Desjardins
Fédération des caisses du Québec

Membre de l'Association internationale des banques coopératives

Membre de la Confédération internationale des banques populaires

Le 30 avril 2010

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 : Projet de ligne directrice sur les pratiques commerciales – Commentaires du Mouvement des caisses Desjardins

Madame,

C'est avec intérêt que le Mouvement des caisses Desjardins (MCD) a pris connaissance du projet de ligne directrice sur les pratiques commerciales.

Le MCD souscrit aux objectifs poursuivis par l'Autorité des marchés financiers (l'« Autorité ») en matière de saines pratiques commerciales. Il reconnaît l'importance pour une institution financière de gérer tous les risques y compris le risque d'atteinte à la réputation essentiel au maintien de la confiance du public et à la solidité des institutions financières. Par la publication de cette ligne directrice, le MCD comprend que l'Autorité donne des balises pour orienter les institutions financières à l'égard de l'obligation légale de ces dernières de suivre de saines pratiques commerciales en tenant compte de la nature, de la taille et de la complexité de leurs activités.

À la lumière de nos travaux et réflexions, il est impératif pour une institution financière comme le Mouvement des caisses Desjardins, que la mise en place d'un encadrement tel que cette ligne directrice ne vienne pas créer un environnement défavorable sur le plan de la compétitivité pour nos sociétés québécoises. De plus, l'octroi d'une période de temps suffisante pour se conformer serait une condition importante de succès.

Veuillez trouver ci-joint les commentaires du Mouvement des caisses Desjardins sur le projet de ligne directrice sur les pratiques commerciales. Nous demeurons disponibles en tout temps pour échanger avec l'Autorité sur les commentaires.

L-Daniel Gauvin
Premier vice-président et chef de la gestion des risques
Mouvement Desjardins

p.j.

1, complexe Desjardins
C.P. 7, succursale Desjardins
Montréal (Québec) H5B 1B2
514 281-7000 - 1 866 866-7000
Télécopieur : 514 843-4958
www.desjardins.com

Commentaires généraux

La principale préoccupation du MCD quant à la mise en vigueur de cette ligne directrice concerne le risque potentiel de lui créer un préjudice concurrentiel par rapport aux autres institutions financières œuvrant au Canada. La préoccupation est d'autant plus grande qu'il n'existe pas, à l'heure actuelle, de projet de texte similaire à l'étude de la part des autorités de réglementation fédérale ou des autres provinces canadiennes, et ce, en particulier pour la partie A du projet de ligne directrice. Nous souhaitons donc vivement que l'Autorité prenne les dispositions nécessaires afin de s'assurer de ne pas créer d'écarts significatifs menant à des désavantages concurrentiels importants et préjudiciables aux institutions financières québécoises, leurs membres et leurs clients, dans le contexte où plusieurs filiales du MCD, notamment dans le secteur de l'assurance, opèrent à l'échelle canadienne.

Le MCD considère également que l'Autorité devrait se conserver une certaine marge de manœuvre en ce qui a trait à la mise en œuvre de la ligne directrice dans la mesure où les deux années proposées pourraient ne pas être suffisantes pour intégrer complètement ses processus et la documentation afférente. Les produits et services Desjardins sont déjà bien adaptés aux besoins des membres et des clients mais les exigences administratives sous-jacentes aux attentes énoncées par l'Autorité pourraient être complexes à développer et à mettre en place.

Parmi les éléments qui suscitent des interrogations, nous constatons que certains éléments abordés par le projet de ligne directrice semblent faire double emploi avec de la législation existante. Par exemple, les attentes relatives à la prestation de conseils semblent faire double-emploi avec certaines des responsabilités dévolues à la Chambre de la sécurité financière. Il en va de même des éléments contenus dans les sections portant sur le traitement des plaintes, la protection des renseignements obtenus des consommateurs de même que celle concernant le transfert en bloc d'un volume d'affaires chez les assureurs. Pour les assujettis, il serait important de mieux comprendre de quelle manière ils devront composer avec cette situation qui suscite bien des préoccupations.

