

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

Commentaires présentés à l'Autorité des marchés financiers

par  
**union**  
des consommateurs

Février 2011

Commentaires publiés par :



6226 rue Saint-Hubert  
Montréal (Québec) H2S 2M2

Téléphone : 514 521-6820  
Sans frais : 1 888 521-6820  
Télécopieur : 514 521-0736

[union@consommateur.qc.ca](mailto:union@consommateur.qc.ca)  
[www.consommateur.qc.ca/union](http://www.consommateur.qc.ca/union)

**Membres de l'Union des consommateurs**

ACEF Abitibi-Témiscamingue  
ACEF Amiante – Beauce – Etchemins  
ACEF de l'Est de Montréal  
ACEF de l'Île-Jésus  
ACEF de Lanaudière  
ACEF Estrie  
ACEF Grand-Portage  
ACEF Montérégie-est  
ACEF du Nord de Montréal  
ACEF Rive-Sud de Québec  
Association des consommateurs  
pour la qualité dans la construction  
Membres individuels

**Rédaction du rapport**

- Sophie Roussin

**Avec la collaboration**

- du Comité finances personnelles et endettement

**Direction de rédaction**

- Me Marcel Boucher



Union des consommateurs est membre de l'Organisation internationale des consommateurs (CI), une fédération regroupant 234 membres en provenance de 113 pays.

*L'usage du masculin, dans ce document, a valeur d'épicène.*

© Union des consommateurs — 2011

## **Table des matières**

---

<b>UNION DES CONSOMMATEURS, LA FORCE D'UN RESEAU</b>	<b>4</b>
<b>INTRODUCTION</b>	<b>5</b>
<b>PRINCIPAUX ENJEUX RELIES A LA DSR</b>	<b>6</b>
A) La divulgation de l'information au consommateur	6
B) La résolution du contrat	8
C) L'encadrement des distributeurs	9
D) La divulgation de la rémunération des distributeurs	9
E) Le financement des primes uniques	10
F) Le recours au télémarketing	10
<b>CONCLUSION</b>	<b>12</b>

## **Union des consommateurs, la force d'un réseau**

---

Union des consommateurs est un organisme à but non lucratif qui regroupe plusieurs Associations coopératives d'économie familiale (ACEF), l'Association des consommateurs pour la qualité dans la construction (ACQC) ainsi que des membres individuels.

La mission de Union des consommateurs est de représenter et défendre les droits des consommateurs, en prenant en compte de façon particulière les intérêts des ménages à revenu modeste. Les interventions d'Union des consommateurs s'articulent autour des valeurs chères à ses membres : la solidarité, l'équité et la justice sociale, ainsi que l'amélioration des conditions de vie des consommateurs aux plans économique, social, politique et environnemental.

La structure de Union des consommateurs lui permet de maintenir une vision large des enjeux de consommation tout en développant une expertise pointue dans certains secteurs d'intervention, notamment par ses travaux de recherche sur les nouvelles problématiques auxquelles les consommateurs doivent faire face; ses actions, de portée nationale, sont alimentées et légitimées par le travail terrain et l'enracinement des associations membres dans leur communauté.

Union des consommateurs agit principalement sur la scène nationale, en représentant les intérêts des consommateurs auprès de diverses instances politiques, réglementaires ou judiciaires et sur la place publique. Parmi ses dossiers privilégiés de recherche, d'action et de représentation, mentionnons le budget familial et l'endettement, l'énergie, les questions liées à la téléphonie, la radiodiffusion, la télédistribution et l'inforoute, la santé, l'alimentation et les biotechnologies, les produits et services financiers, les pratiques commerciales, ainsi que les politiques sociales et fiscales.

Finalement, dans le contexte de la globalisation des marchés, Union des consommateurs travaille en collaboration avec plusieurs groupes de consommateurs du Canada anglais et de l'étranger. Elle est membre de *Organisation internationale des consommateurs* (OI), organisme reconnu notamment par les Nations Unies.

## Introduction

---

Le domaine des assurances est sans contredit complexe. Il existe une multitude de produits d'assurance qui visent à protéger contre les aléas de la vie, qu'ils soient physiques ou financiers. Pour les consommateurs, il est difficile de s'y retrouver et de comprendre l'ensemble des couvertures ou des exclusions des produits d'assurance auxquels ils souscrivent. Il est d'autant plus difficile pour les consommateurs de s'y retrouver lorsque les produits d'assurances qui leur sont proposés le sont par des distributeurs qui ne sont pas nécessairement habilités à les conseillers convenablement. Les contrats d'assurance sont souvent rédigés en petits caractères, sont généralement assez volumineux et écrits dans un langage relativement hermétique. On reçoit généralement le contrat après sa signature ce qui ne nous permet souvent pas d'en prendre connaissance avant de prendre notre décision.

