



fccq | Fédération des chambres
de commerce du Québec

Indemnisation des consommateurs de produits et services financiers au Québec

Position de la FCCQ dans le cadre de la consultation publique
tenue par l'Autorité des marchés financiers

15 mars 2012

Préambule

Fondée en 1909, la Fédération des chambres de commerce du Québec (FCCQ) est une fervente protectrice des intérêts de ses membres au chapitre des politiques publiques, et elle favorise un environnement d'affaires innovant et concurrentiel. Elle constitue le plus important réseau de gens d'affaires et d'entreprises du Québec. En effet, par l'entremise des quelque 150 chambres de commerce qu'elle regroupe, la Fédération représente plus de 60 000 entreprises et 150 000 gens d'affaires exerçant leurs activités dans tous les secteurs de l'économie et sur l'ensemble du territoire québécois.

La FCCQ s'emploie à promouvoir la liberté d'entreprendre, qui s'inspire de l'initiative et de la créativité, afin que ses membres puissent contribuer activement à la richesse collective du Québec. Porte-parole des gens d'affaires sur toutes les tribunes d'influence du Québec, elle mobilise son vaste réseau et intervient de façon stratégique dans plusieurs dossiers d'actualité.

Parmi les sujets qui attirent son attention, à l'heure actuelle, figure l'indemnisation des consommateurs de produits et de services financiers au Québec. Au cours des dernières années, des cas de fraude ont fait les manchettes et ont pu contribuer à ébranler la confiance des investisseurs envers le système financier québécois. C'est dans ce contexte que la FCCQ souhaite prendre part au débat dans le cadre de cette consultation publique de l'Autorité des marchés financiers. En effet, l'industrie financière québécoise génère de nombreux emplois de qualité. Nous reconnaissons bien sûr qu'il importe de protéger adéquatement les investisseurs. Toutefois, nous tenons à nous assurer que les assises de cette industrie demeureront solides et que les décisions qui seront prises ne freineront pas son évolution.

En fait, le enjeu est double. D'une part, les Québécois doivent continuer d'épargner, voire augmenter leurs activités d'investissement dans les divers produits financiers offerts. Leur confiance envers le système financier doit donc être optimale, d'où la nécessité de leur offrir des mesures de protection adéquates. Néanmoins, les mécanismes à cet égard ne doivent pas imposer de frais trop élevés à l'industrie, car cela pourrait nuire à sa stabilité et à sa performance.

Déjà, le Québec est le seul État en Amérique du Nord à disposer d'un fonds d'indemnisation pour les victimes de fraudes financières. La démarche privilégiée n'est sans doute pas parfaite et mérite que l'on s'y attarde pour voir s'il est possible de l'améliorer. Nous croyons toutefois qu'une surprotection du consommateur de produits et services financiers risque d'avoir autant d'effets pervers qu'une protection déficiente. Il importe donc de bien étudier tous les tenants et aboutissants de cette délicate question.

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

Au Québec, trois types de protection existent pour protéger les consommateurs de produits et services financiers. Le premier vise l'insolvabilité des institutions financières et des intermédiaires de marché, le deuxième cible les manquements aux obligations et le troisième concerne la fraude. Seule juridiction en Amérique du Nord à avoir mis en place un fonds d'indemnisation des victimes de fraude, le Québec offre donc une protection plus élargie que les autres provinces canadiennes et que les États-Unis.

Le Fonds d'indemnisation des services financiers (FISF) a bien sûr ses limites et ne couvre pas tous les cas de fraude. Par exemple, celles commises par les gestionnaires de fonds et les courtiers en placement ne sont pas couvertes. Il en va de même pour les fraudes réalisées par des intermédiaires de marché non inscrits à l'AMF ou par des intermédiaires dûment inscrits, mais qui concernent des produits qu'ils n'étaient pas autorisés à distribuer.

Certes, pour un investisseur, tout cela peut sembler complexe. Le système de protection est assez difficile à comprendre. Néanmoins, les mécanismes mis en place coûtent cher. Dans la mesure où les ressources financières ne sont pas illimitées, il est donc légitime de se demander où doivent être dirigés les efforts d'amélioration, le cas échéant. À cet égard, la FCCQ est d'avis que c'est au chapitre de la prévention de la fraude que le renforcement devrait se faire. Déjà, depuis quelques années, l'AMF a augmenté ses effectifs responsables des enquêtes et des inspections. Cette modification a permis de diminuer considérablement le délai d'enquête et d'augmenter le nombre de poursuites et de condamnations. Cette équipe réalise aussi des examens aléatoires et des vérifications de comptabilité et de gouvernance. Nous croyons qu'il faut poursuivre dans cette direction.

