



**RCCAQ**

Regroupement des cabinets de  
courtage d'assurance du Québec

# ASSURER LA PROTECTION DU CONSOMMATEUR PAR L'INDÉPENDANCE DU COURTIER

JUIN 2017

CONSULTATION PUBLIQUE

**Limitation de la propriété  
des cabinets de courtage  
en assurance de dommages**

## TABLE DES MATIÈRES

Préambule .....	3
01 .....	4
<b>Courtier en assurance de dommages : un titre valorisé et respecté.....</b>	<b>4</b>
CONVERGENCE D'INTÉRÊTS.....	4
LA VOLONTÉ D'IMPARTIALITÉ DU COURTIER AU CŒUR DE LA LÉGISLATION.....	4
LA VALEUR DU TITRE DE COURTIER .....	6
02 .....	7
<b>Garantir l'indépendance du courtier pour remplir la promesse faite au consommateur .....</b>	<b>7</b>
ASSURER L'INDÉPENDANCE SANS NUIRE AU DÉVELOPPEMENT DES CABINETS .....	7
DES BESOINS DE FINANCEMENT EN ÉVOLUTION .....	8
D'AUTRES OPTIONS QU'UN FINANCEMENT PAR LES ASSUREURS.....	8
MAINTENIR LE CONTRÔLE DU CABINET ENTRE LES MAINS DU COURTIER.....	9
INFLUENCE ET CONFLIT D'INTÉRÊTS.....	9
03 .....	11
<b>Des solutions pour assurer l'indépendance des cabinets .....</b>	<b>11</b>
LES TESTS D'INDÉPENDANCE .....	11
LA CONCENTRATION ET LA DIVULGATION .....	12
ACTIVER LES POUVOIRS D'AUDIT DE L'AMF .....	13
Résumé .....	14
Conclusion .....	16

# Préambule

Le gouvernement du Québec a lancé une consultation le 18 avril dernier afin de réévaluer la pertinence de la règle qui limite la propriété des cabinets de courtage en assurance de dommages.

À titre de syndicat professionnel, le RCCAQ juge cette consultation particulièrement pertinente. Il y a en effet lieu de se questionner sur l'efficacité de la règle, son application et les pratiques des acteurs de l'industrie. Tous ces éléments ont une incidence directe sur la façon dont les courtiers pourront soutenir leur croissance et jouer pleinement leur rôle auprès de leurs clients.

Le RCCAQ ne s'est cependant pas limité à la règle du 20 % dans sa réflexion. En effet, le courtage en assurance de dommages est intimement lié à la protection du consommateur, par la nature même de l'acte de courtage et de ses répercussions financières sur la population. Ainsi, pour permettre au courtier d'exercer sa profession et de faire évoluer son entreprise, tout en donnant au consommateur la garantie qu'il fait affaire avec un professionnel exempt de toute forme de contrôle et d'influence, le RCCAQ est d'avis qu'un questionnement plus large est nécessaire, soit l'évaluation du contrôle réel des courtiers propriétaires sur leur entreprise et de l'influence à laquelle ils sont potentiellement soumis.

Dans ce mémoire, le RCCAQ se prononce donc sur les questions soulevées par le gouvernement en considérant non seulement les conséquences de ces règles de limitation de propriété sur l'avenir du courtage, mais aussi toutes autres formes d'influence pouvant entraver la protection du consommateur. Ainsi, nous ferons d'abord un rappel de ce qu'implique le titre de courtier, notamment selon la législation et la réglementation. Ensuite, nous analyserons plus en détails les enjeux reliés à la règle actuelle du 20 %, pour poursuivre avec nos recommandations. Finalement, nous résumerons nos réflexions en répondant aux quatre questions soulevées par le gouvernement.

Ce mémoire repose notamment sur des travaux rigoureux de consultation réalisés, à la demande du RCCAQ, par la firme d'experts en recherche indépendante Ad hoc Recherche auprès des gestionnaires de cabinets membres (printemps 2017) et des consommateurs (automne 2016). Ces recherches, qui comportaient des volets quantitatif et qualitatif, ont été complétées par différentes rencontres individuelles et tables rondes avec des dirigeants de cabinets et de bannières. Plusieurs constats issus de ces recherches sont cités dans le mémoire.

# 01

## Courtier en assurance de dommages : un titre valorisé et respecté

Les questions soulevées par le gouvernement au sujet de la règle du 20 % démontrent une volonté de trouver des outils plus efficaces pour garantir l'impartialité du courtier, et par conséquent, pour protéger les intérêts des consommateurs. Cependant, avant même de nous pencher sur les mesures à mettre en place pour encadrer l'acte de courtage, il est primordial de faire un rappel de la promesse liée au titre de courtier.

