First Session
Thirty-ninth Parliament, 2006

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

Banking, Trade and Commerce

Chair:
The Honourable JERAHMIEL S. GRAFSTEIN

Wednesday, May 31, 2006 (in camera)
Thursday, June 1, 2006 (in camera)

Issue No. 3

Second (final) meeting on:
Consumer issues arising in the financial services sector

and

First (final) meeting on:
The study of issues dealing with the demographic change that will occur in Canada within the next two decades

INCLUDING:
THE SECOND REPORT OF THE COMMITTEE
Final report on the study of consumer issues arising in the financial services sector entitled:
"Consumer Protection in the Financial Services Sector: The Unfinished Agenda"

Première session de la
trente-neuvième législature, 2006

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du Comité sénatorial permanent des

Banques et du commerce

Président :
L'honorable JERAHMIEL S. GRAFSTEIN

Le mercredi 31 mai 2006 (à huis clos)
Le jeudi 1er juin 2006 (à huis clos)

Fascicule nº 3

Deuxième (dernière) réunion sur :
Les questions concernant les consommateurs dans le secteur des services financiers

et

Première (dernière) réunion sur :
L'étude des changements démographiques qui se produiront au Canada d'ici une vingtaine d'années

Y COMPRIS :
LE DEUXIÈME RAPPORT DU COMITÉ
Rapport final sur les questions concernant les consommateurs dans le secteur des services financiers intitulé : « La protection des consommateurs dans le secteur des services financiers : Une tâche inachevée »

44120-44121

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Jerahmiel S. Grafstein, *Chair*

The Honourable W. David Angus, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Biron
Eyton
Fitzpatrick
Goldstein
Harb
* Hays
(or Fraser)
Hervieux-Payette, P.C.
* LeBreton, P.C.
(or Comeau)
Massicotte
Meighen
Moore
Tkachuk

*Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Fitzpatrick substituted for that of the Honourable Senator Campbell (*May 18, 2006*).

The name of the Honourable Senator Eyton substituted for that of the Honourable Senator Di Nino (*May 18, 2006*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES BANQUES ET DU COMMERCE

Président : L'honorable Jerahmiel S. Grafstein

Vice-président : L'honorable W. David Angus

et

Les honorables sénateurs :

Biron
Eyton
Fitzpatrick
Goldstein
Harb
* Hays
(ou Fraser)
Hervieux-Payette, C.P.
* LeBreton, C.P.
(ou Comeau)
Massicotte
Meighen
Moore
Tkachuk

*Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Fitzpatrick est substitué à celui de l'honorable sénateur Campbell (*le 18 mai 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Eyton est substitué à celui de l'honorable sénateur Di Nino (*le 18 mai 2006*).

Published by the Senate of Canada

Available from: Public Works and Government Services Canada
Publishing and Depository Services, Ottawa, Ontario K1A 0S5

Also available on the Internet: http://www.parl.gc.ca

Publié par le Sénat du Canada

Disponible auprès des: Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt, Ottawa (Ontario) K1A 0S5

Aussi disponible sur internet: http://www.parl.gc.ca

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate,* Tuesday, May 2, 2006:

The Honourable Senator Grafstein moved, seconded by the Honourable Senator Moore:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and report on issues dealing with the demographic change that will occur in Canada within the next two decades; the implications of that change for Canada's economy, labour market and retirement income system; and federal actions that could be taken to ensure that any implications of future demographic change are, to the extent possible, properly addressed;

That the papers and evidence received and taken on the subject during the Thirty-eighth Parliament and any other relevant Parliamentary papers and evidence on the said subject be referred to the Committee; and

That the Committee submit its final report no later than June 30, 2006.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait *des Journaux du Sénat* du mardi 2 mai 2006 :

L'honorable sénateur Grafstein propose, appuyé par l'honorable sénateur Moore,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier, pour en faire rapport, les changements démographiques qui se produiront au Canada d'ici une vingtaine d'années, les répercussions de ces changements sur l'économie, le marché du travail et le système de revenu de retraite, et les mesures que pourrait prendre le gouvernement fédéral pour composer avec ces changements;

Que les documents et témoignages recueillis à ce sujet au cours de la trente-huitième législature et tout autre document parlementaire et témoignage pertinent concernant ledit sujet soient renvoyés à ce Comité;

Que le Comité présente un rapport final sur ces questions au plus tard le 30 juin 2006.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, May 31, 2006
(6)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met in camera at 4:20 p.m., this day, in room 505, Victoria Building, the Chair, the Honourable Jerahmiel S. Grafstein, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Eyton, Fitzpatrick, Goldstein, Grafstein, Harb, Massicotte, Meighen, Moore and Tkachuk (9).

Other senator present: The Honourable Senator Phalen (1).

In attendance: Philippe Bergevin, June Dewetering and Sheena Starky, Research Officers, Library of Parliament.

Pursuant to rule 92(2)(f), the committee considered draft reports.

The committee considered the following draft budget application:

Professional and Other Services	$ 26,000
Transportation and Communications	—
All Other Expenditures	2,000
TOTAL	$ 28,000

It was moved by the Honourable Senator Harb that the draft budget concerning the study on consumer issues arising in the financial services sector in the amount of $28,000 be adopted and that the Chair present the same to the Committee on Internal Economy, Budgets and Administration.

The question being put on the motion, it was adopted.

The committee proceeded to consider its second draft report.

The committee considered the following draft budget application:

Professional and Other Services	$ 9,000
Transportation and Communications	—
All Other Expenditures	1,500
TOTAL	$ 10,500

It was moved by the Honourable Senator Harb that the draft budget concerning the study on issues dealing with the demographic change that will occur in Canada within the next two decades in the amount of $10,500 be adopted and that the Chair present the same to the Committee on Internal Economy, Budgets and Administration.

The question being put on the motion, it was adopted.

The committee proceeded to consider its third draft report.

The committee considered the following draft budget application:

Professional and Other Services	$ 7,500
Transportation and Communications	—
All Other Expenditures	1,500
TOTAL	$ 9,000

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 31 mai 2006
(6)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit à huis clos aujourd'hui, à 16 h 20, dans la salle 505 de l'immeuble Victoria, sous la présidence de l'honorable Jerahmiel S. Grafstein (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Eyton, Fitzpatrick, Goldstein, Grafstein, Harb, Massicotte, Meighen, Moore et Tkachuk (9).

Autre sénateur présent : L'honorable sénateur Phalen (1).

Également présents : Philippe Bergevin, June Dewetering et Sheena Starky, attachés de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'alinéa 92(2)f) du Règlement, le comité examine des ébauches de rapports.

Le comité examine le budget provisoire suivant :

Services professionnels et autres	26 000 $
Transports et communications	—
Autres dépenses	2 000
TOTAL	28 000 $

Il est proposé par l'honorable sénateur Harb que le budget provisoire de 28 000 $ pour l'étude sur les questions concernant les consommateurs dans le secteur des services financiers soit adopté et que le président présente ce budget au Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le comité examine l'ébauche de son deuxième rapport.

Le comité examine le budget provisoire suivant :

Services professionnels et autres	9 000 $
Transports et communications	—
Autres dépenses	1 500
TOTAL	10 500 $

Il est proposé par l'honorable sénateur Harb que le budget provisoire de 10 500 $ pour l'étude sur les changements démographiques qui se produiront au Canada d'ici une vingtaine d'années soit adopté et que le président présente ce budget au Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le comité examine l'ébauche de son troisième rapport.

Le comité examine le budget provisoire suivant :

Services professionnels et autres	7 500 $
Transports et communications	—
Autres dépenses	1 500 $
TOTAL	9 000 $

It was moved by the Honourable Senator Goldstein that the draft budget concerning the study on issues dealing with interprovincial barriers to trade in the amount of $9,000 be adopted and that the Chair present the same to the Committee on Internal Economy, Budgets and Administration.

The question being put on the motion, it was adopted.

The committee proceeded to consider its fourth draft report.

The committee considered the following draft budget application:

Professional and Other Services	$ 9,000
Transportation and Communications	—
All Other Expenditures	1,500
TOTAL	$ 10,500

It was moved by the Honourable Senator Harb that the draft budget concerning the review of the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act* (S.C. 2000, c. 17) pursuant to section 72 of the said Act, in the amount of $10,500 be adopted and that the Chair present the same to the Committee on Internal Economy, Budgets and Administration.

The question being put on the motion, it was adopted.

The committee proceeded to consider its fifth draft report.

The committee considered the following draft budget application:

Professional and Other Services	$ 22,000
Transportation and Communications	—
All Other Expenditures	8,000
TOTAL	$ 30,000

It was moved by the Honourable Senator Meighen that the draft budget concerning Legislation in the amount of $30,000 be adopted and that the Chair present the same to the Committee on Internal Economy, Budgets and Administration.

The question being put on the motion, it was adopted.

The committee proceeded to consider its sixth draft report.

The committee considered the following draft budget application:

Professional and Other Services	$ 27,300
Transportation and Communications	93,300
All Other Expenditures	2,000
TOTAL	$ 122,600

It was moved by the Honourable Senator Moore that the draft budget concerning the committee being authorized to examine and report upon the present state of the domestic and international financial system in the amount of $122,600 be adopted and that the Chair present the same to the Committee on Internal Economy, Budgets and Administration.

The question being put on the motion, it was adopted.

Il est proposé par l'honorable sénateur Goldstein que le budget provisoire de 9 000 $ pour l'étude sur les obstacles au commerce interprovincial soit adopté et que le président présente ce budget au Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le comité examine l'ébauche de son quatrième rapport.

Le comité examine le budget provisoire suivant :

Services professionnels et autres	9 000 $
Transports et communications	—
Autres dépenses	1 500
TOTAL	10 500 $

Il est proposé par l'honorable sénateur Harb que le budget provisoire de 10 500 $ pour l'examen de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes (L.C. 2000, ch. 17), conformément à l'article 72 de cette loi, soit adopté et que le président présente ce budget au Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le comité examine l'ébauche de son cinquième rapport.

Le comité examine le budget provisoire suivant :

Services professionnels et autres	22 000 $
Transports et communications	—
Autres dépenses	8 000
TOTAL	30 000 $

Il est proposé par l'honorable sénateur Meighen que le budget provisoire de 30 000 $ pour l'étude des mesures législatives soit adopté et que le président présente ce budget au Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le comité examine l'ébauche de son sixième rapport.

Le comité examine le budget provisoire suivant :

Services professionnels et autres	27 300 $
Transports et communications	93 300
Autres dépenses	2 000
TOTAL	122 600 $

Il est proposé par l'honorable sénateur Moore que le budget provisoire de 122 600 $ pour l'étude de la situation actuelle du régime financier canadien et international soit adopté et que le président présente ce budget au comité de la Régie interne, des budgets et de l'administration.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, May 2, 2006, the committee continued its study pertaining to the consumer issues arising in the financial services sector. *(For the complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 2.)*

The committee proceeded to consider a draft report entitled "Consumer Protection in the Financial Services Sector: THE UNFINISHED AGENDA."

It was moved by the Honourable Senator Harb that the corrections discussed during the meeting be incorporated in the report and that the members of the Steering Committee be mandated to review and approve the final version of the report and that the Chair proceed with the tabling of this final version in the Senate as soon as practical.

The question being put on the motion, it was adopted.

At 6:10 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 2 mai 2006, le comité poursuit son étude des questions concernant les consommateurs dans le secteur des services financiers. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 2 des délibérations du comité.*)

Le comité examine l'ébauche du rapport intitulée : « La protection des consommateurs dans le secteur des services financiers : UNE TÂCHE INACHEVÉE ».

Il est proposé par l'honorable sénateur Harb que les corrections dont le comité a discuté soient apportées au rapport, que les membres du comité directeur soient chargés d'examiner et d'approuver la version finale du rapport et que le président dépose la version finale au Sénat dans les meilleurs délais.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 18 h 10, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, Thursday, June 1, 2006
(7)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met in camera at 10:55 a.m., this day, in room 505, Victoria Building, the Chair, the Honourable Jerahmiel S. Grafstein, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Angus, Eyton, Fitzpatrick, Goldstein, Grafstein, Harb, Massicotte, Meighen and Moore (9).

In attendance: June Dewetering and Sheena Starky, Research Officers, Library of Parliament.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, May 2, 2006, the committee began its study pertaining to issues dealing with the demographic change that will occur in Canada within the next two decades.

Pursuant to rule 92(2)(f), the committee considered a draft report entitled "PRIORITY ACTIONS: Solutions to address the implications of demographic change."

It was moved by the Honourable Senator Meighen that the corrections discussed during the meeting be incorporated in the report and that the members of the Steering Committee be mandated to review and approve the final version of the report and that the Chair proceed with the tabling of this final version in the Senate as soon as practical.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted.

At 12:40 p.m., Eric Mikkelborg of the Communications Directorate presented the Communication Plan concerning the Consumer Report.

OTTAWA, le jeudi 1er juin 2006
(7)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit à huis clos aujourd'hui, à 10 h 55, dans la salle 505 de l'immeuble Victoria, sous la présidence de l'honorable Jerahmiel S. Grafstein (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Angus, Eyton, Fitzpatrick, Goldstein, Grafstein, Harb, Massicotte, Meighen et Moore (9).

Également présents : June Dewetering et Sheena Starky, attachées de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 2 mai 2006, le comité amorce son étude des changements démographiques qui se produiront au Canada d'ici une vingtaine d'années.

Conformément à l'alinéa 92(2)*f*) du Règlement, le comité examine l'ébauche d'un rapport intitulé : *PRIORITY ACTIONS : Solutions to address the implications of demographic change*.

Il est proposé par l'honorable sénateur Meighen que les corrections dont les membres ont discuté au cours de la séance soient apportées au rapport, que les membres du comité directeur soient chargés d'examiner et d'approuver la version finale du rapport et que le président dépose au Sénat la version finale du rapport dans les meilleurs délais.

Après discussion, la motion, mise aux voix, est adoptée.

À 12 h 40, Eric Mikkelborg, de la Direction des communications, présente le plan de communication concernant le rapport sur les consommateurs.

At 1:15 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

À 13 h 15, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTEST:

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Line Gravel

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Tuesday, June 6, 2006

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to table its

SECOND REPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate on Tuesday, May 2, 2006, to examine and report on consumer issues arising in the financial services sector, now tables its report entitled: *Consumer Protection in the Financial Services Sector: The Unfinished Agenda*.

Respectfully submitted,

RAPPORT DU COMITÉ

Le mardi 6 juin 2006

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de déposer son

DEUXIÈME RAPPORT

Votre comité, autorisé par le Sénat le mardi 2 mai 2006 à examiner, pour en faire rapport, les questions concernant les consommateurs dans le secteur des services financiers, dépose maintenant son rapport intitulé: *La protection des consommateurs dans le secteur des services financiers: Une tâche inachevée*.

Respectueusement soumis,

Le président,

JERAHMIEL S. GRAFSTEIN

Chair

SENATE SÉNAT

CANADA

CONSUMER PROTECTION IN THE FINANCIAL SERVICES SECTOR:

THE UNFINISHED AGENDA

Report of the
Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce

The Honourable Jerahmiel S. (Jerry) Grafstein, Q.C., Chair
The Honourable W. David Angus, Q.C., Deputy Chair

and the Honourable Senators

Michel Biron
John Trevor Eyton
D. Ross Fitzpatrick
Yoine Goldstein
Mac Harb
Céline Hervieux-Payette, P.C.
Paul J. Massicotte
Michael A. Meighen, Q.C.
Wilfred P. Moore, Q.C.
David Tkachuk

June 2006

Ce document est disponible en français.

* * *

This report and the Committee's proceedings are available online at

www.senate-senat.ca/bancom.asp.

Hard copies of these documents are also available by contacting
the Senate Committees Directorate at (613) 990-0088 or at
banking_banques@sen.parl.gc.ca.

CONSUMER PROTECTION IN THE FINANCIAL SERVICES SECTOR:

THE UNFINISHED AGENDA

June 2006

MEMBERSHIP

The Honourable Senator Jerahmiel S. (Jerry) Grafstein, Q.C., Chair

The Honourable Senator W. David Angus, Q.C., Deputy Chair

and

The Honourable Senators:

Michel Biron
John Trevor Eyton
D. Ross Fitzpatrick
Yoine Goldstein
Mac Harb
* Daniel P. Hays (or Joan Fraser)
Céline Hervieux-Payette, P.C.
* Marjory LeBreton, P.C. (or Gerald J. Comeau)
Paul J. Massicotte
Michael A. Meighen, Q.C.
Wilfred P. Moore, Q.C.
David Tkachuk

** Ex Officio Members of the Committee*

Other Senators who have participated on this study:

The Honourable Senators Tommy Banks, Maria Chaput, Leonard J. Gustafson, James F. Kelleher, Q.C., P.C., Donald H. Oliver, Q.C. and Madeleine Plamondon.

Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament:
June Dewetering, Acting Principal
Philippe Bergevin, Analyst
Sheena Starky, Analyst

Senate Committees Directorate:
Matthieu Boulianne, Administrative Assistant

Staff from the 38th Parliament, 1st Session:
Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament:
Jean Dupuis, Analyst
Senate Committees Directorate:
Gérald Lafrenière, Clerk
Nicole Bédard, Administrative Assistant

Clerk of the Committee
Dr Line Gravel

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* of Tuesday, May 2, 2006:

The Honourable Senator Grafstein moved, seconded by the Honourable Senator Joyal, P.C.:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and report on consumer issues arising in the financial services sector. In particular, the Committee shall be authorized to examine:

- the impact of federal legislation and initiatives designed to protect consumers within the financial services sector;
- the role, corporate governance structure and effectiveness of agencies (including supervisory/regulatory and self-regulating), ombudspersons and others who play a role with respect to consumer protection and the supervision of the financial services sector;
- consumer credit rates and reporting agencies; and
- other related issues;

That the papers and evidence received and taken on the subject during the Thirty-eighth Parliament and any other relevant Parliamentary papers and evidence on the said subject be referred to the Committee; and

That the Committee submit its final report no later than June 30, 2006, and that the Committee retain until July 31, 2006 all powers necessary to publicize its findings.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

TABLE OF CONTENTS

RECOMMENDATIONS ..... **i**

CHAPTER 1: INTRODUCTION **1**

CHAPTER 2: WHERE WE ARE: How Consumers of Financial Services are Protected Currently **5**

INTRODUCTION 5

CONSUMER PROTECTION MEASURES: DEPOSIT-TAKING INSTITUTIONS 7

A. The Role of the Federal Government and its Agencies 7

1. The Financial Consumer Agency of Canada 7
2. The Office of the Superintendent of Financial Institutions 10
3. The Canada Deposit Insurance Corporation 11
4. The Department of Finance 12
5. The Competition Bureau 12
6. The Bank of Canada 15
7. The Office of the Privacy Commissioner 15

B. The Role of Industry 17

1. Introduction 17
2. The Centre for the Financial Services OmbudsNetwork 18
3. The Ombudsman for Banking Services and Investments 24
4. Credit Reporting Agencies 27

CONSUMER PROTECTION MEASURES: INVESTMENTS 29

A. The Role of the Federal Government and Its Agencies 29

B. The Role of Industry 33

1. Securities Commissions 34
2. The Mutual Fund Dealers Association of Canada 34
3. The Investment Dealers Association of Canada 36
4. The Investment Funds Institute of Canada 41

CONSUMER PROTECTION MEASURES: INSURANCE 43

A. The Role of the Federal Government and Its Agencies 43

B. The Role of Industry 43

1. The Canadian Life and Health Insurance OmbudService 43
2. The General Insurance OmbudService 45
3. The Canadian Life and Health Insurance Compensation Corporation 46
4. The Property and Casualty Insurance Compensation Corporation 49

CHAPTER 3: WHERE WE WANT TO BE: How the Committee Believes Consumers of Financial Services Should be Protected 53

INTRODUCTION 53
CONSUMER INFORMATION AND EDUCATION 55
DISPUTE RESOLUTION 58
ACCESS TO, AND THE COST OF, CREDIT 65
OTHER FEES AND CHARGES 68
CONCERNS RELATED TO BANK ACCOUNTS AND CHEQUE CASHING 70
BRANCH BANKING 72
CONTRACT LANGUAGE 75
ALTERNATIVE FINANCIAL SERVICES PROVIDERS 76
CREDIT REPORT PRIVACY AND ACCURACY 80
PRIVACY WITH RESPECT TO DEPOSIT-TAKING INSTITUTIONS 83
PROTECTING DEPOSITS, INVESTMENTS AND INSURANCE 85
SECURITIES REGULATION 88
A. A Common Securities Regulator 88
B. Hedge Funds 91
INTEGRATED MANAGEMENT ENFORCEMENT TEAMS 92
SELF-REGULATORY ORGANIZATIONS 95
THE COST OF INSURANCE 97
BROKER COMPENSATION 98

CHAPTER 4: CONCLUSION 101

APPENDIX A: WITNESSES 103

APPENDIX B: CONTACT INFORMATION 107

Please note that this summary of the recommendations should be read in the context of the reasoning presented in the body of the report. For an indication of the appropriate section of the report, please see the page number at the end of the recommendation.

