



**AUTORITÉ  
DES MARCHÉS  
FINANCIERS**

## **Fonds d'indemnisation des services financiers**

Présentation des résultats de la  
consultation et des orientations  
proposées

Septembre 2013

Édition produite par :  
Autorité des marchés financiers

Le présent rapport expose les résultats de la consultation sur l'indemnisation des consommateurs de produits et services financiers et les orientations retenues par l'Autorité des marchés financiers, mais ne reprend pas l'analyse plus détaillée qui a servi de base à la consultation de novembre 2011 : *Guide de référence – Les mécanismes de protection*.

Toute reproduction totale ou partielle de ce document est autorisée, à condition que la source soit mentionnée.

Dans ce rapport, la forme masculine désigne, lorsque le contexte s'y prête, aussi bien les femmes que les hommes.

## TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES QUESTIONS.....	4
LISTE DES TABLEAUX.....	6
LISTE DES GRAPHIQUES.....	7
INTRODUCTION.....	8
LA CONSULTATION.....	9
LES RESULTATS DE LA CONSULTATION ET LES ORIENTATIONS RETENUES.....	10
<b>1. La place de l'indemnisation dans l'ensemble des mesures visant à assurer la protection des consommateurs de produits et services financiers.....</b>	<b>10</b>
1.1 Contexte.....	10
1.2 Réponses aux questions posées.....	10
<i>Question 1</i> .....	10
<i>Question 2</i> .....	11
1.3 Conclusion.....	12
<b>2. La responsabilisation des consommateurs et des intermédiaires de marché.....</b>	<b>14</b>
2.1 Contexte.....	14
2.2 Réponses aux questions posées.....	14
<i>Question 3</i> .....	14
<i>Question 4</i> .....	15
<i>Question 5</i> .....	15
2.3 Conclusion.....	16
<b>3. L'objectif fondamental poursuivi par l'indemnisation.....</b>	<b>19</b>
3.1 Contexte.....	19
3.2 Réponses aux questions posées.....	19
<i>Question 6</i> .....	19
<i>Question 7</i> .....	20
3.3 Conclusion.....	20
<b>4. L'approche à l'égard de l'indemnisation des consommateurs.....</b>	<b>22</b>
4.1 Contexte.....	22
4.2 Réponses aux questions posées.....	22
<i>Question 8</i> .....	22
<i>Question 9</i> .....	23
4.3 Conclusion.....	24

<b>5. La responsabilité de la gestion des mécanismes d'indemnisation des victimes de fraudes financières.....</b>	<b>26</b>
5.1 Contexte .....	26
5.2 Réponses aux questions posées .....	26
<i>Question 10</i> .....	26
<i>Question 11</i> .....	27
<i>Question 12</i> .....	27
<i>Question 13</i> .....	28
5.3 Conclusion .....	28
<b>6. Les produits, les intermédiaires et les gestes couverts par le Fonds d'indemnisation .....</b>	<b>30</b>
6.1 Contexte .....	30
6.1.1 Les intermédiaires de marchés couverts .....	31
6.1.2 Les produits couverts .....	31
6.1.3 Les agissements susceptibles de donner droit à une indemnité .....	31
6.2 Réponses aux questions posées .....	32
<i>Question 14</i> .....	32
<i>Question 15</i> .....	32
<i>Question 16</i> .....	33
<i>Question 17</i> .....	33
<i>Question 18</i> .....	34
6.3 Conclusion .....	34
<b>7. Le financement du Fonds d'indemnisation et les mesures d'atténuation des coûts ...</b>	<b>38</b>
7.1 Contexte .....	38
7.1.1 Survol des mesures d'atténuation des coûts .....	38
7.2 Réponse aux questions posées .....	39
<i>Question 19</i> .....	39
<i>Question 20</i> .....	40
<i>Question 21</i> .....	40
<i>Question 22</i> .....	41
7.3 Conclusion .....	41
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>47</b>
<b>ANNEXE 1 – LISTE DES RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>48</b>
<b>ANNEXE 2 – LISTE DES REpondants .....</b>	<b>50</b>

## LISTE DES QUESTIONS

- Question 1 :** Compte tenu de votre appréciation du système québécois, y aurait-il lieu de revoir l'équilibre entre les mesures mises en place pour éviter la fraude et celles qui visent à indemniser les victimes? .....**10**
- Question 2 :** Les ressources financières étant limitées, quelle solution devrait d'abord être priorisée : un renforcement des mesures de prévention de la fraude ou une bonification du régime d'indemnisation?.....**11**
- Question 3 :** Les consommateurs ont-ils une responsabilité afin d'éviter la fraude financière? .....**14**
- Question 4 :** Quelle importance les mécanismes d'indemnisation en place au Québec devraient-ils accorder à la responsabilisation des consommateurs et des intermédiaires? .....**15**
- Question 5 :** Un consommateur qui effectue un placement, sachant qu'il est en infraction de lois, devrait-il se voir retirer son droit d'être indemnisé en cas de fraude? .....**15**
- Question 6 :** L'objectif fondamental de l'indemnisation des victimes de fraudes financières au Québec devrait-il être de permettre aux victimes :
- a) de récupérer un niveau de ressources permettant d'éviter qu'elles se retrouvent dans une situation d'extrême pauvreté à la suite d'une fraude?
  - b) de récupérer les sommes perdues jusqu'au dernier dollar, peu importe l'impact sur les coûts, la compétitivité de l'industrie et sur les enjeux relatifs à la responsabilisation? .....**19**
- Question 7 :** Le montant maximal de l'indemnité, actuellement de 200 000 \$, devrait-il être revu à la hausse? À la baisse? .....**20**
- Question 8 :** La spécificité québécoise en matière d'indemnisation devrait-elle être maintenue? Serait-il, au contraire, souhaitable d'opter pour un système davantage harmonisé avec les pratiques observées à l'extérieur du Québec? .....**22**
- Question 9 :** L'adoption d'un système d'indemnisation basé sur l'insolvabilité des entreprises pourrait-il constituer une façon d'offrir une protection élargie aux consommateurs? Un système d'indemnisation basé sur la solvabilité permettrait-il d'établir un meilleur équilibre entre le degré de couverture et les coûts ?.....**23**
- Question 10 :** La gouvernance actuelle du Fonds d'indemnisation, qui est administré à titre de patrimoine distinct au sein de l'Autorité, devrait-elle être revue? .....**26**
- Question 11 :** Dans l'affirmative, qui serait mieux placé que l'Autorité pour exercer le devoir de fiduciaire? Des cotisants au Fonds d'indemnisation? Des consommateurs? Y aurait-il un risque de conflits d'intérêts si des cotisants ou des consommateurs décidaient des réclamations? .....**27**
- Question 12 :** Un tribunal ou un arbitre limiterait-il ces risques de conflits? Cette indépendance accrue aurait-elle un impact sur la simplicité du processus d'indemnisation pour le consommateur? .....**27**
- Question 13 :** Dans un contexte où les fraudes commises peuvent être multidisciplinaires ou toucher simultanément divers types de produits et services financiers, faudrait-il remettre en question l'approche intégrée utilisée actuellement au Québec, soit l'utilisation d'un seul Fonds d'indemnisation pour couvrir plusieurs types de services financiers? .....**28**

- Question 14 :** Les agissements couverts devraient-ils comprendre les actes commis à l'extérieur des limites permises par le certificat ou l'inscription de l'intermédiaire? Par exemple, les agissements d'un représentant en assurance de personnes commettant une fraude en épargne collective devraient-ils être couverts par le Fonds d'indemnisation? .....**32**
- Question 15 :** Devrait-on élargir la couverture du Fonds d'indemnisation à tous les intervenants inscrits à l'Autorité, y compris aux courtiers en placements et aux gestionnaires de fonds? .....**32**
- Question 16 :** Devrait-on limiter la couverture du fonds d'indemnisation aux agissements actuellement couverts, soit la fraude, la manœuvre dolosive et le détournement de fonds? .....**33**
- Question 17 :** Devrait-on, au contraire, élargir l'éventail des agissements donnant droit à une indemnisation pour couvrir, notamment, la faute lourde, les erreurs, les omissions, ou tout autre manquement?.....**33**
- Question 18 :** Le cas échéant, quelles en seraient les conséquences? Y aurait-il, par exemple, des risques de chevauchement avec d'autres programmes d'indemnisation ou avec les régimes d'assurance de responsabilité professionnelle? .....**34**
- Question 19 :** L'équilibre actuel est-il adéquat entre l'étendue de la couverture du Fonds, ses coûts et conséquences économiques, ainsi que ses impacts potentiels sur le comportement des consommateurs et intermédiaires de marché? Sinon, cet équilibre devrait-il être modifié et quelles seraient les conséquences de cette modification? .....**39**
- Question 20 :** Quels peuvent être les impacts sur la disponibilité et la qualité des produits financiers, tant au niveau des rendements attendus qu'au niveau des risques à supporter et de leurs caractéristiques aux fins de diversification? .....**40**
- Question 21 :** Y a-t-il lieu de mettre en œuvre des mesures visant à limiter les coûts et à rehausser le degré de responsabilisation des consommateurs et des intermédiaires de marché? Si oui, quelles mesures devraient être privilégiées et pourquoi? Quels seraient les avantages et inconvénients de telles mesures? Quels seraient les impacts à rechercher ou à éviter? .....**40**
- Question 22 :** Dans quelle mesure le Fonds d'indemnisation devrait-il se doter de mesures de capitalisation, de façon à assurer sa pérennité et limiter la variabilité du taux de cotisation en cas de fraude majeure? .....**41**

**LISTE DES TABLEAUX**

<b>Tableau 1 :</b>	Répartition des réclamations au Fonds entre le 1er octobre 1999 et le 31 mars 2011 .....	21
<b>Tableau 2 :</b>	Réclamations au Fonds entre le 1er octobre 1999 et le 31 mars 2011.....	30
<b>Tableau 3 :</b>	Impact illustratif de la mise en œuvre d'une franchise sur le coût et le nombre de réclamations au Fonds.....	42
<b>Tableau 4 :</b>	Moyenne des indemnités par discipline .....	42
<b>Tableau 5 :</b>	Impact illustratif de la mise en œuvre d'une coassurance sur le coût du Fonds .....	43
<b>Tableau 6 :</b>	Impact illustratif de la mise en œuvre d'un cautionnement sur le coût du Fonds .....	43
<b>Tableau 7 :</b>	Impact illustratif d'une diminution du niveau du plafond du Fonds .....	43
<b>Tableau 8 :</b>	Comparaison du niveau de capitalisation du Fonds d'indemnisation avec celui d'autres fonds d'indemnisation canadiens.....	45

## LISTE DES GRAPHIQUES

<b>Graphique 1</b> : Répartition des auteurs de mémoires selon leur provenance .....	9
<b>Graphique 2</b> : Répartition des répondants : Besoin de revoir l'équilibre entre prévention et indemnisation .....	11
<b>Graphique 3</b> : Répartition des répondants : Solutions à prioriser .....	11
<b>Graphique 4</b> : Répartition des répondants : Responsabilité des parties .....	15
<b>Graphique 5</b> : Répartition des répondants : Niveau de récupération des sommes perdues .....	19
<b>Graphique 6</b> : Répartition des répondants : Révision du plafond .....	20
<b>Graphique 7</b> : Répartition des répondants : Maintien de la spécificité québécoise .....	22
<b>Graphique 8</b> : Répartition des répondants : Adoption d'un système basé sur l'insolvabilité .....	23
<b>Graphique 9</b> : Répartition des répondants : Révision du modèle de gouvernance du Fonds ....	26
<b>Graphique 10</b> : Répartition des répondants : Propositions de réforme de la gouvernance du Fonds.....	27
<b>Graphique 11</b> : Répartition des répondants : Approche intégrée du Fonds d'indemnisation .....	28
<b>Graphique 12</b> : Répartition des principaux motifs de rejet des réclamations présentées au Fonds entre le 1er octobre 1999 et le 31 mars 2011 .....	30
<b>Graphique 13</b> : Répartition des répondants : Couverture des actes commis à l'extérieur des limites du permis .....	32
<b>Graphique 14</b> : Répartition des répondants : Couverture des gestionnaires de fonds et des courtiers en placements.....	32
<b>Graphique 15</b> : Répartition des répondants : Limitation aux agissements actuellement couverts.....	33
<b>Graphique 16</b> : Répartition des répondants : Élargissement de la couverture à d'autres agissements .....	34
<b>Graphique 17</b> : Répartition des répondants : Équilibre coût/couverture .....	39
<b>Graphique 18</b> : Répartition des répondants : Impact sur la disponibilité et la qualité des produits .....	40
<b>Graphique 19</b> : Répartition des répondants : Adoption de mesures de capitalisation .....	41



## INTRODUCTION

Au cours des dernières années, le débat public sur l'indemnisation des victimes de fraudes financières a mis en lumière divers points de vue, tant sur les objectifs poursuivis par le Fonds d'indemnisation des services financiers (le « Fonds d'indemnisation » ou le « Fonds ») que sur ses modalités de fonctionnement. Ces points de vue s'articulent autour de deux grands axes :

- certains jugent que l'étendue de la protection offerte par le Fonds d'indemnisation est insatisfaisante ou trop complexe. Ils soulèvent la nécessité de corriger ses modalités de fonctionnement;
- d'autres, au contraire, jugent que le Fonds d'indemnisation est déjà très généreux comparativement aux mécanismes d'indemnisation en place dans les autres juridictions. Pour eux, le Fonds lui-même et d'éventuelles améliorations au Fonds, auraient un impact sur la compétitivité de l'industrie et la disponibilité des produits et services financiers au Québec.

Ces positions reflètent des visions distinctes, voire opposées, quant aux objectifs et au rôle de l'indemnisation.

Dans ce contexte, le ministre des Finances et le ministre délégué aux Finances du précédent gouvernement du Québec ont demandé à l'Autorité des marchés financiers (l'« Autorité ») de mener une consultation sur l'indemnisation des victimes de crimes financiers.

La consultation avait pour objectif de permettre à l'Autorité d'obtenir le point de vue des citoyens et de l'industrie sur les principes qui devraient guider l'indemnisation des victimes de crimes financiers, avant de se prononcer sur l'efficacité des mécanismes d'indemnisation actuellement en place ou sur la nécessité de les améliorer.

## LA CONSULTATION

La consultation sur l'indemnisation des consommateurs de produits et services financiers s'est déroulée du 9 décembre 2011 au 9 mars 2012. Un avis de consultation<sup>1</sup> et un Guide de référence<sup>2</sup> ont été mis à la disposition des personnes et organismes intéressés par la consultation, en vue de les aider à formuler leurs commentaires et à préparer leur intervention.

Le point de vue des citoyens et de l'industrie était recherché sur les sept enjeux suivants :

### ENJEU 1

La place de l'indemnisation dans l'ensemble des mesures visant à assurer la protection des consommateurs de produits et services financiers

### ENJEU 2

La responsabilisation des consommateurs et des intermédiaires de marché<sup>3</sup>

### ENJEU 3

L'objectif fondamental poursuivi par l'indemnisation

### ENJEU 4

L'approche à l'égard de l'indemnisation des consommateurs

### ENJEU 5

La responsabilité de la gestion des mécanismes d'indemnisation des victimes de fraudes financières

### ENJEU 6

Les produits, les intermédiaires et les gestes couverts par le Fonds d'indemnisation

### ENJEU 7

Le financement du Fonds d'indemnisation et les mesures d'atténuation des coûts.

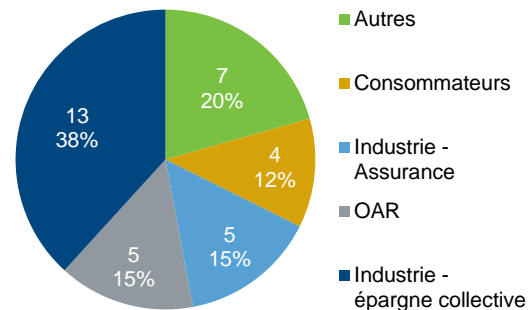
Chaque enjeu a fait l'objet d'une série de questions auxquelles l'Autorité invitait les citoyens et l'industrie à répondre, en vue de dégager des tendances et d'établir un consensus sur certains principes et orientations.

Au terme de la consultation, l'Autorité a reçu un total de 34 mémoires<sup>4</sup> en provenance d'intervenants de tous les horizons.

De ce nombre, 13 mémoires proviennent d'intervenants issus de l'industrie de l'épargne collective, cinq proviennent d'intervenants issus de l'industrie de l'assurance, cinq proviennent d'organismes d'autorégulation (« OAR ») et quatre proviennent de consommateurs ou d'associations de consommateurs. Les sept autres mémoires émanent, notamment, de cabinets d'avocats, de groupes universitaires ou d'ordres professionnels et ont été classés dans la catégorie « autres ».<sup>5</sup>

### GRAPHIQUE 1

Répartition des auteurs de mémoires selon leur provenance  
(en nombre et en pourcentage)



<sup>1</sup> Avis de consultation sur l'indemnisation des consommateurs de produits et services financiers, <http://www.lautorite.gc.ca/files/pdf/consultations/indemnisation/avis-consultation-indemnisation.pdf>.

<sup>2</sup> Guide de référence – Les mécanismes de protection, [http://www.lautorite.gc.ca/files/pdf/consultations/indemnisation/AMF-guide-ref\\_mecanisme-protection.pdf](http://www.lautorite.gc.ca/files/pdf/consultations/indemnisation/AMF-guide-ref_mecanisme-protection.pdf).

<sup>3</sup> Les expressions «intermédiaire de marché» ou «intermédiaire» sont utilisées dans le but d'alléger le texte et désignent autant les personnes physiques que les entreprises autorisées à exercer dans une discipline visée par la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* ou par la *Loi sur les valeurs mobilières*.

