

25 mars 2024

Politique de réglementation des membres
Organisme canadien de réglementation des investissements (OCRI)
Bureau 2000
121, rue King Ouest
Toronto (Ontario) M5H 3T9
courriel : memberpolicymailbox@ciro.ca

Réglementation des marchés
Commission des valeurs mobilières de l'Ontario
Bureau 1903, C.P. 55
20, rue Queen Ouest Toronto (Ontario) M5H 3S8
Courriel : marketregulation@osc.gov.on.ca

Règlementation des marchés des capitaux
Commission des valeurs mobilières de la Colombie-Britannique
C.P. 10142, Pacific Centre
701 West Georgia Street, Vancouver, Colombie-Britannique, V7Y 1L2
Courriel : CMRdistributionofSROdocuments@bcsc.bc.ca

Objet : Énoncé de position de l'OCRI - Politiques possibles pour uniformiser les règles du jeu en matière de rémunération des conseillers

Nous sommes heureux de vous faire part de nos commentaires en réponse à cet énoncé de position¹.

FAIR Canada est un organisme national sans but lucratif reconnu pour ses commentaires indépendants et réfléchis sur les questions de politique publique. Nous nous consacrons à promouvoir les droits des investisseurs et des consommateurs financiers au Canada par l'entremise de :

- Soumissions de politiques informées aux gouvernements et aux organismes de réglementation.
- Recherche pertinente axée sur les investisseurs particuliers.
- Sensibilisation, collaboration et éducation du public.
- Identification proactive des problèmes émergents².

FAIR Canada reconnaît le désir de l'OCRI d'harmoniser les approches de rémunération acceptables pour certaines personnes approuvées. Toutefois, cet énoncé de position va bien plus loin que la simple harmonisation. Il introduit également d'autres incohérences et risques potentiels.

¹ Bulletin OCRI 24-0029 – Politiques possibles pour uniformiser les règles du jeu en matière de rémunération des conseillers.

² Visitez le site <https://faircanada.ca/fr/> pour en savoir plus.

FAIR Canada invite instamment l'OCRI à se concentrer sur les problèmes de protection des investisseurs liés à une approche fondée sur le versement de commissions à des tiers utilisée par les courtiers en fonds communs de placement et possiblement d'autres personnes. Il n'est pas nécessaire d'aller plus loin et de saisir les activités enregistrables. Ceci exigerait davantage de ressources réglementaires tout en augmentant les coûts et le fardeau réglementaire pour les courtiers membres. De plus, il n'est pas garanti que le but visé serait atteint : aider les personnes autorisées à réduire leurs impôts sur le revenu. Même si c'était le cas, nous ne voyons pas comment cet objectif cadre avec le mandat d'intérêt public de l'OCRI.

Nous exprimons ici quatre préoccupations graves concernant cet énoncé de position. Plus précisément :

1. Il ne met pas l'accent et ne se limite pas à la correction des lacunes réglementaires découlant des ententes de commissions versées à des tiers actuellement utilisées par les courtiers en fonds communs de placement³.
2. Il ne présente pas suffisamment d'information pour évaluer d'autres options potentielles, comme l'abrogation des Règles visant les courtiers en épargne collective 2.4.1(b) pour « uniformiser les règles du jeu ».
3. Il propose deux nouvelles options ambitieuses, coûteuses et lourdes⁴ pour permettre aux personnes autorisées de verser leurs commissions relatives à des activités enregistrables à des tiers sans savoir avec certitude si l'Agence du revenu du Canada (ARC) acceptera l'une ou l'autre des options comme moyen légitime d'évitement fiscal.
4. Il risque de pérenniser les inégalités entre :
 - les personnes inscrites qui sont des personnes autorisées par l'OCRI et celles qui ne le sont pas, et
 - les juridictions de l'ACVM qui pourraient chacune adopter une option différente.

L'objectif immédiat de l'OCRI devrait être de combler les écarts découlant des ententes existantes de versements de commissions à des tiers. Si l'OCRI ne peut pas combler ces lacunes, il devrait être ouvert à l'idée que la meilleure façon de niveler le terrain serait d'abroger les règles qui permettent aux courtiers en fonds communs de placement d'entrer dans des ententes de versement de commissions à des tiers.

Nous sommes également très inquiets du fait que, en mettant l'accent sur son approche privilégiée, l'OCRI risque d'introduire de nouveaux risques et de nouveaux coûts ou fardeaux réglementaires importants pour très peu d'avantages supplémentaires en matière de protection des investisseurs.