Un autre point sur lequel le MCD demande que des éclaircissements soient apportés concerne le fait que le projet de ligne directrice ne nuance pas les responsabilités des manufacturiers vis-à-vis les représentants et les distributeurs. Cette situation fait en sorte que les responsabilités du manufacturiers demeurent toujours les mêmes, et ce, sans égard au réseau qui distribue ses produits. Cette approche occasionne un déséquilibre de sorte qu'il faudrait ajouter dans le projet de ligne directrice une indication à l'effet que le niveau d'intensité des obligations du manufacturier varie selon la nature du réseau de distribution, qu'il s'agisse d'employés ou de courtiers indépendants. À titre d'exemple de ce déséquilibre, pour les assureurs de dommages qui distribuent en direct, la ligne directrice imposerait des obligations vis-à-vis leurs agents auxquelles les courtiers ne seraient pas assujettis.

Commentaires spécifiques

Section A1 – Rôles et responsabilités du conseil d'administration et de la haute direction

- L'Autorité mentionne : « *protéger les renseignements obtenus des consommateurs* ».

Nous croyons que le texte devrait plutôt se lire « *protéger les renseignements* ***personnels*** *obtenus des consommateurs* » afin de mieux circonscrire la portée du libellé. Notez que cette remarque s'applique à tous les endroits dans le texte où il en est fait mention.

- L'Autorité mentionne : « *développer une structure de rémunération des hauts dirigeants orientée sur des résultats à long terme* ».

Le MCD comprend l'attente de l'Autorité en matière de rémunération mais propose d'ajouter les notions de « qualité et la constance des résultats à long terme » ce qui traduirait mieux l'effet recherché par le régulateur.

Section A2 – Conception, sélection, promotion et distribution de produits et services financiers

Nous suggérons l'ajout du terme *risque opérationnel* dans la note de bas de page numéro 9 (page A2.1).

- L'Autorité mentionne à la page A2.1 qu'elle *« s'attend à ce que l'institution financière développe un encadrement qui, de la sélection ou de la conception des produits et services financiers jusqu'à leur distribution, atténue les risques de ventes inappropriées pour les besoins des consommateurs.*

  Indépendamment de la structure organisationnelle ou de la configuration opérationnelle de l'institution, sa situation au sein d'un groupe et les rapports qu'elle y entretient, son recours ou non à des tiers ou à des réseaux de distribution indépendants et certifiés, l'Autorité s'attend à ce que l'institution agisse dans le meilleur intérêt de ses clients. »

Lorsque l'Autorité fait référence *aux « besoins des consommateurs »*, ainsi que *« l'intérêt de ses clients»*, est-ce qu'elle fait également référence aux assurés d'un contrat collectif? En assurance collective, le client de l'institution financière est le preneur du contrat d'assurance indépendamment des assurés. Il y a donc une différence entre un client (preneur de contrat) et un consommateur (assuré). Conséquemment, à titre d'exemple, le paragraphe ci-dessous est difficilement applicable en assurance collective si l'Autorité considère qu'un assuré est qualifié de « consommateur ».

- *« L'Autorité s'attend à ce que l'institution financière établisse des politiques et des procédures et mette en place des contrôles qui permettent d'offrir aux consommateurs des produits et services financiers qui répondent à leurs besoins, une information appropriée pour une prise de décision éclairée ainsi que, le cas échéant, des conseils de qualité pour réduire l'incidence de ventes inappropriées.»*

En effet, une institution financière peut difficilement offrir aux *« assurés d'un contrat collectif »* des *«produits et services financiers qui répondent à leurs besoins, une information appropriée pour une prise de décision éclairée»*, puisque les assurés n'ont aucun pouvoir décisionnel dans le choix du produit collectif qui leur est offert par leur preneur de contrat (leur employeur). Lorsqu'un client fait appel à une institution financière dans le but de contracter une assurance collective, les assurés ne sont pas consultés ni par le preneur (employeur), ni par les conseillers en assurance collective, ni par l'assureur.

Cette remarque s'applique à tous les endroits dans le texte où il est fait mention de « consommateur » ou de « client ». À plusieurs reprises, dans sa ligne directrice, l'Autorité fait référence aux consommateurs alors que pour le secteur de l'assurance collective l'application de l'exigence s'avère impossible.

