professionnels en services financiers sont ses employés, ce serait donc par l'exercice de son droit de gérance que l'assureur déterminerait les règles de conduite et de formation des représentants. On part ici de certains postulats de départ :

- les assureurs vont se policer, se surveiller, se discipliner eux-mêmes et s'acquitter de la mission dont la CSF est présentement chargée même si c'est derrière des portes closes;
- la protection du public qui transige avec un assureur, c'est une affaire privée qui ne concerne que l'assureur, et non le public.

Le gouvernement devrait-il amender la LDPSF pour déréglementer les pratiques de distribution des assureurs et s'en remettre à chaque assureur pour qu'il encadre lui-même la déontologie, la discipline et la formation des représentants dans son entreprise parce qu'il en est l'employeur? La CSF est convaincue que ce serait une mauvaise idée, autant pour le consommateur que pour la réputation et la concurrence au sein de l'industrie des services financiers au Québec.

Le rapport donne l'impression qu'une telle approche de déprofessionnalisation des représentants/employés d'assureurs aiderait ces institutions à être plus rentables et plus compétitives dans leur offre de PSF, et que la protection du public auquel cette offre est faite ne devrait pas en souffrir. Si c'est le cas, il s'agirait d'une fausse impression.

De manière réaliste et sans cynisme aucun, la Chambre pense qu'il est improbable que les assureurs, s'ils devenaient responsables de la conformité et de la formation de leurs employés, appliqueraient des politiques « maison » de protection de la clientèle qui feraient abstraction de toute notion de performance financière ou de rentabilité dans leur entreprise.

Dans un environnement marqué par les conflits d'intérêts et l'asymétrie d'information entre les consommateurs et les institutions financières, il est surprenant que le Rapport puisse envisager un tel modèle d'autodiscipline en matière de distribution de PSF, un modèle qui va à l'encontre de l'évolution récente de la réglementation de l'AMF⁵⁰ et des objectifs de protection du public qui l'ont guidée. C'est d'autant plus surprenant qu'on sait que c'est l'autoréglementation (en raison des avantages associés à l'action d'un OAR délégué de son régulateur)⁵¹ qui peut vraiment assurer que les pratiques commerciales des institutions financières ne sont pas contraires à l'intérêt des clients.

⁵⁰ Voir, par exemple, la section 2 de la partie 13 du Règlement 31-103 concernant la gestion des conflits d'intérêts.

⁵¹ Voir la section 3.2.

Notre expérience de la dynamique de l'industrie et du marché des PSF depuis plus de 15 ans démontre que des prémisses selon lesquelles les institutions financières, dont les assureurs en particulier, agiront d'abord dans le meilleur intérêt du public lorsqu'elles exploitent leur entreprise sont exagérément optimistes, et qu'elles promettent plutôt d'amères déceptions pour tous les intéressés.⁵²

Il est vrai que la *Loi sur les assurances* (art. 222.2) oblige un assureur à suivre de saines pratiques commerciales et, notamment, à informer adéquatement les personnes à qui il offre ses produits et services et à agir équitablement dans ses relations avec ces personnes. Nous sommes entièrement d'accord avec ces principes qui, de plus, sont en parfaite harmonie avec les règles de déontologie de la Chambre.

Toutefois, sur le plan du mode de supervision proposé d'un régime d'autodiscipline des pratiques de distribution de PSF des assureurs, nous pensons que les analyses du Rapport misent sur un dispositif (la supervision à distance par l'AMF des politiques et procédures internes d'un assureur en fonction d'une ligne directrice de l'Autorité) qui n'a aucun rapport avec l'encadrement de ces pratiques dont s'acquitte présentement la CSF au niveau de première ligne des représentants.

Les politiques et procédures des assureurs ont pour but de démontrer à l'AMF qu'ils se gèrent sainement et prudemment. Elles ne peuvent faire l'objet d'une application et de mesures disciplinaires suivies, comme c'est le cas pour les règles de protection du public d'un OAR comme la CSF. Par ailleurs, ces politiques et procédures ne sont connues que de l'AMF et elles demeurent secrètes autant pour les clients que pour les concurrents. Un tel régime ne pourrait donc que diminuer dramatiquement la qualité de la protection du public consommateur de ces produits et services.

Le régime de normes prudentielles de l'AMF applicables aux assureurs améliore la qualité du contrôle et de la surveillance de ces institutions par l'Autorité. Il vise des questions et poursuit des objectifs qui sont très différents, voire irréconciliables, avec des objectifs de protection du consommateur de PSF fournis par les assureurs. Les normes de déontologie et de bonne conduite des affaires adoptées en vertu de la LDPSF visent au contraire à accorder aux clients une protection de base que tous les assureurs se doivent de respecter également dans l'intérêt

⁵² En moyenne depuis 2012, 39 % des représentants faisant l'objet d'une plainte devant le comité de discipline de la CSF sont employés et/ou rattachés à un assureur.

du public. Ces normes doivent être égales et connues de tous, et être appliquées de la même façon pour tous, dès qu'une plainte ou dénonciation est déposée.

De plus, pour que l'encadrement de la distribution puisse fonctionner, les règles doivent être transparentes, pour que le consommateur puisse s'y référer, que le représentant sache ce qu'il a à faire et que l'industrie elle-même puisse se faire gardienne de la conformité et de la bonne conduite de ses éléments qui seraient autrement indésirables.

