

Rosemère, 30 janvier 2012

Sherbrooke, 30 janvier 2012

Me 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

Par courrier électronique à : consultation-en-cours@lautorite.qc.ca

Objet : Réponse à la Consultation sur l'indemnisation des consommateurs de produits et de services financiers au Québec

Me Beaudoin,

Planifax et Mérici Services Financiers Inc. sont heureux de participer de manière conjointe à cette consultation de l'Autorité des marchés financiers puisque la question de la protection des investisseurs et l'éducation populaire en matière financière sont, pour nous, des notions primordiales et sont au centre de nos préoccupations.

Mérici Services Financiers Inc. et Planifax sont des courtiers en épargne collective œuvrant depuis de nombreuses années dans le domaine qui ont développé une réputation enviable tant au niveau des consommateurs que des acteurs de l'industrie.

C'est à ce titre que nous nous proposons de répondre succinctement aux questions soulevées dans le cadre de cette consultation et d'exposer ainsi notre point de vue sur les différents aspects de l'indemnisation des consommateurs de produits financiers au Québec.

Nous insistons sur le fait que nos réponses sont succinctes en ce sens que nous en aurions eu beaucoup plus long à écrire mais que nous avons considéré que le cadre de la consultation n'était pas optimal pour ce faire. Nous espérons donc que ladite consultation servira de tremplin pour ouvrir un dialogue entre le législateur et l'industrie et que nous aurons la chance, possiblement en commission parlementaire ou lors d'une rencontre éventuelle, d'étayer d'avantage notre point de vue.

Également, nous nous sommes permis de souligner quelques éléments qui, de notre avis, doivent faire partie d'une réflexion plus large, englobant les notions de protection du

consommateur, d'information et de connaissance financière du consommateur de même que de la compétence de tous les intervenants du secteur financier, quelle que soit leur certification.

Nous sommes partisans d'un dialogue réel et constructif avec l'Autorité et avec le législateur. C'est pourquoi nous espérons que ce mémoire sera fortement considéré et pourra dépasser le cadre de la présente consultation dans nos échanges futurs.

Nous demeurons à votre entière disponibilité ou à celle de tout représentant de votre organisation pour discuter du contenu du présent mémoire.

Espérant le tout conforme, veuillez agréer, Me Beaudoin, nos salutations les plus distinguées.



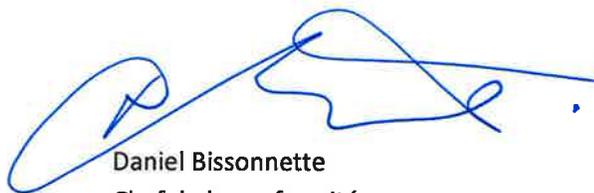
Michel Boutin
Président
Méridi Services Financiers Inc.



Doris Allard
Présidente
Les services financiers Planifax Inc.



Me Maxime Gauthier
Chef de la conformité
Méridi Services Financiers Inc.



Daniel Bissonnette
Chef de la conformité
Les services Financiers Planifax Inc.

Réponse aux questions soulevées par l'AMF dans le cadre de cette consultation :

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?

Oui, quoiqu'à notre avis le système en place nous semble relativement adéquat et unique en son genre tel que souligné dans votre guide de référence. Nous croyons toutefois que, malheureusement, la criminalité existera toujours étant inhérente au genre humain et que la fraude est un phénomène difficile à éradiquer complètement. Nous sommes toutefois d'avis qu'il y a toujours place à l'amélioration et qu'il est important de maintenir les efforts en ce sens.

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?

La question nous a fait sourire puisque nous l'avons comparé à la suivante : préférez-vous mieux vous alimenter et faire de l'exercice ou être malade plus tard et que nous vous payons les médicaments?