RECOMMENDATIONS

1. **The federal government, in partnership with provincial/territorial ministries of education, the Financial Consumer Agency of Canada, educational institutions, consumer organizations and other stakeholders, develop a model curriculum to provide education about the full range of consumer issues, including financial matters.**

   In designing the curriculum, consideration should be given to the development of information and education that is:

   - **appropriate to different financial circumstances and situations;**
   - **suitable for delivery by a variety of institutions and agencies; and**
   - **capable of being understood by people throughout their lifetime, beginning at the earliest levels of primary education and continuing throughout post-secondary education and beyond.** ***(page 57)***

2. **The federal government increase funding for federal departments and agencies to enable them to carry out better their consumer information and consumer education functions, particularly with respect to the financial services sector.**

   Moreover, in determining the expenses used to calculate the base assessment applied to financial institutions regulated by the Financial Consumer Agency of Canada, the Agency's Commissioner should ensure that the expenses are adequate to enable the Agency to meet the current and anticipated growing demand for its products and services, as well as its mandate.

   Federal departments and agencies, as well as the Financial Consumer Agency of Canada, should evaluate their information and education activities on an ongoing basis to assess the extent to which the needs of consumers continue to be met. Moreover, similar evaluations should be undertaken by an independent entity on a periodic basis. Any changes required as a result of the self- and/or independent evaluations should be made expeditiously. ***(page 58)***

3. **The federal government, along with provincial/territorial governments, act to ensure the appointment of a Financial Services Ombudsperson in place of the existing Ombudsman for Banking Services and Investments, the General Insurance OmbudService and the Canadian Life and Health Insurance OmbudService. The**

Ombudsperson, his or her office and the board of directors should respect specified guidelines to ensure independence, transparency, accessibility and efficiency.

Regarding independence and transparency, the following guidelines should be respected:

- **at least 75% of the members of the 15-member board of directors should be independent of participating financial institutions;**
- **future independent directors should be selected by incumbent independent directors;**
- **directors who are not independent should be representative of the full range of participating financial institutions;**
- **the board of directors should select the Ombudsperson;**
- **the Ombudsperson should serve at the pleasure of the board of directors, with the agreement of 75% of the independent directors required to replace the Ombudsperson; and**
- **the Ombudsperson should annually report to Parliament and appear before appropriate committees of Parliament.**

Regarding accessibility, the following guidelines should be respected:

- **the office should provide a single point of access for consumer complaints regarding any financial service provided by a federally regulated financial institution, and provincially chartered and unregulated financial institutions on a voluntary basis;**
- **consumers should be able to initiate a complaint through a variety of means, including electronically through the office's website, with a video presentation itemizing the steps in the dispute resolution process; and**
- **the complaint resolution processes of the Ombudsperson should be available at no cost to the aggrieved consumer, with the services funded by participating financial institutions in accordance with an assessment rate determined by the board of directors.**

Regarding efficiency, the following guidelines should be respected:

- **complaints should be received by the office following the completion of internal dispute settlement processes within participating financial institutions;**
- **the Ombudsperson should make non-binding recommendations, including for restitution and compensation;**
- **the Ombudsperson should be able to make public any instances where recommendations are not fully implemented by the financial institution; and**

- **aggrieved consumers, as well as financial services providers that must pay restitution pursuant to a recommendation by the Ombudsperson, should have recourse to the courts.**

The Financial Services Ombudsperson should be appointed as soon as practicable but no later than 30 June 2007. (*pages 64-65*)

4. **The federal government study the means by which federally regulated financial institutions may better provide access, by individuals and businesses, to reasonably priced credit. This study should be tabled in Parliament as soon as practicable but no later than 30 June 2007. *(page 68)***

5. **The Financial Consumer Agency of Canada regularly review its information designed to assist consumers in making decisions about financial services providers, fees and products. The Agency should ensure that this information is user-friendly, readily available and accessible in a variety of formats. *(page 69)***

6. **The federal government, on a priority basis, give appropriate legislative action to the changes to the *Bills of Exchange Act* proposed by the Canadian Payments Association. *(page 71)***

7. **The federal government, with a view to enhancing competition, undertake a comprehensive review of the barriers to entry into the financial services sector for both domestic and international competitors.**

   The government should then act expeditiously to remove any unnecessary barriers.

   A report on actions to be taken in this regard should be tabled in Parliament as soon as practicable but no later than 30 June 2007. *(page 75)*

8. **The Department of Finance, on a priority basis, meet with financial institutions to renew efforts to ensure clear, simple and concise financial services contract documents.**

   The federal government should table a report in Parliament, as soon as practicable but no later than 30 June 2007, on the extent to which contract documents have been clarified and simplified. *(page 76)*

9. **The federal government, on a priority basis, undertake a comprehensive study of alternative financial services providers, including the payday loan industry.**

In order to protect the interests of the consumer, the study of alternative financial services providers should examine topics that include:

- **their growth over time, both in the number of service points and in the volume and value of business conducted;**
- **the reasons underlying their growth and increased use;**
- **the fees charged by them; and**
- **their regulation.**

The study should be completed as soon as practicable but no later than 30 June 2007. ***(page 80)***

10. The Financial Consumer Agency of Canada undertake an ongoing public education campaign to inform Canadians about the full range of issues related to their credit file and, in particular, the importance of assessing the accuracy of their file on a periodic basis. ***(page 83)***

11. Parliament, in its forthcoming review of the *Personal Information Protection and Electronic Documents Act*, examine the extent to which existing provisions ensure that the personal information of Canadian consumers of financial services products is protected, both domestically and internationally.

Should the provisions be found to be inadequate, the federal government should amend the Act on a priority basis. ***(page 85)***

12. The federal government work with the Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC) to develop a mechanism by which the limit of protection for eligible deposits in CDIC-member institutions would be reviewed every five years.

During the review, the parties should consider the extent to which the limit should be increased to reflect such factors as inflation and the change in the average level of deposits held by Canadians and Canadian businesses, among others. Moreover, the limit should be established at a level that ensures a sufficient degree of protection for the majority of depositors. ***(page 86)***

13. The federal government take a leadership role and invite provincial/territorial governments and Canada's securities commissions to meet expeditiously with a view to establishing a common securities regulator no later than 30 June 2007. In the interim, efforts to harmonize securities regulation should be accelerated.

The regulator should be located in the National Capital Region. ***(page 91)***

14. The federal government appoint an eminent person to undertake a review of hedge funds. This review should include a focus on appropriate regulatory oversight, and should be tabled in Parliament no later than 31 March 2007. ***(page 92)***

15. **The federal government provide the necessary financial support for the Integrated Management Enforcement Teams and ensure that the teams include the appropriate number and mix of legal, regulatory, accounting, business and other skills needed to investigate corporate fraud and market illegalities.** ***(page 94)***

16. **The federal government examine existing procedures and increase resources to ensure more effective prosecution of corporate corruption.** ***(page 95)***

17. **The federal government take a leadership role and invite provincial/territorial governments and representatives of self-regulatory organizations – including the Investment Dealers Association of Canada and the Mutual Fund Dealers Association of Canada – to meet with a view to ensuring that such organizations operate in a manner that minimizes conflicts of interest and that ensures protection for the consumers of financial services.** ***(page 96)***

18. **Industry Canada and the Financial Consumer Agency of Canada work with representatives of the insurance industry on an ongoing basis with a view to ensuring that insurance products meet the needs of Canadians and Canadian businesses in terms of availability, cost and coverage.** ***(page 98)***

19. **The Financial Consumer Agency of Canada work with stakeholders to gather – and update continuously – information that would allow consumers to compare insurance products in order to identify the insurance provider and the insurance product that is best suited to their needs. This information should be available in a range of formats, including electronically.** ***(page 98)***

20. **The federal government, together with provincial/territorial governments as required, work with organizations representing investment and insurance professionals to ensure that public information is readily available on such topics as: commission rates; the proportion of fixed compensation; and contingent commissions.** ***(page 99)***

CONSUMER PROTECTION IN THE FINANCIAL SERVICES SECTOR: THE UNFINISHED AGENDA

CHAPTER 1: INTRODUCTION

On 16 November 2004, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce was authorized to study consumer issues in the financial services sector, particularly:

- the impact of federal legislation and initiatives designed to protect consumers within the financial services sector;
- the role, corporate governance structure and effectiveness of agencies (including supervisory/regulatory and self-regulating), ombudspersons and others who play a role with respect to consumer protection and the supervision of the financial services sector;
- consumer credit rates and reporting agencies; and
- other related issues.

The Committee's authority was renewed on 2 May 2006, when Parliament returned following the 23 January 2006 federal election, thereby enabling reintroduction of the evidence heard during the course of the study and consideration of a report on this important topic.

In Canada, the federal government – like governments in many industrialized nations – has a history of protecting consumers that is decades-old, and provincial/territorial governments have also played a role. Federally, the 1935 *Report of the Royal Commission on Price Spreads* addressed such issues as consumer standards and specifications, the analysis and testing of consumer products, grade designations, false and misleading advertising, and a federal Trade and Industry Commission that would – among other things – administer new laws for the protection of the consumer and administer the regulation of new security issues for the protection of the investor.

By the 1960s, regulation of the Canadian marketplace had intensified, and was occurring in such areas as combines, mergers, monopolies, restraint of trade, patents, copyrights and trademarks, bankruptcy and insolvency, standards, labelling and inspection activities. As well, registration of a variety of instruments and documents related to business transactions was required.

In the early 1960s, a number of departments and Ministers had responsibility for federal regulation of the Canadian marketplace. Prompted by the 1962 report of the Royal Commission on Government Organization – the Glassco Commission – the *Government Organization Act, 1966* established the Department of the Registrar General. During debate in the House of Commons about the Department's establishment, concerns were focused on its responsibilities with respect to consumers. With continued Parliamentary interest in consumers and consumer affairs, in December 1966 and May 1967 a joint Senate-House of Commons committee endorsed the concept of a federal department responsible for consumer affairs.

In 1967, the Registrar General of Canada introduced legislation to create a Department of Corporate and Consumer Affairs to address such issues as misleading advertising, consumer credit, insider trading, fraud, deception, safety and conflict of interest. During third reading debate in the House of Commons, an amendment was proposed in order to give consumer affairs a higher profile. With the adoption of this amendment, the Department of Consumer and Corporate Affairs came into existence with the objective to promote "the fair and efficient operation of the marketplace in Canada."

Since, constitutionally, no single level of government has jurisdiction over all of the matters in which consumers are interested, the federal government came to be seen as protecting the consumer through regulating the marketplace, and provincial departments of consumer affairs became stronger.

The Department of Consumer and Corporate Affairs was relatively stable until 1993, when the federal government announced the most significant restructuring of the government ever undertaken. As a result of this restructuring, most of the responsibilities of the Department of Consumer and Corporate Affairs were transferred to the Department of Industry and Science – including market and business framework responsibilities – although certain responsibilities were transferred to other departments.

In 2001, with the passage of Bill C-8, An Act to establish the Financial Consumer Agency of Canada and to amend certain Acts in relation to financial institutions, consumers of financial services benefited from measures specifically designed to protect them in their dealings with federally regulated financial institutions.

While many of these measures have been successful in better protecting consumers of financial services, much remains to be done: the agenda remains unfinished. It has been just over five years since Bill C-8 was introduced in the House of Commons. Consumer complaints about a range of financial services issues continue to receive Parliamentary and media attention. A review of the measures enacted in 2001, as well as of voluntary actions taken by financial institutions, is needed.

It is from this perspective that the Committee studied how well consumers of financial services – both individuals and businesses – are being protected by a range of initiatives

and institutions currently in place. This report summarizes: what we heard about the responsibilities of federal departments and agencies in protecting consumers of financial services, and about the role played by industry-sponsored and/or industry-financed institutions in protecting consumers; and the changes that the Committee believes are needed in order to protect consumers better in the future.

Figure 1: The Four Pillars of the Financial Services Sector

FINANCIAL INSTITUTIONS

Financial institutions participate in financial transactions involving cash or financial products, normally as an intermediary. The primary role of these institutions is to facilitate the financing of investments, from home mortgages to the raising of funds via the issue of debt or equity for financing mega-projects. They also provide insurance, take on fiduciary responsibilities, and store cash and securities for safekeeping, among other functions.

BANKS

Banks are financial institutions that, in general, engage in the business of taking deposits, lending and providing other financial services.

TRUST COMPANIES

Trust companies are financial institutions that conduct the same activities as banks, through a network of branches. Because of their fiduciary role, however, trust companies can also administer estates, trusts, pension plans and agency contracts.

INSURERS

Insurers are financial institutions that engage primarily in the business of insuring risks. Insurance companies are generally divided into two categories: life and health insurers and property and casualty insurers.

SECURITIES DEALERS

Securities dealers are financial institutions that engage primarily in raising debt and equity capital for businesses and governments, as well as facilitating investment by retail customers.

Source: Department of Finance, *The Canadian Financial Services Sector*, June 2005, available at: http://www.fin.gc.ca/toce/2005/fact-cfsse.html; prepared by the Library of Parliament.

CHAPTER 2:
WHERE WE ARE: How Consumers of Financial Services are Protected Currently

INTRODUCTION

In Canada, constitutional jurisdiction over consumer protection is shared between the federal and provincial/territorial governments.[1] Consequently, since Canada's financial services sector is subject to overlapping jurisdictions and the pillars of the sector are evolving, consumer redress mechanisms as well as protection responsibilities are shared between the federal and provincial/territorial jurisdictions.

As well, financial institutions have established mechanisms to resolve certain consumer issues. Some of these measures are voluntary, while others are compulsory. Some pre-date the 2001 passage of Bill C-8, An Act to establish the Financial Consumer Agency of Canada and to amend certain Acts in relation to financial institutions, while others are a direct response to the legislation.

This chapter describes the role played by federal departments and agencies in protecting consumers of financial services, as well as industry measures to achieve the same goal. It is also important, however, to recognize the contribution of agencies at other levels of government in protecting consumers. For example, Canada's securities industry is regulated by the provinces/territories, each of which has its own securities regulator.[2] The 13 provincial/territorial regulators collaborate through the Canadian Securities Administrators, which aims to facilitate a national system of harmonized securities regulation, policy and practice while retaining regional flexibility.

[1] The federal Task Force on the Future of the Canadian Financial Services Sector – the MacKay Task Force – described the jurisdictional allocation of federal and provincial powers in relation to consumer protection as:

- the federal government regulates the consumer protection aspects of banks and banking
- the federal government regulates some consumer protection aspects of other federally incorporated financial institutions (trust and insurance companies) through its power to incorporate these institutions
- provincial governments regulate the standards of competence and behaviour of financial intermediaries, such as insurance brokers and agents, securities dealers, mortgage brokers and financial planners
- provincial governments regulate the sale and content of financial contracts of trust and insurance companies, as well as credit unions and caisses populaires, and some provinces also state or assert that their regulation of the financial service marketplace applies to banks.

Available at: http://www.fin.gc.ca/taskforce/rpt/pdf/BG3_E.pdf.

[2] The supervision of Canada's securities industry was not explicitly assigned to either level of government, but has fallen to the provinces/territories under the "property and civil rights" clause – section 92(13) – of the *Constitution Act, 1867*.

While securities legislation varies among the province/territories, there are common objectives: protecting investors; ensuring fair, efficient and transparent capital markets; and reducing systemic risk. All provincial/territorial securities regulators have responsibilities related to prospectus review and clearance, continuous disclosure, enforcement and compliance, regulation of traders and public education.

Currently, the provincial/territorial regulators delegate certain aspects of securities regulation to self-regulatory organizations, such as the stock exchanges, the Investment Dealers Association of Canada, the Mutual Fund Dealers Association of Canada and Market Regulation Services Inc.[3]

[3] Market Regulation Services Inc. is jointly owned by the TSX Group and the Investment Dealers Association of Canada.

CONSUMER PROTECTION MEASURES: DEPOSIT-TAKING INSTITUTIONS

A. The Role of the Federal Government and its Agencies

1. The Financial Consumer Agency of Canada

The federal government has exclusive jurisdiction over banks, which are regulated for both prudential and market conduct purposes under the *Bank Act*. Federal prudential oversight is provided by the Office of the Superintendent of Financial Institutions (OSFI), while the Financial Consumer Agency of Canada (FCAC) – since the passage of Bill C-8[4] – is responsible for monitoring consumer issues. Previously, the OSFI enforced the consumer-oriented provisions of federal financial institutions statutes. As well, the OSFI, the Department of Finance, Industry Canada and the Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC) played a limited role in assisting consumers who had questions about the financial services sector and in providing information on certain financial products.

In particular, the Agency:

- enforces the provisions of federal financial institutions legislation – including the *Bank Act*, the *Insurance Companies Act*, the *Trust and Loan Companies Act* and the *Co-operative Credit Associations Act* – related to consumers[5] through a compliance framework, and may issue notices of violation and monetary penalties as well as publish names;
- monitors the financial services sector's self-regulatory measures designed to protect consumers and small businesses, such as voluntary codes and public commitments;
- promotes consumer awareness and understanding of the financial services sector through advertising, a website and reports; and
- responds to consumer enquiries, including identification of the organization to which complaints should be directed.

[4] Bill C-8, An Act to establish the Financial Consumer Agency of Canada and to amend certain Acts in relation to financial institutions, received Royal Assent in June 2001 and came into force in October 2001. Based primarily on the September 1998 recommendations of the federal Task Force on the Future of the Canadian Financial Services Sector (the MacKay Task Force), one of the bill's major goals was the protection of consumers. The four basic principles contained in the bill were: to promote the efficiency and growth of the financial services sector; to foster domestic competition in the sector; to improve the sector's regulatory environment; and to empower and protect consumers.