Nous nous interrogeons sur les conséquences de la déprofessionnalisation de l'acte du représentant et de sa déresponsabilisation à l'égard du client. Ces personnes étant maintenant uniquement les employés des assureurs, elles seraient disciplinées selon les normes du travail que leur employeur, l'assureur, est tenu d'observer. Les mesures préventives ou curatives actuellement appliquées par la CSF dans le but de protéger le public, telles que les amendes et les radiations du droit d'exercice, deviendraient inapplicables. Notamment, un employeur n'est généralement pas autorisé à suspendre un employé sans avoir préalablement appliqué des sanctions graduelles, et même la terminaison d'une relation d'emploi est balisée par des règles strictes. La CSF n'est évidemment pas sujette à ces restrictions dans le cadre de l'encadrement de ses membres.

Un modèle d'encadrement facultatif basé sur l'autodiscipline de l'assureur, variant d'un assureur à l'autre dans son étendue et sa qualité, inconnu du client et des pairs de l'industrie, serait donc inapproprié pour remplacer l'autoréglementation exercée par une entité indépendante comme la CSF.

Bien plus, toute dilution de la surveillance des pratiques de distribution des assureurs par l'abolition totale ou partielle de la responsabilité de la CSF irait à l'encontre des objectifs de réglementation prudentielle des assureurs que l'AMF se doit de poursuivre. Au lieu de diminuer les risques de pertes pour les assureurs, cette dilution aurait tendance à augmenter les risques de contraventions dommageables aux bonnes pratiques de la part des assureurs et, par conséquent, les risques qu'ils aient à faire face à des réclamations coûteuses.

Sur le plan de la concurrence, il serait inéquitable et contraire aux objectifs de la LDPSF et de la Loi sur l'AMF d'avantager le modèle d'affaires d'une catégorie d'institutions financières, les assureurs « directs » qui distribuent eux-mêmes par l'entremise d'employés, en leur offrant le

privilège de définir leurs propres règles du jeu en matière de mise en marché de leurs PSF. Ce choix porterait préjudice aux autres assureurs et institutions financières qui ont recours à d'autres modes de distribution, comme des cabinets non liés ou des représentants autonomes non exclusifs. Ce privilège pourrait facilement devenir un incitatif à modifier les politiques et procédures d'un assureur pour moduler la qualité de ses pratiques de distribution et tenter de s'accorder un avantage sur le plan des coûts ou des prix. À la longue, nous croyons que cette concurrence ferait pression sur les autres assureurs qui emploient leurs représentants pour qu'ils fassent de même.

Depuis quelques années déjà, l'AMF martèle l'importance pour le consommateur de vérifier si la personne avec qui il transige est bel et bien inscrite auprès de l'AMF. On comprend bien cette logique, afin de prévenir de nouveaux scandales à la « Earl Jones ». Ouvrir une brèche dans cette initiative pour permettre aux employés d'assureur d'agir sans certification ne ferait qu'exacerber la confusion chez les consommateurs.

La Chambre estime que, pour toutes ces raisons, un régime d'autodiscipline des assureurs par voie de politiques et procédures de contrôle interne guidées par lignes directrices de l'AMF serait inadéquat pour encadrer des pratiques de distribution de PSF et protéger les clients des assureurs. Le public en ferait immanquablement les frais. Un tel régime représente une hypothèse de travail qui devrait être rejetée.

9. Les représentants autonomes

« Le représentant rattaché à un cabinet exerce ses activités sous la responsabilité du cabinet qui l'emploie alors qu'il est personnellement responsable de ses actions en vertu de l'encadrement exercé par les chambres de qui il relève. Ce n'est pas exactement le cas pour les représentants autonomes puisque ceux-ci ne sont pas rattachés à un cabinet. Le représentant autonome subit donc directement le double encadrement puisqu'il est assujéti d'une part à la même réglementation et surveillance qu'un cabinet et, d'autre part, à l'encadrement déontologique de la chambre. Le fardeau réglementaire apparaît relativement plus lourd puisqu'il doit être supporté par une personne unique. »

« Question

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

Rapport, p. 25.

Représentants rattachés au cabinet ou à la société autonome	Nombre de cabinets et sociétés autonomes
1	2 079
2 à 10	888
11 à 50	77
51 à 100	18
101 à 500	14
501 et plus	21
Total :	3 097 (dont 3 017 ont moins de 25 représentants)

Les représentants autonomes comptent pour 48 % de tous les inscrits au Québec, alors que les cabinets représentent l'autre 52 % (dont 67 % n'ont qu'un seul représentant rattaché). Voir le tableau ci-dessous pour plus de détails.

À la lumière des données présentées dans ce tableau, la majorité des cabinets auxquels réfère le Rapport sont composés d'un seul représentant. Pour apporter un éclairage aux postulats du Rapport, il y a lieu de préciser :

- Qu'il n'y a pas de double encadrement pour les représentants autonomes pas plus qu'il y a un dédoublement de règles, la responsabilité étant séparée entre l'AMF et la CSF;

- Que les obligations et les règles du cabinet auquel sont rattachés un seul ou plusieurs représentants certifiés et les obligations d'un représentant autonome sont les mêmes ou sont équivalentes;
- Que les règles qui concernent les cabinets et celles qui concernent les représentants autonomes sont différentes de celles que les membres de la CSF doivent observer à titre de professionnels de la distribution de produits et services financiers et sont prévues au *Code de déontologie de la Chambre de la sécurité financière* et aux divers règlements qui encadrent la pratique.