<sup>4</sup> Il est à noter qu'aux fins de statistiques, seuls 31 mémoires ont été utilisés. Les documents écartés sont soit des offres de service, soit des lettres d'appui. Ils ne répondent pas aux questions posées.

<sup>5</sup> La liste complète des répondants est reproduite à l'Annexe 2.

## RÉSULTATS DE LA CONSULTATION ET ORIENTATIONS RETENUES

### 1. LA PLACE DE L'INDEMNISATION DANS L'ENSEMBLE DES MESURES VISANT À ASSURER LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS DE PRODUITS ET SERVICES FINANCIERS (ENJEU 1)

#### 1.1 Contexte

Au Québec, comme ailleurs dans les pays développés, le secteur financier bénéficie d'un encadrement rigoureux.

L'encadrement mis en place par les régulateurs s'appuie sur un ensemble de mesures :

- règles de marché;
- exigences de solvabilité;
- exigences de transparence;
- exigences de compétence, de probité et de détention d'une assurance de responsabilité, notamment dans le cas des intermédiaires de marché;
- mécanismes d'inspection et d'enquête;
- mécanismes de gestion des plaintes;
- programmes d'éducation financière;
- recours pour les consommateurs de produits et services financiers (les « consommateurs »).

Cet encadrement vise, notamment, à protéger les consommateurs, en s'assurant que les transactions financières dans lesquelles ils s'engagent s'effectuent dans un environnement fiable, suscitant la confiance et favorisant la prise de décisions éclairées.

Plusieurs arguments militent en faveur de la rigueur de l'encadrement :

- importance des transactions financières dans la vie des consommateurs;
- complexité de certains produits d'assurance et d'investissement;
- importance des sommes en cause;
- importance de la finalité des transactions : contracter une assurance sur la vie afin d'assurer une stabilité financière aux survivants, contracter une assurance de biens afin de les protéger contre le feu, le vol ou un accident, épargner pour financer sa retraite, constituer un patrimoine, etc.

Malgré la rectitude de cet encadrement, l'expérience récente démontre qu'aucun régulateur financier ne peut mettre les consommateurs à l'abri de la fraude de façon absolue.

S'inspirant de ce qui avait été instauré par des ordres professionnels, le Québec a donc mis en place un mécanisme d'indemnisation des victimes de fraude.

L'indemnisation est un mécanisme visant à diminuer les conséquences d'une fraude. Il a pour principal objectif de protéger les consommateurs contre les conséquences d'agissements non couverts par un programme d'assurance de responsabilité. L'indemnisation constitue ainsi le dernier rempart du régime de protection des consommateurs.

Le premier enjeu consiste à trouver un juste équilibre entre les mesures de prévention de la fraude et celles d'indemnisation des victimes, sachant qu'un renforcement des mesures de prévention de la fraude ou une modification du régime d'indemnisation auront nécessairement des conséquences sur les consommateurs, les intermédiaires et l'ensemble de l'industrie.

#### 1.2 Réponses aux questions posées

##### QUESTION 1.

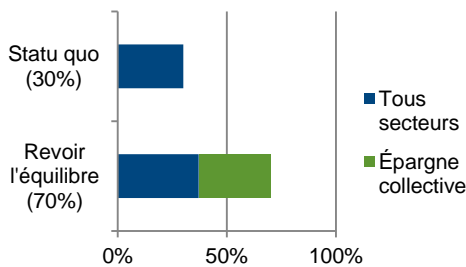
**Compte tenu de votre appréciation du système québécois, y aurait-il lieu de revoir l'équilibre entre les mesures mises en place pour éviter la fraude et celles qui visent à indemniser les victimes?**

Cette première question avait pour but de connaître le niveau d'appréciation des citoyens et de l'industrie à l'égard du système d'indemnisation québécois. Elle visait également à susciter des réponses relativement à l'équilibre souhaitable entre la prévention et l'indemnisation.

Sur les 31 mémoires retenus aux fins d'analyse, 24 ont répondu spécifiquement à cette question. 17 répondants (70%) (dont huit en provenance de l'industrie de l'épargne collective) se sont montrés d'avis qu'il y avait lieu de **revoir l'équilibre** entre les mesures de prévention et d'indemnisation. Les sept autres répondants (30%) se sont plutôt prononcés en faveur d'un **statu quo**, jugeant que l'équilibre actuel était adéquat.

**GRAPHIQUE 2**

Répartition des répondants : Besoin de revoir l'équilibre entre prévention et indemnisation (en pourcentage)



**QUESTION 2.**

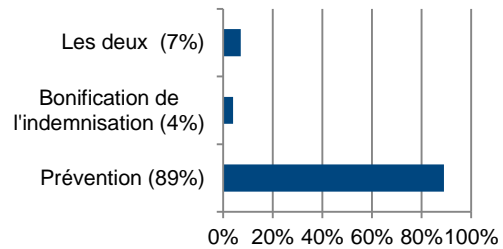
**Les ressources financières étant limitées, quelle solution devrait d'abord être priorisée : un renforcement des mesures de prévention de la fraude ou une bonification du régime d'indemnisation?**

Cette question, en lien direct avec la première, avait pour objectif de cibler la solution à prioriser, le cas échéant.

Sur l'ensemble des mémoires analysés, 28 ont répondu spécifiquement à cette question. De ce nombre, 25 intervenants (89%) prônent un **renforcement des mesures de prévention**, un seul (4%) prône une **bonification du régime d'indemnisation**, alors que deux (7%) se montrent d'avis que **les deux solutions devraient être privilégiées**, car d'égale importance.

**GRAPHIQUE 3**

Répartition des répondants : Solution à prioriser (en pourcentage)



On note que parmi les 25 répondants **en faveur d'un renforcement des mesures de prévention**, une majorité s'entend pour dire que l'éducation des consommateurs et la disponibilité d'informations pertinentes constituent les meilleures solutions pour prévenir la fraude. L'Autorité a d'ailleurs reçu plusieurs propositions en ce sens, les principales étant les suivantes :

- augmentation de la littératie financière;
- création d'un registre national des sanctions touchant les individus et les entreprises;
- évaluation et notation des produits financiers (notation fiduciaire);
- publication d'une démarche de vérification « pré transactionnelle » à l'intention des consommateurs, c'est-à-dire d'une liste visant à sensibiliser les consommateurs relativement à ce qu'ils doivent vérifier avant de s'engager dans une transaction financière.

Notons qu'au chapitre de l'éducation des consommateurs, plusieurs répondants ont salué les initiatives de l'Autorité et la qualité de ses récentes campagnes d'éducation.

Pour certains répondants, le renforcement de la prévention passe aussi par une surveillance accrue des représentants et autres intervenants du marché. Les propositions suivantes ont été formulées à ce sujet :

- augmentation des mesures de détection de la fraude, c'est-à-dire des inspections et des enquêtes;
- modulation des inspections en fonction des risques que représentent les cabinets ou les firmes inspectées;
- augmentation de la sévérité des sanctions;
- amélioration des mécanismes de traitement des plaintes et de médiation.

Finalement, on note qu'une majorité des répondants est d'opinion que l'existence du Fonds d'indemnisation est essentielle au maintien de la confiance des consommateurs de produits et services financiers.

### 1.3 Conclusion

L'indemnisation ne permet pas de contrer la fraude. Elle constitue plutôt une mesure réparatrice servant à minimiser les effets des actes frauduleux que les mesures de surveillance et de contrôle, aussi efficaces soient-elles, ne pourront jamais parvenir à éradiquer complètement.

La prévention constitue la meilleure approche pour se prémunir contre la fraude et les résultats de la consultation confirment que cette vision est partagée par l'ensemble des répondants, quelle que soit leur origine.

La prévention peut prendre plusieurs formes.

Un intervenant a proposé d'instituer un **système d'évaluation et de notation des produits financiers**.

Cependant, une telle approche présenterait des défis importants, notamment au niveau des conflits d'intérêts auxquels pourrait être confronté l'organisme de notation, au niveau de l'impact de possibles erreurs dans la notation des produits et au niveau du rôle conseil de l'intermédiaire dans un tel système.

Les résultats de la présente consultation et la nature des éléments qui y ont été soulevés ne supportent pas un tel changement d'approche.

Qui plus est, cette proposition va à l'encontre de la législation québécoise. En effet, le législateur énonce certaines règles relativement aux produits financiers, mais il n'en dicte pas le contenu<sup>6</sup>, pas plus qu'il ne requiert leur approbation par le régulateur. En d'autres termes, dans la mesure où un produit est légal, il n'appartient pas à l'Autorité ou à toute autre entité reconnue par elle, de lui donner une cote de fiabilité ou de rendement. Le devoir de conseil, à cet égard, repose sur les épaules des différents intermédiaires dont l'Autorité atteste de la capacité par le biais de leur inscription ou de leur certificat.

D'autres ont proposé que la prévention de la fraude devait passer par une **augmentation des inspections et des enquêtes**. À cet égard, rappelons qu'au cours des dernières années, l'Autorité a considérablement accru ses efforts de répression des crimes financiers. La taille des équipes dédiées à cette tâche (inspections, enquêtes, contentieux) a d'ailleurs triplé. De plus, l'Autorité a mis en place des équipes spécialisées en surveillance des marchés et en cyber surveillance, en vue d'approfondir et de désamorcer des stratagèmes de crimes financiers.

Finalement, un certain nombre de répondants a mentionné que la prévention de la fraude devait passer par l'imposition de **sanctions plus sévères**. Or, en 2009, la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*, la *Loi sur les valeurs mobilières* et la *Loi sur les instruments dérivés* ont été modifiées afin de prévoir l'imposition de sanctions plus sévères en cas d'infraction.

Notamment, la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* a été modifiée afin :

- de donner au Bureau de décision et de révision le pouvoir d'imposer à un

<sup>6</sup> Il existe une exception à cette règle. En assurance automobile, le régulateur dicte le contenu des contrats par l'imposition de formulaires qu'il approuve en vertu de l'article 422 de la *Loi sur les assurances* (L.R.Q. c. A-32).

cabinet fautif une pénalité maximale de 2 000 000 \$;

- de conférer aux comités de discipline de la Chambre de l'assurance de dommages et de la Chambre de la sécurité financière le pouvoir d'imposer aux représentants une amende d'au moins 2 000 \$ et d'au plus 50 000 \$ pour chaque infraction;
- d'augmenter les pénalités administratives maximales.

Compte tenu du caractère relativement récent de ces modifications législatives, l'Autorité est d'opinion qu'il n'est pas opportun, à ce moment-ci, de revoir à la hausse le montant des sanctions.

Des mesures peuvent cependant être mises en place afin d'apporter des changements favorables aux mécanismes actuels de protection et d'assistance aux consommateurs.

Par conséquent, l'Autorité recommande, conformément à son Plan stratégique<sup>7</sup> :

- **la poursuite de ses efforts en matière d'éducation des consommateurs** afin que ces derniers comprennent mieux leurs finances personnelles, adoptent des comportements vigilants et, ultimement, se prémunissent contre les crimes financiers. L'Autorité est convaincue qu'un consommateur bien renseigné, qui pose les bonnes questions et comprend ce qui lui est offert sur les marchés financiers, améliore sa propre santé financière et sa capacité à détecter et à éviter la fraude;
- **la poursuite du déploiement, au sein de ses équipes d'assistance, d'une « approche client » pour les consommateurs victimes de fraude.** Au-delà de l'accès au Fonds d'indemnisation, cette approche permettra de mieux soutenir les consommateurs qui demandent l'aide de l'Autorité.

L'Autorité recommande aussi :

- **de diffuser de l'information, à l'intention des consommateurs, portant précisément sur les différents services d'assistance offerts par l'Autorité, soit les services d'information, de traitement des plaintes, de dénonciation et d'indemnisation;**
- **de développer, à partir des réclamations présentées au Fonds, des indicateurs de la fraude en vue d'alimenter les mesures d'éducation, de prévention et de détection de l'Autorité.**

<sup>7</sup> Le plan stratégique peut être consulté à l'adresse suivante : [http://www.lautorite.qc.ca/files/pdf/publications/autorite/plan-strategique\\_2012-2017.pdf](http://www.lautorite.qc.ca/files/pdf/publications/autorite/plan-strategique_2012-2017.pdf)

## 2. LA RESPONSABILISATION DES CONSOMMATEURS ET DES INTERMÉDIAIRES DE MARCHÉ (ENJEU 2)

### 2.1 Contexte

La lutte à la fraude financière est une responsabilité partagée entre les régulateurs, les intermédiaires de marché, les institutions financières et les consommateurs.

Les régulateurs doivent mettre en place et administrer un encadrement efficace du secteur financier afin de prévenir les fraudes.

Les intermédiaires de marché doivent, notamment, agir avec honnêteté, loyauté, compétence et dans le meilleur intérêt de leurs clients.

Les institutions financières doivent mettre en œuvre des pratiques de gestion des risques afin de prévenir et de détecter les activités associées à la criminalité financière<sup>8</sup>, incluant la fraude, et d'y remédier, le tout soutenu par une gouvernance efficace.

Pour leur part, les consommateurs doivent s'assurer de faire preuve d'une saine prudence dans le cadre des diverses transactions qu'ils effectuent.

En pratique, la présence d'un régime d'indemnisation peut avoir un impact sur le comportement des consommateurs. En effet, l'étendue de la couverture et la proportion dans laquelle les pertes subies sont remboursées peuvent affecter la prise de risques par les consommateurs (c'est ce qu'on appelle l'«aléa moral»).

La question de la déresponsabilisation des consommateurs a pour corollaire la déresponsabilisation des intermédiaires de marché.

Le risque d'aléa moral de ce côté découle du fait que l'intermédiaire n'est pas lui-même directement exposé aux conséquences financières de ses actes, contrairement à son client. Les paramètres du système d'indemnisation peuvent aussi influencer sur la

responsabilisation des intermédiaires lorsque ces paramètres sont tels que l'intermédiaire sait que le client sera indemnisé en toutes circonstances.

Le second enjeu consiste donc à déterminer de quelle manière les mécanismes d'indemnisation en place au Québec peuvent préserver la responsabilisation des consommateurs et des intermédiaires.

### 2.2 Réponses aux questions posées

#### QUESTION 3.

**Les consommateurs ont-ils une responsabilité afin d'éviter la fraude financière?**

L'Autorité a reçu 26 réponses à cette question. Fait intéressant : tous les répondants, indépendamment de leur provenance, estiment que **les consommateurs ont une certaine part de responsabilité** quand vient le temps de trouver des moyens pour éviter la fraude.

Pour plusieurs, il importe de développer et de valoriser un **réflexe de vérification** systématique de la part des consommateurs (inscription des intermédiaires et des institutions financières, caractère raisonnable des produits offerts, etc.).

En contrepartie, certains répondants se montrent d'opinion que cette **responsabilité est proportionnelle à l'information accessible aux consommateurs**. On réfère ici, notamment, à la qualité des registres publics et des informations qu'ils contiennent. Quelques répondants ont formulé l'opinion que responsabilisation des consommateurs rime avec éducation des consommateurs.

Enfin, deux répondants ont soulevé l'idée qu'une **charte des droits et responsabilités des consommateurs** devrait être adoptée en vue d'établir clairement le rôle de ces derniers en matière de prévention de la fraude financière.

<sup>8</sup> Autorité des marchés financiers, Ligne directrice sur la gestion des risques liés à la criminalité financière, juin 2012.

**QUESTION 4.**

Quelle importance les mécanismes d'indemnisation en place au Québec devraient-ils accorder à la responsabilisation des consommateurs et des intermédiaires?

Sur l'ensemble des mémoires retenus aux fins d'analyse, 27 ont répondu spécifiquement à cette question.

Sur ces 27 répondants, 18 (67%) se sont montrés d'opinion que les consommateurs et les intermédiaires ont une **responsabilité partagée** en matière de fraude financière. Selon eux, les mécanismes d'indemnisation en place au Québec doivent accorder une importance tant à la responsabilisation des consommateurs qu'à celle des intermédiaires.

Les répondants en faveur d'un partage de responsabilité n'ont cependant fait aucune proposition concrète quant à la façon dont devrait s'articuler ce partage de responsabilités. Ils suggèrent toutefois que les consommateurs doivent effectuer certaines vérifications de base avant de procéder à l'achat d'un produit financier. Ici encore, on prône l'éducation des consommateurs.

Cinq répondants (19%) se sont montrés d'opinion que les mécanismes d'indemnisation doivent mettre l'accent sur la **responsabilisation du consommateur**, alors que deux répondants (7%) se sont dits d'avis que l'emphase doit être mise sur la **responsabilisation des intermédiaires**.

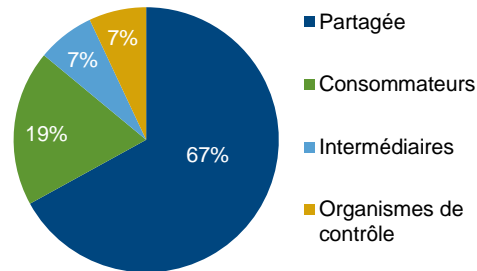
Pour les répondants qui prônent la responsabilisation du consommateur, l'indemnité potentielle devrait être réduite en tenant compte de son degré de responsabilité dans la fraude. En d'autres termes, on propose de **tenir compte du niveau de négligence du consommateur dans la gestion de ses affaires** et de lui imputer, en vertu du principe de la faute contributive de la victime, une part de responsabilité dans les pertes qu'il subit à la suite d'une fraude.