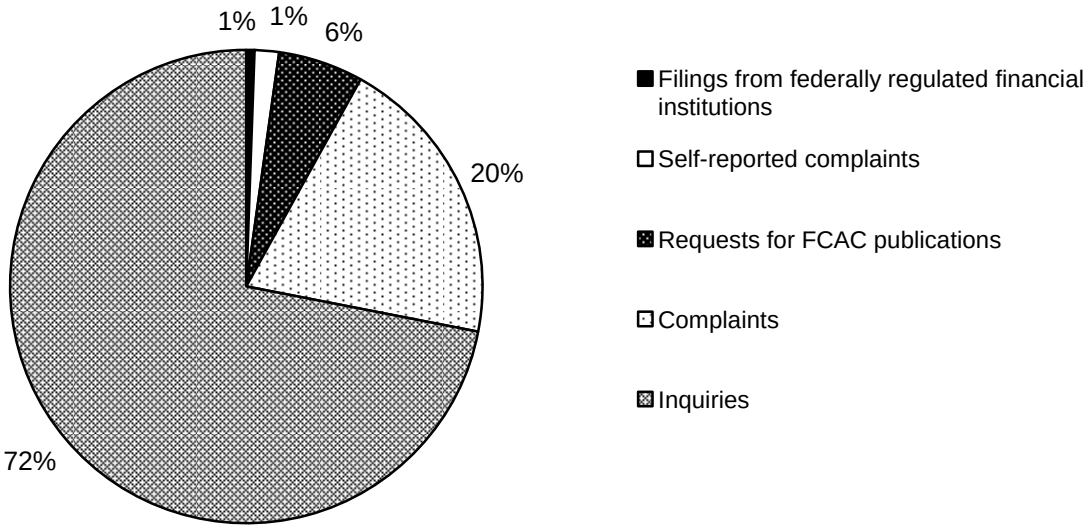
[5] These provisions focus on such consumer protection issues as: timely and accurate disclosure of specific information to consumers; opening a bank account; the cost of borrowing; the making of a complaint; ensuring that all Canadians have access to basic banking services, including the right to open a personal deposit account and to cash a federal cheque without charge; and oversight of branch closures.

The FCAC is not involved in dispute resolution; rather, it investigates breaches of consumer protection laws and regulations. It informs and educates through: mail inserts; publications; the national toll-free Consumer Contact Centre; a website; media contacts; participation at trade shows; presentations in schools and at conferences; partnerships with other federal departments and agencies, provincial ministries and such not-for-profit organizations as credit counsellors and immigration support groups; and the International Forum on Financial Consumer Protection and Education, for which the Agency serves as the Secretariat.

In 2004-2005, the Agency distributed 516,351 publications, which is an increase of 65% from 2003-2004 and 439% from 2002-2003. As well, there were 458,253 visits to the Agency's website in 2004-2005, which is an increase of 80% from 2003-2004 and 247% from 2002-2003. Between 1 April 2004 and 31 March 2005, the FCAC received 28,717 "contacts," including filings from federally regulated financial institutions, requests for publications, complaints (including self-reported complaints from financial institutions) and inquiries. Historically, the Consumer Contact Centre has been the Agency's primary point of access, with nearly 87% of Canadians who contacted the FCAC in 2003-2004 using the toll-free numbers.

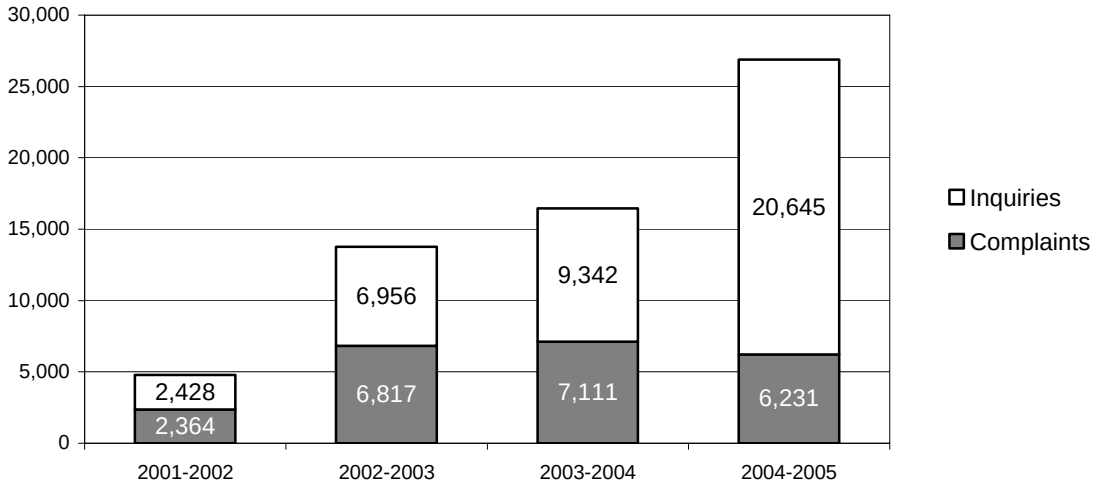
Between October 2001 and 30 November 2004, the Financial Consumer Agency of Canada's Commissioner identified 118 violations of the law by financial institutions under its purview. There were 62 letters of reprimand and 5 notices of violation issued during this period, and 5 administrative monetary penalties were administered; 38 determinations of non-compliance with their public commitments and codes of conduct were made. In all cases involving a violation, corrective measures were taken by the financial institutions to ensure future compliance.

Figure 2: Contacts with the Financial Consumer Agency of Canada, By Type, 1 April 2004 - 31 March 2005



Source: Submission to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce Regarding Consumer Issues Arising in the Financial Services Sector, Financial Consumer Agency of Canada, Appendix A.

Figure 3: Complaints and Inquiries Received by the Financial Consumer Agency of Canada, 2001-2002 to 2004-2005



Notes: "Inquiries" include compliance- and non-compliance-related consumer inquiries; "complaints" include compliance- and non-compliance-related complaints by consumers, as well as self-reported complaints by financial institutions.

Source: Supplementary Submission to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce Regarding Consumer Issues Arising in the Financial Services Sector, Financial Consumer Agency of Canada, 16 September 2005.

2. The Office of the Superintendent of Financial Institutions

The Office of the Superintendent of Financial Institutions:

- regulates and monitors federal depositary institutions – chartered banks as well as trust and loan companies – and pension plans to determine whether they are in sound financial condition and are meeting minimum plan funding requirements respectively, and to ensure they are complying with their governing legal and supervisory requirements;
- advises financial institutions and pension plans in situations of material deficiencies and may take – or require management, boards or plan administrators to take – necessary corrective measures;
- promotes the adoption of risk management and control policies; and
- monitors and evaluates system-wide or sectoral issues that may have a negative impact on financial institutions.

In pursuing its mandate, the OSFI also strives to protect the rights and interests of depositors, policy holders and creditors of financial institutions, as well as pension plan members, having due regard for the need to allow financial institutions to compete effectively and to take reasonable risks.

Trust and loan companies can be incorporated by either the federal or provincial level of government. Those that incorporate federally under the *Trust and Loan Companies Act* are regulated by the OSFI for prudential purposes and by the FCAC for consumer-related matters. A trust and loan company that is provincially incorporated can conduct business only in the province in which it is incorporated, and is subject to provincial regulation.

Credit unions and caisses populaires are incorporated provincially, and regulation for the purposes of prudential soundness and market conduct occurs almost exclusively at the provincial level. Nevertheless, a federal regulatory role exists outside Québec through national and provincial centrals. For example, Credit Union Central of Canada is chartered and regulated under the federal *Cooperative Credit Associations Act*, and many provincial centrals are federally regulated under that Act as well as at the provincial level. Both the national and provincial centrals are inspected by the OSFI for prudential purposes.

3. The Canada Deposit Insurance Corporation

The Canada Deposit Insurance Corporation insures eligible deposits,[6] up to $100,000 per insured deposit,[7] in banks, trust and loan companies, and certain cooperative credit associations against loss in the event of failure by a member institution.[8] The Corporation:

- issues deposit insurance policies to federal deposit-taking institutions as well as to some provincially incorporated institutions;
- promotes standards of sound business and financial practices;[9]
- monitors the financial condition of institutions;
- reports on troubled member institutions; and
- handles the take-over and liquidation of troubled financial institutions, if necessary.[10]

The CDIC's responsibilities also include enhancing consumer awareness about deposit insurance. In part, awareness is enhanced through display of the CDIC membership decal by member institutions, 1-800 telephone lines, membership and information brochures, and a website. During 2003, the Corporation received 245,000 website visits and 13,000 toll-free calls. The Corporation also conducts surveys of public opinion and public awareness campaigns, as well as public and media relations.

[6] Deposits must be in Canadian funds, repayable in Canada, within five years.

[7] Bill C-43, An Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on February 23, 2005, increased the limit to $100,000 per insured deposit; upon passage of the bill, the increase was effective as of 23 February 2005. Previously, the limit was $60,000 per insured deposit. The coverage limit was initially set at $20,000 in 1967, and was increased to $60,000 in 1983 in light of failures by financial institutions and declining depositor protection in inflation-adjusted terms.

[8] Credit unions, life insurance companies and brokerage firms are not eligible for membership.

[9] In 1993, the Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC) promulgated its Standards of Sound Business and Financial Practices, which describe the measures that constitute sound practices for member institutions, with particular emphasis on enterprise-wide governance and risk management. The Standards were modernized in 2001, and reporting requirements for well-run member institutions were reduced. In light of guidelines developed by the Office of the Superintendent of Financial Institutions (OSFI), in its 2005 *Annual Report* the Corporation recommended that its Standards be repealed to reduce the regulatory burden on member institutions and to eliminate any unnecessary overlap of activity between the CDIC and the OSFI.

[10] The Canada Deposit Insurance Corporation is funded by premiums paid by member institutions. "Member institutions" can include banks, trust and loan companies, and associations governed by the *Cooperative Credit Associations Act* that have applied for and been granted CDIC membership. It has dealt with 43 failures by member institutions since its establishment in 1967; in the course of these failures, it has protected more than $23 billion in insured deposits held by about 2 million Canadians. Between 1967 and 1987, there were 23 failures; since 1987, there have been 20 failures, with the last failure occurring in 1996. In assessing and managing its deposit insurance risk, the Corporation has the power to: set the conditions of membership; control the entry of new members; assess deposit insurance premiums; take early intervention action; and take failure resolution measures, when required.

At present, the Canada Deposit Insurance Corporation – which is funded entirely by premiums paid by member institutions[11] – has $1.3 billion that can be accessed in the event of failure by a member institution. It also has the authority to borrow up to $6 billion from the financial markets or from the federal government should its financial resources be insufficient to fund immediate cash requirements. Following the increase in the insurance limit to $100,000 per insured deposit, as of 30 April 2005 the CDIC had insured more than $425 billion in deposits at 81 member institutions.

Deposits in credit unions and caisses populaires are protected against loss, at least to some extent, by provincial stabilization funds and/or deposit insurance and guarantee corporations.[12]

4. The Department of Finance

The role of the federal Department of Finance with respect to financial institutions – banks, trust and loan companies, insurance companies, credit unions and pension plans – includes:

- developing rules and regulations that govern the institutions in order to ensure that they remain safe and sound, as well as responsive to the needs of consumers;
- ensuring an effective regime to combat money laundering and the financing of terrorism; and
- managing the debt and international reserves of the federal government in conjunction with the Bank of Canada, and providing policy advice on domestic capital market activity.

5. The Competition Bureau

Although it is not formally involved in the regulation of financial institutions and is not a consumer protection agency, the Competition Bureau "seeks to ensure that all Canadians enjoy the benefits of competition, namely competitive prices, product choice and quality services," with the *Competition Act* reflecting the view that a competitive marketplace will result in competitive prices, innovation and quality services. In fulfilling its mandate,

[11] On 28 October 2005, the Canada Deposit Insurance Corporation indicated that no member institution had failed in nine years. It also indicated that premium rates for member institutions would be reduced by one-third for 2005, to the lowest levels ever.

[12] These include: the Credit Union Deposit Insurance Corporation of Prince Edward Island; the Credit Union Deposit Guarantee Corporation of Newfoundland; the Nova Scotia Credit Union Deposit Insurance Corporation; the Québec Deposit Insurance Board; the Deposit Insurance Corporation of Ontario; the Credit Union Guarantee Corporation of Manitoba; the Credit Union Deposit Guarantee Corporation of Saskatchewan; the Credit Union Deposit Guarantee Corporation of Alberta; and the Credit Union Deposit Insurance Corporation of British Columbia. According to the Credit Union Central of Canada, which appeared before the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce on 14 April 2005, deposit protection ranges from "$60,000 per individual to an unlimited 100 per cent guarantee in a number of provinces."

the Bureau reviews proposed mergers by financial institutions, and addresses false or misleading representations and deceptive marketing practices.

In particular, the Bureau examines proposed mergers to determine whether the merged entity would substantially lessen competition by raising prices, limiting choice or decreasing service. Unlike mergers of other businesses, mergers between large banks require approval by the Minister of Finance.

Figure 4: Merger Review Process for Large Banks

APPLICATION

Submission of Large Bank Merger Proposal

The **banks** apply to the Competition Bureau, the Office of the Superintendent of Financial Institutions (OSFI) and the Minister of Finance for permission to merge and provide information necessary to assess the merger request.

This information includes the **Public Interest Impact Assessment**, which requires the banks to explain the rationale for the proposed merger and the steps that can be taken to mitigate any potential costs or concerns.

EXAMINATION

Review of Competition Issues

Using the Bank Merger Enforcement Guidelines (BMEGs), the **Competition Bureau** evaluates how the proposed merger would affect competition.

Review of Prudential Issues

The **OSFI** reviews the merger proposal from a prudential perspective, analyzing the financial condition and risk profile of each of the banks proposing to merge.

Review of Public Interest Issues

The **Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce** and the **House of Commons Standing Committee on Finance** conduct public hearings into the broad public interest issues raised by a specific merger proposal, using input from the Public Interest Impact Assessment, the Competition Bureau and the OSFI.

DECISION

Minister of Finance Decision

Using the results of the examination, the Minister of Finance renders a decision on whether the competition, prudential and public interest concerns that are raised by the proposed merger are capable of being addressed.

If "yes"

Negotiation of Remedies & Approval of Merger Proposal

The Competition Bureau, the OSFI, the Department of Finance and the merger applicants negotiate remedies to address concerns raised during the review process. The Minister of Finance approves the transaction with terms and conditions that reflect the negotiated remedies.

If "no"

Denial of Merger Proposal

The merger proposal is denied and the process does not proceed further.

Source: Prepared by the Library of Parliament based on "Merger Review Guidelines," Department of Finance, available at: www.fin.gc.ca/news01/data/01-014_2e.html.

6. The Bank of Canada

Certain of the responsibilities of the Bank of Canada can affect consumers of financial services. For example, through the setting of monetary policy, interest rates are affected. Moreover, the Bank of Canada bears primary responsibility for the stability of the financial system, which affects consumers.

As well, the Bank is responsible for overseeing payments and other clearing and settlement systems in Canada, which allows it to control systemic risk; that is, spillover effects where the inability of a financial institution to fulfil its payment obligations results in another financial institution being unable to fulfil its obligations, or in the failure of a clearing house.

7. The Office of the Privacy Commissioner

The Office of the Privacy Commissioner oversees two federal laws that protect the privacy rights of Canadians: the *Privacy Act* and the *Personal Information Protection and Electronic Documents Act* (PIPEDA).

The *Privacy Act*, which took effect on 1 July 1983, limits the collection, use and disclosure of personal information by approximately 150 federal departments and agencies. Under the Act, Canadians have the right to access and correct their personal information held by these federal organizations.

The *Personal Information Protection and Electronic Documents Act*, which took effect on 1 January 2001, addresses privacy rights and responsibilities in the private sector by setting out rules regarding the collection, use and disclosure of personal information in the course of commercial activities. The scope of parties subject to the Act has evolved since its inception. Initially, the PIPEDA applied to:

- the federally regulated sector, including chartered banks;[13]
- any private-sector business or organization engaged in commercial activity in Canada's territories; and
- any organization transferring information across provincial/territorial borders.

As of 1 January 2002, personal health information collected, used or disclosed by these organizations was also covered. As of 1 January 2004, the PIPEDA applies to all

[13] In addition to the *Personal Information Protection and Electronic Documents Act*, the *Bank Act* contains privacy provisions directed at the use and disclosure of personal information by federally regulated financial institutions. Some provinces/territories have similar provisions in their financial institutions legislation that applies to institutions falling within their jurisdiction (e.g., credit unions and insurance companies).

organizations unless the organization is covered by provincial/territorial legislation that is deemed to be substantially similar to the PIPEDA.[14] As a result, organizations in the retail, manufacturing, resource and service sectors, as well as the entire financial services sector, are now subject to the PIPEDA. The PIPEDA also applies to all personal information in all interprovincial/interterritorial and international transactions by all organizations covered by the Act.

One of the primary functions of the Office of the Privacy Commissioner is to receive and investigate public complaints under the *Privacy Act* or the PIPEDA. As an ombudsperson, the Privacy Commissioner first seeks to resolve disputes through investigation, persuasion, mediation and conciliation. Should these efforts fail, however, a formal process is initiated. In this capacity, the Privacy Commissioner has the power to summon witnesses, administer oaths, receive evidence and enter the premises of organizations.

A report is issued at the conclusion of a formal investigation by the Office of the Privacy Commissioner, and contains the results of the investigation, any settlement reached and/or recommendations to the organization. The Privacy Commissioner does not have the authority to make binding orders or to impose penalties; however, practices of organizations can be made public and matters can also be taken to the Federal Court of Canada.

In addition to addressing specific complaints, the Office of the Privacy Commissioner also conducts audits, reviews or investigations to monitor legislative compliance by federal public-sector and private-sector organizations.[15]

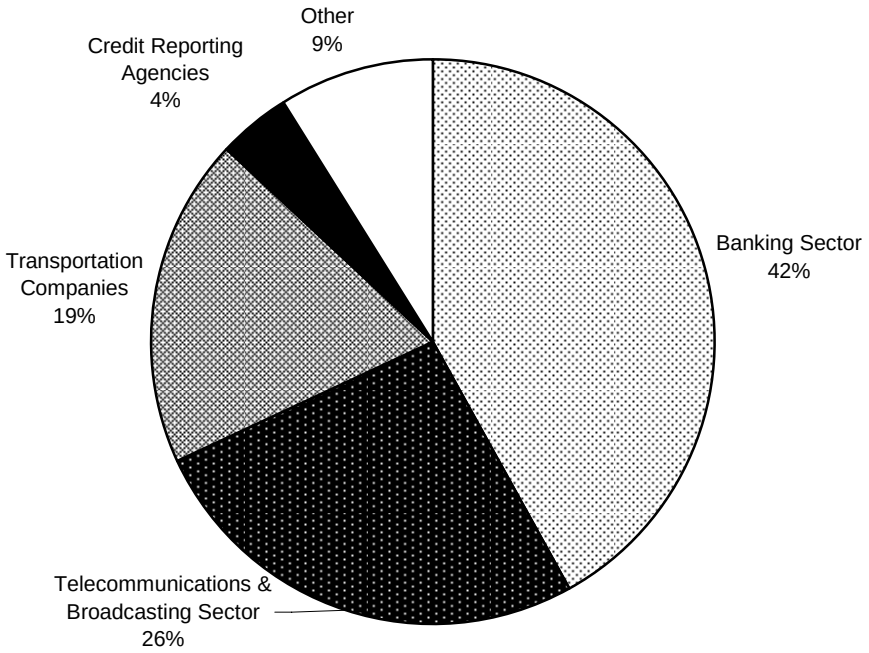
Finally, the Office of the Privacy Commissioner serves as a central repository of information and expertise regarding privacy rights protected by the federal government. In this capacity, the Office:

- advises Parliament on legislation or program initiatives that may affect privacy;
- assists public- and private-sector organizations regarding fair information-handling practices for specific initiatives with privacy implications;
- produces educational materials for individuals and organizations that detail their rights and responsibilities respectively under Canadian privacy legislation; and
- researches ongoing and emerging issues in privacy.

[14] Alberta, British Columbia and Québec currently have legislation that has been deemed to be substantially similar to the *Personal Information Protection and Electronic Documents Act* (PIPEDA). It is important to note that the PIPEDA does not extend to personal information about employees of provincially regulated organizations; privacy protection in this area is left to provincial legislation.