L'une des questions les plus souvent soulevées est celle de la supervision des représentants autonomes. Souvent, ce sont les agents généraux qui assurent une certaine surveillance de ces intervenants conformément aux obligations contractuelles qui les lient aux assureurs. Tandis que plusieurs représentants autonomes font affaire directement avec l'assureur manufacturier qui, lui, n'est astreint à aucune supervision de leurs opérations.

La CSF recommande, pour une plus grande cohésion et efficacité de tous les inscrits, d'encadrer et superviser les représentants autonomes, à la faveur de délégations de pouvoirs et de fonctions de l'AMF ou, si le gouvernement le juge approprié, d'édicter et d'encadrer les règles pour les agents généraux qui assureraient à leur tour une supervision des représentants autonomes comme le veut la pratique actuelle. La CSF mettrait ainsi davantage au service de l'industrie et de la protection du public son expertise et son expérience dans la réglementation et la surveillance de professionnels en services financiers.

10. Les planificateurs financiers

L'exercice de la discipline de la planification financière est intimement lié et intégré aux activités des professionnels en services financiers. À preuve, les planificateurs financiers que nous encadrons dans leur déontologie et leur discipline sont dans la grande majorité détenteurs d'un certificat les autorisant à agir dans une autre discipline encadrée par la Chambre.⁵³

Cette intégration du service conseil et de la distribution d'un produit financier est d'ailleurs la fondation d'obligations déontologiques spécifiques que doivent respecter tous les planificateurs

⁵³ En date du 30 juin 2015, 88 % des planificateurs financiers membres la Chambre sont inscrits dans au moins une autre discipline ou catégorie d'inscription encadrée par la Chambre.

financiers, membres de la CSF, en vertu du *Code de déontologie de la Chambre de la sécurité financière*.

Le modèle québécois d'encadrement des professionnels en services financiers a fait ses preuves, bien qu'il puisse toujours être perfectible. En effet, la CSF, à titre d'OAR multidisciplinaire, a contribué à l'efficacité du régime de contrôle et de surveillance de l'Autorité et demeure une façon efficace et balisée d'atteindre les objectifs gouvernementaux d'efficacité dans le secteur des services financiers.

La CSF est le seul OAR au Canada qui édicte les normes déontologiques des planificateurs financiers et qui veille à leur encadrement déontologique et disciplinaire pour l'exercice de cette discipline. Cette innovation fait l'envie de plusieurs intervenants. Considérant le nombre d'initiatives en cours à l'échelle nationale visant l'encadrement des planificateurs financiers par un OAR, nous soulignons le travail de la CSF et l'opportunité pour le gouvernement du Québec de préserver cet encadrement avant-gardiste et de profiter du contexte canadien pour exporter cette structure innovante.

Ceci offrirait plusieurs avantages recherchés par divers intervenants⁵⁴ et permettrait d'atteindre l'objectif d'efficience de l'encadrement des services financiers proposé par le Rapport.

11. Conclusions sur l'encadrement du représentant

Ce n'est pas :

- a) en abolissant la CSF parce qu'il y aurait trop d'organismes;
- b) en retirant à la CSF ses compétences en épargne collective, dans le but d'imposer à tous les courtiers québécois la réglementation de la MFDA;
- c) en favorisant l'autodiscipline des assureurs et en retirant à la CSF ses compétences sur leurs employés professionnels en services financiers;
- d) en maintenant le statu quo relativement aux délégations à la CSF de fonctions et pouvoirs relativement à l'exercice des courtiers en épargne collective;

⁵⁴ Le 21 septembre 2015, l'Institut des fonds d'investissement du Canada (IFIC) et l'Association canadienne du commerce des valeurs mobilières (ACCVM) ont recommandé notamment au gouvernement de l'Ontario la création d'un organisme pour encadrer les planificateurs financiers. La CSF serait en mesure d'assurer l'encadrement demandé par l'IFIC et l'ACCVM, et ce, sans la nécessité de créer un nouvel organisme.

que le gouvernement pourra répondre aux arguments présentés au Rapport tels que les coûts et le fardeau réglementaire.

La véritable voie, selon nous, sera de déléguer à la CSF des fonctions et pouvoirs additionnels sur les pratiques de distribution de l'ensemble des cabinets en sécurité financière pour mettre à profit la structure allégée, agile et peu coûteuse d'OAR de la CSF, et maintenir sa qualité d'encadrement de la distribution de PSF par les professionnels en services financiers et leurs cabinets.

Ces délégations permettront à la CSF de s'entendre par la suite avec les OAR financiers canadiens pour harmoniser les règles et simplifier leur application aux opérations des cabinets dans plusieurs territoires du pays, dans le cadre d'un réseau canadien d'autoréglementation dont le gouvernement et l'AMF appuieront la formation. Cette solution permettra de reconnaître l'expertise multidisciplinaire de la CSF tout en tenant compte de la réalité juridique québécoise.

12. L'indemnisation

Le Fonds d'indemnisation des services financiers (le « **Fonds** ») est un dispositif spécifique au Québec qui offre aux épargnants québécois un recours simple et non judiciairisé pour obtenir compensation.⁵⁵

Nous croyons que l'avantage qu'il représente est notable, même si la protection qu'il offre n'est pas nécessairement harmonisée à l'échelle du pays. Il offre une protection intéressante pour les investisseurs floués sans qu'ils aient à passer au travers d'un processus de faillite avec l'ensemble des créanciers d'une société, comme dans certains autres régimes d'indemnisation. Le choix qui sera déterminé par le ministre sera un choix de société afin de privilégier une solution au lieu d'une autre.

