

MÉMOIRE

Sur
l'indemnisation des consommateurs
de produits et services financiers au Québec
- Fonds d'indemnisation des services financiers (FISF) -

Présenté à
L'Autorité des marchés financiers

Par
MICA Capital et
MICA services financiers

Québec, le 29 février 2012

Préambule

MICA Capital Inc. est un courtier en épargne collective œuvrant uniquement au Québec par l'entremise de ses 150 représentants de courtier répartis sur tout le territoire québécois. Cette entreprise est inscrite à ce titre auprès de l'Autorité des marchés financiers.

MICA Capital Inc. est une entreprise privée indépendante de toute institution financière et elle administre un peu plus de 1 milliard de dollars constitué des économies des Québécois.

La plupart de nos représentants sont, à la fois représentants de courtier en épargne collective et aussi, représentants en assurance de personnes. Par ailleurs, plusieurs d'entre eux possèdent le titre de planificateur financier.

Ainsi, nous distribuons des fonds communs de placement ainsi que des fonds distincts par l'entremise de notre réseau. Nous avons signé des ententes de distributions avec plus de 60 organismes de placements collectifs (OPC) et compagnies d'assurances (fonds distincts) afin de nous permettre d'offrir la très grande majorité des produits disponibles au Québec.

Pour sa part, MICA services financiers Inc. est un cabinet de services financiers inscrit à ce titre auprès de l'Autorité des marchés financiers au Québec ainsi qu'auprès de FSCO pour l'Ontario. Par surcroît, nous agissons à titre d'agent général (AG) pour une vingtaine de différentes compagnies d'assurance de personnes. Ses représentants en assurance de personnes traitent leurs affaires en assurance de personnes par notre entremise, principalement sur le territoire québécois. Ces représentants sont des travailleurs autonomes et ne sont pas rattachés à MICA services financiers Inc., ils ne sont donc pas nos employés mais plutôt des partenaires. Cette entreprise est une entreprise privée et n'est donc pas la propriété d'une compagnie d'assurance ni d'une institution financière. Elle existe depuis maintenant 25 ans.

Force est d'admettre que le sujet du fonds d'indemnisation des services financiers nous interpelle tout particulièrement.

Nous avons pris connaissance des documents de consultation mis à notre disposition par l'Autorité des marchés financiers, incluant le « Guide de référence : les mécanismes de protection ».

Aussi, nous avons lu avec grand intérêt le document « Un fonds universel de protection contre la fraude et la négligence fiduciaire » préparé par la Coalition pour la protection des investisseurs lequel document a été rendu public le 20 janvier 2011.

Finalement, nous avons consulté un mémoire préparé par le Conseil des fonds d'investissement du Québec daté du 13 avril 2006 lequel fut présenté à la commission des finances publiques et qui s'intitulait « La protection des épargnants du Québec ».

Nous sommes d'avis qu'il est important que tous les intervenants impliqués (représentants, distributeurs, manufacturiers, gestionnaires, fiduciaires et consommateurs), que ce soit de près ou de loin, interviennent dans le présent débat afin de faire connaître leurs points de vue respectifs et que ceux-ci soumettent des propositions.

C'est donc dans cet esprit que nous vous soumettons le présent mémoire qui élabore nos points de vue, nos réflexions ainsi que nos propositions.

Notre constat

Les différents scandales financiers des dernières années ont été au cœur des préoccupations non seulement de la classe politique mais aussi de celles des intervenants directs dans le domaine qui offrent des services et distribuent des produits financiers.

Et bien que ces scandales ne concernaient que quelques individus ou entreprises malhonnêtes, c'est toute l'industrie qui a dû, et doit encore, faire face à des critiques et des craintes, somme toute légitimes, de la part des consommateurs de produits et services financiers. Encore aujourd'hui, plusieurs consommateurs restent aigris et perplexes quant aux mécanismes de protection dont ils jouissent actuellement à un tel point que certains ont même décidé de se retirer de certains instruments d'investissement tels les fonds mutuels et ont regroupés leurs avoirs dans des produits à capital garantis au risque de réaliser moins de rendements et parfois même, de compromettre leur retraite.