[15] Under the *Privacy Act*, the Privacy Commissioner can initiate a compliance review of federal institutions. Under the *Personal Information Protection and Electronic Documents Act*, the Privacy Commissioner can also audit the compliance of private organizations provided there are "reasonable grounds to believe" that the organization is contravening a provision of the Act.

Figure 5: Complaints Received by the Office of the Privacy Commissioner under the Personal Information Protection and Electronic Documents Act, By Sector, 2003



Notes: "Other" includes rewards programs, internet service providers and Aboriginal band councils.

Source: *Annual Report to Parliament 2003-2004*, Office of the Privacy Commissioner, November 2004, pp. 57-58.

B. The Role of Industry

1. Introduction

In 1998, the federal Task Force on the Future of the Canadian Financial Services Sector – the MacKay Task Force – recommended the creation of a single financial services ombudsman, independent of government and the financial services industry.[16] The federal government's 1999 White Paper[17] on the reform of the financial services sector contained a proposal to consolidate existing independent ombudspersons in the banking, life and health insurance, property and casualty insurance, mutual fund and securities sectors into a single entity providing consumers of financial products and services with

[16] The report of the federal Task Force on the Future of the Canadian Financial Services Sector – the MacKay Task Force – is available at: http://www.fin.gc.ca/taskforce/rpt/report.htm.
[17] Department of Finance, *Reforming Canada's Financial Services Sector: A Framework for the Future*, Ottawa, 25 June 1999, pp. 55-57.

single-window access to complaints resolution and recourse mechanisms against specific financial services providers. In particular, it proposed the creation of a Canadian Financial Services Ombudsman (CFSO) modeled on the then-existing Canadian Banking Ombudsman.

According to the federal government's proposal, the independence of the CFSO would be ensured by a board of directors consisting of eight independent directors and four directors appointed by member financial institutions, each appointed for a three-year term. The Minister of Finance would initially appoint the independent directors, who would – in turn – work with the Minister to develop a process for the selection of new independent directors. While the Department of Finance would not be involved in the day-to-day operations of the CFSO, it would have an ongoing role in ensuring its independent operation.

Moreover, according to the White Paper, the CFSO would be empowered to recommend awards to aggrieved customers, although these recommendations would not be binding on either the customer or the financial institution. Failure to comply with the recommendation would, however, result in the CFSO naming the institution publicly. It would also be required to report annually to the Minister of Finance and to the public.

Bill C-8, An Act to establish the Financial Consumer Agency of Canada and to amend certain Acts in relation to financial institutions, received Royal Assent in June 2001. It contained provisions requiring financial institutions to become members of an industry-wide dispute-resolution mechanism independent of government. In December 2001, the financial services sector proposed a National Financial Services Ombudservice (NFSO) similar to the CFSO proposed in the 1999 White Paper and contained in Bill C-8. The federal government announced in December 2001 that it would support the NFSO initiative, and suspended plans for the CFSO.

2. The Centre for the Financial Services OmbudsNetwork

In November 2002, the Centre for the Financial Services OmbudsNetwork (CFSON) was launched.[18] Governed by an 11-member Board of Directors, with day-to-day operations handled by staff under the direction of the Chief Executive Officer, the OmbudsNetwork is an integrated, nationwide, single-access organization that directs consumers with questions, concerns and complaints about their financial services provider to the industry-level dispute-resolution services of:

- the Ombudsman for Banking Services and Investments;
- the Canadian Life and Health Insurance OmbudService; and

[18] Information on the Centre for the Financial Services OmbudsNetwork (CFSON) is available at: http://www.cfson-crcsf.ca. It should be noted that the CFSON has since been wound up, although consumers can still use the telephone numbers and access the Website.

- the General Insurance OmbudService.

The board of directors of the CFSON, as well as of each of the three ombudservices, has a majority of independent members.

As well, the CFSON provides information and referrals to consumers, and develops and promotes industry-wide standards and best practices regarding financial consumer complaint-handling. Moreover, it develops and implements awareness campaigns to provide consumers of financial services with information about the OmbudsNetwork's activities and services, and provides a forum for ongoing discussions about industry practices and approaches related to various aspects of consumer recourse.

Most financial services providers are members of the OmbudsNetwork's six founding associations:

- the Canadian Bankers Association;
- the Canadian Life and Health Insurance Association;
- the Insurance Bureau of Canada;
- the Investment Dealers Association of Canada;
- the Investment Funds Institute of Canada; and
- the Mutual Fund Dealers Association of Canada.

Figure 6: Complaints Received by the Centre for the Financial Services OmbudsNetwork, By Sector and By Type, 2004

Sector	**Nature of Complaints**
Banking & Other Deposit-Taking Institutions	1. Savings/Chequing Account – 27% 2. Loans – 27% 3. Credit Cards – 18% 4. Mortgages – 12% 5. Other/Unspecified – 17%
General Insurance	1. Auto – 72% 2. Property – 23% 3. Liability – 3% 4. Other/Unspecified – 2%
Life & Health Insurance	1. Disability – 50% 2. Life – 21% 3. Health – 15% 4. Travel – 7% 5. Investments/Segregated Funds – 4% 6. Other/Unspecified – 2%
Mutual Funds	1. Advice/Suitability – 39% 2. Transactions – 18% 3. Service – 18% 4. Transfers – 13% 5. Rate of Return/Performance – 3% 6. Fees/Commissions – 3% 7. Other/Unspecified – 5%
Securities	1. Advice/Suitability – 40% 2. Service – 29% 3. Transactions – 14% 4. Fees/Commissions – 5% 5. Transfers – 3% 6. Rate of Return/Performance – 1% 7. Other/Unspecified – 7%

Notes: Percentages may not total 100% in each sector due to rounding errors.

Source: Centre for the Financial Services OmbudsNetwork, *2004 Annual Report*, Appendix I, pp. 13-14. Calculations by the Library of Parliament.

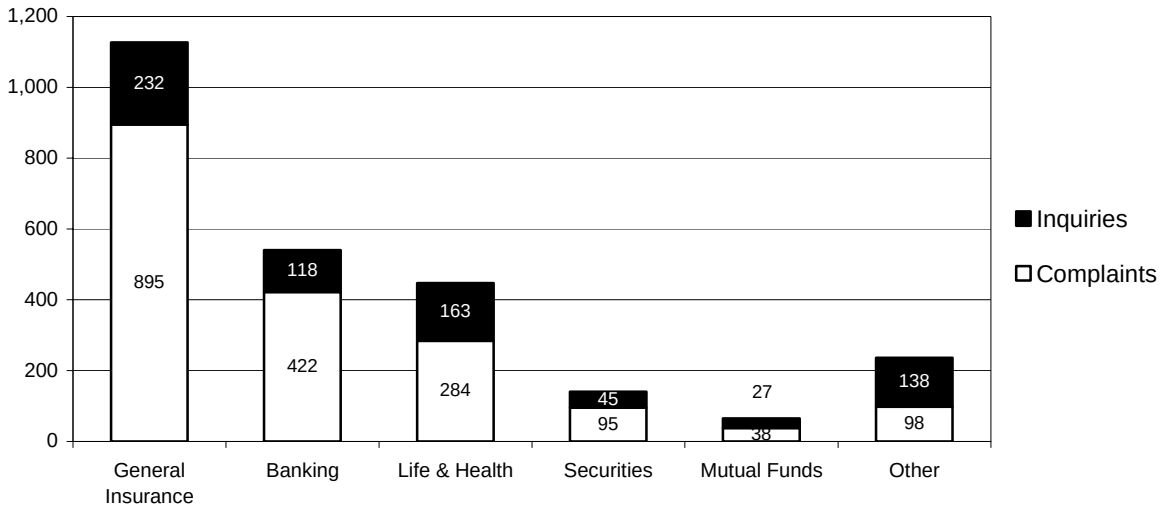
Figure 7: Referral of Complaints by the Centre for the Financial Services OmbudsNetwork, By Point of Referral and By Sector, 2004

	Banking and Other Deposit-Taking	Mutual Funds	Securities	General Insurance	Life and Health Insurance
Company Customer Service/Point of Sale	61	3	8	44	7
Company Managers	54	3	11	75	29
Company Compliance / Complaints Officers / Ombudsmen	141	19	36	299	122
Industry Association Assistance Centres (CLHIA* / IBC)	-	-	-	275	61
Independent OmbudServices (OBSI/GIO/CLHIO)	19	8	28	59	43
Regulators	56	2	4	56	6
Suggested Legal Recourse	9	1	1	17	4
Handled by Centre	30	2	5	41	10
Other	52	-	2	29	2
Total	**422**	**38**	**95**	**895**	**284**

**Note: Effective April 1, 2004, the complaint-handling activity of the CHLIA's Consumer Assistance Centre was transferred to the CLHIO. The bulk of complaints referred to the CAC during the first six months of 2004 were referred prior to April.*

Source: Centre for the Financial Services OmbudsNetwork, *2004 Annual Report*, p. 14.

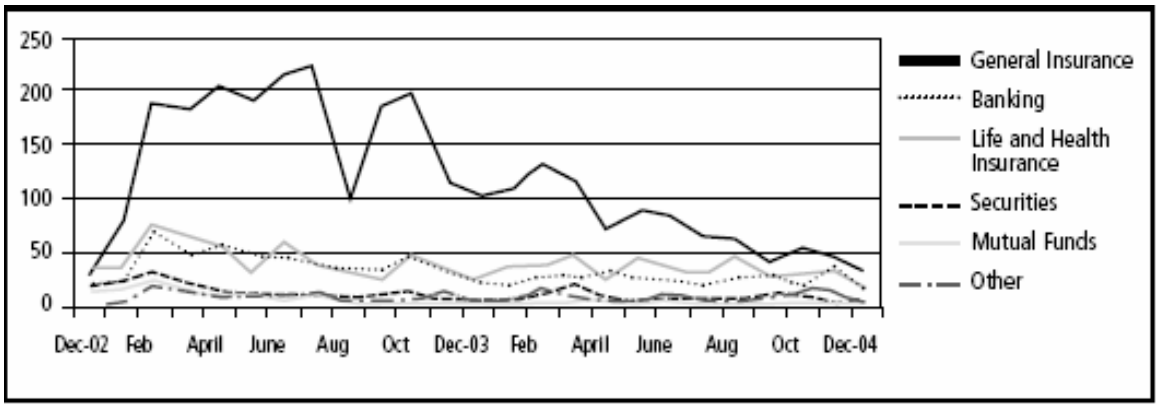
Figure 8: Contacts to the Centre for the Financial Services OmbudsNetwork, By Type and By Sector, 2004



Source: Centre for the Financial Services OmbudsNetwork, *2004 Annual Report*, p. 8.

The costs of the OmbudsNetwork, in excess of what is required by individual sectors for industry-level redress mechanisms, are mainly the start-up costs and its ongoing operating expenses.

Figure 9: Complaints Received by the Centre for the Financial Services OmbudsNetwork, By Sector, 29 November 2002 - 31 December 2004



Source: Centre for the Financial Services OmbudsNetwork, *2004 Annual Report*, p. 9.

Funded by the financial services providers, the three industry-level ombudservices provide independent, third-party assistance designed to resolve complaints for consumers whose concerns have not been satisfactorily addressed through the internal-dispute resolution processes of their financial services provider and who wish further consideration.

Following the mediation of complaints, the ombudservices may provide non-binding recommendations, including for restitution or compensation, and will publish instances in which the financial services providers do not accept their recommendations. Where the ombudservice is not able to resolve a complaint satisfactorily, complainants continue to have recourse to the legal system.

Figure 10: Recourse for Consumers with Complaints Regarding Products or Services in the Financial Services Sector

COMPLAINT

INTERNAL

Step 1: Local Branch or Office

Consumers should first attempt to resolve the dispute at the branch or office level of the financial institution by dealing with a customer service representative, sales representative or claims examiner, depending on the type of financial institution.

Step 2: Senior Level and/or Internal Ombudsman

The *Financial Consumer Agency of Canada Act* requires all federally regulated financial services providers to have an in-house dispute-resolution mechanism. Depending on the financial institution, this mechanism may include a senior manager, consumer complaints officer, customer relations centre, company ombudsman and/or sector ombudsman.

EXTERNAL

Step 3: Third-Party Organization

Consumers should contact the relevant ombudservice under the Centre for the Financial Services OmbudsNetwork (CFSON):

- Ombudsman for Banking Services and Investments (OBSI): Banking, mutual funds and securities
- General Insurance OmbudService (GIO): General insurance
- Canadian Life and Health Insurance OmbudService (CLHIO): Life and health insurance

In addition, consumers may contact:

- the Investment Dealers Association of Canada with complaints regarding securities or securities dealers.
- the Mutual Fund Dealers Association of Canada with complaints against a mutual fund dealer or advisor.

Step 4: Legal Options

Consumers may pursue legal counsel, arbitration, small claims court and/or class action suits.

Sources: Centre for the Financial Services OmbudsNetwork and the Financial Consumer Agency of Canada

3. The Ombudsman for Banking Services and Investments

The position of the Ombudsman for Banking Services and Investments – formerly the Canadian Banking Ombudsman – was first established in 1996 to investigate unresolved complaints from small business customers. The mandate was expanded in 1997 to include personal banking customers.

At present, the Ombudsman investigates unresolved complaints from customers of approximately 500 institutions, including: banks; trust and loan companies; other deposit-taking organizations; investment dealers; mutual fund dealers; and mutual fund companies. As well, the Ombudsman offers an outreach program to educate complaint handlers and compliance officers within member institutions, and liaises with regulators to improve the understanding of their respective roles and mandates within the financial services sector.

Customer complaints to the Ombudsman for Banking Services and Investments are assessed on the basis of four criteria:

- overall fairness;
- good business practices;
- accepted industry standards and practices; and
- standards established by industry regulatory bodies, professional associations or individual financial services providers.

At the conclusion of a formal investigation, the Ombudsman for Banking Services and Investments issues a letter to the customer that describes the findings and any non-binding recommendations, including for customer compensation for direct loss, damage or inconvenience of up to $350,000. Member institutions that fail to implement the non-binding recommendations may be publicly reported; to date, no member institution has ever failed to follow the Ombudsman's recommendations. As noted earlier, where the ombudservice is not able to resolve a complaint satisfactorily, complainants continue to have recourse to the courts.

The Ombudsman for Banking Services and Investments does not investigate:

- complaints about the general pricing of products and services;
- complaints about the level of interest rates;
- issues related to general industry policies or procedures;
- credit-granting policies or other risk-management policies or procedures of members; or
- issues that are before the courts, arbitration or other dispute-resolution processes.

Figure 11: Customer Contacts to the Ombudsman for Banking Services and Investments, 1 November 2003 - 31 October 2004

Action Taken / Result	**Number of Customer Contacts**
Referred customer back to the financial services provider	1,550
Provided information	1,169
Advised customer of other options as complaint fell outside OBSI's mandate	41
Early resolution	135
Investigation	293
Total	**3,188**

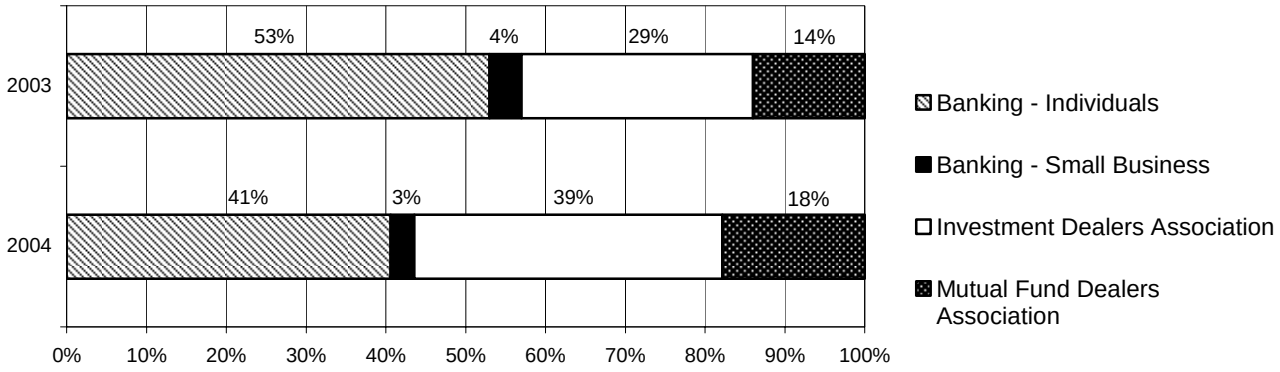
Source: Subsequent Submission to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce Regarding Consumer Issues Arising in the Financial Services Sector, Ombudsman for Banking Services and Investments, 10 March 2005.

Figure 12: Investigations and Early Resolutions by the Ombudsman for Banking Services and Investments, Year Ended 31 October

	2004			**2003**
	Banking	**Investments**	**Total**	**Total**
Open at beginning of year	40	92	132	33
Opened in year				
• Investigations	127	166	293	321
• Early resolution	73	62	135	-
	200	228	428	354
Closed in year				
• Investigations	148	186	334	222
• Early resolution	73	62	135	-
	221	248	469	222
Open at end of year	**19**	**72**	**91**	**132**

Source: Subsequent Submission to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce Regarding Consumer Issues Arising in the Financial Services Sector, Ombudsman for Banking Services and Investments, 10 March 2005.

Figure 13: Investigations by the Ombudsman for Banking Services and Investments, By Source, Year Ended 31 October



Source: Subsequent Submission to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce Regarding Consumer Issues Arising in the Financial Services Sector, Ombudsman for Banking Services and Investments, 10 March 2005. Compiled by the Library of Parliament.

Figure 14: Investigations by the Ombudsman for Banking Services and Investments, By Type, Year Ended 31 October

	2004		**2003**
	Number	**%**	**%**
Credit	13	10	22
Fraud	31	24	17
Privacy	4	3	3
Service	31	24	26
Transaction disputes	18	15	16
Other	30	24	16
	127	100	100

Source: Subsequent Submission to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce Regarding Consumer Issues Arising in the Financial Services Sector, Ombudsman for Banking Services and Investments, 10 March 2005.

Cooperative credit associations, and trust and loan companies, must belong to a provincial complaints program if the province where they operate has legislation requiring this type of participation. In the absence of a provincial law, these institutions are required to be members of a third-party organization that deals with complaints not satisfactorily resolved at the level of the institution.

4. Credit Reporting Agencies

Credit reporting agencies operating in Canada include TransUnion, Equifax and Northern Credit Bureaus Inc. Using information provided by credit card companies, other lenders and public sources, credit reporting agencies provide a credit profile of consumers based on their repayment record of outstanding debts, and indicate whether consumers repay loans and make payments regularly and on time. Their information assists lenders in determining whether an individual is creditworthy.

The activities of credit reporting agencies are provincially/territorially regulated,[19] and all provinces/territories except New Brunswick and the three territories have consumer credit reporting legislation that governs access to consumer data, the types of data that credit reporting agencies can report and consumers' right to access data kept on them, among other issues. As well, legislation also generally provides that individuals are permitted to access the contents of their credit files and are to be provided with the list of all entities that have recently requested the information.

As well, legislation generally requires credit-granting bodies to advise individuals seeking a loan, credit card or other financing that their credit history will be checked, and to inform a consumer about which agency supplied the report in the event that information from a credit reporting agency is used against him or her. Legislation may also include timeframes for maintaining certain types of information on file.