La CSF appuie en effet le principe d'un mécanisme d'indemnisation des épargnants. Elle estime qu'en cas de besoin, un tel mécanisme peut effectivement jouer un rôle de stabilisation de la

⁵⁵ Du 1^{er} octobre 1999 au 31 mars 2011, le Fonds a accepté 1399 demandes et a dédommagé les Québécois lésés pour une somme de 79 millions de dollars. Martin Côté, *Les mécanismes d'indemnisation des consommateurs dans l'industrie des services financiers au Québec*, Montréal, Éditions Yvon Blais, 2015, p. 86.

confiance du public envers l'industrie, confiance dont le maintien est essentiel au bon fonctionnement et à l'efficacité du marché des PSF.

Cet appui n'est cependant pas inconditionnel. Pour nous, toute mesure visant à améliorer ce genre de mécanisme devrait respecter certaines balises pour pouvoir aspirer au succès :

- a) les améliorations apportées doivent favoriser la confiance dans l'offre de PSF de tous les intervenants couverts, sans discrimination;
- b) les cotisations des participants au Fonds doivent être établies équitablement, en fonction du risque représenté par chaque groupe;
- c) les coûts additionnels engendrés par ces améliorations ne devraient pas être tellement élevés qu'une fois intégrés au prix des PSF offerts au public, ils rendraient prohibitif le coût d'acquisition de ces PSF par le consommateur.

Par ailleurs, l'élaboration de toute politique visant à améliorer le régime du Fonds aurait selon nous avantage à faire appel aux orientations de principe qui suivent.

12.1 Maintenir un équilibre entre l'encadrement et l'indemnisation

La CSF croit qu'il faut maintenir un équilibre entre l'encadrement et l'indemnisation, et que toute amélioration ou bonification des protections offertes par le Fonds, ou toute autre protection envisagée doit être :

- a) financée par une cotisation de niveau équitable qui est répartie sur un nombre suffisamment grand de participants;
- b) viable pour l'ensemble de l'industrie.

12.2 Responsabiliser l'épargnant sans déresponsabiliser le représentant

Les modifications apportées au Fonds ne doivent pas encourager les comportements irresponsables, autant de la part des épargnants que de celle des représentants. Un consommateur ne devrait pas avoir droit à une indemnisation si sa perte résulte d'une opération qu'il savait illégale, alors qu'un représentant ne devrait pas pouvoir profiter indirectement de la protection collective du Fonds pour échapper à sa responsabilité envers son client en raison d'une perte résultant de sa négligence grossière.

12.3 Harmoniser les couvertures

La CSF s'interroge sur les différences de traitement entre catégories d'intervenants lorsqu'ils offrent les mêmes PSF. En effet, nous sommes portés à croire que, par définition, la protection offerte devrait être harmonisée pour l'ensemble des épargnants québécois indépendamment de l'intermédiaire impliqué.

De plus, l'affaire Norbourg a démontré que les activités des gestionnaires de fonds d'investissement ne comportent pas nécessairement moins de risques que celles des courtiers en épargne collective. Ces gestionnaires étant un maillon important du processus de placement collectif, la CSF estime que, par souci d'équité et pour une meilleure protection des épargnants, ils devraient eux aussi participer à un mécanisme d'indemnisation et être membres d'un OAR reconnu.

12.4 Abolir les limites de couverture selon les autorisations détenues

Considérant le manque d'information disponible actuellement pour le consommateur, la CSF croit qu'il est difficile pour ce dernier de se protéger contre un représentant qui aurait agi en dehors des limites de son droit d'exercice. Nous ne limiterions donc pas systématiquement l'accès à l'indemnisation par le consommateur en fonction des seuls produits ou services qu'un représentant est autorisé à lui offrir, car nous voyons là une profonde iniquité de traitement.

12.5 Privilégier une gouvernance indépendante du Fonds

Afin d'assurer une utilisation maximale des ressources disponibles, nous pensons que la fonction d'indemnisation pourrait être confiée à une entité distincte, de manière à distinguer la fonction de surveillance de celle de l'indemnisation et à libérer des ressources que l'Autorité pourrait concentrer sur la supervision, l'encadrement et la prévention des pertes indemnisables.

12.6 Favoriser les mesures d'éducation des épargnants

Pour la CSF, il est essentiel de continuer les efforts consacrés à doter les épargnants québécois des outils qui leur permettent d'acquérir des comportements prudents et des connaissances nécessaires pour prendre des décisions informées quant à leurs investissements. Les mesures d'éducation et d'information doivent donc être favorisées.

La CSF soumet qu'en cas de besoin, un mécanisme d'indemnisation des épargnants peut jouer un rôle de stabilisation de la confiance du public envers l'industrie, confiance dont le maintien est essentiel au bon fonctionnement et à l'efficacité du marché des PSF. Notre appui à ce principe n'est cependant pas inconditionnel. Pour nous, toute mesure visant à améliorer ce genre de mécanisme devrait respecter certaines balises pour pouvoir aspirer au succès :

- les améliorations apportées doivent favoriser la confiance dans l'offre de PSF de tous les intervenants couverts, sans discrimination;
- les cotisations des participants au Fonds doivent être établies équitablement, en fonction du risque représenté par chaque groupe;
- les coûts additionnels engendrés par ces améliorations ne devraient pas être tellement élevés qu'une fois intégrés au prix des PSF offerts au public, ils rendraient prohibitif le coût d'acquisition de ces PSF par le consommateur.