Finalement, deux répondants (7%) ont plutôt formulé l'idée que les mécanismes d'indemnisation devraient accorder une certaine importance à la **responsabilisation des régulateurs**. Ils n'ont cependant pas

indiqué quelle forme devrait prendre cette responsabilisation.

**GRAPHIQUE 4**

Répartition des répondants : Responsabilité des parties  
(en pourcentage)

**QUESTION 5.**

Un consommateur qui effectue un placement, sachant qu'il est en infraction de lois, devrait-il se voir retirer son droit d'être indemnisé en cas de fraude?

Les répondants, au nombre de 23, ont presque unanimement répondu par l'affirmative à cette question. Un seul d'entre eux s'est montré d'opinion contraire.

Pour eux, le Fonds d'indemnisation ne doit pas permettre de bonifier ou de protéger une transaction que le consommateur savait illégale. De leur point de vue, le Fonds d'indemnisation a été mis en place afin de protéger le consommateur victime d'une situation sur laquelle il n'a pas de contrôle : la fraude de l'intermédiaire avec lequel il a fait affaire.

L'accessibilité au Fonds d'indemnisation doit donc être vue comme un privilège et non comme un droit : le contraire aurait pour effet de permettre à un consommateur de tirer profit d'une action illégale à laquelle il a participé.

Pour l'intervenant qui a répondu à cette question par la négative, il n'est pas souhaitable de s'engager dans cette avenue en raison des difficultés que soulèverait l'obligation de faire la preuve de la connaissance, par le consommateur, du caractère illégal de la transaction. Sa position



repose donc sur des considérations procédurales.

### 2.3 Conclusion

Toutes les parties impliquées dans une transaction financière ont une certaine part de responsabilité dans cette transaction. L'intermédiaire doit agir dans le respect des règles applicables à son secteur d'activité. Quant aux consommateurs, ils doivent faire montre de diligence raisonnable.

La consultation a d'ailleurs permis de faire les constats suivants :

- 100% des répondants considèrent que le consommateur a une part de responsabilité pour éviter la fraude;
- 67% des répondants considèrent que les mécanismes d'indemnisation devraient accorder une importance tant à la responsabilisation des représentants qu'à celle des consommateurs;
- 95% des répondants estiment qu'une victime qui se sait en infraction d'une loi, fiscale ou autre, au moment d'effectuer une transaction, devrait se voir retirer son droit à l'indemnisation.

Certains répondants ont suggéré qu'il fallait aider les consommateurs à se responsabiliser en leur fournissant toutes les informations pertinentes dont ils ont besoin pour effectuer les vérifications de base avant de s'engager dans une transaction. Pour eux, il serait pertinent de **bonifier le registre actuel** des entreprises et des individus autorisés à agir, par l'insertion d'informations telles les formations suivies par l'intermédiaire et les sanctions, disciplinaires ou autres, qui lui ont été imposées, le cas échéant. Certains ont même suggéré la création d'un **registre national** des individus et des entreprises.

Actuellement, le registre public de l'Autorité est très simple. Le consommateur est invité à entrer le nom de l'individu ou de l'entreprise avec lequel il veut faire affaire. La recherche donne deux possibilités de résultats : (1) le nom de l'individu ou de l'entreprise apparaît au registre et le consommateur se voit ainsi confirmer que cet individu ou cette entreprise détient les droits de pratique requis; ou (2) le nom de l'individu ou de l'entreprise n'apparaît

pas au registre et le consommateur peut ainsi déduire que cet individu ou cette entreprise ne détient pas les droits de pratique requis pour exercer légalement ses activités.

L'Autorité vérifie la probité des intermédiaires à qui elle délivre un droit de pratique.

L'Autorité est d'opinion qu'on ne devrait pas donner au consommateur le fardeau de valider la probité de l'intermédiaire avec qui il veut entrer en relation d'affaires. S'il s'assure que le nom de l'intermédiaire est inscrit au registre de l'Autorité, cela devrait être synonyme de probité.

Qui plus est, il n'y a pas nécessairement de lien de cause à effet entre la fraude et un historique de sanctions. En d'autres termes, un intermédiaire qui a été sanctionné, disciplinairement ou administrativement, n'est pas pour autant un fraudeur. En revanche, l'absence de sanction au dossier d'un intermédiaire n'est pas une garantie non plus.

Conséquemment, une bonification du registre de l'Autorité n'est pas envisagée pour le moment.

Cependant, si le gouvernement décidait de créer un registre de l'ensemble des sanctions reliées au secteur financier, l'Autorité y contribuerait volontiers.

De la même façon, l'Autorité serait ouverte à modifier son registre si une telle modification s'avérait souhaitable à la suite de travaux pan-canadiens sur la question. Les ajustements nécessaires à une harmonisation pourraient alors être envisagés.

Également, la consultation a permis de révéler un fait étonnant : 19% des répondants se sont montrés d'avis que le système d'indemnisation devrait mettre **l'emphase sur la responsabilité des consommateurs**, par opposition à celle des intermédiaires.

Or, cette position est contraire à celle retenue par les tribunaux québécois et par la Cour suprême du Canada<sup>9</sup>. En effet, les tribunaux tendent à reconnaître que les intermédiaires ont une plus grande part de responsabilité que les consommateurs dans le déroulement des transactions financières, puisqu'ils sont les spécialistes et qu'ils ont une connaissance plus approfondie du marché.

Pour les tribunaux, l'intensité du devoir de conseil de l'intermédiaire est inversement proportionnelle au niveau de connaissance de son client : plus les connaissances du client en matière d'investissements sont faibles, plus la responsabilité de l'intermédiaire est grande. La relation entre l'intermédiaire et son client est fondée sur la confiance. Les tribunaux tiennent compte de la réalité de ce type de relation, où le degré élevé de confiance du client à l'égard de l'intermédiaire peut entraîner une vigilance moins grande de sa part.

Le milieu des produits et services financiers est un milieu de plus en plus complexe. Au cours des dernières années, on a constaté un foisonnement de nouveaux produits aux caractéristiques toutes plus laborieuses les unes que les autres. Conséquemment, il peut être difficile pour un profane de s'y retrouver et c'est précisément pour cette raison que le consommateur confie ses affaires à un intermédiaire. Partant, on ne peut lui demander d'être lui-même un expert du domaine financier avant de s'engager dans une transaction financière pour laquelle il a requis les services d'un professionnel en qui il a pleine confiance.

Cependant, un examen des fraudes financières récentes au Québec suggère que, dans quelques cas, des consommateurs ont

effectué des placements sachant ou ayant de bonnes raisons de croire que des lois québécoises, notamment les lois fiscales, n'étaient pas respectées. Par exemple, certains consommateurs ont accepté d'investir sous la promesse que les placements seraient faits à l'étranger, à l'abri de l'impôt.

Il est possible que les consommateurs ne comprennent pas toujours suffisamment les modalités des produits proposés, mais il est clair que de tels comportements ne peuvent être encouragés. Une indemnisation complète et sans contrôle administratif des pertes n'est donc pas souhaitable.

En outre, l'étude des réclamations présentées au Fonds d'indemnisation démontre que souvent, les fraudeurs exigent le versement des sommes en argent comptant. Ici aussi, des mécanismes pourraient être envisagés afin de limiter ce type de pratique.

Enfin, une analyse des réclamations présentées au Fonds d'indemnisation au cours des dernières années permet de constater que certains intermédiaires (cabinets, firmes ou autres entités qui ne sont pas des personnes physiques) exercent parfois d'autres activités professionnelles qui peuvent créer de la confusion chez les consommateurs.

À titre d'exemple, l'Autorité a déjà eu à étudier le cas d'un cabinet inscrit dans les disciplines de l'assurance de personnes et de l'assurance collective de personnes qui pratiquait des activités autres que celles pour lesquelles il était inscrit à l'Autorité, en l'occurrence des investissements immobiliers. Ces services étaient offerts aux consommateurs par le biais d'un représentant du cabinet.

Or, actuellement et contrairement à ce qui prévaut à l'égard des représentants, la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* et ses règlements ne prévoient aucune restriction quant aux autres activités des cabinets. Pourtant, ces activités qui ne sont pas du domaine de l'assurance et ne sont pas des activités incompatibles au sens de la réglementation actuelle peuvent avoir un effet négatif sur l'aptitude de l'intermédiaire à détenir un droit de pratique.

<sup>9</sup> Voir à titre d'exemple : *Souscripteurs du Lloyd's c. Alimentation Denis & Mario Guillemette inc.*, 2012 QCCA 1376, demande d'autorisation d'appel rejetée par la Cour suprême le 4 avril 2013 (dossier 35011); *Laflamme c. Prudential-Bache Commodities Canada Ltd.* [2000] 1 R.C.S. 638; Raymonde Crête, « Les manifestations du particularisme juridique des rapports de confiance dans les services de placement », dans *Courtiers et conseillers financiers : Encadrement des services de placement*, sous la dir. de Raymonde Crête, Mario Naccarato, Marc Lacoursière et Geneviève Brisson, Coll. Cédé, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais inc., 2011, 275, p. 321-322.

Par conséquent et en considération de ce qui précède, l'Autorité recommande :

- des modifications réglementaires en vue de mettre en place, à l'instar des ordres professionnels encadrés par le *Code des professions* (L.R.Q. c. C-26), un mécanisme d'évaluation des demandes d'indemnisation en vertu duquel une victime de fraude pourrait se voir refuser toute indemnisation en cas, notamment, de fausse déclaration, de participation volontaire à la fraude, d'investissement à des fins d'évasion fiscale ou de blanchiment d'argent;
- des modifications réglementaires visant à limiter le montant d'argent liquide qui peut être remis par un consommateur à un intermédiaire lors d'une transaction financière;
- des modifications réglementaires de manière à permettre à l'Autorité d'évaluer les autres activités professionnelles ou commerciales (« *Outside business Activities* ») des intermédiaires (cabinets, firmes ou autres entités), notamment en mettant en place des obligations de divulgation. L'Autorité pourrait donc avoir la possibilité de se prononcer sur ces autres activités et d'intervenir lorsque requis.

### 3. L'OBJECTIF FONDAMENTAL POURSUIVI PAR L'INDEMNISATION (ENJEU 3)

#### 3.1. Contexte

Un enjeu important et inhérent à tout régime d'indemnisation concerne la hauteur maximale de l'indemnité accordée. Ce plafond dépend, dans une large mesure, de l'objectif poursuivi par le programme d'indemnisation. En d'autres termes, le niveau de couverture d'un programme d'indemnisation est fondamentalement lié aux objectifs de réparation poursuivis au moment de sa mise en place : indemnisation intégrale, partielle ou minimale.

Par exemple, si cet objectif est de s'assurer qu'à la suite d'une fraude le consommateur soit en mesure de faire face aux besoins essentiels de la vie, ce plafond sera plus bas. En revanche, si l'objectif est de remettre le consommateur dans l'état où il se trouvait avant la fraude, le plafond sera plus élevé et s'approchera de la totalité des sommes perdues.

En raison de son champ d'application et de son plafond de 200 000 \$, le Fonds d'indemnisation est, actuellement, parmi les plus généreux. Par ailleurs, il ne semble exister aucun régime d'indemnisation sans plafond.

Plusieurs éléments peuvent expliquer une couverture partielle des pertes :

- Dans la mesure où l'indemnisation relève du domaine public, l'État n'a pas pour rôle d'offrir une couverture intégrale et illimitée;
- Le degré de couverture étant lié au financement du programme d'indemnisation, tout élargissement a des conséquences sur les coûts et sur ceux qui assument le financement du programme;
- L'étendue de la couverture étant susceptible d'affecter la prise de risques par les consommateurs et les intermédiaires, une couverture complète pourrait les déresponsabiliser et favoriser l'adoption de comportements plus risqués, voire imprudents.

Le troisième enjeu consiste donc à développer un consensus sur l'objectif

fondamental que doit poursuivre le programme d'indemnisation.

#### 3.2 Réponses aux questions posées

##### QUESTION 6.

L'objectif fondamental de l'indemnisation des victimes de fraudes financières au Québec devrait-il être de permettre aux victimes :

- a) de récupérer un niveau de ressources permettant d'éviter qu'elles se retrouvent dans une situation d'extrême pauvreté à la suite d'une fraude?
- b) de récupérer les sommes perdues jusqu'au dernier dollar, peu importe l'impact sur les coûts, la compétitivité de l'industrie et sur les enjeux relatifs à la responsabilisation?

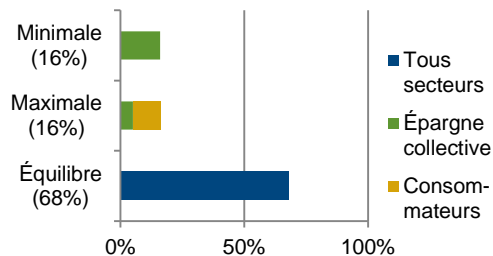
La majorité des répondants s'est montrée d'opinion qu'un équilibre devait être recherché au niveau de la récupération des sommes perdues par les victimes de fraude financières.

En effet, 13 des 19 intervenants (68%) ayant formulé une réponse à cette question ont plaidé en faveur de l'équilibre.

Trois répondants (16%) ont formulé l'idée qu'une **récupération maximale** des sommes perdues était souhaitable alors que trois autres répondants (16%) ont plutôt plaidé en faveur d'une **récupération minimale** des sommes perdues.

##### GRAPHIQUE 5

Répartition des répondants : Niveau de récupération des sommes perdues (en pourcentage)



Pour les répondants **en faveur de l'équilibre**, le modèle d'indemnisation du Fonds devrait reposer sur un équilibre entre les coûts qui y sont associés et les risques de déresponsabilisation des parties impliquées, tout en s'assurant de maintenir la compétitivité du marché et le niveau de confiance des consommateurs dans les marchés financiers.

Plusieurs d'entre eux se montrent également d'avis qu'un plafond d'indemnisation est nécessaire et que le niveau de protection du Fonds devrait être le même pour tous, indépendamment de leur situation financière.

Aussi, un certain nombre de répondants a formulé le souhait que les limites et conditions d'indemnisation soient clairement définies et véhiculées.

**QUESTION 7.**

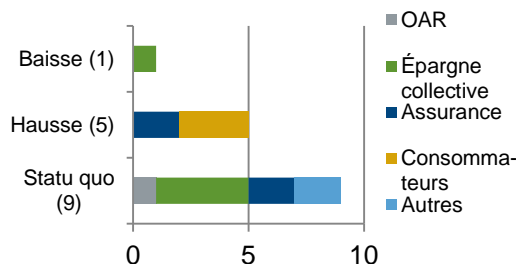
**Le montant maximal de l'indemnité, actuellement de 200 000 \$, devrait-il être revu à la hausse? À la baisse?**

Pour la majorité des répondants, le plafond actuel du Fonds d'indemnisation est suffisant. En effet, 9 des 15 répondants à cette question se sont prononcés en faveur d'un **statu quo**.

Cinq répondants se sont dits en faveur d'une **hausse du plafond** d'indemnisation alors qu'un seul répondant a plutôt appuyé l'idée d'une **baisse de ce plafond**.

**GRAPHIQUE 6**

Répartition des répondants : Révision du plafond (en nombre)



On constate que le taux d'abstention à cette question est très élevé. En effet, 48% de l'ensemble des 31 mémoires retenus aux fins

d'analyse sont muets sur cette question précise.

Si l'on en juge par les commentaires formulés à cet égard, ce faible résultat semble s'expliquer en grande partie par le manque d'informations dont disposaient les intervenants pour y répondre.

Plusieurs ont d'ailleurs souligné qu'il aurait été intéressant que l'Autorité documente la question et fasse des scénarios en tenant compte, notamment, de l'historique des réclamations, de l'actif moyen des investisseurs et de l'impact sur les coûts de financement du Fonds.

Quoi qu'il en soit, on note le souhait de certains répondants de s'assurer que le montant maximal de l'indemnité couvre toujours la majorité des réclamations, que ce montant soit indexé ou révisé périodiquement et qu'il y ait équité dans les montants versés.

Finalement, certains répondants ont mentionné que des mesures, telles une franchise et une coassurance, pourraient être explorées en vue de diminuer la pression financière qui s'exerce sur le Fonds. Puisque ces dernières propositions recoupent des éléments de l'Enjeu 7, elles seront étudiées dans le cadre de l'analyse de cet enjeu.

**3.3 Conclusion**

Comme mentionné plus tôt, le consommateur a une part de responsabilité dans la gestion de ses avoirs. Toutefois, une étude récente sur les connaissances financières des investisseurs québécois<sup>10</sup> a permis de constater que, pour le moment, le niveau de connaissance financière des Québécois demeure faible. À titre d'exemple, cette étude a fait ressortir que 59 % des investisseurs pensent qu'il n'y a pas de lien direct entre le rendement et le risque.

Néanmoins, un système d'indemnisation qui protégerait parfaitement et sans condition le

<sup>10</sup> Cécile Carpentier et Jean-Marc Suret, « Connaissance financière et rationalité des investisseurs : une étude canadienne », 1er septembre 2011, disponible à : [http://www.lautorite.qc.ca/files/pdf/education-financiere/connaissance-financiere-et-rationalite/CS\\_Connaissanceetrationalite2011.pdf](http://www.lautorite.qc.ca/files/pdf/education-financiere/connaissance-financiere-et-rationalite/CS_Connaissanceetrationalite2011.pdf)

consommateur ne serait probablement pas souhaitable puisqu'il aurait pour effet de transférer son risque d'investissement aux autorités publiques et, par ricochet, à l'ensemble des autres consommateurs.

