



Avis de consultation sur l'indemnisation

Équilibre entre indemnisation et prévention

Mars 2012

Présentation

Le MÉDAC est un organisme à but non lucratif, unique en son genre, voué à l'éducation financière et à la promotion de la bonne gouvernance et des droits et intérêts des investisseurs. Ses principaux moyens d'intervention sont les suivants :

- préparation et défense de propositions lors des assemblées des actionnaires afin de s'assurer que les mécanismes de saine gouvernance soient en place pour promouvoir la rectitude corporative;
- formation de ses membres en concevant des cours visant à leur permettre de s'initier aux rouages des marchés financiers tout en les renseignant sur les stratégies de protection et de défense de leurs droits;
- dépôt de mémoires auprès des gouvernements et des autorités réglementaires afin de les saisir des préoccupations de ses membres et de formuler des recommandations;
- publication de brochures, dépliants, bulletins et autres documents;
- service d'alerte et d'information de ses membres et du grand public pour les orienter et favoriser en eux des réflexes à la fois de solidarité et de prévention.

Les membres du conseil d'administration du MÉDAC sont M. Yves Michaud, fondateur; M. Fernand Daoust, vice-président (président par intérim); Me Caroline Amireault, secrétaire; M. Clément de Laat, trésorier; Mme Andrée Corriveau, administratrice; M. Jacques Parizeau, administrateur; M. Réjean Ross, administrateur et M. Daniel Thouin, administrateur.

Le mémoire que nous déposons propose une orientation similaire à celle énoncée dans notre mémoire déposé dans le cadre du mandat d'initiative de la Commission des finances publiques d'avril 2006. Nous proposons alors l'élargissement de la couverture du Fonds d'indemnisation pour inclure les courtiers en placement et les gestionnaires de fonds. Cette recommandation est bonifiée aujourd'hui par les propositions d'ajouter le volet prévention au fonds d'indemnisation et une gestion indépendante assurant ainsi sa légitimité et sa crédibilité auprès des consommateurs et des intervenants du milieu.

Recommandations générales

Rappelons que le Québec décidait en 1989 de mettre sur pied un système de protection distinctif et sans pareil pour indemniser les victimes de fraudes dans le secteur financier. Ce dernier reposait sur la création de trois fonds d'indemnisation : en assurance de personnes, en assurance de dommages et pour les planificateurs financiers. Lors de l'entrée en vigueur de la Loi sur la distribution de produits et services financiers, ces fonds étaient regroupés et de nouvelles disciplines de courtage étaient protégées par le Fonds d'indemnisation des services financiers (« FISF ») : en épargne collective, en plans de bourses d'études et en contrats d'investissement. De 1999 à ce jour, ce Fonds a versé près de 49 millions \$ en indemnisation.

Un tel fonds est indispensable. Un retour sur l'évolution de la consommation des produits et services financiers nous conduit à des constats qui nous conduisent à formuler des recommandations générales que nous souhaitons partager avant de répondre de manière spécifique aux questions de la consultation.

Constats

- **Appât du gain à court terme sans scrupule**

Des fraudes économiques importantes ont marqué les dernières années où les consommateurs de produits et services financiers ont perdu des sommes importantes en raison d'une absence de couverture du fonds d'indemnisation en raison de la longueur des procédures pour récupérer les sommes dont ils avaient été floués. Le cas Norbourg illustre cette situation. Il serait naïf de penser que pareilles situations ne se reproduiront plus à l'avenir.

- **Complexité des produits**

Depuis les vingt dernières années et plus particulièrement depuis le début de l'an 2000, les institutions de distribution de produits et services financiers ne cessent de lancer de nouveaux produits, de plus en plus complexes et hybrides. Dans un tel contexte, le consommateur de produits et services financiers peut difficilement s'y retrouver, saisir les particularités des produits et apprécier la qualité de ceux-ci en regard de leurs besoins.

- **Transfert de la responsabilité financière**

Le citoyen assume des responsabilités croissantes associées aux décisions financières, particulièrement dans le domaine de la protection sociale. En raison d'une situation économique difficile et de pénurie de moyens, les gouvernements offrent aux citoyens des garanties moins fortes qu'auparavant. Ils doivent recourir à l'épargne individuelle pour combler le vide laissé par l'insuffisance des garanties collectives. Ils doivent alors recourir à des assurances complémentaires (santé, médicaments, etc.) ou investir davantage dans des programmes de retraite, les entreprises privilégiant les régimes à cotisations déterminées plutôt qu'à prestations déterminées.