De ce fait, un nombre important de consommateurs rencontrent des problèmes en matière d'assurance : les Associations coopératives d'économie familiale (ACEF) membres de l'Union des consommateurs reçoivent chaque année un nombre important de consommateurs aux prises avec des problèmes liés à leurs assurances principalement lorsqu'il y a une réclamation ou qu'ils souhaitent mettre un terme à l'assurance.

L'Union des consommateurs salue de ce fait l'initiative de l'Autorité des marchés financiers (AMF) qui amorce une réflexion et entreprend une consultation dans le but d'améliorer l'efficacité du régime d'exception qu'est la distribution d'assurance sans représentant (DSR).

## Principaux enjeux reliés à la DSR

---

Tel que présenté dans le document de consultation, le marché québécois de la distribution d'assurance sans représentant est très important : au 31 décembre 2008, 12 104 104 personnes étaient couvertes par une assurance sous la DSR.

Ainsi, du fait de l'importance de ce type d'assurance, il n'est pas rare que des problèmes se posent d'où l'importance d'un encadrement efficace des produits d'assurances offerts en DSR notamment sur le plan de la divulgation de l'information aux consommateurs.

### A) La divulgation de l'information au consommateur

Lorsqu'une assurance est distribuée sans représentant certifié, les informations sur l'assurance sont essentiellement transmises aux consommateurs par l'entremise d'un guide. Ces guides sont souvent laborieux et difficilement déchiffrables pour le consommateur moyen. L'AMF dans son document de consultation signale d'ailleurs :

*Considérant l'importance du guide, sa lourdeur et sa complexité peuvent avoir pour effet qu'il ne rencontre pas l'objectif pour lequel il a été conçu.<sup>1</sup>*

Sachant de plus que le niveau de littératie de la population générale c'est-à-dire la capacité de comprendre les lectures faites pour ensuite utiliser l'information recueillie est faible, les guides qui présentent l'information relative aux produits d'assurances offerts doivent être simplifiés au maximum. En effet,

*Selon l'Enquête internationale sur l'alphabétisation et les compétences des adultes, réalisée en 2003 :*

*48 % des citoyens âgés de 16 ans et plus, c'est-à-dire 12 millions de Canadiens, se situent aux niveaux 1 et 2<sup>2</sup>. Chez les personnes âgées, le pourcentage grimpe à 82 %.*

*35 % se situent au niveau 3, c'est-à-dire qu'ils ont les compétences minimales leur permettant de fonctionner en société. De plus, comme on assiste actuellement à une explosion des technologies de l'information, un niveau 3 est parfois insuffisant pour faire face aux exigences de certains emplois.<sup>3</sup>*

Ainsi, présentement, une large majorité de la population se situe aux niveaux de littératie 1, 2 et 3 et ne sont donc pas en mesure de comprendre et d'assimiler les informations qui se retrouvent dans des guides complexes, laborieux et volumineux.

Il est donc primordial que ces guides soient davantage synthétisés et ne présentent que l'information pertinente et utile aux consommateurs qui doivent décider si une assurance est

---

<sup>1</sup> Autorité des marchés financiers, Document de réflexion et de consultation sur la distribution sans représentant, novembre 2010, p. 4.

<sup>2</sup> Les individus qui se situent au niveau 1 sont difficilement joignables à l'aide de document tandis que ceux qui se situent au niveau 2 sont capables de lire, mais de façon limitée, de comprendre un texte clair et simple et d'exécuter une seule tâche à la fois.

<sup>3</sup> Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, La littératie, 31 mars 2009. [En ligne] <http://www.btb.gc.ca/btb.php?lang=fra&cont=252> (Consulté le 8 février 2011).

nécessaire et adaptée à leur situation particulière. L'information doit être présentée dans un langage simple et facile à comprendre.

En ce sens, l'AMF propose de :

- 1. Réduire la longueur et la complexité du guide**
- 2. Limiter le nombre de produits d'assurance pouvant être offerts dans un même guide**
- 3. Mettre davantage en évidence les exclusions, restrictions, limitations et les clauses de conditions préexistantes**
- 4. Exiger que la confirmation d'assurance soit un élément distinct du guide**
- 5. Faciliter l'accès au guide**

L'Union des consommateurs appuie l'ensemble de ces recommandations.

