

**Document de réflexion et de
consultation sur la distribution sans
représentant**

Commentaires présentés à

L'Autorité des marchés financiers

Le 25 février 2011

Le Bureau d'assurance du Canada

Le Bureau d'assurance du Canada (BAC) est l'organisme qui représente les sociétés privées d'assurance de dommages. L'industrie de l'assurance de dommages assume un rôle de premier plan dans l'économie québécoise en permettant à la population de se protéger contre des sinistres pouvant avoir un impact important sur sa sécurité financière. En fait, l'assurance de dommages crée un filet de sécurité qui favorise la poursuite de l'innovation et de l'investissement. Elle appuie une économie dynamique et vigoureuse en suscitant une plus grande tranquillité d'esprit à l'égard de bon nombre de risques qui caractérisent la vie moderne.

L'industrie de l'assurance de dommages génère près de 23 000 emplois directs dans le secteur privé au Québec. En 2009, les assureurs de dommages ont versé à leurs assurés québécois plus de 4,7 milliards de dollars afin de les indemniser à la suite d'une perte accidentelle subie par leur véhicule, leur habitation, leur commerce ou à la suite d'une poursuite en responsabilité civile.

Également, l'Industrie contribue à l'amélioration de la qualité de vie de la société québécoise par ses programmes de prévention des sinistres, d'éducation des consommateurs et de prévention du crime.

Le BAC remercie l'Autorité des marchés financiers (l'Autorité) de lui offrir la possibilité de commenter au nom de l'Industrie le document de réflexion et de consultation sur la distribution sans représentant.

Mise en contexte

Le Bureau d'assurance du Canada et ses membres ont exprimé dans le passé, à différentes occasions, leurs préoccupations et leur position relativement à la distribution des produits d'assurance et l'importance de protéger le consommateur. En effet, nous tenons à rappeler à l'Autorité que le BAC n'a jamais appuyé ou favorisé le régime de la distribution sans représentant (DSR) et qu'il a toujours prôné la distribution de produits d'assurance de dommages par des représentants certifiés pour assurer un achat éclairé par les clients, compte tenu de la complexité de ces produits. Par conséquent, nous sommes toujours d'avis que la distribution d'un produit d'assurance sans représentant n'est pas un bon moyen pour bien renseigner et protéger le consommateur et elle devrait être limitée dans sa portée.

Nous comprenons que l'Autorité reconnaît que la DSR est un régime d'exception qui doit être bien encadré pour protéger autant les clients d'assurance vie que d'assurance de dommages. L'Autorité mentionne qu'elle détient peu d'information sur le marché de la DSR et nous constatons que les informations aux pages 3, 5 et 6 du document concernent principalement l'assurance vie et l'assurance voyage. Par conséquent, les orientations suggérées par l'Autorité afin d'améliorer l'efficacité du régime découlent surtout de l'expérience de la DSR en assurance vie et en assurance voyage et s'adressent à ce marché. Il s'agit de réalités bien distinctes de l'assurance de dommages.

Dans ce contexte, nous voulons collaborer à l'amélioration de l'encadrement de la DSR, mais elle doit être simple, efficace et adaptée à la réalité des assureurs de dommages. Nos commentaires se limitent sur les points ou les sujets qui nous concernent directement, soit l'assurance de dommages. Nous avons donc extrait les passages du document de réflexion qui sont pertinents ou préoccupants pour notre industrie et nous les avons commentés.

Nous tenons également à préciser que la vente d'assurance par Internet ne devrait aucunement être considérée par ce mode de distribution.

Bien informer, bien conseiller pour bien protéger

Le client est en droit de recevoir la même qualité d'information du vendeur du produit d'assurance via la DSR que ce qu'il reçoit par un représentant certifié surtout dans un contexte de vente reliée à l'acquisition d'un produit de consommation. Les représentants en assurance certifiés, courtiers et agents, exercent leur profession dans un cadre bien défini. Ils sont soumis à des exigences de formation, de qualification et de contrôles uniformes et sévères pour obtenir leur permis d'exercice. Ils doivent poursuivre leur formation et ils sont assujettis à un Code de déontologie supervisé par la Chambre de l'assurance de dommages. La *Loi sur la distribution des produits et services financiers* et leur Code de déontologie exigent qu'ils connaissent bien leurs produits et qu'ils conseillent suffisamment leurs clients en analysant leurs besoins afin de leur proposer le meilleur produit.