### CONVERGENCE D'INTÉRÊTS

Selon nos plus récentes consultations auprès des consommateurs, il en ressort clairement que leurs attentes envers les courtiers correspondent en tous points à la perception qu'ont les courtiers de leur rôle. Les consommateurs considèrent en effet que les courtiers sont les experts en matière de produits d'assurance de dommages. Ils apprécient la pertinence de leurs conseils, lesquels leur permettent d'avoir accès aux produits les mieux adaptés à leurs besoins, au meilleur prix<sup>1</sup>. Selon eux, le courtier est un professionnel indépendant et son mandat est de les **conseiller**, de **magasiner** pour leur **proposer l'offre la plus avantageuse** sur le marché et de les **représenter auprès de l'assureur en cas de réclamation**.

De leur côté, les courtiers considèrent que **l'accompagnement aux moments-clés, le conseil, l'offre de différents produits de compagnies d'assurance** et **l'impartialité** sont parmi les éléments les plus importants qui caractérisent leur rôle<sup>2</sup>.

L'opinion des courtiers est donc totalement alignée sur les attentes des consommateurs, les deux groupes partageant l'idée qu'un courtier se doit de conseiller ses clients et qu'il a la responsabilité de recommander les produits offrant le meilleur rapport qualité/prix.

### LA VOLONTÉ D'IMPARTIALITÉ DU COURTIER AU CŒUR DE LA LÉGISLATION

Qu'en est-il de la description du rôle des courtiers dans la législation ?

L'obligation première du courtier est d'agir au mieux des intérêts de son client et de ne jamais se placer dans une situation de conflit d'intérêts qui l'empêcherait de conseiller adéquatement l'assuré. L'article 10 du *Code de déontologie des représentants en assurance de dommages* qui encadre les courtiers énonce à ce sujet la directive suivante :

<sup>1</sup> Recherche quantitative et qualitative réalisée par Ad hoc Recherche pour le RCCAQ auprès des consommateurs (octobre 2016).

<sup>2</sup> Recherche quantitative et qualitative réalisée par Ad hoc Recherche auprès des cabinets membres du RCCAQ (mai 2017).

« 10. Le représentant en assurance de dommages doit éviter de se placer, directement ou indirectement dans une situation où il serait en conflit d'intérêts. Sans restreindre la généralité de ce qui précède, le représentant est en conflit d'intérêts :

1° lorsque les intérêts en présence sont tels qu'il peut être porté à privilégier certains d'entre eux à ceux de son client ou que son jugement et sa loyauté envers celui-ci peuvent en être défavorablement affectés ;

2° lorsqu'il obtient un avantage personnel, direct ou indirect, actuel ou éventuel, pour un acte donné. »

L'article 6 de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* (LDPSF) présente par ailleurs de façon explicite le rôle du courtier. La notion d'alternative, ou de choix, y occupe une place centrale :

« Le courtier en assurance de dommages est la personne physique qui offre directement au public un choix de différents produits d'assurance de dommages de plusieurs assureurs ou qui offre à un cabinet, à un représentant autonome ou à une société autonome des produits d'assurance de dommages d'un ou de plusieurs assureurs. Il agit également comme conseiller en assurance de dommages. »

[Nos soulignements]

Il est en outre intéressant de porter une attention particulière à la définition de la Chambre de l'assurance de dommages (ChAD), qui précise aussi la responsabilité d'impartialité qui incombe au courtier dans la recommandation du meilleur produit :

« Le courtier en assurance de dommages travaille dans un cabinet de courtage qui offre différents produits d'assurance de dommages provenant de quelques assureurs. Il sollicitera des soumissions parmi son réseau d'assureurs et offrira celle qui répond le mieux aux besoins de l'assuré. »

[Nos soulignements]

Une autre notion s'avère essentielle lorsque l'on analyse les textes de loi relatifs aux cabinets de courtage, soit le double mandat qui leur incombe. En effet, le courtier représente d'une part l'assureur en vertu d'un contrat de courtage, et d'autre part le client. Ce qui implique l'obligation suivante, selon le *Code civil* (2138 C.c.Q., alinéa 2) :

« 2138. Il [Le mandataire] doit également agir avec honnêteté et loyauté dans le meilleur intérêt du mandant et éviter de se placer dans une situation de conflit entre son intérêt personnel et celui de son mandant. »

[Nos soulignements]

Finalement, rappelons que la protection du public est un objectif fondamental en vertu de la LDPSF et du *Code de déontologie des représentants en assurance de dommages*<sup>3</sup> :

« 1. Les dispositions du présent code visent à favoriser la protection du public et la pratique intègre et compétente des activités du représentant en assurance de dommages. »

[Nos soulignements]

---

<sup>3</sup> RLRQ, c. D-9.2, r. 5, a. 1

Il est donc clair que les notions de choix, de prise en compte impartiale des intérêts du client et de protection du public sont au cœur de la législation en ce qui a trait au rôle des courtiers en assurance de dommages.

