

# **Commentaires du Mouvement des caisses Desjardins**

---

## **Consultation à l'égard de l'indemnisation des consommateurs de produits et services financiers**

Présentés à l'Autorité des marchés financiers

---

**Février 2012**



Coopérer pour créer l'avenir



## Table des matières

Introduction .....	1
Commentaires préliminaires .....	1
<b>Enjeu 1</b>	
La place de l'indemnisation dans l'ensemble des mesures visant à assurer la protection des consommateurs de produits et services financiers .....	2
QUESTION 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
QUESTION 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? .....	3
<b>Enjeu 2</b>	
La responsabilisation des consommateurs et des représentants.....	3
QUESTION 3 : Les consommateurs ont-ils une responsabilité afin d'éviter la fraude financière? .....	3
QUESTION 4 : Quelle importance les mécanismes d'indemnisation en place au Québec devraient-ils accorder à la responsabilisation des consommateurs et des représentants? .....	4
QUESTION 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? .....	4
<b>Enjeu 3</b>	
L'objectif fondamental poursuivi par l'indemnisation .....	4
QUESTION 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? .....	4
QUESTION 7 : Le montant maximal de l'indemnité, actuellement de 200 000 \$, devrait-il être revu à la hausse? À la baisse? .....	5

#### Enjeu 4

L'approche à l'égard de l'indemnisation des consommateurs ..... 5

**QUESTION 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?..... 5

**QUESTION 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? ..... 6

#### Enjeu 5

La responsabilité de la gestion des mécanismes d'indemnisation des victimes de fraudes financières..... 8

**QUESTION 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?..... 8

**QUESTION 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? ..... 8

**QUESTION 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? ..... 8

**QUESTION 13 :** Dans un contexte où les fraudes commises peuvent être disciplinaires 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?..... 8

#### Enjeu 6

Les produits, les représentants et les gestes couverts par le Fonds d'indemnisation..... 9

**QUESTION 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? ..... 9

<b>QUESTION 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? .....</b>	<b>9</b>
<b>QUESTION 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? .....</b>	<b>10</b>
<b>QUESTION 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? .....</b>	<b>11</b>
<b>QUESTION 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? .....</b>	<b>11</b>
<b>Enjeu 7</b>	
<b>Financement du Fonds d'indemnisation et mesures d'atténuation des coûts .....</b>	<b>11</b>
<b>QUESTION 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? .....</b>	<b>11</b>
<b>QUESTION 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? .....</b>	<b>12</b>
<b>QUESTION 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? .....</b>	<b>12</b>
<b>QUESTION 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?.....</b>	<b>13</b>
<b>Commentaires et propositions.....</b>	<b>13</b>
<b>Conclusion.....</b>	<b>14</b>



## Introduction

Avec un actif de 190 milliards de dollars, le Mouvement des caisses Desjardins est le premier groupe financier coopératif du Canada. S'appuyant sur la force de son réseau de caisses au Québec et en Ontario, ainsi que sur l'apport de ses filiales dont plusieurs sont actives à l'échelle canadienne, il offre toute la gamme des produits et services financiers à ses 5,8 millions de membres et clients. Le Mouvement Desjardins, c'est aussi le regroupement d'expertises en Gestion du patrimoine et Assurance de personnes, en Assurance de dommages, en Services aux particuliers ainsi qu'en Services aux entreprises. L'un des plus importants employeurs au pays, il mise sur les compétences de ses 43 600 employés et l'engagement de près de 6 000 dirigeants élus. En 2010, le Mouvement Desjardins a été consacré l'institution bancaire de l'année au Canada par la revue britannique *The Banker*.

En qualité de plus grande institution financière québécoise, le Mouvement des caisses Desjardins (MCD) est une organisation réglementée assujettie à un nombre important de lois, de règlements et de lignes directrices dont l'objectif est inévitablement d'assurer la protection du public.

Le MCD est également un pionnier de l'éducation financière, notamment par l'entremise de la caisse scolaire introduite par Alphonse Desjardins lui-même en 1906, de même que par l'implantation d'une série d'initiatives toutes plus porteuses les unes que les autres. Pour en prendre connaissance, il suffit d'aller sur [www.desjardins.com](http://www.desjardins.com) pour y accéder directement au bas de la page d'accueil.

## Commentaires préliminaires

L'indemnisation des épargnants représente un sujet délicat à aborder. S'il était possible d'en traiter en mettant de côté les coûts associés à la mise en place d'un fonds qui couvrirait l'ensemble des possibilités, tous seraient d'accord pour procéder. Or, il s'agit de paramètres indissociables.

