



Le Mouvement d'éducation et de
défense des actionnaires

Mémoire

Projet de loi n°141 : *Loi visant
principalement à améliorer
l'encadrement du secteur financier, la
protection des dépôts d'argent et le
régime de fonctionnement des
institutions financières*

Le MÉDAC

Le Mouvement d'éducation et de défense des actionnaires (le MÉDAC, anciennement l'APÉIQ) a été fondé le 7 décembre 1995 par Yves Michaud dans le souci d'offrir aux petits actionnaires tout à la fois une possibilité de se faire entendre et un espace d'échange, d'information et de défense de leur cause. Plus précisément, sa mission est la suivante :

- Faire valoir auprès des gouvernements le point de vue des membres sur le fonctionnement des marchés financiers;
- Promouvoir une meilleure représentation des actionnaires aux conseils d'administration des entreprises;
- Favoriser une plus grande transparence dans la gestion des sociétés par actions;
- Constituer un espace de débats, d'échanges;
- Assurer la formation des membres.

Il est dirigé par un conseil d'administration composé de 9 personnes, dont 3 femmes, et présidé par monsieur Daniel Thouin. Les autres membres sont : Nicole Beaudoin (vice-présidente), Jules Gilbert (trésorier), Yves Michaud (fondateur), Me Julie Biron, Nicole Laveau, Jean Dorion, Mathieu Dupuis et Léo Marcotte.

Depuis sa création, le MÉDAC a participé à plusieurs exercices de consultation au Québec portant notamment sur les fonds communs de placement et la protection des épargnants du Québec (Affaire Norbourg – 2006), sur la mise à jour de la Loi sur les sociétés par actions du Québec (2008), la fusion des bourses de Montréal et de Toronto (2008), le projet d'achat du groupe boursier TMX, propriétaire de la Bourse de Toronto, par le consortium financier Maple (2011), sur l'équilibre entre l'indemnisation et la prévention (2012) et sur les frais des organismes de placement collectif (2013).

Le MÉDAC a de plus été présent dans les exercices de consultations menés par le gouvernement fédéral ou les Autorités canadiennes en valeurs mobilières en regard notamment de la révision de la Loi canadienne des sociétés par actions (2013) et de la représentation des femmes au sein des hautes instances de nos organisations.

Le MÉDAC participe également à des recours collectifs. Mentionnons à cet égard notre participation à celui contre Manuvie qui était accusée d'avoir « faussement représenté la suffisance de ses pratiques de gestion du risque et a omis de divulguer l'ampleur de l'exposition de la société aux risques liés au marché des actions et aux taux d'intérêt » ainsi qu'à celui de Theratechnologies où la haute direction de l'entreprise était mise en cause pour avoir failli à ses responsabilités et obligations en matière d'information financière.

Enfin, nos activités de formation nous permettent de bien saisir les préoccupations des consommateurs de produits et de services financiers tant en regard de l'information qui

leur est transmise que la protection qui leur est offerte par les organismes de réglementation et les gouvernements.

Sujets qui feront l'objet de nos recommandations

Notre mémoire portera principalement sur les éléments suivants : 1) le Fonds d'indemnisation des services financiers (FISF), 2) la distribution par Internet, 3) le Fonds pour l'éducation et la saine gouvernance (FESG), 4) le comité consultatif des consommateurs de produits et utilisateurs de services financiers et 5) l'abolition de la Chambre de l'assurance de dommages (CHAD) et de la Chambre de la sécurité financière (CSF).

Dans l'ensemble, ce projet de loi qui vise à améliorer l'encadrement du secteur financier, la protection des dépôts d'argent et le régime de fonctionnement des institutions financières atteint dans une certaine mesure ses objectifs par l'élargissement de la couverture du Fonds d'indemnisation des services financiers et la création d'un comité consultatif des consommateurs de produits et utilisateurs de services financiers.

Toutefois, il représente un recul important pour le consommateur en regard :

- de la distribution par Internet qui devrait faire l'objet d'un encadrement rigoureux;
- de l'abolition du Fonds pour l'éducation et la saine gouvernance, car elle risque de mettre en péril le développement des expertises, la formation de la relève et l'éducation dans le secteur financier

1) Fonds d'indemnisation

Couverture du Fonds

L'élargissement de la couverture du Fonds prévu à l'article 526 du projet de Loi permettra de mieux protéger les victimes de fraude, de manœuvres dolosives ou de détournement de fonds. Rappelons à cet égard, que dans son récent rapport annuel¹, la vérificatrice générale faisait les constats que :