Vous aurez compris que, pour nous, la priorité va au renforcement des mesures de prévention et ce, via le fonds d'éducation du public de l'AMF. En effet, nous sommes d'avis que la prévention est le meilleur moyen de lutter contre la fraude ou l'erreur, que notre société et notre industrie ne peuvent que mieux se porter d'avoir des citoyens plus éduqués et que c'est également la voie la plus viable pour, éventuellement, réduire le nombre et la somme des réclamations présentées au fonds d'indemnisation.

Le fonds d'éducation du public faisant déjà partie du budget courant de l'AMF, il n'y aurait donc pas de coût additionnel à prévoir à moins de bonifier l'enveloppe actuelle, ce à quoi nous sommes ouverts à condition que des actions concrètes, positives et efficaces soient entreprises avec ces sommes supplémentaires.

Le développement de la «littératie financière» et plus spécifiquement d'outils pour les consommateurs afin d'être mieux «outillés» dans leur consommation de produits et services financiers nous semblent être des avenues à privilégier.

Toutefois, nous sommes d'avis qu'une bonification du régime d'indemnisation est à envisager pour couvrir les rares cas de victimes d'exclusions des polices en responsabilité professionnelle actuellement offertes aux représentants, particulièrement lorsqu'il est démontré que le représentant en cause a commis une faute lourde au sens du code civil et/ou qu'il a fait preuve de négligence grossière.

Cette nouvelle tendance d'exclusion constatée par l'AMF (guide de référence, p. 54) dans la jurisprudence récente pourrait être limitée par certaines exigences réglementaires concernant les couvertures offertes à l'industrie notamment en restreignant ce type d'exclusion (faute lourde, négligence grossière) ou par une couverture et définitions plus astreignantes de ces exclusions.

Nous croyons que l'objectif que doit poursuivre le législateur est que le consommateur diligent et raisonnable qui est victime d'une fraude, d'une omission, d'une négligence grossière ou mineure ou encore d'une faute lourde de la part du professionnel avec lequel il fait affaire puisse être indemnisé par le fonds d'indemnisation ou par l'assurance responsabilité professionnelle du fautif. Les deux régimes doivent être complémentaires afin que le consommateur obtienne réparation et ne soit pas laissé à lui-même.

Question 3.

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

Absolument, certains effets pervers comme l'aléa moral peuvent amener des consommateurs qui, se croyant totalement à l'abri de pertes financières, « abaissent leur garde, leur prévoyance » ou poussent certains intermédiaires à agir de façon irresponsable. Ce phénomène est d'ailleurs décrit à la page 45 du guide :

« On doit cependant établir un équilibre entre ce que l'on est en droit d'attendre du consommateur et ce que doit garantir l'intermédiaire de marché. Un principe de saine prudence s'applique au consommateur, tandis que l'intermédiaire de marché assume une responsabilité de nature professionnelle.

C'est ce que les économistes dénomment l'« aléa moral ».

– Dans une situation de risque, la relation entre deux agents peut produire des effets pervers. Isolé du risque – par exemple par un mécanisme d'indemnisation couvrant tous les risques envisageables - le consommateur du système financier peut se comporter différemment que s'il était exposé au risque, et prendre des décisions irresponsables.

– De la même façon, l'intermédiaire de marché peut imaginer que le système d'indemnisation le dispense de ses obligations professionnelles.

Dans une certaine mesure, l'« aléa moral » peut être balisé en mettant en place des mesures d'atténuation, telles que la coassurance ou un système de franchise.»

À notre avis, le consommateur a un devoir de diligence, de prudence et de bonne foi assimilable à celle d'une personne raisonnable placée dans les mêmes circonstances. Un consommateur qui omet de se conformer à un tel devoir ne devrait pas être indemnisé, ou du moins pas totalement, puisque le préjudice subit lui serait attribuable au moins en partie. Nous croyons que le principe de la proportionnalité devrait être applicable en l'espèce.

Question 4.