Cependant, avant de passer aux questions soulevées par l'Autorité des marchés financiers (l'Autorité) dans la présente consultation, il importe de prendre le recul nécessaire pour apprécier l'évolution significative de l'encadrement du secteur financier dans une perspective de protection des épargnants.

Effectivement, dans la foulée de l'affaire Norbourg, la Commission des finances publiques s'est donné comme mandat de consulter les intéressés sur les mesures à prendre pour améliorer la protection des épargnants. À la suite de ses travaux, la Commission a produit une série de recommandations qui ont systématiquement été considérées depuis.

Ainsi, le législateur et l'Autorité ont manifesté beaucoup de détermination pour renforcer l'encadrement du secteur financier. Concrètement, cela s'est traduit par l'introduction d'une panoplie de mesures de nature préventive portant sur 1) l'information et la

sensibilisation accrues des investisseurs 2) la mise en place de nouvelles règles de gouvernance pour les assujettis, 3) le renforcement de l'action de l'Autorité et 4) l'imposition de sanctions pour dissuader les comportements délinquants.

Le législateur est également intervenu par l'adoption de plusieurs mesures, notamment en conférant de nouveaux pouvoirs à l'Autorité en matière de surveillance et de poursuite et en rendant les sanctions et les peines d'emprisonnement plus sévères en cas de fraude. De plus, de nouvelles obligations ont été imposées aux gestionnaires de fonds, notamment l'obligation de s'inscrire pour exercer leurs activités, l'adoption d'un programme de conformité, la mise en place d'un comité d'examen indépendant du fonds et la production d'information claire et simplifiée sur les placements.

En plus de ce qui précède, l'Autorité a bonifié son offre de service en matière de lutte contre les crimes économiques. À cet égard, son personnel affecté à l'application de la réglementation du secteur financier a plus que doublé depuis 2005. Des équipes spécialisées ont été formées et le délai moyen des enquêtes est passé de 48 à 12 mois. Diverses initiatives ont également été prises pour favoriser l'éducation en matière de fraudes financières dont plusieurs campagnes de publicité auprès des Québécois.

Si l'affaire Norbourg a contribué à faire évoluer l'encadrement du secteur financier, l'affaire Earl Jones aura permis de démontrer à quel point l'éducation des consommateurs doit être placée au centre des stratégies de prévention des crimes financiers. C'est l'adéquation des efforts de l'Autorité, des assujettis et des consommateurs qui produiront les meilleurs résultats.

## **Enjeu 1**

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

**QUESTION 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?**

Compte tenu des événements et des nombreuses initiatives qui ont été mises de l'avant au cours des dernières années, la présente consultation représente une belle occasion pour réfléchir collectivement sur l'encadrement du secteur financier au chapitre de l'indemnisation et des rôles et responsabilités de tous les acteurs concernés.

Le MCD considère qu'il n'existe pas de recette infaillible mais que l'action conjointe de l'Autorité, de l'industrie et des consommateurs demeure une alternative plus porteuse de résultats que la multiplication des initiatives législatives et réglementaires.



**QUESTION 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?**

Comme il est indiqué précédemment, le législateur et l'Autorité ont été dynamiques dans le renforcement des mesures de prévention pour contrer la fraude. Malgré ces actions significatives, nous estimons qu'il faille continuer à consacrer des efforts soutenus en matière d'éducation financière des investisseurs et de surveillance rigoureuse des entreprises car, malheureusement, il y aura toujours des fraudeurs. Certains s'y emploient même à temps plein pour trouver des façons toujours plus subtiles de contourner les règles. C'est dans cet esprit que l'éducation financière nous apparaît la principale mesure préventive dans laquelle nous devrions investir et redoubler d'efforts. Confrontés à des épargnants mieux informés et mieux éduqués à l'importance de faire quelques vérifications de base avant d'investir, les fraudeurs, tel Earl Jones, auraient eu la partie beaucoup plus difficile.

En matière de surveillance, le régulateur doit continuer à réaliser des inspections structurées et imposer des sanctions dissuasives. Le MCD considère que l'approche de l'Autorité, fondée sur les risques, demeure la voie à suivre afin d'obtenir des résultats.

