



CONSULTATION DE
L'AUTORITE DES MARCHÉS FINANCIERS
RELATIVE À
LA DISTRIBUTION DE PRODUITS D'ASSURANCE
PAR LES
CONCESSIONNAIRES ET AUTRES MARCHANDS D'AUTOMOBILES

Mémoire de la Chambre de la sécurité financière

Octobre 2006

La Chambre de la sécurité financière est un organisme d'autoréglementation établi par la Loi sur la distribution de produits et services financiers, qui a pour mission d'assurer la protection du public en maintenant la discipline et en veillant à la formation et à la déontologie de ses 30 000 membres, qui mènent leurs activités dans les disciplines de l'assurance de personnes, l'assurance collective, la planification financière et le courtage en épargne collective, en contrats d'investissements et en plan de bourses d'études.

Dans son rôle de protection du public et notamment, du consommateur de produits et services financiers, la Chambre encadre la conduite de ses membres dans leurs activités d'offre, de conseil et de distribution relatives aux produits de services financiers qu'ils sont autorisés à offrir. Elle veille également, pour les mêmes raisons, à l'amélioration continue de leurs connaissances.

I. INTRODUCTION

La Chambre de la sécurité financière (la « **Chambre** ») est heureuse de répondre à l'invitation qui lui a été faite par l'Autorité des marchés financiers (l'« **Autorité** », ou l'« **AMF** ») de participer à la présente consultation publique concernant la distribution, au Québec, de produits d'assurance par les concessionnaires et autres marchands d'automobiles (les « **marchands d'automobiles** »).

Considérant la nature même des questions faisant l'objet de cette consultation et surtout que la problématique ciblée est assez éloignée du domaine de compétence de la Chambre sous plusieurs de ses aspects principaux, notre intervention se limitera à traiter de questions spécifiques, qui présentent des volets communs (ou qui peuvent devenir communs) avec les pratiques de distribution de produits d'assurance de personnes par des marchands d'automobiles.

En réaction à certaines des questions sur lesquelles l'AMF a choisi de consulter, la Chambre désire s'en tenir à la discussion de certains principes généraux en marge de la réflexion amorcée sur les thèmes suivants :

- la distribution de produits d'assurance par les marchands d'automobiles;
- la divulgation de la rémunération versée par un assureur à un tel marchand; et
- l'encadrement des administrateurs de produits d'assurance offerts dans les établissements de ces marchands.

II. LA DISTRIBUTION AVEC REPRÉSENTANT

Relativement à la question de la distribution avec représentant, la Chambre désire réagir aux questions suivantes, posées au document de consultation de l'AMF :

- Question 2** « *Serait-il souhaitable que les marchands d'automobiles s'inscrivent à titre de cabinets auprès de l'Autorité? »*
- Question 3** « *Serait-il possible d'encadrer les activités du directeur commercial de façon à éviter les conflits d'intérêts découlant du cumul des fonctions de vendeur ou de locateur et celles de représentant? »*
- Question 4** « *Quelles mesures pourraient être prises pour éviter que survienne une vente liée à l'occasion de l'octroi d'un prêt automobile? »*
- Question 5** « *Est-ce que le directeur commercial serait en mesure de se conformer aux exigences de formation tant en assurance de dommages qu'en assurance de personnes et de satisfaire ultérieurement aux règles relatives à la formation continue obligatoire élaborées par la Chambre de la sécurité financière (CSF) et la Chambre de l'assurance de dommages (ChAD)? »*
- Question 6** « *Le directeur commercial consacrerait-il principalement son temps à l'exercice des activités de représentant, à des activités administratives au sein du cabinet ou à d'autres activités liées au domaine des services financiers? »*
- Question 7** « *En raison de la multiplicité des produits d'assurance pouvant être offerts par les marchands d'automobiles, serait-il plus*

opportun qu'un meilleur encadrement et qu'une formation minimale soient exigés? »

Question 8 « *Si oui, quelle formation minimale devrait être requise du directeur commercial affecté par le marchand d'automobiles à la vente de produits d'assurance? »*