Par ailleurs, l'élaboration de toute politique visant à améliorer le régime du Fonds d'indemnisation des services financiers aurait avantage à faire appel aux orientations de principe qui suivent :

- maintenir un équilibre entre l'encadrement et l'indemnisation;
- responsabiliser l'épargnant sans déresponsabiliser le représentant;
- harmoniser les couvertures;
- abolir les limites de couverture en fonction des inscriptions ou certifications;
- privilégier une gouvernance indépendante du Fonds; et
- favoriser les mesures d'éducation des épargnants.

13. Remarques finales

La lecture du Rapport porte la CSF à s'interroger sur le véritable cadre de la consultation à laquelle nous sommes conviés. Les interpellations diverses que le Rapport a dirigées contre notre organisation, en s'inspirant de la rhétorique traditionnelle de certains groupes de pression et des arguments de coûts et de fardeau réglementaire sur laquelle elle est fondée, appellent certaines remarques en conclusion. Il s'impose en effet, en toute justice pour la Chambre et les professionnels de l'industrie que nous encadrons, de ramener la discussion sur des bases qui soient plus conformes à la réalité.

Le Rapport énonce certains objectifs jugés cruciaux pour la révision de la LDPSF. Il faut chercher à améliorer son cadre juridique de manière à répondre à deux objectifs principaux : assurer l'accès du public aux produits et services financiers dont il a besoin; et « *permettre à tous les acteurs d'y trouver leur compte* » (Rapport, p. VI). L'offre de PSF au Québec doit demeurer compétitive face

à l'évolution du marché (Rapport p. V). Pour maintenir la confiance du public, l'encadrement des réglementés doit demeurer adéquat (Rapport p. V), mais pour y parvenir, la « *LDPSF doit [...] n'imposer que le fardeau réglementaire strictement nécessaire* ».

Pour nous, ces objectifs indiquent un changement d'attitude. En veillant à l'adoption de la LDPSF en 1998, le gouvernement du temps visait à renforcer la protection du consommateur et de l'épargnant québécois, en s'assurant de ne pas faire obstacle au développement de l'industrie des PSF. Aujourd'hui, le Rapport adopte l'attitude inverse : il souhaite favoriser le développement de l'offre de PSF à la faveur d'un strict minimum d'encadrement, du moment que la protection du consommateur demeure « adéquate » (Rapport p. V). Nous jugeons que cette façon de mettre l'intérêt commercial de certains réglementés devant celui du consommateur est préoccupante.

La LDPSF n'est pas une législation qui vise à promouvoir le développement des institutions financières au Canada, à contribuer à leur compétitivité ou à accroître leur rentabilité dans l'intérêt de leurs actionnaires, coopérants ou mutualistes, selon leur structure de propriété. Elle vise d'abord et avant tout à s'assurer que les intérêts de ceux et celles qui se font offrir ou acquièrent des PSF au Québec sont bien protégés, par un cadre réglementaire suffisant administré par des régulateurs et OAR efficaces et compétents.

Cet apparent virage pro-industrie fait en sorte que les intervenants sont maintenant invités à s'interroger sur la pertinence de certaines innovations de la LDPSF qui font pourtant l'envie du reste du pays. La remise en question de la CSF, de sa mission ciblée, du mécanisme d'autoréglementation qu'elle incarne et de sa capacité d'intervention intégrée parmi cinq disciplines en services financiers, font partie de ces interrogations. Ces interrogations, ou invitations à s'interroger, du Rapport nous apparaissent totalement injustifiées.

Le Rapport présente l'existence de la CSF et l'exercice de sa mission d'OAR comme une source de problèmes de dédoublement d'encadrement avec l'AMF, de confusion dans le public et chez les réglementés. Ces problèmes engendreraient des coûts financiers et de conformité inutiles. Le Rapport invite les intervenants à se prononcer à ce sujet, en s'appuyant sur des considérations qui font abstraction de plusieurs réalités historiques et qui passent sous silence le fait que la création de la CSF et le développement de sa mission sont le fruit de choix mûrement réfléchis des gouvernements qui se sont succédé au Québec depuis les années 1990.

L'argumentaire du Rapport ne rend justice ni au rôle de protection du public dont la CSF s'est acquittée avec succès depuis l'adoption de la LDPSF ni à la qualité de sa gouvernance comme OAR. Il ne rend pas davantage justice aux choix gouvernementaux effectués en conséquence des réévaluations de la Loi 134, du Rapport Martineau et de la Loi 107, après la prise en compte des mêmes objections soulevées chaque fois et sur lesquelles on propose encore de revenir aujourd'hui, comme si ces considérations n'avaient pas été réglées dans le passé.

La CSF ne nie pas que l'on puisse devoir se préoccuper d'efficacité, des coûts d'application de la réglementation, de coûts de conformité pour les réglementés, d'allègement réglementaire, de transparence et de prévisibilité dans l'application des règles adoptées. C'est l'évidence et le quotidien de la CSF. C'est pourquoi l'on s'efforce de répondre à ce genre de préoccupations par des mesures équilibrées que nous voulons innovantes, progressistes, et qui gardent toujours le cap sur l'objectif primordial de la protection du public.