Pour être efficiente, l'industrie des services financiers au sens large se doit d'avoir la confiance des consommateurs de produits et services financiers. Sans cette confiance, c'est non seulement la pérennité de cette industrie qui est en danger mais aussi les marchés financiers eux-mêmes. Moins les consommateurs de produits et services financiers investiront dans de tels produits, moins il y aura d'investissements fait auprès des entreprises Québécoises et Canadiennes. La présence des investisseurs est essentiel au succès non seulement des marchés financiers mais aussi des entreprises qui sollicitent des capitaux sur ces mêmes marchés financiers.

Par ailleurs, nous constatons que ces différents scandales financiers des dernières années ont eu un impact direct sur les cotisations des représentants que ceux-ci doivent verser auprès du fonds d'indemnisation des services financiers actuellement sous l'égide de l'Autorité des marchés financiers. Ce sont donc environ 32 000 individus qui ont vu une augmentation fulgurante de leur cotisation à ce fonds depuis quelques années afin de renflouer le fonds d'indemnisation actuel. Ceci a comme conséquence que les représentants ont l'impression, à juste titre selon nous, qu'ils portent sur leurs seules épaules le poids de tout l'odieux de différents scandales qui rappelons-le, pour une très grande partie, ont eu lieu au sein de gestionnaires, de fiduciaires et de manufacturiers qui eux ne cotisaient même pas au fonds d'indemnisations actuel. En d'autres termes, les représentants considèrent injuste d'avoir à payer pour des individus ou entreprises malhonnêtes qui ne cotisaient pas au fonds d'indemnisation!

Alors, compte tenu de ce qui précède, nous sommes nous aussi d'avis qu'il faille revoir les mécanismes d'indemnisation existant afin de les bonifier en faveur d'une protection plus adéquate pour le consommateur tout en ayant à l'esprit de s'assurer de répartir équitablement, entre les différents intervenants, la charge que représente la capitalisation d'un fonds d'indemnisation.

Nous croyons qu'un juste équilibre doive être maintenu entre tous!

Ceci étant dit, nous devons admettre qu'aucun régulateur financier ne peut totalement mettre les consommateurs à l'abri de la fraude! Donc, l'objectif à atteindre est de bonifier les mécanismes de protection et d'établir la façon de capitaliser le FISF tout en sachant que ce fonds d'indemnisation ne pourra raisonnablement couvrir tous les types de réclamations.

Que devrait couvrir le fonds d'indemnisation?

Nous sommes d'avis que le fonds d'indemnisation devrait protéger les investisseurs contre la fraude, les manœuvres dolosives, l'appropriation de fonds, le détournement de fonds et la faute lourde dans toutes les disciplines sous la juridiction de l'Autorité des marchés et à travers toute la chaîne de la mise en marchés en partant du manufacturier jusqu'au distributeur intermédiaire.

Ainsi, le fonds d'indemnisation devrait assurer une protection contre la fraude commise par les réseaux de distribution, les manufacturiers, les fiduciaires ainsi que les gestionnaires.

Actuellement, le fonds couvre les activités des intermédiaires dans les disciplines suivantes :

- Assurance de personnes;
- Assurance collective de personnes;
- Assurance de dommages;
- Expertise en règlement de sinistres;
- Planification financière;
- Courtage en épargne collective;
- Courtage en plan de bourse d'études.

Nous souhaitons aussi que le fonds d'indemnisation couvre tous les fonds collectifs qui s'adressent au grand public tels que :

- Les fonds communs de placement des organismes de placements collectifs,
- Les fonds communs de placement des institutions financières ainsi que de leurs filiales;
- Les fonds distincts des compagnies d'assurance de personnes ainsi que les produits d'assurance qui implique une portion d'investissement;
- Les fonds négociés en bourse (FNB);
- Les fonds de couverture;
- Les fournisseurs de plans d'épargne divers (tels d'éducation, funérailles et autres de même type);

Quelle devrait être la mission d'un nouveau fonds de protection?

Selon nous, cette mission devrait être, entre autre, de :

- Protéger les investisseurs contre la fraude à travers toute la chaîne d'investissement des fonds collectifs et;
- Faire la promotion de l'éducation et de la prévention auprès des investisseurs.