- le Fonds d'indemnisation des services financiers ne jouait pas pleinement son rôle, soit d'indemniser les victimes de fraude dans les disciplines prévues.
- de nombreuses demandes d'indemnisation étaient rejetées parce que le représentant n'avait pas agi dans les limites autorisées par son certificat : « en effet, à elle seule, cette condition est à l'origine du rejet de près de 40 % des demandes d'indemnisation refusées de 2011-2012 à 2015-2016, soit 119 demandes. Il s'agit du motif de refus le plus important. »

¹ http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr_publications/fr_rapport-annuel/fr_2017-2018-printemps/fr_Rapport2017-2018-PRINTEMPS-Chap02.pdf

Administration indépendante (Recommandation 1.1)

Toutefois, nous croyons que le Fonds devrait être géré et piloté par un conseil d'administration indépendant composé de représentants du public (4), de représentants inscrits auprès de l'AMF (3), d'un administrateur provenant du milieu de l'enseignement et d'un représentant de l'AMF. Nous sommes d'avis que l'indemnisation peut soulever des questions quant à l'efficacité de l'autorité réglementaire et qu'il est important de prévoir un conseil d'administration indépendant afin d'éviter tout conflit d'intérêts ou apparence de conflit d'intérêts. Cette recommandation avait déjà été formulée par le MÉDAC dans son mémoire déposé en 2012 sur l'indemnisation².

Accent sur le rôle de prévention et d'information (Recommandation 1.2)

Nous nous permettrons de réitérer notre recommandation de 2012 de développer le rôle de prévention et d'information du Fonds. À cet égard, la vérificatrice générale faisait le constat, dans son dernier rapport annuel que « L'Autorité n'a pas mis en place tous les moyens nécessaires afin que le consommateur puisse disposer facilement de l'information lui permettant de déterminer si le représentant est autorisé à offrir le produit ou le service financier qu'il veut acquérir. » Outre cette information qu'elle préconise sur le registre des représentants, nous croyons que le Fonds devrait agir en amont et instituer une veille pour dépister les produits et services financiers qui vont à l'encontre de la sécurité financière des consommateurs de produits financiers. Ces produits sont notamment ceux qui répondent aux caractéristiques suivantes :

- Complexes ayant des structures opaques;
- Offrant des rendements magiques;
- Comportant des frais de sortie excessifs;
- Visant des clientèles vulnérables soient en raison de leurs conditions financières ou de leur santé;
- Excluant des groupes importants de consommateurs;
- Conçus et distribués par des gestionnaires de fonds avec une gouvernance inadéquate.

2) Distribution de produits par Internet

Dans l'Avis de consultation relative à l'offre d'assurance par Internet au Québec publié en 2012³, l'AMF mentionnait :

² https://lautorite.qc.ca/fileadmin/lautorite/consultations/indemnisation/17-Indemnisation_MEDAC.pdf

³ <https://lautorite.qc.ca/fileadmin/lautorite/consultations/assurance-planification-financiere/2012fev24-distribution-ass-internet-fr.pdf>

« Avec Internet, ce conseil direct, préventif et personnalisé est absent, ou grandement affaibli. Ce manque, s'il n'est pas comblé, peut entraîner les situations indésirables suivantes :

- Risque de contrat invalide : le consommateur, induit en erreur lors de la souscription d'un produit, n'avait pas véritablement l'intention de s'engager contractuellement;
- Souscription à une assurance inadéquate pour le consommateur : couverture excessive ou insuffisante pour les besoins du consommateur;
- Souscription à un produit d'assurance trop coûteux : un autre produit similaire est disponible sur le marché, mais inconnu du consommateur;
- Assurances multiples : le consommateur dispose déjà d'une couverture d'assurance pour le risque en question;
- Absence de couverture : le consommateur aurait intérêt à s'assurer, mais ne le fait pas;
- Choix biaisé d'un assureur : le consommateur choisit un assureur uniquement en raison, par exemple, de son site Internet ou du prix offert. Il ne bénéficie pas de l'opinion d'un intermédiaire à l'égard de considérations qui peuvent influencer son choix, tel le service à la clientèle de cet assureur;
- Conseils prodigués, via les médias sociaux, par des proches ou des connaissances qui n'ont pas les certificats requis...
- Internet est un média virtuel, aisément accessible et donc, vulnérable. Son utilisation pour effectuer des transactions d'assurance présente un risque pour la protection des renseignements personnels du consommateur et peut lui causer des dommages :
- Fuite de renseignements personnels;
- Vol d'identité (de l'assuré, de l'intermédiaire ou de l'assureur). »

Si l'on ajoute à cela la question des mégadonnées (*Big Data*) qui engendrera nécessairement la production d'une quantité faramineuse de propositions de produits et services financiers, nous ne pouvons comprendre et accepter cette libéralisation de la distribution sans prévoir une réglementation ou une directive traitant des obligations précises pour les cabinets et des droits pour les consommateurs. Les directives de la Communauté européenne sur le sujet pourraient servir d'inspiration pour un encadrement de ce mode de distribution (voir l'Avis de consultation sur l'offre de produits d'assurance par Internet, p.11 et 12).