Concernant la recommandation 1, l'Union des consommateurs proposerait, afin de réduire au maximum la longueur et la complexité des guides, que les guides soient présentés sous forme de dépliant (check list). Aussi, la recommandation 1 liste un ensemble d'éléments qui devraient être inclus dans les guides; or la liste ne mentionne pas les recours disponibles pour les consommateurs qui rencontreraient un problème et il nous apparaît essentiel qu'une rubrique soit spécifiquement dédiée aux recours possibles.

Conformément aux recommandations 2 et 3, nous sommes d'avis que les guides ne devraient présenter qu'un seul produit à la fois tandis que les exclusions et restrictions devraient être distinctement indiquées. Pour ce faire, nous pensons que les restrictions et autres seraient plus claires pour les consommateurs si elles étaient présentées sous forme de listes numérotées par exemple plutôt que noyées à l'intérieur d'un texte parfois complexe et inutilement lourd. Les guides devraient accorder une importance particulière aux restrictions puisqu'elles sont à l'origine de nombreux problèmes ; les ACEF accueillent régulièrement des consommateurs ayant souscrit une assurance à laquelle ils n'auraient pas dû souscrire puisque l'une ou l'autre des exclusions dont ils n'ont pas eu connaissance s'appliquait à leur situation. L'AMF note d'ailleurs dans son document de consultation :

*Ainsi, nous avons constaté que près des deux tiers 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'exclusions et les critères d'admissibilité.<sup>4</sup>*

La recommandation 4 qui propose d'exiger que la confirmation d'assurance soit traitée distinctement du guide nous apparaît essentielle. Par ailleurs, si confirmation d'assurance signifie « preuve d'assurabilité » donc une confirmation de l'assureur que le consommateur est bel et bien assuré (Article 444 de la LDPSF) pourquoi la note 5 du document de consultation indique-t-elle que la confirmation d'assurance n'engage pas l'assureur à accepter d'éventuelles réclamations ? De ce fait, il peut arriver que des consommateurs, pensant être assurés puisqu'ils ont payé pendant des années une assurance, se voient refuser des indemnités et se retrouve sans argent puisque la compagnie d'assurance n'a pas analysé les besoins et l'état de santé de l'assuré. Avant qu'une confirmation d'assurance ne soit envoyée à un consommateur, la compagnie devrait avoir l'obligation de contacter le consommateur et d'enquêter sur sa situation. De cette façon, un consommateur qui reçoit une confirmation d'assurance saura qu'il est bel et bien assuré.

---

<sup>4</sup> Autorité des marchés financiers, Document de réflexion et de consultation sur la distribution sans représentant, novembre 2010, p. 6.

Il arrive régulièrement que les ACEF reçoivent des consommateurs qui n'ont jamais reçu de guide de distribution, alors évidemment ces consommateurs n'ont pas reçu de confirmation ; ils n'ont bien souvent que le formulaire d'adhésion comme preuve d'assurance. La confirmation d'assurance devrait être obligatoire ce qui permettrait d'éviter que des consommateurs paient pendant des années une assurance sans savoir qu'ils sont assurés. Aussi, le fait de recevoir une lettre confirmant qu'ils sont assurés pourrait allumer une lumière chez certains consommateurs au moment où ils rencontrent une situation où ils pourraient bénéficier de leur assurance.

## **B) La résolution du contrat**

Tel que mentionné dans le document de réflexion publié par l'AMF :

*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<sup>5</sup>.*

De ce fait, nous croyons qu'il est important que les consommateurs disposent d'un délai de résolution suffisamment long qui permette aux consommateurs de prendre connaissance du guide et de mesurer si le produit d'assurance auquel il a souscrit est bien adapté à sa situation.

Relativement à la résolution du contrat, l'AMF propose de :

### **6. Prolonger de 10 à 30 jours la période de résolution du contrat d'assurance**

Nous sommes en accord avec cette recommandation ; un délai de 10 jours étant relativement court pour permettre au consommateur de prendre une décision éclairée. Un délai étendu permettra au consommateur de disposer du temps nécessaire pour prendre connaissance du guide et, si nécessaire, d'aller chercher conseil auprès de toutes personnes susceptibles de l'informer sur le produit convenant le mieux à son besoin. Par ailleurs, nous recommandons en plus que le distributeur d'assurance soit tenu de remettre au consommateur, au même titre qu'un vendeur itinérant, un énoncé indiquant le délai à l'intérieur duquel le consommateur peut résilier son assurance sans pénalité et un formulaire de résolution ainsi qu'une brève explication du calcul des frais lorsque la police est annulée après le délai de résolution sans frais. En effet, lors d'une vente itinérante :

*Le vendeur doit ajouter à votre copie du contrat, un Énoncé des droits de résolution du consommateur et un formulaire de résolution conformes à la Loi. Une fois rempli, ce formulaire vous permettra d'annuler le contrat dans les dix jours suivant l'obtention d'une copie du contrat.<sup>6</sup>*

---

<sup>5</sup> Autorité des marchés financiers, Document de réflexion et de consultation sur la distribution sans représentant, novembre 2010, p. 9.