## **Enjeu 2**

### **La responsabilisation des consommateurs et des représentants**

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

Absolument. La vigilance des consommateurs au moment d'investir demeure le meilleur outil pour se prémunir contre la fraude financière tant pour l'éviter que la dépister. Avant de confier ses avoirs à quiconque, le consommateur doit effectuer un minimum de recherche d'information sur la personne ou la firme avec qui il s'apprête à transiger et poser des questions afin de bien comprendre la nature des investissements ou des produits offerts.

Il est essentiel pour le consommateur de vérifier que cette personne ou firme soit bien inscrite à l'Autorité (ce n'était pas le cas d'Earl Jones) et autorisée à vendre les produits qu'elle offre. Un investisseur ne devrait, en aucun cas, confier à un représentant des activités pour lesquelles il ne détient pas de permis. Il est également du devoir du consommateur de dénoncer auprès de l'Autorité toute situation qui lui semble douteuse dans ses relations avec l'industrie des produits et services financiers.

La valorisation et le développement d'un réflexe de vérification systématique de la part des consommateurs permettrait de lutter contre la fraude sur deux fronts : il serait plus difficile pour les fraudeurs de sévir en plus de favoriser la dénonciation et l'intervention rapide de l'Autorité.

À cet égard, le MCD salue les efforts consentis par l'Autorité, et ce, tant au plan des campagnes publicitaires qu'au plan de la qualité du matériel didactique qui a été développé au cours des dernières années.

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

Les mécanismes d'indemnisation devraient accorder une grande importance à la responsabilisation des consommateurs qui, tel que mentionné à la question précédente, constitue la meilleure façon, et sans doute la moins coûteuse, de lutter contre les fraudes financières. Un régime d'indemnisation offrant une couverture trop étendue risque de déresponsabiliser les consommateurs dans la mesure où ils seront davantage susceptibles d'adopter des comportements à risques qui, ultimement, seront sans conséquence financière puisque les sommes perdues seront de toute façon recouvrées.

Il en est de même pour certains représentants qui, sachant que leurs clients seront indemnisés, pourraient baisser la garde en matière de conformité. Une déresponsabilisation des consommateurs et des représentants n'est donc pas souhaitable compte tenu des coûts importants qu'elle entraînerait.

**QUESTION 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?**

Absolument. Une telle ouverture contribuerait à accroître les coûts liés au financement du Fonds d'indemnisation des services financiers (Fonds d'indemnisation) et contribuerait au discrédit de tous les efforts consentis au cours des dernières années pour lutter contre la fraude.

### **Enjeu 3**

#### **L'objectif fondamental poursuivi par l'indemnisation**

**QUESTION 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?**

Il nous apparaît impensable qu'un régime d'indemnisation comme celui en vigueur au Québec puisse permettre, moyennant des coûts raisonnables pour les investisseurs et l'industrie, le recouvrement total des sommes perdues.

L'objectif fondamental devrait être de déterminer un modèle d'indemnisation tenant compte de coûts acceptables, de la compétitivité de l'industrie et des risques de déresponsabilisation, tout en respectant les critères d'admissibilité à l'indemnisation qui seraient établis.

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

La réponse à cette question requiert davantage d'information et une analyse approfondie. Il serait notamment pertinent de connaître les critères ayant servi à établir le montant maximal actuel de 200 000 \$. Sans données suffisantes, il n'est pas possible de prendre une position éclairée. Nous recommandons donc à l'Autorité de documenter cette question et de faire l'exercice d'établir divers scénarios d'indemnité maximale en tenant compte, notamment de l'historique des réclamations, l'actif moyen des investisseurs ainsi que l'impact sur les coûts de financement de l'indemnisation, la compétitivité de l'industrie et les enjeux de responsabilisation.

#### **Enjeu 4**

#### **L'approche à l'égard de l'indemnisation des consommateurs**

**QUESTION 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 MCD a toujours démontré beaucoup d'intérêt et a participé activement à tous les travaux liés à l'harmonisation pancanadienne de la réglementation dans le domaine des valeurs mobilières et de l'épargne collective. Au cours des dernières années, nous avons documenté à maintes reprises nos positions sur l'importance de la mise en place d'un régime d'encadrement pancanadien harmonisé fondé sur le passeport et ses bénéfices, tels que des réductions de coûts, des gains d'efficacité dus au maintien d'un système de conformité unique et à une meilleure coordination entre les organismes d'encadrement, une saine concurrence entre les différents marchés et une protection comparable des investisseurs peu importe le territoire dans lequel ils font affaire.

