

Montréal, le 15 mars 2011

PAR COURRIEL : consultation-en-cours@lautorite.qc.ca

M^e Anne-Marie Beaudoin
Secrétaire de l'Autorité
Autorité des marchés financiers
800, square Victoria, 22^e étage
C.P. 246, tour de la Bourse
Montréal (Québec) H4Z 1G3

Objet : Consultation relative à la distribution sans représentant

Maître,

La Chambre de la sécurité financière (« la Chambre ») est heureuse de présenter ses commentaires à l'égard de la consultation de l'Autorité des marchés financiers (« l'Autorité ») sur la distribution sans représentant (« DSR ») lancée le 26 novembre dernier.

D'entrée de jeu, nous soulignons que la confiance du public à l'endroit de la distribution de produits et services financiers repose en grande partie sur les mécanismes mis en place par la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*, L.R.Q., c. D-9.2 (« LDPSF »), pour assurer sa protection. La DSR est un régime d'exception qui déroge au régime général prévoyant que la distribution de produits d'assurance se fait par le biais de représentants dûment autorisés à exercer. La certification des représentants et ses pendants (déontologie, discipline et formation continue obligatoire) constituent le meilleur moyen d'assurer la protection du public. La DSR n'est pas dotée de tels mécanismes et présente donc beaucoup plus de risques pour le consommateur. C'est pourquoi elle doit demeurer exceptionnelle et se limiter à des produits spécifiques pour lesquels les risques de préjudice à l'endroit des consommateurs sont minimes.

La description que fait l'Autorité du marché québécois de la DSR, dans son document de réflexion et de consultation sur la distribution sans représentant (le « Document de consultation »), démontre que la valeur des primes versées pour les contrats en vigueur au 31 décembre 2008 s'élevait à plus de deux milliards de dollars (2 000 000 000 \$)¹. De plus, les constats dont on fait état dans le Document de consultation viennent confirmer, en quelque sorte, les risques auxquels sont exposés les consommateurs par ce mode de distribution. Nous comprenons donc que l'Autorité souhaite encadrer davantage ce régime.

¹ Autorité des marchés financiers, *Document de réflexion et de consultation sur la distribution sans représentant*, Novembre 2010, p. 3.

Nous appuyons les recommandations de l'Autorité visant à améliorer l'encadrement du régime de la DSR. Nos commentaires sont en ajout aux recommandations de l'Autorité.

LA DIVULGATION DE L'INFORMATION AU CONSOMMATEUR

Tel qu'en fait état le Document de consultation, les guides de distribution sont souvent très volumineux et complexes et portent parfois sur plusieurs produits d'assurance à la fois, ce qui alourdit le fardeau des consommateurs pour comprendre et évaluer les produits qui leur sont proposés. De plus, ces guides sont rarement remis au consommateur en temps opportun². Ce dernier est donc bousculé dans le temps et ne peut prendre suffisamment connaissance du guide ni requérir de précisions ou d'explications auprès du distributeur. Deux tiers des réclamations refusées par les assureurs reposent d'ailleurs sur des clauses de conditions préexistantes, des clauses d'exclusions et des critères d'admissibilité, qui doivent être divulgués dans le guide ou par le distributeur³.

Par conséquent, la Chambre appuie les recommandations n° 1 à 5 de l'Autorité, qui visent notamment à raccourcir la longueur et la complexité des guides de distribution, limiter le nombre de produits sur lesquels ils peuvent porter et mettre en exergue les exclusions, restrictions, limitations et clauses de conditions préexistantes.

Cependant, nous soumettons que la simple remise du guide de distribution n'est pas suffisante si elle n'est pas accompagnée d'explications adéquates dispensées par une personne dûment formée à le faire. Bien que le distributeur ait l'obligation de décrire la garantie offerte et les exclusions applicables⁴, aucun mécanisme de contrôle n'est actuellement en place pour vérifier dans quelle mesure un distributeur se conforme à cette obligation. Il pourrait être explicitement requis que le distributeur fasse, avec le consommateur, la lecture de la section portant sur les exclusions, restrictions, limitations et condition préexistantes et qu'il obtienne de celui-ci une signature attestant qu'elles lui ont été expliquées.