## LA VALEUR DU TITRE DE COURTIER

La profession de courtier jouit d'une réputation bien établie grâce à la fiabilité et à l'impartialité des personnes qui l'exercent en remplissant leur rôle d'intermédiaire. Plus spécifiquement, le titre de courtier est symbole de sécurité et de crédibilité auprès des consommateurs. Dans le sondage réalisé auprès de ces derniers en septembre 2016<sup>4</sup>, à la question « Qui, des courtiers ou des assureurs directs, représentent le mieux les intérêts des consommateurs ? », ces derniers ont répondu « le courtier » à 63 %.

Cette confiance que placent en eux les consommateurs est une source de fierté pour les courtiers eux-mêmes, et ces derniers sont aussi très fortement attachés à leur titre. En effet, selon le sondage réalisé auprès des membres du RCCAQ en mai dernier, 98 % d'entre eux lui accordent une grande ou une très grande importance<sup>5</sup>. À leurs yeux, leur titre a énormément de valeur et ils ne seraient aucunement prêts à supprimer la distinction entre courtiers et agents.

**Il est donc clair qu'à la fois les courtiers et les consommateurs s'entendent sur la valeur distinctive du titre de courtier.**

Il est ainsi de notre devoir, comme industrie, de nous assurer que tous les courtiers jouent pleinement le rôle que le public leur reconnaît, c'est-à-dire d'agir comme experts indépendants spécialistes des produits d'assurance de dommages. Il serait, autrement, des plus préjudiciables que soit rompue la promesse faite au consommateur d'agir au mieux de ses intérêts quand il fait affaire avec un courtier et que, par contrecoup, ce consommateur se trouve berné.

Les courtiers en assurance de dommages ont donc plusieurs obligations à respecter en vertu de leur titre : obligation de toujours agir au mieux des intérêts de leurs clients et, dans le contexte du double mandat qui caractérise leur profession, devoir d'impartialité et obligation d'offrir plus d'un choix de produits d'assurance. Ce sont donc ces critères qui fondent notre analyse et qui conduiront le reste de notre réflexion.

<sup>4</sup> Recherche quantitative et qualitative réalisée par Ad hoc Recherche pour le RCCAQ auprès des consommateurs (octobre 2016).

<sup>5</sup> Recherche quantitative et qualitative réalisée par Ad hoc Recherche auprès des cabinets membres du RCCAQ (mai 2017).

# 02

## Garantir l'indépendance du courtier pour remplir la promesse faite au consommateur

Au fil des ans, différents modèles d'affaires se sont développés parmi les cabinets de courtage, si bien qu'il existe aujourd'hui une variété de profils de cabinets : des petits cabinets généralistes axés sur la proximité, aux cabinets de grande taille offrant une large gamme de produits, en passant par les cabinets spécialisés. Fondamentalement, les dirigeants des cabinets sont des entrepreneurs qui gèrent leur entreprise selon l'approche qui leur semble la plus appropriée.

Cette notion d'entrepreneuriat est centrale dans le domaine du courtage. Il importe donc de la garder à l'esprit dans l'encadrement proposé, mais sans jamais perdre de vue que le modèle d'affaires et les pratiques du cabinet doivent être compatibles avec le mandat du courtier, qui est de remplir la promesse au client inhérente à son titre.

### ASSURER L'INDÉPENDANCE SANS NUIRE AU DÉVELOPPEMENT DES CABINETS

Comment assurer un encadrement efficace des cabinets qui permette à la fois aux courtiers de respecter leurs obligations envers les consommateurs et de soutenir le développement de leur entreprise dans le contexte des différents modèles d'affaires existants ? C'est la question fondamentale à laquelle cette consultation tente de répondre.

À l'origine, la règle du 20 % a été mise sur pied pour assurer l'indépendance des courtiers, ainsi que pour éviter les conflits d'intérêts et garantir l'objectivité. En clair, l'objectif de cette règle est de veiller à ce que le contrôle de l'entreprise demeure dans les mains des personnes réglementées.