Le fonds d'indemnisation actuel ne couvre que les réclamations d'investisseurs à l'égard de fraudes ou manœuvres frauduleuses commises par les réseaux de distribution (intermédiaires) ce qui, à notre avis, est insuffisant. Les investisseurs devraient pouvoir bénéficier de protections tant à l'égard des réseaux de distribution mais aussi à l'égard des manufacturiers, des fiduciaires et des gestionnaires de fonds collectifs.

À notre avis, l'implantation d'un tel fonds contribuera à renforcer la confiance des consommateurs de produits et services financiers à l'égard des différents véhicules de placement concernés et favorisera leur participation à ce type de produits financiers.

La capitalisation ou le financement de ce nouveau fonds d'indemnisation devrait être assumé par qui?

Nous souhaitons que les intervenants suivant contribuent à la capitalisation ou au financement du fonds d'indemnisation :

- Les organismes de placements collectifs (OPC);
- Les institutions financières ainsi que leurs filiales offrant des fonds communs de placement;
- Les compagnies d'assurance de personnes offrant des fonds distincts;
- Les sociétés offrant des fonds négociés en bourse (FNB);
- Les sociétés offrant des fonds de couverture;
- Les sociétés offrant des plans d'épargne divers (tels d'éducation, funérailles et autres de même type);
- Les représentants autorisés à proposer et distribuer à leurs clients les produits offerts par les intervenants énumérés précédemment;
- Les gestionnaires
- Les fiduciaires

Dans les prochaines pages, nous répondrons aux questions soumises dans le cadre de la présente consultation.

Questions de la 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?

Nous croyons que oui.

Depuis quelques années, nous constatons une volonté marquée de l'Autorité des marchés financiers à mieux informer et éduquer la population du Québec sur la prévention de la fraude. Différentes interventions ont été faites auprès du public en général par différents moyens tels de l'information disponible sur le site web de l'Autorité

des marchés financiers et dans les médias nationaux traditionnels. De plus, des séances d'informations ont été rendues disponibles à travers la province.

Par ailleurs, l'Autorité des marchés financiers a augmenté ses ressources (humaines et matérielles) lui permettant ainsi d'être encore plus proactive dans les dossiers d'enquêtes. Elle a ainsi augmenté sa capacité à traiter un volume plus important de dossiers de fraude.

Nous considérons la prévention comme étant un élément important et essentiel à maintenir. Mais malgré une volonté de tous de faire une prévention assidue, nous devons nous questionner sur l'efficacité de certaines mesures de prévention. Nous constatons auprès de la population, jusqu'à un certain point, un désintéressement à s'informer quant aux moyens de se prémunir contre la fraude. Par exemple, souvent ces personnes ne se sentent pas concernées et se pensent à l'abri de tout pour différentes raisons. Là où la population devient plus ouverte à se faire parler de prévention, c'est lorsque éclate un scandale et parfois il est déjà trop tard pour certains.

Ceci nous fait donc dire que bien que la prévention soit un élément important et essentiel à considérer, elle ne constitue pas, à elle seule, la solution à tout. La répression des crimes de fraude et la sévérité des sanctions applicables sont aussi, à notre avis, de bons moyens de faire de la prévention auprès de la population ainsi qu'auprès des intervenants de l'industrie.

Nous croyons donc que, dans la situation actuelle des choses et tenant compte de ce que nous connaissons des efforts de prévention déjà déployés, une attention particulière devrait être portée particulièrement à l'indemnisation des victimes. De ce fait, nous considérons qu'il est important de maintenir un certain effort de prévention mais qu'il serait superflu de faire de la prévention à outrance.

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?

Pour les raisons ci avant mentionnées, nous croyons que la bonification du régime d'indemnisation devrait être priorisée. Les mesures de prévention actuelles nous semblent adéquates.

En se dotant de nouvelles façons de capitaliser le fonds d'indemnisation, les ressources financières disponibles à la bonification du régime de protection devraient être supérieures et pourraient ainsi permettre de meilleures protections.

