

Avis de consultation sur l'indemnisation des consommateurs de produits et services financiers

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

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 que sur les modalités de fonctionnement du Fonds d'indemnisation des services financiers (le « Fonds d'indemnisation » ou le « Fonds »).

Une discussion ouverte sur les principes et orientations du Fonds d'indemnisation est donc essentielle afin de se prononcer sur l'efficacité des mécanismes d'indemnisation actuellement en place et de les améliorer si nécessaire.

Dans le cadre de cette consultation, l'Autorité souhaite obtenir le point de vue des citoyens et de l'industrie sur les enjeux ciblés ci-après.

Enjeu 1 : La place de l'indemnisation dans l'ensemble des mesures visant à assurer la protection des consommateurs de produits et services financiers

Au Québec, comme ailleurs dans les pays développés, le secteur financier bénéficie d'un encadrement rigoureux. Cet encadrement vise à protéger les consommateurs de produits et services financiers (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. Malgré la qualité de cet encadrement, l'expérience récente montre qu'aucun régulateur financier ne peut totalement mettre les consommateurs à l'abri de la fraude.

Certains États ont parfois mis en place des mécanismes d'indemnisation ayant pour objectif de protéger les consommateurs contre les conséquences d'agissements non couverts par un programme d'assurance responsabilité, et survenant en contravention du cadre légal et réglementaire qui balise l'industrie des services financiers.

L'indemnisation constitue ainsi le dernier rempart du régime de protection des consommateurs de produits et services financiers.

Un guide de référence qui présente l'ensemble des mesures de protection existantes est publié par l'Autorité dans le cadre de la présente consultation.

La présente consultation vise à permettre aux intervenants de réfléchir à l'équilibre qui existe entre les mesures mises en place pour éviter la fraude et celles qui visent à indemniser les victimes. Un renforcement des mesures de prévention de la fraude ou une bonification du régime d'indemnisation auront nécessairement des conséquences financières.

Questions

- 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?*
- 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?*

Enjeu 2 : La responsabilisation des consommateurs et des représentants¹

La présence d'un régime d'indemnisation peut avoir un impact sur le comportement des consommateurs. En effet, plus un régime offre une couverture étendue, plus les consommateurs sont susceptibles d'adopter des comportements à risques, ces derniers étant, ultimement, sans conséquence financière.

La question de la déresponsabilisation des consommateurs comporte aussi son corolaire : la déresponsabilisation des représentants. L'augmentation des paramètres d'indemnisation est, en effet, susceptible d'emmener les représentants à commettre des gestes répréhensibles en sachant que leurs clients seront indemnisés.

Dans ce contexte, la présente consultation est l'occasion de réfléchir à la manière dont les mécanismes d'indemnisation en place au Québec peuvent préserver la responsabilisation des consommateurs et des représentants.

Questions

3. *Les consommateurs ont-ils une responsabilité afin d'éviter la fraude financière?*
4. *Quelle importance les mécanismes d'indemnisation en place au Québec devraient-ils accorder à la responsabilisation des consommateurs et des représentants?*
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?*

Enjeu 3 : L'objectif fondamental poursuivi par l'indemnisation

Les programmes d'assurance privés ne couvrent pas les risques associés à la fraude en raison, notamment, de son caractère intentionnel. Un consommateur ne peut donc se procurer une assurance contre le vol de son portefeuille financier ou le détournement de sa police d'assurance.

Pour cette raison, des mécanismes visant à combler ce manque de protection ont été mis en place. Or, 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 des dommages.

Le montant maximal de l'indemnité, actuellement de 200 000 \$ au Québec, est directement en lien avec cet objectif fondamental.

Questions

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

¹ L'expression « représentant » est utilisée dans le but d'alléger le texte et désigne 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 la *Loi sur les valeurs mobilières*.

Enjeu 4 : L'approche à l'égard de l'indemnisation des consommateurs

La revue des divers systèmes d'indemnisation permet d'identifier deux grandes approches d'indemnisation. Au Canada, à l'exception du Québec, l'approche préconisée est fondée sur l'existence de fonds qui assurent la solvabilité des personnes qui exercent dans le domaine des services financiers. Cette approche protège les consommateurs contre l'incapacité des entreprises de rembourser les titres ou les sommes qui leur appartiennent. Les fonds d'insolvabilité n'interviennent que lorsque toutes les ressources de l'entreprise ont été épuisées.

Au Québec, l'approche est différente. Le Fonds d'indemnisation indemnise les réclamants, sans égard à la situation financière de l'entreprise responsable. Si les conditions d'admissibilité sont remplies, le réclamant a droit à une indemnité. Le processus est similaire au processus de réclamation à un assureur. À la suite du versement d'une indemnité, l'Autorité intente un recours subrogatoire contre toutes les personnes considérées responsables.

Cette approche permet au consommateur de bénéficier d'un système de réclamation simplifié et sans frais. Elle implique cependant des coûts importants pour les représentants qui contribuent à son financement.

La présente consultation est l'occasion de réfléchir à cette spécificité québécoise, plus particulièrement sous l'angle de l'harmonisation avec les pratiques observées ailleurs au Canada.

Questions

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?*
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?*

Enjeu 5 : La responsabilité de la gestion des mécanismes d'indemnisation des victimes de fraudes financières

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.