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

La plus grande possible. Tous, clients et professionnels, doivent être conscients des dommages liés aux risques de pertes et ce, qu'ils soient des conséquences liées à l'avidité, l'imprudence, à l'insouciance et/ou à la négligence grossière.

L'erreur est humaine et la crainte de perdre est souvent bon guide. Les risques inhérents aux placements et aux marchés en général sont plutôt assimilés et connus de la population et la prudence élémentaire, bien ancrée dans nos mœurs.

Toutefois, certains cycles de marché ou certaines modes entraînent parfois les consommateurs et/ou les professionnels à minimiser les risques ou à surestimer la capacité d'un produit. C'est pourquoi nous sommes d'avis que la responsabilité de chacun devrait être considérée au premier plan avant que ne soit accordée une indemnisation.

Dans les cas où c'est le consommateur qui a requis un produit qui ne lui convenait pas, contre l'avis de professionnels compétents, nous concevons mal pourquoi il pourrait être indemnisé. Les risques liés aux marchés ne devraient, eux, jamais faire l'objet d'indemnisation. Comme actuellement, au FISFQ, les clients ne sont pas indemnisés à cet égard et nous croyons que cela devrait demeurer ainsi.

Question 5.

Un consommateur qui effectue un placement, sachant qu'il est en infraction des lois, devrait-il se voir retirer son droit d'être indemnisé en cas de fraude?

Absolument, comment pourrait-il en être autrement?

Nous avons vu par le passé des clients attirés par des placements «off-shore», car hors taxes, qui ont été fraudés. Ces clients voulaient manifestement frauder le fisc. Leur avidité fut mauvais maître et les conséquences (pertes) doivent être, elles, bien réelles et assumées par le consommateur.

Manœuvres dolosives ou non, la leçon voulant que le crime ne paie pas doit primer et être bien assimilée par tous. C'est dans l'intérêt général.

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?

A) Absolument, il faut éviter que des victimes se retrouvent dans une situation d'extrême pauvreté à la suite d'une fraude d'un acteur de l'industrie en considérant toutefois le degré de responsabilité du consommateur.

B) Les ressources étant limitées, nous croyons que l'indemnisation doit l'être également. Une limite raisonnable, répondant aux objectifs visés et aux ressources disponibles doit exister.

Nous croyons qu'il est impossible de faire du « mur à mur » sur cette question. L'indemnisation devrait être basée sur des principes et des mécanismes qui permettent de s'ajuster aux diverses situations.

Question 7.

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

L'indemnité actuelle de 200 000\$ est raisonnable et adéquate. Ce montant devrait toutefois évoluer selon l'inflation.

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?

Nous sommes d'avis que notre FISFQ est unique et permet aux consommateurs québécois une meilleure protection contre la fraude que ce qui est fait dans le reste du Canada.

Nous ne voyons aucun intérêt à abandonner le système actuel pour adopter celui ayant cours dans le reste du Canada.

Le caractère distinct de la société québécoise, par sa culture, sa langue, l'organisation des secteurs financiers et de l'assurance rend toute comparaison avec les autres juridictions canadiennes hasardeuse.

De plus, nous ne croyons pas que cette spécificité québécoise soit un handicap ou une entrave pour les consommateurs québécois qui, nous le rappelons, sont la raison d'être de l'existence du Fonds d'indemnisation. Au contraire! La couverture actuelle leur permet d'obtenir plus facilement que dans le reste du Canada une indemnisation suite à une fraude.

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?

Absolument pas.

Dans l'éventualité où un cabinet devient insolvable, les produits enregistrés au nom des clients, ce qui constitue l'essentiel des comptes clients de nos membres, ne sont pas à risque puisque détenus par un tiers : un organisme de placement collectif.

Pour les cas de comptes inscrits au nom du cabinet (nominés), il existe en effet un risque.