- L'Autorité mentionne à la page A2.1 : *« Les politiques, procédures et contrôles mis en place devraient permettre notamment de cibler les consommateurs pour qui le produit ou le service est susceptible de répondre à leurs besoins de même que ceux pour lesquels il est susceptible de ne pas convenir. »*

La démarche relative à l'élaboration d'un produit ou d'un service étant en principe axée en fonction de la clientèle à laquelle ce produit ou ce service est destiné, jusqu'où une institution financière devrait-elle aller afin de satisfaire l'obligation de cibler les consommateurs pour lesquels un tel produit ou un tel service n'est pas susceptible de convenir?

- L'Autorité mentionne à la page A2.1 : *« Les politiques, procédures et contrôles mis en place devraient permettre notamment d'analyser les questions d'ordre financier, comptable et fiscal et d'évaluer les risques liés au produit ou service, en considérant notamment les changements (menaces, débouchés) associés à l'environnement ou découlant des orientations de l'institution qui pourraient éventuellement nuire aux consommateurs.»*

Le MCD ne comprend pas pourquoi l'Autorité a précisé le volet comptable et quelle est la portée de cet aspect associé à l'environnement Desjardins qui pourrait éventuellement nuire aux consommateurs. Nous souhaitons obtenir des précisions à cet effet.

- L'Autorité mentionne à la page A2.2 : *« Les politiques, procédures et contrôles mis en place devraient permettre notamment de prévoir, s'il y a lieu, la divulgation aux consommateurs de toute situation fondée sur des circonstances susceptibles de limiter ou de compromettre l'impartialité des conseils.* »

Le MCD est en accord avec l'esprit du principe mentionné ci-dessus. Par ailleurs, nous nous interrogeons sur les attentes de l'Autorité à cet égard. Nous sommes d'avis que la prestation de conseils auprès de nos membres ne doit pas nécessairement basculer vers un dialogue où la partialité (ou l'impartialité) des conseils est abordée de façon systématique[1].

- L'Autorité mentionne à la page A2.2 : *« Les politiques, procédures et contrôles mis en place devraient permettre notamment de s'assurer que l'information destinée aux consommateurs par voie électronique, puisse également être disponible sur support papier.»*

Si telle est l'intention de l'Autorité, le MCD n'est pas à l'aise de prévoir l'accès sur support papier de la documentation intégrale disponible sur son site Internet Desjardins. En effet, ce site permet déjà au consommateur d'imprimer de son poste informatique les documents qui y sont insérés (document par document, page par page). Rendre disponible sur support papier l'intégralité de cette documentation exigerait un investissement monétaire très important pour le MCD qui sera ultimement assumé par nos membres sans oublier la complexité au niveau de la mise à jour. Nous doutons également de la pertinence d'une telle avenue qui va à l'encontre de la tendance actuelle en matière de développement durable.

- L'Autorité mentionne à la page A2.2 : *« Les politiques, procédures et contrôles mis en place devraient permettre notamment de prévoir la révision du matériel publicitaire et des autres communications destinées aux consommateurs, indépendamment de la personne ou de l'organisme qui a préparé ou conçu ces documents.* »

Dans le secteur de l'assurance, l'obligation imposée au manufacturier de revoir le matériel publicitaire et les autres communications destinées aux consommateurs, indépendamment de la personne ou de l'organisme qui a préparé ou conçu ces documents, devrait s'appliquer uniquement au matériel et aux

[1] Ce commentaire s'applique également à la section A3; page A3.1; 3e pastille.

communications qui transitent par le manufacturier. Il ne nous apparaît pas raisonnable d'imposer au manufacturier de réviser du matériel ou des communications dont il n'a pas connaissance parce que préparé ou conçu par des indépendants.

- L'Autorité mentionne à la page A2.2 : *« Les politiques, procédures et contrôles mis en place devraient permettre notamment de prévoir que le consommateur puisse avoir accès, suite à l'achat initial d'un produit ou d'un service, à de l'information additionnelle. »*

Nous croyons que l'expression « information additionnelle » mériterait d'être précisée afin d'éviter la confusion. De quelle information est-il question? Se pourrait-il que sur un produit x, il n'existe pas d'autre information? Dans le secteur de l'assurance, les avenants seraient-ils suffisants? La disponibilité d'information en ligne ou par l'entremise du téléphone serait-elle suffisante? Bref, il serait approprié que l'Autorité soit davantage explicite à ce sujet.

