



**Chambre
de la sécurité
financière**

MÉMOIRE DE LA CHAMBRE DE LA SÉCURITÉ FINANCIÈRE

Consultations particulières et auditions publiques sur le
Projet de loi n° 141 - *Loi visant principalement à améliorer l'encadrement du
secteur financier, la protection des dépôts d'argent et le régime de
fonctionnement des institutions financières*

Déposé à la Commission des finances
publiques

Le 17 janvier 2018

Sommaire

La Chambre de la sécurité financière (CSF) est un organisme professionnel, financé par la cotisation de ses membres, qui encadre plus de 32 000 conseillers qui distribuent des services financiers dans cinq disciplines, notamment dans le domaine de la vente d'assurances vie. La mission de la CSF est clairement définie dans la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* (LDPSF) : *assurer la protection du public, en veillant à la formation, la déontologie et la discipline de ses membres.*

La CSF est un organisme d'autoréglementation qui fonctionne selon un mode qui s'apparente à celui des ordres professionnels. C'est sur cette approche de prévention et de protection que le législateur a créé, en 1998, la CSF. Il s'agit d'un système de protection du public qui confirme l'imputabilité et la responsabilité professionnelle des conseillers envers leurs clients, les consommateurs.

Le gouvernement propose, dans le cadre du PL 141, plusieurs mesures favorisant la dérèglementation de certains éléments cruciaux qui composent l'encadrement du secteur financier, notamment pour l'offre de produits d'assurance au Québec. Par cette dérèglementation, le PL 141 vise entre autres à faciliter la distribution d'assurance en ligne, sans l'intervention et les conseils d'un professionnel certifié, affaiblissant ainsi considérablement la protection des consommateurs.

Or, nous avons la plus profonde conviction que le gouvernement fait fausse route en voulant trop vite dérèglementer le marché de l'assurance, en éliminant l'exclusivité du service-conseil en assurance et en proposant, conséquemment, l'abolition de la CSF.

Bien que l'intention sous-jacente de ces propositions puisse être bienveillante en voulant répondre aux nouvelles tendances du commerce en ligne, c'est en fait tout un système de protection du consommateur en matière de sécurité financière qui serait démembré. Et c'est peu dire...

Il serait mal fondé de croire que la CSF s'oppose aux nouveaux modes de distribution de produits financiers, comme les plateformes électroniques automatisées. Nous croyons cependant que l'intervention d'une personne certifiée, imputable personnellement de ses actes et dotée de connaissances approfondies et d'un jugement avisé pour servir le consommateur au meilleur de ses intérêts, est nécessaire pour le conseil en assurance.

Dans sa forme actuelle, le PL 141 bouleversera le paysage financier québécois, autant du point de vue de la prestation des services-conseils, que de la mise en marché et de la distribution des produits financiers, notamment les produits d'assurance.

Un affaiblissement de la protection des consommateurs

D'abord, le PL 141 introduit, pour la première fois en 20 ans, la notion selon laquelle l'acte de conseiller en matière d'assurances ne serait plus l'exclusivité des spécialistes dûment inscrits, formés et encadrés pour le faire.

Cela veut dire que toute personne, sans accréditation de compétence et sans formation éthique, pourrait conseiller les consommateurs sur leurs besoins en assurances, et en retirer un salaire, soit en étant à l'emploi d'un assureur, soit en étant à l'emploi d'un cabinet, ou simplement en agissant comme consultant.

Pour vous donner une image, avec le PL 141, n'importe qui pourrait demain réorienter sa carrière dans le conseil en assurance vie, sans formation ni certification pour attester de ses compétences en la matière, et sans conséquence sur de mauvais conseils qu'il pourrait alors prodiguer.

À ce point, pourquoi ne pas vendre des médicaments en ligne, sans l'intervention d'un pharmacien? Un robot ne pourrait-il pas faire l'affaire?

En fait, le PL 141 permettra bel et bien à des personnes non certifiées de pouvoir fournir des conseils en assurances, pour notamment en faciliter la vente par Internet. Il permettra la distribution et l'achat de produits d'assurance en ligne sans l'intervention d'un conseiller professionnel dûment accrédité pour éclairer le consommateur dans sa prise de décision.

