



Rapport sur l'application de la Loi sur la distribution de produits et services financiers : des prémisses à reconsidérer

COMMENTAIRES D'OPTION CONSOMMATEURS
PRÉSENTÉS AU MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC

Septembre 2015

Table des matières

Option consommateurs.....	iii
1. Distribution par Internet.....	4
2. Distribution sans représentant.....	5
3. Indemnisation des victimes.....	5
4. Encadrement des représentants	6
Des professionnels à part entière	6
Des motifs peu convaincants	7
Conclusion : des prémisses à reconsidérer	8

Option consommateurs

MISSION

Option consommateurs est une association à but non lucratif qui a pour mission de promouvoir et de défendre les droits et les intérêts des consommateurs et de veiller à ce qu'ils soient respectés.

HISTORIQUE

Issue du mouvement des associations coopératives d'économie familiale (ACEF), et plus particulièrement de l'ACEF de Montréal, Option consommateurs existe depuis 1983. En 1999, elle a regroupé ses activités avec l'Association des consommateurs du Québec (ACQ) qui existait depuis plus de 50 ans et accomplissait la même mission qu'Option consommateurs.

PRINCIPALES ACTIVITÉS

Option consommateurs aide les consommateurs qui vivent des difficultés, les reçoit en consultation budgétaire et donne des séances d'information sur le budget, l'endettement, le droit de la consommation et la protection de la vie privée. Nous effectuons aussi des visites gratuites chez des ménages à faible revenu afin d'améliorer l'efficacité énergétique de leur logement. Chaque année, nous réalisons des rapports de recherche sur des enjeux de consommation d'importance. Nous intervenons également auprès des décideurs et des médias pour dénoncer des situations inacceptables. Lorsque nécessaire, nous intentons des recours collectifs contre des commerçants.

MEMBERSHIP

Option consommateurs compte sur l'appui de nombreux membres qui soutiennent mission. Pour faire changer les choses, les actions d'Option consommateurs sont multiples : recherches, recours collectifs et pressions auprès des instances gouvernementales et des entreprises.

Option consommateurs répond à l'invitation du ministre des Finances du Québec de formuler des commentaires sur diverses questions soulevées dans le Rapport sur l'application de la Loi sur la distribution de produits et services financiers (LDPSF), publié en mai 2015.

Nous considérons que l'encadrement de la distribution de produits d'assurance par Internet et l'encadrement de la distribution sans représentant devraient constituer deux priorités d'action du gouvernement découlant du rapport d'application. Des améliorations à l'indemnisation des victimes s'avèrent également nécessaires. De même, nous nous opposons à l'idée véhiculée dans le rapport voulant que le fardeau réglementaire actuel est trop grand et qu'il est possible de l'alléger tout en maintenant un encadrement adéquat de la distribution des produits et services financiers.

1. Distribution par Internet

Option consommateurs invite le gouvernement à présenter, dans les meilleurs délais, un projet de loi visant à encadrer la distribution de produits et services financiers par Internet. Ce projet de loi devrait viser la meilleure protection possible pour les consommateurs.

Dans son rapport, le ministère affirme vouloir s'inspirer des recommandations du Conseil canadien des responsables de la réglementation d'assurance « pour mettre en place un cadre législatif souple qui permettra aux assureurs d'offrir leurs produits par internet ». Le ministère semble toutefois souhaiter limiter la portée d'un éventuel encadrement, en laissant entendre que les forces du marché inciteront elles-mêmes les assureurs à offrir des produits adaptés à la distribution par Internet.

Selon nous, des approches qui s'en remettent trop volontiers à la bonne foi des entreprises ou aux mécanismes du marché ne suffiront pas à bien protéger les consommateurs en ligne. Contrairement à ce que suggère le rapport, les consommateurs vivent des difficultés spécifiques lorsqu'ils transigent en ligne, allant des erreurs de prix aux fausses représentations, en passant par des problèmes de conformité contractuelle ou par des difficultés à faire valoir leurs droits. En 2006, la Loi sur la protection du consommateur a même été modifiée afin de créer un régime spécifique pour les contrats conclus à distance (en pratique, ce régime couvre principalement les achats par Internet de biens et de services)¹.