Par ailleurs, la consultation a permis de faire les constats suivants :

- 68% des répondants considèrent que le niveau de récupération des sommes perdues en raison d'une fraude doit être équilibré : il ne doit pas nécessairement avoir pour objectif de récupérer jusqu'au dernier dollar perdu, mais il ne doit pas se limiter à récupérer un niveau de ressource minimal;
- 60% des répondants estiment que le plafond actuel de 200 000\$ est satisfaisant.

Le tableau 1 présente la répartition des réclamations présentées au Fonds d'indemnisation depuis sa création en 1999.

TABLEAU 1

Répartition des réclamations au Fonds entre le 1er octobre 1999 et le 31 mars 2011  
(en nombre et en pourcentage)

Montants réclamés	Nb de réclamations	Part cumulative (en %)
0 – 40 000 \$	2 801	60,5 %
40 000 – 80 000 \$	876	79,4 %
80 000 – 120 000 \$	370	87,4 %
120 000 -160 000 \$	195	91,6 %
160 000 – 200 000 \$	157	95,0 %
200 000 – 240 000 \$	65	96,4 %
240 000 – 280 000 \$	45	97,3 %
280 000 – 320 000 \$	32	98,0 %
320 000 – 360 000 \$	18	98,4 %
380 000 – 400 000 \$	8	98,6 %
+ de 400 000 \$	66	100,0 %
<b>Total</b>	<b>4 633</b>	<b>100,0 %</b>

On y constate que 95 % des réclamations se situent sous la limite actuelle de 200 000 \$. On peut donc conclure que le montant maximal de l'indemnité couvre entièrement la très grande majorité des réclamations.

Il serait évidemment possible d'élargir davantage la couverture en augmentant le montant maximal de l'indemnité.

Cependant, les réclamations allant au-delà de 200 000 \$ demeurent des exceptions.

Par ailleurs, le financement de l'indemnisation de cette tranche de réclamations se ferait donc à coût très élevé, puisqu'elle représente la part des réclamations les plus significatives.

Par conséquent, l'Autorité recommande :

- **de maintenir le plafond d'indemnisation à son niveau actuel, soit 200 000 \$.** Ce montant pourrait être réévalué dans le futur.

## 4. L'APPROCHE À L'ÉGARD DE L'INDEMNISATION DES CONSOMMATEURS (ENJEU 4)

### 4.1 Contexte

La revue des divers systèmes d'indemnisation permet d'identifier deux grandes approches.

Au Canada, à l'exception du Fonds d'indemnisation, l'approche d'indemnisation préconisée repose davantage sur des fonds qui assurent la solvabilité des personnes qui exercent dans le domaine des services financiers.

Par cette approche, on protège le consommateur contre l'incapacité des entreprises de rembourser les titres ou les sommes qui lui appartiennent.

L'approche utilisée par le Fonds d'indemnisation est différente. Celui-ci indemnise les réclamants sans égard à la situation financière de l'entreprise responsable. Si les conditions d'admissibilité sont remplies, le consommateur (réclamant) a droit à une indemnité.

Le consommateur doit démontrer à l'Autorité qu'il s'est procuré un produit ou un service financier et qu'il a été lésé. Le processus ressemble à celui d'une réclamation d'assurance. De plus, le consommateur n'a pas à affronter la personne qui l'a prétendument lésé devant un tiers décideur (tribunal ou arbitre).

À la suite du versement d'une indemnité, l'Autorité intente un recours subrogatoire contre toutes les personnes considérées responsables du dommage ayant donné ouverture à l'indemnisation.

C'est donc l'Autorité qui assume les poursuites en vue de récupérer les sommes versées par le Fonds d'indemnisation. Il arrive que les personnes ou entreprises poursuivies déclarent faillite, auquel cas les montants récupérés sont minimes, voire nuls.

Le quatrième enjeu consiste donc à déterminer si la spécificité québécoise du Fonds d'indemnisation doit être maintenue, ou si une harmonisation avec les pratiques observées ailleurs au Canada doit être privilégiée.

### 4.2 Réponses aux questions posées

#### QUESTION 8.

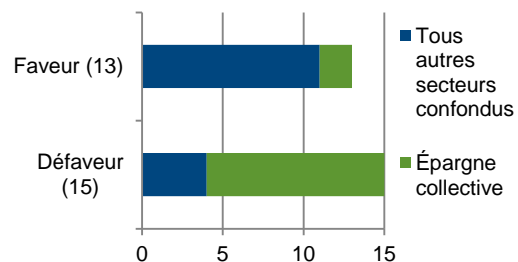
**La spécificité québécoise en matière d'indemnisation devrait-elle être maintenue? Serait-il, au contraire, souhaitable d'opter pour un système davantage harmonisé avec les pratiques observées à l'extérieur du Québec?**

Les réponses à cette question sont très partagées. En effet, 15 des 28 répondants à cette question se sont dits **en défaveur du maintien de la spécificité québécoise** en matière d'indemnisation, contre 13 qui se sont prononcés **en faveur de ce maintien**.

Il importe de noter que, sur les 15 répondants qui se sont dits en défaveur du maintien de la spécificité québécoise, 11 proviennent du secteur de l'épargne collective.

#### GRAPHIQUE 7

Répartition des répondants : Maintien de la spécificité Québécoise (en nombre)



Les répondants **en défaveur du maintien de la spécificité québécoise** proposent essentiellement une harmonisation des règles du secteur de l'épargne collective à l'échelle nationale. En d'autres termes, on propose d'importer au Québec les règles de l'Association canadienne des courtiers de fonds mutuels (ACFM), de reconnaître cette dernière à titre d'OAR et de faire de la Corporation de protection des investisseurs (CPI), l'organisme de protection des investisseurs en matière d'épargne collective.

À l'appui de cette proposition, ces répondants plaident que :

- les règles de l'ACFM sont plus généreuses puisqu'elles permettent de couvrir l'insolvabilité des entreprises pour des motifs autres que la fraude et en raison d'un plafond d'indemnisation de 1 million \$;
- il s'agit d'un système d'indemnisation plus facile à comprendre pour les consommateurs puisque l'élément fraude n'a pas à être démontré;
- la gestion d'un fonds d'indemnisation par un OAR permet de mieux protéger les investisseurs, car il y a une plus grande proximité entre l'OAR et ses membres (les intermédiaires de marché);
- le processus de règlement interne des problématiques qui vient de pair avec un système basé sur l'insolvabilité permet le règlement rapide de plusieurs litiges.

Les répondants en faveur d'une harmonisation des règles d'indemnisation ont formulé leurs réponses en fonction du domaine de l'épargne collective, traitant peu, voire pas, du secteur de l'assurance ou de la planification financière. Par conséquent, aucune proposition n'a été formulée relativement à l'harmonisation de l'indemnisation pour les secteurs autres que l'épargne collective.

En revanche, les répondants **favorables au maintien de la spécificité québécoise** mentionnent, de façon générale, que :

- les consommateurs québécois bénéficient d'une meilleure protection contre la fraude que ceux du reste du Canada;
- le système actuel est simple, rapide, équitable et facilement accessible pour les consommateurs;
- le système actuel ne requiert pas d'avoir épuisé tous les recours et n'implique pas de procédure judiciaire, ce qui est un avantage.

**QUESTION 9.**

**L'adoption d'un système d'indemnisation basé sur l'insolvabilité des entreprises pourrait-elle constituer une façon d'offrir une protection élargie aux consommateurs? Un système d'indemnisation basé sur la solvabilité permettrait-il d'établir un meilleur équilibre entre le degré de couverture et les coûts?**

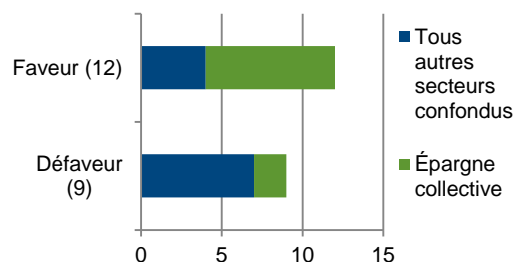
Sur l'ensemble des mémoires retenus aux fins d'analyse, 21 ont donné une réponse à cette question spécifique.

Sur ces 21 mémoires, 12 répondants, dont une très grande majorité en provenance du secteur de l'épargne collective, ont avancé l'idée qu'un système d'indemnisation basé sur l'insolvabilité des entreprises pourrait constituer une **meilleure façon de protéger les consommateurs**, à un coût moindre que celui généré par le Fonds d'indemnisation.

Les neuf autres répondants ont, au contraire, formulé l'opinion que le **système actuel d'indemnisation est préférable** au système basé sur l'insolvabilité des entreprises, en raison de son caractère simple et accessible pour le consommateur lésé.

**GRAPHIQUE 8**

Répartition des répondants : Adoption d'un système d'indemnisation basé sur l'insolvabilité (en nombre)



Aussi, plusieurs répondants ont rappelé que l'assurance fidélité existe au Canada et qu'elle peut être bénéfique pour compléter la protection en cas d'insolvabilité. Ce type d'assurance offre aux entreprises une couverture contre les pertes financières résultant de la commission d'un crime par un employé, tels les détournements de fonds, la fabrication de faux, le vol et la fraude.



### 4.3 Conclusion

Les commentaires reçus n'ont pas réellement permis de tirer des conclusions favorables à l'instauration d'un système basé sur l'insolvabilité.

Cet enjeu a plutôt ramené à l'avant-plan le débat sur la **reconnaissance, par le gouvernement québécois, de l'ACFM à titre d'OAR.**

Or, du 1<sup>er</sup> octobre au 30 novembre 2010, l'Autorité a tenu une consultation sur la proposition de donner force de règlement aux éléments compatibles de la réglementation de l'ACFM, afin de finaliser la mise en place d'un encadrement réglementaire harmonisé avec celui qui est applicable dans le reste du Canada.

Le document de consultation mentionnait que les spécificités suivantes, propres au Québec, seraient maintenues pour les courtiers en épargne collective et leurs représentants inscrits au Québec :

- l'adhésion obligatoire des représentants à la CSF et la cotisation annuelle;
- le maintien des responsabilités de la CSF à l'égard de la discipline et la formation continue obligatoire des représentants;
- la cotisation obligatoire des courtiers au Fonds d'indemnisation;
- le maintien du régime de l'assurance de responsabilité à être souscrit par les courtiers et leurs représentants inscrits au Québec.

La volonté clairement exprimée à ce moment penchait en faveur de la spécificité québécoise. Cependant, les conclusions de cette consultation et la position gouvernementale sur le sujet ne sont pas encore connues. Par conséquent, il n'est pas possible de conclure sur cette proposition.

Plusieurs répondants en faveur d'un système d'indemnisation fondé sur l'insolvabilité ont plaidé qu'il s'agissait du fondement du **système d'indemnisation mis en place par la CPI**, que ce système était supérieur à celui

du Fonds d'indemnisation et que le Québec devrait y adhérer.

Évidemment, si le Québec adhérait à la CPI, cela aurait pour avantage d'harmoniser, dans une certaine mesure, les systèmes d'indemnisation canadiens.

Cependant, le Fonds d'indemnisation et la CPI n'ont pas la même finalité. En effet, tel que précédemment mentionné, la CPI tend à protéger le consommateur contre l'incapacité des entreprises de rembourser les titres ou les sommes qui lui appartiennent. Donc, dans le cas d'une fraude, la CPI offre au consommateur une indemnité si cette fraude mène à l'insolvabilité de l'intermédiaire.

L'approche utilisée par le Fonds d'indemnisation vise, quant à elle, à indemniser les réclamants sans égard à la situation financière de l'entreprise responsable. Si les conditions d'admissibilité sont remplies, le consommateur victime d'une fraude a droit à une indemnité.

Au surplus, l'approche préconisée par le Québec permet au consommateur de produits et services financiers de bénéficier d'un système de réclamation simplifié. Le Fonds, en offrant une protection contre les agissements d'intermédiaires oeuvrant dans plusieurs disciplines (assurance de personnes, assurance de dommages, courtage en épargne collective, etc.), joue un rôle de guichet unique en matière d'indemnisation des victimes de fraude.

Du reste, il faut rappeler que la multidisciplinarité des intermédiaires représente la règle davantage que l'exception (seules 5,7 % des demandes d'indemnisation reçues à l'Autorité concernent des représentants qui ne détiennent pas un historique de pratique multidisciplinaire).

Dans ce contexte, l'Autorité voit difficilement comment l'adhésion à la CPI réglerait entièrement le problème de la désharmonisation des systèmes d'indemnisation canadiens, puisque cette solution ne trouverait d'application que pour les représentants de courtier en épargne collective.

Les autres intermédiaires (représentants en assurance, experts en sinistre et planificateurs financiers) continueraient d'être couverts par un régime distinct, le Fonds d'indemnisation, ce qui obligerait les consommateurs à s'adresser à deux organismes différents pour obtenir une indemnisation en cas de fraude causée par un intermédiaire multidisciplinaire.

Ainsi, globalement, le fonctionnement actuel du Fonds d'indemnisation semble favorable aux consommateurs.

Par conséquent, l'Autorité recommande :

- de maintenir la spécificité québécoise en matière d'indemnisation en conservant l'approche actuelle du Fonds.**

## 5. LA RESPONSABILITÉ DE LA GESTION DES MÉCANISMES D'INDEMNISATION DES VICTIMES DE FRAUDES FINANCIÈRES (ENJEU 5)

### 5.1 Contexte

L'octroi d'une indemnité doit être effectué dans le respect des règles d'équité et de justice administrative. Le processus d'indemnisation doit être transparent et compréhensible pour les victimes.

Le gestionnaire d'un fonds d'indemnisation est fiduciaire des sommes qui lui sont confiées par les cotisants. Pour respecter ses obligations de fiduciaire, il doit gérer les réclamations de façon rigoureuse et décider des indemnités à verser conformément aux règles du fonds.

Actuellement, le Fonds d'indemnisation est un patrimoine distinct, constitué au sein de l'Autorité qui en assume la gestion et décide de l'admissibilité des réclamations présentées.

L'administration d'un fonds d'indemnisation au sein d'un organisme de réglementation présente plusieurs avantages non négligeables :

- Elle permet d'améliorer la rapidité des décisions d'indemnisation en raison, notamment, de la connaissance du marché et des fonctions d'enquête du régulateur;
- Elle permet au consommateur de bénéficier du fruit des enquêtes menées par l'organisme et d'éviter une multiplication des démarches administratives (la preuve d'agissements répréhensibles, ou de la fraude étant difficilement accessible au consommateur et exigeant la tenue d'enquêtes complexes).

Malgré tout, certains affirment que l'administration d'un fonds d'indemnisation au sein d'un organisme de réglementation peut paraître incompatible avec le rôle de surveillance de l'organisme. Selon eux, il pourrait même soulever des enjeux de gouvernance, l'argument étant que celui qui met en place un système d'encadrement des pratiques ne devrait pas avoir à décider de

verser une indemnité si le système qu'il a mis en place a failli.

Le cinquième enjeu consiste donc à évaluer, d'une part, si la gouvernance actuelle du Fonds d'indemnisation est déficiente et, dans l'affirmative, si des mécanismes alternatifs pourraient diminuer ces risques de conflits d'intérêts, réels ou apparents. Il consiste, d'autre part, à déterminer quels impacts auraient ces mécanismes alternatifs sur le système d'indemnisation, le cas échéant.

### 5.2 Réponses aux questions posées

#### QUESTION 10.

**La gouvernance actuelle du Fonds d'indemnisation, qui est administré à titre de patrimoine distinct au sein de l'Autorité, devrait-elle être revue?**

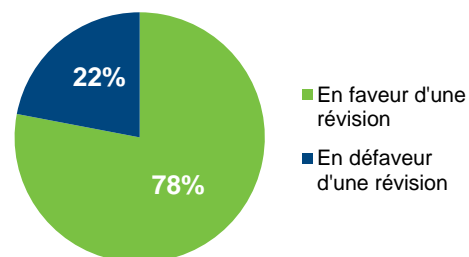
Sur les 31 mémoires retenus aux fins d'analyse, 27 mémoires ont formulé une réponse à cette question.

Sur ces 27 réponses, 21 intervenants (78%) ont formulé l'opinion que la gouvernance du Fonds d'indemnisation **devrait faire l'objet d'une révision**.

En revanche, six intervenants (22%) se sont montrés satisfaits de la gouvernance actuelle du Fonds d'indemnisation et ont fait valoir que ce modèle de gouvernance **ne devrait pas être révisé**.

#### GRAPHIQUE 9

Répartition des répondants : Révision du modèle de gouvernance du Fonds (en pourcentage)



Pour les répondants **favorables à une révision** de la gouvernance du Fonds, il y a apparence de conflit d'intérêts puisque l'Autorité agit, à la fois comme émetteur de permis, organisme de contrôle et organisme d'indemnisation. Pour eux, l'Autorité peut sembler juge et partie. Certains ont même formulé la crainte que l'Autorité se serve du Fonds d'indemnisation pour régler une situation dont elle s'estimerait responsable. D'autres se sont montrés d'avis que l'Autorité devrait avoir pour rôle de superviser les activités du Fonds plutôt que de les exercer elle-même.

Il importe toutefois de noter que l'ensemble de ces répondants n'a formulé **aucun reproche concret** quant à la façon dont l'Autorité s'acquitte de la gestion du Fonds d'indemnisation, et ce, malgré l'apparence de conflit d'intérêts soulevée.

Pour les répondants qui ont fait valoir que la gouvernance du Fonds **ne devrait pas être révisée**, le fonctionnement actuel du Fonds procure l'avantage d'un « guichet unique ». Pour eux, l'Autorité est la mieux placée pour exercer le devoir de fiduciaire d'un Fonds en raison de sa connaissance de l'industrie et de ses fonctions de surveillance. De plus, ils font valoir que l'administration intégrée du Fonds d'indemnisation facilite la mise en commun de l'expertise du personnel de l'Autorité, ce qui constitue un grand avantage.

