



Le 11 mai 2004

M^e Anne-Marie Beaudoin
Directrice du Secrétariat de l'Autorité
Autorité des Marchés Financiers
800, Square Victoria
C. P. 246, 22^e étage, Tour de la Bourse
Montréal (Québec) H4Z 1G3

Objet : **Commentaires sur la demande de reconnaissance comme OAR de l'ACCOVAM (26 mars 2004)**

Madame,

La Chambre de la sécurité financière (la «**Chambre**») est heureuse de présenter ses commentaires relativement à une demande de reconnaissance (la «**demande de reconnaissance**») en date du 26 mars 2004, présentée à l'Autorité des marchés financiers (l'«**AMF**») par l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières (l'«**ACCOVAM**») et publiée au Bulletin de l'AMF du 16 avril 2004.

DESCRIPTION DE L'INTÉRÊT DE LA CHAMBRE DANS LA CONSULTATION

La Chambre a pour vocation d'assurer la protection du public en maintenant la discipline et en veillant à la formation et à la déontologie de ses 28 000 membres (les «**membres de la Chambre**»).¹ À cette fin, la Chambre exerce, en qualité d'organisme d'autoréglementation («**OAR**») au sens de la *Loi sur l'Agence nationale d'encadrement du secteur financier* (L.R.Q., chapitre A-7.03, la «**Loi sur l'AMF**»), certains pouvoirs et fonctions spécifiquement prévus à la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* (L.R.Q., chapitre D-9.2, la «**LDPSF**»). Elle peut également exercer tout autre pouvoir ou fonction que l'AMF lui délègue sous l'autorité de la Loi sur l'AMF.

¹ Les membres de la Chambre regroupent les représentants en assurances de personnes, en assurances collectives et en valeurs mobilières, ainsi que les planificateurs financiers assujettis à l'application de la LDPSF.

La réalité de la Chambre rejoint plusieurs des préoccupations qui ont traditionnellement animé les autorités québécoises² dans leurs actions respectives relativement au secteur financier : la protection du public, la qualité du service au consommateur, la présence régionale et la rétention au Québec des centres de décision en matière de réglementation, pour ne nommer que celles-là. Ces préoccupations, sous un aspect ou l'autre, sont abordées par la demande de reconnaissance.

Par ailleurs, depuis plus d'un an, la Chambre a elle-même amorcé des échanges suivis avec le Bureau de transition de l'encadrement du secteur financier (le «**Bureau de transition**»),³ l'AMF et le ministre des Finances, en vue de poser les jalons financiers, organisationnels et réglementaires qui permettront à la Chambre de compléter les réformes qu'elle juge requises pour être en mesure de jouer son rôle de protection du public aussi efficacement que possible. Cet objectif étant primordial pour la Chambre, elle est donc vivement intéressée à contribuer au processus d'analyse qui sera suivi par l'AMF pour prendre position relativement à la demande de reconnaissance.

La Chambre et les autres OAR s'attendent à ce que ce processus amène l'AMF à énoncer sous peu certains principes de son approche en matière de supervision des OAR, lesquels principes deviendront des précédents qui devraient par la suite guider l'exercice de sa discrétion en cette matière. En effet, en raison de dispositions transitoires de la Loi sur l'AMF, le processus de traitement de la demande de reconnaissance devrait s'accélérer pour être en théorie mené à terme au plus tard le 1^{er} août 2004⁴ afin de déboucher d'ici là sur un dénouement ordonné, laissant peu ou pas de prise à l'incertitude quant à l'autoréglementation du secteur du courtage en valeurs mobilières au Québec.⁵

Dans ce contexte, nous félicitons l'AMF d'avoir décidé de consulter l'industrie afin de permettre à des parties prenantes comme la Chambre d'exprimer leur point de vue sur les questions soulevées par la demande de reconnaissance de l'ACCOVAM.

² Nous référons ici autant aux gouvernements qu'aux régulateurs financiers – Bureau des services financiers, Commission des valeurs mobilières du Québec, Inspecteur général des institutions financières, Fonds d'indemnisation des services financiers et Régie de l'assurance-dépôts – maintenant fusionnés au sein de l'AMF.

³ Le Bureau de transition a été institué par l'article 116 de la Loi sur l'AMF.

⁴ Malgré l'abrogation de l'article 351 LVM le 1^{er} février 2004 par l'entrée en vigueur de l'article 694 de la Loi sur l'AMF, une clause crépusculaire prévue à l'article 741 de la Loi sur l'AMF a maintenu en vigueur pour six mois le rôle d'OAR joué par l'ACCOVAM au Québec depuis le 19 janvier 1983.