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

Évidemment que oui!

En s'informant adéquatement, le consommateur doit se protéger lui-même et éviter des situations où il se mettrait sciemment dans une situation potentiellement précaire.

Dans une ère où l'information se propage facilement et compte tenu de tous les moyens technologiques disponibles à tous, il n'y a aucune raison pour laquelle le consommateur ne ferait pas ses devoirs vu l'accessibilité à des sources nombreuses d'informations.

Ceci étant dit, nous pouvons amener le cheval à l'abreuvoir mais nous ne pouvons le forcer à y boire!

Indéniablement, le consommateur a la responsabilité de faire tout en son pouvoir pour éviter des comportements à risques et indépendamment de toute la prévention qui pourrait être faite, il restera toujours des consommateurs qui n'assimileront pas les mesures de prévention proposées et qui pourraient malheureusement être tentés par l'appât du gain en faisant usage de stratégies illicites.

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

Quant aux consommateurs

Les mécanismes d'indemnisation devraient accorder une place omniprésente à la responsabilisation des consommateurs.

Tous les intervenants de l'industrie (régulateurs, gestionnaires, réseaux de distribution) devraient veiller à sensibiliser les consommateurs ainsi qu'à les informer de leurs responsabilités.

Avec respect pour l'opinion contraire, nous ne croyons pas qu'en élargissant les couvertures du FISF, ceci amènerait les consommateurs à se déresponsabiliser volontairement. Il suffira d'instaurer des critères d'admissibilité précis donnant ouverture à une indemnisation afin d'éviter les situations où un consommateur serait tenté de faire usage de l'aveuglement volontaire.

Par ailleurs, quiconque a eu à déposer une réclamation à un fonds d'indemnisation par le passé sait que ce processus peut être ardu et long et nous ne croyons pas que le consommateur soit tenté de se mettre volontairement dans une situation de réclamation. Au même titre que les automobilistes qui sont couverts par le régime de la SAAQ pourraient être tentés de bénéficier d'une indemnisation, nous ne connaissons personne qui veuille faire volontairement un accident dans le seul but de bénéficier de l'indemnisation de la SAAQ.

Quant aux représentants

Les mécanismes d'indemnisation devraient accorder une place omniprésente à la responsabilisation des représentants.

Avec respect pour l'opinion contraire, nous ne croyons pas qu'en élargissant les couvertures du FISF, ceci amènerait les représentants à se déresponsabiliser volontairement.

Nous ne croyons pas qu'un représentant consciencieux soit tenté de commettre des gestes répréhensibles sachant que son client sera indemnisé par le FISF. Les représentants savent que les gestes répréhensibles sont aussi punis par les comités de discipline et les tribunaux québécois. Nous ne connaissons pas de représentant qui veuille volontairement opter pour des comportements répréhensibles au seul motif qu'il misera sur le fait que son client sera indemnisé. Les conséquences de tels gestes commis

par un représentant sont si grandes qu'il serait illusoire de penser que quelqu'un veuille se mettre volontairement dans une telle situation.

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?

Nous sommes d'avis que oui.

Nul ne peut invoquer sa propre turpitude. Autrement dit, nul ne peut réclamer justice si le dommage qu'il subit trouve sa source dans des actes qu'il savait, ou aurait dû savoir, être contraires à la loi.

Un consommateur qui sait ou qui aurait dû savoir qu'il est en infraction de lois devrait assumer les conséquences de ses faits et gestes et devrait se voir refuser le droit de bénéficier d'une indemnité du FISF.

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?

Nous sommes d'avis que les victimes devraient pouvoir récupérer un niveau de ressources permettant d'éviter qu'elles se retrouvent dans une situation d'extrême pauvreté à la suite d'une fraude, en limitant le montant maximal de l'indemnité payable.

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

Nous croyons que le montant de l'indemnité maximale actuelle (200 000\$) est adéquat.

Éventuellement, ce montant maximal pourrait être revu à la hausse. Par contre, pour le moment, il faut d'abord voir à capitaliser convenablement le FISF afin de s'assurer de la pérennité des sommes disponibles à l'indemnisation.

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?