Depuis la première manifestation (1963) de cette volonté législative de préserver l'indépendance des cabinets de courtage<sup>6</sup>, certaines modifications ont été apportées. On pensera notamment à l'ajout des articles 148 à 157 portant sur la propriété des cabinets en assurance de dommages et, en 2007, à la publication, par l'Autorité des marchés financiers (AMF), d'un avis du personnel qui venait renforcer les dispositions de la loi en apportant certaines précisions. Ainsi qu'il est indiqué dans cet avis, l'objectif était alors de « rétablir l'équilibre entre les actionnaires afin d'éviter que les institutions financières, principalement les assureurs, exercent un contrôle de droit ou de fait sur les cabinets ».

Il est clair qu'au fil des itérations, la volonté du législateur a systématiquement été d'assurer l'indépendance du courtier afin de garantir la protection du consommateur. Il souhaite d'abord et avant tout s'assurer que le courtier agit dans l'intérêt de l'assuré, que ce soit au moment de l'émission

<sup>6</sup> Art. 32, L.R.Q., chap. C-74

d'une nouvelle police ou à celui de son renouvellement, tout en préservant son droit légitime de diriger librement les affaires de son cabinet avec toute la latitude nécessaire.

## DES BESOINS DE FINANCEMENT EN ÉVOLUTION

Bien que l'intention d'indépendance qui a mené à cette législation soit demeurée la même, le contexte dans lequel les courtiers évoluent a beaucoup changé. En fonction des particularités liées à leurs modèles d'affaires, les courtiers ont aujourd'hui de nouveaux besoins en matière de financement, notamment pour pouvoir offrir l'accessibilité et la convivialité technologique à laquelle s'attendent aujourd'hui les consommateurs.

En plus de ces défis, les courtiers doivent faire face à une concurrence de plus en plus féroce de la part des assureurs directs. En effet, la taille et les moyens financiers de ces derniers leur confèrent une force de frappe nettement plus importante que celle des courtiers, autant sur le plan marketing que sur celui du développement technologique et de la convivialité des plateformes internet destinées aux consommateurs.

Les courtiers se retrouvent donc devant un dilemme : ils doivent continuer de respecter leurs obligations envers leurs clients en matière de conseils, de choix et de prix, alors que les lois du marché exercent de fortes pressions sur eux, pressions pouvant nécessiter des moyens financiers plus importants. Et cela, tout en demeurant fondamentalement des courtiers, comme ils le souhaitent.

Le défi consiste donc à trouver un juste équilibre entre l'indépendance intrinsèque et implicite liée au titre de courtier —laquelle assure la protection du consommateur—, les contraintes de leur encadrement législatif et l'accès aux moyens financiers dont ils peuvent avoir besoin pour être concurrentiels.

## D'AUTRES OPTIONS QU'UN FINANCEMENT PAR LES ASSUREURS

C'est essentiellement la préservation de l'indépendance des courtiers, principalement par rapport aux compagnies d'assurance, que recherche le législateur. Mais existe-t-il d'autres sources de financement que les compagnies d'assurance, sources qui pourraient limiter les risques potentiels d'entrave à l'indépendance des courtiers ?

Bien que les assureurs soient une option de financement pertinente, d'autres possibilités existent en effet, tant et si bien que 86 % des membres ayant répondu au sondage<sup>7</sup> disent qu'il est facile d'obtenir du financement. Les banques sont considérées comme la première source potentielle de financement, à 56 %. Trois banques au Québec offrent d'ailleurs des programmes de financement sur mesure pour les cabinets de courtage en assurance de dommages. Les compagnies d'assurance arrivent en seconde place, à 41 %, comme option de financement citée par les courtiers.

**L'accès à d'autres sources de financement ne semble donc pas un enjeu pour les cabinets de courtage.**

---

<sup>7</sup> Recherche quantitative et qualitative réalisée par Ad hoc Recherche auprès des cabinets membres du RCCAQ (mai 2017).