- L'Autorité mentionne à la page A2.2 : *« Les politiques, procédures et contrôles mis en place devraient permettre notamment de prévoir le maintien d'un dossier sur la révision diligente effectuée par l'institution à l'égard du produit ou du service. »*

L'Autorité devrait clarifier ses attentes à cet effet. Quel genre d'information un tel dossier devrait-il contenir? Ce dossier pourrait-il être géré en version électronique seulement? Quelle est la portée de l'expression « révision diligente »? Cette révision diligente devrait-elle couvrir les produits existants?

- L'Autorité mentionne à la page A2.2 : *« Les politiques, procédures et contrôles mis en place devraient permettre notamment de prévoir un suivi du produit ou du service après son lancement pour s'assurer qu'il répond toujours aux besoins des consommateurs ciblés, évaluer la performance des différents modes de distribution utilisés en matière de saines pratiques commerciales ou encore, apporter les correctifs requis. »*

L'Autorité devrait préciser la nature de ses attentes à cet égard, car il apparaît qu'une révision complète de l'ensemble des produits et services offerts par une institution financière de la taille du MCD serait difficilement réalisable. Il conviendrait par ailleurs de pouvoir apprécier le niveau de précision auquel l'Autorité s'attend pour un tel exercice de révision. Dans ce contexte, peut-être serait-il pertinent de prévoir une révision des produits et services lancés après la publication de la ligne directrice. Dans l'industrie de l'assurance de dommages où les produits sont généralement renouvelables d'année en année, il sera pratiquement impossible de rencontrer l'exigence prévue par cette section de la ligne directrice. La *Loi sur la distribution de produits et services financiers* prévoit déjà l'encadrement à cet égard.

Section A3 – Prestation de conseils

- L'Autorité mentionne à la page A3.1 : *« La prestation conseil devrait prévoir notamment une analyse juste et équitable des éléments pertinents. »*

Dans le cas des compagnies d'assurances, est-ce que les contrôles attendus s'étendent jusqu'à une vérification des analyses de besoins financiers par l'assureur avant l'émission d'une police? Il faudrait clarifier cette question car il est du devoir même du conseiller en sécurité financière membre de la Chambre de la sécurité financière de procéder à une telle analyse.

- L'Autorité mentionne à la page A3.1 : *«La prestation conseil devrait prévoir notamment les éléments que doivent contenir les « dossiers clients » de manière à ce que l'institution puisse exercer un contrôle indépendant a posteriori sur la qualité des conseils, apporter des correctifs requis à la prestation de conseils ou être en mesure de traiter équitablement les plaintes qui lui sont formulées. »*

Il sera difficile pour les assureurs qui distribuent leurs produits par l'entremise de réseaux de distribution indépendants d'atteindre un niveau de supervision aussi élevé. En effet, il n'existe généralement pas de lien de subordination entre l'assureur qui conçoit le produit et le représentant qui l'offre et prodigue les conseils le concernant. Est-ce que cette attente de l'Autorité aura pour conséquence d'obliger chacun des assureurs avec qui le représentant a un contrat de distribution à effectuer une supervision afin de s'assurer que le représentant prodigue des conseils de qualité? Si tel était le cas, cette obligation semble démesurée dans le cadre de la relation qui lie les assureurs et les représentants. Comme nous l'indiquons dans nos commentaires généraux, la notion d'intensité des obligations du manufacturier devrait varier selon la nature du réseau de distribution, qu'il s'agisse d'employés ou de courtiers indépendants.

Enfin, peu importe l'assujetti et la nature de son réseau de distribution, il serait intéressant d'obtenir des éclaircissements de la part de l'Autorité à l'égard de ses attentes sur le contenu des « dossiers clients » et de ce que nous devons comprendre par « contrôle indépendant à posteriori ».

- L'Autorité mentionne à la page A3.1 que l'institution devrait prévoir, relativement aux pratiques de recrutement, *« un contrôle initial puis périodique »*.