Ce risque est toutefois minime puisque l'AMF effectue des vérifications fréquentes de la capitalisation et des assises financière des courtiers en plus de la réglementation existante qui est relativement pointue en matière de suffisance du capital et de la liquidité nette des courtiers. Ajoutons à cela les rapports réguliers sur les liquidités nettes transmis à l'AMF qui assurent un suivi constant et régulier du régulateur.

Rappelons qu'avant la loi 133, et la création du BSF, ancêtre de l'AMF, les coûts que chaque cabinet devait assumer avec ses représentants pour le cautionnement (Bounding) étaient exorbitants. En plus, ce cautionnement n'était offert que par un monopole ce qui n'est généralement pas gage d'économie ou d'efficience.

Assurément, un retour en arrière, en plus de nier notre système de protection au caractère unique au Canada et au monde, ne se ferait qu'au détriment de nos clients.

Pour nous, la formule actuelle du FISFQ et de l'assurance responsabilité est sans contredit moins coûteuse et mieux adaptée à notre réalité. Les autorités ont voulu par différentes réformes responsabiliser chaque intervenant de l'industrie et nous croyons que c'est chose faite : les plaintes au syndic du CSF sont infimes eu égard au nombre de membres encadrés. Ce succès doit être non seulement préservé, mais fêté

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?

Assurément car l'AMF, qu'elle le veuille ou non, est perçue par tous les intervenants de l'industrie à la fois comme juge et partie. Cette perception est d'autant plus vraie depuis cette malheureuse affaire que fut le scandale financier Norbourg.

La perception d'un conflit d'intérêts est, dans l'esprit populaire, assimilé au conflit d'intérêt avéré.

Nous ajoutons également que l'AMF gère ce fonds dont seule l'industrie en assume les cotisations et seuls les consommateurs en retirent et ce, sans que l'un ou l'autre ne soit représenté sur son CA... Cette situation est jugée comme inacceptable par plusieurs d'entre nous et nous sommes d'avis qu'il est temps de changer la gouvernance du Fonds.

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?

Nous croyons que l'AMF doit continuer à exercer ce devoir fiduciaire, car l'expertise unique qui y fut acquise doit demeurer et y être préservée.

Toutefois, la mise en place d'un comité de surveillance dont ferait partie des cotisants au FISFQ et des consommateurs, permettrait d'accroître la confiance des cotisants et des consommateurs envers le fonds. Toute notre industrie repose sur la confiance, il est donc essentiel de la préserver.

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?

Nous sommes d'avis qu'un tribunal ou un arbitre permettrait en effet de limiter les risques de conflits.

Nous croyons par contre qu'il est peu probable que cette indépendance accrue vient trop alourdir le processus d'indemnisation, le comité de surveillance pouvant se réunir très rapidement avec les communications existantes d'aujourd'hui et ses actions ou capacité d'intervention pourraient être balisées pour éviter tout dérapage.

Question 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?

La spécificité et le caractère unique du FISFQ doivent être préservés tout comme son approche intégrée, ne serait-ce que par souci de simplicité et d'économie.

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, cette limite ne devrait pas être franchie. À notre avis, le consommateur a l'obligation minimale de vérifier l'inscription et le champ d'activité de son représentant, il s'agit ici d'une question de responsabilisation et de prudence élémentaire du consommateur.

Nous concevons mal comment un consommateur lésé pourrait être indemnisé suite aux actes commis par quelqu'un qui n'a même pas cotisé au FISFQ ou, à tout le moins, pas sous le chapeau sous lequel il a agi.

Si le législateur souhaite mettre en place un tel régime d'indemnisation, nous croyons qu'il devrait le faire indépendamment du FISFQ et en assurant lui-même la capitalisation.

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?

Pourquoi pas dans le cas des courtiers en placements pratiquant au Québec? Il est de notoriété publique que la vente de fonds communs de placement (tant les fonds maison de leurs institutions que ceux disponibles sur le marché) constitue une très large part de leurs activités. Ils devraient donc, comme les courtiers en épargne collective, être soumis aux mêmes obligations.