## MAINTENIR LE CONTRÔLE DU CABINET ENTRE LES MAINS DU COURTIER

Le RCCAQ et ses membres, dans une proportion de près de 60 %<sup>8</sup>, sont d'avis que la disposition limitant la propriété ne permet pas d'éviter les conflits d'intérêts. Les dirigeants mentionnent tous la notion d'indépendance, au premier rang des considérations pour maintenir ou abolir la règle du 20 %. Mais selon que les cabinets sont détenus ou non par un assureur, ils ne l'interprètent pas de la même manière :

- Ceux qui souhaitent abolir la règle disent qu'elle les limite dans leurs décisions d'affaires et ils font valoir que cette règle réduit le financement disponible, ce qui brime leur indépendance d'entrepreneur. Ils interprètent cette indépendance comme devant leur permettre de s'associer à la hauteur qu'ils désirent, avec qui ils veulent.
- Ceux qui souhaitent voir la règle du 20 % maintenue disent que son maintien est nécessaire pour protéger l'actionnariat de l'entrepreneur et le contrôle du cabinet par des courtiers et non par des assureurs propriétaires.

En somme, selon la réalité du cabinet de courtage, la règle du 20 % est :

- soit une entrave au financement et au développement de l'entreprise (principalement pour ceux qui ont des liens d'affaires importants avec un assureur) ;
- soit, à l'opposé, une mesure de protection contre les conflits d'intérêts (principalement pour les cabinets qui n'ont pas de liens d'affaires avec un assureur), considérée cependant comme inefficace.

**Il y a donc consensus quant au fait que de nouvelles orientations doivent être envisagées pour garantir la croissance et l'indépendance des cabinets, tout en protégeant l'intérêt des consommateurs.**

## INFLUENCE ET CONFLIT D'INTÉRÊTS

Le RCCAQ propose d'aborder la question sous un tout autre angle. L'enjeu dont il est véritablement question est l'influence potentiellement induite que pourraient subir les cabinets de la part de compagnies d'assurance. Nous savons qu'au-delà du financement direct par capital-actions, les assureurs fournissent un apport financier par d'autres moyens tels que des prêts, des investissements en marketing, en technologie, en formation, etc.

Nous ne sommes donc pas dans un contexte favorisant l'impartialité.

C'est notamment ce qui a été découvert en 2005, quand l'AMF a mené une enquête auprès de plusieurs cabinets dont une partie du capital-actions était détenue ou contrôlée par des assureurs. À cette occasion, l'Autorité a constaté que les dirigeants responsables de ces cabinets étaient soumis à des contraintes incompatibles avec leur devoir d'indépendance et d'objectivité.

L'Autorité a publié depuis (en 2007) un avis du personnel ayant pour objectif de renforcer la règle du 20 %. Cependant, bien que cette règle permette de bloquer les apports financiers, elle ne réussit pas à assurer totalement l'impartialité du courtier et à éviter les risques de conflits d'intérêts ; par conséquent, elle ne permet pas de protéger efficacement les intérêts des consommateurs. Ces

---

<sup>8</sup> *Ibid.*

situations pourraient placer tout courtier en situation d'infraction par rapport aux dispositions de son code de déontologie en matière de conflits d'intérêts, notamment à l'article 10 que nous avons cité précédemment.

Il est donc nécessaire de trouver un encadrement adéquat permettant d'éviter ce risque d'influence induite. Ainsi, le RCCAQ est d'avis que :

- **la véritable solution doit se trouver dans une nouvelle réglementation à instaurer pour assurer le contrôle du cabinet par son propriétaire et le maintien des principes d'indépendance liés au titre de courtier ;**
- **plutôt que de chercher à limiter l'influence par le droit de propriété, il est impératif de créer des mécanismes permettant de garantir l'indépendance des cabinets afin qu'ils ne soient pas soumis au contrôle de droit ou de fait d'un tiers, et qu'ils puissent ainsi jouer pleinement et librement leur rôle de courtier auprès des consommateurs.**

En d'autres mots, pourquoi ne pas adopter une approche inverse à celle qui est en vigueur actuellement ? C'est-à-dire de demander aux cabinets de réussir des tests d'indépendance démontrant qu'ils ont le contrôle des activités professionnelles de leur société, plutôt que de tenter de vérifier qu'ils ne subissent pas l'influence de partenaires extérieurs. Le RCCAQ croit que cette option constitue une piste de réflexion pertinente qui permettrait d'atteindre l'objectif d'indépendance souhaité par tous.

# 03

## Des solutions pour assurer l'indépendance des cabinets

Le RCCAQ croit que l'introduction de tests d'indépendance auprès des cabinets de courtage serait une solution très efficace pour s'assurer que le contrôle des cabinets demeure entre les mains des courtiers.

### LES TESTS D'INDÉPENDANCE

La législation en vigueur au Québec prévoit déjà des exemples de cette notion de tests d'indépendance, entre autres, par le truchement du concept de contrôle prévu à la *Loi sur les impôts*<sup>9</sup>. Ce concept englobe deux types de contrôle : le contrôle de droit et le contrôle de fait.

