



## **Mémoire du Mouvement des caisses Desjardins**

**sur le document intitulé :**

*Consultation relative à l'harmonisation de la réglementation  
du secteur de l'épargne collective*

**présenté à**

**l'Autorité des marchés financiers**

**Novembre 2010**

## Introduction

En qualité de plus grande institution financière au Québec, le Mouvement des caisses Desjardins (MCD) est particulièrement interpellé par la question de l'encadrement du secteur de l'épargne collective. Il est attentif et soucieux des règles qui protègent ses membres investisseurs et qui régissent ses activités; elles doivent lui permettre d'être compétitif et de fournir des produits et services financiers qui répondent aux attentes de ses 5,8 millions de membres et clients. Dans le secteur de l'épargne collective, les actifs sous gestion du MCD atteignent un peu plus de 20 G\$, et ce, grâce aux efforts et à la compétence d'un réseau regroupant plus de 11 000 représentants.

D'entrée de jeu, soulignons que le MCD a toujours démontré beaucoup d'intérêt et a participé activement à tous les travaux liés à l'encadrement de l'épargne collective. Cet intérêt s'est donc manifesté lors de la mise en œuvre du régime de passeport en valeurs mobilières. En 2007, nous avons documenté nos positions en décrivant l'encadrement du secteur de l'épargne collective, en insistant sur l'importance de l'harmonisation et en détaillant ses coûts.

Comme il est indiqué dans le document de consultation : « L'entrée en vigueur du Règlement 31-103 le 28 septembre 2009 a permis de compléter la mise en œuvre du régime de passeport. Ainsi, à travers le Canada, la réglementation en valeurs mobilières est harmonisée, sauf au Québec pour le secteur de l'épargne collective<sup>1</sup>. »

Dans un contexte où le gouvernement fédéral semble plus déterminé que jamais à implanter son projet de commission nationale des valeurs mobilières, il faut réussir la mise en œuvre d'un encadrement du secteur de l'épargne collective hautement harmonisé et démontrer la valeur du régime de passeport.

## Les bénéfices d'une réglementation harmonisée

Le MCD souscrit entièrement aux constats posés par l'Autorité des marchés financiers (l'Autorité) dans le document de consultation en regard des bénéfices associés à l'harmonisation. Essentiellement, ils se résument ainsi<sup>2</sup> :

- Réduction des coûts de conformité pour les entreprises oeuvrant dans plusieurs territoires.
- Maintien d'un système de conformité unique pour tous les territoires.
- Meilleure coordination entre les organismes d'encadrement et saine concurrence entre les différents marchés.
- Protection comparable pour les consommateurs, et ce, peu importe le territoire dans lequel ils font affaire.

---

<sup>1</sup> Bulletin de l'Autorité des marchés financiers, 1<sup>er</sup> octobre 2010, vol. 7, n° 39, p. 67. Le souligné est du MCD.

<sup>2</sup> Idem, p.68.

Bien que le MCD partage entièrement les constats de l'Autorité, le modèle d'encadrement (Modèle) proposé est peu compatible avec les bénéfices décrits précédemment puisqu'il sera fondé sur les prémisses suivantes<sup>3</sup> :

- l'Association canadienne des courtiers de fonds mutuels (l'ACFM) ne sera pas reconnue en tant qu'organisme d'autorégulation (OAR);
- l'Autorité adoptera seulement la réglementation de l'ACFM qui est compatible avec les lois et règlements du Québec;
- la Chambre de la sécurité financière (CSF) continuera de s'occuper de la discipline et de la formation continue obligatoire des représentants en épargne collective.

Pour le MCD, l'absence d'une relation officielle entre l'Autorité et l'ACFM dirigera inévitablement le secteur québécois de l'épargne collective vers une désharmonisation à la pièce au fil de l'évolution réglementaire. De plus, en vertu d'un tel Modèle, la réduction des coûts risque de ne pas être au rendez-vous en raison de l'obligation de maintenir deux systèmes de conformité parallèles, un pour le Québec et l'autre pour les activités hors Québec.

L'Autorité révèle qu'au 20 septembre 2010, 22 472 représentants sur un total de 23 307 oeuvrent pour des firmes membres de l'ACFM, c'est-à-dire 96,4 % des représentants. Ainsi, seulement 3,6 % (835 personnes) des représentants travaillent pour des firmes non-membres de l'ACFM. Pour le MCD, ces chiffres sont clairs et prouvent que le Québec est prêt pour une harmonisation soutenue de l'encadrement de son secteur de l'épargne collective. D'ailleurs, soulignons qu'il existe un consensus fort au sein de l'industrie en faveur de la reconnaissance de l'ACFM comme OAR du secteur de l'épargne collective.

Pour le MCD, la seule importation des règles compatibles de l'ACFM est insuffisante et risque d'affaiblir le Québec tant au plan de l'évolution réglementaire qu'au plan des positions qu'il a toujours défendues contre la mise en place d'une commission nationale des valeurs mobilières. Le Modèle représente un compromis plus onéreux dont les frais seront assumés par les investisseurs des 96,4 % des firmes qui connaissent déjà la réglementation de l'ACFM et qui souhaitent l'appliquer dans toutes les juridictions où elles sont actives.

## **Un encadrement morcelé incompatible avec les règles de l'ACFM**

Alors qu'à l'extérieur du Québec, les courtiers en épargne collective et leurs représentants fonctionnent sous la seule surveillance de l'ACFM, le secteur québécois de l'épargne collective devra continuer de composer avec un modèle d'encadrement bicéphale : l'Autorité pour la surveillance des courtiers et la CSF pour la formation continue, la discipline et la déontologie des représentants. Bref, un modèle fondé sur deux organismes ayant chacun une vision et un contrôle partiels de la situation. Il ne peut s'agir d'un encadrement optimal.