Report des mesures sur la distribution par Internet (Recommandation 2)

Nous demandons le report de l'ensemble des articles touchant la distribution par Internet jusqu'à ce qu'une réglementation vienne préciser les obligations des cabinets et les droits des consommateurs.

3) Fonds pour l'éducation et la saine gouvernance (FESG)

L'article 580 du projet de loi prévoit d'abolir le FESG et d'obliger l'Autorité à remettre au ministre des Finances les sommes qui sont actuellement versées au FESG pour mener sa mission. Cette orientation envisagée par le gouvernement nous apparaît inopportune, car elle risque de mettre en péril le développement des expertises, la formation de la relève et l'éducation dans le secteur financier.

Nous nous permettons ici de citer la conclusion clé d'un récent sondage de Léger-Marketing⁴ (2016) : Les Québécois ont donc tendance à surestimer leur niveau d'alphabétisme (*littératie**) financier. De plus, des données ont démontré que les programmes, l'information et les conseils qui bonifient la compréhension de la réalité financière amélioreront la confiance des citoyens, de même que les décisions et les comportements de ces derniers sur le plan financier. Ces projets requièrent des investissements importants et à long terme des organisations et des maisons d'enseignement. Sans l'apport du FESG, de tels projets ne pourraient voir le jour.

Maintien du FESG (Recommandation 3.1)

Par conséquent, nous nous opposons fermement à l'abolition du FESG. Cet outil de développement et de financement de projets de recherche et d'éducation dans le secteur financier du Québec représente un levier puissant pour l'amélioration d'alphabétisme (*littératie**) financier des épargnants et investisseurs. Au cours des deux seules années 2016 et 2017, c'est plus de 4,2 millions de \$ qui ont été investis dans une centaine de projets présentés par les acteurs et observateurs des marchés financiers. De plus, ce fonds très bien géré obéit à des critères administratifs rigoureux et transparents. Tous les projets soumis sont évalués au mérite par un comité d'experts, doublés de suivis et de redditions de comptes systématiques et réguliers.

La capitalisation du FESG est coûteuse. L'actif oscille autour de 43 M\$ et génère des revenus annuels de placement de l'ordre d'environ 1 M\$. C'est ce joyau qu'il faut protéger et pérenniser au sein de l'AMF selon les mêmes bases et critères de fonctionnement.

Maintien du financement du FESG (Recommandation 3.2)

Par ailleurs, nous nous opposons moins fortement aux modifications proposées à l'article 38.2 de la *Loi sur l'Autorité des marchés financiers* qui prévoient que toutes les sommes perçues par l'AMF à titre d'amendes ou de sanctions en vertu des articles de la *Loi sur la distribution des produits et services financiers* soient remises en totalité au ministre (ce qui cessera d'alimenter le Fonds à partir de cette source, mais ne menacera pas son existence à long terme).

⁴ <http://cpaquebec.ca/~media/docs/communaute-cpa/engagement-collectivite/partager-son-savoir-financier/rapport-leger-cpa-oct-2016.pdf>

4) Création d'un comité consultatif des consommateurs

L'article 583 du projet de loi prévoit la création d'un comité consultatif des consommateurs de produits et utilisateurs de services financiers. Nous ne pouvons que souscrire à cette idée qui aura pour mission de faire valoir auprès de l'Autorité l'opinion des consommateurs de produits et utilisateurs de services financiers.

L'engagement depuis plus de vingt ans du MÉDAC dans la défense et l'éducation des consommateurs de produits et utilisateurs de services financiers et d'autres organismes similaires devrait faire l'objet d'une reconnaissance particulière en réservant des sièges au sein d'un tel comité. Souvent, dans nos représentations à l'extérieur du Québec, des organismes gouvernementaux et paragouvernementaux déplorent l'absence d'organismes comme le MÉDAC pour représenter les consommateurs. Le Québec compte sur des organismes d'expérience dans ce créneau et il serait important qu'ils puissent enrichir la réflexion de ce comité, et ce, de manière statutaire.