Ainsi, depuis septembre 2009, la réglementation en valeurs mobilières est harmonisée à travers le Canada, sauf au Québec pour le secteur de l'épargne collective. Le MCD espère toujours que le Québec s'harmonisera avec le reste du Canada pour ce secteur comme il l'a fait en 2009 pour celui des valeurs mobilières qui s'en porte très bien depuis. Dans ce contexte, nous privilégions un système d'indemnisation harmonisé avec celui en vigueur à l'extérieur du Québec.

Dans les autres juridictions canadiennes et au Québec pour les courtiers en valeurs mobilières seulement, le système d'indemnisation couvre l'insolvabilité des entreprises en complément d'une exigence de capital minimum et d'une assurance d'institution financière. Dans tous les cas, on ne se préoccupe pas de déterminer la raison de l'insolvabilité. La protection contre l'insolvabilité intervient donc en cas de fraude et de manquement aux obligations. Les fonds d'indemnisation protègent les investisseurs contre l'incapacité des entreprises à rembourser les titres ou sommes qui leur appartiennent et n'interviennent que lorsque toutes les ressources de l'entreprise ont été épuisées. Étant membres d'organismes d'autoréglementation (OAR), ces entreprises sont astreintes à suivre des règles rigoureuses et font l'objet de contrôles continus de leur OAR pour prévenir les comportements répréhensibles. Combiné à l'expérience passée et à toutes les nouvelles réglementations et mesures préventives adoptées par les autorités réglementaires et les législatures provinciales, il s'agit d'un modèle qui a fait ses preuves.

Dans la mesure où l'Autorité importe, sans la reconnaissance formelle préconisée par le MCD, les règles de l'Association canadienne des courtiers de fonds mutuels (ACFM) qui sont compatibles avec celles en vigueur au Québec, la Corporation de protection des investisseurs (CPI) devrait alors être considérée sérieusement comme mécanisme d'indemnisation des investisseurs. Bien que sa couverture s'applique en cas d'insolvabilité, les investisseurs victimes de fraudes pourront en bénéficier dans le cas d'organisations non viables qui sont généralement insolvables ou le deviendront suite aux réclamations. Dans les cas de fraudes perpétrées au sein d'organisations solvables, celles-ci sont généralement réglées à l'intérieur même de l'organisation qui n'hésite pas à dédommager les investisseurs floués afin de préserver sa réputation et la confiance des investisseurs.

**QUESTION 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?**

L'adoption d'un système d'indemnisation basé sur l'insolvabilité des entreprises tel que la CPI contre l'insolvabilité des courtiers en épargne collective de l'ACFM, offre une protection élargie aux consommateurs en termes de couverture maximale. Celle-ci est fixée à 1 000 000 \$ par compte comparativement au Fonds d'indemnisation dont le plafond est fixé à 200 000 \$ par réclamation.

Par ailleurs, un système d'indemnisation basé sur la solvabilité tel que celui de la CPI permettrait un plus grand degré de couverture, et ce, à moindres coûts si on compare avec le Fonds d'indemnisation. Par exemple, il en a coûté environ **2 114 000 \$** (260 \$ x 8 132<sup>1</sup> représentants en épargne collective) par année au MCD, au cours des 4 dernières années, pour financer le Fonds d'indemnisation offrant une couverture jusqu'à 200 000 \$ par

---

<sup>1</sup> Nombre de représentants en épargne collective au Québec de Desjardins Cabinet de services financiers inc. et de SFL Placements de Desjardins Sécurité financière principalement inscrits au Québec au 31-12-2011.

réclamation, alors qu'il en coûterait environ **287 000 \$** (17,4 \$ par million d'actifs<sup>2</sup> x 16,5 G\$ d'actifs<sup>3</sup>) par année pour financer la CPI offrant une couverture jusqu'à 1 000 000 \$ par compte. En 2012, le montant de la cotisation au Fonds d'indemnisation est toutefois passé de 260 \$ à 160 \$ pour les représentants en épargne collective, le Fonds d'indemnisation étant renfloué suite à l'affaire Norbourg. La facture annuelle pour le MCD s'élèvera tout de même à environ **1 301 000 \$**, ce qui demeure près du quintuple à celle de la CPI. Les chiffres ci-dessus sont très révélateurs, les cotisations au Fonds d'indemnisation sont cinq fois supérieures à celles de la CPI pour une indemnisation maximale cinq fois moindre.