Étant donné que les distributeurs ne seront pas soumis aux mêmes exigences de formation, de qualification et de contrôles, pouvons-nous vraiment nous attendre à ce qu'ils puissent véritablement jouer le rôle-conseil auquel le consommateur est en droit de s'attendre? Les exigences à leur endroit ne devraient-elles pas être plus contraignantes?

COMMENTAIRES SUR LE DOCUMENT DE RÉFLEXION

MISE EN CONTEXTE (page 2, paragraphe 3)

Afin de refléter la réalité de la Loi sur la distribution des produits et services financiers (ci-après la LDPSF) et plus particulièrement l'article 420, nous croyons que la dernière phrase devrait être reformulée comme suit :

- « De plus, l'assureur doit prendre toutes les mesures nécessaires, en considérant la complexité du produit, afin que les distributeurs aient une bonne connaissance du produit qui fait l'objet du guide. »

I. La divulgation de l'information au consommateur

CONSTATS DE L'AUTORITÉ

L'Autorité a constaté « que les guides sont souvent volumineux et complexes. » Des plaintes déclarées à l'Autorité, 90% sont en lien avec une réclamation dont la majorité pour des refus des assureurs d'honorer des réclamations pour des motifs contenus dans le guide. De plus, 62 % des réclamations refusées l'étaient pour des éléments qui doivent être divulgués dans le guide ou par le distributeur et qu'elles reposaient essentiellement sur les clauses de conditions préexistantes, les clauses d'exclusion et les critères d'admissibilité.

Commentaires du BAC

Ces données démontrent donc que peu ou pas d'assurés avaient pris connaissance du guide de distribution. Les données sur les plaintes mettent en lumière deux constats :

1. Il est hasardeux de croire que le client a lu et compris le guide de distribution quel que soit le contenu du guide. Les données recueillies à ce jour démentent cette croyance;
2. Le consommateur semble appuyer sa décision d'achat du produit d'assurance sur l'information reçue au moment de l'achat et sur la confiance qu'il accorde à la personne qui lui vend le produit.

RECOMMANDATIONS

Recommandation 3 : Mettre davantage en évidence les exclusions, restrictions, limitations et les clauses de conditions préexistantes (page 8)

« Considérant l'importance des exclusions, restrictions, limitations et des clauses de conditions préexistantes pour le consommateur, ces éléments doivent être bien compris par celui-ci. »

Commentaires du BAC

L'article 411 de la LDPSF stipule que « Le guide de distribution décrit le produit offert, précise la nature de la garantie et met en relief les exclusions de garantie ».

Nous sommes d'accord avec l'objectif de concision poursuivi par l'Autorité. Cependant, il est important que l'Autorité reconnaisse que le guide de distribution est un document d'information seulement et qu'il ne se substitue pas au contrat d'assurance.

L'Autorité recommande dans le troisième paragraphe que :

« le guide devrait inclure une mise en garde sur l'importance pour le consommateur de consulter ces informations, de même que sur les conséquences de celles-ci dans l'éventualité d'un sinistre.»

Commentaires du BAC

Cette mise en garde peut être utile pour un produit d'assurance vie, mais n'a pas autant d'utilité en assurance de dommages. En effet, dans un contrat d'assurance de dommages, s'il y a une exclusion, il n'y a tout simplement pas de couverture. De plus, dans les contrats, notamment la F.P.Q. n° 5, les exclusions de même que les conditions à respecter sont claires et explicites, ce qui ne requerrait pas à notre avis de mise en garde.

Recommandation 4 : Exiger que la confirmation d'assurance soit un élément distinct du guide (page 8)

Commentaires du BAC

Nous sommes d'accord avec cette recommandation.

Il est très important de distinguer le guide de distribution de la police d'assurance. Le consommateur doit clairement comprendre que la remise du guide ne constitue pas une confirmation de la police.

Ceci est particulièrement important pour l'achat d'une assurance de remplacement (F.P.Q. n° 5). La remise d'un guide de distribution ne confirme pas la couverture d'une telle assurance puisque cette police particulière ne sera valide que si l'assuré a satisfait aux critères d'admissibilité, soit la détention d'une police d'assurance primaire (F.P.Q. n° 1).

