



Commentaires relatifs à la consultation concernant le

Fonds d'indemnisation

présentés à

l'AUTORITÉ DES MARCHÉS FINANCIERS

MARS 2012

En réponse aux questions énoncées dans l'*Avis de consultation sur l'indemnisation des consommateurs de produits et services financiers au Québec*, le Regroupement des cabinets de courtage du Québec (RCCAQ) vous soumet ses réflexions sur le sujet en vous précisant que nous le ferons principalement sous l'angle de l'assurance de dommages et des enjeux particuliers à notre secteur d'activités.

De plus, le RCCAQ remercie l'équipe de l'Autorité des marchés financiers (AMF) pour la qualité des informations soumises à même le document de consultation. En effet, le guide de référence vulgarise les mécanismes en place et dresse un portrait comparatif du système d'indemnisation des consommateurs de plusieurs pays, ce qui est des plus utiles en vue d'avoir une réflexion des plus complètes possible.

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

Questions 1 et 2

Selon notre compréhension et appréciation du régime d'indemnisation actuel au Québec, le RCCAQ croit que les mesures mises en place par l'AMF pour indemniser les victimes sont, de façon générale, suffisantes.

Par ailleurs, dans un contexte où les ressources financières du Fonds sont limitées, le renforcement des mesures de prévention de la fraude est un outil supplémentaire important pour mieux protéger les consommateurs de produits et services financiers. Le RCCAQ est aussi d'avis que les initiatives d'information et d'éducation financières sont essentielles et devraient continuer de faire partie des priorités stratégiques de l'AMF pour les prochaines années. À titre d'exemple, l'importance de faire affaires avec un représentant dûment inscrit auprès de l'AMF est, selon nous, le message qui contribue le plus concrètement à changer les comportements des consommateurs et à favoriser la confiance du public en général à l'égard de tous les intervenants du secteur financier.

Enjeu 2 : La responsabilisation des consommateurs et des représentants

Questions 3, 4 et 5

En réponse aux questions posées ici, le RCCAQ croit que la responsabilité première du consommateur de produits et services financiers est de faire affaires avec un représentant certifié et inscrit auprès de l'AMF. De plus, le consommateur devrait vérifier minimalement que la protection d'assurance qui lui est offerte provient d'un assureur reconnu et autorisé à vendre des produits d'assurance de dommages au Québec.

À cet effet, nous tenons à souligner les efforts de l'AMF pour faciliter la vérification de la certification des représentants sur son site web.

Toutefois, malgré toutes ces vérifications, il peut arriver que des représentants abusent de la confiance de leurs clients et commettent des actes frauduleux. Dans plusieurs cas, il aurait été même impossible pour les victimes de se protéger contre la fraude commise par les représentants.

À cet égard, il suffit de se rappeler la fraude commise par un cabinet dans l'affaire «Loyalistes». Le cabinet fautif avait utilisé le nom de la Lloyd's pour tromper ses clients et conserver les primes payées pour ses propres fins. Le Fonds avait alors versé un peu moins de quatre (4) millions aux victimes de cette fraude. Le RCCAQ estime que c'est justement dans ces cas malheureux que le Fonds est essentiel pour maintenir la confiance des consommateurs et les indemniser pour les pertes qu'ils ont encourues.

Par contre, il serait tout à fait légitime de refuser d'indemniser un consommateur qui aurait, en toute connaissance de cause, acheté ou investi dans un produit qu'il sait être, de façon non équivoque, illégal ou non autorisé. De la même façon, un consommateur qui a fait affaire avec un représentant qui n'est pas inscrit auprès de l'AMF ne devrait pas être compensé pour les pertes qu'il a subies.

En ce qui concerne la responsabilisation des représentants, le RCCAQ ne croit pas que l'existence de Fonds amène les représentants en assurance de dommages à tout le moins, à faire preuve de moins d'intégrité, d'honnêteté ou de prudence dans l'exercice de leurs mandats. Il faut se rappeler que la très grande majorité des représentants sont honnêtes et que ce n'est qu'une minorité qui commet des fraudes. L'existence d'un fonds d'indemnisation devrait être présentée comme un mécanisme de protection supplémentaire qui favorise la confiance des consommateurs plutôt qu'une plus grande déresponsabilisation des représentants.

De plus, l'AMF intente de façon systématique des recours en subrogation contre les représentants fautifs. Le RCCAQ invite le Fonds à maintenir ces mesures punitives et dissuasives qui permettront aussi le recouvrement, dans une certaine mesure, des sommes qui ont été versées.