Compte tenu de la complexité des produits d'assurance, on ne peut que craindre que ces problèmes soient démultipliés dans le cas de transactions en ligne. Souscrire à une assurance sans bien en connaître les modalités peut comporter des risques aux conséquences majeures. Ces produits constituent aussi, très souvent, des engagements à long terme dont il peut être difficile ou très pénalisant de s'affranchir.

En conséquence, la protection du public doit l'emporter pour déterminer les mécanismes précis qui encadrent la distribution de produits et services financiers par Internet. Option Consommateurs invite le législateur à établir des mécanismes faisant en sorte que le consommateur se procure un produit qui correspond à ses besoins, en comprend bien la nature

¹ On trouve ce régime aux articles 54.1 et suivants de la *Loi sur la protection du consommateur*, L.R.Q., c. P-40.1

ainsi que les particularités et est protégé contre ses propres erreurs. Pour atteindre cet objectif, le législateur devrait envisager la possibilité d'assujettir la conclusion de tels contrats à une obligation générale de revue préalable avec un représentant.

2. Distribution sans représentant

Avec quelques réserves, Option consommateurs soutient les quatorze recommandations émises par l'AMF en 2011 concernant la distribution sans représentant et souhaite qu'elles soient à la base des règles qui pourraient être imposées à ce mode de distribution. Nous soutenons également le principe proposé dans le rapport d'application visant à confirmer le rôle des distributeurs à titre de mandataires de l'assureur.

3. Indemnisation des victimes

Malgré les nombreux scandales qui ont émaillé l'actualité au Québec au cours de la dernière décennie, peu de progrès ont été réalisés en matière d'indemnisation des victimes de fraude. Le Fonds d'indemnisation des services financiers (FISF) ne répond que marginalement aux demandes d'indemnisation qu'il reçoit, abandonnant à leur sort un grand nombre de consommateurs (dont plusieurs ont pourtant pris les précautions nécessaires en s'assurant de faire affaire avec des personnes certifiées). Il est déplorable que ces problèmes, bien connus, ne soient pas déjà résolus.

Étendre la couverture du FISF est une priorité pour protéger adéquatement les consommateurs. Option consommateurs est d'avis que le FISF devrait :

- indemniser les victimes d'un conseiller certifié, même s'il a commis une fraude dans un domaine qui n'est pas relié à son permis;
- comporter un mécanisme d'indemnisation pour les situations où l'assurance-responsabilité professionnelle d'un représentant refuse d'indemniser les victimes sous prétexte qu'il s'agit d'un acte intentionnel, donc d'une fraude²;
- étendre sa couverture aux gestionnaires de fonds, comme le dossier Norbourg en a démontré la nécessité;
- étendre la couverture aux produits visés par la distribution sans représentant.

² Ainsi, s'il y a un débat sur la nature exacte de l'acte commis (fraude ou faute lourde), le FISF devrait prendre en charge à la fois l'indemnisation des victimes et la récupération des sommes impliquées auprès de l'assureur en responsabilité professionnelle.

4. Encadrement des représentants

Lors de l'adoption de la LDPSF, en 1998, le principe de l'encadrement des représentants selon une formule inspirée des ordres professionnels a été instauré. Il nous paraît pour le moins surprenant que le rapport remette ce choix fondamental en question alors que l'expérience de la loi ne soulève aucune problématique sérieuse nécessitant une action en ce sens.

Option consommateurs estime malheureux l'emploi de l'expression « double encadrement » dans le rapport pour parler de l'encadrement visant à la fois les cabinets et les représentants. Selon nous, il s'agit d'un seul et même mécanisme comportant deux dimensions complémentaires, conçues de manière à ce que l'une corrige les faiblesses de l'autre. Dans la situation actuelle, le système se trouverait irrémédiablement affaibli s'il était tout simplement amputé de l'une d'elles.