Nous devrions mettre fin à cette politique du « deux poids deux mesures » ne serait-ce que par souci d'équité.

Dans le cas des gestionnaires de fonds, en majorité établis à Toronto et étant déjà soumis à certaines règles fiduciaires très strictes sans cumul de tâche possible comme dans l'affaire Norbourg, il est difficilement envisageable ou souhaitable qu'ils soient couverts par le FISFQ. Étendre la couverture aux gestionnaires de fonds risquerait d'engendrer une augmentation des frais de gestion sans pour autant répondre à un réel besoin de protection du consommateur.

Nous sommes d'avis que si l'AMF décidait malgré tout d'aller de l'avant avec la couverture des gestionnaires, elle devrait le faire à l'aide d'un fonds distinct du FISFQ et que la capitalisation devrait être assurée d'une autre manière.

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?

Absolument pas, la faute lourde et la négligence grossière étant exclus des polices en responsabilité professionnelle, ces manquements devraient être couverts. Bien entendu, le FISFQ conserverait un recours subrogatoire contre les représentants fautifs.

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?

Seulement la faute lourde et la négligence grossière intentionnelle puisque, normalement, les omissions et autres manquements sont couverts par l'assurance responsabilité du représentant.

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?

Les chances d'un tel chevauchement sont extrêmement faibles. Toutefois, avec une rédaction adéquate des règles du FISFQ, il serait possible de déterminer qu'en cas de chevauchement, c'est l'assurance professionnelle du représentant qui doit assumer et que le FISFQ n'interviendra qu'en complément.

Il est également possible au législateur de régler la couverture d'assurance minimale que doit détenir tout représentant.

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 des consommateurs et représentants? Sinon, cet équilibre devrait-il être modifié et quelles seraient les conséquences de cette modification?

Nous considérons qu'avec les légères modifications proposées, l'équilibre sera plus qu'adéquat et à un coût raisonnable, et ce qui sera nettement moins coûteux qu'à l'époque des fameuses polices d'assurance caution exigées par le passé.

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?

Si les gestionnaires sont exclus de la couverture et de la contribution au FISFQ, nous croyons que l'impact sera négligeable.

Dans le cas contraire, nous craignons que certains gestionnaires puissent prendre la décision, comme certains le font déjà, de ne pas distribuer leurs fonds 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?

Nous croyons que les mesures actuelles en plus des suggestions énumérées précédemment devraient permettre d'atteindre un équilibre intéressant entre prévention, responsabilisation et indemnisation.

Nous soumettons toutefois qu'une bonne mesure à adopter serait d'établir les mêmes règles au secteur des fonds distincts que celles qui prévalent dans le secteur des fonds communs.

Ce serait, en plus de mettre fin au déplorable régime « deux poids deux mesures » actuel, une bonne façon, peu coûteuse, de mettre fin aux concours de ventes en assurance de personnes ou en fonds distincts qui peuvent fausser le jugement ou les conseils des représentants envers leurs clients, de s'assurer d'avoir les mêmes obligations de formation et de compétence en matière d'investissement et de s'assurer d'avoir des procédures de contrôle et de suivi comparables.

Nous croyons que le but premier doit être la prévention et l'éducation. Cette dimension touche à la fois les consommateurs et l'industrie. L'AMF ne peut faire abstraction du fait qu'actuellement, les représentants en assurance de personnes qui vendent des fonds distincts n'ont peut-être pas toutes les connaissances et les qualifications pour conseiller adéquatement leurs clients et que leur environnement de travail, de conformité et de réglementation est insuffisant pour assurer une protection adéquate du public en comparaison au secteur de l'épargne collective.

Le nombre de plaintes au syndicat de la CSF, par catégorie de permis, est éloquent sur cet aspect ...

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?

Nous croyons que le FISFQ dispose de pouvoir suffisant comme l'histoire récente l'a démontré pour recapitaliser le fonds et ce, dans de très courts délais.