2.1 Intégration d'activités commerciales et de cabinet inscrit

Malgré une légitime volonté de l'AMF d'intervenir pour prévenir les comportements abusifs ou contraires à l'intérêt du consommateur en requérant une inscription des marchands d'automobiles, et malgré le fait que l'article 72 de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* (L.R.Q., chapitre D-9.2, « LDPSF ») semble suffisamment large pour donner ouverture à l'inscription des marchands d'automobiles comme cabinets, la Chambre préfère recommander que cette inscription soit tout simplement interdite ou, à tout le moins, que l'AMF se refuse à l'accorder dans les circonstances évoquées dans son document de consultation.

La Chambre estime qu'il serait imprudent de laisser libre cours à l'exercice simultané et direct d'activités financières et non financières au sein d'un même cabinet inscrit, et que ce geste ne reflèterait aucunement ce qui nous apparaît être une juste appréciation de l'économie de la LDPSF.

Cette promiscuité d'activités commerciales et d'activités réglementées de conseil ou d'intermédiation à l'intérieur du cabinet est susceptible d'exposer ses activités à caractère financier à des risques commerciaux auxquels le consommateur ne s'attend normalement pas — et ne devrait pas avoir à s'attendre — de la part d'un intermédiaire de marché réglementé.

Ces risques commerciaux peuvent à tout moment compromettre la stabilité et la capacité du cabinet d'honorer ses obligations envers le client, ce qui n'est évidemment pas souhaitable, ni pour le consommateur, ni pour les membres de la Chambre qui sont appelés à le servir.

Deuxièmement, permettre à une entreprise purement commerciale comme un marchand d'automobiles d'agir comme cabinet est une invitation aux transactions intéressées et aux conflits d'intérêts entre les branches commerciale et financière de cette entreprise augmentant ainsi les risques réglementaires ou de conformité dont les assurés ne peuvent que tôt ou tard faire les frais.

Lorsqu'il traite avec un cabinet à vocation traditionnelle, dûment inscrit, réglementé à ce titre, et dont l'activité est limitée à des disciplines visées à la LDPSF, le consommateur obtient une assurance raisonnable que des dispositifs visant à lui assurer un service de qualité et impartial sont au travail pour lui. De plus, le client doit pouvoir compter sur le fait que le représentant, lorsqu'il le conseille relativement à un produit financier, n'est pas soumis à des pressions d'affaires étrangères aux conditions normales de prestation d'un service financier, ce qui serait très certainement le cas si le représentant avait à évoluer dans un environnement de cabinet « néo-commercial ».

Troisièmement, à la lecture des articles 95 et 96 de la LDPSF, on constate que reconnaître à un marchand d'automobiles le droit de s'inscrire comme cabinet alors que dans les circonstances visées au document de consultation, il devrait forcément agir par des représentants en assurance, serait lui conférer le droit de recevoir des dépôts à l'acquit d'une institution autorisée à en recevoir, ou de mener l'activité de courtage hypothécaire.

Il nous apparaît évident que le cumul de ces activités par un cabinet a été pensé en fonction de la nomenclature d'institutions établie au deuxième alinéa de l'article 75 de la

LDPSF (assureurs, banques, sociétés de fiducie, coopératives de services financiers, etc., admis à s'inscrire comme cabinets), et non pas en fonction d'une personne morale oeuvrant dans le secteur du commerce de détail.

Enfin, permettre à une entreprise commerciale de se présenter, d'agir et de s'acquitter des responsabilités d'un cabinet de services financiers aurait peut-être pour effet d'amplifier les risques de fraude et détournements pouvant occasionner des pertes indemnisables par le Fonds d'indemnisation des services financiers (« **FISF** »).

Sans vouloir impliquer, de quelque façon que ce soit, que le milieu de la vente commerciale d'automobiles pourrait être plus propice à ce genre de comportements, la Chambre pense qu'il y a tout de même lieu de s'interroger afin de déterminer si c'est bien là où la LDPSF entendait initialement mener le régime d'indemnisation du FISF, qui a été jusqu'ici capitalisé par des cabinets à caractère purement financier, faut-il rappeler.