⁵ Tout flottement ou retard à ce sujet, dans des circonstances où l'ensemble des intervenants savent que la question de la reconnaissance de l'ACCOVAM au Québec est posée depuis l'adoption de la Loi sur l'AMF il y a 18 mois, risquerait, selon nous, de plonger l'industrie dans le doute réglementaire, juridique et politique en attendant de savoir si l'ACCOVAM demeurera, ou si non, qui prendra la relève dans ses fonctions d'autoréglementation actuelles. C'est pourquoi nous tenons pour acquis que l'AMF devrait prendre position à ce sujet dans le délai de six mois de l'article 741 de la Loi sur l'AMF.

CONTEXTE DE LA DEMANDE DE RECONNAISSANCE

Depuis des décennies, l'ACCOVAM fournit aux cabinets de courtage en valeurs mobilières qui en sont membres et à leurs représentants, certains services dont le législateur québécois a reconnu la valeur dès 1983, par l'adoption d'une disposition spécifique de la *Loi sur les valeurs mobilières* (L.R.Q., chapitre V-1.1, la «LVM»)⁶.

Ces services, plus amplement décrits à la demande de reconnaissance et à ses annexes, se sont diversifiés et étendus au fil des ans. Ils permettent maintenant aux cabinets de courtage de plein exercice, en ce qui concerne leurs 3 700 représentants inscrits au Québec, d'avoir accès à différents services de réglementation en valeurs mobilières, dont les suivants présentent une pertinence particulière pour la Chambre :

1. l'établissement de règles et normes régissant le comportement professionnel;
2. l'évaluation de la conformité aux règles, notamment celles voulant que les besoins des clients en matière d'investissement et de tolérance au risque soient bien évalués;
3. l'évaluation de la conformité des conseils donnés et des opérations réalisées avec les objectifs et instructions du client;
4. l'inspection des succursales de cabinets;
5. toutes approbations requises en matière d'inscription des représentants, en fonction du respect de normes professionnelles élevées, après contrôle des qualifications requises;
6. la formation continue en matière de conformité et de connaissance des produits;
7. l'implantation et le maintien d'une banque de données relative aux représentants inscrits oeuvrant au Québec;
8. des enquêtes sur les infractions potentielles à la réglementation des représentants des cabinets membres;
9. des mécanismes de traitement de plaintes et des structures d'administration de justice disciplinaire;
10. l'indemnisation des clients en cas d'insolvabilité d'un courtier membre, par l'intermédiaire d'une organisation parrainée en partie par l'ACCOVAM, le Fonds canadien de protection des épargnants.

⁶ Il s'agit ici de l'article 351 LVM, qui prévoyait jusqu'au 1^{er} février 2004 que :

«351. Le 19 janvier 1983, les organismes d'autoréglementation [dont l'ACCOVAM] peuvent continuer à exercer leur activité, même s'ils ne satisfont pas aux conditions prévues par le Titre VI [i.e, dans le cas de l'ACCOVAM, même si elle n'est pas reconnue comme OAR par la CVMQ], jusqu'à ce que la Commission, sur autorisation du gouvernement, décide de leur accorder ou de leur refuser la reconnaissance.»

(les ajouts entre crochets sont les nôtres).

Depuis lors, l'ACCOVAM n'a cependant jamais été formellement reconnue comme OAR par l'ancienne Commission des valeurs mobilières en vertu du Titre VI de la LVM. Voir supra, note 4.

COMMENTAIRES***Appui à la délégation de pouvoirs demandée***

La Chambre constate les bénéfices indéniables, tant pour le public que pour la stabilité du système financier canadien, que l'approche d'autoréglementation intégrée de l'ACCOVAM est parvenue à générer. C'est là la première raison pour laquelle elle appuie la demande de reconnaissance de l'ACCOVAM.

Deuxièmement, la Chambre estime que dans l'hypothèse où les activités et fonctions susmentionnées aux paragraphes 1 à 10 sont maintenues à l'ACCOVAM par l'AMF, l'exercice par l'ACCOVAM des pouvoirs listés à l'annexe A de sa demande, sera indispensable à la continuation de ces activités. Elle devrait donc pouvoir en disposer afin d'être en mesure de servir adéquatement l'intérêt de ses membres et de leurs clients québécois.