<sup>6</sup> Educaloi, Les commerçants itinérants. [En ligne] <http://www.educaloi.gc.ca/loi/consommateurs/37/> (Consulté le 15 février 2011).



## C) L'encadrement des distributeurs

L'AMF indique dans son document de consultation que les assureurs doivent prendre toutes les mesures appropriées afin de s'assurer que les distributeurs aient une bonne connaissance du produit d'assurance dont ils font la distribution. Or, l'AMF a constaté que les mesures prises par les assureurs étaient variées et inégales au sein de l'industrie et qu'il en résulte divers problèmes.

Ainsi, l'AMF propose de :

- 7. Rendre les assureurs imputables du respect des obligations de leurs distributeurs**
- 8. Procéder à l'inspection des distributeurs**
- 9. Créer un registre des distributeurs**
- 10. Exiger des assureurs qu'ils contrôlent le caractère accessoire de la vente d'assurance**

L'Union des consommateurs appuie l'ensemble des recommandations formulées par l'AMF.

Plus généralement, concernant l'encadrement des distributeurs, bien qu'un strict encadrement de l'éthique soit difficile, la réglementation devrait inclure des dispositions relatives à l'éthique. En effet, il est actuellement fréquent que les distributeurs d'assurance jouent sur l'insécurité des gens ou leurs émotions avec des formules du type « vous ne souhaitez pas laisser des dettes à votre succession ? », « vous savez presque tous le monde souscrit à une assurance », etc. La surveillance de ces pratiques est difficile par ailleurs si des dispositions relatives à l'éthique étaient inscrites dans la réglementation cela pourrait avoir un effet dissuasif sur les distributeurs et offrir davantage de protection aux consommateurs.

## D) La divulgation de la rémunération des distributeurs

Actuellement, la Loi sur la distribution de produits et de services financiers, L.R.Q., c. D-9.2 (LDPSF) prévoit qu'un distributeur doit divulguer au consommateur toute rémunération reçue supérieure à 30% du coût du produit. Cette obligation a été mise en place puisque le distributeur n'a pas l'obligation de connaître les besoins du consommateur ni de déterminer si le produit lui convient et donc, sa motivation à lui offrir le produit est liée à la rémunération qu'il en retire. Le fait de connaître cette rémunération peut amener un consommateur à se demander (si celle-ci est particulièrement élevée par exemple) si le produit qui lui est proposé lui est réellement utile ou s'il est adapté à ses besoins.

Malgré les obligations formulées dans la LDPSF, l'AMF note que les informations contenues dans certains dossiers l'amènent à croire que les mesures liées à la divulgation de la rémunération ne sont pas comprises, ne sont souvent pas appliquées et sont parfois même contournées.

Ainsi, l'AMF recommande que soit :

- 11. Divulguer, dans tous les cas par écrit, la rémunération directe et indirecte du distributeur**

L'AMF formule ensuite 3 propositions et indique que, peu importe la proposition, les distributeurs devraient avoir l'obligation de :

- Porter l'écrit mentionnant la rémunération du distributeur à la connaissance du consommateur ;

- lui faire parapher la section qui comporte la divulgation de la rémunération ;
- conserver au dossier du client une copie du document qui démontre que la divulgation a été faite

L'Union des consommateurs est en accord avec ces 3 obligations faites aux distributeurs. Nous trouvons particulièrement important que le consommateur doive parapher la section qui comporte la divulgation de la rémunération ce qui assure que le consommateur a pris connaissance de l'information et peut l'amener à réfléchir sur les motivations du distributeur.

Parmi les 3 propositions formulées par l'AMF, nous préférons la proposition 3. Par ailleurs, cela n'est pas spécifié, mais il devrait à notre avis être indiqué que la rémunération qui est chargée distinctement au consommateur ne doit pas être incluse dans le coût total de l'assurance et ainsi être assujetti au même intérêt que l'assurance. Le consommateur ne devrait pas payer d'intérêt sur ce montant (la rémunération de l'assureur) s'il le paie au moment de la prise de l'assurance puisqu'il s'agit d'un service rendu une seule fois au moment de l'achat de l'assurance.