Cette comparaison de coûts est l'occasion d'aborder le mode de calcul actuel des cotisations au Fonds d'indemnisation. Selon le MCD, une révision de celui-ci devrait être envisagée. Il est difficile de concevoir qu'une institution financière réglementée comme le MCD, qui investit des sommes importantes pour assurer sa conformité ainsi que la compétence et la probité de ses représentants, constitue le principal contributeur au Fonds d'indemnisation. Dans les faits, un membre ou un client de Desjardins victime de fraude serait immédiatement remboursé. Il ne saurait être question de référer qui que ce soit au Fonds d'indemnisation puisque cela minerait la confiance du public et pourrait même menacer la pérennité de l'organisation.

Compte tenu du fait que la cotisation au Fonds d'indemnisation est fixée en fonction du nombre de représentants actifs au sein d'un cabinet, nous pouvons affirmer que le MCD a assumé le tiers de la facture pour l'indemnisation des victimes de Norbourg. Par extension, ce sont donc principalement les membres de Desjardins qui assument le tiers des coûts occasionnés par l'ensemble des indemnités versées par le Fonds d'indemnisation.

Selon le MCD, le calcul des cotisations devrait être établi en fonction d'une analyse du risque plus précise basée sur le type et le mode de gestion des cabinets plutôt que sur le seul critère du nombre de représentants par discipline, sans égard au risque que représentent les cabinets auxquels ils sont rattachés. La discipline comme telle ne constitue pas un risque. Ce sont les mesures en place pour éviter les actes illégaux, la rigueur dans la gestion et la compétence qui déterminent le niveau de risque.

Enfin, une harmonisation du régime d'encadrement et d'indemnisation avec le reste du Canada permettrait un meilleur équilibre au niveau de la réglementation en vigueur et de la compétitivité. Actuellement, les entreprises québécoises actives en épargne collective dans les autres provinces canadiennes doivent composer avec deux régimes d'encadrement différents, ce qui n'est pas sans conséquences financières importantes pour les firmes et consommateurs québécois. Dans le cas où le Québec irait de l'avant avec une harmonisation du secteur de l'épargne collective, l'Autorité pourrait regarder avec l'ACFM des mesures pour simplifier le processus de réclamations au CPI.

---

<sup>2</sup> Taux de cotisation annuelle moyen à la CPI de 2008 à 2011.

<sup>3</sup> Actifs sous gestion en épargne collective au Québec de Desjardins Cabinet de services financiers et de SFL Placements au 31-12-2011.

## Enjeu 5

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

**QUESTION 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?**

Non. L'Autorité devrait poursuivre l'administration du Fonds d'indemnisation à titre de patrimoine distinct qui, à notre connaissance, a fait ses preuves jusqu'à maintenant et n'a pas soulevé d'insatisfaction ou de préoccupations particulières.

L'Autorité, de par sa connaissance de l'industrie et de ses fonctions de surveillance, nous semble la mieux placée pour exercer le devoir de fiduciaire du Fonds d'indemnisation sous réserve que l'administration du Fonds d'indemnisation demeure un patrimoine distinct au sein de l'Autorité. Il pourrait potentiellement y avoir un risque de conflits d'intérêts si des cotisants ou des consommateurs décidaient des réclamations. Ce risque n'est pas présent pour l'Autorité qui a le double rôle de s'assurer, d'une part, de la protection des investisseurs et, d'autre part, de la conformité des cotisants. Pour le MCD, il est primordial que l'Autorité demeure le guichet unique tant pour les consommateurs que les assujettis.

**QUESTION 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?**

**QUESTION 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?**

**QUESTION 13 : Dans un contexte où les fraudes commises peuvent être disciplinaires 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?**

Dans un contexte d'harmonisation du Québec avec le reste du Canada pour le secteur de l'épargne collective, l'approche devrait être conforme avec celle actuellement en vigueur au Canada, c'est-à-dire un fonds d'indemnisation offrant une protection contre

l'insolvabilité des courtiers en placement, Fonds canadien de protection des épargnants (FCPE), auquel participe déjà les courtiers en valeurs mobilières du Québec, et un autre protégeant l'insolvabilité des courtiers en épargne collective (CPI), sans compter les fonds actuels en cas d'insolvabilité des institutions de dépôt et des assureurs. Tel que mentionné dans le guide de référence des mécanismes de protection de l'Autorité préparé dans le cadre de la présente consultation, les protections contre l'insolvabilité ont atteint leur but et ne suscitent aucun questionnement particulier.