La CSF est prête à reconnaître que l'encadrement actuel peut être amélioré pour répondre à certaines problématiques dont elle avait prédit la survenance à l'époque et qui sont aujourd'hui invoquées. Dans bien des cas, on a milité contre toute délégation de fonctions et de pouvoirs additionnels aux chambres, au motif que l'on pourrait ainsi revenir à l'éparpillement des compétences de l'AMF parmi de multiples organismes. On a aussi convaincu le Bureau de transition de recommander au gouvernement un moratoire sur toute délégation « pour quelques années ». On voit aujourd'hui que ce moratoire a causé sa part de problèmes depuis 2004.

Nous déplorons cette façon de rééditer l'histoire afin de tenter de donner un nouveau souffle à des débats qui remontent aussi loin qu'aux travaux préalables à l'adoption de la Loi 134, sur des questions qui ont pourtant été vidées à maintes reprises dans le passé pour se conclure avec la LDPSF que l'on connaît aujourd'hui. Le fait qu'on les ramène aujourd'hui au centre des discussions fait craindre la régression plutôt que l'avancement par rapport à des choix réfléchis qui ont été faits dans le passé sur le plan de la structure d'encadrement.

Pour la CSF, si l'on veut appliquer au Québec des standards qui puissent continuer de se comparer, sinon de surpasser, ce qui se fait ailleurs au Canada et dans les principales économies du monde, il faut aller plus loin que les énoncés d'intention généraux sur lesquels tout le monde est d'accord mais qui ne satisfont personne. Il faudra non pas démanteler ou affaiblir les organisations qui, au Québec, ont pour mission de protéger les épargnants et les investisseurs

mais, au contraire, poser des gestes qui auront pour effet d'améliorer le régime et les structures d'encadrement au Québec. Ce sera là la meilleure façon d'atteindre les objectifs fixés.

La CSF soumet que dans toute politique sur l'avenir de la LDPSF, la cohérence avec les choix historiques des gouvernements précédents est de mise. Ces choix, au gré des amendements apportés à la Loi depuis son adoption, ont permis la mise en place au Québec d'une structure d'encadrement innovante qu'est la Chambre de la sécurité financière et qui, sans être parfaite, a démontré sa capacité à livrer les objectifs qui sous-tendaient l'introduction de la Loi. Au lieu de perturber le juste équilibre établi par la LDPSF entre :

- a) les intérêts des différents secteurs de l'industrie des PSF;**
- b) les intérêts commerciaux des grands de cette industrie;**
- c) les intérêts de cette industrie et ceux du public épargnant et consommateur;**

il serait plus opportun de favoriser la stabilité de cette structure d'encadrement des PSF et de passer à la considération de mesures qui construiront sur nos acquis plutôt que de chercher à les dilapider.

La CSF sera heureuse d'en discuter plus longuement en Commission parlementaire afin de montrer les avantages et bénéfices de l'autoréglementation de proximité et de faire valoir ses succès passés et actuels ainsi que ses projets futurs. Nous invitons donc le ministre à tenir, au stade de cette consultation, des audiences publiques afin d'orienter adéquatement ses initiatives législatives à cet égard.

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

1. Toutes mesures à être incorporées à une politique, et toutes mesures législatives visant à modifier l'une des lois suivantes ou toutes autres lois du secteur financier pour donner effet (globalement ou à la pièce) à une telle politique, devraient faire l'objet de consultations préalables à l'Assemblée nationale afin de permettre à tous les intéressés, dont la Chambre de la sécurité financière, de faire valoir leur point de vue et d'interagir publiquement avec les parlementaires qui seront appelés à en faire l'étude détaillée. On parle ici de :

- la LDPSF;
- la *Loi sur les assurances*;
- la *Loi sur les valeurs mobilières*;
- la Loi sur l'AMF.

2. Pour la CSF, la cohérence avec les choix politiques historiques est de mise dans l'élaboration de toute politique sur l'avenir de la LDPSF. Ces choix, au gré des amendements apportés à cette loi depuis son adoption, ont permis la mise en place au Québec d'une structure d'encadrement innovante où la Chambre a sa place et qui a démontré sa capacité à répondre aux objectifs qui sous-tendaient son adoption. Au lieu de perturber le juste équilibre établi par la LDPSF entre :

- les intérêts des différents secteurs de l'industrie des PSF;
- les intérêts commerciaux des grands de cette industrie;
- les intérêts de cette industrie et ceux du public épargnant et consommateur;

il est primordial de favoriser la stabilité de cette structure d'encadrement des PSF et de passer à la considération de mesures qui construiront sur les acquis nationaux plutôt que de chercher à les dilapider.

3. Les consensus établis depuis l'adoption de la LDPSF ne peuvent être mis de côté sans étude approfondie des conséquences sur l'expertise québécoise dans le domaine et sans tenir des audiences publiques pour en débattre. Nous n'avons rien à gagner et tout à perdre à démanteler ce qui a été réalisé au Québec en matière d'encadrement de la distribution des

PSF. Selon la Chambre, il faut au contraire miser sur des acquis qui fonctionnent déjà très bien et les faire évoluer en fonction du contexte d'aujourd'hui, plutôt que de faire table rase des réalisations collectives québécoises dans le secteur.