Des professionnels à part entière

Dans le cadre de nos activités, nous constatons que l'immense majorité des consommateurs connaît assez mal toutes les subtilités du secteur financier. Règle générale, ils comprennent mal les caractéristiques des produits et services financiers qu'ils se procurent, notamment les frais qui s'y appliquent et les exclusions contractuelles qu'on y trouve. Le plus souvent, les consommateurs s'en remettent tout simplement à l'expertise du représentant d'une institution financière.

Il existe ainsi une forte asymétrie d'information entre le consommateur et le représentant. Selon nous, le pouvoir que confère ce déséquilibre exige que les représentants soient encadrés par un code de déontologie leur interdisant d'agir autrement que dans l'intérêt du client. Le code procure aussi aux professionnels le pouvoir de contrebalancer des attentes ou pratiques contraires aux normes déontologiques que pourrait vouloir imposer un employeur.

Nos appréhensions ne sont pas qu'une vue de l'esprit. Des études réalisées dans plusieurs pays concluent que les conseils donnés aux épargnants par des intermédiaires financiers sont souvent teintés par le conflit d'intérêt, particulièrement lorsque le mode de rémunération des personnes qui les donnent est établi en fonction des ventes réalisées (ce qui est souvent le cas)³. D'autres études ajoutent que, malgré le conflit d'intérêt pouvant affecter la relation professionnelle, les consommateurs prêtent foi aux conseils qui leurs sont donnés⁴.

Au Québec, peu d'études évaluent la qualité des conseils donnés par les représentants dans le secteur financier. Au cours des quinze dernières années, Option consommateurs a eu l'occasion

³ Sendhil MULLAINATHAN, Markus NOETH et Antoinette SCHOAR, *The Market For Financial Advice: An Audit Study*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, 2012; Andreas HACKETHAL et al., « Financial Advisors: A Case of Babysitters? », (2011) 36-2 *Journal of Banking and Finance* 509; Adeline GILSON, « Les conseillers financiers de La Banque Postale : entre les besoins du client et les intérêts de l'employeur », *SociologieS*, 2010; Roman INDERST et Marco OTTAVIANI, « How (not) to pay for advice: A framework for consumer financial protection », (2012) 105-2 *J. Financ. Econ.* 393

⁴ Ralph BLUETHGEN et al., *Financial Advice and Individual Investors' Portfolios*, Goethe Universität Frankfurt am Main, 2008; John CHALMERS et Jonathan REUTER, *What is the Impact of Financial Advisors on Retirement Portfolio Choices and Outcomes?*, NBER Working Paper No. 18158, 2012

de mener deux enquêtes sur les représentants dans le domaine du placement œuvrant dans des institutions financières⁵. Dans les deux cas, ces enquêtes ont révélé des lacunes importantes chez une grande part des représentants, notamment quant à la transparence sur leurs modes de rémunération et à la cueillette d'information sur le client.

Selon nous, les représentants en produits et services financiers font partie, parmi tous les professionnels, de ceux dont les conseils peuvent avoir l'impact le plus important dans la vie des consommateurs. De mauvais conseils peuvent mener une personne vers une retraite marquée par la précarité financière. Des explications insuffisantes font la différence entre la possibilité d'obtenir une indemnisation ou non en cas de sinistre. Dans un tel contexte, nous croyons que les représentants doivent être considérés comme des professionnels à part entière et encadrés de manière à protéger adéquatement le public. Envisager un recul sur ce plan est inacceptable.

Même si l'AMF renforçait ses lignes directrices en matière de pratiques commerciales saines pour les institutions financières, cela reste un mécanisme qui s'en remet aux entreprises financières et à leurs dirigeants pour assurer la protection des consommateurs. Nous croyons que le fait de considérer les représentants comme des professionnels contribue à l'assainissement du système de distribution et à la protection des consommateurs – notamment par la responsabilisation des individus partout au sein du réseau de distribution, par les obligations de formation continue et par les activités d'inspection. Cette responsabilisation au niveau individuel maintient une tension nécessaire entre les forces commerciales au sein des entreprises et les obligations déontologiques des professionnels qu'elles emploient.