Si toutefois le Québec n'allait pas de l'avant avec l'harmonisation pancanadienne de l'épargne collective et que le Fonds d'indemnisation était maintenu, nous sommes d'avis qu'il ne faudrait pas remettre en question l'approche intégrée actuellement en place. Les différents produits financiers, disciplines et intervenants du marché couverts par le Fonds d'indemnisation étant actuellement mal compris des consommateurs, l'accès à un guichet unique demeure sans doute la meilleure option pour eux. Cette approche intégrée permet également un traitement plus rapide des réclamations puisqu'elle permet au régulateur d'avoir une meilleure vue d'ensemble des diverses problématiques.

## Enjeu 6

### Les produits, les représentants et les gestes couverts par le Fonds d'indemnisation

**QUESTION 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?**

Non. Le Fonds d'indemnisation ne devrait couvrir que des fraudes concernant des produits financiers que les représentants ou cabinets dûment inscrits peuvent légalement offrir dans le cadre de leur inscription. On se doit de limiter les paramètres du Fonds d'indemnisation car plus on les augmente, plus on déresponsabilise les consommateurs, ce qui risque de faire augmenter les cas de fraudes, et par conséquent, les coûts d'indemnisation. Tel que mentionné à la question 3, l'investisseur a sa part de responsabilités pour éviter les fraudes et se doit de réaliser un minimum de recherches sur le représentant avant de lui confier des sommes d'argent comme il devrait le faire avant de faire affaire avec bon nombre de personnes rattachées à un ordre professionnel (avocat, comptable, notaire, etc.). Cependant, les consommateurs devraient être mieux informés des critères d'admissibilité à l'indemnisation et des limites à la couverture pour éviter tout quiproquo.

**QUESTION 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?**

Les courtiers en placement au Québec membres de l'Organisme canadien de réglementation du commerce des valeurs mobilières (OCRCVM) sont déjà couverts par le FCPE.

Quant aux gestionnaires de fonds, il s'agit là d'une question importante mais il faut garder à l'esprit qu'un élargissement de la couverture du Fonds d'indemnisation entraînerait avec lui des coûts supplémentaires pour le financer. Le Mouvement Desjardins, les banques et les firmes de fonds communs de grande taille ont déjà les ressources financières qui leur permettent de pallier aux problèmes qui peuvent survenir. Le financement de la couverture du Fonds d'indemnisation élargie aux gestionnaires de fonds ne serait qu'en grande partie assumé par ces entreprises solides financièrement, et ce, au détriment de leur propre clientèle dont les chances de recourir à ce type de protection sont à peu près nulles. Comme ces coûts supplémentaires seraient inévitablement assumés par les épargnants des institutions les plus solides financièrement et que le risque de défaillance des manufacturiers est peu élevé, notamment en raison de leur solidité financière et leur crédibilité à maintenir, il ne s'agit pas d'une avenue à explorer.

Nous sommes également d'avis que toute notion de Fonds d'indemnisation donne aux consommateurs une fausse impression de sécurité. Étendre la couverture du Fonds d'indemnisation de la distribution à la production des fonds communs de placement pourrait laisser croire qu'il s'agit là de produit « garanti » alors que nous avons l'obligation de mentionner que le capital n'est jamais garanti.

Par ailleurs, la Commission des finances publiques n'a pas été en mesure de prendre position sur cette question dans son rapport de 2007 sur la protection des épargnants au Québec dans le secteur des fonds de placement, en raison des arguments invoqués contre. Parmi ceux-ci, l'élargissement de l'indemnisation aux gestionnaires de fonds entraînerait inévitablement des coûts supplémentaires, qui seraient, en définitive, assumés par les épargnants. Ces coûts supplémentaires auraient comme conséquence de nuire à la compétitivité des entreprises québécoises oeuvrant dans un marché nord-américain fortement intégré. Et enfin, comment évaluer le risque dans une perspective de cotisation? Comment faire face au risque moral, c'est-à-dire au risque que le comportement des gestionnaires de fonds, des représentants, des conseillers et des investisseurs soit influencé par la présence d'une garantie d'indemnisation en cas de fraude?

Afin de mieux protéger les investisseurs, la Commission a toutefois fait plusieurs recommandations à l'effet de resserrer considérablement l'encadrement réglementaire des gestionnaires de fonds, recommandations qui ont été suivies par le législateur au cours des dernières années (voir commentaires préliminaires).

**QUESTION 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. Malgré que le Québec bénéficie d'un encadrement des plus rigoureux, aucun régulateur financier ne peut totalement mettre les investisseurs à l'abri de la fraude. Le Fonds d'indemnisation a été créé pour pallier à cette lacune des mécanismes réglementaires dans la protection des investisseurs, et, par conséquent, il devrait limiter son intervention et concentrer ses efforts à cette seule problématique déjà difficile à contrer.