#### Le contrôle de droit

Le contrôle de droit prévu à la *Loi sur les impôts* se fonde principalement sur la détention des actions conférant plus de 50 % des voix pour l'élection du conseil d'administration. Il vise des droits tant immédiats que futurs, conditionnels ou non, ayant une incidence sur le contrôle d'une société.

De son côté, la règle du 20 % prévue au chapitre III « Propriété des cabinets en assurance de dommages » de la LDPSF repose essentiellement sur la détention directe ou indirecte d'actions ou des droits de vote détenus par une personne donnée. Ainsi, à ce jour, une personne ne pourra détenir plus de 20 % des actions ou des droits de vote, directement ou indirectement par l'entremise d'une ou de plusieurs personnes. La LDPSF permet donc actuellement de vérifier l'influence d'une personne à un moment donné et non l'influence qui pourrait résulter de la détention ou de l'exercice potentiel de droits futurs, conditionnels ou non.

La *Loi sur les impôts*, quant à elle, prévoit un tel test. **Le RCCAQ croit donc que, sans égard à la disposition qui sera retenue par le gouvernement concernant la détention d'actions ou de droits de vote, les tests d'indépendance que nous recommandons doivent également intégrer la notion d'influence résultant de la détention de droits futurs, conditionnels ou non.**

#### Le contrôle de fait

Quant à la notion de contrôle de fait prévue à la *Loi sur les impôts*, celle-ci va au-delà du concept de contrôle de droit. La notion de contrôle de cette loi a été établie en grande partie avec la jurisprudence pour s'adapter aux réalités des entreprises avec le temps. En effet, le contrôle de fait contient des éléments qui dépassent le seul concept de détention d'actions ou des droits de vote. Ainsi, un test de contrôle de fait peut tenir compte d'éléments tels que :

<sup>9</sup> Notamment les articles 21.20.4 et 20 LI.

- les clauses d'une convention entre actionnaires ayant une incidence sur le contrôle ;
- la dépendance économique et financière ;
- la dépendance opérationnelle et décisionnelle quotidienne ;
- l'existence d'une importante dette payable sur demande ou sous certaines conditions.

L'introduction d'un test de contrôle de fait dans la LDPSF permettrait d'y inclure un test d'indépendance basé sur des éléments factuels qui pourraient être évolutifs, de manière à prendre en considération, entre autres, les nouvelles technologies. **Le RCCAQ croit donc que les tests d'indépendance retenus doivent également tenir compte de l'influence directe ou indirecte résultant d'une situation de fait.**

Le RCCAQ recommande donc que des tests d'indépendance couvrent non seulement le contrôle de droit immédiat ou futur, conditionnel ou non, mais également le contrôle de fait. Selon nous, la priorité est de veiller à ce que les courtiers jouent le rôle qui leur est dévolu tout en respectant les articles 1 et 10 du Code de déontologie ainsi que l'article 6 de la LDPSF<sup>10</sup>.

En somme, l'objectif de ces tests d'indépendance pour les cabinets de courtage est de garantir qu'une institution financière n'exercera pas un contrôle qui lui permettrait d'influencer directement ou indirectement les décisions d'affaires et la destinée d'un cabinet de courtage en favorisant la vente de ses produits par rapport à ceux d'une autre institution financière, au détriment des intérêts des assurés.

## LA CONCENTRATION ET LA DIVULGATION

Les notions de concentration et de divulgation doivent aussi être prises en compte dans l'optique de la protection des consommateurs.

La concentration, que l'on retrouve principalement en assurance des particuliers, est bien souvent le résultat d'une volonté d'efficacité des courtiers et une façon pour les cabinets de limiter les contraintes opérationnelles – demander des offres auprès d'un grand nombre de compagnies d'assurance est plus lourd sur le plan de la formation des employés et augmente les délais dans la fourniture de soumissions aux clients<sup>11</sup>. La concentration n'est donc pas seulement une question d'influence potentielle de la part d'assureurs, elle est aussi partiellement motivée par le désir de mieux servir la clientèle ou encore le résultat d'une évolution du marché vers une diminution du nombre de compagnies d'assurance disponibles (notamment dans les marchés spécialisés). Selon le sondage réalisé par le RCCAQ<sup>12</sup>, plus du tiers des cabinets sont concentrés (36 %) et le niveau moyen de concentration est de 74 %.