À ce sujet, la Chambre estime que sa propre perspective peut contribuer à éclairer le processus décisionnel relativement à la demande. On sait en effet que les membres de la Chambre comptent dans leurs rangs quelques 22 157 représentants qui détiennent un certificat dans l'une des disciplines de valeurs mobilières (représentants en épargne collective, en contrats d'investissement et en plans de bourses d'études) et qui mènent, pour la distribution ou le conseil relatif à ces produits, des activités semblables à celles des représentants régis par l'ACCOVAM au Québec.⁷ Dans cette mesure, les uns et les autres présentent pour le public des problématiques réglementaires, des risques et des défis de supervision ou de protection du consommateur qui sont très similaires.

Depuis sa création, et même sous ses formes antérieures, les responsabilités et les axes d'intervention de la Chambre s'articulent auprès des représentants professionnels obligatoirement sous sa juridiction. Elle est ainsi appelée, comme mentionné précédemment, à voir à la protection des consommateurs en encadrant les activités professionnelles de ses membres, en attestant de leur expertise, de leur compétence et de leur comportement éthique. L'ACCOVAM, pour sa part, intervient auprès des cabinets membres de son Association, de même qu'auprès des représentants qui y sont employés ou y agissent comme mandataires. Il est cependant évident que, dans leur rôle d'OAR, la Chambre et l'ACCOVAM cherchent toutes deux à prévenir, en ce qui a trait à leurs membres respectifs, des situations ou pratiques qui présentent des risques de pertes pour l'épargnant, l'investisseur, le consommateur et le public en général.

Présentement, la Chambre ne fournit aux membres de la Chambre qu'une partie des services de réglementation correspondant à ceux fournis par l'ACCOVAM à l'égard des représentants de plein exercice en valeurs mobilières, membres inscrits au Québec.⁸ Ces services offerts par la Chambre correspondent aux seules catégories visées aux paragraphes 1, 2, 3, 6 et 9 ci-dessus.

⁷ L'activité de distribution ou de conseil des représentants régis par l'ACCOVAM en matière d'épargne collective, de contrats d'investissement et de plans de bourses d'études échappe à l'application de la LDPSF en raison de leur rattachement aux cabinets de courtage en valeurs mobilières de plein exercice ou exécutant inscrits en vertu de la LVM (voir art. 9, alinéa 1 LDPSF), tous en principe membres de cette Association. Ce critère sert des fins de cohérence et d'efficacité réglementaires.

⁸ En tenant compte des activités du syndic qui y est rattaché en vertu de l'article 329 LDPSF.

La Chambre étudie la possibilité de pallier à cette situation, en considérant la bonification de son offre de services de réglementation et, le cas échéant, en se dotant des moyens pour leur prestation.

Cette stratégie a d'ailleurs alimenté la réflexion de la Chambre et donné lieu, il y a bientôt un an, à la présentation d'un exposé au Bureau de transition et au ministre des Finances, en qualité de ministre responsable de l'application de la Loi sur l'AMF.⁹ Dans cet exposé, la Chambre a évoqué la possibilité de requérir une délégation de pouvoirs de l'AMF. Cette approche viserait à offrir à l'ensemble de ses membres une véritable intégration des services d'autoréglementation et d'autodiscipline – qualifiée par la Chambre d'approche «*tout sous un même toit*».

À la lecture des documents afférents à la demande de reconnaissance, la Chambre constate que c'est en adoptant une approche identique que l'ACCOVAM a connu du succès à titre d'OAR au cours des dernières décennies. L'ACCOVAM s'en réclame d'ailleurs à bon droit pour démontrer son efficacité et sa capacité à remplir des fonctions d'OAR reconnu au Québec.

Si cette reconnaissance est accordée à l'ACCOVAM par l'AMF, comme nous l'avons mentionné, il est évident que la délégation des pouvoirs réglementaires qu'elle requiert devrait lui être consentie, afin de lui donner les moyens véritables de mener à bien sa mission sans risques inutiles pour le public. Par ailleurs, la Chambre verra dans cette reconnaissance et la délégation de pouvoirs afférente une indication que, sur le plan de la supervision, une stratégie «*tout sous un même toit*» n'est pas perçue par l'AMF comme contraire à l'intérêt public de la part d'un OAR qu'elle reconnaît.

Cohérence et équité relative

Il est impérieux, selon nous, que l'AMF continue de démontrer un souci de cohérence et de traitement équitable des différents OAR dans les cas où elle sera appelée à rendre des décisions de reconnaissance ou de délégation de pouvoirs réglementaires.