**QUESTION 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?**

Non. Il existe déjà d'autres mesures au Québec pour couvrir ces différents types de manquement aux obligations.

**QUESTION 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?**

Il y aurait effectivement des risques de chevauchement avec d'autres mesures déjà en place pour couvrir la faute lourde, les erreurs, les omissions ou tout autre manquement. L'élargissement de l'éventail des agissements donnant droit à une indemnité ferait en sorte de bonifier le régime d'indemnisation, ce qui aurait des impacts non négligeables sur les coûts et les enjeux de responsabilisation.

## **Enjeu 7**

### **Financement du Fonds d'indemnisation et mesures d'atténuation des coûts**

**QUESTION 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?**

Tel que mentionné, le MCD préconise un renforcement des mesures de prévention de la fraude (éducation accrue des investisseurs et surveillance resserrée des assujettis) plutôt qu'une bonification du régime d'indemnisation. Cette emphase sur les mesures préventives, qui responsabilise davantage les investisseurs et les représentants, devrait permettre de diminuer les réclamations et les indemnités versées par le Fonds d'indemnisation, réduisant ainsi ses coûts à long terme. Un régime d'indemnisation moins coûteux permettrait de libérer des sommes qui pourraient être investies ailleurs, notamment dans des programmes d'éducation et de sensibilisation des investisseurs à la fraude.

Par ailleurs, une garantie d'indemnisation trop importante tend à déresponsabiliser les investisseurs et les représentants qui sont susceptibles d'adopter des comportements à risque sachant que les sommes perdues seront recouvrées. De plus, le fait que le régime d'indemnisation actuel ne constitue pas un système de dernier recours et qu'il garantit « automatiquement » une certaine indemnisation contre la fraude n'encourage pas à la responsabilisation. Il est donc indispensable de mettre en place des moyens d'éviter la déresponsabilisation comme le maintien d'une indemnité maximale ainsi qu'une définition claire des critères d'admissibilité à l'indemnisation n'ouvrant pas la porte aux

autres formes de manquement ni aux intervenants de marché non couverts actuellement pour les raisons déjà invoquées (voir notamment question 15).

Enfin, permettez-nous de nous questionner sur l'équilibre actuel entre l'équité à l'égard des entreprises qui financent le Fonds d'indemnisation et les risques de fraude qui diffèrent largement d'une entreprise à une autre. Bien que nous ne sommes pas en défaveur du modèle d'indemnisation actuel, nous sommes convaincus que son mode de financement devrait être révisé pour tenir compte des institutions financières réglementées qui dépensent des sommes considérables en conformité et gestion saine de leurs activités et représentants, rendant les risques de fraude pratiquement nulles, contrairement à d'autres intervenants de l'industrie à risques élevés. Il n'est pas équitable que le Fonds d'indemnisation soit actuellement financé en majeure partie par ces institutions financières qui consacrent des fortunes pour éviter des actes frauduleux qui ne risquent pas de se produire à même leur organisation. Et si cela se produisait, elles n'hésiteraient pas à dédommager les investisseurs floués afin de conserver leur crédibilité et la confiance de leurs clients. La cotisation au Fonds d'indemnisation doit donc être adaptée en fonction des risques propres à chaque intervenant du secteur financier.

**QUESTION 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?**

Tel que mentionné à la question précédente, un régime d'indemnisation trop « généreux » entraînerait nécessairement une augmentation des coûts reliés à l'offre des produits des intervenants du secteur financier assujettis, les rendant moins concurrentiels à l'égard des produits similaires offerts par les firmes non assujetties. Comme un fond d'indemnisation contre la fraude n'existe qu'au Québec, les investisseurs québécois pourraient se voir offrir des produits financiers moins attrayants, notamment au niveau du rendement attendu, dont certains risquent de disparaître en raison de leur faible compétitivité. Il est donc souhaitable de demeurer raisonnable au niveau de l'étendue de la couverture de l'indemnisation afin d'éviter une offre moins diversifiée de produits financiers aux investisseurs québécois, rendant l'industrie financière moins dynamique et compétitive au Québec.

**QUESTION 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?**

Pour toutes les raisons invoquées précédemment, nous sommes en faveur de la mise en œuvre de mesures visant à limiter les coûts et à rehausser le degré de responsabilisation des consommateurs et des représentants.