- **Lacune en regard de l'éducation financière**

Un sondage effectué au printemps dernier (SOM-AMF¹) révèle qu'un Québécois sur deux (50 %) estime ne pas très bien connaître les produits et services financiers, mais qu'une proportion encore plus grande (59 %) se dit ouverte à acquérir de nouvelles connaissances. Cette lacune est d'autant plus importante qu'il n'existe plus de cours sur le monde financier au Québec.

Ces constats nous amènent à recommander une bonification en regard du système d'indemnisation : rôle, couverture et gestion.

Rôle du Fonds d'indemnisation et de protection des investisseurs

Curatif, le rôle du Fonds d'indemnisation doit aussi être préventif. Par conséquent, nous proposons la fusion du Fonds d'indemnisation et du Fonds pour l'éducation et la saine gouvernance (FESG). L'objectif du nouveau fonds devra comprendre les points suivants :

- piloter la mise en œuvre d'une politique de formation des épargnants en veillant, en partenariat avec les associations pertinentes, le milieu éducatif et financier, à promouvoir une offre de programmes de formation en éducation financière;
- mener des campagnes de communication destinées à sensibiliser le public aux questions économiques et financières;
- favoriser la recherche et les échanges internationaux dans le domaine de l'éducation financière et de la saine gestion d'entreprise;
- améliorer les campagnes publicitaires portant sur les produits et les services financiers destinés au grand public afin de s'assurer qu'ils soient rédigés en langage accessible, en insistant sur le degré de risque qu'ils comportent

Couverture du Fonds

La couverture du nouveau Fonds devrait être élargie à tous les inscrits à l'AMF, y compris les gestionnaires de fonds et les courtiers de placements. Ils sont tous distributeurs de produits et services financiers. Le consommateur, malgré les efforts de vérification qu'il puisse faire, ne peut pas facilement s'y retrouver dans les produits qui lui sont offerts.

Gestion du Fonds

Nous suggérons que ce Fonds soit géré et piloté par un conseil d'administration indépendant composé de représentants du public (4), de l'industrie financière (3), du milieu de l'enseignement (1) et de l'AMF (1). Afin d'éviter tout conflit d'intérêts ou toute apparence de conflit d'intérêts, le Fonds doit être administré par un conseil d'administration indépendant de l'AMF. L'indemnisation peut en effet soulever des questions quant à l'efficacité d'encadrement de l'autorité réglementaire.

Intervention dans l'évaluation de la qualité des produits

Nous recommandons que dans un souci de prévention et de protection des investisseurs l'AMF intervienne **en amont** et se dote des ressources nécessaires pour dépister les produits qui vont à

¹ <http://www.lautorite.qc.ca/files/pdf/publications/conso/etudes-sondages/sondage-competences-financieres-quebecois.pdf>

l'encontre des intérêts des investisseurs. Les produits sont ceux qui répondent notamment aux caractéristiques suivantes :

- complexes ayant des structures opaques;
- offrant des rendements magiques;
- frais de sortie excessifs;
- visant des clientèles vulnérables soient en raison de leurs conditions financières ou de leur santé;
- excluant des groupes importants de consommateurs;
- conçus et distribués par des gestionnaires de fonds avec une gouvernance inadéquate.

Réponses aux questions soulevées dans L'Avis de consultation

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?*

Le principe d'indemnisation des consommateurs de produits et services financiers a été mis de l'avant en 1989. Depuis cette période, les produits et les services financiers n'ont cessé d'augmenter ainsi que de se complexifier. Le consommateur est aujourd'hui plus vulnérable et doit maîtriser des concepts de plus en plus compliqués pour apprécier les produits financiers. Il se doit de plus de voir à investir dans des produits de placements pour la retraite, les entreprises privilégiant dorénavant les régimes à cotisations déterminées plutôt qu'à prestations déterminées. Ajoutons à titre d'un autre exemple, le besoin de se doter d'une protection complémentaire de services de santé, l'État réduisant ses couvertures. Vulnérabilité et complexité demandent donc une révision de l'équilibre actuel.

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?*

La priorité devrait être accordée aux mesures de prévention prenant principalement les deux formes suivantes : l'investissement accru en matière d'éducation financière et de promotion de saine habitude de consommation financière et le développement d'une nouvelle approche en matière de surveillance soi, l'évaluation et la notation des produits financiers.

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

Comme les distributeurs de produits et services financiers, les consommateurs ont des droits et des devoirs en matière de consommation et distribution financière. À cet égard, nous vous déposons en annexe une Charte des droits et des responsabilités des consommateurs que nous souhaiterions que l'AMF et le nouveau Fonds appuient et fassent la promotion auprès de la population.

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

L'industrie de la distribution financière, les consommateurs et les régulateurs devraient être responsabilisés selon le même poids.

