

LES FONDS COMMUNS DE PLACEMENT : la protection des épargnants au Québec

Résumé du document de consultation

1. Vue d'ensemble sur l'industrie

Les fonds communs de placement (FCP) constituent un secteur des produits financiers très important et en pleine croissance. Au Québec, au troisième trimestre de 2005, la valeur totale de l'actif sous gestion est de 83,3 milliards de dollars, ce qui représente 15 % du portefeuille de fonds communs de l'ensemble des Canadiens.

À l'instar d'autres domaines de ce secteur, la concentration de l'industrie est relativement élevée. En matière de types de fonds détenus, les investisseurs québécois ont une attitude plus conservatrice que les autres Canadiens en optant pour des fonds présentant un profil moins risqué.

Au Québec, la réglementation du secteur des FCP est comparable à celle qui prévaut ailleurs au Canada. Elle est assurée par l'Autorité des marchés financiers (AMF) qui veille à l'application de deux principales lois : la Loi sur les valeurs mobilières et la Loi sur la distribution de produits et services financiers. Le schéma proposé à la fin de ce document offre une représentation simplifiée du cadre légal et réglementaire du secteur des fonds communs de placement.

2. Problématiques relevées dans le secteur des fonds communs de placement

Le cumul des fonctions

Dans le domaine des FCP, un individu peut, par l'entremise des entités qu'il contrôle, agir à la fois comme gestionnaire d'un fonds, promoteur, fiduciaire et principal distributeur. Sans être propre au Québec, le cumul des fonctions semble être pratiqué pour des raisons d'efficacité économique et administrative. Toutefois, de plus en plus d'observateurs plaident pour une séparation stricte des rôles des intervenants dans ce secteur, en raison des risques potentiels de perte pour les investisseurs. Le cumul des fonctions comporte, selon l'Autorité des marchés financiers, certains risques dont : l'incapacité de calculer la valeur de l'actif net correctement ou en temps opportun; l'incapacité d'établir des états financiers et des rapports correctement ou en temps opportun et les conflits d'intérêts entre le gérant et les investisseurs, pour les frais, par exemple.

La mise en place d'un comité d'examen indépendant

Actuellement, il existe dans l'industrie des FCP, comme dans l'ensemble des fonds d'investissement, plusieurs situations où les intérêts de la société de gestion risquent d'être en conflit avec ceux des investisseurs. Pour encadrer ces conflits d'intérêts, le règlement 81-107, présentement en développement, propose d'assujettir les FCP au contrôle d'un comité d'examen indépendant (CEI). Certains intervenants de l'industrie y voient cependant

une barrière à l'entrée pour les petites firmes, alors que d'autres observateurs recommandent plutôt de se doter d'un conseil d'administration indépendant dont les pouvoirs dépasseraient ceux d'un CEI.

L'échange d'information

L'Autorité des marchés financiers est appelée à collaborer, dans le cadre de sa mission, avec plusieurs autres organismes qui assurent des rôles particuliers en matière de surveillance, d'enquête et d'intervention sur les marchés financiers. Selon certains observateurs, cette collaboration se trouve grandement limitée dans la pratique par la législation relative à l'échange et à la communication d'information en vigueur au Québec. En ce sens, l'Autorité fait face à deux types de problèmes : le problème d'échange d'information avec les organismes de vérification et le problème de concertation avec les services policiers.

Concernant le premier volet, les limites sont imposées essentiellement par les règles de confidentialité dictées par le Code des professions, la Charte des droits et libertés de la personne et certains articles du Code civil du Québec. Pour ce qui est du deuxième volet, les problèmes sont relatifs à l'utilisation, par les services de police, des informations recueillies par l'Autorité. En effet, certaines décisions des tribunaux ne permettent pas d'assurer l'admissibilité en preuve des informations transmises par des organismes bénéficiant de pouvoirs contraignants (comme l'Autorité) à des organismes ne disposant pas des mêmes pouvoirs (comme les services de police).

L'indemnisation des épargnants

Au Canada, les mécanismes de protection des épargnants couvrent les cas d'insolvabilité ainsi que certains cas d'infraction aux lois sur les valeurs mobilières. L'ACCOVAM administre, pour sa part, le Fonds canadien de protection des épargnants (FCPE) en cas de faillite d'un courtier. De plus, la plupart des firmes de courtage de valeurs mobilières souscrivent une assurance de dommages pour indemniser les victimes de manœuvres dolosives de la part de conseillers financiers. Au Québec, l'Autorité des marchés financiers gère le Fonds d'indemnisation des services financiers (FISF). Ce fonds, unique en Amérique du Nord, dédommage les épargnants dans les cas de fraude ou de détournement de fonds commis par les intermédiaires agissant dans plusieurs secteurs, dont les FCP.

Malgré l'existence de ces différents mécanismes, les détenteurs de FCP peuvent se retrouver, dans certains cas, sans protection après la perte de leurs avoirs. Pour remédier à de telles situations, certains proposent d'étendre la protection offerte par le FISF. D'autres craignent toutefois qu'un tel élargissement n'entraîne des coûts supplémentaires qui seraient éventuellement transmis aux investisseurs.

Les sanctions

En matière de répression des crimes économiques, le Québec est l'une des provinces les plus sévères au Canada. Ainsi, les peines maximales pouvant être imposées sont de cinq ans d'emprisonnement moins un jour et une amende allant jusqu'à cinq millions de dollars. Malgré ces dispositions, les peines imposées au Québec n'auraient pas, selon certains observateurs, l'effet dissuasif souhaité. Pour d'autres intervenants, la problématique se situe plutôt sur le plan des peines appliquées dans la pratique par rapport à celles qui sont possibles théoriquement. C'est pourquoi certains plaident pour l'augmentation des peines minimales qui serait plus efficace que la hausse des peines maximales.

SCHÉMA SIMPLIFIÉ DE L'ENCADREMENT LÉGAL DE L'INDUSTRIE DES FONDS COMMUNS DE PLACEMENT