Quant aux autres mesures à privilégier, il faudrait s'assurer qu'elles ne fassent pas en sorte de diminuer la compétitivité des produits financiers québécois comparativement aux produits similaires offerts à l'extérieur du Québec ou par les courtiers québécois en valeurs mobilières non couverts par le Fonds d'indemnisation.

La mesure ou la combinaison de mesures à privilégier serait celle qui, évidemment, permettrait d'obtenir le plus grand montant du « plafond » raisonnable pour l'investisseur moyennant le montant de cotisation le plus bas pour le représentant ou l'entreprise. Dans la ou les mesures recherchée(s), il faudrait idéalement éviter d'imposer des coûts supplémentaires directs ou indirects aux consommateurs.

Par ailleurs, afin de bonifier le financement du Fonds d'indemnisation, l'Autorité pourrait envisager d'adopter une approche plus agressive lors des recours subrogatoires pour tenter de recouvrer une plus grande partie des sommes perdues des victimes de fraudes. Une partie des sommes recueillies par le biais des amendes et sanctions imposées par l'Autorité lors de la détection d'infractions au moment des inspections pourrait également servir à financer le Fonds d'indemnisation.

**QUESTION 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?**

Le financement du Fonds d'indemnisation devrait adopter une approche préventive lui permettant de se doter d'une certaine réserve en cas de fraude majeure. Cette approche lui permettrait d'éviter de devoir augmenter la cotisation de façon spectaculaire, comme cela a été le cas de 2007 à 2011 suite à l'affaire Norbourg, afin de renflouer le Fonds d'indemnisation. Pour ce faire, nous privilégions un niveau de cotisation un peu plus élevé que nécessaire pour couvrir les besoins immédiats du Fonds d'indemnisation, mais qui demeurera plus stable dans le temps peu importe la survenance ou non d'une fraude majeure. Le MCD réitère également que l'introduction de mesures de capitalisation préventive devrait être élaborée et modulée en fonction du risque.

## **Commentaires et propositions**

Le MCD estime qu'une des pistes à explorer, peu importe le modèle d'indemnisation qui sera introduit, consiste en l'amélioration du mécanisme d'identification des représentants. En effet, l'Autorité, qui délivre les permis, pourrait octroyer un numéro à tous les représentants et ces derniers seraient tenus d'inscrire ce numéro sur leur carte d'affaires et de la remettre aux clients avec qui ils font affaire. Cette simple mesure faciliterait encore davantage l'identification d'un représentant par un consommateur. Pour ce faire, l'Autorité pourrait modifier son outil de recherche en permettant l'utilisation de ce numéro. Le numéro du certificat d'inscription à l'Autorité permettrait d'éviter la création d'un autre système d'identification.

Si cette mesure devait être retenue par l’Autorité, il faudra prévoir une période de transition suffisamment longue pour permettre de diminuer le nombre de cartes d’affaires des représentants avant de devoir procéder à l’impression de cartes d’affaires respectant ces nouvelles mesures.

## **Conclusion**

Pour conclure, le Mouvement des caisses Desjardins réitère qu’il faut regarder l’indemnisation dans une perspective plus large que le seul recouvrement de toutes les sommes dans toutes les situations. Le public doit savoir que le législateur, l’Autorité des marchés financiers et les assujettis ont consentis des efforts colossaux pour reconquérir la confiance du public et favoriser l’adoption de comportements porteurs de protection pour les épargnants.

Depuis l’affaire Norbourg et les travaux de la Commission des finances publiques qui ont suivis, des mesures significatives de renforcement ont été introduites dans la législation et la réglementation. Pour sa part, l’affaire Earl Jones a démontré la valeur de la campagne publicitaire de l’Autorité intitulée « Avant d’investir, investiguez ! »

Le Mouvement des caisses Desjardins estime que c’est par l’effort conjugué du trio Autorité, assujettis et consommateurs que nous assainirons encore davantage le marché et contribueront à maintenir les coûts d’indemnisation à un niveau acceptable.

Enfin, même si la reconnaissance de l’Association canadienne des courtiers de fonds mutuels ne se concrétise pas à brève échéance, il importe de rappeler que le modèle en vigueur pour ses membres est intéressant et mérite qu’on y réfléchisse avant de l’évacuer complètement. Son financement est stable, équitable et ses prestations plus généreuses. Pour un cinquième des coûts, les épargnants jouiraient d’une couverture multipliée par cinq (1 000 000 \$ pour la Corporation de protection des investisseurs contre 200 000 \$ pour le Fonds d’indemnisation).