Federal regulation of credit reporting agencies focuses on the protection of private information collected by them, with the *Personal Information Protection and Electronic Documents Act* (PIPEDA) governing how private-sector organizations collect, use or dispose of personal information in the course of their commercial activities. As noted earlier, if provincial/territorial privacy legislation is substantially similar to federal requirements, the federal government may exempt the province/territory from the federal legislation.[20]

Under the provisions of the PIPEDA, businesses must secure consumer consent to collect, use or dispose of the consumer's personal information, and may only use the data for a purpose consistent with that for which the information was first collected.[21] Where a consumer believes that a credit reporting agency has contravened federal privacy legislation, a complaint should be made to the agency. If the attempt at internal resolution is unsuccessful, the consumer can complain to the federal Privacy Commissioner. If the

[19] Credit reporting agencies that operate in more than one province/territory are subject to the law of the province/territory of residence of the consumer about whom it is reporting.
[20] Québec, British Columbia and Alberta are exempt from federal legislation because of the similarity of their provincial privacy legislation.
[21] With respect to credit reporting agencies, personal information in the credit reporting system is generally reported to the agencies by credit granters or other institutions that are responsible for obtaining consumer consent to do so.

Commissioner's report finds that the complaint has merit, a recommendation will be made to ensure that the breach does not recur. If the credit reporting agency fails to implement the changes contained in the recommendation, the consumer or the Commissioner may apply to the Federal Court for a hearing, and the court can impose changes on the agency.

With the exception of New Brunswick, which does not have credit reporting legislation,[22] provincial legislation allows credit reporting agencies to provide credit reports only for authorized purposes, and information can only be released by them after the written consent of the credit applicant has been obtained; obtaining this consent is the responsibility of the credit granter or other organization making the request to the credit reporting agency for the applicant's credit information, and failure to obtain the required consent from the consumer is a violation of the law.

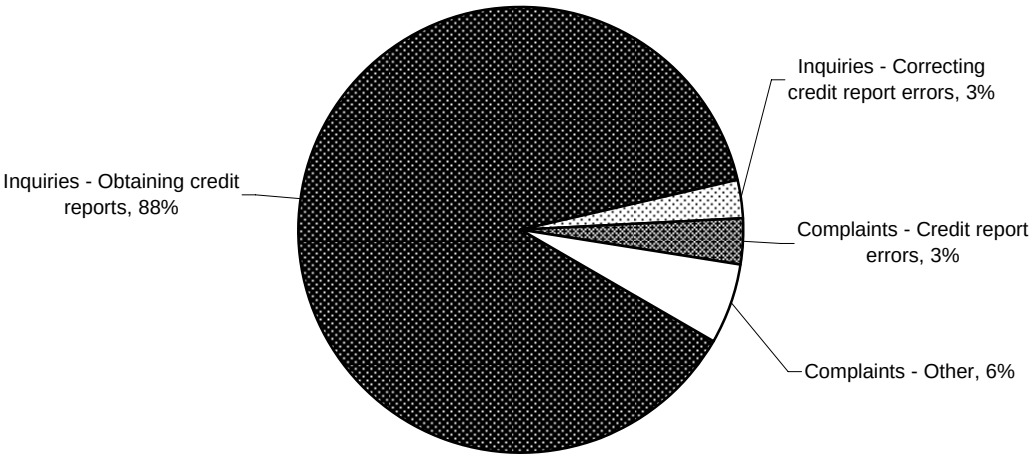
If a consumer advises a credit reporting agency of inaccuracies in his or her credit report, the agency must investigate the inaccuracy within a specified period of time. If the investigation confirms inaccuracies, the agency must remove or correct them. If the investigation is not conclusive, the consumer may add a brief statement explaining the contested information in the credit report. Modifications to the credit report must be communicated to credit inquirers that have requested a report within a specified period.

Where there is a dispute between a consumer and a credit reporting agency that cannot be resolved through internal processes, provincial legislation allows a formal complaint process, usually with a provincial consumer protection agency or ombudsperson.

Finally, some provincial legislation allows consumers to sue the credit reporting agency for damages, if the agency has been found to have contravened the law.

[22] The territories also do not have credit reporting legislation.

Figure 15: Credit Reporting Contacts Received by the Financial Consumer Agency of Canada, 24 July 2003 – 21 February 2005



Source: Subsequent Submission to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce Regarding Consumer Issues Arising in the Financial Services Sector, Financial Consumer Agency of Canada, 19 April 2005, Appendix E.

CONSUMER PROTECTION MEASURES: INVESTMENTS

A. The Role of the Federal Government and Its Agencies

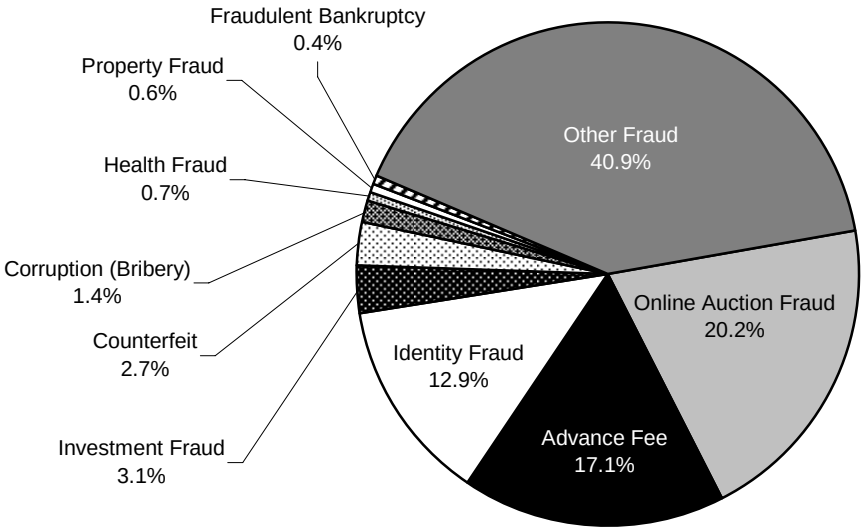
Although provincial/territorial legislation regulates the underwriting, distribution and sale of securities, the federal government protects consumers through: certain provisions in the *Criminal Code*, including those addressing capital market fraud and improper insider trading; activities by such federal departments and agencies as the Royal Canadian Mounted Police (RCMP) and Justice Canada; and the cooperative efforts of the Integrated Management Enforcement Teams (IMETs). Moreover, federal privacy legislation, discussed earlier, protects the personal information of investors.

The IMETs are that aspect of the RCMP's Financial Crime Program dedicated to the investigation and prosecution of serious *Criminal Code* capital market offences that are of national or international significance and that involve actions by publicly traded companies with sufficient market capitalization to pose a genuine threat to investor confidence in Canada's capital markets and economic stability. With an integrated, team-based approach, investigations are likely to be concluded more quickly, thereby bringing more criminals to justice in a more timely manner.

When fully operational, there will be nine IMETs operating in Vancouver, Calgary, Toronto and Montreal, supported by a branch in Ottawa that provides centralized management and accountability mechanisms. The IMETs are comprised of RCMP investigators, lawyers and other investigative experts who work closely with securities regulators, federal and provincial/territorial authorities, and police in local jurisdictions. Liaison may also occur with the Securities and Exchange Commission and the Federal Bureau of Investigation in the United States. A full team is dedicated to each project status investigation that is undertaken.

While members of the public cannot file complaints directly with the IMETs, they can suggest cases or request investigations through their local RCMP Commercial Crime section or through any other police agency of jurisdiction. Alternatively, they can use the RECOL (Reporting Economic Crime Online) Centre website, which was launched by the federal Solicitor General and the RCMP Commissioner in October 2003 and through which economic crimes ranging from credit card fraud to major corporate corruption may be reported.

Figure 16: Complaints Filed with the Reporting Economic Crime Online (RECOL) Centre, By Number, Type and Value, 3 October 2003 - 15 September 2005

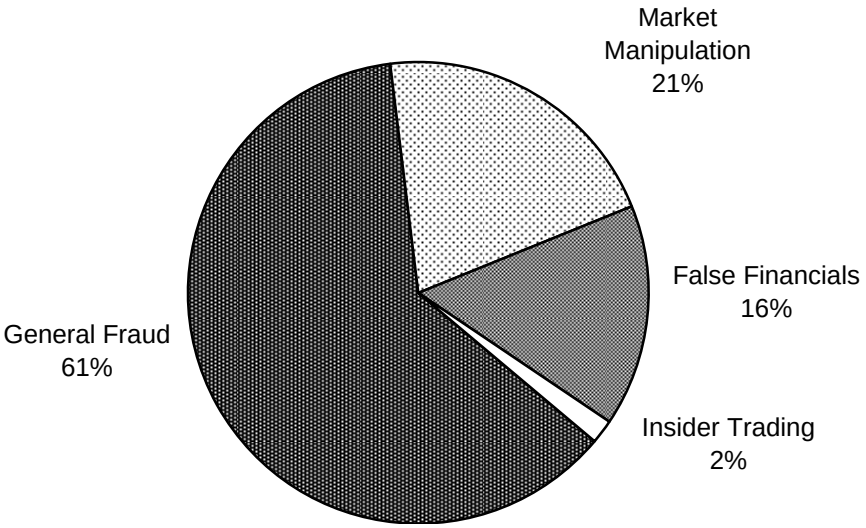


Notes: These figures do not include complaints received for which there was insufficient information for processing, or instances in which the complainant did not allow for the complaint information to be shared.

Source: Subsequent Submission to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce Regarding Consumer Issues Arising in the Financial Services Sector, Royal Canadian Mounted Police, 7 October 2005.

Suggestions made by the public, by provincial/territorial securities commissions, by self-regulatory agencies and by other RCMP units, as well as input received through other investigations, are referred to the IMETs, which score the suggestions according to criteria intended to ensure that the most important cases within the mandate of the IMETs receive attention and resources first. The review of some suggestions results in the launch of investigations, and some of these become project status investigations. Cases not investigated by an IMET may be investigated by the RCMP's Commercial Crime section or by local police departments.

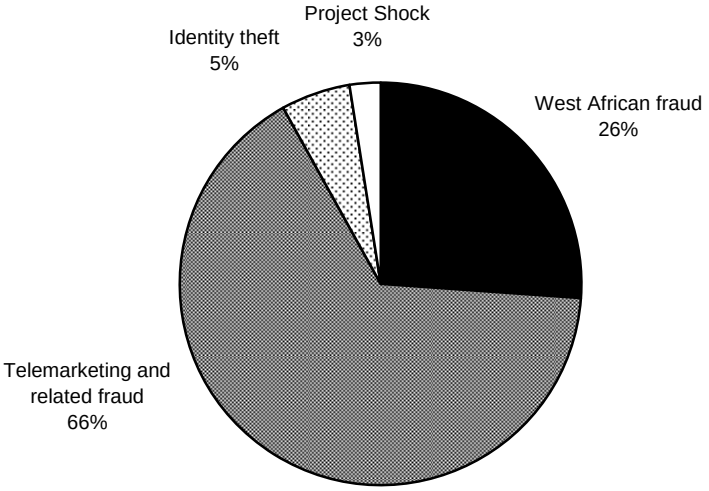
Figure 17: Integrated Management Enforcement Team Files, By Type, 1 January 2004 - 30 May 2005



Notes: Data include 59 investigative files that have been scored by the Integrated Management Enforcement Teams.

Source: Subsequent Submission to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce Regarding Consumer Issues Arising in the Financial Services Sector, Royal Canadian Mounted Police, 31 May 2005.

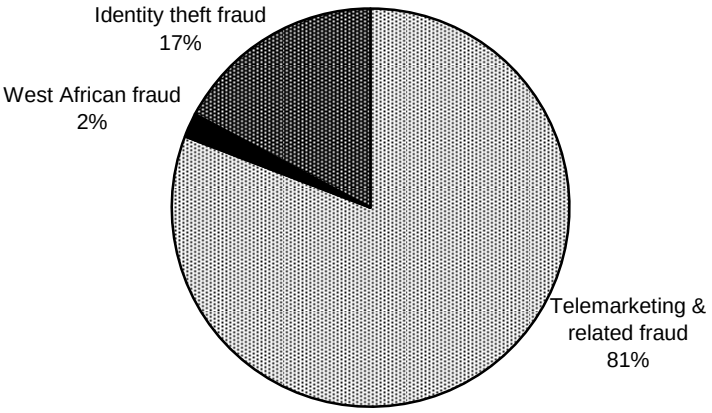
Figure 18: Phone Busters Files, By Type, 2004



Notes: From the 49,682 complaints received in 2004, 920 files were generated by the Analytical Unit, Royal Canadian Mounted Police.

Source: Subsequent Submission to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce Regarding Consumer Issues Arising in the Financial Services Sector, Royal Canadian Mounted Police, 31 May 2005.

Figure 19: Phone Busters Complaints, By Type, 1 January 2005 - 30 September 2005



Source: Subsequent Submission to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce Regarding Consumer Issues Arising in the Financial Services Sector, Royal Canadian Mounted Police, 7 October 2005.

B. The Role of Industry

As noted earlier, consumer protection regarding investments occurs in part through the Ombudsman for Banking Services and Investments. Should internal dispute-resolution mechanisms fail to resolve an investment-related complaint to the satisfaction of the customer, a complaint can be made to the Ombudsman in accordance with the process described earlier.

In addition, consumer protection is provided through self-regulatory organizations: the Investment Dealers Association of Canada, the Mutual Fund Dealers Association of Canada and Canada's stock exchanges. Moreover, the securities industry is regulated by provincial/territorial securities commissions or administrators and the Canadian Securities Administrators (CSA), which is comprised of provincial/territorial securities commissions and administrators.

1. Securities Commissions

Securities commissions have five basic roles:

- to ensure that investors have the information required to make informed decisions about investment opportunities;
- to establish educational and proficiency standards for salespersons and others who provide investment advice;
- to register the organizations that sell securities or that provide investment advice;
- to ensure that securities firms comply with regulatory requirements; and
- to investigate and enforce rules and regulations in cases where securities laws may have been violated.

Securities commissions delegate certain of their regulatory powers and responsibilities to self-regulatory organizations (SROs), which operate under the oversight of the commissions and both regulate their members and ensure that the members comply with the SRO's rules and securities legislation. This delegation may occur for a variety of reasons, including more frequent compliance examinations and more detailed monitoring of their members than may be possible for securities commissions for time, financial and other reasons. These organizations may impose standards that exceed the minimum set by securities laws.

Self-regulatory organizations regulate markets and trading, member firms, their employees and their business practices by:

- setting standards that registrants must meet prior to employment;
- creating rules governing how markets must operate;
- monitoring and examining member firms on a regular basis, including setting capital requirements to ensure they are solvent and following required rules;
- investigating suspected infractions; and
- employing investigators and compliance officers to ensure the dealers community is meeting required standards.

2. The Mutual Fund Dealers Association of Canada

The Mutual Fund Dealers Association (MFDA) of Canada is a self-regulatory organization for mutual fund dealers in all provinces/territories except Québec. The Association's board of directors is comprised of the President, six public directors – who chair the committees – and six industry directors. Mutual fund dealers are firms that are registered with provincial/territorial securities commissions to distribute mutual funds to Canadian investors through their licensed sales representatives.

Other participants in the mutual fund industry include fund managers, who make investment decisions regarding fund holdings, and mutual fund companies, which

administer funds. The MFDA does not regulate fund managers, investment dealers or mutual fund companies.

As of 1 April 2005, the MFDA had 181 member firms with about 70,000 approved persons representing $244.4 billion in assets under administration, excluding Québec. In most provinces/territories, mutual fund dealers registered with provincial/territorial securities commissions are required to be members of the MFDA.

The MFDA regulates the operations and standards of practice and business conduct of its members with a view to protecting investors and the public interest. The Association conducts regular sales and financial compliance reviews of its members to ensure compliance with its rules, policies and by-laws, and has the power to enforce standards and conduct investigations.

When it became recognized as an SRO, the MFDA was required to establish an investor protection fund for the clients of its members. Effective July 2005, the MFDA's Investor Protection Corporation, which was approved by the securities commissions in Alberta, British Columbia, Nova Scotia and Ontario and by the Financial Services Commission in Saskatchewan, provides limited protection against losses for customers of insolvent mutual fund dealers that are MFDA members. The maximum payment that can be made is $1,000,000.

In general, the MFDA:

- undertakes activities in order to protect investors and preserve market integrity, including admitting members, conducting compliance reviews, and enforcing rules and policies through a disciplinary process that can result in fines, suspension or termination of membership;
- regulates the distribution aspect of the mutual funds industry, thereby regulating how funds are sold;
- undertakes educational initiatives, including training programs; and
- investigates complaints regarding any violation, by its members, of legal and regulatory requirements.

Complaints about a mutual fund dealer or advisor may be made to the MFDA. The MFDA Enforcement Branch investigates complaints made against MFDA members or persons working on their behalf, conducts investigations and imposes disciplinary penalties where there have been breaches of the MFDA's bylaws, rules or policies. Disciplinary penalties include:

- a written reprimand;
- rewriting of licensing courses;
- revision of internal policies;
- fines;

- restrictions when dealing with the public;
- suspension or termination of MFDA membership; or
- a permanent bar from employment with a member of the MFDA.

As well, MFDA members are required to respond to client complaints promptly and fairly, and must report serious complaints to the Association.

As noted above, complaints may be made to the Ombudsman for Banking Services and Investments. The MFDA requires that customers receive information about the Ombudsman when they open an account, and whenever a complaint is made to a member firm.

Figure 20: Enforcement Activities of the Mutual Fund Dealers Association of Canada, 2004

Activity	
Intake matters	683
Opened as cases	298
Escalated to investigation	63
Escalated to litigation	9
Disciplinary action taken:	
• Settlement hearings	1
• Warning letters	59
• Agreements and undertakings	5

Source: Submission to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce Regarding Consumer Issues Arising in the Financial Services Sector, Mutual Fund Dealers Association of Canada, 14 April 2005, p. 9.

3. The Investment Dealers Association of Canada

The Investment Dealers Association (IDA) of Canada is an SRO that oversees the Canadian securities dealers industry. The IDA's membership includes about 200 investment dealers and their 25,000 registered employees involved in such business lines as commodities trading, corporate finance, discount brokerages, financial planning, insurance, investment banking, portfolio investment management and full service brokerage services.

Many of the IDA's activities mirror those of the Mutual Funds Dealers Association. In particular, the IDA:

- protects investors and ensures the integrity of the marketplace through requirements in such areas as registration, financial compliance, sales compliance, enforcement and regulatory policy;
- fosters fair, competitive and efficient capital markets through acting as a market regulator, public advocate, industry spokesperson and disseminator of information;
- educates member firms through such initiatives as the Canadian Securities Institute and proficiency exams; and
- investigates complaints regarding any violation, by its member firms, of legal and regulatory requirements.

Like customers of MFDA members, clients of IDA members receive limited protection against losses associated with a member's insolvency. Funded through assessments from member firms based on their gross revenue, the Canadian Investor Protection Fund[23] covers eligible customers' losses – to a maximum of $1,000,000 – of securities, cash balances and certain other property resulting from the insolvency of a member firm. The Fund does not cover losses resulting from such other causes as changing market values or unsuitable investments. As of 31 December 2004, the Fund totaled approximately $217 million, as well as a $100 million line of credit provided by two Canadian chartered banks.

Those wishing to make a complaint regarding securities or against a securities dealer may contact the Investment Dealers Association. An investor who believes that he or she has been subject to unfair or improper business conduct can make a complaint to the Association, which may result in an investigation, prosecution and penalty against a member firm or its employees. Restitution for the client is not provided, although the IDA can fine up to $1 million per individual per offence and $5 million per firm. In the most recent three-year period, the IDA conducted 173 disciplinary hearings, fined firms $46 million and individuals $11.4 million, suspended 19 individuals, banned 32 individuals for life and terminated the licences of three firms.

All IDA member firms are required to report client complaints and disciplinary matters against the firm or its registered employees. Moreover, they are required to distribute dispute-resolution information to customers whenever an account is opened or a complaint is received.