Des motifs peu convaincants

Option consommateurs constate que le rapport ne présente aucune démonstration véritable, ni qualitative, ni quantitative, du bien-fondé des motifs invoqués pour remettre en question le principe de la responsabilité personnelle des représentants. En substance, la recommandation 3 du rapport prend surtout l'allure d'un parti pris idéologique en faveur des institutions financières et de leurs dirigeants, plutôt qu'en faveur du principal objet de la LDPSF – à savoir de la protection des consommateurs.

D'abord, l'argument voulant que les coûts engendrés par la réglementation constituent un fardeau pour l'industrie est vite démenti par l'examen de sa profitabilité. Par exemple, la banque RBC se targue, dans son rapport annuel 2015, d'avoir enregistré un bénéfice net de 9 milliards de dollars, en hausse de 8 % par rapport à l'exercice précédent⁶. La coopérative de crédit Desjardins, quant à elle, déclarait un excédent de 1,59 milliard de dollars en 2014⁷.

⁵ Claire HARVEY, *Les représentants dans le domaine du placement : des compétences bien inégales*, rapport présenté à l'Autorité des marchés financiers par Option consommateurs, 2007; OPTION CONSOMMATEURS, *Des experts de fortune : un aperçu du marché québécois du conseil en matière de placements*, rapport présenté au ministère de l'Industrie du Canada par Option consommateurs, 2000

⁶ BANQUE ROYALE DU CANADA, *Rapport annuel 2014*, en ligne : http://www.rbc.com/investisseurs/pdf/ar_2014_f.pdf

⁷ MOUVEMENT DESJARDINS, *Rapport annuel 2014*, en ligne : <https://www.desjardins.com/ressources/pdf/d50-rapport-annuel-2014-t4-f.pdf>

Globalement, en 2014, les sept principales banques canadiennes auraient réalisé des profits totalisant 33,3 milliards de dollars⁸.

On peut ici douter que quelques normes de protection du consommateur soient une entrave si intolérable à la rentabilité des institutions financières ou au maintien de la stabilité du système financier. En outre, ces règles étant les mêmes pour tous, il est difficile d'avancer qu'elles puissent entraîner des dysfonctionnements du marché affectant la concurrence.

La suggestion d'abandonner l'encadrement des représentants par souci d'harmonisation des normes avec le reste du Canada n'est guère plus convaincante. Rappelons que le Québec dispose de toutes les compétences constitutionnelles voulues pour adopter un cadre de protection en cette matière, et que rien ne justifie donc le nivellement par le bas des normes québécoises. D'ailleurs, dans deux recherches récentes, le Centre pour la défense de l'intérêt public⁹, un organisme canadien de protection des consommateurs, propose au contraire aux provinces d'encadrer l'activité des planificateurs financiers en s'inspirant du « modèle québécois » afin de mieux protéger les consommateurs¹⁰. En outre, rappelons qu'une grande partie des mécanismes existants ailleurs au Canada sont aussi fondés sur des formes d'encadrement des représentants.

Le possible chevauchement des champs de compétence entre l'AMF et les chambres évoqué dans le rapport paraît plus théorique que réel. Ces difficultés, si elles existent, peuvent être résolues par des mécanismes de collaboration, sans constituer de près ou de loin un motif pour l'abandon de l'encadrement des représentants.

À cet égard, ajoutons que l'argument des conflits de juridiction entre l'AMF et les chambres ne devrait pas constituer un motif pour suggérer de confier toutes les activités d'encadrement des cabinets et des représentants à l'AMF. Par le passé, nous avons déjà exprimé une préoccupation d'ordre général en ce qui concerne la concentration des mandats de divers ordres au sein de l'AMF et des possibles conflits que cela peut générer¹¹. De ce point de vue, les chambres ont des caractéristiques que l'AMF, en tant qu'organisme de contrôle gouvernemental, n'a pas. L'absence de tels lieux de responsabilisation appauvrirait, de notre avis, la dimension préventive du système d'encadrement au profit de la dimension punitive.