En termes simples, cet énoncé met la charrue avant les bœufs.

³ Cela exclut les courtiers en fonds communs de placement de l'Alberta, mais comprend les représentants inscrits qui sont parrainés par des entreprises inscrites à la fois à titre de courtier en placement et courtier en fonds communs de placement (sociétés à double inscription) à l'extérieur de l'Alberta.

⁴ Approche fondée sur la constitution en société de personnes autorisées et Approche fondée sur des sociétés inscrites.

1. Mettre l'accent sur la réduction des risques de torts aux investisseurs

FAIR Canada reconnaît qu'il est important d'éliminer l'incohérence des règles entre les courtiers en fonds communs de placement et les courtiers en placements. Nous sommes d'accord que l'OCRI applique des normes équivalentes à tous ses membres, peu importe leur type. Cependant, l'OCRI n'a pas démontré pourquoi l'harmonisation des moyens de rémunération pour les personnes autorisées devrait faire partie de ses priorités. Nous pensons que l'OCRI devrait accorder la priorité à l'harmonisation d'autres approches incohérentes en matière de réglementation des personnes autorisées, comme les exigences de compétence entre les représentants des courtiers en placement et les représentants des courtiers en fonds communs de placement. La résolution de ce type d'incohérences aurait des répercussions plus importantes sur les investisseurs, particulièrement sur les investisseurs particuliers.

En ce qui concerne les ententes de versements de commissions à des tiers, l'OCRI ne devrait pas justifier l'expansion d'un régime de rémunération qui met les investisseurs en péril au nom de la cohérence réglementaire.

L'énoncé de position reconnaît que l'OCRI a un contrôle réglementaire limité sur les ententes actuelles de versements de commissions à des tiers utilisées par les courtiers en fonds communs de placement et les sociétés à double inscription. Il est inquiétant de voir que ces ententes de versements de commissions à des tiers existent depuis aussi longtemps malgré les lacunes qu'elles présentent en termes de garanties de protection des investisseurs.

Plus précisément, l'énoncé identifie les risques suivants pour les investisseurs :

- L'OCRI n'a pas de bonne visibilité sur les véritables propriétaires de la société à laquelle les courtiers membres versent des commissions. Si une telle société peut masquer l'identité de ses véritables propriétaires, cela peut nuire à la capacité de l'OCRI de responsabiliser les individus responsables d'inconduite.
- L'OCRI n'a pas une bonne visibilité sur les activités pour lesquelles la personne autorisée demande au courtier membre de payer la société. Étant donné les préoccupations quant à la protection des investisseurs, soulevées par l'interposition d'une société à responsabilité limitée entre la personne autorisée et son client et le courtier membre, on peut comprendre que ces activités soient limitées aux activités « non enregistrables ».
- L'OCRI n'a peut-être pas l'autorité nécessaire sur la société récipiendaire de ces commissions pour agir si une personne approuvée verse de façon inappropriée des commissions liées à des activités enregistrables à la société, ou si un courtier membre paie ces commissions à cette société.

Dans l'immédiat, l'accent doit être mis sur l'élimination de ces lacunes réglementaires.

FAIR Canada appuierait la modification des règles de l'OCRI, comme le suggère l'énoncé de position, en :

- Limitant les règles de propriété de la société qui reçoit le versement de commissions.
- Limitant les valeurs mobilières et autres activités pouvant être exercées par des personnes autorisées au sein de la société récipiendaire de ces versements.
- Exiger que le courtier membre soit parrainé pour vérifier la conformité aux restrictions ci-dessus avant de verser toute commission à la société.

L'OCRI pourrait répondre à toute inquiétude sur les commissions versées pour des activités enregistrables au moyen d'autres mécanismes tels que l'imposition :

- de règles claires sur ce que les courtiers membres doivent faire pour vérifier, approuver et superviser les ententes de versement de commissions à une société tierce;
- de règles obligeant les courtiers membres à confirmer qu'ils ne versent aucune commission à une société tierce à moins d'être convaincus que la commission est en rapport avec des activités non-enregistrables;
- la certification annuelle par la personne approuvée indiquant qu'elle n'a demandé aucun versement de commissions pour des activités enregistrables, à une société tierce.