Bien sûr, nous pourrions penser qu'il s'agit là d'un bien de consommation comme un autre, et que l'intelligence artificielle fait inexorablement son entrée dans tous les marchés pour remplacer progressivement l'intelligence humaine. Or, ce n'est définitivement pas le cas.

L'assurance, un produit complexe

L'assurance n'est pas un simple produit comme les autres. Par exemple, l'assurance vie est en quelque sorte une protection à long terme pour laquelle une erreur peut engendrer un drame humain.

L'assurance fait partie d'une stratégie financière qui doit tenir compte d'un ensemble de données, lesquelles nécessitent l'éclairage et l'analyse d'un conseiller formé et expérimenté pour en comprendre les nuances, les tenants et aboutissants. C'est un contrat complexe qui, avec l'âge et au gré des changements familiaux, est de plus en plus onéreux et qui peut même parfois, selon la condition de santé, devenir difficilement accessible.

C'est un produit qui, mal présenté, peut aussi facilement exploiter la peur, la méconnaissance et l'insécurité des gens. C'est surtout un produit pour lequel tout mauvais choix ne pardonne pas et peut entraîner de lourdes conséquences pour l'ensemble des membres d'une même famille.

De nos jours, les produits d'assurance ont tendance à se multiplier et à se complexifier. Chaque contrat a ses particularités, ses avenants et ses exclusions, et comporte parfois même un volet investissement. Chaque assureur a ses propres produits, lesquels sont de surcroît difficilement comparables et dont la terminologie et les conditions ou termes changent régulièrement.

Qui de nous peut se targuer d'être à même de magasiner un produit d'assurance en ligne et d'en comprendre tous les aspects et impacts, sans la présence d'un conseiller adéquatement formé et certifié? Qui de nous peut se targuer de lire les centaines de petites clauses du contrat et d'en saisir suffisamment le sens pour en être adéquatement protégé? Car, est-il besoin de le rappeler, aucun contrat d'assurance n'est simple en soi.

Laissé à lui-même, le consommateur pourrait, de bonne foi, prendre une mauvaise décision, omettre de divulguer un renseignement, ne pas divulguer les bons renseignements aux assureurs, ce qui pourrait l'amener à croire à tort qu'il est assuré convenablement. Ces situations peuvent avoir des conséquences catastrophiques sur le patrimoine ou la vie des consommateurs.

Permettre l'assurance en ligne sans l'intervention d'un professionnel certifié comporte des risques pouvant être préjudiciables pour la protection du public.

Un fardeau accru pour les consommateurs

Le PL 141 confine le droit du consommateur à un accès à l'information (droit au renseignement) lors de la distribution par un assureur sans l'entremise d'une personne physique, alors qu'actuellement, celui-ci bénéficie du droit d'être « conseillé » (droit au conseil). C'est un peu comme si le PL 141 donnait accès au consommateur à une vaste bibliothèque et lui laissait le soin de chercher le document pertinent à ses besoins. La nuance est importante puisqu'advenant l'adoption du projet de loi, le consommateur ne bénéficiera que du droit qu'on lui ait rendu disponibles les informations pertinentes.

En fait, ce que le PL 141 entraînera de manière insidieuse, c'est de renvoyer sur les épaules du consommateur le fardeau de connaître lui-même ses besoins financiers en matière d'assurances, de faire les bons choix et de prendre les bonnes décisions, dans un contexte où la sollicitation, en ligne ou autrement, sera considérablement accrue.

Toutes les études le démontrent : les produits financiers, les placements et l'assurance sont des sujets complexes qui ne sont pas à la portée du public en général, et le consommateur moyen ne maîtrise pas bien les produits d'assurance et toute leur subtilité. D'ailleurs, selon une étude de Statistiques Canada, en 2014¹ moins de 22 % des individus consultés (15 % des femmes, 22 % des hommes) avaient répondu correctement à cinq questions clés en littératie financière concernant l'intérêt, l'inflation et la diversification des risques.