Aggrieved investors with disputes up to $100,000 can access the IDA's independent arbitration process; disputes over $100,000 can be arbitrated if both parties agree. The

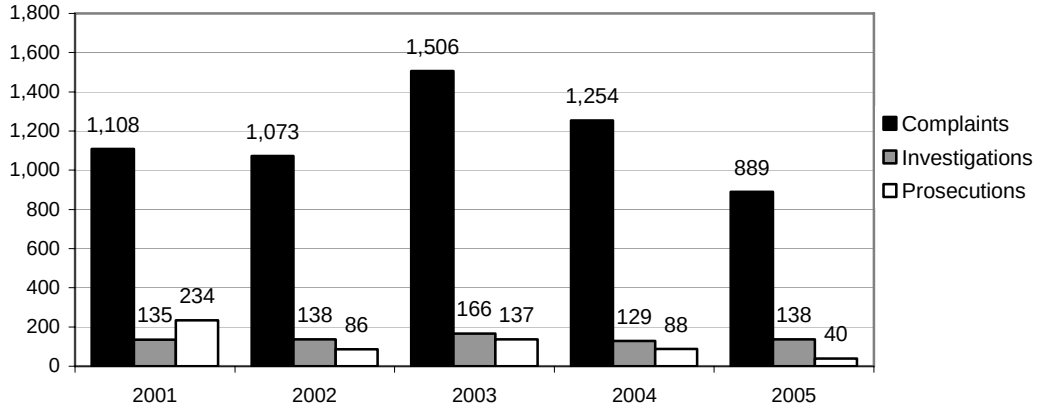
[23] Members of the Toronto Stock Exchange, the Montreal Exchange, the Canadian Venture Exchange and the Investment Dealers Association of Canada financed the Fund.

process, which is typically concluded in three months, has a cost of approximately $3,000 to $4,000, and was initially established for claims that are sufficiently small that recourse to the courts is not economical. In the most recent five-year period, three independent agencies have adjudicated 279 disputes.

The extent to which the IDA arbitration process is used has declined significantly in recent years, with more complaints being addressed by the non-binding service provided by the Ombudsman for Banking Services and Investments, which is available at no cost to the consumer. As well, a mediation service is offered by the Autorité des marchés financiers.

In 2004, the IDA's customer complaint officers responded to inquiries and requests for assistance from about 1,900 investors, and at least 22,000 investors visited the Association's online member firm/registrant information service to determine the type of registration of an individual, the products that he or she is licensed to sell, and whether there are any conditions on the registration, such as a requirement for supervision. Investors can also determine if a firm or an advisor has a disciplinary history with the IDA.

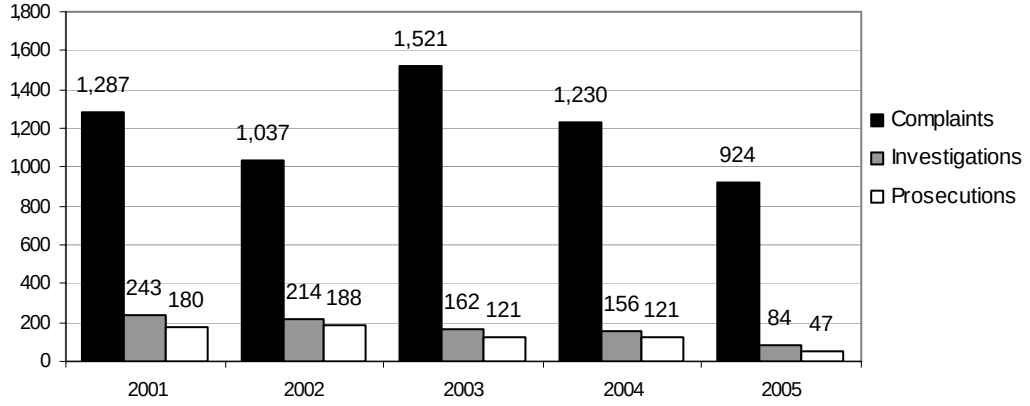
Figure 21: Complaints, Investigations and Prosecutions Received by the Investment Dealers Association of Canada, 2001-2005



Notes: 2005 statistics are for 1 January 2005 - 31 August 2005 only.

Source: Subsequent Submission to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce Regarding Consumer Issues Arising in the Financial Services Sector, 26 September 2005, pp. 4, 7, 9. Compiled by the Library of Parliament.

Figure 22: Complaints, Investigations and Prosecutions Closed by the Investment Dealers Association of Canada, 2001-2005



Notes: 2005 statistics are for 1 January 2005 - 31 August 2005 only.

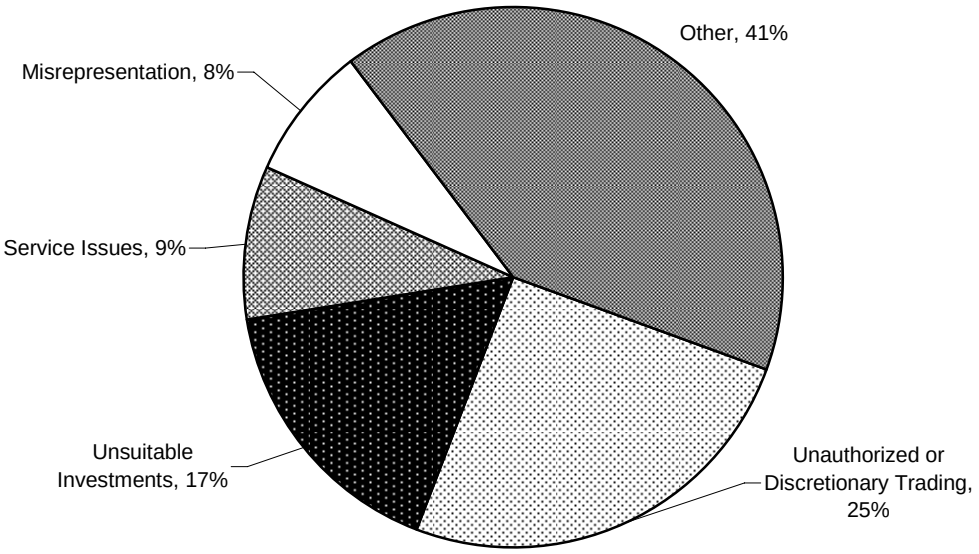
Source: Subsequent Submission to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce Regarding Consumer Issues Arising in the Financial Services Sector, 26 September 2005, pp. 4, 7, 9. Compiled by the Library of Parliament.

Figure 23: Investigations Related to Members of the Investment Dealers Association of Canada, By Type, Year Ended 31 October

	2004		**2003**
	Number	**%**	**%**
Misrepresentation	5	4	9
Service and other	49	43	21
Suitability/Know Your Client	51	46	52
Trading issues	6	5	15
Transfer of accounts	2	2	3
	113	100	100

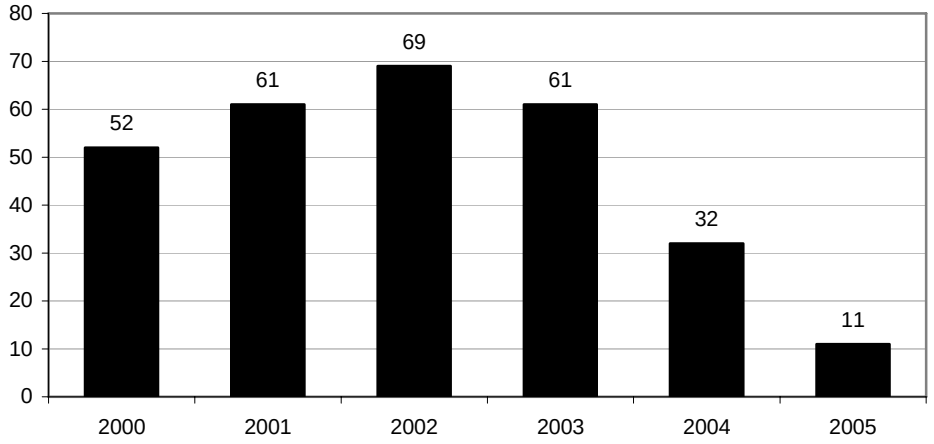
Source: Subsequent Submission to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce Regarding Consumer Issues Arising in the Financial Services Sector, Ombudsman for Banking Services and Investments, 10 March 2005.

Figure 24: Complaint Files Received by the Investment Dealers Association of Canada, By Issue, 1 January 2004 - 31 August 2005



Source: Subsequent Submission to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce Regarding Consumer Issues Arising in the Financial Services Sector, 14 April 2005, p. 4; and 26 September 2005, p. 3. Compiled by the Library of Parliament.

Figure 25: Arbitration Cases at the Investment Dealers Association of Canada, 2000-2005



Notes: 2005 figures are for 1 January 2005 - 30 June 2005 only.

Source: Submission to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce Regarding Consumer Issues Arising in the Financial Services Sector, 26 September 2005, p. 14.

4. The Investment Funds Institute of Canada

The Investment Funds Institute of Canada (IFIC) is the trade association for the investment fund industry, and advocates regulatory changes that would improve the industry's integrity and efficiency. The Institute's members – which include mutual fund management companies, retail distributors and affiliates from the legal, accounting and other professions – manage assets representing almost 100% of all open-ended mutual funds in the country. In 2004, they managed just over $497 billion in assets in more than 50 million unit holder accounts. As well, in that year, the IFIC's membership included 68 fund management companies sponsoring 1,915 mutual funds, 76 dealer firms selling mutual funds, and 52 affiliates representing law, accounting and other professional firms.

The IFIC's Québec counterpart is the Québec Investment Funds Institute (CIFQ); it represents the Québec mutual fund industry.

The responsibilities of the IFIC and the CIFQ include:

- broadening public awareness and understanding of mutual funds, and providing general information about the industry;
- administering education courses;
- monitoring member compliance with the National Instrument on Sales Communication;
- arranging seminars and conferences;
- distributing literature;
- establishing policy positions on matters of concern and interest to the industry, and advocating these positions with the federal and provincial/territorial government authorities; and
- compiling and disseminating industry statistics.

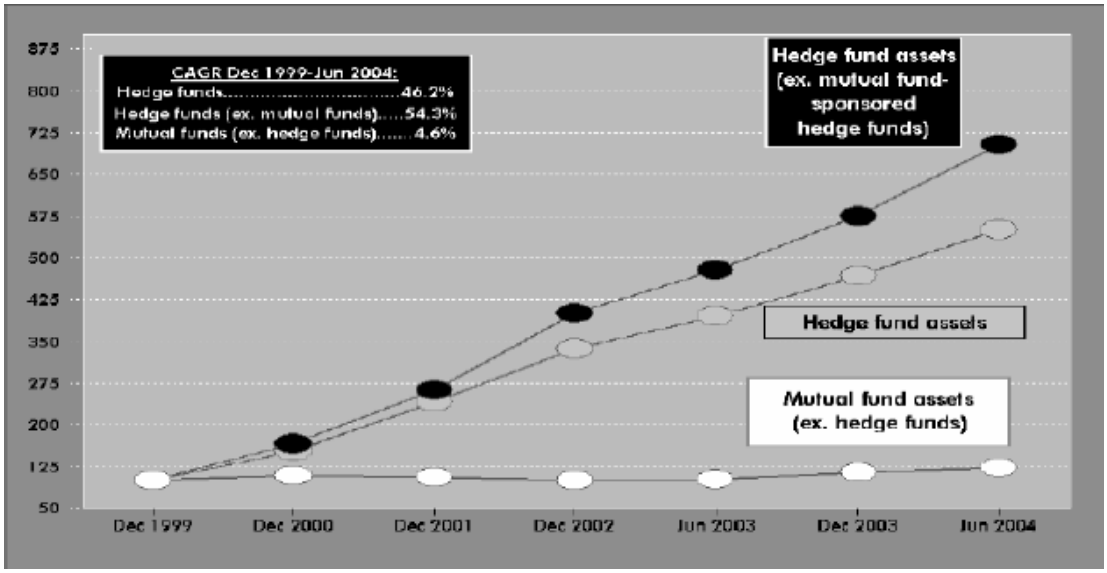
As an industry trade association, the IFIC lacks the authority to investigate and enforce proceedings against its members in complaint situations. The IFIC participated in the establishment of the Centre for the Financial Services OmbudsNetwork.

Figure 26: Investigations Related to Members of the Mutual Fund Dealers Association and the Investment Funds Institute of Canada, By Type, Year Ended 31 October

	2004		2003
	Number	**%**	**%**
Suitability/Know Your Client	21	40	51
Service and other	26	48	28
Trading issues	1	2	7
Misrepresentation	2	4	7
Transfer of accounts	3	6	7
	53	100	100

Source: Subsequent Submission to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce Regarding Consumer Issues Arising in the Financial Services Sector, Ombudsman for Banking Services and Investments, 10 March 2005.

Figure 27: Growth of Canadian Hedge Fund and Mutual Fund Assets, December 1999 - June 2004



Notes: December 1999 = 100.

Source: *Regulatory Analysis of Hedge Funds*, Investment Dealers Association of Canada, 18 May 2005, p. 11.

CONSUMER PROTECTION MEASURES: INSURANCE

A. The Role of the Federal Government and Its Agencies

The prudential soundness of the life and health insurance sector is regulated largely by the federal government. The majority of firms in this sector are federally incorporated under the *Insurance Companies Act*, since most operate in more than one province/territory or are subsidiaries of foreign companies. Firms in the life and health insurance sector that operate in only one province/territory may choose to incorporate federally.

A majority of firms in the property and casualty insurance sector are also regulated for prudential purposes by the federal government and are incorporated under the *Insurance Companies Act*. Nevertheless, provinces/territories reserve the right to ensure that federally incorporated insurance companies conducting business in their province/territory are prudentially sound.

The market conduct of all insurers is subject to regulation by the province/territory in which they do business. Moreover, as noted above, the federal Department of Finance plays a role with respect to insurance companies, including the development of rules and regulations that govern the institutions to ensure that they remain safe and sound, as well as responsive to the needs of consumers. Finally, the provisions of the *Personal Information Protection and Electronic Documents Act* apply to insurance companies.

B. The Role of Industry

Like cooperative credit associations, and trust and loan companies, insurance companies must belong to a provincial complaints program if required by the province where they operate. Where there is no legislated requirement in the province in which they operate, insurance companies must belong to a third-party organization that deals with complaints not satisfactorily resolved at the level of the institution.

1. The Canadian Life and Health Insurance OmbudService

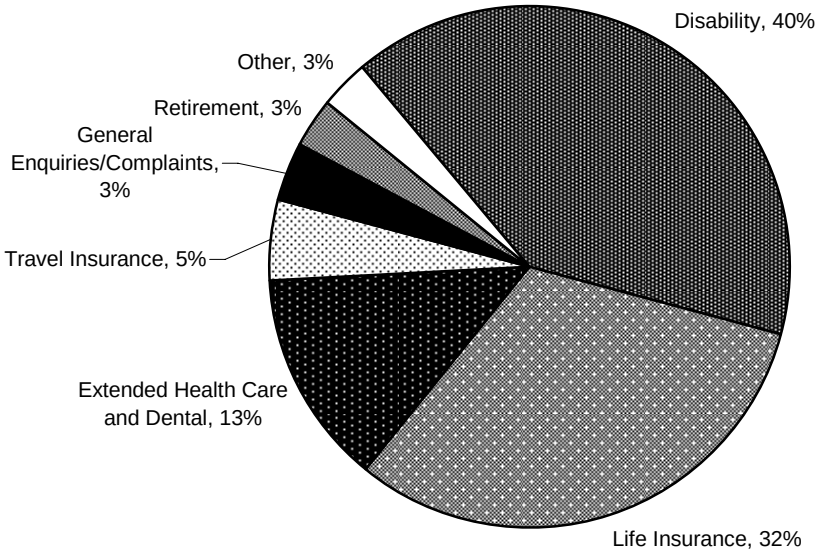
As noted earlier, the Canadian Life and Health Insurance OmbudService (CLHIO) is part of the Centre for the Financial Services OmbudsNetwork.[24] In the event of concerns or complaints about life and health insurance products and services, consumers must first contact their insurance company directly and attempt to resolve the disputed issue; all CLHIO members are required to have a consumer complaints officer. If the consumer and the company are unable to resolve the dispute internally, the customer may contact the CLHIO.

[24] See footnote 18.

Once the OmbudService receives a signed authorization from the complainant, an OmbudService officer will act as an intermediary, and will attempt to resolve the issue through an informal conciliation process. Although concerns and complaints are normally resolved to the satisfaction of all parties during conciliation, in cases where concerns and complaints are unresolved, the CLHIO may make a non-binding recommendation to the complainant and the insurance company. The CLHIO's mandate does not permit it to address complaints that are before the courts, have been taken to binding arbitration or involve breaches of law.

If the complainant does not agree with the CLHIO's recommendation, arbitration or legal action may be pursued. If the insurance company fails to follow a CLHIO recommendation, this fact can be made public. To date, the CLHIO has not had occasion to take this action.

Figure 28: Customer Contacts to the Canadian Life and Health Insurance OmbudService, By Type, 29 November 2002 - 31 January 2005



Notes: "Other" includes Accident & Sickness, Involuntary Job Loss and Critical Illness.

Source: Submission to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce Regarding Consumer Issues Arising in the Financial Services Sector, Canadian Life and Health Insurance OmbudService, March 2005.

2. The General Insurance OmbudService

The General Insurance OmbudService (GIO), like the Ombudsman for Banking Services and Investments and the Canadian Life and Health Insurance OmbudService, is part of the Centre for the Financial Services OmbudsNetwork.[25] Like the other ombudservices, the GIO is an independent dispute-resolution system, in this instance for disputes involving home, car and business insurance, also known as property and casualty insurance. It functions as a mediation service between insurance companies and consumers where internal dispute-resolution processes have failed to resolve the complaint satisfactorily. The GIO can make non-binding recommendations for settlement, including compensation for losses, and may make public any instances where an insurance company fails to implement its recommendations. To date, this situation has not arisen.

The OmbudService attempts to resolve disputes on claims related to matters of interpretation of policy coverage. It does not address issues regarding:

- insurance product pricing and business decisions;
- settlement procedures established by legislation; or
- matters that have been, or are currently, before the courts.

If the customer has concerns or complaints about a property and casualty insurance product or service, he or she should first approach the Insurance Bureau of Canada (IBC), which attempts to resolve complaints between customers and insurers before they become serious. If the IBC cannot resolve the issue satisfactorily, it will contact the relevant insurance company complaint liaison officer. The customer and the liaison officer will then proceed through the insurance company's formal complaint-handling process, at the end of which the insurance company is expected to clarify how it intends to resolve the complaint.

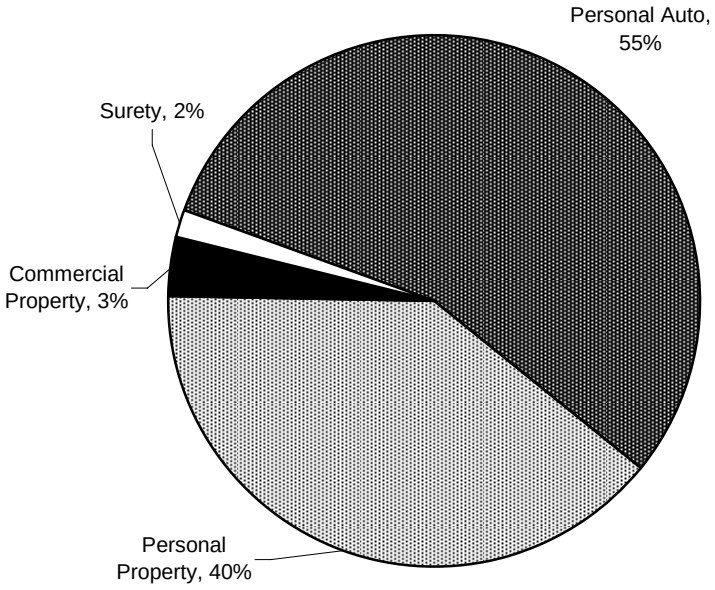
If the customer and the insurance company cannot resolve the complaint and they have exhausted other avenues for recourse, the complainant may contact the GIO. Once the OmbudService receives a signed authorization from the customer, a customer service officer will request that the complainant submit a request for formal mediation. When disputes arise, mediation is undertaken with a view to reaching a solution that is in the best interests of the insurance company and the complainant.