2.2 **Liens entre le marchand d'automobiles et un cabinet**

Dans la mesure où le marchand d'automobiles ne veut pas transiger à distance avec un cabinet qui ne lui est pas lié de façon importante sur le plan du capital ou financier, la Chambre ne s'objecterait pas à une certaine cohabitation, au sein d'un même groupe de sociétés, du marchand d'automobiles et d'une personne morale distincte, dont les objets seraient d'agir comme cabinet dans la discipline de l'assurance de dommages et qui s'inscrirait comme tel en vertu de la LDPSF.

Cette cohabitation devrait cependant être encadrée et les liens financiers ou de capital qui pourraient être créés, entre le marchand et le cabinet, devraient être limités de manière à éviter les dangers auxquels nous avons fait allusion précédemment.

La Chambre constate que pour garder sa cohérence à un tel encadrement des liens commerciaux, ces limites devraient au moins pouvoir se comparer :

- aux dispositions que l'on retrouve aux articles 147 et suivants de la LDPSF, pour un cabinet de courtage en assurances de dommages; ou
- dans l'hypothèse où le marchand d'automobiles n'agit que par des agents distribuant un produit assimilé à l'assurance de dommages qui, de l'avis de l'AMF, doit être offert par un assureur titulaire de permis, aux dispositions régissant les placements des assureurs dans des personnes morales, prévues aux lois québécoise ou fédérale régissant les compagnies d'assurances.

La distance ainsi établie entre les unités d'affaires commerciales et d'intermédiation/conseil en assurances permettrait à l'AMF de superviser plus efficacement ces groupes et d'exercer ses pouvoirs statutaires (inspection et enquête, notamment) à l'égard d'opérations réglementées qui seraient ainsi mieux isolées des opérations commerciales et qui, par conséquent, seraient plus transparentes sur le plan comptable et des livres et registres.

Cette distance et cette efficacité systémique accrue aideraient à répondre à la problématique de ventes liées possibles, identifiée par l'AMF.

2.3 **Indépendance des représentants**

Selon cette même logique de nette séparation des opérations du cabinet et du marchand d'automobiles, la Chambre est d'opinion que les représentants oeuvrant pour ce cabinet doivent être isolés, dans toute la mesure possible, de toute influence induite découlant des opérations commerciales du marchand d'automobiles lié, ou à la limite, affilié au cabinet.

Il s'ensuit que le cumul des fonctions de marchand d'automobiles et de représentant en assurances, que ce soit au niveau des directeurs commerciaux ou d'autres membres de la force de vente du marchands d'automobiles, ne devrait pas être permis.

III. LA DISTRIBUTION SANS REPRÉSENTANT

La Chambre est fermement convaincue que l'offre, l'achat et la vente d'un produit d'assurance de personnes (notamment, vie, santé et perte d'emploi) dont on peut retrouver dans le marché plusieurs déclinaisons comportant des modalités diverses, sont des opérations qui devraient naturellement offrir au client le bénéfice d'une analyse de besoins, basée sur une bonne connaissance acquise de la situation de ce client, de même que l'accès à des conseils judicieux, donnés par un titulaire de certificat bien formé et agissant en conformité du Code de déontologie de la Chambre.

Ce n'est qu'ainsi, selon nous, que la LDPSF pourra pleinement générer tous ses bénéfices au consommateur auquel une assurance de personnes est offerte en marge d'une opération de crédit conclue pour financer l'achat, ou de location par crédit-bail, d'un véhicule automobile vendu ou loué auprès d'un marchand qui pourrait lui-même être lié ou affilié au cabinet qui présente cette offre d'assurance au consommateur¹.

Ce régime d'encadrement de la distribution, mettant à profit les compétences professionnelles de représentants dûment certifiés, devrait s'appliquer de plein droit et produire ses bénéfices dans toutes les situations et pour tous les produits, lorsqu'il peut apporter une valeur ajoutée et un meilleur niveau de protection au public.