Distribution d'assurance en ligne – deux régimes différents

Suivant l'adoption du PL 141, les assureurs et les cabinets qui souhaiteront distribuer des produits en ligne pourront le faire sans aucune intervention humaine. Toutefois, selon que le consommateur souscrita un produit d'assurance via le site Internet d'un cabinet ou celui d'un assureur, l'encadrement législatif et réglementaire ainsi que les exigences et obligations différeront.

Ainsi, la mise en place de deux régimes distincts créera de la confusion et un traitement inéquitable qui n'est pas souhaitable pour la protection du public. De plus, lorsqu'une personne voudra se procurer un produit d'assurance en ligne, même si elle pourra parler avec des « personnes physiques » qui pourront l'informer et le conseiller, ces derniers n'auront pas l'obligation d'être certifiée, et ne seront pas imputable personnellement de leurs actes, ce qui constitue un net recul pour la protection du public.

Des exigences réduites

Dans le système actuel, les conseillers certifiés détiennent l'exclusivité de donner des conseils en assurances afin de proposer un produit d'assurance qui convient le mieux au consommateur. Pour ce faire, ils doivent remplir de nombreuses obligations, notamment à l'égard de la cueillette d'information et de renseignements attestant de la compréhension de la situation financière globale ainsi que de la situation familiale de leurs clients.

Le PL 141 minimise cette étape cruciale dans l'achat d'un produit d'assurance.

¹ Statistique Canada, « Les connaissances financières des Canadiens : différences selon le sexe », Regards sur la société canadienne, Ministère de l'Industrie, 2016

De fait, la refonte de la LDPSF prévue par le PL 141 diminuera également les exigences professionnelles des conseillers inscrits. Ainsi, le conseiller n'aura plus à recueillir personnellement les renseignements ni à analyser exhaustivement les besoins de son client. Quelqu'un d'autre, comme un assistant non certifié ou même à la rigueur un robot, pourra le faire à sa place.

Les renseignements ainsi recueillis sur la situation du consommateur risquent d'être très partiels, voire superficiels, puisque le libellé du PL 141 exigera seulement de s'enquérir de la situation du client afin d'identifier ses besoins pour le « conseiller adéquatement ». Pourtant, depuis près de 20 ans, le conseiller inscrit doit recueillir personnellement les renseignements nécessaires lui permettant d'identifier les besoins d'un client, et ce, afin de pouvoir lui proposer le produit d'assurance « qui lui convient le mieux ». Le remplacement de l'expression « qui lui convient le mieux » par l'expression « conseiller adéquatement » affaiblira considérablement les obligations du conseiller.

En matière de sécurité financière, « protéger » et « conseiller » sont des actes qui ne peuvent et ne doivent pas être faits à la légère, même lorsque l'on exécute une transaction électronique.

Fonds d'indemnisation

Le PL 141 propose des améliorations à la couverture du Fonds d'indemnisation des services financiers en élargissant sa couverture aux actes des représentants assujettis à la LDPSF sans égard à la catégorie dans laquelle ils sont certifiés. Toutefois, en raison de l'abolition de l'exclusivité du conseil, des personnes non certifiées pourront offrir et dispenser des services et des conseils en assurances pour faciliter l'achat d'un produit en ligne. Advenant que ces personnes ne soient pas certifiées ou n'agissent pas pour un cabinet, le Fonds ne pourra pas dédommager les victimes. Qu'advient-il de la protection des consommateurs si une malversation était commise au cours de ce type de transaction? Comment les consommateurs sauront-ils s'ils font affaire ou non avec un conseiller certifié?

Distribution sans représentant – encore moins de protection

La distribution sans représentant est un régime d'exception pour l'offre de certains produits d'assurance qui est prévue à la LDPSF. Il s'agit de l'offre d'assurance accessoire à la vente d'un bien ou d'un service. Le PL 141 prévoit malheureusement d'importants changements notamment l'abolition complète du régime de certificat restreint qui donne à l'AMF le pouvoir d'exiger d'un distributeur d'avoir un certificat restreint pour certains produits. Le PL 141 prévoit aussi d'abolir le guide de distribution qui doit actuellement être remis au consommateur. Au lieu d'éliminer cet outil important pour le consommateur, il aurait été préférable de travailler à le simplifier ou à l'améliorer. Il y a donc lieu de se questionner sur les impacts de ces changements cruciaux pour la protection des consommateurs.