4. Les réalisations de la Chambre à titre d'OAR doivent être reconnues et le gouvernement devrait lui réitérer sa confiance au terme de la présente consultation.
5. Le gouvernement doit continuer de miser sur le modèle d'autoréglementation multidisciplinaire de la CSF et faire en sorte de le développer, car son apport améliore sans cesse la qualité de la protection du consommateur de PSF au Québec. La Chambre est le seul organisme d'autoréglementation qui soit en position d'allier l'expertise, l'efficacité d'intervention et l'objectivité décisionnelle requises pour assurer un encadrement adéquat de la distribution de ces produits et services au Québec, et qui puisse accompagner l'industrie dans son évolution en offrant une formation et un encadrement multidisciplinaire de l'activité des professionnels en services financiers.
6. La CSF demande donc l'abandon complet et immédiat des propositions d'abolition de son organisation, parce que leur mise en œuvre aurait pour effet de diminuer la protection des épargnants, de complexifier le régime d'encadrement réglementaire des disciplines de sécurité financière, d'alourdir le fardeau de la réglementation en fragmentant ce régime parmi plusieurs OAR unidisciplinaires, et d'effacer l'évolution réalisée au cours des 15 dernières années en matière d'encadrement décloisonné des professionnels en services financiers au Québec.
7. La CSF estime que le gouvernement devra compléter sa réflexion à l'égard des représentants en plans de bourses d'études, des représentants en assurance qui ne sont pas à l'emploi d'un assureur et des planificateurs financiers avant de revenir aux parties prenantes avec un projet de politique formelle en matière de distribution de PSF.
8. Pour guider le gouvernement dans l'adoption des règles d'encadrement de l'offre en ligne d'assurance, la CSF recommande de recourir au principe que toutes les transactions ayant pour objet un produit d'assurance individuelle ou collective de personnes doivent être réalisées dans des conditions qui offrent au consommateur le bénéfice des mêmes protections, conseils et services d'intermédiation, quel que soit le mode de communication

utilisé pour réaliser la transaction. De plus, un professionnel en services financiers membre de la CSF devrait intervenir dans tous les cas où un produit ou service de sécurité financière est offert au public, afin de dispenser conseil et assistance relativement à l'acquisition de ce produit ou service, quel que soit le mode de communication (incluant l'Internet) qui est utilisé.

9. La CSF estime qu'il faut écarter toute proposition qui permettrait à un assureur ou à toute autre institution financière d'autodiscipliner ses pratiques de distribution de PSF afin d'offrir au public une protection minimale uniforme et adéquate à l'égard de telles pratiques dans l'ensemble de l'industrie.
10. Pour rejoindre les efforts d'harmonisation à l'échelle canadienne, le Québec devrait modifier le régime de distribution sans représentant de la LDPSF pour obliger le distributeur à détenir un permis restreint pour la distribution de produits d'assurance de personnes accessoire à la vente d'un bien, et assujettir le distributeur aux règles et à la supervision du régulateur. La Loi garantirait ainsi une compétence minimale des distributeurs et un encadrement de leur déontologie. De plus, la LDPSF conférerait à l'Autorité les pouvoirs requis pour interdire à un distributeur d'offrir quelque produit d'assurance que ce soit en cas de manquement à ses obligations.
11. Dans le prolongement des réformes mises en place par la LDPSF et la Loi sur l'AMF, des mesures législatives appropriées devraient être adoptées, et des délégations additionnelles de fonctions et pouvoirs devraient être accordées à la CSF afin que :
 - le rôle d'OAR québécois de la CSF dans toutes les disciplines en services financiers soit élargi pour intégrer les pratiques de distribution des cabinets et de supervision des représentants qui leur sont rattachés;
 - les règles de la CSF en matière de pratiques de distribution de PSF dans les disciplines de l'épargne collective et des plans de bourses d'études soient formellement reconnues afin de faciliter l'harmonisation recherchée par le Passeport en valeurs mobilières;
 - la Chambre soit dotée de tous les pouvoirs requis pour devenir, en toutes matières de conduite des affaires des courtiers en épargne collective basés au Québec et de leurs représentants, un OAR à part entière disposant de pouvoirs égaux à ceux des autres OAR canadiens. Cela permettrait de compléter l'harmonisation des règles et l'intégration de la supervision, dans un premier temps, du secteur de l'épargne collective à l'échelle

canadienne dans le cadre du Passeport et, par la suite, des autres disciplines en services financiers.

12. Un régime d'autodiscipline des assureurs par voie de politiques et procédures de contrôle interne guidées par lignes directrices de l'AMF serait inadéquat pour encadrer des pratiques de distribution de PSF et protéger les clients des assureurs.

13. La Chambre propose d'améliorer l'efficacité d'encadrement et d'obtenir des délégations de pouvoirs et de fonctions additionnelles lui permettant d'encadrer à la fois les activités du représentant autonome et de son « cabinet ». Alternativement, le gouvernement pourrait introduire des amendements à la Loi pour permettre à la CSF d'encadrer les agents généraux et faire en sorte qu'ils exercent à leur tour une supervision des représentants autonomes, comme le veut la pratique actuelle. La CSF serait ainsi appelée à mettre encore davantage au service de l'industrie et du public son expertise dans la réglementation et la surveillance de professionnels en services financiers.

14. La CSF reconnaît qu'en principe, un mécanisme d'indemnisation des épargnants peut jouer au besoin un rôle de stabilisation de la confiance du public envers l'industrie, confiance dont le maintien est essentiel au bon fonctionnement et à l'efficacité du marché des PSF. Cet appui n'est cependant pas inconditionnel. Pour la Chambre, toute mesure visant à améliorer ce genre de mécanisme devrait respecter certaines balises :

- les améliorations apportées doivent viser à favoriser uniformément la confiance dans l'offre de PSF de tous les intervenants couverts, sans discrimination entre eux;
- les cotisations des participants au Fonds doivent être établies équitablement, en fonction du risque représenté par chaque groupe;
- les coûts additionnels engendrés par ces améliorations ne devraient pas être tellement élevés qu'une fois intégrés au prix des PSF offerts au public, ils en rendraient prohibitif le coût d'acquisition par le consommateur.