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?*

Cette question repose sur l'idée de *savoir être en infraction*. Or, pour appliquer une telle règle, il faudra être en mesure de *prouver* qu'un consommateur *savait* être en infraction. Cette preuve, difficile à faire et nécessairement onéreuse, sera susceptible d'engendrer des erreurs et des injustices. Il nous apparaît raisonnable de ne pas s'engager dans cette avenue, par crainte de pénaliser des innocents, ou encore, des consommateurs ayant péché par pur manque de connaissance (**littératie*) financière.

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?*

L'objectif doit être de récupérer la totalité des sommes perdues jusqu'à concurrence de 500 000 \$ par représentant avec un maximum de 1 million \$, afin d'encourager le consommateur à diversifier ses placements.

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

Ce montant maximal devrait être rehaussé à 500 000 \$ par représentant avec un maximum de 1 million \$ et indexé à période fixe, tous les 5 ans.

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

Le Québec offre une protection d'avant-garde et sans pareil pour les épargnants et investisseurs. Une politique d'harmonisation aurait pour effet de tirer vers le bas la protection offerte. Bien au contraire, il faut poursuivre nos efforts d'excellence en bonifiant notre approche d'indemnisation tout en l'enrichissant d'un volet prévention axé sur l'éducation financière, la recherche et la communication comme nous le formulons dans nos recommandations générales.

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?

La seule et unique façon d'offrir une protection élargie d'indemnisation est de bonifier la formule actuelle d'indemnisation basée sur la fraude tout en l'enrichissant selon les recommandations que nous proposons.

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?

Oui, de manière à ce qu'elle fasse l'objet d'une orientation particulière compte tenu de son objet, de la spécificité des connaissances requises pour bien le gérer et de la nécessité d'une reddition de compte spécifique.

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?

La gouvernance actuelle repose essentiellement sur l'Autorité ce qui la conduit à être juge et partie dans les questions d'indemnisation. Ceci soulève des questions de légitimité et de crédibilité. L'administration du Fonds d'indemnisation devrait relever d'un conseil d'administration composé de représentants de personnes dûment certifiées dans les produits couverts par l'indemnisation, de représentants des consommateurs des produits et services financiers, de spécialistes de la prévention et de représentants de l'AMF.

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?

Le Fonds doit être administré comme une entité complètement à part avec une mission préventive que curative.

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?

Il faut maintenir une structure simple pour le consommateur : un seul point d'indemnisation et de prévention donc, un seul Fonds d'indemnisation pour couvrir plusieurs types de services financiers.

14. Les agissements couverts devraient-ils comprendre les actes commis à l'extérieur des limites permises par le certificat ou l'inscription du représentant? 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?

De tels agissements ne devraient pas être couverts. Il est important que le principe d'indemnisation repose sur la responsabilisation des intervenants dans ce processus : les représentants couverts pour les produits pour lesquels ils sont autorisés à exercer, les consommateurs qui sont responsables de s'assurer qu'ils font affaire avec des représentants dûment certifiés et l'AMF qui doit exercer la surveillance qui s'impose.

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?

La couverture devrait être élargie aux courtiers en placements et aux gestionnaires de fonds.

16. Devrait-on limiter la couverture du fonds d'indemnisation aux agissements actuellement couverts, soit la fraude, les manœuvres dolosives et le détournement de fonds?

Oui, pour l'instant.

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?

Étant donné les priorités d'indemnisation, nous croyons que le Fonds devrait se limiter dans un premier temps à la fraude, les manœuvres dolosives et le détournement de fonds. Toutefois, il y aurait lieu de développer une table de concertation avec les assureurs et les fonds d'assurance de responsabilité professionnelle des ordres professionnels concernés afin de mieux connaître leur expérience et s'assurer que les consommateurs lésés qu'ils soient indemnisés par le Fonds de l'AMF ou des ordres professionnels reçoivent une indemnisation similaire ce qui ne semblerait pas le cas comme décrit à la page 72 du Guide de consultation. Est-ce que le système actuel en matière de responsabilité professionnelle pour les représentants et les professionnels travaillant dans la distribution de produits et services financiers est aussi, moins ou plus efficace qu'un fonds d'assurance voué à cette fin qui regrouperait tous les distributeurs de produits et services financiers assujettis à l'AMF? Ce regroupement simplifierait les demandes d'indemnisation pour le consommateur et pourrait être bénéfique pour les représentants concernés.

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?

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 représentants? Sinon, cet équilibre devrait-il être modifié et quelles seraient les conséquences de cette modification?