Nous croyons que la spécificité québécoise en matière d'indemnisation devrait être maintenue.

Nous considérons que cette façon de faire est facilitant pour le consommateur. En effet, elle lui permet de bénéficier d'un système de réclamation simplifié dans la mesure où certains critères sont rencontrés. De plus, ceci se fait, pour le consommateur, sans avoir à déboursé quelque frais que ce soit.

Il est primordial que le processus d'indemnisation demeure simple et efficace afin d'assurer son accessibilité aux consommateurs.

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?

Nous ne le croyons pas. Nous ne ferions que déplacer le problème.

Le système d'indemnisation basé sur l'insolvabilité des entreprises suppose l'existence de fonds qui assurent la solvabilité des personnes qui exercent dans le domaine des services financiers. Ces fonds devront venir de quelque part. Comment seront-ils accumulés? Comment les entreprises s'y prendront pour constituer de tels fonds? En bout de piste, serait-ce les mêmes personnes qui financeront un système basé sur la solvabilité?

Le fait que l'indemnisation soit offerte par l'intermédiaire d'un fonds d'indemnisation permet de répartir le risque entre divers intervenants et fait porter le poids des cotisations au FISF sur un nombre plus grand d'intervenants.

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?

Nous croyons que oui.

L'administration et la gestion de l'actuel fonds d'indemnisation est actuellement confiée à l'Autorité des marchés financiers. Nous sommes d'avis qu'un nouveau fonds d'indemnisation devrait être administré et géré par une entité autre que l'Autorité des marchés financiers mais devrait être tout de même sous l'égide de l'Autorité des marchés financiers.

En effet, l'Autorité des marchés financiers s'est fait reprocher à plusieurs reprises, à tort ou à raison, par des intervenants du milieu ainsi que par des consommateurs d'être dans une position qui laissait supposer une situation de conflit d'intérêts ou à tout le moins, d'apparence de conflit d'intérêts. L'autonomie du nouveau fonds d'indemnisation à être créé doit être privilégiée et ce, dans le but de le mettre à l'abri de tout doute ou de toute crainte de partialité de la part de qui que ce soit.

Ceci ferait en sorte de séparer les rôles adéquatement et favoriserait une meilleure perception de la part des consommateurs de produits et services financiers.

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?

Le fonds d'indemnisation pourrait être structuré sous forme de fiducie ou d'une fondation à vocation d'assurance à caractère coopératif ou non lucratif.

Du moins quant à sa gestion courante et sa gouvernance, cette structure devrait être indépendante de l'Autorité des marchés financiers ainsi que de l'appareil gouvernemental. Malgré que constituée à l'initiative du gouvernement, cette structure devrait demeurer indépendante de celui-ci en ce qui concerne sa gestion et son administration.

Les sommes accumulées dans le fonds devraient être détenus en fiducie et ne devraient jamais pouvoir être transférées vers quelque autre organisme pas plus que vers le gouvernement du Québec. Le fonds devrait être autonome et les sommes qui y seront accumulées devraient demeurer à son bénéfice exclusif en tout temps.

Nous croyons que la gouvernance d'un tel fonds d'indemnisation devrait être confiée principalement aux cotisants du fonds d'indemnisation. Donc, le contrôle effectif devrait être exercé selon une représentativité adéquate.

Un conseil d'administration devrait être formé de :

- Un représentant du ministère des finances du Québec;
- Un représentant de l'Autorité des marchés financiers;
- Un représentant de la Chambre de la sécurité financière;
- Un représentant des organismes de placement collectifs (OPC);
- Un représentant des compagnies d'assurance de personnes,
- Un représentant de chaque discipline couverte par le fonds d'indemnisation qui œuvre dans la distribution;
 - Assurance de personnes;
 - Assurance collective de personnes;
 - Assurance de dommages;
 - Expertise en règlement de sinistres;
 - Planification financière;
 - Courtage en épargne collective;
 - Courtage en plan de bourse d'études

Les dirigeants devraient être élus par l'ensemble de leurs participants à l'occasion d'une assemblée générale annuelle.