Ils soulignent cependant qu'il est primordial que le patrimoine du Fonds demeure distinct de celui de l'Autorité et que la gestion du Fonds soit, en tout temps, transparente et équitable.

**QUESTION 11.**

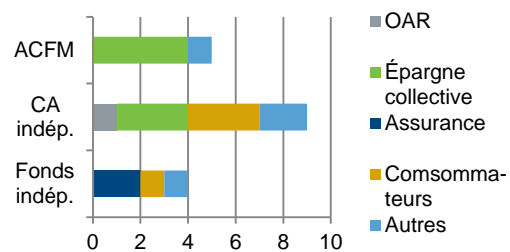
**Dans l'affirmative, qui serait mieux placé que l'Autorité pour exercer le devoir de fiduciaire? Des cotisants au Fonds d'indemnisation? Des consommateurs? Y aurait-il un risque de conflits d'intérêts si des cotisants ou des consommateurs décidaient des réclamations?**

Parmi les 21 répondants en faveur d'une révision de la gouvernance du Fonds d'indemnisation, 18 ont proposé des alternatives à la gouvernance actuelle :

- neuf répondants ont proposé que le Fonds soit géré au sein de l'Autorité, mais par le biais d'un **conseil d'administration indépendant** ou par la mise en place d'un **comité indépendant** avec un pouvoir décisionnel ou de recommandation;
- quatre ont proposé que le **Fonds soit géré de façon totalement indépendante** de l'Autorité, dans une organisation qui regrouperait, par exemple, des représentants de l'industrie, des consommateurs et des OAR;
- cinq répondants ont proposé une **reconnaissance de l'ACFM** et une gestion de l'indemnisation des victimes de fraude par cet OAR.

**GRAPHIQUE 10**

Répartition des répondants : Propositions de réforme de la gouvernance du Fonds (en nombre)



**QUESTION 12.**

**Un tribunal ou un arbitre limiterait-il ces risques de conflits? Cette indépendance accrue aurait-elle un impact sur la simplicité du processus d'indemnisation pour le consommateur?**

Seuls 14 intervenants ont donné une réponse à cette question : sept se sont montrés d'avis que l'intervention d'un tribunal ou d'un arbitre dans le processus initial d'indemnisation n'était pas la solution alors que sept ont plutôt formulé l'avis contraire.

Pour les répondants **en faveur de l'intervention d'un tribunal ou d'un arbitre**, il s'agirait là d'une avenue intéressante et susceptible de limiter les risques de conflits d'intérêts. Cependant, certains se disent conscients que la présence d'un tribunal ou d'un arbitre aurait pour effet de rendre le

processus d'indemnisation plus complexe et plus coûteux.

Malheureusement, compte tenu du peu de réponses obtenues et du caractère vague de plusieurs des réponses formulées, force est de constater que cette portion de la consultation n'est pas concluante.

**QUESTION 13.**

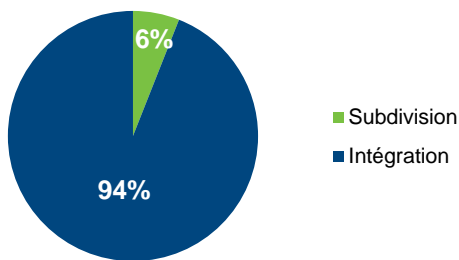
**Dans un contexte où les fraudes commises peuvent être multidisciplinaires ou toucher simultanément divers types de produits et services financiers, faudrait-il remettre en question l'approche intégrée utilisée actuellement au Québec, soit l'utilisation d'un seul Fonds d'indemnisation pour couvrir plusieurs types de services financiers?**

Finalement, à la question relative à l'approche intégrée du Fonds d'indemnisation, 17 mémoires ont formulé une réponse.

Une grande majorité des répondants s'est montrée **favorable au maintien de l'approche intégrée** utilisée actuellement au Québec. En effet, 16 des 17 répondants (94%) préfèrent l'intégration à la subdivision du Fonds d'indemnisation.

**GRAPHIQUE 11**

Répartition des répondants : Approche intégrée du Fonds d'indemnisation (en pourcentage)



Pour les répondants **en faveur de l'intégration**, l'accès à un guichet unique d'indemnisation demeure la meilleure option pour les consommateurs pour qui il est déjà difficile de bien comprendre les différents produits financiers et de faire les distinctions entre les différentes disciplines que peuvent pratiquer les intervenants.

Il faut noter que certains intervenants, bien qu'en faveur de l'approche intégrée, se sont montrés d'avis que le taux de cotisation au Fonds d'indemnisation devrait être établi en fonction des réclamations payées par le Fonds parmi les divers secteurs.

D'autres ont également mentionné que seuls les intervenants qui ont un contact direct avec les consommateurs devraient être couverts par le Fonds d'indemnisation.

Finalement, certains répondants ont souligné qu'il fallait faire attention aux potentiels chevauchements entre le Fonds d'indemnisation et d'autres mécanismes de protection.

**5.3 Conclusion**

Bien que les répondants n'aient pas de reproche particulier à formuler à l'endroit de la façon dont l'Autorité administre le Fonds d'indemnisation, plusieurs plaident en faveur d'une réforme de la gouvernance du Fonds.

La majorité des répondants qui ont formulé des propositions de modifications à la gouvernance du Fonds, ont suggéré que celui-ci devrait continuer d'être géré au sein de l'Autorité, mais par le biais d'un **conseil d'administration indépendant** ou par la mise en place d'un **comité indépendant** avec un pouvoir décisionnel ou de recommandation.

À ce sujet, rappelons qu'en 2007, à la suite de l'affaire Norbourg, le gouvernement du Québec a déposé le projet de loi 64 (*Loi modifiant la Loi sur l'Autorité des marchés financiers et d'autres dispositions législatives*), lequel prévoyait la mise en place d'un comité d'indemnisation au sein de l'Autorité. Selon l'article 82 de ce projet de loi, le comité aurait pour fonctions de statuer sur l'admissibilité des réclamations qui sont présentées à l'Autorité et de décider du montant des indemnités à verser. Le comité envisagé serait composé de trois membres nommés par le ministre des Finances.

Bien que ce projet de loi ait été sanctionné le 28 mai 2008, l'article 82 instituant le comité d'indemnisation n'est jamais entré en vigueur.

Par ailleurs, rappelons qu'aucun répondant n'a été en mesure de formuler de reproches précis à l'égard de la gouvernance du Fonds d'indemnisation. Or, la mise en place d'un comité statuant sur l'admissibilité des réclamations aurait potentiellement des impacts au niveau des coûts de fonctionnement du Fonds et possiblement au niveau des délais de traitement des réclamations.

Une des solutions envisagées pourrait toutefois consister à confier à ce comité l'examen des demandes de révision présentées par les consommateurs, en fonction de critères précis qui préserveraient la juridiction de l'Autorité. Cette solution aurait l'avantage d'accorder au consommateur un accès à une révision devant une instance additionnelle, tout en maintenant l'approche intégrée de l'Autorité et en assurant un gain d'efficacité.

Enfin, bien qu'ils soient d'avis que le Fonds doit conserver son approche intégrée, certains intervenants ont formulé l'opinion que **le taux de cotisation au Fonds d'indemnisation devrait être établi en fonction des réclamations** payées par le Fonds, parmi les différentes disciplines couvertes.

Or, le montant de la cotisation est déjà fixé, dans une certaine mesure, en fonction du risque que représente chaque discipline ou catégorie de discipline. Il s'agit d'ailleurs là d'une exigence imposée par la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*.

Par ailleurs, puisqu'il s'agit d'un Fonds d'indemnisation et non d'un contrat d'assurance, la cotisation que doit payer l'intermédiaire est déterminée en fonction du risque que représente la catégorie à laquelle il appartient et non en fonction de son risque propre.

Ainsi, les représentants en assurance de dommages, les représentants en assurance de personnes et les représentants de courtiers en épargne collective sont soumis à une cotisation annuelle de 160 \$. Les planificateurs financiers et les représentants de courtiers en plans de bourses d'études sont, quant à eux, soumis à une cotisation annuelle de 100 \$.

Par conséquent, l'Autorité recommande :

- **de maintenir le système actuellement en place au Québec, soit celui d'un Fonds d'indemnisation administré au sein du régulateur** : les délais de traitement sont minimisés et le régulateur bénéficie d'un savoir-faire significatif lié à la synergie des responsabilités (connaissance des dossiers, des problématiques, etc.);
- **des modifications réglementaires afin de rendre les règles d'admissibilité des réclamations plus claires pour le grand public**, notamment en ce qui concerne le délai pour formuler une réclamation, le montant de la perte admissible ainsi que les règles de preuve et de procédure.

## 6. LES PRODUITS, LES INTERMÉDIAIRES ET LES GESTES COUVERTS PAR LE FONDS D'INDEMNISATION (ENJEU 6)

### 6.1 Contexte

Dans tous les systèmes d'indemnisation recensés, l'admissibilité des réclamations est balisée par des règles et le consommateur doit démontrer qu'il a fait preuve d'une diligence raisonnable.

Au Québec, de manière générale, une réclamation au Fonds d'indemnisation est admissible lorsque :

- La réclamation a été présentée dans l'année de la connaissance de la fraude, de la manœuvre dolosive ou du détournement de fonds allégué;
- Les agissements reprochés ont été commis par des intermédiaires de marché qui cotisent au Fonds d'indemnisation, c'est-à-dire par des représentants encadrés par la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* ou par des représentants de courtiers en épargne collective ou en plans de bourses d'études encadrés par la *Loi sur les valeurs mobilières*.
- Les produits ou services financiers visés par la réclamation sont des produits ou services que l'intermédiaire de marché pouvait légalement offrir dans les limites de son certificat ou de son inscription;
- Les agissements reprochés correspondent à une fraude, à une manœuvre dolosive ou à un détournement de fonds, des agissements qui ont un caractère intentionnel. Les manquements aux obligations professionnelles, les erreurs, les mauvais conseils ou la négligence sont couverts par l'assurance de responsabilité professionnelle que les intermédiaires sont tenus de détenir.

Depuis sa création en 1999, le Fonds d'indemnisation a reçu 4 633 réclamations totalisant 283 millions de dollars.

De ce nombre, 1 399 réclamations respectaient les critères d'accessibilité et ont donné lieu à un versement de 49 millions de dollars, soit environ 62 % des 79 millions de dollars réclamés.

TABLEAU 2

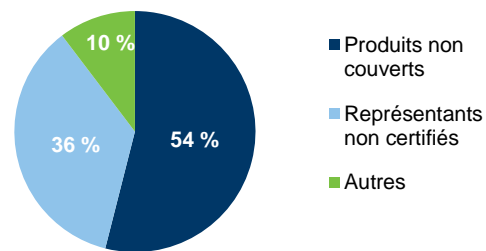
Réclamations au Fonds entre le 1<sup>er</sup> octobre 1999 et le 31 mars 2011<sup>11</sup>  
(en nombre et en millions de dollars)

Décision	Nb de réclamations	Montant réclamé	Montant versé
Accueillies	1 399	79 M \$	49 M \$
Rejetées	3 234	204 M \$	- \$
Total	4 633	283 M \$	49 M \$

Toutefois, 3 234 réclamations ont été rejetées parce qu'elles ne respectaient pas les critères d'admissibilité du Fonds d'indemnisation. Les principaux motifs de rejet des demandes sont la vente de produits non couverts par le Fonds (54 % des rejets) et l'implication d'intermédiaires non certifiés ou non inscrits<sup>12</sup> (36 % des rejets).

GRAPHIQUE 12

Répartition des principaux motifs de rejet des réclamations présentées au Fonds entre le 1<sup>er</sup> octobre 1999 et le 31 mars 2011  
(en pourcentage)



<sup>11</sup> L'écart entre les réclamations de 79 millions de dollars et les montants versés de 49 millions de dollars s'explique principalement par l'application d'un plafond de 200 000 \$ (indemnité maximale) et par le fait que le Fonds d'indemnisation ne verse pas d'indemnités pour les dommages moraux, les rendements perdus, les frais de rachat, les honoraires d'avocats et autres montants que certains consommateurs ajoutent parfois à leur réclamation.

<sup>12</sup> Ce motif de refus inclut les demandes d'indemnisation rejetées en raison de l'implication d'intermédiaires non certifiés, non-inscrits ou inscrits mais qui ne cotisent pas au Fonds, de même que celles rejetées pour le motif que la fraude alléguée a été réalisée en dehors du réseau de distribution, sans tenir compte de la présence d'un intermédiaire.

Or, même si tout système d'indemnisation doit comporter des limites et même s'il est impossible d'envisager un programme de protection sans encadrement, les refus sont souvent une cause d'insatisfaction à l'égard du Fonds d'indemnisation.

L'étendue de la couverture offerte par le Fonds d'indemnisation peut être examinée sous quatre axes : les intermédiaires couverts, les produits couverts, les gestes posés et le montant de l'indemnité maximale (plafond).

### 6.1.1 Les intermédiaires de marché couverts

Actuellement, le Fonds d'indemnisation ne couvre pas tous les intermédiaires de marché. Ainsi, seuls les consommateurs qui traitent avec les intermédiaires encadrés par la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* ou avec les représentants de courtiers en épargne collective ou en plans de bourses d'études encadrés par la *Loi sur les valeurs mobilières* sont susceptibles de recevoir une indemnité du Fonds d'indemnisation.

Les courtiers en placement ainsi que les gestionnaires de fonds ne sont pas couverts.

### 6.1.2 Les produits couverts

Pour que les agissements frauduleux d'un intermédiaire de marché soient couverts par le Fonds d'indemnisation, ces agissements doivent concerner des produits ou des services que l'intermédiaire avait le droit d'offrir. En d'autres termes, le réclamant doit démontrer que ces agissements se situent dans les limites permises par le certificat ou l'inscription de l'intermédiaire, c'est-à-dire dans le cadre de ses fonctions autorisées par l'Autorité.

Comme indiqué dans le graphique 12, le motif le plus fréquent de refus des réclamations concerne des agissements qui se situent en dehors des actes permis par le certificat ou l'inscription octroyée à l'intermédiaire par l'Autorité.

### 6.1.3 Les agissements susceptibles de donner droit à une indemnité

Actuellement, le champ d'application du Fonds d'indemnisation est limité aux agissements qui sont jugés intentionnels et que le fraudeur commet volontairement, soit :

- la fraude;
- les manœuvres dolosives; et
- les détournements de fonds.

Ces agissements intentionnels ne sont généralement pas couverts par l'assurance de responsabilité professionnelle des intermédiaires.

D'autres gestes susceptibles d'avoir des conséquences négatives pour le consommateur, tels les manquements aux obligations, les erreurs, les mauvais conseils ou la négligence, ne sont pas garantis par le Fonds d'indemnisation. Ces agissements sont plutôt couverts par l'assurance de responsabilité professionnelle que les intermédiaires ont l'obligation de détenir afin d'obtenir le droit d'exercer au Québec.

La faute lourde n'est pas davantage garantie par le Fonds d'indemnisation. Par ailleurs, sa couverture par les contrats d'assurance de responsabilité a donné lieu à de nombreuses discussions. Le débat sur la couverture de la faute lourde par l'assurance de responsabilité s'est d'ailleurs récemment transporté devant les tribunaux supérieurs<sup>13</sup>.

D'aucuns sont d'avis que l'assurance de responsabilité doit couvrir la faute lourde des intermédiaires, sans faire de distinction quant au type de faute commise. D'autres prétendent que la faute lourde revêt un caractère intentionnel et que, par conséquent, elle ne devrait pas être couverte par l'assurance de responsabilité des intermédiaires. Un nombre croissant

<sup>13</sup> *Souscripteurs du Lloyd's c. Alimentation Denis & Mario Guillemette inc.*, 2012 QCCA 1376, demande d'autorisation d'appel rejetée par la Cour suprême le 4 avril 2013 (dossier 35011); *Audet c. Transamerica Life Canada*, 2012 QCCA 1746, demande d'autorisation d'appel rejetée par la Cour suprême le 4 avril 2013 (dossier 35098).



d'assureurs de responsabilité tend d'ailleurs à refuser de couvrir la faute lourde.

Le sixième enjeu consiste donc à déterminer l'étendue appropriée de la couverture offerte par le Fonds d'indemnisation. Pour ce faire, il faut, notamment, examiner les coûts et les impacts économiques qui en découlent, ainsi que les enjeux relatifs à la responsabilisation des consommateurs et intermédiaires de marché.

## 6.2 Réponses aux questions posées

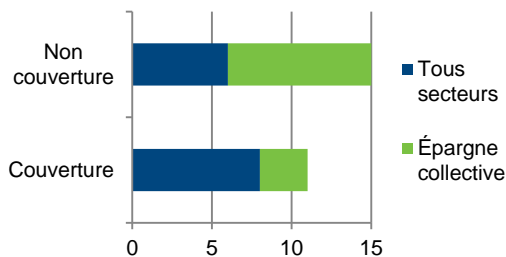
### QUESTION 14.

**Les agissements couverts devraient-ils comprendre les actes commis à l'extérieur des limites permises par le certificat ou l'inscription de l'intermédiaire? Par exemple, les agissements d'un représentant en assurance de personnes commettant une fraude en épargne collective devraient-ils être couverts par le Fonds d'indemnisation?**

Sur l'ensemble des 31 mémoires, 26 ont formulé une réponse à cette question. Sur les 26 répondants, 11 se sont montrés **favorables** à la couverture des actes commis à l'extérieur des limites permises par le certificat ou l'inscription de l'intermédiaire. Les 15 autres se sont plutôt montrés **défavorables** à cet élargissement, privilégiant le statu quo. Fait intéressant, 9 de ces 15 répondants proviennent du secteur de l'épargne collective.