The GIO customer service officer may assist the complainant in selecting an independent mediator from a list provided by the ADR Institute of Canada Inc. or, in Québec, by the Barreau du Québec. Once the necessary documents have been received by the GIO, the mediator will facilitate a 90-minute session between the complainant and the insurance

[25] See footnote 18.

company. If the disagreement persists or mediation cannot resolve all outstanding issues, the mediator will prepare a report with non-binding recommendations.

Figure 29: Mediation Cases with the General Insurance OmbudService, By Type, 1 July 2002 - 31 December 2004



Source: Subsequent Submission to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce Regarding Consumer Issues Arising in the Financial Services Sector, General Insurance OmbudService, 31 March 2005.

3. The Canadian Life and Health Insurance Compensation Corporation

The Canadian Life and Health Insurance Compensation Corporation (CompCorp) is a federally incorporated, industry-funded organization that protects certain Canadian insurance policy holders against the financial failure of their insurance company. Conceptually, it – together with the Property and Casualty Insurance Compensation Corporation discussed below – is the insurance-industry counterpart to the Canada Deposit Insurance Corporation,[26] the Canadian Investor Protection Fund[27] and the Investor Protection Corporation.[28]

[26] The Canada Deposit Insurance Corporation insures eligible deposits, up to $100,000 per insured deposit, in banks, trust and loan companies, and certain cooperative credit associations against loss in the event of failure by a member institution.
[27] The Canadian Investor Protection Fund covers eligible customers' losses – to a maximum of $1,000,000 – of securities, cash balances and certain other property resulting from the insolvency of a member firm. The Fund does not cover losses resulting from such other causes as changing market values or unsuitable investments.
[28] The Investor Protection Corporation provides limited protection against losses for customers of insolvent mutual fund dealers that are MFDA members. The maximum payment that can be made is $1,000,000.

All insurance companies that are licensed to issue life and health insurance policies in Canada are required to become members of the CompCorp. Most fraternal benefit societies, associations and mutual benefit societies are not members of the CompCorp, and some prepaid hospital, medical and dental service organizations are also not required to be members.

The CompCorp engages in the detection of troubled companies and early intervention to protect policy holders. If the financial solvency of a company is such that policy holder benefits are at risk, and if the CompCorp and the regulator are not able to find a solution that would return the company to solvency, the company will be placed under the federal *Winding-Up and Restructuring Act*. The CompCorp will ensure that Canadian policy holders receive the covered benefits under substantially the same terms and conditions originally promised. In most cases, another member company of the CompCorp will quickly assume the policies of the insolvent member.

Benefits covered by the CompCorp may occur in the form of many different products, including:

- life insurance;
- critical illness insurance;
- health expense insurance;
- disability income insurance;
- payout annuities;
- long-term care insurance;
- Registered Retirement Income Funds;
- Registered Retirement Savings Plans;
- segregated funds;
- group insurance; and
- group retirement plans.

Figure 30: CompCorp Coverage of Benefits for Canadian Policy Holders

Type of Benefit***	Value Covered by the CompCorp****
Monthly income	$2,000 per month*
Health expense	$ 60,000*
Death benefit	$200,000*
Cash value	$60,000**
Accumulated value	$60,000**

Notes: * If total benefits exceed this amount, the CompCorp covers 85% of the promised benefits, but not less than this amount.

** If the total amount of cash or accumulated value exceeds $60,000, the CompCorp ensures coverage of at least $60,000.

*** For each type of benefit, there are four categories of coverage: individual benefit, individual registered benefit, group benefit and group registered benefit. Individual benefits accrue to a designated person or several persons designated jointly. Group benefits accrue to persons designated by a group or class. A registered benefit is one that is registered under the *Income Tax Act* (Registered Retirement Savings Plans, Registered Retirement Income Funds, Life Income Funds, Registered Education Savings Plans, etc. for individuals; Registered Pension Plans, Registered Deferred Profit Sharing Plans, etc. for groups).

**** The value of benefits covered is expressed per covered person per member company.

Source: Canadian Life and Health Insurance Compensation Corporation, http://www.compcorp.ca.

In the past century, there have been three life and health insurance company insolvencies in Canada, all of which took place in the 1990s. In all three cases, Canadian policies with these insolvent companies were transferred to solvent member companies, and policy holders retained substantially all of the benefits they were originally promised.[29] On 31 December 2003, the CompCorp paid out the balance of its Liquidation Fund to members,

[29] According to the Canadian Life and Health Insurance Compensation Corporation, almost 3 million Canadian policies valued in excess of $4.5 billion were protected. In all three cases, the policies were transferred to a solvent life insurance company. In two cases, 100% of the policy holder benefits were preserved; in the third case, 96% of policy holders retained 100% of their benefits while the remaining 4% retained at least 90% of their benefits. More generally, when an insolvency occurs, the Corporation sets up hotlines for consumers. It also has a hardship committee for consumers who believe that they are not being dealt with fairly by the liquidator during the transfer of their policy or policies to a solvent company.

since it was satisfied that all significant issues from these insolvencies were resolved and no further recoveries or costs were expected.

In addition to dealing with cases of insolvency, the CompCorp also attempts to minimize the cost of insolvency for members and policy holders by focusing on the early detection of solvency risks. In this regard, the CompCorp works with the Office of the Superintendent of Financial Institutions to monitor member companies. Using information provided by members in their regulatory filings, as well as information that is publicly available, the CompCorp regularly develops reports at the firm and industry level to identify insolvency risks for specific member companies and the systemic risk for the life and health insurance industry more generally.[30]

The CompCorp has about $115 million available to assist in the event of insolvency by a member firm, and can – within 60 days – collect $138 million in regular assessments and almost ten times that amount in terms of a loan assessment against its members.

4. The Property and Casualty Insurance Compensation Corporation

The Property and Casualty Insurance Compensation Corporation (PACICC), like the Canadian Life and Health Insurance Compensation Corporation, is a federally incorporated, industry-funded organization that protects Canadian insurance policy holders in the event of the financial failure of their property and casualty insurance company. Property and casualty insurers licensed in a province/territory of Canada are required to be members of the PACICC, with some exceptions. The following types of insurance are excluded from coverage by the PACICC:[31]

- specialty insurance, such as: aircraft, credit, crop, directors' and officers', employer's liability, certain errors and omissions,[32] fidelity, financial guarantee, marine, mortgage, surety and title;
- automobile insurance in Manitoba and Saskatchewan; and
- insurance for bodily injury arising from automobile accidents occurring in Québec.[33]

Accident and sickness insurance are covered by the PACICC, unless the insurer writes accident and sickness insurance only, or accident and sickness as well as life insurance. In such cases, the Canadian Life and Health Insurance Compensation Corporation provides coverage.

[30] Other organizations also provide insurance rating services.
[31] For more information, see: *Guide to Compensation Plan for Property and Casualty Insurers*, Property and Casualty Insurance Compensation Corporation, available at: www.pacicc.com/english/guidecompplan.htm.
[32] Medical malpractice is not excluded.
[33] In Québec, insurance is available from the Société d'assurance automobile du Québec.

Financial obligations of the PACICC occur pursuant to a formal winding-up order under the federal *Winding-Up and Restructuring Act*. The liquidator responsible for concluding the affairs of the insolvent company processes the claims and determines their value. Where the policy holder disagrees with the amount offered, he or she should attempt to resolve the matter with the liquidator. Should this attempt be unsuccessful, the matter may be brought to court, provided the court's prior approval is received. The PACICC provides compensation to policy holders with eligible policies to ensure that they do not suffer undue financial loss, and only pays claims for which there is an agreement on the value.

Since 1996, the PACICC will also pay 70% of claims for unearned premiums, to a maximum of $700 per policy. Unearned premiums occur when policy holders have prepaid insurance for a set period of time and a winding-up order is made in respect of the insurer during that period.

Figure 31: Property and Casualty Insurance Compensation Corporation Coverage of Benefits for Canadian Policy Holders

Type of Benefit	Value Covered by the PACICC
Unpaid claims for losses arising from a single occurrence	Up to $250,000*
Unearned (unexpired) premiums per policy	70% to a maximum of $700

Notes: * The actual amount to which a particular insured – or third party claiming through the insured – is entitled is determined by first calculating what the aggregate of his or her entitlement is under all applicable provisions of his or her policy or policies (e.g., deductibles, co-insurance, etc.) and then determining the lesser of that amount and $250,000.

Source: Property and Casualty Insurance Compensation Corporation, http://www.pacicc.com/.

The purpose of the PACICC is to provide policy holders with basic compensation; full protection is not provided in all cases. If the liquidator subsequently releases funds for a claim, the PACICC is reimbursed for any prior payment made to the policy holder. Any remaining funds are paid to the policy holder.

Since 1988, there have been 12 insolvency cases in Canada involving property and casualty insurers that were members of the PACICC. As of 30 June 2004, the PACICC had paid approximately $92.8 million in claims to about 100,000 Canadians, and had set aside reserves of $12.4 million to resolve remaining unpaid claims resulting from these insolvencies.

The funds required to settle claims arising from member insolvencies have, in the past, generally been raised through assessments on member companies early in the course of an insolvency based on the maximum anticipated exposure. Assessments are levied against member companies that are licensed in the participating jurisdictions in which the insolvent insurer was writing business.[34] The maximum levy that may be assessed on the industry in any one year is $500 million.

Between 1998 and 2000 inclusive, however, member companies contributed approximately $30 million to a pre-fund, which has increased in value. The existence of the pre-fund provides the PACICC with an additional option for funding claims until it is in a better position to estimate its exposure in an insolvency case. The PACICC also has access to a $10 million bank line of credit, should it be required.

[34] According to the Property and Casualty Insurance Compensation Corporation's *Guide to Compensation Plan for Property and Casualty Insurers*: "The maximum annual levy that an insurer may be asked to pay in a particular jurisdiction is the greater of ¾ of 1% of its direct written premium in that jurisdiction, and its proportionate share in the jurisdiction of $10 million subject to a cap of 1% of its direct written premium in that jurisdiction."

CHAPTER 3:
WHERE WE WANT TO BE: How the Committee Believes Consumers of Financial Services Should be Protected

INTRODUCTION

In its appearance before the Committee, the Department of Finance indicated the three primary goals of financial sector regulation:

- maintain the stability of the financial system;
- provide a framework within which consumers have access to the highest possible standard of quality and service; and
- maintain the integrity of financial markets.

It also identified – as the two key components of the financial service consumer policy – disclosure and competition, which together contribute to attaining the ultimate goal of providing affordable and innovative financial products and services to consumers. Within this context, the Financial Consumer Agency of Canada, the ombudservices and the regulatory framework are the mechanisms used by the federal government to achieve this objective.

According to the Department, with the passage of Bill C-8, An Act to establish the Financial Consumer Agency of Canada and to amend certain Acts in relation to financial institutions, consumers were protected and empowered through:

- the oversight provided by the Financial Consumer Agency of Canada;
- disclosure, including about the cost of borrowing, interest and charges on deposit accounts, cheque-holding policies and complaint-handling processes;
- the redress mechanisms provided by the Centre for the Financial Services OmbudsNetwork and the associated ombudservices;
- such access measures as low-fee accounts, minimum identification requirements and conditions regarding branch closures; and
- accountability mechanisms, such as the annual Public Accountability Statements required for financial institutions with equity exceeding $1 billion.[35]

[35] The regulations regarding these statements require the institution to indicate: the total dollar value of its charitable contributions; the total amount of money authorized for debt financing by size of business; the location of branches and other points of service that have been opened and closed; the number of persons employed and taxes paid; and community development activities. The financial services sector is the only Canadian sector that must meet such a legislative requirement. The statements are monitored by the Financial Consumer Agency of Canada.

In this chapter, the Committee identifies the measures – legislative, regulatory, structural and others – that we believe are needed to enhance consumer protection in the Canadian financial services sector. We make our recommendations bearing in mind that the federal government does not have exclusive jurisdiction in all areas of the sector, and that a key contributor to ensuring a high level of consumer protection and satisfaction is a healthy financial services sector characterized by a high level of competition. In our view, competition results in greater choices for consumers and helps to ensure a range of services offered at a competitive price. This view mirrors that held by a number of our witnesses, including the Canadian Life and Health Insurance Association, which said that "the fundamental consumer protections are competition and financial strength."

The Committee wishes to point out four fundamental facts that became increasingly clear to us during the course of our study. First, the financial services sector is regulated in a manner that is very difficult for the average citizen to understand, with federal regulation and oversight in some areas, provincial/territorial regulation and oversight in others, the involvement of both levels of government in still others, and the choice being given to certain financial services providers in some cases. At the same time, there appear to be elements of the financial services sector that are relatively unregulated by either level of government.

Second, the dispute-resolution processes available to consumers who have a complaint against their financial services provider are perceived by many to be needlessly complex, hard to access and unsatisfactory in their outcome. While this perception may or may not be accurate, until the processes are perceived as simple, easily accessible and fair they will fail to assist consumers of financial services in the manner that they should.

Third, issues are emerging in the financial services sector that require immediate action and/or study, including the emergence and growth of alternative financial services providers and of such investment vehicles and corporate structures as hedge funds and income trusts. Consumers of financial services are well-protected when they have sufficient information about the true costs and benefits of the various options available to them, the risks inherent in the options and the returns that they can expect to realize as a consequence of their actions. This type of clear, easily accessible information enables them to make decisions that meet their needs in the most satisfactory, cost-effective manner possible. It is perhaps the case that insufficient information is currently available about the true cost of the services provided by alternative financial services providers, the options that are available to consumers, and the risks and returns associated with such vehicles and structures as hedge funds and income trusts.

Finally, whether the focus is the ombudservices, the advice provided by financial services professionals or the oversight provided by government departments and agencies, independence – both real and perceived – is a key contributor to consumer confidence and consumer protection. The link between independence on the one hand, and consumer confidence and protection on the other, is true with respect to the financial services sector

and is also true more generally. Independence is increasingly sought by citizens in a full range of activities and endeavours, since it is widely believed that the economy functions better, and citizens are better served, when it is clear that decisions are not self-serving and are made with a view to meeting the needs of the client in the best possible manner, whoever he or she may be.

It is from these perspectives that the Committee makes the following observations and recommendations.

CONSUMER INFORMATION AND EDUCATION

A number of the Committee's witnesses spoke about consumer information and education: the topics about which information and education are currently available; the areas in which more information and education are required; and the manner in which improved consumer information and education could result in better consumer satisfaction and protection.

In its appearance before the Committee, the Financial Consumer Agency of Canada described its dual mandate: to inform Canadians and to protect consumers. From an education – or information – perspective, the Agency indicated that it "ensure(s) that unbiased information is combined with effective market conduct in terms of regulation, to ensure, in essence, that there is confidence by the consumer that they have certain rights to information, et cetera, in that marketplace." We were told that, in its three years of existence, the Agency has experienced a steady increase in demand for its services: "in markets that are changing rapidly, such as in the financial services industry, the need for market conduct oversight and consumer education increases concurrently with the rate of change."

In fulfilling its education mandate, the FCAC partners with other entities, including the National Secretariat on Homelessness to ensure that homeless Canadians have access to basic information educating them about their rights in opening bank accounts. Moreover, it has collaborated with the Canada Revenue Agency in mailing, to millions of Canadians receiving a Goods and Services Tax rebate, an information sheet about the right to a low-cost account.

The Financial Consumer Agency of Canada also works with community groups and such other organizations as Option consommateurs and l'Union des consommateurs, as well as those involved in adult literacy, which – according to the Agency – "is a huge issue … (including) financial literacy." As well, the FCAC has a website with information that allows consumers to compare certain financial products in order to select the provider and product best suited to their needs.

In support of the Financial Consumer Agency of Canada, the Public Interest Advocacy Centre indicated that the Agency "does an important job in monitoring compliance and consumer education" and expressed a wish that the Agency have a stronger public profile and a broader consumer protection mandate. Similarly, Option consommateurs told the Committee that the Agency's "dynamic approach has been much appreciated" and it too would like to see the Agency's "mandate extended and its resources increased."

In some sense, an educational role is also played by the Centre for the Financial Services OmbudsNetwork[36], which described itself to the Committee as "the unique access point for those consumers who do not know where to go when they have a complaint. … [T]he financial services ombudsnetwork in total makes a difference. It acts as a resource … (and) provides consumers with access to specialists. It (also) brings them in contact with those who are best able to resolve their issues and problems within the financial institutions … (and) provides access to independent, third-party redress mechanisms to the ombudservices when all the redress mechanisms in the financial institution have been exhausted."

The Canadian Federation of Independent Business identified the availability of more information as a priority, and told the Committee that "there should be collection and public reporting of additional information specific to the banking sector's competitiveness status. … Notably, (what is needed is) the collection of information on such things as branch locations … (and) the types of services that are available at the banks."

The efforts of the Canadian Foundation for Economic Education to improve the economic and financial literacy of Canadians were brought to the attention of the Committee. This non-profit, non-partisan organization feels that benefits accrue when Canadians are better able to take economic decisions and actions with confidence and competence, and that costs are borne when they lack needed economic and financial knowledge and skills. While the organization believes in the need to assist Canadians of all ages, one of its most significant current activities is "The Building Futures Project," which involves working with provinces that wish to take a strategic approach to improving the economic and financial education provided to youth in schools. The Foundation, like a number of other organizations across Canada, also undertakes a range of other activities and offers a variety of learning resources designed to educate and inform Canadians of all ages and all economic situations about financial matters.

As noted below, a number of the Committee's witnesses identified a particular need for education about financial services providers – including alternative financial services providers – and the cost of their products. Witnesses also said that greater consumer information and education are needed about the ombudservices, the solvency of financial

[36] See footnote 18.

institutions and the nature of the compensation paid to financial services professionals, among others.

This Committee has a long history of supporting greater disclosure of information to, and greater education for, consumers. We believe that enhanced levels of information and education will lead to both better decision making by consumers, since they will have better information with which to make financial services decisions, and greater competition among financial services providers, which will compete with one another for the better-informed consumers. As well, we feel that education about financial issues must begin as early as possible, ideally in public school, and should continue throughout one's life. For this reason, the Committee recommends that:

1. **The federal government, in partnership with provincial/territorial ministries of education, the Financial Consumer Agency of Canada, educational institutions, consumer organizations and other stakeholders, develop a model curriculum to provide education about the full range of consumer issues, including financial matters.**

   In designing the curriculum, consideration should be given to the development of information and education that is:

   - **appropriate to different financial circumstances and situations;**
   - **suitable for delivery by a variety of institutions and agencies; and**
   - **capable of being understood by people throughout their lifetime, beginning at the earliest levels of primary education and continuing throughout post-secondary education and beyond.**

Moreover, the Committee believes that there are a number of federal departments and agencies that are to be commended for their work in informing and educating consumers about a range of issues, including financial services products and prices, and financial institutions. From our perspective, notable in this regard are the efforts of the Financial Consumer Agency of Canada, the Office of the Superintendent of Financial Institutions, the Department of Finance and Industry Canada. We also commend them for the work they do in cooperation with other government departments and agencies, and the private sector.