Les administrateurs et dirigeants devraient se soumettre à un code d'éthique et devraient respecter de saines pratiques de gouvernance.

Les administrateurs et dirigeants devraient rendre compte de leur administration à l'occasion d'une assemblée générale annuelle des participants et produire un rapport annuel.

Des comités aviseurs ou consultatifs pourraient s'adjoindre au fonds afin de lui permettre d'atteindre les objectifs visés par sa mission. Évidemment que ces comités devraient être constitués de telle sorte qu'il y ait une représentativité adéquate de ses participants.

Nous sommes d'avis qu'une telle structure permettrait d'éviter tout conflit d'intérêt ou apparence de conflit d'intérêt.

Par ailleurs, l'une des interrogations que nous avons est de savoir combien coûtera cette structure en termes de coûts d'implantation et de coûts d'opérations et d'où proviendront les sommes pour assurer ce financement.

L'administration de ce nouveau fonds de protection impliquera nécessairement des coûts d'opérations. Nous n'avons qu'à penser aux frais de loyer, papeterie, salaires, honoraires professionnels, etc.

Nous sommes d'avis que les sommes accumulées dans le fonds ne devraient pas servir à assumer ces coûts. Subsidiairement, nous pensons que si certaines sommes du fonds devaient être affectées à payer certains coûts d'opérations, un pourcentage minime de ces sommes pourraient être affectées aux coûts d'opérations, jusqu'à concurrence d'une certaine somme déterminée.

Actuellement, le gouvernement du Québec, par l'entremise du ministère des finances, contribue au financement des coûts nécessaires à l'exploitation de l'Autorité des marchés financiers. Étant donné que, actuellement, l'Autorité des marchés financiers administre le fonds d'indemnisation actuel mais que le nouveau fonds de protection ne seraient pas administré directement par elle, serait-il envisageable de réaffecter une partie des sommes dévolues à l'Autorité des marchés financiers par le Ministère des finances afin de permettre à ce nouveau fonds de protection d'assumer en tout, ou en partie, ses éventuels frais d'exploitation ou coûts d'opérations? Nous croyons que cette possibilité mérite que le Ministère des finances s'y attarde et qu'il voit à contribuer à la hauteur de ses capacités.

Ceci aurait entre autre comme conséquence de préserver les sommes accumulées dans le fonds de protection dans le but qu'elles servent exclusivement à l'indemnisation des victimes.

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?

Nous ne le croyons pas.

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?

Nous ne le croyons pas. Un seul fonds d'indemnisation devrait couvrir tous les types de produits et 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?

Nous croyons que oui, mais jusqu'à un certain point.

Nous sommes d'avis qu'une fraude commise par un inscrit devrait être admissible à une réclamation au FISF et ce, indépendamment si cette fraude a été commise dans la discipline pour laquelle cette personne ou cette société est inscrite ou non dans toute autre discipline régie par la loi sur les valeurs mobilières ou la loi sur la distribution des produits et services financiers. Donc, toute fraude commise par un inscrit dans le cadre de l'exercice de sa profession ou son travail dans une discipline sous la juridiction de l'Autorité des marchés financiers devrait être couverte.

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?

Nous croyons que oui.

Étant eux-aussi des intervenants de premier plan dans notre industrie, leurs agissements répréhensibles devraient aussi être couverts. Ceci implique, qu'eux aussi, devrait cotiser au fonds d'indemnisation.

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?

Nous croyons que oui, mais en y ajoutant une couverture pour la faute lourde.

La plupart des polices d'assurance responsabilité existante actuellement auxquelles les représentants ont souscrit exclut le risque de la faute lourde ou intentionnelle.

Afin d'offrir une protection aux consommateurs contre des agissements qui constitueraient une faute lourde, nous croyons pertinent que ce risque soit couvert par le fonds d'indemnisation.

La faute peut résulter d'un geste (faute d'action) ou de ne pas avoir agi (faute d'omission). La faute peut être intentionnelle, (le geste est posé délibérément, avec l'intention de nuire) ou non intentionnelle (le geste est posé par imprudence ou négligence). Selon l'intensité de la violation, la faute peut être parfois qualifiée de lourde. La faute lourde est définie comme étant celle qui dénote chez son auteur une insouciance, une imprudence ou une négligence grossière ou d'un mépris total des intérêts d'autrui. (Article 1474 du Code civil du Québec)

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?