Nous appuyons donc la recommandation à l'effet que la portée de l'article 444 de la LDPSF soit étendue à l'ensemble des produits admissibles à la DSR, soit de faire parvenir au consommateur la confirmation d'assurance dans les 30 jours de sa demande d'adhésion.

Recommandation additionnelle du BAC

Divulcation du statut du représentant

Compte tenu que les données sur les plaintes démontrent que les clients lisent peu ou pas les guides et qu'ils se fient essentiellement aux renseignements fournis par le représentant lors de la vente du produit d'assurance, nous croyons que si les clients avaient été clairement sensibilisés au fait que le distributeur avec qui ils transigeaient n'était pas un professionnel certifié en

assurance, ils auraient été en mesure d'apprécier l'importance de prendre connaissance des informations contenues dans le guide de distribution.

Nous soutenons qu'il est primordial que le consommateur sache rapidement et clairement que la vente du produit qui lui est proposé se fait par un représentant non certifié en assurance.

Nous recommandons :

➤ Lorsqu'un produit d'assurance est vendu selon un mode de DSR, le distributeur a l'obligation d'informer clairement le consommateur, au début des pourparlers, que le produit lui est proposé par une personne non certifiée en assurance et que, par conséquent, il devrait prendre connaissance du guide de distribution avant de prendre sa décision. Cette information devrait être communiquée au consommateur verbalement et par écrit.

Si les représentants certifiés par l'Autorité pour vendre de l'assurance doivent divulguer leur statut à leurs clients selon des règles bien établies dans les articles 10 et 12 du *Règlement sur l'exercice des activités des représentants*, il nous paraît logique et équitable qu'un distributeur non certifié soit soumis à des règles semblables de transparence.

II. La résolution du contrat

CONSTATS DE L'AUTORITÉ

« Dans le contexte de la DSR, la vente d'un contrat d'assurance se fait à l'occasion de l'acquisition d'un bien. L'acquisition d'un produit d'assurance n'ayant fort probablement pas été envisagée ou fait l'objet d'une réflexion, il est possible qu'un consommateur accepte l'offre d'un produit d'assurance dont il n'a pas besoin, qu'il a mal compris ou qu'il pourrait acquérir autrement.

La LDPSF prévoit un délai de résolution de 10 jours à l'intérieur duquel il est possible, pour le consommateur, de demander l'annulation sans frais de la couverture d'assurance. »

Recommandation 6 : Prolonger de 10 à 30 jours la période de résolution du contrat d'assurance (page 9)

« L'Autorité estime que le consommateur doit disposer d'un temps suffisant pour lui permettre de réviser la décision d'achat qu'il a prise et, le cas échéant, de vérifier si un produit « traditionnel » lui conviendrait mieux.

Pour ces motifs, il serait opportun, comme certains assureurs le font déjà, de prolonger le délai de résolution à 30 jours. »

Commentaires du BAC

Nous ne croyons pas que la durée actuelle du délai de résiliation défavorise les consommateurs. Nos renseignements nous indiquent plutôt que le problème se rapporte davantage au fait que le consommateur n'est pas informé de son droit de résolution.

Par conséquent, nous recommandons que le Guide indique clairement et en évidence ce droit de résiliation.

Cependant nous recommandons qu'il n'y a pas lieu de prolonger sans pénalité la période de résolution du contrat de 10 à 30 jours.

De plus, nous vous soulignons que les contrats d'assurance de dommages ne sont pas signés par les assurés. Les articles 440 et 441 de la LDPSF ne reflètent pas cette réalité. Plus particulièrement, l'article 441 prévoit un avis « au client dans les 10 jours de sa signature, de résoudre un contrat d'assurance signé à l'occasion de la conclusion d'un autre contrat ».

Par conséquent, nous recommandons que le délai de résiliation soit calculé en fonction de la date d'entrée en vigueur du contrat et non de la date de signature du contrat puisqu'il n'y en a pas.

III. L'encadrement des distributeurs

CONSTATS DE L'AUTORITÉ

« ...la LDPSF prévoit que l'assureur doit prendre toutes les mesures appropriées pour s'assurer que ses distributeurs aient une bonne connaissance du produit d'assurance faisant l'objet du guide. Ainsi, le contrôle de la qualité de l'information transmise par les distributeurs passe par la formation et l'encadrement de ces derniers. Or, nous avons constaté que les mesures prises par les assureurs étaient variées et inégales au sein de l'industrie. »

Recommandation 7 : Rendre les assureurs imputables du respect des obligations de leurs distributeurs (page 11)

L'assureur... « devrait être davantage imputable des manquements de ses distributeurs.