Conclusion : des prémisses à reconsidérer

Option Consommateurs est étonnée des prémisses du rapport d'application sur le LDPSF. En effet, le rapport met de l'avant des recommandations ou des questions de consultation

⁸ Martin VALLIÈRES, « Banques: plus de 12 milliards en bonis et primes versés en 2014 », *La Presse*, 19 décembre 2014

⁹ Mieux connu sous l'acronyme anglais « PIAC »

¹⁰ John LAWFORD et Janet LO, *Holding the Purse Strings: Regulating Financial Planners*, rapport présenté au Bureau de la consommation d'Industrie Canada par le CDIP, 2009; Jonathan BISHOP et John LAWFORD, *Purse strings attached: Towards a financial planning regulatory framework*, rapport présenté au Bureau de la consommation d'Industrie Canada par le CDIP, 2012

¹¹ OPTION CONSOMMATEURS, *La réforme de l'encadrement du secteur financier québécois : du labyrinthe au minotaure?*, mémoire déposé à la Commission des finances publiques de l'Assemblée nationale, 14 août 2002

suggérant des reculs sur les mécanismes de protection des consommateurs en matière de produits et services financiers. Sur la plupart des sujets, il reprend à son compte les positions des cabinets et institutions financières en faveur d'allègements réglementaires, selon la formule du « strictement nécessaire ».

Il est pourtant établi de longue date et hors de tout doute que les produits et services financiers constituent un secteur de consommation à haut risque où les notions de prudence et de prévention doivent constituer la pierre angulaire de tout système d'encadrement, notamment en raison des importantes conséquences que peuvent entraîner les malfaçons et les malversations pour les consommateurs.

Option consommateurs rejette entièrement l'idée, rampante dans le rapport, selon laquelle le système de protection des consommateurs pourrait être recentré sur le principe de la seule responsabilisation des entreprises du secteur financier et de leurs dirigeants, sans qu'il en résulte pour autant un affaiblissement de la protection des consommateurs. La professionnalisation des représentants en produits et services financiers constitue une avancée majeure au Québec en matière de protection des consommateurs. Il ne saurait être question de renoncer aux obligations déontologiques qui contraignent ceux-ci à agir avec compétence auprès des consommateurs, ni aux recours que cet encadrement rend possible, uniquement sous prétexte de simplifier les structures et les mécanismes.

De même, Option consommateurs s'inscrit en faux contre l'idée qu'il y aurait un double encadrement. Il existe en fait un seul système d'encadrement cohérent, comportant deux facettes, chacune étant indispensable à une protection de type prudentielle. Nous considérons que le regroupement de ces deux facettes au sein de l'AMF pourrait aussi conduire à l'affaiblissement de l'encadrement des représentants au profit de l'encadrement des cabinets. Nous préférons que les chambres demeurent des entités séparées, en charge spécifiquement de l'encadrement des représentants.

En outre, nous constatons que les arguments mis de l'avant par le rapport pour justifier un éventuel abandon ou affaiblissement de l'encadrement des représentants sont faibles, notamment concernant les coûts, les possibles conflits réglementaires et les besoins d'harmonisation avec le reste du Canada. Ils ne sauraient, par conséquent, justifier le recul proposé.

En lieu et place de ces reculs, Option consommateurs souhaite voir le gouvernement agir rapidement en matière de distribution par Internet et de distribution sans représentant, en privilégiant des solutions axées sur la protection des consommateurs. Elle souhaite assister à brève échéance au dépôt de projets de loi et à des consultations détaillées. Il en va de même au sujet des améliorations pouvant être apportées aux mécanismes d'indemnisation des victimes qui présentent encore plusieurs lacunes majeures. Ces enjeux constituent les véritables objets de préoccupation qui devraient ressortir de l'examen des faiblesses de la LDPSF.