Concrètement, cela implique que la réglementation de l'ACFM sera appliquée et interprétée par l'Autorité au niveau des courtiers et par la CSF pour les représentants.

---

<sup>3</sup> *Idem*, p.67.

Comment s'assurer que la cohérence sera au rendez-vous devant des concepts tel celui de « ne pas avoir une pratique ou une conduite commerciale inappropriée ou préjudiciable à l'intérêt public<sup>4</sup>»? Comment gérer une situation selon laquelle l'Autorité considèrerait que le cabinet a préservé l'intérêt public alors que la CSF considèrerait le contraire pour le représentant? Qui aurait gain de cause? Quel serait le mécanisme pour régler un tel différend? Quel effet cela pourra-t-il avoir sur la relation employeur-employé des courtiers et des représentants? Quel effet cela aurait-il pour les investisseurs? Ce sont là des questions importantes, puisqu'il est certain qu'elles se poseront tôt ou tard.

Comme formulé, le Modèle prévoit que l'Autorité adoptera la réglementation compatible de l'ACFM, tout en maintenant l'encadrement bicéphale en vigueur actuellement. Il nous apparaît que la charge de travail accrue découlant de l'application de ces nouvelles dispositions réglementaires sera difficile à assumer et augmentera les coûts. Effectivement, le partage des rôles entre deux organismes pour l'application d'une réglementation développée initialement par un seul organisme ayant juridiction à la fois sur le courtier et le représentant entraîne des risques de duplication, de divergence d'interprétation et d'impact sur le dossier disciplinaire des représentants. De plus, un courtier qui a des opérations hors Québec, comme Desjardins Cabinet de services financiers inc. et Desjardins Sécurité financière Investissements inc., feront face à trois organismes réglementaires pour appliquer les mêmes règles, dont deux concernant les représentants du même territoire.

En vertu de ce modèle, la simplification de la réglementation, la réduction des coûts, le maintien d'un système de conformité unique pour les firmes actives à l'échelle canadienne, l'amélioration de la coordination entre les organismes d'encadrement, l'assurance d'une concurrence accrue entre les différents marchés et la protection comparable et la simplification dans leurs relations avec les organismes pour les consommateurs ne se produiront pas.

## **L'Autorité et l'ACFM : une relation à officialiser**

Pour assurer un développement harmonisé et respectueux des principes du régime de passeport, l'Autorité ne peut se permettre de simplement transposer la partie des règles développées par l'ACFM compatibles au Québec. Dans sa forme actuelle, le Modèle d'encadrement ne donnerait pas à l'Autorité l'influence requise pour jouer un rôle auprès de l'ACFM dans l'élaboration des règles, principes directeurs et avis de réglementation aux membres.

Pour éviter la désharmonisation à la pièce qui guette l'industrie et avoir la légitimité de participer au choix, à l'élaboration et aux décisions relatives à la réglementation en cours et à venir, le MCD estime que l'Autorité doit convenir d'une entente formelle avec l'ACFM. Sans reconnaissance de l'ACFM, l'Autorité et le secteur financier québécois seront à la remorque de la réglementation développée par l'ACFM. Pour la concrétisation d'une telle option, l'Autorité pourrait s'inspirer de son expérience récente avec la

---

<sup>4</sup> Association canadienne des courtiers de fonds mutuels, *Règles*, Règles No 2 – Conduite des affaires, article 2.1.1 c).

reconnaissance de l'Organisme canadien de réglementation du commerce des valeurs mobilières (OCRCVM) au Québec.

De plus, il est important de rappeler que l'Autorité dispose de pouvoirs élargis en matière de reconnaissance d'un OAR. C'est « aux conditions qu'elle détermine » que l'Autorité délègue à un organisme reconnu l'application de tout ou partie des fonctions et pouvoirs que lui confère la Loi. De plus, une telle délégation de fonctions et de pouvoirs serait également soumise à l'approbation du gouvernement<sup>5</sup>.

Pour la reconnaissance de l'ACFM dans l'encadrement du secteur de l'épargne collective au Québec, le MCD préconise que les principes directeurs suivants soient pris en considération, par exemple :

- i) La section québécoise de l'ACFM serait dotée de pouvoirs décisionnels reconnus, notamment en matière budgétaire et de consultation de ses membres.
- ii) La section québécoise de l'ACFM aurait une représentation adéquate au conseil d'administration ainsi qu'au niveau des comités permanents et des comités de travail.

Cette option permettrait au Québec de maintenir un certain niveau de contrôle à l'égard de ses compétences, de relever le défi de l'harmonisation, de la simplification, de l'efficacité et de l'efficacité du système. Il va sans dire, comme le prévoit l'article 66 de la *Loi sur l'Autorité des marchés financiers*, que le MCD participera activement à une consultation sur la reconnaissance de l'ACFM et développera des propositions concrètes autour des principes directeurs évoqués ci-dessus.

## Conclusion

Pour le MCD, la reconnaissance de l'Association canadienne des courtiers de fonds mutuels permettrait de bénéficier des avantages de l'harmonisation décrits par l'Autorité des marchés financiers : réduction des coûts de conformité par le maintien d'un système unique, regard plus efficace sur les activités des assujettis et protection comparable des investisseurs. Ainsi, le Mouvement des caisses Desjardins souhaite un niveau d'harmonisation élevé dans l'encadrement du secteur de l'épargne collective pour que le Québec continue de démontrer la valeur du régime de passeport pour l'encadrement des valeurs mobilières au Canada.

---

<sup>5</sup> Art. 61, *Loi sur l'Autorité des marchés financiers*.