À nos yeux, ce n'est que dans les cas où il appert clairement que l'application du régime normal, au lieu de générer ces bénéfices, peut au contraire occasionner des abus ou causer préjudice au consommateur, que le recours aux mécanismes palliatifs de

¹ Voir Section 2.2

distribution sans représentant ou de certificat restreint devraient être envisagés par le gouvernement et l'AMF.

Nous ne voyons pas actuellement ce qui pourrait justifier ce recours pour la grande majorité des produits d'assurance de personnes pertinents.

Par ailleurs, l'expérience d'application de la LDPSF a démontré que les situations où, de l'avis du gouvernement, les mécanismes normaux de protection du public prévus à la LDPSF ne peuvent jouer leur rôle et que la distribution sans représentant représente une alternative valable sont très exceptionnelles. De plus, historiquement, lorsque de telles situations se sont présentées, le gouvernement a choisi de limiter cet accès à des intervenants (notamment des assureurs déjà réglementés par l'AMF) et à des produits simples et bien spécifiques.

L'approche de limiter l'accès à la distribution sans représentant à des circonstances particulières et exceptionnelles, qui a été suivie jusqu'ici par le ministre des Finances et le gouvernement, est celle qui correspond le mieux aux préoccupations de protection du public qui animent la Chambre. Nous encourageons donc le gouvernement et l'AMF à poursuivre dans cette voie.

IV. LA DIVULGATION DE LA RÉMUNÉRATION VERSÉE PAR UN ASSUREUR À UN MARCHAND D'AUTOMOBILES

Question 9 *« De quelle façon devrait être faite la divulgation de la rémunération lorsqu'elle excède 30 % du coût du produit ou lorsque le marchand d'automobiles offre plus d'un produit d'assurance, et ce, afin de s'assurer que cette rémunération a effectivement été portée à la connaissance du client? Devrait-on exiger que cette divulgation soit faite avant la vente du produit et par écrit? »*

Lors des consultations menées en septembre 2005 par l'AMF relativement aux pratiques commerciales dans le secteur du courtage en assurance de dommages, la Chambre a énoncé en ces termes sa position générale relative aux divulgations au client à titre de mécanismes de discipline, d'assurance d'une conduite transparente de la part du représentant, et de prise de décision plus éclairée de la part du client :

« En assurance de personnes, les questions de divulgation d'éléments d'information autres que les liens d'affaires, dont celles qui concernent les commissions individuelles et conditionnelles, les bonifications et les primes à la performance, sont plus complexes qu'en assurance de dommages, et elles varient énormément d'un secteur à un autre.

[...] ces questions méritent d'être approfondies et étudiées à fond avant de permettre une prise de position quelconque que nous, tant de la part de l'AMF et des OAR que des intervenants de l'industrie. Nous souhaiterions d'ailleurs qu'elle soit préférablement harmonisée à l'échelle canadienne. »

Pour ce qui est des divulgations qui pourraient être imposées aux distributeurs de produits d'assurances de personnes, nous réitérons cette position générale, les souhaits qui y sont formulés, de même que notre offre de collaboration pour étudier cette question, de concert avec l'AMF et les autres intéressés.

V. L'ENCADREMENT DES ADMINISTRATEURS DE PRODUITS D'ASSURANCE OFFERTS PAR L'ENTREMISE DE MARCHANDS D'AUTOMOBILES

Question 10 *« Dans le cas où les services d'un administrateur de produits d'assurance seraient retenus par l'assureur, quelles fonctions lui seraient confiées? »*

Question 11 « *Les fonctions confiées aux administrateurs de produits empiéteraient-elles sur les activités réservées aux représentants en assurance et aux experts en sinistre? »*

Question 12 « *Dans l'affirmative, quel encadrement serait le plus approprié pour ces administrateurs de produits d'assurance? »*

Question 13 « *Dans le cas où l'inscription des administrateurs de produits à titre de cabinet serait requise, quelles devraient être les exigences de formation pour les représentants qui leur seraient rattachés? »*

À notre avis, la problématique des administrateurs de produits d'assurance (les « **administrateurs** »), dont les services sont retenus par les assureurs, concerne bien davantage l'application des législations régissant les assureurs, plutôt que la distribution des produits d'assurance qu'ils offrent.