Les règles de l'OCRI devraient également donner à l'OCRI le pouvoir de suspendre, de révoquer l'approbation ou d'imposer des conditions supplémentaires à tout courtier membre ou à toute personne autorisée qui contreviendrait à ces règles.

Nous croyons que de telles modifications des règles contribueraient grandement à répondre aux inquiétudes en matière de protection des investisseurs pour ce qui est des ententes de versements à des tiers. Il ne devrait pas être nécessaire, comme le suggère l'OCRI, d'aller au-delà de l'amélioration de l'approche utilisée pour les versements à des tiers pour étendre l'utilisation de l'exemption aux activités enregistrables.

Nous croyons qu'une approche améliorée pour les versements à des tiers pourrait permettre d'atteindre l'objectif de l'OCRI qui est d'harmoniser les exigences, tout en offrant les avantages désirés de la façon la plus rentable. À ce titre, nous recommandons à l'OCRI d'évaluer pleinement les mérites de la mise en œuvre des contrôles réglementaires améliorés proposés et décrits dans la section 3.2.1 de l'énoncé de position avant d'envisager de l'étendre aux activités « non-enregistrables » ou à d'autres personnes approuvées. Nous croyons qu'il n'est pas nécessaire de se pencher pour le moment sur l'approche fondée sur la constitution en société de personnes autorisées ou sur l'approche fondée sur des sociétés inscrites.

2. L'énoncé de position devrait être ouvert à toutes les options

Si ces contrôles réglementaires améliorés s'avèrent inadéquats pour gérer les risques pour les investisseurs, l'OCRI devrait aussi envisager de supprimer entièrement les Règles visant les courtiers en épargne collective 2.4.1(b). L'OCRI pourrait assurer l'uniformité réglementaire en interdisant les ententes de versements à des sociétés tierces pour tous les courtiers membres. Nous nous inquiétons du fait que l'énoncé de position n'ait pas présenté ceci comme une option possible.

Nous notons également que l'énoncé de position ne contient pas :

- d'analyse ou de données sur l'étendue de l'utilisation des ententes de versements à des tiers,
- de renseignements sur les avantages et les inconvénients d'une révocation de la règle 2.4.1.(b),
- d'explication des raisons pour lesquelles l'Alberta a rejeté l'approche des versements à des tiers ou pourquoi d'autres juridictions de l'ACVM la permettent.

Cette information serait utile pour déterminer s'il convient de maintenir les ententes de versements de commissions à des tiers et de l'étendre à d'autres personnes autorisées.

3. Options proposées pour étendre la portée de l'activité autorisée

Nous sommes déçus que l'OCRI envisage d'utiliser ses ressources réglementaires limitées, ainsi que celles des membres de l'ACVM et des gouvernements provinciaux, au-delà de ce qui est nécessaire pour remédier à l'incohérence actuelle.

Les investisseurs canadiens sont confrontés à des problèmes réglementaires plus pertinents et urgents. En tant qu'organisme d'autoréglementation nouvellement consolidé, les ressources réglementaires de l'OCRI seraient mieux utilisées à résoudre par exemple la confusion des investisseurs quant aux catégories d'inscription, aux titres et aux exigences en matière de compétence. L'OCRI devrait également accorder la priorité aux projets de politique qui auraient un impact significatif sur les résultats pour les investisseurs, comme ceux qui visent à renforcer le processus de plainte.

Nous nous demandons également comment cet énoncé de position cadre avec le mandat d'intérêt public de l'OCRI ou pourquoi il estime nécessaire d'aller au-delà de la résolution des incohérences plus immédiates.

Les deux nouvelles options proposées – Approche fondée sur la constitution en société de personnes autorisées et Approche fondée sur des sociétés inscrites – pourraient :

- prendre des années à mettre en œuvre
- entraîner une adoption incohérente au niveau national
- ne pas produire le traitement fiscal favorable recherché par certains membres de l'OCRI.

En dépit de ces coûts et de ces risques, aucune de ces options n'offre significativement plus d'avantages qu'une approche améliorée des versements de commissions à des tiers.

L'OCRI dit dans son énoncé de position « nous ... n'analysons pas la conformité avec les lois fiscales applicables ». Par conséquent, il se pourrait que l'OCRI et d'autres consacrent des ressources réglementaires considérables à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une approche qui au final pourrait être rejetée par l'ARC. En d'autres termes, l'OCRI n'a pas fourni suffisamment de preuves qui démontreraient que les avantages l'emporteraient sur les coûts de ces options élargies.