L'Autorité est bien placée pour assumer ce rôle en raison, notamment, de sa connaissance du marché et de ses fonctions d'enquête. En général, les consommateurs bénéficient de cette situation ne serait-ce qu'en s'évitant une multiplication des démarches administratives.

Toutefois, l'administration d'un fonds d'indemnisation peut paraître incompatible avec le rôle de surveillance d'un régulateur et soulever des enjeux de gouvernance. Si le rôle de l'Autorité à l'égard du Fonds était mal assumé, il pourrait y avoir conflit d'intérêts, réel ou apparent.

Des mécanismes pourraient venir diminuer ces risques. La présente consultation est l'occasion de se pencher sur ces mécanismes alternatifs et sur les impacts qu'ils pourraient avoir sur le système d'indemnisation.

Questions

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?*
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?*
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?*
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?*

Enjeu 6 : Les produits, les représentants et les gestes couverts par le Fonds d'indemnisation

Au Québec, pour qu'il y ait indemnisation par le Fonds, les conditions suivantes doivent être remplies :

- (1) Les produits financiers visés sont conformes à ceux que le représentant peut légalement offrir dans les limites de son certificat.
- (2) Les agissements sont commis par des représentants 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 en épargne collective ou en plans de bourses d'études encadrés par la *Loi sur les valeurs mobilières*. Les courtiers en placement ainsi que les gestionnaires de fonds ne sont pas couverts.
- (3) Les agissements reprochés correspondent à une fraude, à une manœuvre dolosive ou à un détournement de fonds, bref aux agissements intentionnels. Les manquements aux obligations, les erreurs, les mauvais conseils ou la négligence sont couverts par l'assurance responsabilité professionnelle que les représentants sont tenus de détenir.

Ces limites à la couverture du Fonds sont souvent mentionnées comme cause d'insatisfaction des consommateurs. En revanche, tout élargissement éventuel de la couverture aura nécessairement des conséquences à divers niveaux. La présente consultation est l'occasion de se pencher sur les conditions d'indemnisation du Fonds et sur l'opportunité de les modifier, le cas échéant.

Questions

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?*
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?*
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?*

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?*
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?*

Enjeu 7 : Financement du Fonds d'indemnisation et mesures d'atténuation des coûts

Les besoins de financement du Fonds d'indemnisation ne requièrent aucune contribution directe de la part des consommateurs. Il est actuellement alimenté par trois sources : les cotisations des entreprises regroupant les représentants couverts, les sommes recouvrées grâce aux recours subrogatoires intentés par l'Autorité et les revenus d'intérêt. Le taux de cotisation demandé à l'industrie vise à couvrir les besoins courants du Fonds et ne prévoit pas l'accumulation d'une réserve.

Les cotisations s'ajustent ainsi au gré des besoins financiers du Fonds. Or, une tarification trop élevée ou mal conçue est susceptible de produire des 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 un secteur financier québécois moins dynamique.

Dans ce contexte, quelques mesures pourraient être explorées afin de diminuer la pression financière s'exerçant sur le Fonds d'indemnisation dont la franchise, la coassurance, le cautionnement et une diminution du montant de l'indemnité maximale (plafond).

La présente consultation est l'occasion de réfléchir à l'équilibre entre l'étendue de la couverture du Fonds et ses coûts, ainsi qu'aux mesures visant à limiter ceux-ci. Parmi ces mesures, il y a aussi celles visant à limiter la variabilité du taux de cotisation en cas de fraude majeure.

Questions

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?*
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?*
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?*
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?*

Commentaires et propositions

Dans le cadre de la présente consultation, l'Autorité est disposée à recevoir par écrit toute proposition précise de modification au système d'indemnisation québécois.

L'Autorité se réserve la possibilité de rencontrer les auteurs de certains mémoires qui lui auront été soumis dans le cadre de la consultation, afin d'obtenir des précisions additionnelles sur les commentaires et propositions formulés.

Veillez prendre note qu'à moins d'indication contraire, les commentaires reçus seront publiés sur le site Internet de l'Autorité.

Il est possible que certains renseignements personnels des intervenants, tels que leur adresse résidentielle, professionnelle ou électronique, figurent sur le site Internet. Il importe donc que les intervenants précisent en quel nom ils présentent leur mémoire.

Les personnes et les organismes qui désirent prendre part à la présente consultation publique doivent présenter leurs observations par écrit, préférablement à l'aide d'un fichier électronique, au plus tard le **7 février 2012**, en les adressant à :

M^e Anne-Marie Beaudoin
Secrétaire générale
Autorité des marchés financiers
800, square Victoria, 22^e étage
C.P. 246, tour de la Bourse
Montréal (Québec) H4Z 1G3
Télécopieur : 514 864-6381
Courrier électronique : consultation-en-cours@lautorite.qc.ca

Renseignements additionnels

Des renseignements additionnels peuvent être obtenus en s'adressant à :

M^e Catrin Kronström
Directrice de l'indemnisation
Autorité des marchés financiers
Place de la Cité, tour Cominar
2640, boulevard Laurier, 3e étage
Québec (Québec) G1V 5C1
Téléphone : 418 525-0337, poste 4171
Numéro sans frais : 1 877 525-0337
Courrier électronique : indemnisation@lautorite.qc.ca

Le 9 décembre 2011