Enfin, il pourrait être intéressant d'exiger que les guides de distribution fassent systématiquement mention de l'existence, au Québec, de conseillers professionnels certifiés, soumis à un régime déontologique et disciplinaire, de même qu'à un programme de formation continue, et que ces professionnels aient l'obligation d'analyser les besoins d'un consommateur, de lui expliquer les produits d'assurance qui lui sont proposés, de s'assurer qu'il les comprend et que ceux-ci conviennent à ses besoins.

LA RÉOLUTION DU CONTRAT

Lors de la souscription d'un produit d'assurance accessoire à un bien visé par la DSR, le consommateur ne bénéficie pas d'une analyse de ses besoins financiers et des conseils professionnels d'un représentant certifié. La Chambre appuie donc la recommandation

² *Idem*, p. 6.

³ *Idem*, p.6.

⁴ *Loi sur la distribution de produits et services financiers*, L.R.Q., c. D-9.2, art. 431.

n°6 de l'Autorité visant à prolonger la période de résolution du contrat souscrit de dix à trente jours. Ce dernier doit avoir le temps suffisant pour réviser sa décision et consulter un représentant certifié, au besoin.

Il pourrait être intéressant aussi de prévoir un droit de résolution plus étendu pour les cas où le guide de distribution n'aurait pas été remis au consommateur en temps opportun, conformément à l'article 435 de la LDPSF.

L'ENCADREMENT DES DISTRIBUTEURS

Les constats que porte l'Autorité à ce chapitre sont extrêmement préoccupants. Alors que le distributeur constitue l'une des principales sources d'information pour le consommateur, il est soulevé que ce rôle n'est pas toujours bien joué. Quarante-cinq pour cent (45 %) des plaintes des consommateurs en 2008 et 2009 portent sur leur inadmissibilité à l'assurance qu'ils ont souscrites et sur des erreurs des distributeurs, tandis que quinze pour cent (15 %) seulement de ces derniers sont contrôlés par les assureurs⁵. Ces chiffres montrent une importante lacune au niveau de l'information transmise au consommateur et du contrôle des distributeurs, ce qui nuit à la protection du public. Le consommateur doit pouvoir compter sur la compétence et la conformité de ceux qui lui vendent des produits d'assurance.

Par conséquent, la Chambre est d'accord avec l'affirmation de l'Autorité selon laquelle « le contrôle de la qualité de l'information transmise par les distributeurs passe par la formation et l'encadrement de ces derniers »⁶.

Nous appuyons donc les recommandations n° 7 à 10 de l'Autorité qui visent à rendre les assureurs imputables des obligations de leurs distributeurs, à procéder à l'inspection des distributeurs, à créer un registre des distributeurs et à exiger des assureurs qu'ils contrôlent le caractère accessoire de la vente d'assurance.

Nous soumettons toutefois que les distributeurs devraient, eux aussi, être davantage imputables de leurs obligations. Il est vrai que « le fait de rendre les assureurs imputables du respect des obligations de leurs distributeurs obligera ceux-ci à prendre les moyens nécessaires pour s'assurer que leurs distributeurs se conforment à la loi, en se dotant notamment de procédures de supervision »⁷, mais seule une imputabilité accrue des distributeurs serait de nature à véritablement inciter ces derniers – et non pas seulement les assureurs – à rencontrer leurs obligations.

Les dispositions de la LDPSF actuellement en place n'impliquent pas une imputabilité suffisante des distributeurs. 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 qualité de preuve hors de tout doute raisonnable. À tout le moins, la LDPSF devrait prévoir explicitement le pouvoir administratif de l'Autorité

⁵ *Op. cit.*, note 1, p. 10.