Finalement, il est important que le processus d'indemnisation au Fonds reste le plus simple possible pour le consommateur tout en permettant à l'AMF de faire une analyse rigoureuse des demandes présentées et de juger de leur recevabilité. Les consommateurs et les représentants ont donc la responsabilité première de collaborer de la façon la plus honnête et transparente possible à l'enquête menée par le Fonds et de fournir toute l'information nécessaire à l'analyse des demandes d'indemnisation.

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

Questions 6 et 7

Le Fonds a pour mission de dédommager financièrement les victimes de fraude, de manœuvres dolosives ou de détournement de fonds survenus dans le cadre de la distribution de produits et services financiers. L'objectif fondamental de l'indemnisation est donc de compenser les victimes pour un montant suffisant qui leur permettra d'éviter qu'elles se retrouvent dans une situation financière difficile.

Remboursement des sommes perdues :

Le RCCAQ ne croit pas que les indemnités devraient prévoir le remboursement de la totalité des sommes perdues. Il faut tenir compte de la capacité de payer et une approche non restrictive risquerait de mettre en péril la solvabilité du Fonds.

- À cet effet, une franchise ou une certaine forme de coassurance à être assumée par les consommateurs pourrait faire partie des solutions envisagées pour aider la viabilité financière à plus long terme du Fonds.

Montant maximal accordé aux victimes de fraude :

Quant au montant maximal qui pourrait être accordé aux victimes, le montant actuel de 200 000\$, par réclamant, nous semble suffisant pour couvrir la majorité des réclamations admissibles au Fonds.

Divulgarion de renseignements dans le rapport annuel de l'AMF :

Il serait toutefois intéressant d'évaluer la suffisance de ce montant maximal en fonction de la moyenne actuelle des montants accordés dans chacune des disciplines couvertes par le Fonds. C'est une donnée statistique qui pourrait facilement faire partie des informations divulguées par l'AMF sur l'indemnisation dans son rapport annuel.

À cet effet, le RCCAQ invite l'AMF à continuer de faire preuve de transparence dans la divulgation des informations concernant la gestion et la solvabilité du Fonds. Les intervenants du secteur financier pourront ainsi mieux comprendre les enjeux concernant la gestion et le processus d'indemnisation du Fonds.

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

Questions 8 et 9

Le RCCAQ est d'avis que de maintenir la protection offerte par le Fonds est une réelle plus-value pour les consommateurs du Québec, qui, par ailleurs, ne bénéficient pas du même niveau de protection ailleurs au Canada et même en Amérique du Nord. Il est aussi important de se rappeler que la protection accordée par le Fonds vient pallier aux limites de l'assurance responsabilité professionnelle pour les représentants et les cabinets.

À cet effet, selon un principe fondamental du droit des assurances, un assureur n'est jamais tenu de réparer le préjudice qui résulte de la faute intentionnelle d'un représentant. Dans ce contexte, le Fonds offre donc une protection importante pour des consommateurs qui autrement, n'aurait reçu aucune indemnisation.

Évaluer davantage la pertinence d'élargir l'indemnisation à la solvabilité d'un cabinet

- Il serait important que l'AMF analyse les coûts et les bénéfices avant d'accorder cette protection notamment pour les cabinets d'assurance de dommages. Bien qu'il n'existe aucune protection au Québec en cas d'insolvabilité d'un cabinet de distribution, le RCCAQ ne croit pas que le risque d'insolvabilité d'un cabinet en assurance de dommages soit suffisamment élevé pour ajouter cette protection au Fonds.

- Nous croyons que les représentants en assurance de dommages ne devraient pas avoir à assumer le risque d'insolvabilité d'un cabinet qui est nettement plus présent en épargne collective.

- Le RCCAQ croit qu'il ne faudrait pas pour autant alourdir indûment le fardeau financier des représentants et des cabinets.

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

Questions 10, 11, 12 et 13

À ce jour, l'administration intégrée du Fonds comporte ses avantages, dont la mise en commun de l'expertise du personnel de l'AMF au bénéfice des consommateurs, notamment lors d'enquête suite à une demande d'indemnisation et lorsqu'une démarche de subrogation est effectuée auprès des entreprises pour récupérer les sommes indemnisées aux consommateurs victimes de fraude.

De plus, concernant les cotisations demandées aux intermédiaires, le passé a démontré que l'AMF a su adapter son approche de manière à ce que les représentants d'une discipline cotisent au Fonds, selon le risque représenté par chacune des disciplines et les montants versés par le Fonds dans chacune de ces disciplines. Cette façon de faire existe actuellement puisque les cotisations des intermédiaires sont différentes, qu'elles soient en assurance de dommages ou en épargne collective par exemple, et ce, du moins jusqu'à la fin de l'année 2012.