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. »

Commentaires du BAC

Ces personnes ou entités ne sont pas des employés ou des représentants d'un assureur et les assureurs n'ont pas de réel contrôle sur leurs opérations.

L'article 420 de la LDPSF prévoit que les assureurs doivent, compte tenu de la complexité du produit, prendre des mesures pour que leurs distributeurs aient une bonne connaissance du produit. De plus, l'article 419 octroie à l'Autorité des pouvoirs de sanctions lorsqu'un distributeur ne respecte pas les dispositions pertinentes à la DSR. Bien que le document de réflexion n'indique pas ce qu'il entend par « davantage imputable », nous considérons que les articles 419 et 420 sont suffisants.

L'Autorité a choisi d'autoriser la vente de produits d'assurance par la DSR. Il nous paraît donc exagéré de rendre les assureurs responsables des erreurs ou fautes commises par ces distributeurs. Tout comme les représentants certifiés, ces représentants doivent assumer cette responsabilité pour bénéficier de leur droit d'offrir des produits d'assurance au public.

Recommandation 8 : Procéder à l'inspection des distributeurs (page 11)

« Considérant que les distributeurs ont des obligations spécifiques dans la LDPSF, l'Autorité devrait développer un programme d'inspection spécifique afin de vérifier qu'ils rencontrent leurs obligations. Ces inspections, en plus de la supervision accrue des assureurs, devraient rehausser le niveau de conformité des distributeurs, particulièrement en matière de remise des guides, de divulgation des informations importantes et, le cas échéant, de divulgation de leur rémunération. »

Commentaires du BAC

Nous sommes d'accord avec la recommandation à l'effet que l'Autorité développe des programmes d'inspection spécifique pour les distributeurs.

Tout en appuyant le principe que les distributeurs soient assujettis à des contrôles et inspections afin de s'assurer que leurs pratiques soient conformes au guide de distribution approuvé par l'Autorité, nous croyons toutefois que cette responsabilité doit revenir à l'Autorité, comme c'est le cas actuellement pour les représentants certifiés.

Non seulement les assureurs ne disposent pas de l'expertise et des ressources pour effectuer un tel travail, mais ils pourraient se retrouver en situation conflictuelle dans le cadre de telles inspections qui visent ultimement à contrôler l'application de leur guide de distribution.

IV. La divulgation de la rémunération des distributeurs**CONSTATS DE L'AUTORITÉ**

Nous retenons l'essentiel des constats, soit :

« La LDPSF prévoit qu'un distributeur doit divulguer au consommateur toute rémunération reçue supérieure à 30 % du coût du produit... »

Comme mentionné un peu plus tôt, pour 40 % des produits vendus, la rémunération moyenne du distributeur est de 49 %, donc supérieure au seuil de 30 % qui requiert une divulgation aux consommateurs...

Or, les informations obtenues dans certains dossiers nous portent à croire que les mesures liées à cette divulgation ne sont pas comprises, ne sont souvent pas appliquées, et qu'elles sont même parfois contournées par l'industrie...

Il est évident qu'en matière de concurrence, la divulgation de la rémunération n'est pas un avantage pour le distributeur, surtout si elle frôle les 50 %. Par conséquent, si l'application de cette obligation n'est pas claire ou contrôlée, la tendance sera l'absence de divulgation. »

Recommandation 11 : Divulguer, dans tous les cas et par écrit, la rémunération directe et indirecte du distributeur (page 14)

« La divulgation de la rémunération par écrit permet de contrôler la façon dont elle a été faite. »

« L'abolition du seuil de 30 % déclenchant l'obligation de divulgation enlève toute ambiguïté sur la façon de calculer la rémunération et rend certaine l'obligation de divulgation par les distributeurs... »

« Consciente que la divulgation de la rémunération comporte des enjeux importants en matière de concurrence, l'Autorité propose trois solutions. »

Commentaires du BAC

Le BAC est contre l'abolition du seuil de 30% prévu dans la LDPSF en ce qui concerne l'assurance de dommages même si cette abolition pourrait sembler raisonnable dans le contexte de l'assurance vie. Selon nous, les règles actuelles du marché en assurance de dommages sont acceptables. Par contre, si le seuil de 30 % est dépassé, le consommateur doit être avisé.