D'ailleurs, le nombre d'assureurs actifs au Québec est limité. Le RCCAQ est donc préoccupé par les répercussions que peut avoir le maintien de règles favorisant une trop forte concentration au sein de certains cabinets, ce qui pourrait avoir pour effet d'accroître les parts de marché de certains assureurs. Ceci aurait pour conséquence de réduire l'offre et la compétitivité des produits d'assurances disponibles pour les consommateurs.

La question de la concentration doit donc être analysée sous l'angle de l'obligation du courtier d'offrir un choix entre plusieurs assureurs. **Pour ce faire, le RCCAQ propose d'exiger que chaque cabinet ait**

<sup>10</sup> Référence aux articles cités à la page 5 du présent mémoire

<sup>11</sup> Recherche quantitative et qualitative réalisée par Ad hoc Recherche auprès des cabinets membres du RCCAQ (mai 2017).

<sup>12</sup> *Ibid.*

**en tout temps des contrats en assurance des particuliers avec au moins deux compagnies d'assurance différentes et que le même principe s'applique en assurance commerciale.**

**Le RCCAQ croit aussi qu'il est essentiel de faire mieux en ce qui a trait à la divulgation.** En effet, la règle de divulgation ne semble pas suffisamment claire pour être bien comprise par le consommateur et celui-ci ne semble pas bénéficier de suffisamment d'information. La recherche réalisée par le RCCAQ auprès de ses membres ne fait pas ressortir de consensus sur la question. Toutefois, comme plus de la moitié d'entre eux estime que cette règle devrait être révisée et que la majorité considère qu'elle devrait inclure plus d'informations, cela nous semble suffisant pour proposer au gouvernement d'approfondir cette question. Il est essentiel que la divulgation des liens d'affaires et de concentration soit claire et expose sans ambiguïté au consommateur ce qui lui est offert.

Finalement, si la proposition du RCCAQ en matière de nombre minimum de contrats avec des assureurs est retenue, une révision de la règle de divulgation devrait aussi inclure cette notion.

## ACTIVER LES POUVOIRS D'AUDIT DE L'AMF

Pour permettre le maintien, voire le rétablissement de l'indépendance des cabinets dans la gestion de leurs affaires et donc de leur prestation professionnelle, **le RCCAQ propose que ces tests d'indépendance soient réalisés par l'AMF.** Les pouvoirs actuels de l'AMF sont très larges et lui confèrent déjà toute la latitude nécessaire pour ce faire. Nous suggérons qu'elle exerce ses pleins pouvoirs d'enquête ou d'investigation pour assurer la mise en application de ces tests.

Le consommateur aurait donc ainsi l'assurance, lorsqu'il fait appel à un courtier, qu'il fait bel et bien affaires avec un professionnel dont le rôle est de le conseiller avec impartialité en lui proposant les meilleurs choix de produits d'assurance correspondant à ses besoins. Par le fait même, l'AMF assurerait l'équité entre les représentants en assurance, lesquels auront eu le loisir d'opter pour l'enseigne qui désigne leur véritable prestation de service.

Ces dispositions s'inscrivent en outre dans le contexte où les courtiers ont mentionné être à 86 %<sup>13</sup> ouverts à se conformer à un principe de règles qui renforcerait le cadre leur permettant d'exercer leur profession de façon impartiale. Par conséquent, nous considérons que les recommandations du RCCAQ constituent un juste équilibre entre les attentes et les obligations des courtiers d'une part et la protection du consommateur d'autre part.

---

<sup>13</sup> Recherche quantitative et qualitative réalisée par Ad hoc Recherche auprès des cabinets membres du RCCAQ (mai 2017).

# Résumé

## Réponses aux quatre questions du gouvernement

### **Est-ce que la disposition limitant la propriété des cabinets de courtage en assurance de dommages garantit l'objectivité du courtier et évite adéquatement les conflits d'intérêts ?**

Le RCCAQ est d'avis que la disposition limitant le contrôle de la propriété des cabinets de courtage est actuellement inefficace, car elle ne permet pas d'atteindre, dans les faits, l'objectif initial qui a mené à son adoption.

Quel que soit le niveau de limitation de propriété que le gouvernement souhaitera maintenir ou non, le RCCAQ propose d'adopter une approche inverse à celle en vigueur actuellement. Ainsi, plutôt que de tenter de vérifier que les cabinets ne subissent pas l'influence de partenaires extérieurs, nous recommandons d'instaurer des tests d'indépendance auxquels le courtier devra se conformer pour démontrer que son cabinet de courtage a effectivement le contrôle des activités professionnelles de son entreprise et pour lui permettre de conserver la prérogative d'utiliser son titre de courtier.