### GRAPHIQUE 13

Répartition des répondants : Couverture des actes commis à l'extérieur des limites du permis (en nombre)



Pour les répondants **en faveur de l'élargissement de la couverture**, il faut éviter d'imposer au consommateur le fardeau

de distinguer les produits offerts et de déterminer si son représentant avait le droit de les lui offrir, compte tenu du permis qu'il détient. Selon eux, les consommateurs ont peu de points de repère en la matière et il peut s'avérer difficile, voire impossible, pour eux de comprendre un produit et son mode de distribution. Pour ces répondants, le Fonds devrait indemniser les consommateurs floués, sans tenir compte de la nature du produit qui leur a été vendu.

Pour les répondants **en défaveur de cet élargissement**, l'argument principal en est un de responsabilisation des consommateurs. Pour eux, plus on augmente les paramètres d'indemnisation, plus on désresponsabilise les consommateurs. Ils se montrent généralement d'avis que les consommateurs ont l'obligation minimale de vérifier l'inscription et le champ d'activité de leur représentant.

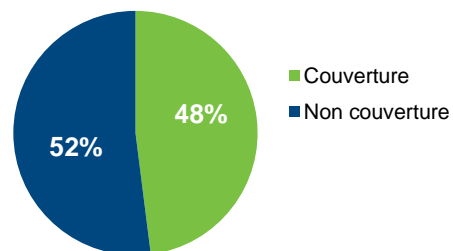
### QUESTION 15.

**Devrait-on élargir la couverture du Fonds d'indemnisation à tous les intervenants inscrits à l'Autorité, y compris aux courtiers en placements et aux gestionnaires de fonds?**

Les réponses à cette question sont très partagées. Sur les 27 mémoires ayant formulé une réponse à cette question, 13 répondants (48%) se sont prononcés **en faveur de l'élargissement** de la couverture du Fonds d'indemnisation aux courtiers en placement et aux gestionnaires de fonds. En revanche, 14 répondants se sont **opposés à cette suggestion**.

### GRAPHIQUE 14

Répartition des répondants : Couverture des gestionnaires de fonds et courtiers en placement (en pourcentage)



Les répondants **en faveur** de l'élargissement de la couverture se montrent généralement d'opinion que la couverture du Fonds d'indemnisation doit s'étendre à toute la chaîne de distribution de produits financiers. Leurs réponses ne sont cependant pas davantage motivées.

Les répondants **en défaveur** de l'élargissement de la couverture évoquent surtout des préoccupations au niveau des coûts supplémentaires qu'entraînerait une étendue de la couverture. Plusieurs se sont dits préoccupés par l'impact que cet ajout aurait sur l'équilibre et le financement équilibrable du Fonds d'indemnisation.

D'autres ont argumenté que les courtiers en placement et les gestionnaires de fonds étaient déjà suffisamment couverts par les mécanismes d'indemnisation déjà existants dans l'industrie des valeurs mobilières. Pour eux, une contribution des courtiers en placement et des gestionnaires de fonds au Fonds d'indemnisation constituerait un doublement des protections et des coûts qui ne servirait ni les consommateurs, ni les intermédiaires.

Indépendamment de leur position, certains répondants ont rappelé que le taux de cotisation au Fonds d'indemnisation devrait être établi en fonction des réclamations payées par le Fonds parmi les divers secteurs ou disciplines.

D'autres ont également réitéré que seuls les intervenants qui ont un contact direct avec les consommateurs devraient être couverts par le Fonds d'indemnisation.

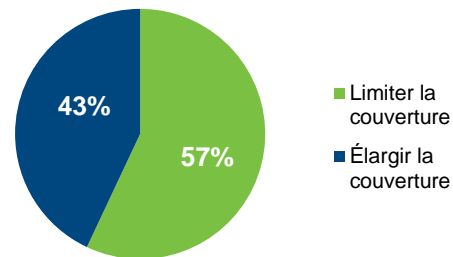
#### QUESTION 16.

**Devrait-on limiter la couverture du Fonds d'indemnisation aux agissements actuellement couverts, soit la fraude, la manœuvre dolosive et le détournement de fonds?**

Ici encore, les réponses à cette question sont très partagées. En effet, sur les 23 répondants s'étant prononcés sur la question, 13 (57%) préconisent de **limiter la couverture** du Fonds d'indemnisation aux agissements actuellement couverts alors que 10 (43%) préconisent **d'élargir la couverture** à d'autres agissements.

#### GRAPHIQUE 15

Répartition des répondants : Limitation aux agissements actuellement couverts (en pourcentage)



Certains des répondants **en faveur d'une limitation de la couverture** soutiennent que le Fonds d'indemnisation a été créé pour pallier les lacunes réglementaires dans la protection des consommateurs. Pour eux, la couverture actuelle du Fonds est suffisante et devrait se limiter à cette problématique.

Pour certains des répondants **en faveur de l'élargissement de la couverture**, la faute lourde et la négligence grossière devraient être couvertes par le Fonds d'indemnisation.

Par ailleurs, certains des répondants, indépendamment de leur réponse quant à la possibilité d'élargir la couverture du Fonds, soutiennent que l'indemnisation des consommateurs devrait être liée à l'insolvabilité des entreprises. Pour eux, une couverture basée sur l'insolvabilité est une solution intéressante, puisqu'elle permet une indemnisation sans nécessité de qualifier les actes ou agissements qui ont causé le dommage subi par le consommateur.

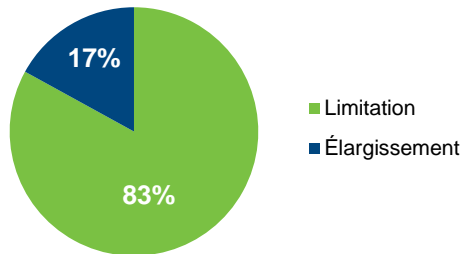
#### QUESTION 17.

**Devrait-on, au contraire, élargir l'éventail des agissements donnant droit à une indemnisation pour couvrir, notamment, la faute lourde, les erreurs, les omissions, ou tout autre manquement?**

Cette question est intimement liée à la précédente. Cependant et de façon étonnante, les réponses formulées pour ces deux questions ne concordent pas. En effet, sur les 23 intervenants ayant formulé une réponse à cette question, 19 (83%) se sont prononcés **contre l'idée de couvrir tout manquement**, alors que quatre (17%) seulement ont appuyé l'idée que **tous les manquements devraient être couverts**.

## GRAPHIQUE 16

Répartition des répondants : Élargissement de la couverture à d'autres agissements (en pourcentage)



Les répondants qui se sont prononcés en **défaveur de l'élargissement** de la couverture du Fonds d'indemnisation à d'autres agissements sont d'avis qu'il faut éviter de dupliquer la couverture généralement offerte par l'assurance de responsabilité des intermédiaires. Pour eux, la faute lourde et la négligence, notamment, devraient demeurer du ressort exclusif de l'assurance.

Quant aux répondants en **faveur de l'élargissement** de la couverture du Fonds d'indemnisation à d'autres agissements, ils se sont montrés d'avis que cet élargissement devrait se limiter à la faute lourde et à la négligence grossière.

## QUESTION 18.

**Le cas échéant, quelles en seraient les conséquences? Y aurait-il, par exemple, des risques de chevauchement avec d'autres programmes d'indemnisation ou avec les régimes d'assurance de responsabilité professionnelle?**

Pour 89% de répondants (16 sur 18), l'élargissement de l'éventail d'agissements couverts par le Fonds d'indemnisation entraînerait nécessairement des **conséquences non souhaitables**.

Pour plusieurs d'entre eux, un tel élargissement aurait pour effet de faire augmenter de façon substantielle les réclamations au Fonds et, par voie de conséquence, les coûts liés au Fonds. Ils se montrent également d'opinion qu'un tel élargissement créerait des chevauchements de couverture ainsi que des conflits entre les

différents mécanismes de protection actuellement en place, en plus d'augmenter les risques de déresponsabilisation.

## 6.3 Conclusion

Mentionnons d'emblée que les réponses formulées sur cet enjeu sont très partagées, et ce, indépendamment du secteur de provenance des répondants. Conséquemment, il est difficile de dégager de la consultation une tendance claire relativement à ce que devrait être l'étendue de la couverture du Fonds d'indemnisation.

Par ailleurs, précisons qu'il existe, de l'avis de l'Autorité, certaines limites à ne pas franchir en matière d'indemnisation :

- les aléas et les fluctuations du marché;
- les activités personnelles des intermédiaires de marché;
- la fraude des sociétés émettrices;
- les investissements illicites;
- les activités effectuées par des personnes non certifiées ou non inscrites.

Certains ajustements pourraient toutefois être envisagés en vue d'adapter la couverture du Fonds d'indemnisation aux besoins des consommateurs et de l'industrie, notamment, au niveau des intermédiaires couverts, des produits couverts et des actes ou agissements couverts.

## Les intermédiaires couverts

La question de la couverture des courtiers en placement et des gestionnaires de fonds a généré des réponses très partagées.

Selon une estimation préliminaire, la décision d'**élargir la couverture aux courtiers en placements** pourrait augmenter le coût annuel du Fonds d'indemnisation de 3 millions de dollars et permettre de couvrir 11 000 intermédiaires additionnels.

Actuellement, les courtiers en placements contribuent au Fonds canadien de protection des épargnants (FCPE). S'ils étaient couverts par le Fonds d'indemnisation, cette couverture ne viendrait pas remplacer celle du FCPE. Elle s'y ajouterait et risquerait de causer un chevauchement et un

dédoublément. Par ailleurs, une telle approche risquerait de désharmoniser un domaine qui est déjà hautement harmonisé.

Qui plus est, l'Autorité n'est actuellement pas en mesure de formuler des recommandations sur cette proposition car il s'agit d'un enjeu complexe qui nécessiterait des travaux additionnels impliquant, notamment, l'Organisme canadien de réglementation du commerce des valeurs mobilières.

Quant à la possibilité d'élargir **la couverture aux gestionnaires de fonds d'investissement**, soulignons que depuis la création du Fonds d'indemnisation, des mesures de renforcement réglementaire ont été mises en place en vue de baliser la pratique des gestionnaires de fonds d'investissement. Notamment, depuis 2009, les gestionnaires de fonds d'investissement sont tenus de s'inscrire auprès de l'Autorité pour pouvoir exercer leurs activités. Cette nouvelle catégorie d'inscription vise à s'assurer que les gestionnaires de fonds répondent à des normes de compétence, d'intégrité et de solvabilité pour exercer adéquatement leurs fonctions.

Au surplus, comme certains intervenants l'ont mentionné, le rôle du gestionnaire de Fonds dans la chaîne de distribution des produits financiers en est un de « manufacturier ». Il n'a pas de contact avec le public et n'agit pas comme conseiller auprès des consommateurs.

En fait, le gestionnaire de fonds qui désire placer directement les parts du fonds d'investissement auprès des consommateurs doit s'inscrire comme courtier. De même, le gestionnaire de fonds qui désire donner des conseils sur le fonds d'investissement doit s'inscrire comme gestionnaire de portefeuille.

Or, le Fonds d'indemnisation a pour mission d'indemniser les consommateurs floués dans le cadre de l'offre de produits, donc dans un contexte de distribution de produits et de services financiers et non dans un contexte de « manufacture » de produits.

Du reste, toujours selon une estimation préliminaire, la décision d'**élargir la couverture aux gestionnaires** de fonds d'investissement coûterait, pour sa part,

7,5 millions de dollars et permettrait de couvrir 92 gestionnaires de fonds d'investissement, ce qui représente un coût d'environ 81 500 \$ par gestionnaire de fonds d'investissement. L'augmentation des coûts associés à cette nouvelle catégorie d'« intermédiaires » risquerait d'être indirectement transférée aux consommateurs par le biais des divers frais de gestion associés aux produits et d'avoir un effet négatif sur la rentabilité de leurs investissements.

Par ailleurs, dans le cadre de la présente consultation, l'Autorité a été incapable de dégager un consensus sur la question de la couverture, par le Fonds d'indemnisation, des courtiers en placements et des gestionnaires de fonds d'investissement.

Par conséquent et compte tenu des coûts importants associés à un pareil élargissement de la couverture du Fonds d'indemnisation, l'Autorité recommande :

- de maintenir le champ d'application actuel du Fonds d'indemnisation en ce qui a trait aux intermédiaires couverts.**

#### Les produits couverts

Comme mentionné précédemment, le motif le plus fréquent de refus des réclamations concerne des agissements qui se situent en dehors des actes permis par le certificat ou l'inscription octroyés à l'intermédiaire par l'Autorité.

Or, puisque le monde de la finance est en constante évolution et que les produits sont de plus en plus nombreux et complexes, le consommateur peut éprouver certaines difficultés à cerner avec justesse les produits et services que l'intermédiaire est, dans les faits, autorisé à lui offrir.

Qui plus est, au cours des dernières années, l'Autorité a mis beaucoup d'emphasis sur l'importance, pour les consommateurs, de vérifier que leur représentant est inscrit auprès de l'Autorité. Les campagnes de sensibilisation contre la fraude, destinées aux consommateurs québécois, sont de bons exemples de l'importance qu'accorde l'Autorité à cette démarche préliminaire.

Conséquemment, il est souhaitable de fournir une protection aux consommateurs, dès lors qu'ils font affaire avec un intermédiaire dûment certifié ou inscrit dans l'une des disciplines couvertes par le Fonds, peu importe que la réclamation concerne des agissements qui se situent en dehors des actes permis par le certificat ou l'inscription octroyés par l'Autorité.

Selon une estimation préliminaire, l'élargissement du champ d'application du Fonds d'indemnisation à des agissements commis en dehors des actes permis par le certificat ou l'inscription de l'intermédiaire augmenterait les coûts du Fonds d'indemnisation de 4,9 millions de dollars<sup>14</sup>.

Par conséquent, l'Autorité recommande :

- **des modifications législatives en vue d'appliquer les mécanismes d'indemnisation à toute fraude, manœuvre dolosive ou détournement de fonds commis par un intermédiaire, à l'occasion de l'exercice de ses activités et indépendamment de la nature des produits offerts, dans la mesure où ce dernier est inscrit auprès de l'Autorité et qu'il cotise au Fonds d'indemnisation.** Il s'agit d'étendre le champ d'application actuel du Fonds d'indemnisation en ce qui a trait aux produits couverts, de façon à ce qu'un consommateur puisse être indemnisé même si la réclamation concerne des agissements qui se situent en dehors des actes permis par le certificat ou l'inscription octroyés par l'Autorité. Le champ d'application proposé est cependant limité aux agissements professionnels et exclut les actes de nature personnelle.

#### Les agissements couverts

Dans le cadre de la consultation, trois questions ont été posées en lien avec cet élément.

Malheureusement, et tel qu'indiqué précédemment, les réponses à ces

différentes questions ne concordent pas et sont même, parfois, contradictoires. Il n'est donc pas possible de tracer une tendance claire à cet égard.

Mentionnons que l'élargissement de la couverture du Fonds d'indemnisation, pour inclure les **erreurs et les omissions**, entraînerait un coût correspondant au risque assumé actuellement par les assureurs de responsabilité des intermédiaires, dans la mesure où ces actes ne demeurent pas couverts par ces assureurs. Il s'agirait alors d'un déplacement du risque (c'est-à-dire des coûts et des cotisations) et non d'un risque additionnel supporté par l'industrie.

Cependant, si les contrats d'assurance de responsabilité continuaient de couvrir ces agissements, un tel élargissement aurait pour effet de causer un chevauchement entre la protection offerte par le Fonds d'indemnisation et celle offerte par l'assurance de responsabilité.

De plus, pareil chevauchement aurait vraisemblablement pour effet de transférer au Fonds d'indemnisation un certain nombre des réclamations destinées aux assureurs de responsabilité en raison, notamment, du caractère simplifié et peu coûteux de son mécanisme de réclamation. Un tel transfert aurait certes des effets significatifs sur les coûts du Fonds.

En considération de ce qui précède, l'Autorité est d'avis que l'élargissement de la couverture du Fonds d'indemnisation, pour inclure les erreurs et les omissions, n'est pas opportun ni souhaitable.

Quant à la couverture de la **faute lourde** par le Fonds d'indemnisation, il ne s'agit pas d'une avenue envisagée. En effet, l'Autorité est d'avis que la faute lourde est et doit demeurer du ressort de l'assurance de responsabilité. La réglementation applicable prévoit d'ailleurs que l'assurance de responsabilité des intermédiaires doit couvrir leur faute, sans égard au type de faute commise<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Ces évaluations n'incluent pas de marge de manœuvre pour incertitude, ni pour l'accumulation d'une réserve.

<sup>15</sup> *Règlement sur les valeurs mobilières* (c. V-1.1, r. 50, article 193, *Règlement sur l'exercice des activités des représentants* (c. D-9.2, r. 10), article 17 et *Règlement sur le cabinet, le représentant autonome et la société autonome* (c. D-9.2, r. 2), article 29

Néanmoins, le débat des dernières années concernant la couverture de la faute lourde par les contrats d'assurance de responsabilité des intermédiaires a révélé une difficulté d'interprétation qui doit être clarifiée dans une optique de protection des consommateurs. En effet, dans la mesure où la faute lourde n'est pas indemnisable par le Fonds d'indemnisation, il faut éviter que le consommateur se retrouve dans une situation de vide de protection dans l'éventualité où l'assureur de responsabilité refuserait de couvrir cette faute lourde.

Par conséquent, l'Autorité recommande :

- de maintenir le champ d'application actuel du Fonds d'indemnisation en ce qui a trait aux agissements couverts;
- de s'assurer que la faute lourde non intentionnelle est couverte par les contrats d'assurance de responsabilité des intermédiaires.