Cependant, nous croyons que l'Autorité doit clairement définir la notion de rémunération « sous toutes ses formes » pour s'assurer que cette divulgation soit respectée par tous les intervenants. L'Industrie souhaite participer au processus visant à définir une telle notion.

V. Le financement des primes

Recommandation 12 : Énoncer, dans le guide, le coût total du produit d'assurance à prime unique et ses modalités de remboursement en cas de résiliation (page 17)

« Ainsi, comme l'a fait le FSA dans son *Insurance Conduct of Business Handbook*, l'Autorité est d'avis que la présentation de l'information et la documentation remise au consommateur, en l'occurrence le guide, devraient lui permettre de comprendre le coût total du produit d'assurance ainsi que les coûts additionnels reliés au financement de la prime. Le guide devrait également informer le consommateur des modalités de remboursement de la prime versée, dans l'éventualité où le contrat serait résilié. »

Commentaires du BAC

L'indication au consommateur du coût total du produit d'assurance à prime unique et ses modalités de remboursement en cas de résiliation est, selon nous, un principe essentiel que nous appuyons.

En contrepartie, nous sommes convaincus que ce ne peut être fait dans le guide de distribution pour les raisons suivantes :

- La détermination de la prime incluant son financement et le guide de distribution pourraient être faits par deux entreprises différentes. Bien que l'assureur ait la responsabilité du guide, rien n'indique qu'il serait nécessairement celui qui en assurerait le financement dans un mode DSR.
- L'assureur ne peut pas indiquer dans un guide le coût total d'un produit dont la détermination ne relève pas de lui. Il est important de mentionner que les modalités de remboursement dans le cadre d'un financement relèvent du directeur de crédit dans le cas d'un produit d'assurance de remplacement ou de l'institution financière qui octroie le prêt, pas de l'assureur.

Une façon de communiquer clairement ces renseignements au consommateur serait d'inscrire, par exemple, dans le contrat de financement (entre le distributeur et le consommateur) le montant brut du produit d'assurance, les mensualités, le coût total (produit d'assurance plus les intérêts) de même que les modalités de résiliation, advenant l'annulation du produit d'assurance.

VI. Le recours au télémarketing

CONSTATS DE L'AUTORITÉ

L'Autorité reconnaît que :

« La DSR est mal adaptée au télémarketing. En effet, dans un contexte de télémarketing, la souscription se conclut normalement lors d'un seul appel d'une durée généralement limitée. Ainsi, il devient difficile de remettre une copie du guide au consommateur en temps opportun, ce qui contrevient à la LDPSF. »

Recommandations de l'Autorité :

« Il est important de distinguer le régime de la DSR du télémarketing, ce dernier n'étant qu'une façon de prendre contact avec le client. Le fait de recourir au télémarketing pour offrir un produit d'assurance n'assujettit pas automatiquement ce dernier à la DSR. En effet, bien que le produit soit offert par télémarketing, l'implication d'un représentant certifié soumis aux règles d'encadrement du régime traditionnel peut être requise.

Dans les cas où le produit offert se qualifie pour le régime de la DSR, il nous apparaît opportun d'adapter les obligations contenues au Titre VIII de la LDPSF à cette forme de communication, tout en respectant les principes et directives s'appliquant à l'encadrement du télémarketing dans son ensemble. »

Commentaires du BAC

Le BAC est contre toute application du régime de la DSR à la vente de produits d'assurance de dommages par télémarketing. Le régime de la DSR exige que le distributeur remettre le guide au moment de l'achat du produit d'assurance. La vente par télémarketing ne se prête pas à ce type de transaction.

Par conséquent, les recommandations 13 et 14 ne sont pas pertinentes à la vente de produits d'assurance de dommages par télémarketing.

Conclusion (page 19)

L'Autorité a mis en place un régime de distribution sans représentant dans le domaine de l'assurance alors qu'il existe un cadre défini encadrant précisément la distribution des mêmes produits par des agents ou des courtiers d'assurance.

Le BAC désire collaborer aux démarches de l'Autorité pour améliorer l'encadrement du marché québécois de la DSR. Cependant, comme il s'agit d'un contexte exceptionnel qui requiert un régime de contrôles d'exception, nous souhaitons que l'Autorité n'étende pas l'application de ce régime à d'autres produits (LDPSF, article 424).