⁶ *Idem*, p. 11.

⁷ *Idem*.

d'interdire à un distributeur de distribuer quelque produit que ce soit en cas de manquement à ses obligations.

Il pourrait être pertinent d'instaurer un régime de permis restreint afin de garantir minimalement la compétence des distributeurs. Ainsi, seul un distributeur qui aurait reçu une attestation de formation de l'assureur pour lequel il distribue les produits pourrait être autorisé par l'Autorité à distribuer des produits d'assurance. De plus, il pourrait être intéressant d'encadrer l'éthique des distributeurs, en particulier au niveau de la gestion des conflits d'intérêts⁸. Actuellement, aucune disposition ne prévoit qu'un distributeur doit s'abstenir de se placer dans une situation de conflit d'intérêts à l'égard de son client. Or, dans 73 % des cas, les produits offerts en DSR concernent l'assurance-vie, la santé et la perte d'emploi d'un débiteur et sont notamment associés à des prêts hypothécaires, des prêts personnels ou automobiles, des marges de crédit ou des cartes de crédits⁹. C'est donc dire que dans près de 73 % des cas, il est possible que le distributeur ait tout intérêt à ce que le consommateur achète les produits d'assurance qu'il propose, non seulement parce qu'il est rémunéré, mais aussi pour couvrir ses créances en cas d'incapacité du consommateur à rembourser ses dettes.

LA DIVULGATION DE LA RÉMUNÉRATION DES DISTRIBUTEURS

Puisque la rémunération des distributeurs peut prendre différentes formes et impliquer plusieurs entités, le calcul de sa proportion par rapport au produit d'assurance vendu varie d'une personne à l'autre. De plus, comme l'Autorité le souligne, le consommateur n'a pas nécessairement en tête toutes ses couvertures d'assurance existantes au moment où le distributeur lui propose un nouveau produit d'assurance, de sorte qu'il y a « un risque que le consommateur achète un produit dont il n'a pas besoin ou qu'il paie trop cher pour ce produit »¹⁰. La divulgation de la rémunération du distributeur pourrait amener le consommateur à réfléchir à l'opportunité d'acquiescer ou non le produit qui lui est proposé.

La Chambre appuie donc la recommandation n° 11 de l'Autorité visant à obliger les distributeurs à divulguer, dans tous les cas et par écrit, leur rémunération directe et indirecte. Ceci facilitera l'observation de cette obligation en la rendant plus claire pour les distributeurs, tout en permettant à l'Autorité d'en vérifier l'application en imposant la divulgation écrite. La Chambre favorise plus particulièrement la proposition n° 1, qui suggère la divulgation de la rémunération à même le guide de distribution, parce qu'elle présente plusieurs avantages et qu'il serait aisé d'en contrôler systématiquement l'observation, dès le dépôt du guide auprès de l'Autorité.

LE RECOURS AU TÉLÉMARKETING

Tel que le Document de consultation en fait état, 22 % des produits d'assurance offerts via la DSR et portant sur la vie, la santé ou la perte d'emploi d'un débiteur sont associés à des

⁸ Il y a conflit d'intérêts lorsqu'une personne est dans une position où elle peut ou doit choisir entre ses intérêts personnels ou ceux d'une entité à qui elle est liée et ceux de ses clients.

⁹ *Op. cit.* note 1, p. 3.

¹⁰ *Idem*, p. 12.

cartes de crédit afin de couvrir le solde de celles-ci et sont, dans la majorité des cas, vendus par télémarketing¹¹. Les statistiques découlant du sondage réalisé par EKOS, auquel réfère le Document de consultation, montrent que plus de la moitié des consommateurs n'ont pas reçu toutes les informations nécessaires et utiles pour comprendre l'étendue de la police qu'ils souscrivaient¹². Le télémarketing ne permet pas au consommateur de requérir toutes les explications dont il a besoin. Cette technique de vente ne lui permet pas de recevoir le guide de distribution avant l'achat de son assurance puisque celui-ci est transmis par la poste en même temps que le certificat d'assurance. L'Autorité affirme que « la DSR est mal adaptée au télémarketing ». Avec égard, la Chambre soutient plutôt que le télémarketing est mal adapté à la DSR.