De plus, l'énoncé de position ne traite pas des points de vue de l'ACVM sur les options proposées. À l'heure actuelle, l'Alberta interdit aux courtiers en fonds communs de placement d'adopter des ententes de versements de commissions à des tiers. L'énoncé de position n'explore pas :

- les raisons de l'objection de l'Alberta
- la possibilité de l'adoption par l'Alberta d'une approche améliorée des versements de commissions à des tiers
- la façon dont les autres juridictions de l'ACVM perçoivent les options proposées.

Sans clarification sur l'application des lois fiscales pertinentes ou sur la volonté de l'ACVM d'approuver l'une ou l'autre des options proposées, il est prématuré de demander des commentaires à leur sujet.

4. Les inégalités pourraient persister

Cet énoncé de position propose trois options visant à éliminer les inégalités dans l'indemnisation des personnes autorisées. Cependant, l'OCRI convient que certaines inégalités pourraient persister malgré la mise en œuvre de l'une des options proposées.

Comme nous l'avons mentionné plus haut, il existe une situation inégale entre les courtiers en fonds communs de placement puisque l'Alberta interdit les ententes de versements de commissions à des tiers. Les trois options ne proposent pas de solution à cette incohérence pour les courtiers en fonds communs de placement. Même en supposant l'adoption de l'option la plus limitée (l'approche améliorée qui exclurait les courtiers en placement), il n'est pas évident que les représentants en fonds communs de placement en Alberta seraient finalement autorisés à adopter des ententes de versements de commissions à des tiers.

Au lieu de cela, les trois options proposent d'étendre les ententes de versements de commissions à des tiers à la fois aux courtiers en fonds communs de placement et aux courtiers en valeurs mobilières. L'énoncé de principe ne décrit pas la façon dont les juridictions des ACVM perçoivent les options proposées, même les options se limitant à la rémunération pour activités non enregistrables et à la seule modification des règles de l'OCRI. Sans ces renseignements, nous ne pouvons pas évaluer le risque d'incongruité si certaines juridictions des ACVM approuvent l'expansion des ententes de versements de commissions à des tiers pour toutes les catégories de courtiers et d'autres non (même si elles sont limitées aux activités non-enregistrables). Un résultat malheureux mais plausible serait l'autorisation d'ententes de versements de commissions à des tiers pour les courtiers en fonds communs de placement et les courtiers en valeurs mobilières dans certaines juridictions des ACVM mais interdites dans d'autres.

De plus, pour que les personnes autorisées puissent exercer des activités enregistrables (que ce soit par l'Approche fondée sur la constitution en société de personnes autorisées ou l'Approche fondée sur des sociétés inscrites), les gouvernements provinciaux et territoriaux devront modifier la législation locale sur les valeurs mobilières. Si ces gouvernements refusent de modifier la législation ou y apportent des modifications incohérentes, ceci pourrait exacerber la fragmentation du cadre de travail qui régit la rémunération des personnes autorisées.

Enfin, même l'adoption uniforme dans tout le pays de l'Approche fondée sur la constitution en société de personnes autorisées ou de l'Approche fondée sur des sociétés inscrites entraînerait tout de même des inégalités entre les personnes inscrites auprès de l'OCRI et celles inscrites dans toutes les autres catégories de courtiers qui ne sont généralement pas autorisés à utiliser des ententes de versements de commissions à des tiers.

Si l'objectif principal de cette consultation est d'éliminer les inégalités en matière de rémunération des conseillers, nous craignons que les options proposées ne feront qu'augmenter la possibilité d'incohérence réglementaire.

Nous demandons instamment à l'OCRI de revenir sur la priorisation de cette question de politique et de se concentrer plutôt sur la réduction des lacunes réglementaires qui augmentent les risques pour les investisseurs. Nous avons l'intention d'afficher cette soumission sur notre site Web et nous comprenons que l'OCRI peut l'afficher sur son site Web. Si vous avez des questions ou si vous souhaitez discuter de tout aspect de notre soumission, veuillez contacter Jean-Paul Bureaud, directeur général, à l'adresse : jp.bureaud@faircanada.ca ou Erica Young, directrice des politiques, à l'adresse : erica.young@faircanada.ca.

Cordialement,



Jean-Paul Bureaud

Président, chef de la direction et directeur général

FAIR Canada | Fondation canadienne pour l'avancement des droits des investisseurs