Selon notre compréhension de ce phénomène d'industrie, les administrateurs proposent des services d'impartition aux assureurs qui distribuent leurs produits (en conformité avec les dispositions de la LDPSF, faut-il présumer) dans le réseau des établissements de marchands d'automobiles.

Ces administrateurs justifient apparemment la pertinence de leurs services par les économies qu'ils permettent de réaliser à un assureur qui, lorsqu'il veut agir directement, doit encourir des frais d'opération élevés pour parvenir à distribuer ses produits à travers une communauté de marchands d'automobiles qui est nombreuse, et qui opère à partir de points de vente répartis sur tout le territoire québécois.

Si, de l'avis de l'AMF, les administrateurs accomplissent des tâches qui, loin d'être assimilables à celles d'un simple fournisseur spécialisé dans la prestation de services de

soutien administratif aux assureurs, correspondent plutôt aux activités distinctives dont la conduite est réservée à une entité réglementée titulaire d'une autorisation (permis/inscription) émise par l'AMF conformément à la loi — assureur, cabinet, représentant en assurances de personnes, agent ou courtier en assurances de dommages, courtier spécial, expert en sinistres, etc. — il nous semblerait normal que ces administrateurs soient obligés de se conformer aux exigences réglementaires afférentes aux activités réservées auxquelles ils se livrent, et qu'ils obtiennent dans chaque cas les autorisations requises pour ce faire.

En matière de services d'administrateurs, la Chambre estime que l'approche à privilégier n'est pas tant d'élaborer une nouvelle réglementation régissant les activités qui peuvent leur être imparties ou confiées par un assureur; nous pensons qu'il s'agit plutôt d'appliquer les règles existantes avec une vigueur renouvelée, dans tous les cas où l'AMF peut se satisfaire que ces règles s'appliquent aux divers types de services fournis par ces administrateurs.

Selon cette approche, lorsque l'administrateur agit comme un assureur, il devrait être titulaire d'un permis d'assureur; s'il offre un produit d'assurance de dommages à un marchand d'automobiles, il devrait s'inscrire comme cabinet et agir par un représentant titulaire d'un certificat approprié, et ainsi de suite pour les autres catégories d'activités réglementées.

Par ailleurs, cette même logique voudrait que si l'administrateur ne tombe sous l'application d'aucune réglementation financière particulière parce qu'il n'offre que des services de pur soutien administratif (*back-office*), ses activités demeureraient non régies. Il n'y aurait alors pas lieu d'intervenir par une réglementation quelconque, sauf pour prévenir des impacts préjudiciables au public, ou même aux assureurs.

Pour le moment, la Chambre ne perçoit rien de tel en ce qui concerne les services de soutien administratif rendus aux assureurs par des administrateurs. Mais si au

contraire, une telle urgence d'agir survenait, nous croyons que l'AMF pourrait considérer au moins deux stratégies pour en arriver à exercer une surveillance appropriée. Il s'agit de l'encadrement:

- de l'administrateur: faire de ce commerce de soutien administratif non autrement régi une activité ouverte aux cabinets (sans, toutefois, en faire une discipline puisqu'elle n'en est pas véritablement une) et, afin de prévenir les abus possibles qui auront été identifiés, assujettir la poursuite de l'activité à des exigences qui devraient être respectées comme condition de maintien d'inscription; ou
- de l'assureur: obliger l'assureur (qui selon notre compréhension, demeure présentement imputable envers le client des gestes posés par les administrateurs auxquels il impartit des tâches administratives et qui agissent comme ses sous-traitants) à avoir recours à une filiale pour offrir ce type de services aux entités membres de son groupe ou à d'autres assureurs qui utilisent les marchands d'automobiles comme points de vente.

---ooo000ooo---

Nous remercions encore une fois l'Autorité des marchés financiers d'avoir donné l'occasion à la Chambre d'exprimer son point de vue dans le cadre de cette consultation. Celle-ci se fera un plaisir d'apporter sa collaboration à l'AMF dans le cadre de toute initiative visant à y donner le suivi requis.