Cependant, pour assurer une gestion transparente et équitable des sommes au sein du Fonds et éviter toute apparence de conflit d'intérêts ou d'incompatibilité avec le rôle de surveillance et d'encadrement du régulateur, il importe que l'AMF puisse démontrer qu'elle agit en respectant les plus hauts standards de gouvernance dans sa gestion du Fonds.

Le RCCAQ propose :

- La mise sur pied d'un comité consultatif dont les membres seraient mis à contribution pour déterminer les balises et barèmes quant à la façon dont l'indemnisation au Québec est établie ;
- Afin d'assurer l'équité entre tous les représentants qui cotisent au Fonds et que ce dernier soit toujours en mesure d'indemniser les victimes de fraude, que le montant des cotisations soit déterminé à partir des risques que représente une discipline par rapport aux autres disciplines secteur des services financiers couverts par le Fonds.

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

Questions 14, 15, 16, 17 et 18

Le régime d'encadrement de la distribution au Québec permet la multidisciplinarité des représentants. Ainsi, un représentant peut être inscrit dans deux ou même trois disciplines différentes.

Comme nous l'avons mentionné plus haut, les consommateurs ont la responsabilité de vérifier auprès de l'AMF à savoir s'ils font affaire avec un représentant dûment certifiés et dans quelle discipline ce représentant peut exercer.

Même si le RCCAQ est d'avis qu'en assurance de dommages, le fait de vendre un produit à l'extérieur des limites de la certification d'un représentant est moins grand que dans d'autres disciplines, le Regroupement reconnaît que les services financiers sont un univers complexe et qu'il peut être difficile pour les consommateurs de comprendre les produits et leurs nuances. Cela nécessite des connaissances particulières que la grande majorité des consommateurs n'a pas. C'est ici que le rôle du professionnel prend tout son sens puisque, pour conseiller ses clients, le représentant doit être en mesure de vulgariser et d'exposer les particularités des qu'il est autorisé à offrir.

Le RCCAQ croit que :

- un consommateur devrait être indemnisé en cas de fraude, de manœuvres dolosives et de détournement de fonds ;
- les agissements couverts par le Fonds d'indemnisation devraient être ceux commis dans les limites du certificat du représentant.

Bien que des intervenants prônent la création d'un fonds d'indemnisation élargi entre autres à des fraudes ou à la négligence fiduciaire commise par des gestionnaires de fonds, le RCCAQ ne peut se prononcer sur ce sujet complexe et en dehors de notre champ d'expertise.

Cependant, nous estimons important de conserver des balises claires et simples pour ne pas alourdir la structure administrative du Fonds au détriment, notamment des consommateurs.

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

Questions 19, 21 et 22 (pour la question 20, le RCCAQ ne se prononce pas)

Tel qu'expliqué précédemment, le RCCAQ souhaite que l'AMF continue d'assurer une gestion prudente du Fonds d'indemnisation en :

- établissant un niveau de cotisations distinct selon les risques et le ratio de sinistres/primes de chacune des disciplines;
- s'assurant d'avoir une politique de placement saine et prudente qui n'expose pas le Fonds à des pertes importantes selon les fluctuations du marché;
- maintenant une démarche de subrogation systématique pour récupérer le plus possible les indemnités payées aux victimes de fraude;
- maintenant un niveau de capitalisation suffisant pour que le Fonds puisse faire face à ses obligations, et non pas chercher à le capitaliser de façon préventive (capitalisation ex ante);
- ajustant le montant de cotisation (cotisation spéciale des représentants concernés qui ont causé les pertes), en cas de besoin de capitalisation dans une discipline en particulier;
- en analysant la possibilité de mettre en place des caisses distinctes, selon les catégories de disciplines couvertes par le Fonds, si l'indemnisation des victimes de fraudes devait être élargie pour inclure l'insolvabilité des cabinets ainsi que la fraude et la négligence fiduciaire.

CONCLUSION

En terminant, le RCCAQ remercie l'AMF quant à son initiative de consultation et est heureux des efforts faits par l'AMF pour mettre en garde les consommateurs contre la fraude, que ce soit par le biais de campagnes publicitaires, de programmes de sensibilisation ou de sorties publiques.

La fraude commise **par des représentants dûment inscrits à l'AMF** n'est pas, dans les faits, pratique courante, mais les conséquences financières sont souvent importantes pour les consommateurs qui en sont victimes. C'est pourquoi il est important aussi de continuer les efforts de sensibilisation pour que les consommateurs soient plus vigilants et fassent certaines vérifications avant de confier leur argent ou un mandat à un représentant.

Dans l'espoir que les recommandations précédentes apportent un éclairage additionnel quant à l'indemnisation des consommateurs victimes de fraude, le RCCAQ demeure disponible.