## 7. LE FINANCEMENT DU FONDS D'INDEMNISATION ET LES MESURES D' ATTÉNUATION DES COÛTS (ENJEU 7)

### 7.1 Contexte

Les besoins annuels moyens de financement du Fonds d'indemnisation sont estimés à 5 millions de dollars et ne requièrent actuellement aucune contribution directe de la part des consommateurs.

Le Fonds d'indemnisation est alimenté par trois sources :

- les cotisations des entreprises regroupant les intermédiaires de marché couverts (93 % des revenus du Fonds d'indemnisation depuis sa création en 1999);
- les sommes recouvrées grâce aux recours subrogatoires intentés par l'Autorité (5 % des revenus du Fonds d'indemnisation depuis sa création en 1999);
- les revenus d'intérêt (2 % des revenus du Fonds d'indemnisation depuis sa création en 1999).

Il est à noter que le taux de cotisation exigé de l'industrie ne prévoit pas l'accumulation d'une réserve. Les cotisations s'ajustent au gré des besoins financiers du Fonds. Ainsi, lorsqu'il y a peu de réclamations, les taux de cotisation peuvent être très bas. Cependant, lorsque survient une fraude majeure, les taux de cotisation peuvent atteindre des montants significatifs, comme ce fut le cas au cours des dernières années.

Plusieurs mesures peuvent être envisagées en vue d'atténuer la pression financière qui s'exerce sur le Fonds d'indemnisation. Quatre de ces mesures sont examinées : la franchise, la coassurance, la caution et la diminution du plafond de l'indemnité.

#### 7.1.1 Survol des mesures d'atténuation des coûts

##### a) La franchise

La franchise est la portion du risque que l'assuré (ou le réclamant) conserve à sa charge. L'imposition d'une franchise aurait pour conséquence qu'une victime de fraude

ne serait pas indemnisée pour la première tranche de sa perte financière.

Ce mécanisme est souvent utilisé en assurance de dommages (par exemple : le consommateur assume les premiers 250 \$ ou 500 \$ de dommages en cas d'accident avec son automobile).

La mise en œuvre d'une franchise pourrait permettre de responsabiliser les consommateurs et de réduire le nombre et le coût des réclamations.

##### b) La coassurance

La coassurance est le pourcentage du coût de la réclamation qui est à la charge de l'assuré (ou du réclamant).

Avec l'introduction d'une coassurance, la victime de fraude devrait assumer un pourcentage de la réclamation admissible, jusqu'à concurrence du montant de l'indemnité maximale. À titre d'exemple, si une coassurance de 10 % était retenue, la victime recevrait 90 % de l'indemnité prévue et devrait donc assumer le 10 % restant.

Bien qu'elle n'aurait pas pour effet de réduire le nombre de réclamations, la mise en œuvre d'une coassurance pourrait permettre de responsabiliser les consommateurs et de réduire le coût des réclamations.

##### c) Le cautionnement

Le cautionnement est une garantie qui sert à rembourser les sommes dues à un créancier lorsque le débiteur fait défaut de s'acquitter de ses obligations.

À titre d'exemple, le *Règlement sur les agents de voyage* (c. A-10, r. 1) exige de la part de l'agent de voyages qu'il soit muni d'un cautionnement individuel pour garantir, à l'endroit de ses clients, l'exécution des obligations nées des mandats qui lui sont confiés. Le cautionnement vise, notamment, le remboursement au client d'une somme qu'il a versée à l'agent de voyages pour la prestation d'un service qui n'a pas été fourni.

Dans le cas précis du Fonds d'indemnisation, l'existence d'un cautionnement signifierait qu'en cas de fraude, la somme mise en caution servirait, en priorité, à financer l'indemnisation des victimes.

Le cautionnement aurait l'avantage de réduire le risque financier du Fonds, sans affecter l'indemnisation des victimes.

#### d) Le montant de l'indemnité maximale (plafond)

Dans le cadre de l'analyse de l'Enjeu 3, la question du plafond d'indemnisation a été abordée sous un angle essentiellement idéologique : celui de l'objectif fondamental poursuivi par l'indemnisation des victimes de crimes financiers.

Or, ce sujet peut également être analysé sous un angle davantage économique. En effet, le montant de l'indemnité maximale pourrait être revu à la baisse. Cette mesure permettrait d'atténuer les coûts du programme d'indemnisation et constituerait un incitatif à la diligence et à la responsabilisation des consommateurs. Au même titre que la franchise, cette mesure serait susceptible de réduire le nombre de réclamations admissibles.

Il convient cependant de noter qu'un niveau de plafond trop bas pourrait entrer en contradiction avec l'objectif fondamental du Fonds d'indemnisation.

Le septième enjeu consiste donc à déterminer l'équilibre entre l'étendue de la couverture du Fonds et ses coûts. Il consiste également à déterminer s'il est opportun d'envisager des mesures visant à limiter ces coûts et la variabilité du taux de cotisation en cas de fraude.

## 7.2 Réponses aux questions posées

### QUESTION 19.

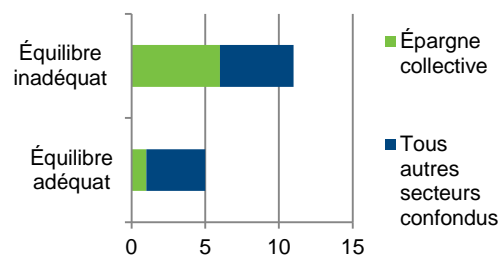
**L'équilibre actuel est-il adéquat entre l'étendue de la couverture du Fonds, ses coûts et conséquences économiques, ainsi que ses impacts potentiels sur le comportement des consommateurs et intermédiaires de marché? Sinon, cet équilibre devrait-il être modifié et quelles**

### **seraient les conséquences de cette modification?**

Les réponses obtenues à cette question, bien que peu nombreuses, sont plutôt tranchées. En effet, sur les 17 intervenants ayant formulé une réponse à cette question, 12 répondants ont dit considérer que l'équilibre entre l'étendue de la couverture et ses coûts, ses conséquences économiques ainsi que ses impacts potentiels sur les comportements des consommateurs et intermédiaires, est **inadéquat**. Cinq répondants ont, au contraire formulé l'opinion que cet équilibre est **adéquat**.

#### GRAPHIQUE 17

Répartition des répondants : Équilibre coût/couverture du Fonds (en nombre)



La majorité des répondants est donc d'avis que l'équilibre est **inadéquat**. Cependant, les explications à l'appui de cette position ne permettent pas de cerner exactement en quoi cet équilibre est inadéquat et comment il devrait être modifié.

Néanmoins, plusieurs répondants ont formulé l'opinion que le Fonds n'était pas équitable et que, pour remédier à cette iniquité, les cotisations devraient être déterminées en fonction du risque que représente chaque cotisant.

De même, plusieurs répondants ont suggéré qu'il devrait y avoir une amélioration des mesures de prévention de la fraude financière, cette amélioration passant par une bonification des programmes d'information et d'éducation et par un resserrement de la supervision des intermédiaires inscrits auprès de l'Autorité.



Du reste, il est intéressant de noter que les répondants qui se montrent d'avis que l'équilibre actuel est **adéquat** ont, comme les autres, formulé l'idée que l'éducation des consommateurs et l'encadrement des intermédiaires sont des éléments essentiels au maintien de cet équilibre.

**QUESTION 20.**

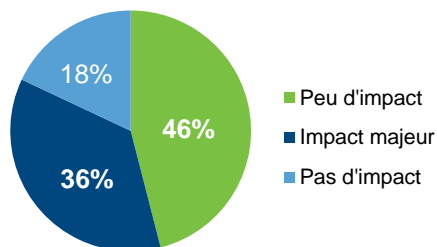
**Quels peuvent être les impacts sur la disponibilité et la qualité des produits financiers, tant au niveau des rendements attendus qu'au niveau des risques à supporter et de leurs caractéristiques aux fins de diversification?**

Très peu d'intervenants ont formulé une réponse à cette question. En effet, seuls 11 mémoires sur les 31 retenus aux fins d'analyse ont abordé cette question.

Sur ces 11 répondants, quatre (36%) ont dit considérer que les coûts rattachés au mécanisme d'indemnisation sont susceptibles d'avoir un **impact majeur** sur la disponibilité et la qualité des produits financiers. Cinq (46%) se sont dits d'avis que ces coûts auraient **peu d'impact** alors que deux répondants (18%) ont mentionné que ces coûts n'auraient **aucun impact**.

**GRAPHIQUE 18**

Répartition des répondants : Impact sur la disponibilité et la qualité des produits (en pourcentage)



Les répondants qui ont formulé l'opinion que les coûts rattachés au Fonds sont susceptibles d'avoir un **impact (majeur ou mineur)** sur la disponibilité et la qualité des produits offerts aux consommateurs québécois ont pour principale préoccupation leur effet sur le rendement des produits offerts aux Québécois.

En effet, ces répondants expliquent que les coûts liés à l'indemnisation se répercutent sur la tarification des produits et services financiers puisqu'ils sont généralement imputés aux consommateurs, par le biais des divers frais de gestion associés aux produits.

Pour eux, une augmentation de la protection, menant à une augmentation des coûts de financement du Fonds d'indemnisation, entraînerait une hausse des coûts liés à l'offre des produits, les rendant ainsi moins concurrentiels et attractifs. Sans avoir d'effet sur la qualité des produits comme telle, cette majoration des coûts aurait un effet direct sur leur disponibilité, tout en étant susceptible d'affecter leur rentabilité.

**QUESTION 21.**

**Y a-t-il lieu de mettre en œuvre des mesures visant à limiter les coûts et à rehausser le degré de responsabilisation des consommateurs et des intermédiaires de marché? Si oui, quelles mesures devraient être privilégiées et pourquoi? Quels seraient les avantages et inconvénients de telles mesures? Quels seraient les impacts à rechercher ou à éviter?**

Cette question a suscité 22 réponses de la part des intervenants qui ont participé à la consultation. De ce nombre, 19 répondants (86%) sont favorables à l'idée de **mettre en place des mesures visant à limiter les coûts et à rehausser le degré de responsabilisation** des consommateurs et des intermédiaires, alors que les trois autres répondants (14%) considèrent que les **mesures actuelles sont adéquates**.

Les répondants, qui ont formulé l'opinion que **des mesures devaient être mises en place pour limiter les coûts et rehausser la responsabilisation**, ont proposé plusieurs solutions. Il faut noter que certains répondants ont proposé plus d'une mesure. Les principales propositions sont les suivantes :

- six répondants ont mentionné que la meilleure mesure pour limiter les coûts et responsabiliser les consommateurs et les intermédiaires consiste en la prévention et l'éducation;

- trois répondants ont mentionné qu'il devrait y avoir une utilisation plus agressive des recours subrogatoires;
- trois répondants se sont montrés en faveur d'une coassurance;
- deux répondants ont formulé l'idée que les amendes perçues pourraient servir au financement du Fonds;
- deux répondants ont plaidé en faveur d'un programme d'encouragement à la dénonciation et de protection des dénonciateurs;
- un répondant a rappelé qu'un registre centralisé serait bénéfique;
- un répondant s'est dit en faveur de l'imposition d'une franchise.

**QUESTION 22.**

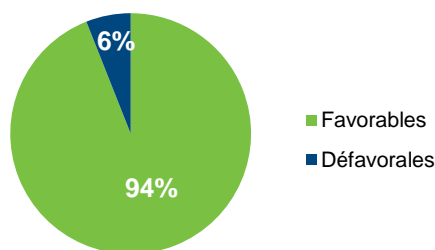
Dans quelle mesure le Fonds d'indemnisation devrait-il se doter de mesures de capitalisation, de façon à assurer sa pérennité et limiter la variabilité du taux de cotisation en cas de fraude majeure?

Peu d'intervenants se sont prononcés sur cette question. En effet, sur l'ensemble des mémoires retenus, seuls 18 répondants ont formulé une réponse à cette question précise.

Sur ces 18 répondants, 17 (94%) se sont prononcés **en faveur** de l'adoption de mesures de capitalisation et un répondant (6%) s'est prononcé **en défaveur** de l'adoption de telles mesures.

**GRAPHIQUE 19**

Répartition des répondants : Adoption de mesures de capitalisation (en pourcentage)



Pour la majorité, le Fonds devrait adopter une approche préventive lui permettant de se doter d'une réserve en cas de fraude

majeure. Pour ce faire, on suggère, notamment, de fixer un niveau de cotisations un peu plus élevé que nécessaire, de façon à limiter la variabilité du taux de cotisation et à assurer la pérennité du Fonds.

**7.3 Conclusion**

Une indemnisation trop généreuse est susceptible de produire des effets négatifs sur la responsabilisation des consommateurs et des intermédiaires.

Une tarification trop élevée ou mal conçue peut, comme certains répondants l'ont mentionné, avoir plusieurs effets défavorables, tels:

- une offre moins attrayante et moins diversifiée de produits financiers;
- un rendement à long terme plus faible pour les épargnants québécois et une limitation des possibilités de diversification;
- un secteur financier québécois moins dynamique que dans le reste du Canada.

Des mesures d'atténuation des coûts pourraient toutefois permettre de stabiliser, voire de diminuer, le taux de cotisation au Fonds d'indemnisation.

Ces mesures pourraient également amener les consommateurs à adopter des comportements plus prudents, puisqu'ils assumeraient une plus grande part du risque financier associé à une fraude.

La question relative aux mesures d'atténuation des coûts (question 21) a suscité plusieurs réponses et suggestions de la part des intervenants.

Par contre, la consultation n'a pas permis de dégager un consensus sur la mesure d'atténuation des coûts qui devrait être privilégiée.

Or, on sait que ces mesures produiraient des impacts sur les coûts et/ou le nombre de réclamations admissibles au Fonds d'indemnisation, tel qu'illustré ci-après.

## Franchise

L'impact d'une franchise sur les coûts et le nombre de réclamations admissibles à une indemnisation est directement relié au montant de franchise retenu.

En effet, l'imposition d'une franchise a pour conséquence qu'une victime n'est pas indemnisée pour la première tranche de sa perte. Par conséquent, la mise en œuvre d'une franchise a pour effet de réduire le nombre de réclamations et a un impact direct sur les petites réclamations. Par exemple, si la victime assume les premiers 1 000\$ ou 2 000\$ de la perte financière subie, elle pourrait être privée de toute indemnité si sa réclamation est inférieure au montant de la franchise retenu.

Le Tableau 3 illustre quelques scénarios de variation de franchise.

TABLEAU 3

Impact illustratif de la mise en œuvre d'une franchise sur le coût et le nombre de réclamations au Fonds

(en nombre et en millions de dollars)

Franchise	Indemnités versées depuis 1999	Diminution p/r au statu quo (M\$)	Nb de réclamations admissibles
Statu quo	48,8	Nil	1 399
2 500 \$	45,5	- 3,3	1 254
5 000 \$	42,6	- 6,2	1 096
7 500 \$	40,0	- 8,8	973
10 000 \$	37,7	- 11,1	861

Ainsi, plus la franchise est élevée, plus elle a pour effet d'entraîner une diminution du nombre de réclamations admissibles et une diminution des indemnités versées.

Cette solution aurait donc pour effet de limiter l'accès à l'indemnisation. Cette conséquence n'est pas souhaitable puisque l'objectif n'est pas de réduire le nombre de petites réclamations.

De plus, le montant des réclamations variant beaucoup d'une discipline à une autre, l'imposition d'une franchise serait susceptible

d'avoir davantage d'effets négatifs sur certaines disciplines, comme l'illustre le Tableau 4.

TABLEAU 4

Moyenne des indemnités par discipline  
(en nombre et en dollars)

Discipline	Nb de demandes	Moyenne des indemnités versées
Assurance collective de personnes	12	6 962,43 \$
Assurance de dommages	229	19 817,82 \$
Assurance de personnes	187	27 009,07 \$
Courtage en épargne collective	966	40 072,49 \$
Planification financière	5	65 419,71 \$
<b>Total général</b>	<b>1 399</b>	<b>34 817,48 \$</b>

Pour ces motifs, l'Autorité est d'avis que l'imposition d'une franchise n'est pas l'approche à privilégier.

## Coassurance

Avec l'introduction d'une coassurance, la victime de fraude devrait assumer un pourcentage de la réclamation admissible, jusqu'à concurrence du montant de l'indemnité maximale. À titre d'exemple, si une coassurance de 15 % était retenue, la victime ne recevrait que 85 % de l'indemnité prévue et devrait donc assumer les 15 % restants.

L'introduction d'une coassurance permettrait une réduction des coûts égale au pourcentage de coassurance retenu.

Contrairement à la franchise, la coassurance n'aurait toutefois pas d'impact sur le nombre de réclamations admissibles à une indemnisation. Les petites, comme les grosses réclamations, seraient admises.

Le Tableau 5 présente les impacts financiers de divers scénarios possibles de coassurance.

TABLEAU 5

Impact illustratif de la mise en œuvre d'une coassurance sur le coût du Fonds  
(en millions de dollars)

Pourcentage de coassurance	Indemnités versées depuis 1999	Diminution p/r au statu quo
Statu quo	48,8	nil
5 %	46,4	- 2,2
10 %	43,9	- 4,9
15 %	41,5	- 7,3
20 %	39,1	- 9,7
25 %	36,6	- 12,2

Cette solution est intéressante puisqu'elle a un impact sur toutes les réclamations reçues, sans limiter l'accessibilité.

Par conséquent, l'Autorité propose de retenir une coassurance comme mesure d'atténuation des coûts.