Rappelons que la DSR est un régime exceptionnel qui déroge au régime général qui veut qu'un produit d'assurance soit distribué par un professionnel certifié, encadré et contrôlé, de manière à assurer la protection du public. La DSR est donc un assouplissement de la règle générale, qui diminue la protection auquel le public est en droit de s'attendre. Il nous apparaît donc inopportun d'adapter ce régime exceptionnel à une technique de vente répandue. C'est plutôt la technique de vente qui devrait être adaptée à un régime déjà assoupli.

La Chambre estime que les recommandations n° 13 et 14 de l'Autorité, voulant que les scripts d'appels soient remis à l'Autorité en même temps que le guide et que la période de résolution de contrat soit prolongée, pourraient améliorer la situation. Ultimement toutefois, la position de la Chambre est à l'effet que le télémarketing devrait être limité à une façon de prendre contact avec le client et ne devrait pas permettre la vente sans représentant.

CONCLUSION

Les constats énoncés au Document de consultation montrent que l'encadrement de la DSR doit être accru. Les principes de base du régime général – à savoir, la déontologie, la discipline et la formation continue – qui offre une protection du public efficace, devraient inspirer toute initiative réglementaire visant à améliorer le régime de la DSR. Les distributeurs devraient être adéquatement formés et, tout comme les assureurs, devraient être davantage imputables de leurs obligations. Nous sommes d'avis qu'un régime basé sur la compétence normée et la déontologie, tel que celui auquel sont soumis les représentants dûment certifiés, est mieux à même de favoriser une protection adéquate du public consommateur de produits d'assurance accessoire complexes, qui comportent des risques qui ne sont pas négligeables.

La complexité des produits d'assurance sur la vie, santé ou la perte d'emploi exige que le client puisse bénéficier d'une analyse de besoins, de même qu'un accès à des conseils judicieux, donnés par un titulaire de certificat bien formé et dont les actes sont régis par

¹¹ *Idem*, p.17.

¹² 51 % des assurés n'ont pas été informés que l'assureur ne paierait pas la totalité du solde de leur carte de crédit en cas de perte d'emploi et on a omis d'expliquer à 56 % des assurés que leur assurance ne couvrirait pas les conditions préexistantes, *op. cit.*, note 1, p. 18.

des normes déontologiques reconnues. Cette analyse et ces conseils sont essentiels, en particulier lorsque l'on considère le potentiel de préjudice que pourrait subir un consommateur dont on refuserait la réclamation en vertu d'une assurance associée à un prêt dont la valeur est importante, comme un prêt hypothécaire, par exemple.

Les cas pour lesquels le régime général pourrait être mis de côté devraient demeurer exceptionnels et ne devraient viser que des produits simples et bien spécifiques, répondant notamment à un besoin d'assurance ponctuel pour lequel l'impact de la réalisation du risque serait négligeable. Une évaluation des produits visés gagnerait à être effectuée dans le but de déterminer s'il est adéquat, pour la protection du public, de les soumettre au régime d'exception de la DSR. Nous suggérons d'ailleurs la création d'un groupe de travail qui aurait comme mandat de procéder à une telle évaluation, de concert avec les organismes d'encadrement concernés.

N'hésitez pas à communiquer avec nous si des informations additionnelles ou des précisions étaient nécessaires.

Nous vous prions de recevoir, Maître, l'expression de nos salutations distinguées.

Le président et chef de la direction,



Luc Labelle, M.Sc.

LL/mnp