En somme, pour le consommateur, l'important est de savoir ce que lui coûte l'assurance (prime et rémunération) en plus de l'emprunt ou du bien. Il faut à ce titre viser la plus grande transparence possible sur les coûts.

## **E) Le financement des primes uniques**

Tout consommateur qui souscrit à une assurance devrait connaître le coût total du produit d'assurance qu'il achète de même que les coûts additionnels reliés au financement de la prime, et ce, notamment pour lui permettre de comparer les produits. En ce sens, nous appuyons la recommandation de l'AMF qui propose d' :

- 12. Énoncer, dans le guide, le coût total du produit d'assurance à prime unique et ses modalités de remboursement en cas de résiliation**

## **F) Le recours au télémarketing**

De nombreux produits d'assurance dont notamment les assurances solde associées à des cartes de crédit sont offerts par des centres d'appels. Un sondage mené relativement à ce type d'assurance auprès de 1036 Canadiens a indiqué notamment que 22% de ceux qui ont souscrit à une assurance solde sur leur carte de crédit n'ont pas été informés que cette assurance était facultative tandis que plus de la moitié (51%) des répondants au sondage qui ont souscrit au produit d'assurance disent qu'on ne leur a pas expliqué que l'assureur ne paierait pas la totalité du solde s'il y avait perte d'emploi ou invalidité. Ces données sont conformes aux situations dont sont témoins les conseillers budgétaires qui travaillent dans les ACEF. En effet, celles-ci sont régulièrement confrontées à des consommateurs qui paient ce type d'assurance sur leur carte de crédit sans même savoir qu'ils la paient ou ce qu'elles couvrent. D'autres encore paient ce type d'assurance, mais ne sont plus admissibles à celle-ci du fait de leur âge par exemple. Ainsi, les recommandations de l'AMF relativement au recours au télémarketing sont à notre avis un pas dans la bonne direction. Pour rappel, l'AMF recommande de :

- 13. Établir des scripts d'appels qui rencontrent les exigences de la DSR**

- 14. Prolonger la période de résolutions du contrat d'assurance**

Par ailleurs, ces recommandations ne vont, à notre avis, pas assez loin. Plusieurs personnes ne se rendent pas compte qu'elles paient une assurance (assurance solde sur les cartes de crédit

par exemple) et donc, il ne devrait pas être permis de vendre des assurances par téléphone à des personnes qui ne comprennent pas nécessaire à quoi elles adhèrent. Il pourrait être permis de téléphoner aux gens pour publiciser des produits d'assurances, mais si une personne souhaite prendre une assurance à la suite d'un appel de télémarketing des documents sur l'assurance devraient lui être envoyés et ce n'est que le retour d'un formulaire d'adhésion dûment complété par le consommateur qui confirmerait la prise de l'assurance.

Aussi, malgré la possibilité d'effectuer des appels de télémarketing à la suite desquels les consommateurs devraient recevoir les informations par écrit puis renvoyer un formulaire d'adhésion signé, nous pensons que toutes compagnies qui offrent des assurances (institutions financières ou commerçants) devraient devoir embaucher un représentant certifié. Celui-ci ferait ainsi une analyse des besoins complets des consommateurs afin de prendre en compte ses besoins plutôt que ceux du distributeur.

## Conclusion

---

Le domaine des assurances est l'un des domaines qui causent le plus de problèmes aux consommateurs. Lorsque les assurances ne sont pas vendues par un représentant certifié qui a suivi une formation et qui a l'obligation de déterminer les besoins des consommateurs et les produits qui peuvent leur convenir, mais distribuées sans représentant, les risques de problèmes (produit non adapté, produit inutile au consommateur, refus de réclamation, etc.) sont plus nombreux. Ainsi, il est primordial que la distribution d'assurance sans représentant soit encadrée de manière à protéger au maximum les consommateurs.

Les recommandations formulées par l'AMF sont un pas vers une meilleure protection des consommateurs et nous espérons que les quelques éléments supplémentaires que nous avons apportés seront pris en compte. Une fois les modifications apportées, il importera de s'assurer qu'elles sont respectées. Dans le cas contraire, les consommateurs devront savoir à quelle instance s'adresser et l'ensemble des recours disponibles. Une campagne d'information devrait être mise en place par l'AMF pour expliquer les modifications qui entreront en vigueur de même que les recours disponibles aux consommateurs si un problème survenait.