Postes à des organismes de la société civile (Recommandations 4.1 et 4.2)

Autrement dit, non seulement serait-il opportun de réserver des sièges (dans la *Loi*) à de tels organismes, mais encore faudrait-il que la nomination des membres du comité échappe au pouvoir unique du président de l'Autorité.

5) Abolition des deux chambres et intégration à l'AMF

La loi prévoit l'abolition de la Chambre de la sécurité financière (CSF) et de la Chambre de l'assurance de dommages (ChAD); confier à l'AMF les responsabilités en matière de contrôle de l'exercice de l'activité de représentant dont, entre autres, la déontologie et la formation; et enfin, éliminer le certificat restreint en matière de distribution sans représentant.

Nous jugeons que l'intégration des chambres sous la responsabilité de l'Autorité pourrait faciliter la compréhension par les épargnants et les consommateurs des mécanismes de régulation et de contrôle de la distribution des produits et services financiers. Cette intégration, avec la modification de la couverture du Fonds d'indemnisation, devrait faciliter l'accès aux programmes de protection des épargnants tout autant pour la réglementation des produits financiers que pour leur distribution.

Mettre en place des mesures pour suivre l'intégration des chambres

Nous constatons par contre qu'aucun article ne prévoit de disposition susceptible de permettre de mesurer un quelconque gain d'efficacité éventuel ou encore de mesurer l'efficacité de l'accès au service actuellement assuré par les chambres. Aussi, aucune économie d'échelle ne semble recherchée dans cette intégration, ce qui devrait normalement figurer parmi les objectifs d'un pareil exercice. Le MÉDAC a produit un

mémoire en 2013 sur les *Frais des organismes de placement collectifs*⁵; nous y dénonçons alors les frais de gestion élevés des fonds communs de placement et y proposons le remplacement des frais de suivi par l'utilisation d'honoraires en service-conseil. Nous avons alors mentionné, tout comme le faisait le rapport mis en consultation, que l'ensemble des services financiers étaient beaucoup plus dispendieux ici que dans la plupart des pays développés. Une partie des coûts reliée à la distribution des produits et services financiers semble aussi due aux multiples certifications que doivent payer les conseillers en distribution de ces produits.

Mettre en place, à l'intérieur de l'AMF, une comptabilité distincte relative aux activités actuellement assumées par les chambres (Recommandation 5)

Aussi, pour nous assurer que d'éventuelles économies d'échelle puissent être constatées et mesurées, nous recommandons qu'une comptabilité distincte des activités actuelles des chambres soit mise en place dès leur intégration à l'Autorité et qu'une présentation distincte de ces activités soit prévue dans le rapport annuel de l'Autorité.

6) Recommandation générale

Le projet de loi prévoit quantité de mesures ayant pour effet d'augmenter sensiblement, voire substantiellement, le pouvoir de l'AMF. Non seulement ce pouvoir augmente-t-il, mais encore est-il que les nouvelles modalités d'exercice de ce pouvoir le concentrent dans les mains du président de l'Autorité, voire dans celles du ministre. De manière générale, nous le déplorons. Il faut voir à l'encadrer.

⁵ Normand Caron, Mémoire présenté à l'AMF, 1er juin 2016, MÉDAC.
https://medac.qc.ca/documentspdf/documentation/etudesrapports/2013-06-01_caron.pdf

Résumé des recommandations

Nous recommandons :

- 1.1** que le Fonds d'indemnisation soit géré et piloté par un conseil d'administration indépendant composé de représentants du public (4), de représentants inscrits auprès de l'AMF (3), d'un administrateur provenant du milieu de l'enseignement et d'un représentant de l'AMF;
- 1.2** de développer le rôle de prévention et d'information du Fonds d'indemnisation;
- 2** de reporter l'ensemble des articles touchant la distribution par Internet jusqu'à ce qu'une réglementation vienne préciser les obligations des cabinets et les droits des consommateurs;
- 3.1** le maintien du Fonds pour l'éducation et la saine gouvernance (FESG);
- 3.2** le maintien du financement du Fonds pour l'éducation et la saine gouvernance (FESG) à même les amendes et les sanctions;
- 4.1** que des sièges soient réservés à des organismes de la société civile au sein du comité consultatif des consommateurs de produits et utilisateurs de services financiers;
- 4.2** que la nomination des membres du comité consultatif des consommateurs de produits et utilisateurs de services financiers ne relève pas exclusivement du président de l'AMF;
- 5** la mise en place d'une comptabilité distincte, au sein de l'AMF, des activités actuellement assumées par la ChAD et la CSF et d'en rendre compte dans le rapport annuel de l'AMF;
- 6** d'encadrer l'augmentation du pouvoir général de l'AMF.