Nous sommes également d'avis qu'il importe d'améliorer l'éducation des consommateurs en matière d'investissement en vulgarisant et en diffusant largement. La plupart des gens au sein de la population connaissent très peu les principes fondamentaux de l'investissement, dont les notions de rendement et de risque ainsi que le rapport qui relie ces deux éléments. De plus, plusieurs ne savent pas où s'adresser pour vérifier si un conseiller en placement est digne de confiance. Or, plus les consommateurs seront avisés et avertis, plus ils pourront faire des choix éclairés lorsque vient le temps d'investir.

En somme, nous croyons que c'est en implantant des mesures efficaces pour prévenir les cas de fraude et en éduquant adéquatement le public que l'on contribuera le mieux à protéger les investisseurs. Ce faisant, cela permettra aussi d'optimiser la confiance que ceux-ci ont envers l'industrie financière, laquelle en a grandement besoin compte tenu de la volatilité actuelle des marchés. Au bout du compte, les avantages seront plus grands qu'avec une simple bonification du régime d'indemnisation.

La responsabilisation des consommateurs et des représentants

Une couverture étendue de l'indemnisation en cas de fraude risque-t-elle d'avoir des effets pervers sur le comportement des consommateurs de produits et services financiers ? La FCCQ croit que oui. Avant de confier ses économies à quelqu'un pour qu'il les investisse, il importe de s'assurer que cette personne est digne de confiance en faisant de sérieuses vérifications. Bien que l'on puisse limiter les cas de fraude par des mesures efficaces de prévention, il y aura toujours des fraudeurs qui réussiront à passer à travers les mailles du filet. Le consommateur de produits et services financiers a donc le devoir d'agir de façon responsable. Or, plus on le protégera, plus il se sentira en sécurité et moins il aura tendance à s'assurer qu'il est en bonnes mains, sachant que de toute façon, il sera indemnisé en cas de problème.

À notre avis, toutefois, il importe de s'assurer que les outils pour faire les vérifications préalables qui s'imposent sont facilement accessibles et compréhensibles. Par exemple, il y aurait peut-être lieu d'augmenter la visibilité du Registre des entreprises et individus autorisés à exercer sur le site Web de l'AMF. Il serait peut-être aussi intéressant de le rendre plus convivial afin que le commun des mortels puisse s'y retrouver facilement et comprendre tous les éléments qui s'y trouvent. Il pourrait être également pertinent d'y ajouter des renseignements utiles pour l'investisseur, par exemple :

- la date d'inscription de l'intermédiaire auprès de l'AMF ;
- si la personne a déjà fait l'objet de plaintes ou d'une radiation du registre ;
- si les activités exercées par l'intermédiaire sont couvertes par le fonds d'indemnisation ou non ;
- une description des produits que cet intermédiaire est autorisé à offrir aux consommateurs.

En somme, nous croyons qu'il serait préférable d'offrir des outils centralisés et plus complets aux consommateurs pour faciliter leur vérification préalable plutôt que de les déresponsabiliser en les protégeant contre tout, voire contre leur propre imprudence.

L'objectif fondamental de l'Indemnisation

Selon la FCCQ, l'objectif fondamental d'un programme d'indemnisation des victimes de fraudes financières doit être de permettre aux personnes visées de récupérer un niveau suffisant de ressources, comme c'est le cas à l'heure actuelle. Nous croyons qu'une indemnisation totale mettrait en péril le système financier québécois, lequel est déjà mis à rude épreuve par les nombreux soubresauts des marchés depuis quelques années.

En outre, une indemnisation totale contribuerait, comme nous l'avons expliqué au point précédent, à déresponsabiliser les consommateurs de produits et services financiers.

Il ne faut pas oublier que le FISF est déjà très coûteux et qu'il est financé presque entièrement par les entreprises des intermédiaires de marché. Déjà, l'indemnisation des victimes de Norbourg a mené le fonds en déficit et a nécessité des cotisations spéciales. Un fonds plus généreux aurait donc un effet direct sur les coûts de l'industrie, lesquels sont indirectement imputés aux clients sous forme de frais d'administration. Selon nous, une indemnisation complète reviendrait à sacrifier une partie du rendement, ce qui ne serait pas à l'avantage de l'industrie, ni à celui de l'investisseur.