L'équilibre est inadéquat entre les besoins de protection des investisseurs contre les fraudes dans l'ensemble de la chaîne de distribution de produits et services financiers et

l'indemnisation offerte par le Fonds d'indemnisation. Comme discuté à la question 15, la couverture doit être élargie aux courtiers en placements et aux gestionnaires de fonds, à l'information et à la formation en éducation financière accrue de manière à réduire au minimum les risques de fraudes.

20. Quels peuvent être les impacts pour les investisseurs québécois relativement à la disponibilité et à 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?

Est-ce que les fraudes dans le domaine de la distribution des produits et services financiers encadrés par l'AMF les ont éloignés des produits qui y sont offerts pour se diriger vers des produits plus traditionnels de dépôts leur offrant des rendements moindres et contribuant ainsi à fragiliser leur sécurité financière tant à court, moyen ou long terme? Est-ce que les investisseurs québécois, en raison des fraudes économiques, privilégient aujourd'hui davantage le réseau des représentants rattachés à de grands cabinets comparativement aux représentants autonomes ou à de petits cabinets? Un meilleur équilibre curatif-préventif ne peut qu'être plus efficace pour l'ensemble des consommateurs et l'industrie financière.

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 représentants? Si oui, quelles mesures devraient être privilégiées et pourquoi? Quels seraient les avantages et inconvénients?

Nous croyons que les efforts de prévention accrues que nous recommandons contribueront à moyen et long terme à réduire les coûts et à rehausser le degré de responsabilisation des consommateurs et des représentants.

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?

La pérennité du fonds doit être assurée et des mesures de capitalisation s'imposent.

Conclusion

Les consommateurs québécois jouissent d'un système d'indemnisation dans le domaine de la distribution des produits et services financiers unique et sans pareil. Toutefois, il se doit d'être bonifié en augmentant la couverture, en améliorant sa gouvernance et en y intégrant un volet préventif. Les investissements dans l'éducation financière et l'appui à des organismes dédiés à cette mission doivent être accrues dans le meilleur intérêt de tous les intervenants.

Charte des droits et responsabilités des investisseurs

Droits

1. Les épargnants et investisseurs doivent pouvoir compter sur un système d'éducation financière qui leur assure, avant leur entrée sur le marché du travail, l'acquisition des connaissances et compétences financières de base pour être des consommateurs avisés de produits et services financiers.
2. Les épargnants et investisseurs doivent pouvoir compter sur des organismes de réglementation capables d'assurer une supervision efficace des marchés financiers et des les protéger adéquatement.
3. Les épargnants et investisseurs doivent pouvoir compter sur des représentants et du personnel connaissant bien les produits qu'ils offrent et s'assurant que leur clientèle dispose des connaissances nécessaires pour bien comprendre les produits offerts.
4. Les épargnants et investisseurs doivent compter sur des représentants et du personnel qui tiennent compte des intérêts du client avant leur propre intérêt.
5. Les épargnants et investisseurs doivent pouvoir compter sur un système de rémunération qui ne favorise pas un produit au détriment d'un autre sans considération de leurs besoins et de leur degré de tolérance au risque.
6. Les épargnants et investisseurs doivent compter sur des institutions financières divulguant, avant l'achat, l'ensemble des frais et commissions reliés à un produit.
7. Les épargnants et investisseurs doivent pouvoir compter sur un processus simple, efficace et transparent pour traiter leurs plaintes, régler leurs différends et les indemniser le cas échéant.
8. Les épargnants et investisseurs salariés doivent compter sur des employeurs soucieux de leur offrir des services de préparation à la retraite.

Responsabilités

1. Les épargnants et investisseurs doivent s'informer sur leurs droits et responsabilités.
2. Les épargnants et investisseurs doivent faire les démarches nécessaires pour acquérir les connaissances et les compétences de base pour bien comprendre les produits financiers et les risques qui s'y rattachent.
3. Les épargnants et investisseurs doivent lire les documents explicatifs sur les produits et poser toutes les questions nécessaires à un choix éclairé.
4. Les épargnants et investisseurs doivent définir clairement leurs objectifs de placement et leur degré de tolérance au risque.
5. Les épargnants et investisseurs doivent réfléchir avant d'acheter un produit financier et ne pas se laisser leurrer par des rendements exorbitants. Ils doivent se méfier des représentants leur offrant des rendements mirobolants.
6. Les épargnants et investisseurs doivent vérifier auprès des autorités compétentes les autorisations de pratique des représentants qui leur offrent des produits.
7. Les épargnants et investisseurs doivent prendre les moyens nécessaires pour planifier leur retraite.
8. Les épargnants et investisseurs doivent dénoncer auprès des régulateurs toute fraude, mauvaise conduite ou apparence de fraude, mauvaise conduite.