Cependant, cette approche de cohérence d'un OAR à l'autre et d'équité relative de traitement ne présuppose pas une harmonisation ou une comparaison systématique des différentes composantes structurelles ou caractéristiques des OAR reconnus par l'AMF. S'il est évident que la décision d'accorder la reconnaissance requiert en elle-même la délégation d'un minimum vital de pouvoirs réglementaires à tout OAR reconnu, il est non moins clair que des règles particulières auront à être mises en place par les différents OAR afin de refléter la spécificité de leurs objets et structures, du segment de marché où leurs membres sont actifs ou des clientèles desservies par ceux-ci.

La Chambre est convaincue que pour pouvoir générer les bénéfices attendus de l'autoréglementation, l'AMF devrait autant que possible chercher à considérer favorablement, sauf pour des motifs d'intérêt public dont elle fera part dans ses décisions, toute demande visant à doter chacun des OAR reconnus de moyens d'action efficaces et raisonnablement comparables d'un OAR à l'autre, même s'ils doivent être adaptés à leurs particularités respectives.

⁹ «*L'Expertise au Service de l'Efficacité*», Exposé présenté au président du Bureau de transition et au ministre des Finances en marge des travaux de mise en place de l'Agence nationale d'encadrement du secteur financier, Chambre de la sécurité financière, juin 2003.

Ainsi, l'AMF évitera la création de vides réglementaires d'un marché à l'autre ou l'émergence de pratiques d'arbitrage ou de magasinage de juridictions d'autoréglementation, lesquels sont susceptibles d'encourager les comportements préjudiciables au client. À défaut, la Chambre estime qu'il y aura danger que dans certains segments du marché des produits et services financiers, le public se retrouve moins bien protégé que dans d'autres segments, si on permet que les OAR disposent de ressources financières, de moyens d'action ou de pouvoirs délégués trop inégaux.

Pour illustrer ce point, nous pouvons citer le propre exemple de la Chambre. Si en théorie, l'AMF était saisie par la Chambre d'une demande de délégation de pouvoirs conforme à celle présentée par l'ACCOVAM dans sa demande de reconnaissance, et que l'AMF en arrivait à exercer sa discrétion de manière à refuser à la Chambre l'accès à des moyens d'action ou ressources qui lui permettent d'agir aussi efficacement que l'ACCOVAM dans la réglementation et la supervision d'activités similaires, la Chambre estime que le déséquilibre qui en résulterait serait préjudiciable au public dans la mesure décrite ci-dessus.

De plus, en ce qui a trait à l'industrie des services financiers elle-même, un tel déséquilibre dans la qualité de l'autoréglementation parmi les différents créneaux de marché affecterait l'équité concurrentielle entre intermédiaires actifs dans ceux-ci.

C'est pourquoi la Chambre soumet qu'un principe d'équité relative de traitement, suffisamment flexible pour accommoder les spécificités, devrait être suivi par l'AMF dans le processus décisionnel entourant les reconnaissances et délégations de pouvoirs aux OAR.

Cette approche nous apparaît également un pré-requis essentiel à la mise en place de tout système de passeport au niveau des OAR reconnus dans les différentes régions du pays. En effet, si les OAR ne disposent pas de moyens équivalents pour agir efficacement dans leur juridiction, la reconnaissance mutuelle risque de ne jamais se matérialiser entre OAR, sinon même entre autorités canadiennes en valeurs mobilières, car toutes les provinces dotées de centres financiers ont recours à l'autoréglementation dans une très large mesure et doivent pouvoir s'y fier à l'échelle pancanadienne pour qu'un système de passeport puisse fonctionner. La Chambre, qui a appuyé les efforts déployés par les ministres responsables des valeurs mobilières pour mettre en place un régime de passeport dans ce secteur, trouverait dommage de voir cette initiative mise en péril par des disparités de traitement des OAR qui affaibliraient le système d'encadrement autoréglementaire québécois.

Transparence

La Chambre a noté, tel que mentionné à la page 1 de la demande de reconnaissance, que le personnel de l'AMF a effectué une vérification diligente du bureau de Montréal de l'ACCOVAM «*aux fins de faire des recommandations à l'Autorité sur la reconnaissance de l'ACCOVAM*». Par ailleurs, la Chambre est informée que le Bureau de transition a remis son rapport au ministre des Finances lequel rapport pourrait, tel que prévu à l'article 155 (1) de la Loi sur l'AMF, contenir des recommandations relativement à la reconnaissance des OAR.