Nous croyons que non. Actuellement, ces manquements sont couverts (sauf la faute lourde que nous proposons d'ajouter) par les polices d'assurance responsabilité. Cette protection semble adéquate et répondre aux besoins des consommateurs.

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?

Inévitablement. En ce qui concerne les erreurs et omissions, ces situations sont couvertes par les polices d'assurance responsabilité.

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?

Tel que mentionné précédemment, les représentants qui cotisent actuellement au fonds d'indemnisation sentent que le fonds repose sur leurs seules épaules. De plus, ils ont dû faire face à une importante augmentation soudaine de leur cotisation durant les dernières années afin de renflouer le FISF.

S'il y a un élargissement de couverture afin de protéger aussi les consommateurs contre les actes frauduleux des manufacturiers, gestionnaires et fiduciaires, ceci impliquerait que ces derniers cotisent, eux aussi, au FISF. Ceci aurait comme conséquence, à moyen et long terme, d'amener une possibilité de mieux capitaliser le FISF et ainsi assurer un cousin permanent.

Par ailleurs, il faudrait s'assurer que tous les nouveaux cotisants au FISF ne fassent pas supporter aux consommateurs le coût de leur cotisation en augmentant, par exemple, leur frais qui sont appliqués et actuellement assumés par les consommateurs.

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?

Il est légitime de se demander si le fait de demander à un plus grand nombre d'intervenants de cotiser au FISF (ex : manufacturiers, gestionnaires, fiduciaire) pourrait produire des effets non désirés sur l'offre attrayante et diversifiées de produits financiers. Il faut aussi se demander si, ce faisant, ceci pourrait avoir comme conséquence de diminuer les rendements des produits détenus par les consommateurs.

Idéalement, tel que mentionné à la question précédente, il faudrait s'assurer que tous les nouveaux cotisants au FISF ne fassent pas supporter aux consommateurs le coût de leur

cotisation en augmentant, par exemple, leur frais qui sont appliqués et actuellement assumés par les consommateurs.

Par ailleurs, quant à l'offre de produits financiers et son attrait, nous osons croire que, puisque le marché québécois est un marché suffisamment important, les intervenants persisteront à vouloir offrir une gamme complète de produits financiers au Québec et maintenir, voir augmenter, leurs parts de marché respectives.

Nous ne croyons pas qu'en imposant à un plus large éventail d'intervenants l'obligation de contribuer au FISF, ceci les amène à diminuer leur offre de services et leur intérêt pour desservir le marché québécois.

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 de telles mesures? Quels seraient les impacts à rechercher ou à éviter?

Imposition d'une franchise : avec respect, nous ne croyons pas que l'imposition d'une franchise aurait un effet significatif pour limiter les coûts ni même pour rehausser le degré de responsabilisation des consommateurs.

La coassurance : en impliquant plus de cotisants au FISF, ceci pourrait être assimilé à de la coassurance. Le risque de fraude serait ainsi assuré par un ensemble d'intervenants, lesquels se répartiraient les primes à payer.

Le cautionnement : Souvent, les cautionnements sont souscrits pour couvrir les risques d'insolvabilité. Il nous semble presque impossible de trouver une institution qui accepterait d'offrir un cautionnement pour couvrir les risques de fraude.

Le montant de la couverture offerte : Nous ne croyons pas que la protection actuellement offerte (200 000\$) par le FISF devrait être diminuée.

Les recours subrogatoires : Les recours subrogatoires permettent, jusque dans une certaine mesure, de récupérer des sommes auprès des personnes fautives. Bien que souvent, ces recours subrogatoires donnent des résultats disons-le assez humbles, il est important de maintenir ce mécanisme qui peut permettre de récupérer des sommes au bénéfice du fonds d'indemnisation.

Perception d'amendes et de pénalités monétaires : Les sommes perçues peuvent être utilisées par le fonds d'indemnisation.