15. L'élaboration de toute politique visant à améliorer le régime du Fonds d'indemnisation des services financiers aurait avantage à s'inspirer des orientations qui suivent :

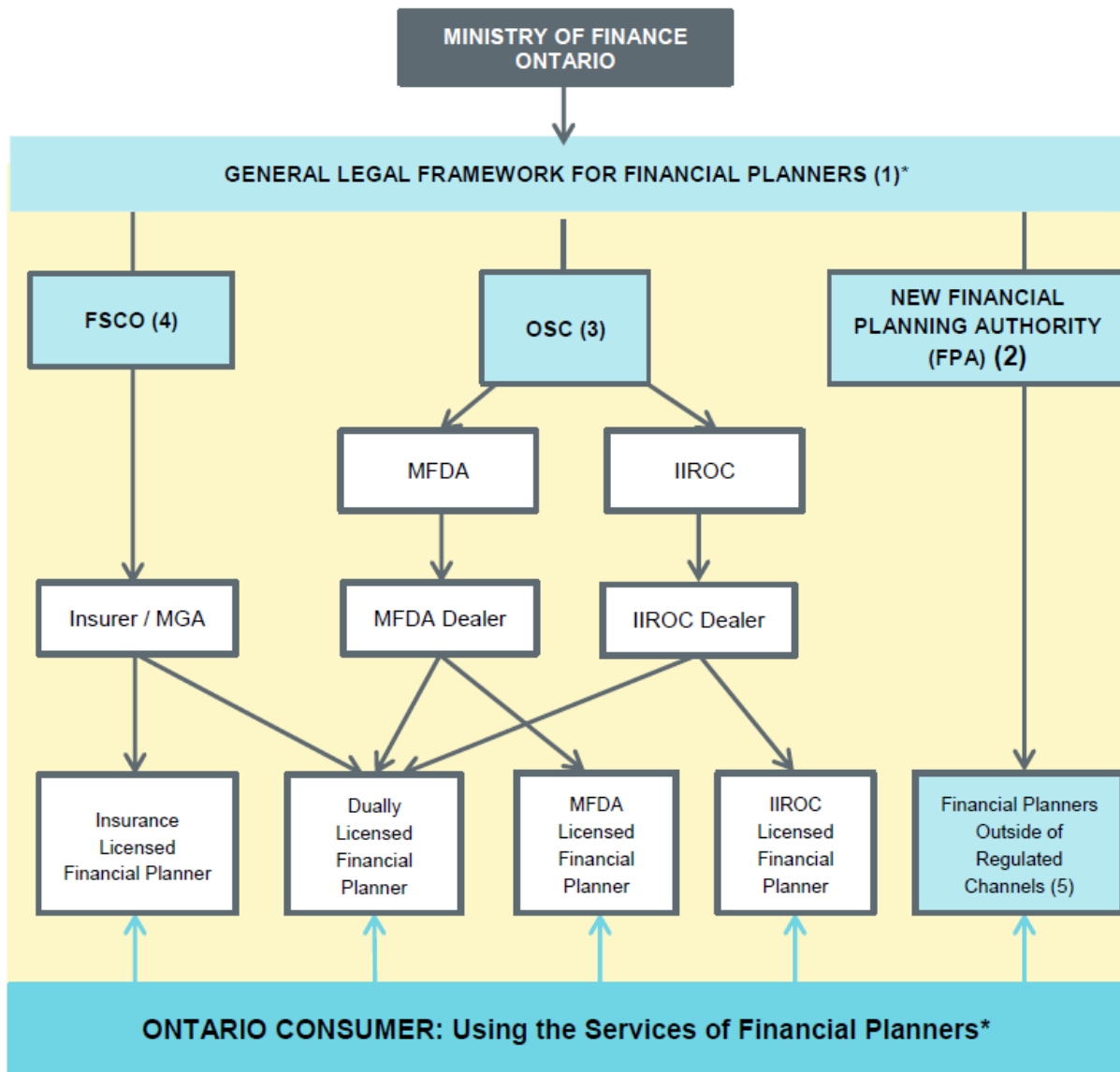
- maintenir un équilibre entre l'encadrement et l'indemnisation;

- responsabiliser l'épargnant sans déresponsabiliser le représentant;
- harmoniser les couvertures;
- abolir les limites de couverture en fonction des inscriptions ou certifications;
- privilégier une gouvernance indépendante du Fonds; et
- favoriser les mesures d'éducation des épargnants.

ANNEXE 1

Régime proposé par l'industrie pour la supervision des planificateurs financiers en Ontario⁵⁶

Chart 1. A proposed Model for Regulating Financial Planners in Ontario.



*'Financial Planners' are defined as individuals providing Comprehensive Financial Plans to clients and or using the title of Financial Planner.

⁵⁶ Page 3 de la soumission présentée le 21 septembre 2015 par l'Institut des fonds d'investissement du Canada et l'Association canadienne du commerce de valeurs mobilières au comité d'expert mandaté par le ministre des Finances de l'Ontario concernant l'encadrement des planificateurs financiers. La très grande majorité des grandes institutions financières canadiennes qui œuvrent dans le domaine des valeurs mobilières sont membres de l'IFIC et de l'ACCVM. Pour de plus amples renseignements, nous vous invitons à consulter leur site Internet.