Cette mesure pourrait être introduite lors d'un élargissement de couverture, ce qui permettrait de limiter les impacts sur les cotisants, principale source de financement du Fonds.

#### Cautionnement

Les impacts du cautionnement sur le coût du Fonds d'indemnisation sont assimilables à ceux de la franchise.

La différence majeure entre les deux c'est que, dans le cas du cautionnement et contrairement à la franchise, il n'appartient pas au consommateur d'absorber la première tranche de la perte.

Le Tableau 6 présente quelques scénarios de cautionnement.

TABLEAU 6

Impact illustratif de la mise en œuvre d'un cautionnement sur le coût du Fonds  
(en millions de dollars)

Montant de la caution	Indemnités versées depuis 1999	Diminution p/r au statu quo
Statu quo (Ø caution)	48,8	nil
2 500 \$	48,6	- 0,2
5 000 \$	48,3	- 0,5
7 500 \$	48,1	- 0,7
10 000 \$	47,8	- 1,0

Néanmoins, même s'il pouvait avoir pour avantage de réduire les risques financiers du Fonds, le cautionnement comporterait des enjeux administratifs, dont un coût pour les intermédiaires et la nécessité d'un suivi du maintien des cautions par l'Autorité.

Pour ces motifs, l'Autorité est d'avis que l'imposition d'un cautionnement n'est pas l'approche à privilégier.

#### La diminution du plafond d'indemnisation

Le Tableau 7 illustre l'impact financier de trois scénarios possibles de réduction du plafond.

TABLEAU 7

Impact illustratif d'une diminution du niveau du plafond du Fonds  
(en millions de dollars)

Niveau du plafond	Indemnités versées depuis 1999	Diminution p/r au statu quo
Statu quo (200 000 \$)	48,8	nil
150 000 \$	46,0	- 2,8
100 000 \$	41,1	- 7,7
50 000 \$	31,5	- 17,3

Tel qu'illustré par le Tableau 1, plus de 80% des réclamations se situent sous les 100 000 \$. Cela signifie que pour pouvoir réaliser des économies significatives, il faudrait diminuer de beaucoup le niveau du plafond d'indemnisation ce qui, de l'avis de l'Autorité, n'est pas souhaitable.

Par conséquent, l'Autorité est d'avis que la diminution du niveau du plafond du Fonds n'est pas l'approche à privilégier.

### Utilisation des amendes perçues pour financer le Fonds

Tel que mentionné précédemment, certains intervenants ont proposé que l'Autorité utilise les amendes perçues, ou une partie de celles-ci, pour financer le Fonds d'indemnisation.

Actuellement, le Fonds d'indemnisation est constitué des cotisations versées par les intermédiaires et des sommes recouvrées par le biais des recours subrogatoires. Ces sommes sont gérées par l'Autorité qui en tient une comptabilité distincte de son patrimoine propre. Les coûts de l'administration et du fonctionnement du Fonds sont défrayés à même les sommes constituant le Fonds.

Les amendes perçues ne sont pas versées dans le Fonds. Elles font partie du patrimoine de l'Autorité, et une partie de ces amendes est versée au Fonds pour l'éducation et la saine gouvernance.

L'utilisation d'une partie des amendes perçues pour financer le Fonds aurait comme avantage d'enlever une pression financière sur les intermédiaires et, ultimement, sur les consommateurs.

Si cette solution devait être mise de l'avant, des travaux additionnels devraient être effectués afin de bien en mesurer les impacts. Par conséquent, l'Autorité est d'avis que l'utilisation des amendes perçues pour

financer le Fonds n'est pas une solution envisageable à court terme.

### Programme d'encouragement à la dénonciation et de protection des dénonciateurs

Il n'existe pas, comme tel, de programme d'encouragement à la dénonciation.

Cependant, depuis l'automne 2011, la *Loi sur l'Autorité des marchés financiers* prévoit la protection des dénonciateurs. En effet, cette loi prévoit que toute personne qui, de bonne foi, dénonce à l'Autorité un manquement à une loi qu'elle est chargée d'administrer, n'encourt aucune responsabilité civile de ce fait.

Par conséquent, l'Autorité est d'avis que les éléments de cette proposition sont déjà rencontrés.

### Capitalisation du Fonds

Pour diminuer la volatilité des montants de cotisations et éviter des hausses de cotisations trop importantes pour l'industrie, le Fonds pourrait chercher à se capitaliser. La très grande majorité des répondants s'est d'ailleurs montrée favorable à une telle idée.

Par ailleurs, en comparant différents fonds de protection canadiens, on remarque que le Fonds d'indemnisation est l'un des moins bien capitalisés (voire le moins bien capitalisé). En effet, on observe que la capitalisation du Fonds d'indemnisation au 31 mars 2012 ne suffirait pas à couvrir la dépense d'indemnisation annuelle moyenne (voir Tableau 8).

À titre de comparable, le Fonds d'indemnisation du courtage immobilier, fondé en 2010, est déjà mieux capitalisé que le Fonds d'indemnisation.

TABLEAU 8

Comparaison du niveau de capitalisation du Fonds d'indemnisation avec celui d'autres fonds d'indemnisation canadiens

Organisme	Capitalisation en date du dernier rapport annuel (en M\$)	Indemnisation maximale (selon historique)	Indemnisation annuelle moyenne	Date du rapport annuel	Ratio capitalisation\ indemnisation moyenne
Fonds d'indemnisation	1,54	32 000 000\$	2 980 000\$	31 mars 2012	0,51510067
Assurés	121,40	180 000 000\$	9 761 904\$	31 juin 2011	12,4359998
Fonds d'indemnisation du courtage immobilier	3,19	144 360\$	107 000	31 décembre 2011	29,7675327
Fonds d'indemnisation des clients des agents de voyages	67,25	1 858 719\$ (*)	835 000\$	31 mars 2011	80,5350132
FCPE	420,20	15 531 793\$	1 000 000\$	31 décembre 2011	420,201899
CPI de l'ACFM	30,27	66 370\$	9 481,43\$	30 juin 2011	3192,58008

(\*)Le maximum d'indemnisation par événement, auparavant de 3 millions \$, ne peut maintenant dépasser 20 % du surplus cumulé du fonds au 31 mars précédent cet événement. Mais il ne peut être moins que 5 millions de \$.

De la même manière que les assureurs constituent une réserve pour répondre aux réclamations via les primes d'assurance récoltées auprès des assurés, la capitalisation du Fonds permettrait de répondre aux demandes d'indemnisation. En effet, le concept de mutualisation sur lequel repose l'assurance permet de répartir l'impact d'un sinistre subi par un individu sur l'ensemble des assurés. Ce principe s'applique également au Fonds.

Ainsi, à l'instar des assureurs, le Fonds pourrait estimer le niveau de cotisations nécessaire pour atteindre l'objectif de capitalisation sur un horizon donné. Une fois cette cible atteinte, le montant de cotisation serait diminué pour tenir compte de la nouvelle situation du Fonds. La capitalisation *ex-ante* du Fonds, c'est-à-dire la capitalisation avant sinistre, aurait pour avantage d'obtenir les contributions des éventuels fraudeurs avant la survenance de la fraude.

La cible de capitalisation du Fonds varierait en fonction de ses objectifs.

Par exemple, il serait possible de capitaliser le Fonds jusqu'à son **autosuffisance administrative**. Il s'agirait d'une capitalisation

selon laquelle les revenus de placement couvriraient l'ensemble des frais administratifs liés au Fonds qui sont actuellement 1,521 million de dollars<sup>16</sup>. Une fois l'objectif atteint, les cotisations serviraient uniquement à payer les indemnités.

De plus, par cette cible de capitalisation, le Fonds jouirait d'une marge de manoeuvre raisonnable en cas de fraude majeure. L'horizon à plus long terme d'une cible de capitalisation permettrait de limiter la fluctuation des cotisations.

La **capitalisation complète du Fonds, jusqu'à son autosuffisance**, pourrait permettre l'abolition de la cotisation, une fois la cible atteinte. Cette cible imposerait par contre une charge importante aux cotisants. Il ne serait cependant pas exclu que le Fonds revienne sur sa décision d'abolir la cotisation si jamais un sinistre majeur survenait.

Par ailleurs, les coûts associés à une capitalisation complète du Fonds sont

<sup>16</sup> Selon le Rapport annuel 2010-2011 disponible à [http://www.lautorite.gc.ca/files/pdf/publications/autorite/rapports-annuels/autorite/AMF-rapport-annuel-gestion\\_2010-2011.pdf](http://www.lautorite.gc.ca/files/pdf/publications/autorite/rapports-annuels/autorite/AMF-rapport-annuel-gestion_2010-2011.pdf)

démésurés par rapport au caractère plutôt imprévisible et incertain des fraudes majeures.

Qui plus est, l'article 278 de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* permet déjà à l'Autorité, en cas de catastrophe et dans l'éventualité d'une insuffisance de l'actif du Fonds, de déterminer la cotisation, de manière à combler cette insuffisance, sur une période maximale de cinq ans (cotisation spéciale).

Il serait finalement possible de fixer une **cible de capitalisation qui se situerait à mi-chemin** entre l'autosuffisance administrative et l'autosuffisance complète du Fonds.

En considération de ce qui précède, l'Autorité recommande :

- **des modifications législatives afin d'instaurer une coassurance de 15 % comme mesure d'atténuation des coûts;**
- **d'entreprendre des travaux qui permettraient de donner une place plus importante au risque associé à chaque discipline dans la détermination de la cotisation et de fixer une cible de capitalisation appropriée;**
- **d'entreprendre des travaux visant à identifier des mesures afin d'améliorer le taux de récupération dans le cadre des recours subrogatoires.**

## CONCLUSION

Le Québec a mis en place un Fonds d'indemnisation des victimes de fraude. Ce système s'ajoute aux protections contre l'insolvabilité des institutions financières, aux recours existants en cas de manquement aux obligations et aux mesures conservatoires.

Le Fonds d'indemnisation, en raison de ses critères d'indemnisation et de son plafond de 200 000 \$, se situe parmi les plus généreux. Dans le cadre de la consultation, une majorité de répondants s'est montrée d'opinion que le Fonds était essentiel au maintien de la confiance des consommateurs.

Malgré tout, son fonctionnement est mal compris et les fraudes financières des dernières années ont mis en lumière cette mauvaise compréhension. Qui plus est, la médiatisation des différents «scandales

financiers» a prêté flanc à la critique du Fonds d'indemnisation, ces critiques étant parfois diamétralement opposées, selon qu'elles étaient formulées par des consommateurs ou par des intermédiaires.

Dans le cadre de la consultation, les intervenants de toute provenance ont eu l'occasion de s'exprimer sur les différents enjeux proposés. L'Autorité a procédé à l'analyse de l'ensemble des commentaires formulés et des propositions élaborées, le cas échéant.

Consciente de la nécessité d'améliorer le fonctionnement du Fonds d'indemnisation, l'Autorité a elle-même formulé une série de recommandations. Ces recommandations ont été élaborées et expliquées en détail dans ce rapport, chacune en lien avec l'enjeu auquel elle était rattachée. Elles sont énumérées à l'Annexe 1.



## ANNEXE 1

## LISTE DES RECOMMANDATIONS

## ENJEU 1

**La place de l'indemnisation dans l'ensemble des mesures visant à assurer la protection des consommateurs de produits et services financiers**

Sur cet enjeu l'Autorité recommande, conformément à son Plan stratégique:

- la poursuite de ses efforts en matière d'éducation des consommateurs;
- la poursuite du déploiement, au sein de ses équipes d'assistance, d'une « approche client » pour les consommateurs victimes de fraude.

L'Autorité recommande aussi:

- de diffuser de l'information, à l'intention des consommateurs, portant précisément sur les différents services d'assistance offerts par l'Autorité;
- de développer, à partir des réclamations présentées au Fonds, des indicateurs de la fraude en vue d'alimenter les mesures d'éducation, de prévention et de détection de l'Autorité.

## ENJEU 2

**La responsabilisation des consommateurs et des intermédiaires de marché**

Sur cet enjeu l'Autorité recommande :

- des modifications réglementaires en vue de mettre en place, à l'instar des ordres professionnels encadrés par le *Code des professions* (L.R.Q. c. C-26), un mécanisme d'évaluation des demandes d'indemnisation en vertu duquel une victime de fraude pourrait se voir refuser toute indemnisation en cas, notamment, de fausse déclaration, de participation volontaire à la fraude, d'investissement à des fins d'évasion fiscale ou de blanchiment d'argent;

- des modifications réglementaires visant à limiter le montant d'argent liquide qui peut être remis par un consommateur à un intermédiaire lors d'une transaction financière;
- des modifications réglementaires de manière à permettre à l'Autorité d'évaluer les autres activités professionnelles ou commerciales (« *Outside business Activities* ») des intermédiaires (cabinets, firmes ou autres entités), notamment en mettant en place des obligations de divulgation.

## ENJEU 3

**L'objectif fondamental poursuivi par l'indemnisation**

Sur cet enjeu l'Autorité recommande :

- de maintenir le plafond d'indemnisation à son niveau actuel, soit 200 000 \$.

## ENJEU 4

**L'approche à l'égard de l'indemnisation des consommateurs**

Sur cet enjeu l'Autorité recommande :

- de maintenir la spécificité québécoise en matière d'indemnisation en conservant l'approche actuelle du Fonds.

## ENJEU 5

**La responsabilité de la gestion des mécanismes d'indemnisation des victimes de fraudes financières**

Sur cet enjeu l'Autorité recommande:

- de maintenir le système actuellement en place au Québec, soit celui d'un Fonds d'indemnisation administré au sein du régulateur;
- des modifications réglementaires afin de rendre les règles d'admissibilité des réclamations plus claires pour le grand public.

**ENJEU 6****Les produits, les intermédiaires et les gestes couverts par le Fonds d'indemnisation**

Sur cet enjeu l'Autorité recommande :

- de maintenir le champ d'application actuel du Fonds d'indemnisation en ce qui a trait aux intermédiaires couverts;
- des modifications législatives en vue d'appliquer les mécanismes d'indemnisation à toute fraude, manœuvre dolosive ou détournement de fonds commis par un intermédiaire, à l'occasion de l'exercice de ses activités et indépendamment de la nature des produits offerts, dans la mesure où ce dernier est inscrit auprès de l'Autorité et qu'il cotise au Fonds d'indemnisation;
- de maintenir le champ d'application actuel du Fonds d'indemnisation en ce qui a trait aux agissements couverts;
- de s'assurer que la faute lourde non intentionnelle est couverte par les contrats d'assurance de responsabilité des intermédiaires.

**ENJEU 7****Le financement du Fonds d'indemnisation et les mesures d'atténuation des coûts.**

Sur cet enjeu l'Autorité recommande :

- des modifications législatives afin d'instaurer une coassurance de 15 % comme mesure d'atténuation des coûts;
- d'entreprendre des travaux qui permettraient de donner une place plus importante au risque associé à chaque discipline dans la détermination de la cotisation et de fixer une cible de capitalisation appropriée;
- d'entreprendre des travaux visant à identifier des mesures afin d'améliorer le taux de récupération dans le cadre des recours subrogatoires.

## ANNEXE 2

LISTE DES RÉPONDANTS<sup>17</sup>

	Nom de l'intervenant	Provenance
1	M. Jules-É Blais	Industrie - Épargne collective
2	Banque Nationale	Industrie - Épargne collective
3	Fraser, Milner, Casgrain, s.e.n.c.r.l.	Autres
4	Mouvement des caisses Desjardins	Industrie - Épargne collective
5	Chambre de l'assurance de dommages	OAR
6	Bureau d'assurance du Canada	Industrie - Assurance
7	Les services financiers Planifax Inc. et Mérci Services financiers	Industrie - Épargne collective
8	MICA Capital et MICA services financiers	Industrie - Épargne collective
9	Quadrus Investment Services Ltd	Industrie - Épargne collective
10	Regroupement des cabinets de courtage d'assurance du Québec	Industrie - Assurance
11	Association des banquiers canadiens	Industrie - Épargne collective
12	Corporation des assureurs directs de dommages du Québec	Industrie - Assurance
13	Marsh Canada Limitée	Industrie - Assurance
14	Chambre des notaires du Québec	Autres
15	Conseil des fonds d'investissement du Québec	Industrie - Épargne collective
16	Groupe Investors Inc	Industrie - Épargne collective
17	Mouvement d'éducation et de défense des actionnaires (MÉDAC)	Consommateurs
18	Canadian Foundation for Advancement of Investors Rights (FAIR)	Consommateurs
19	Me Stanislas Bricka	Autres
20	Groupe de recherche en finance appliquée (GREFA)	Autres
21	Coalition pour la protection des investisseurs	Consommateurs
22	Mme Nicole Laveau	Consommateurs
23	Fédération des chambres de commerce du Québec	Autres
24	Investment Planning Counsel	Industrie - Épargne collective
25	Canadian Investor Protection Fund	OAR
26	Portfolio Management Association of Canada	Industrie - Épargne collective
27	Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes inc.	Industrie - Assurance
28	RBC Dominion Securities Inc. et RBC Global Asset Management Inc.	Industrie - Épargne collective
29	Association canadienne du commerce des valeurs mobilières	OAR
30	Borden Ladner Gervais s.e.n.c.r.l., s.r.l. / llp.	Autres
31	M. Michel Robert	Autres
32	Association canadienne des courtiers de fonds mutuels	OAR
33	Chambre de la sécurité financière	OAR
34	Mackenzie Financial Corporation	Industrie - Épargne collective

<sup>17</sup> Les mémoires peuvent être consultés sur le site web de l'Autorité des marchés financiers à l'adresse suivante : <http://www.lautorite.gc.ca/fr/consultations-anterieures-indemnisation-pro.html>