Les mesures conservatoires : Dans les cas de fraude, il est souvent illusoire de penser récupérer des sommes des personnes fautives à l'occasion d'un recours subrogatoire. Entre le moment où des accusations sont portées et le moment où des verdicts de culpabilité soient rendus, les personnes fautives ont souvent le temps de se départir de leurs biens ou de les mettre à l'abri selon différents stratagèmes. Nous proposons que des mesures conservatoires plus efficaces soient mises en place afin de mettre sous la saisine de la justice certains biens ou valeurs qu'une personne accusée de fraude pourrait détenir au moment de sa mise en accusation. Et advenant un recours subrogatoire réussi, les biens saisis avant jugement seraient à la disposition du fonds

d'indemnisation. Il serait, nous croyons, pertinent que de tels moyens ou outils soient rendus disponibles pour permettre au fonds d'indemnisation de récupérer le maximum dans des cas de fraude. Ceci implique probablement qu'il doive y avoir certaines modifications législatives afin de le permettre.

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?

En augmentant le nombre de cotisants, le fonds répartirait le risque sur plusieurs. Advenant le besoin de renflouer le fonds, la cotisation excédentaire requise serait supportée par un plus grand nombre de cotisants et ainsi, sa répartition aurait un impact moins grand sur les cotisations de chacun.

En cas de réserves insuffisantes, le fonds d'indemnisation pourrait prévoir la possibilité d'emprunter auprès du gouvernement du Québec afin de constituer une telle réserve.

Aussi, le fonds pourrait obtenir certaines garanties bancaires lui permettant d'assurer une réserve nécessaire en cas de besoin.

Autres considérations ou questionnements

Nous souhaitons vous soumettre certaines interrogations qui nous semblent importantes à considérer dans le présent débat :

Problème de multiplicité de juridictions

À ce sujet, nous avons identifié certaines interrogations que nous souhaitons vous soumettre :

- La protection de ce fonds sera-t-elle réservée aux résidents québécois ayant investis au Québec ou ayant acquis un produit ou un service financier au Québec?
- La protection de ce fonds devrait-elle être offerte aussi aux résidents québécois qui détiendraient des investissements auprès de sociétés (OPC, gestionnaires, etc.) qui ne feraient pas d'affaires ou ne seraient pas autorisés à faire affaires sur le territoire québécois?
- La protection de ce fonds devrait-elle être offerte aussi aux non-résidents québécois qui détiendraient des investissements auprès de sociétés (OPC, gestionnaires, etc.) qui seraient situées au Québec et y feraient des affaires?

Conclusion

Nous sommes conscients que la mise en place d'un nouveau fonds d'indemnisation pour les consommateurs ne sera pas une mince tâche. Par contre, nous sommes convaincus qu'avec la collaboration de tous les intervenants du milieu, nous pourrions

collectivement nous doter d'un instrument efficace, équitable et qui saura répondre au besoin des consommateurs de se sentir rassurés et protégés à l'encontre de la fraude. Nous croyons qu'il en va de la survie d'un secteur d'activités qui peut, à bien des égards, contribuer à procurer aux consommateurs québécois une assurance de se constituer un patrimoine qui leur servira pour combler leurs besoins à la retraite.

Il est indéniable qu'une volonté politique sera nécessaire à la mise en place d'un tel fonds d'indemnisation.

En terminant, nous vous remercions de cette opportunité de vous soumettre notre point de vue quant à ce dossier que nous considérons très important.

Au besoin, nous demeurerons disponibles pour toute demande de complément d'informations.

MICA Capital Inc.
MICA services financiers Inc.



Monsieur Gino Savard
Président



Monsieur Martin Savard
Vice-président exécutif



Monsieur Luc Cournoyer
Directeur des opérations



Monsieur Marc Gingras
Directeur de projets et support technique

Coordonnées

797, boulevard Lebourgneuf, bureau 500,
Québec (Qc), G2J 0B5
418-622-6422
800-463-1516
micasf.com

Pour toute question quant au présent document, vous pouvez transmettre un message à : yvanmorin@micasf.com à l'attention de Yvan Morin, LL.B., avocat, vice-président affaires juridiques, Chef de conformité.