Nous comprenons que le contrôle *périodique* peut se faire dans le cadre normal du processus d'évaluation de rendement des employés et que, par conséquent, le MCD n'aura pas à introduire de nouveaux mécanismes à cet effet.

- L'Autorité mentionne à la page A3.1 que l'institution devrait notamment *« établir un programme de formation continue permettant aux personnes assumant la prestation de conseils ... »* de répondre à une série de six attentes (connaissance du marché, conjoncture économique, innovations dans le secteur financier, etc.)

Pour le MCD, l'utilisation du terme « formation continue » de même que les attentes formulées ensuite réfèrent aux obligations prévues dans le secteur des valeurs mobilières alors que ce dernier n'est pas couvert par la ligne directrice. Compte tenu que les niveaux de complexité et de risque associés aux activités « bancaires » sont moindres que dans le secteur des valeurs mobilières, nous considérons qu'il serait plus approprié de mentionner « établir un programme de formation permettant aux personnes d'assumer une prestation de conseils en lien avec la complexité et les risques associés aux produits » et d'éliminer les sous-points.

Section A4 – Examen des plaintes et traitement des différends

- L'Autorité mentionne à la page A4.1 : *« L'institution devrait se doter d'une politique et de procédures permettant notamment d'examiner les plaintes formulées en lien avec un*

produit ou service, quel que soit son mode de distribution, et de régler les différends qui en découlent, le cas échéant. »

Il est très difficile pour un manufacturier de régler une plainte lorsque ce dernier n'a pas de contrôle sur les parties impliquées. Les assureurs ne devraient pas être tenus responsables des fautes commises par les représentants qui ne sont pas leurs employés. Par exemple, lors du traitement d'une plainte à l'endroit d'un courtier si ce dernier ne veut pas collaborer et que l'assureur n'est pas en faute, il n'y aura rien d'autre à faire que d'annuler l'assurance et de dénoncer le courtier à la Chambre de la sécurité financière. De plus, cela n'amène rien au niveau du règlement de la plainte. Dans ce contexte, nous réitérons que la notion d'intensité des obligations du manufacturier devrait varier selon la nature du réseau de distribution, qu'il s'agisse d'employés ou de courtiers indépendants.

- L'Autorité mentionne à la page A4.1 : *« L'institution devrait se doter d'une politique et de procédures permettant notamment de confirmer par écrit et sans délai la réception de la plainte. »*

Dans certaines situations, il ne devrait pas être requis de confirmer sans délai la réception d'une plainte. Par exemple, au MCD un bon nombre de requêtes sont traitées par téléphone par l'équipe Service aux membres de la direction Qualité. Les membres qui se réfèrent à ce service téléphonique (ligne sans frais) peuvent parler directement à un conseiller et formuler verbalement une plainte s'ils n'ont pas obtenu satisfaction auprès de leur caisse. Ils obtiennent verbalement, à ce moment, la confirmation de la prise en charge de leur requête. Ce service traite un volume très important de cas par année. Aussi, bien que certains cas nécessitent un traitement plus élaboré de par leur nature et leur complexité, plus de 60 % des dossiers sont entièrement réglés dans un délai de 3 jours et plus de 75 % dans un délai de 5 jours. Comme les membres sont pris en charge rapidement, nous estimons qu'un avis de réception ne serait pas approprié et n'apporterait aucune valeur ajoutée dans le processus de traitement.

- L'Autorité mentionne à la page A4.1 : *« L'institution devrait se doter d'une politique et de procédures permettant notamment de mettre en place des rapports internes lui permettant de cerner les tendances, de mettre en lumière les aspects à améliorer, de cibler les modes de distribution, les produits ou services en cause, d'identifier les intervenants qui ont contrevenu aux principes de saines pratiques commerciales et de prendre les mesures appropriées pour corriger les lacunes. »*

À cet égard, il serait approprié qu'un amendement soit apporté aux diverses lois sectorielles régissant les manufacturiers du secteur de l'assurance pour leur permettre d'être protégés plus adéquatement et de bénéficier du privilège d'autoévaluation. Le législateur devrait s'inspirer sur la question de la version définitive du modèle en matière de privilège sanctionné par le Conseil canadien des responsables de la réglementation d'assurance (CCRRA) en mai 2008. Celui-ci prévoit notamment qu'un document d'autoévaluation est protégé par le privilège et ne peut être communiqué ni présenté comme preuve dans toute poursuite civile ou administrative et qu'aucune personne ni organisme ne peut être tenu de fournir des preuves relativement à une autoévaluation.