La Chambre estime qu'il y aurait lieu de publier ces recommandations au même titre que les commentaires transmis à l'AMF dans le cadre de la présente consultation sur la demande de reconnaissance.

D'une part, un OAR ayant déposé une demande de reconnaissance devrait avoir accès aux conclusions exprimées par le personnel administratif du régulateur financier appelé à décider de la reconnaissance. Dans notre cas, l'OAR concerné et les autres intéressés devraient pouvoir exprimer leur point de vue à l'AMF relativement à ces recommandations et à l'analyse qui a conduit à leur énonciation.

Quant aux aspects du rapport du Bureau de transition qui pourraient à tout le moins concerner les OAR, ils devraient également être rendus publics afin de permettre à tous les intéressés d'y réagir avant que le gouvernement n'approuve toute délégation de pouvoirs en vertu de l'article 61 alinéa 2 de la Loi sur l'AMF, ou avant que le ministre des Finances n'approuve ou ne devienne partie, au nom du gouvernement, à une entente de délégation conclue en vertu de l'article 9 alinéa 3 de la Loi sur l'AMF.

La Chambre soumet que ces publications, tout comme la divulgation des autres faits pertinents à la prise de décision en matière de reconnaissance d'OAR, permettront de créer un climat de transparence qui lui semble essentiel à l'établissement d'une conviction raisonnable, auprès de tous les intéressés, que les règles du jeu sont appliquées avec objectivité, en fonction de motifs pertinents et légitimes.

Dans le cas de la demande de reconnaissance, ces publications permettraient en outre d'offrir à l'ACCOVAM : (i) l'occasion de compléter son dossier en ayant accès à tous les renseignements utiles; et (ii) une procédure de traitement de la demande de reconnaissance qui soit équitable pour tous, conformément aux dispositions de la *Loi sur la justice administrative* (L.R.Q., chapitre J-3).

Modèle de gouvernance

La Chambre appuie la proposition que pour être efficace dans la poursuite de ses activités et s'acquitter pleinement de ses responsabilités reconnues par l'AMF, un OAR présent au Québec doit pouvoir contrôler sa structure de gouvernance pourvu que cette structure permette, de l'avis de l'AMF, d'exercer objectivement, équitablement et efficacement les fonctions et pouvoirs de l'OAR (art. 68 al. 1 de la Loi sur l'AMF). Font partie, selon nous, de cette structure de gouvernance les mécanismes d'élection des administrateurs, les processus décisionnels du conseil d'administration de l'OAR, la ratification des décisions de ce conseil par ou au nom des membres, les termes de référence et la composition de ses comités et autres organes de représentation ainsi que les autres structures et processus de gestion similaires. En somme, il s'agit des éléments de gouvernance prévus aux documents constitutifs et corporatifs de l'ACCOVAM, dont certains sont soumis au soutien de sa demande de reconnaissance.

Il est en effet souhaitable, selon nous, qu'un OAR puisse avoir la latitude requise pour faire évoluer sa régie d'entreprise selon ses besoins, dans le respect des principes prévus à la Loi sur l'AMF, tels la prévention des conflits d'intérêts (art. 68 de la Loi sur l'AMF), la nécessité d'éviter de porter atteinte à la libre concurrence sauf pour des motifs d'intérêt public (art. 71 de la Loi sur l'AMF), ou encore la représentation des intérêts régionaux, comme le sous-tend l'article 69 de la Loi sur l'AMF. La Chambre n'ayant relevé, aux documents produits au soutien de la demande de reconnaissance, aucun élément qui vienne suggérer que ces principes ne sont pas respectés, elle soumet à l'AMF qu'elle ne devrait pas s'objecter à en reconnaître la régularité pour les fins de la demande de reconnaissance.

--- ooo OOO ooo ---

Nous remercions l'AMF de nous avoir fourni l'occasion de lui exprimer le point de vue de la Chambre relativement à ce dossier, et demeurons à l'entière disposition du personnel de l'Autorité pour discuter de tout autre aspect qu'il pourrait vouloir aborder en marge de celui-ci.

Veillez agréer, Madame, l'expression de mes sentiments les meilleurs,

La présidente,

COPIE CONFORME À L'ORIGINAL SIGNÉ

Louise Viau, B.A.A., A.V.A., Pl. Fin.
Conseillère en sécurité financière
Conseillère en assurance et rentes collectives
Représentante en épargne collective

c.c. M. Normand Bergeron, Analyste
Autorité des marchés financiers