

BIEN PROTÉGER BIEN FORMER BIEN ENCADRER POUR LE BIEN DE TOUS

SOMMAIRE

Mémoire de la Chambre de la sécurité financière

Déposé au ministère des Finances
le 30 septembre 2015



Chambre de la
Sécurité
Financière

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

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.