- L'Autorité mentionne à la page A4.1 : *« L'institution devrait se doter d'une politique et de procédures permettant notamment de prévoir un délai maximal pour le traitement de la plainte et une réponse écrite résumant clairement les motifs de sa position. »*

Dans le secteur de l'assurance, l'imposition d'un délai maximal peut occasionner des difficultés. En vertu des lois, les cabinets sont tenus d'avoir des mécanismes de traitement des plaintes et de règlement des différends. Pour plusieurs d'entre eux, la période cible pour le traitement et le règlement d'une plainte ou d'un différend est fixée à 30 jours ouvrables. Pour les cas qui reviennent plus souvent, le respect du délai de 30 jours convient aisément.

Par ailleurs, plusieurs facteurs peuvent compliquer l'analyse des dossiers. Dans le cas d'une nouvelle plainte pour laquelle il n'existe pas de précédent, il peut arriver d'avoir à recourir à l'ensemble du processus de traitement des plaintes et cela occasionne des délais supérieurs aux 30 jours initiaux. Par exemple, si le consommateur demeure insatisfait et qu'il escalade sa plainte jusqu'à l'ombudsman de l'assujetti il est évident qu'un tel processus dépasse largement le délai idéal.

En ce qui concerne la formulation d'une réponse écrite résumant clairement les motifs de la position de l'assujetti, nous estimons que les situations traitées par le biais d'un service téléphonique devraient être exclues de cette attente. Comme mentionné précédemment, l'équipe du Service aux membres du MCD prend en charge très rapidement les membres qui ont recours à ce service téléphonique et leur transmet verbalement, de façon claire et précise, la position adoptée. L'envoi d'une réponse écrite pour toute situation traitée aurait pour effet d'allonger le délai de résolution des cas sans apporter de valeur ajoutée pour les membres concernés. Par ailleurs, il est important de souligner que l'équipe Service aux membres ne voit aucun problème à formuler une réponse écrite résumant clairement les motifs de sa position aux membres qui en font la demande, cette pratique étant déjà en vigueur.

Section B2-1 – Offre de billets à capital protégé

Le Mouvement des caisses Desjardins est satisfait de l'approche préconisée par l'Autorité des marchés financiers et de constater que l'encadrement est harmonisé avec la réglementation fédérale sur ce type de produit.

Section B3-1 – Traitement et règlement des réclamations

- L'Autorité mentionne à la page B3-1.1 : *« L'Autorité s'attend à ce que l'assureur interprète de manière uniforme les dispositions des polices et règle promptement et équitablement les réclamations qui lui sont adressées, selon une procédure simple, accessible et efficace. »*

Cette attente à l'égard de l'interprétation uniforme des dispositions des polices ne nous apparaît pas réaliste dans le secteur de l'assurance de dommages. L'interprétation des polices tout comme le règlement des réclamations, doivent se faire en fonction de situations de faits propres à chaque dossier. Ce sont les situations de fait qui dictent à l'assureur la décision à prendre face aux dispositions des contrats d'assurance. Il ne faut pas perdre de vue que la relation de l'assureur est encadrée par des dispositions de contrats que l'assureur doit appliquer de bonne foi. Autrement, le comportement de l'assureur se voit confronter aux plaintes de ses clients ou sanctionner par les tribunaux.

L'exigence qui est faite par les dispositions de la ligne directrice de mettre en place des politiques et des procédures s'avèreraient être un processus coûteux et hors de proportion avec les avantages qui pourraient en résulter. Le traitement des réclamations s'effectue dans le cadre de processus opérationnels bien implantés dans l'industrie de l'assurance de dommages qui sont au cœur de la relation de l'assureur avec ses clients. La réputation d'un assureur est fortement tributaire du service fourni dans le traitement des réclamations de ses clients et l'établissement de procédures ne pourraient qu'alourdir, voire, entraver le processus d'indemnisation au détriment des clients.