Le démantèlement injustifié de la CSF

Actuellement, un consommateur lésé dans une transaction en assurance avec un conseiller inscrit peut porter plainte à la CSF pour mauvaise pratique, et le syndic de la CSF mène alors une enquête suivant la plainte du consommateur.

Advenant l'adoption du PL 141, un consommateur lésé s'adressera à l'assureur ou au cabinet avec lequel il a un litige, et devra assumer lui-même ses représentations ultérieures. S'il y a toujours

impasse, l'AMF organisera alors une médiation aux frais des deux parties. Il y a lieu de se demander si le rapport de forces est adéquat : le consommateur fera-il le poids?

Le PL 141 propose l'abolition de la CSF. C'est un corolaire direct de l'abolition de l'exclusivité du conseil et de la banalisation de la profession.

Or, priver le public d'un organisme de protection et d'encadrement de la profession reviendra tout simplement à livrer le consommateur à lui-même sans compter que cela pourrait constituer une brèche pour toutes sortes d'abus ou de fraudes à venir, à l'heure même où la cybersécurité est devenue un enjeu complexe pour les individus et les compagnies. Imaginez seulement la quantité de données personnelles qui pourront ainsi être recueillies à travers différents sites et potentiellement échapper à la surveillance des institutions concernées.

Quelle confusion?

La CSF profite ici de l'occasion qui lui est donnée pour rétablir certains faits sur la prémisse sur laquelle le gouvernement se fonde pour proposer l'abolition de la CSF, dans le PL 141, soit le constat d'une certaine confusion qui serait engendrée par la multitude d'organismes de contrôle et de surveillance à l'égard des mêmes intervenants et pour laquelle un guichet unique serait donc souhaité. Ce n'est pas parce que l'on martèle le clou cinq fois que cela devient une vérité.

Pour la CSF, cette prémisse est pour le moins étonnante, surtout que, depuis la création de l'AMF, la CSF est reconnue à titre organisme d'autoréglementation (OAR) et est soumise au contrôle et à la supervision de l'AMF qui s'assure qu'elle agisse en fonction des pouvoirs qui lui sont dévolus, et ce, de même manière que les autres OAR reconnus au Québec soumis aux mêmes règles et contrôles. Il serait plutôt préférable d'améliorer, voire de bonifier, la mission de la CSF, ou encore d'améliorer les mécanismes de collaboration entre organismes. Le modèle québécois est reconnu pour son succès : pourquoi ne pas simplement l'améliorer?

La seule confusion qui existe est celle de laisser croire qu'il s'agit d'un simple transfert de responsabilités vers l'AMF. À terme, il n'y aurait plus de décisions par les pairs et de sens à la profession de conseiller en assurance, et la discipline par les pairs disparaîtrait.

Pourquoi abolir les OAR que sont les Chambres? Suivant cette logique, pourquoi ne pas aussi abolir les autres OAR, tel que l'Organisme canadien de réglementation du commerce des valeurs mobilières, qui opèrent aussi sous la supervision de l'AMF?

À qui profitera cette réforme?

En résumé, il est légitime de se demander à qui profitera cette réforme, d'autant plus qu'elle nous prive des avantages découlant d'un modèle d'encadrement dynamique qui se déploie à deux niveaux. En effet, lorsqu'un OAR assume les responsabilités de surveillance de ses membres, le régulateur, en l'occurrence l'AMF, remplit de son côté une fonction d'encadrement à l'égard de la performance de l'OAR. Ce « regard supplémentaire » est essentiel et agit non seulement comme un incitatif stimulant l'amélioration continue, mais aussi en respectant le principe de redondance qui offre un second filet de sécurité pour le consommateur.