La démarche d'indemnisation des consommateurs

Au Québec, la démarche en matière d'indemnisation est relativement simple et sans frais pour le consommateur. Elle ne requiert pas de voir épuisé les recours et n'implique pas de procédure juridique. À notre avis, cette spécificité du système québécois doit demeurer inchangée, à plus forte raison dans le contexte actuel. En effet, les cas de fraude ont fait les manchettes à de nombreuses reprises au cours des dernières années et ont souvent visé de petits investisseurs, soit des gens de la classe moyenne qui avaient investi toutes leurs épargnes afin d'assurer leurs vieux jours. Plusieurs personnes ont donc été particulièrement touchées par ces histoires, ce qui a pu miner leur confiance envers l'industrie financière. Or, on le sait, il importe d'inciter les Québécois à épargner davantage, notamment en prévision de leur retraite. Il serait donc malvenu, à notre avis, de modifier la démarche en matière d'indemnisation d'une façon qui pourrait être perçue comme étant plus complexe.

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

Jusqu'en 2004, le FISF était administré par le Bureau des services financiers (BSF), tandis qu'il était dirigé par un conseil d'administration indépendant composé de deux représentants du public et d'experts en assurance de personnes, en assurance de dommages, en sinistres, en planification financière et en fonds commun de placement. En 2004, l'AMF, nouvellement créée, est devenue responsable du FISF, dont le conseil d'administration a été dissout. L'AMF a donc une double responsabilité : elle doit établir et faire respecter les règles au sein de l'industrie financière et indemniser les victimes de fraudes. Elle a ainsi à la fois un rôle de gendarme et d'assureur. Selon la FCCQ, cette situation pourrait poser un problème de gouvernance.

Le fonds devrait-il être administré par une entité indépendante de l'AMF ? Nous ne sommes pas convaincus. Cependant, il nous apparaît plus que souhaitable que les

cotisants au FISF, en l'occurrence les intermédiaires de marché inscrits à l'AMF, en soient partie prenante. Selon nous, il serait donc opportun de remettre en place un conseil d'administration indépendant qui regrouperait notamment des représentants des cotisants.

Une chose est toutefois certaine : si on décide de confier l'administration du FISF à une autre entité que l'AMF, il faudrait s'assurer que les mécanismes de réclamation demeurent simples pour les consommateurs. Toute complexification des démarches pourrait engendrer une méfiance qui serait néfaste à l'industrie financière.

Les produits, les représentants et les gestes couverts par le FISF

Devrait-on élargir la portée du FISF ? À notre avis, le FISF devrait se limiter à indemniser les consommateurs en cas de fraudes, puisque celles-ci ne sont pas couvertes par les assurances responsabilités professionnelles. D'emblée, nous croyons que le consommateur dispose déjà d'un outil efficace pour réduire le risque lorsqu'il fait directement affaire avec un gestionnaire de fonds : la diversification. En effet, il peut très bien décider de confier son argent à différents gestionnaires de fonds, ce qui permet de diversifier les styles de gestion et, ce faisant, d'optimiser le rendement tout en réduisant le risque de pertes en cas de fraude. Il s'agit d'une stratégie à la fois efficace et économique, qu'il faudrait sans doute promouvoir plus largement dans la population, car trop peu de gens en connaissent les bienfaits.

Conclusion

La protection des consommateurs de produits et services financiers, au Québec, n'est sans doute pas parfaite, mais elle se démarque par son étendue et par l'inclusion d'un fonds d'indemnisation des victimes de fraudes. À cet égard, le Québec est la seule juridiction en Amérique du Nord à prévoir des mesures pour indemniser les investisseurs. Revoir les mécanismes et les modalités d'indemnisation des victimes de fraudes est néanmoins un exercice utile et nécessaire. Certes, il faut s'assurer d'optimiser le niveau de confiance des consommateurs envers le système financier québécois. Cette mesure ne pourra qu'être bénéfique pour l'industrie. Il importe toutefois que cela ne se fasse pas en imputant des frais supplémentaires et élevés aux intermédiaires financiers, eux qui financent déjà en majeure partie le FISF.

La FCCQ croit donc que les efforts doivent surtout être orientés vers la prévention de la fraude, ainsi que vers l'information et l'éducation de la population en matière d'investissement. En effet, il est de la responsabilité d'un investisseur de s'assurer que la personne à qui il confie ses épargnes est digne de confiance. Pour ce faire, des outils conviviaux, complets, accessibles et centralisés doivent être mis à sa disposition. Ceux-ci devraient être faciles à lire et à comprendre, et devraient aussi permettre d'obtenir, en un coup d'œil, une série de renseignements utiles pour la vérification préalable.

Enfin, nous croyons qu'il serait pertinent de mettre en place un conseil d'administration qui réunirait des représentants des intermédiaires financiers au FISF. Cette mesure contribuerait à améliorer la gouvernance du fonds tout en permettant à ses principaux cotisants d'en devenir parties prenantes.