Le RCCAQ croit que cette option constitue une piste de réflexion pertinente qui permettrait d'atteindre l'objectif d'indépendance souhaité par tous.

### **Pouvons-nous encadrer les conflits d'intérêts sans imposer de règles de propriété ?**

Nous renvoyons à notre réponse à la question 1 par laquelle nous proposons d'encadrer les conflits d'intérêts non pas par des règles visant à limiter le droit de propriété, mais plutôt par des tests d'indépendance. Ces tests que nous avons mentionnés plus haut pourraient être appliqués de manière à s'assurer que les courtiers ont l'indépendance nécessaire aux yeux du consommateur.

### **Qu'est-ce qui justifie la différence entre l'assurance des personnes et l'assurance de dommages ?**

La *Loi sur les intermédiaires de marché* (« LIM ») imposait initialement la règle du 20 %, aussi bien aux courtiers en assurance de dommages qu'aux courtiers en assurance-vie. Cela était cohérent parce que la LIM effectuait une distinction entre agent et courtier, tant dans la branche d'assurance-vie que dans la branche d'assurance de dommages. Lors de l'adoption de la LDPSF, cette distinction agent / courtier dans la spécialisation assurance-vie fut toutefois supprimée.

La suppression de cette distinction en assurance-vie n'a pas fait l'objet d'analyse ni de débats lors des travaux préparatoires à l'adoption de la LDPSF. On ne retrouvera rien dans les travaux parlementaires, car la LDPSF fut adoptée sous le bâillon.

Nous ne sommes donc pas en mesure d'expliquer ce qui justifie cette différence.

### **Si la règle du 20 % était supprimée, devrait-on revoir la règle concernant les liens d'affaires ou encore les titres des représentants pour bien informer le consommateur ?**

Pour bien informer le consommateur, si le gouvernement choisissait d'abolir la règle du 20 % et d'instaurer des tests d'indépendance, nous croyons que les courtiers qui sont en mesure de démontrer qu'ils ont le contrôle de leur cabinet de courtage pourront conserver leur titre. De la sorte, il serait clair aux yeux du consommateur que le courtier a l'indépendance requise pour bien représenter ses intérêts.

Nous croyons que la solution réside en partie dans le resserrement des règles de divulgation des liens d'affaires pour que le consommateur comprenne les effets de la relation d'affaires entre le cabinet et l'assureur.

# Conclusion

En notre qualité de syndicat professionnel des cabinets de courtage en assurance de dommages que nous représentons, nous sommes d'avis que les propositions du RCCAQ constitueraient une avancée importante sur le plan de l'indépendance des cabinets, sans brimer leurs stratégies d'affaires.

En effet, pour autant que les courtiers démontrent qu'ils sont indépendants dans leur gestion et non soumis à quelque contrôle de droit ou de fait que ce soit, nous pensons que nos propositions leur donne une grande latitude dans les formes de collaboration avec des assureurs, notamment en termes de proportion de propriété. Elles leur permettent aussi de choisir le modèle d'affaires qui leur convient, y compris la planification de leurs plans de relève et de succession, et ne les privent pas du soutien technologique, marketing ou autre qu'ils peuvent recevoir d'un assureur.

Le RCCAQ croit que les tests d'indépendance seraient la solution la plus efficace pour protéger les consommateurs et assurer l'indépendance des courtiers, tout en permettant à ces derniers de choisir le modèle d'affaires qu'ils souhaitent privilégier. De même, le fait d'exiger de chaque cabinet qu'il ait conclu un contrat avec au moins deux assureurs en assurance des particuliers et deux assureurs en assurance commerciale permet d'assurer un équilibre en matière de concentration. Cela fait en sorte que le courtier sera capable de remplir la promesse qu'impose la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*, c'est-à-dire de proposer des choix au consommateur.

En ce qui a trait à la divulgation, l'enjeu repose sur le degré de compréhension du consommateur. Il y a donc lieu de se pencher sur l'élaboration de stratégies visant à proposer des formulations claires et simples expliquant les concepts importants pour le consommateur ainsi qu'à renseigner et éduquer les consommateurs quant à la terminologie et à ses implications.

Les propositions formulées par le RCCAQ ont pour objectif d'assurer l'indépendance du cabinet et du courtier face aux acteurs de l'industrie de l'assurance de dommages. Il s'agit ultimement d'éviter que certains courtiers s'affichent sans véritablement agir comme conseillers indépendants et contreviennent ainsi à la promesse rattachée au titre du courtier faite aux consommateurs.

Nous vous remercions de prendre en considération les commentaires du RCCAQ.