Sur ce point, permettez-nous de citer Bernard Landry lors de l'adoption du projet de loi n° 188 en 1998 qui a permis l'adoption de la LDPSF² :

*« Ça veut dire qu'on a **deux niveaux de protection** : on a le niveau attaché à la faute de l'individu puis on a le niveau attaché à la faute de l'organisation dont il est partie. C'est des vieux principes de droit qu'on retrouvait depuis toujours dans le Code civil pour le mandant, le mandataire qui étaient liés dans leurs obligations, mais là on va dans des choses beaucoup claires, beaucoup plus pointues, beaucoup plus spécifiques. Deux niveaux de protection pour le consommateur.*

*Le client lésé pourra alors se retourner, pour obtenir réparation des dommages, soit contre le cabinet qui détiendra toutes les protections nécessaires, soit contre le représentant lui-même. Ceux qui ont pensé et on pourra entendre des explications supplémentaires qu'on déresponsabilisait le représentant, je crois, devraient approfondir ces articles qui **responsabilisent à la fois le représentant et le cabinet pour une double protection du consommateur.** »*

La question d'identifier le bénéficiaire de cette réforme demeure donc entière. Qui a intérêt à déréglementer ce secteur important de la santé financière des consommateurs? Qui a demandé au gouvernement de livrer le consommateur à lui-même, alors que le système actuel ne lui coûte pourtant rien, puisqu'entièrement financé par les membres qui votent leur cotisation lors de l'assemblée générale annuelle de la CSF? Qui voit dans cette réforme un maintien des acquis pour les consommateurs, tout en tenant compte des développements technologiques?

L'adoption du PL 141 dans son intégralité présente des risques importants en matière de protection des consommateurs québécois qui perdront de nombreux acquis développés au cours des vingt dernières années dans le domaine de l'offre et la distribution de produits et services financiers.

En éliminant l'obligation du conseil en assurance par des personnes certifiées, de même qu'en abolissant son encadrement par la CSF, le PL 141 créera un déséquilibre des forces en rendant les consommateurs responsables de leurs décisions dans ce domaine fort complexe qu'est l'assurance.

L'intérêt du public, une priorité

Considérant que l'acte constitutif de la CSF, la LDPSF, sera considérablement modifié par le PL 141, nous soulignons l'importance, sinon la nécessité, pour le législateur de s'assurer que les dispositions de la LDPSF évolueront dans l'intérêt et la protection du public et du consommateur de services financiers. Par conséquent, il est pour nous impératif de ne pas éliminer l'exclusivité du conseil certifié et encadré en assurance et de maintenir la CSF à titre d'OAR.

Notre mémoire fait également état de préoccupations importantes qui découlent de notre profonde conviction qu'il est impératif que des réflexions et analyses supplémentaires soient faites sous l'angle de la protection du public avant d'aller plus avant avec plusieurs mesures de ce projet de loi ayant trait à la déréglementation de la distribution de produits et services financiers, de telles mesures prévues au PL 141 pouvant avoir des conséquences majeures sur la protection du public.

Pour éviter de faire fausse route, donnons-nous donc le temps d'y penser, d'analyser correctement et en harmonie avec tous les secteurs concernés, recherches à l'appui, les ajustements à faire à la

² Québec, Assemblée nationale, *Journal des débats*, Commission des finances publiques, 2^e sess., 35^e légis., 24 février 1998, Bernard Landry

loi actuelle avant de proposer des gestes qui peuvent, selon plusieurs observateurs, créer plus de mal que de bien.

Un consommateur bien conseillé est un consommateur protégé, et un consommateur protégé est un consommateur en santé financière.

Conséquemment, nous demandons à la commission de :

- de retirer tous les articles visant l'abolition de l'exclusivité du conseil en assurance par une personne certifiée et encadrée;
- de retirer les articles visant l'abolition de la Chambre de la sécurité financière; et
- de mettre en place un groupe de travail spécialisé et objectif composé de représentants gouvernementaux, mais aussi d'experts non gouvernementaux spécialistes de l'encadrement du secteur financier et de la protection des consommateurs, d'ici et d'ailleurs, et lui confier le mandat de lui faire, dans un délai raisonnable, les recommandations qu'il jugera appropriées en matière de protection du public dans un contexte de dérèglementation du conseil en assurance et de distribution d'assurance sans l'entremise d'une personne physique.