The Committee also recognizes the efforts undertaken by the financial institutions themselves in educating consumers, including about dispute-resolution processes. We know that mail inserts, publications, websites, trade shows and conferences, among other opportunities, are used by these organizations to inform and educate, and we encourage them to continue – if not increase – their efforts in this regard. For example, we believe that, when a new account is opened – whether with a bank, a trust or loan company, an investment advisor, or an insurance broker or company – a full range of information

should be provided. Notably, this information should include details about dispute resolution and about such other sources of information as the FCAC.

The Committee feels that federal departments and agencies must have sufficient resources to carry out their consumer information and consumer education activities, and that they should monitor that information and education on an ongoing basis to ensure that the needs of consumers continue to be met in the most efficient and effective manner possible. We strongly believe that information and education are key: when consumers are provided with the information that they need, they are able to make financial decisions that best meet their requirements. It is from this perspective that the Committee recommends that:

2. **The federal government increase funding for federal departments and agencies to enable them to carry out better their consumer information and consumer education functions, particularly with respect to the financial services sector.**

   Moreover, in determining the expenses used to calculate the base assessment applied to financial institutions regulated by the Financial Consumer Agency of Canada, the Agency's Commissioner should ensure that the expenses are adequate to enable the Agency to meet the current and anticipated growing demand for its products and services, as well as its mandate.

   Federal departments and agencies, as well as the Financial Consumer Agency of Canada, should evaluate their information and education activities on an ongoing basis to assess the extent to which the needs of consumers continue to be met. Moreover, similar evaluations should be undertaken by an independent entity on a periodic basis. Any changes required as a result of the self- and/or independent evaluations should be made expeditiously.

DISPUTE RESOLUTION

Many of the Committee's witnesses spoke about the current ombudservices: what is working; what is not working; and the extent to which the system is perceived to be impartial.

Option consommateurs told the Committee that "consumers are not very aware of (the complaints review) process and … it does not always function very well. Consumers are leery of mechanisms that are controlled by banks and the process is sometimes very lengthy. The attitude and decisions of the banks' in-house ombudsmen are not always imbued with the necessary impartiality. And even though things may run more smoothly with the (Ombudsman), consumers sometimes tire too quickly … . [T]oo many

consumers come out of those processes so unhappy with the way it worked that it does not give very good publicity to that type of system."

The former Chair of the Ontario Securities Commission also spoke about consumer complaints, and told the Committee that "too often the system that is supposed to address the grievances of investors has been a source of frustration instead. Many investors do not know where to turn. Among many who have the knowledge there is a lack of trust. … We must ensure that the system can respond to investors who have legitimate grievances. We must ensure that investors are able to access the system easily."

In commenting on the May 2005 Investors Town Hall meeting sponsored by the Ontario Securities Commission, the former Chair of the Commission noted that Town Hall participants "heard a strong desire for restitution mechanisms for consumers who suffer a loss because of wrongful actions of market participants … and that investors with a grievance need time to pursue all of their avenues. … Attempting to obtain voluntary redress from a dealer or adviser can consume valuable time. Investors who pursue arbitration must relinquish the option of court action."

In speaking about impartiality and independence concerns, the former Ombudsman for Banking Services and Investments (OBSI) told the Committee that by the time a dispute comes to the Ombudsman's attention, "the financial services provider has studied (it) very thoroughly, has formed an opinion on (it) and has decided that they are not prepared to settle. (Positions are hardened) by the time (the dispute gets to the Ombudsman)." He also said that he "cannot advocate for one party and be seen as independent by the other. (A decision must be rendered) based on fairness in the circumstance and … must be independent of both parties. (The Ombudsman) cannot advocate for the consumer or the industry."

Recognizing that the manner in which the ombudservices are funded by the industry could create a perception of prejudice or bias, the former Ombudsman for Banking Services and Investments remarked that the "OBSI must have a robust governance structure to safeguard the independence" of the ombudservice. The current Ombudsman also commented on this issue, inviting an examination of the ombudservice's "governance structure and … rules that build in important protections for the independence of the office."

The General Insurance OmbudService also noted its independence from the industry and highlighted its "stringent conflict-of-interest guidelines to assure the public that (it) operate(s) independently from the property and casualty industry." Similarly, the Canadian Life and Health Insurance OmbudService noted that it "really (is) completely independent."

In sharing its view that consumers of financial services are well-served by the ombudservices, the Canadian Bankers Association argued that there is "an effective,

efficient and costless redress mechanism" in place. The Association also noted, however, that the process can be simplified: "Does it make sense that the property and casualty insurers and the life and health insurers also be part of one financial services redress mechanism? (The Association's) view has always been, absolutely. … There is a difference in products, but (the system can be set up in a manner that) makes it easy. What would be good for the consumer is one organization. … [T]here would be just one independent board and one phone call."

A similar view was supported by the Canadian Life and Health Insurance Association, which noted that the chairs of the Centre for the Financial Services OmbudsNetwork, the GIO, the CLHIO and the OBSI are working together in the area of integration. The Association said it is "very supportive of the move to greater integration."

As well, the current Ombudsman for Banking Services and Investments indicated that there will be some sharing of facilities by elements of the ombudsnetwork, and recounted an example of a complaint that might benefit from integration: "(The OBSI) had a complaint (from) a consumer who had issues with both segregated funds, which are from the insurance industry, and mutual funds, which fall into (the OBSI's) mandate. (The OBSI) approached the ombudsman for the life and health insurance (industry) and suggested (the two ombudservices attempt to resolve the case) together. That way, (the complainant) sees a seamless investigation, the company receives a seamless investigation and (the complaint can move more quickly), rather than saying, deal with that and then deal with us."

The Department of Finance informed the Committee that, with regard to the ombudservices, "in terms of the day-to-day contact (the Department has) with Canadians, it really does help someone facing a problem. … It is quite effective for them to know about, and it is a relief to give them, an avenue of recourse such as is provided by the ombudservices."

The Committee is reminded of the vision for the ombudservice expressed in the 1998 report of the federal Task Force on the Future of the Canadian Financial Services Sector. The report recommended that the federal government "establish a financial services ombudsman to provide easily accessible, independent dispute resolution to consumers who have complaints." It envisioned a single ombudsman, with mandatory membership for all federally chartered financial institutions and their regulated subsidiaries, with the office structured in a manner that would permit provincially chartered institutions to belong as well; it maintained that a single redress system would reduce consumer confusion.

After recognizing the inevitability of mistakes that will be made given the number of financial transactions that occur daily, and noting that these may occur because of intentional or inadvertent actions, the Task Force report also noted that "[t]he hallmark of a well-functioning system is the way in which it deals with mistakes." Moreover, in

identifying the then-existing Canadian Banking Ombudsman as a good model on which to build, the report identified four principles: accessibility, independence, transparency and efficiency.

The 1999 Department of Finance White Paper, *Reforming Canada's Financial Services Sector: A Framework for the Future*, also addressed the ombudservice issue and committed to working with financial institutions to establish the Canadian Financial Services Ombudsman funded by member institutions. The document envisioned mandatory participation for federally chartered banks, with other federally incorporated financial institutions required to participate in a third-party dispute-resolution system. They, along with provincially incorporated financial services providers, could join the Ombudsman initiative if they desired.

As envisioned in the White Paper, the Ombudsman initiative would operate independently of any financial institution, with a board of directors comprised of a majority of members not representing a financial institution. After the initial appointment of the independent directors by the federal Minister of Finance, the Minister and the incumbent independent directors would select new independent directors.

Non-binding recommendations by the Ombudsman, as well as public disclosure of financial institutions that fail to comply with recommendations, were identified in the White Paper, as were an annual report to the Minister of Finance and the public, and close communication between the Ombudsman and the Financial Consumer Agency of Canada.

Canada now has a number of years of experience with the Centre for the Financial Services OmbudsNetwork and the ombudservices. The Committee believes that the four principles identified in the report of the Task Force have not been fully realized to date, but that they continue to be important principles for the future.

In the Committee's view, accessibility for consumers is enhanced when there is a single redress mechanism for all complaints about financial services sector transactions, with all federally regulated financial institutions required to belong – and provincially chartered and unregulated institutions encouraged to belong – to that mechanism; a single mechanism also enhances simplicity for the consumer. Consequently, when a financial institution's internal dispute-resolution mechanisms fail, the consumer should be able to contact one office – whether by telephone, website, mail or in person – to begin the complaint-resolution process.

In that regard, some concerns of the Committee have been alleviated with the wind-up of the Centre for Financial Services OmbudsNetwork, which we believe occurred – in part – because of our hearings and the evidence presented to us about confusion and duplication in the dispute-resolution process. We are particularly pleased that the streamlining will not involve any loss in protection of, or assistance to, consumers of financial services.

The three ombudservices – the Ombudsman for Banking Services and Investments, the General Insurance OmbudService and the Canadian Life and Health Insurance OmbudService – will assume responsibility for the single-window consumer access to the OmbudsNetwork. The current toll-free numbers and email address will continue to exist as access points, and it is expected that this "de-layering" will result in improved access for consumers to dispute-resolution services. It is our hope that this change in the framework will reduce confusion and frustration for consumers while maintaining all current services and supports.

The Committee is confident that a single mechanism – a single financial services ombudsperson to replace the existing Ombudsman for Banking Services and Investments, the General Insurance OmbudService and the Canadian Life and Health Insurance OmbudService – would better serve and protect consumers, even though the scope of financial services products and services that could serve as the basis of complaints would be quite broad. Moreover, we feel that access to the office of the ombudsperson should – ideally – involve a single access point on a website, where consumers could both initiate a complaint and find a range of useful information. As well, we believe that a video presentation of the steps in the dispute-resolution process would be useful in assisting consumers. Recognizing, however, that not all Canadians can – or have a desire to – access information and a complaint process electronically, access to the ombudsperson should also be available through mail and telephone as well as in person.

A key component of accessibility, the Committee believes, is ensuring that consumers know about the financial services ombudsperson. We encourage strong efforts by all relevant parties to ensure a high degree of visibility for the ombudsperson. In order that cost not be a barrier for consumers, the office of the ombudsperson should continue to be funded by the industry on the basis of assessments determined by the office of the ombudsperson's board of directors, with strong and transparent safeguards to ensure that industry funding of the initiative does not compromise the real or perceived existence of the second principle: independence.

Independence, both real and perceived, continues to be a guiding principle sought by Canadians in many aspects of their life. The Committee believes that, in some instances, the ombudservices have been not been perceived as impartial or independent. While we cannot determine whether this perception reflects reality, we strongly hold the view that it is both the reality of significant independence, and – importantly – the perception of significant independence, that are important. We have, for many years and in many reports, stressed the need for real and perceived independence and for independent directors, and we continue to support these principles.

Consequently, in the Committee's view, the office of the financial services ombudsperson should have a 15-member board of directors: at least 75% of the members should be persons who are both independent of member institutions and are perceived to be so while the remaining members should be selected from among member institution

nominees and should be representative of the full range of financial services providers. In order to be considered "independent," the board nominee should not have worked for, or been significantly involved with, a financial services institution within the previous five years. Incumbent independent directors alone should select independent directors.

Moreover, the Committee believes that the financial services ombudsperson should report directly to Parliament and should appear before relevant Parliamentary committees annually. The board of directors should select the ombudsperson, and he or she should serve at the pleasure of the board of directors; removal should only occur with the consent of 75% of the independent directors. We believe that strong actions to ensure independence will contribute to attainment of the third principle – transparency.

The fourth principle – efficiency – is also, in the Committee's view, an important requirement for the future. We believe that certain actions have been taken that will increase efficiency and lower costs, including reduced overlap between the Canada Deposit Insurance Corporation and the Office of the Superintendent of Financial Institutions. Moreover, comments have been made about better coordination, cooperation and collocation among elements of the ombudservices, and we support those efforts.

While the Committee recognizes these and other actions designed to reduce costs and increase efficiency, we believe that consideration should be given to the advisability of merging the CDIC and the OSFI, bearing in mind that the functions they perform are, to some extent, complementary.

Moreover, the Committee feels that efficiency would be enhanced by the appointment of a financial services ombudsperson providing single-window access to dispute resolution when a financial institution's internal mechanisms fail to resolve an issue satisfactorily. Believing that the arbitration option provided by the Investment Dealers Association of Canada and the mediation available under the General Insurance OmbudService framework do not contribute to simplicity or to efficiency, we believe that these practices should be discontinued once the financial services ombudsperson has been appointed.

The Committee believes that some aspects of the existing ombudservice framework should continue to exist, such as:

- the non-binding nature of recommendations in order to avoid an adversarial process that might deter aggrieved consumers;
- the ability to make recommendations, including for restitution and compensation, in order to ensure that consumers are compensated – at least to some extent – when their case is found to have merit; and
- the ability to make available publicly the names of financial services providers that fail to implement recommendations in order that consumers have more information available when selecting their financial services providers.

In our view, recourse to the courts should continue to be available to complainants, and the current range of issues on which the ombudservice can receive complaints should remain, with one exception: the financial services ombudsperson should be empowered to investigate complaints of instances where financial services providers fail to adhere to their voluntary codes of conduct.

In supporting the four key principles of accessibility, independence, transparency and efficiency, and in support of some of the conclusions reached by us in our 1998 report, *A Blueprint for Change: Response to the Report of the Task Force on the Future of the Canadian Financial Services Sector*, the Committee recommends that:

3. **The federal government, along with provincial/territorial governments, act to ensure the appointment of a Financial Services Ombudsperson in place of the existing Ombudsman for Banking Services and Investments, the General Insurance OmbudService and the Canadian Life and Health Insurance OmbudService. The Ombudsperson, his or her office and the board of directors should respect specified guidelines to ensure independence, transparency, accessibility and efficiency.**

   Regarding independence and transparency, the following guidelines should be respected:

   - **at least 75% of the members of the 15-member board of directors should be independent of participating financial institutions;**
   - **future independent directors should be selected by incumbent independent directors;**
   - **directors who are not independent should be representative of the full range of participating financial institutions;**
   - **the board of directors should select the Ombudsperson;**
   - **the Ombudsperson should serve at the pleasure of the board of directors, with the agreement of 75% of the independent directors required to replace the Ombudsperson; and**
   - **the Ombudsperson should annually report to Parliament and appear before appropriate committees of Parliament.**

   Regarding accessibility, the following guidelines should be respected:

   - **the office should provide a single point of access for consumer complaints regarding any financial service provided by a federally regulated financial institution, and provincially chartered and unregulated financial institutions on a voluntary basis;**

- **consumers should be able to initiate a complaint through a variety of means, including electronically through the office's website, with a video presentation itemizing the steps in the dispute resolution process; and**
- **the complaint resolution processes of the Ombudsperson should be available at no cost to the aggrieved consumer, with the services funded by participating financial institutions in accordance with an assessment rate determined by the board of directors.**

Regarding efficiency, the following guidelines should be respected:

- **complaints should be received by the office following the completion of internal dispute settlement processes within participating financial institutions;**
- **the Ombudsperson should make non-binding recommendations, including for restitution and compensation;**
- **the Ombudsperson should be able to make public any instances where recommendations are not fully implemented by the financial institution; and**
- **aggrieved consumers, as well as financial services providers that must pay restitution pursuant to a recommendation by the Ombudsperson, should have recourse to the courts.**

The Financial Services Ombudsperson should be appointed as soon as practicable but no later than 30 June 2007.

ACCESS TO, AND THE COST OF, CREDIT

The Committee's witnesses spoke about a number of credit-related issues: access; cost; and information to assist consumers in making credit decisions.

A number of witnesses told the Committee that information is readily available to help consumers make informed decisions about financial services products and providers. According to the Department of Finance, "Canadians, with the information and tools created by the Financial Consumer Agency (of Canada), now have at their fingertips the information they need and an array of products to choose from in order to guarantee access to credit under conditions appropriate to the financial situation of each consumer." Moreover, the Department noted that "credit card companies actively compete through low-interest (credit) cards and seek out consumers who are looking to reduce their debt-service levels by moving to a lower-rate card."

Regarding loans to small and medium-sized businesses (SMEs), the Department of Finance commented that authorizations to SMEs – that is, loan amounts authorized by banks and the SME loan provider group – have recently increased. The amount currently requested by those taking out a loan has, however, declined.

In speaking about the spread on loan products,[37] the Canadian Bankers Association informed the Committee that, in Canada, "the spread is particularly tiny. It is at 1.6 per cent. Only Norway is slightly below Canada. … That narrowness of the spread is a good indicator of the degree of competition in the marketplace."

From its perspective, the Canadian Federation of Independent Business (CFIB) commented on the results of a 2003 survey of its membership, which concluded that some major chartered banks have been losing market share in serving the small business sector; this erosion of market share is viewed by some as intentional and as an indication that these major chartered banks may vacate the SME market.

The Canadian Federation of Independent Business also told the Committee that small-sized loan activity[38] has remained relatively stable since the late 1980s, while large-sized loan activity[39] has increased significantly; this change is a source of concern for SMEs, since the majority of small businesses have loans for amounts less than $200,000. In the view of the Federation's membership, small businesses were "abandoned" during the 1990 recession when the large banks called in their lines of credit when restructuring their loan portfolios, and there has been an increase in the rejection rate of small business loan applications by large banks and other institutional lenders. The CFIB informed the Committee that "[i]t is a lot easier to lend out a few million dollars once than to lend out in parcels of many hundreds of thousands."

Nevertheless, the Canadian Bankers Association told the Committee that "the banks approve 80 per cent to 90 per cent of the applications. It is a very competitive marketplace. … They are competing among themselves and among other (financial services) providers."

Moreover, the CFIB 2003 member survey revealed the feeling that, in terms of business client banking relationships, major chartered banks have consistently been "outclassed" by other financial institutions, such as credit unions and other regionally based financial institutions; in the view of survey participants, the performance of chartered banks regarding the servicing of the SME sector may reflect their lack of interest. The survey also concluded that high turnover of account managers within banks has weakened the relationship between banks and SMEs; since banks no longer invest as much in

[37] The spread on loan products is the difference between what a depositor receives and what a borrower pays.
[38] Small-sized loan activity is defined as loans less than $200,000.
[39] Large-sized loan activity is defined as loans exceeding $200,000.

developing long-term relationships with small business owners, they are less able to understand and respond to the specific needs of small business clientele.

Regarding the cost of borrowing, the Credit Union Central of Canada mentioned the efforts of the federal and provincial governments, through Industry Canada's Consumer Measures Committee, to harmonize the cost of borrowing disclosure regulations and practices across all jurisdictions. In the Central's view, harmonized laws ensure that:

- consumers receive fair, accurate, timely and comparable information in order to obtain the most economical credit for their needs;
- disclosure requirements are as clear and simple as possible; and
- consumers who pay off loans early only incur the finance charges accrued up to the time that the loan is paid, with the exception of mortgages.

The Credit Union Central of Canada commented that consumers can only benefit from disclosure if the provisions that apply to financial institutions that are regulated by two levels of government are identical, regardless of regulatory jurisdiction: "If comparison of information is to have value for the consumer, there must be identical disclosure provisions applied to provincial(ly) and federally regulated institutions." The Central recommended that the Committee consider standardization consistent with the provisions in the *Bank Act*, believing that they are fair to consumers and practical to administer.

Option consommateurs indicated to the Committee that it sees a paradox regarding credit: "[O]n the one hand, bankers too easily grant too much credit to already heavily indebted consumers who thus find themselves at the mercy of any hiccup that might arise in their lives such that they will not be able to make their payments. … The processes used by institutions to appraise the ability of a consumer to repay are … weak. At the same time, banks hardly ever grant loans of less than $5,000 … ."

The Committee's focus during the current study did not include an exhaustive examination of the extent to which consumers – whether individuals or businesses – are being granted the credit they are seeking. Nor did the study extend to an in-depth examination of the cost of credit. We did, however, receive testimony that causes us to have some concern. We believe that financial institutions are an integral part of our society and are critically important to the functioning of our economy. Consumers need access to financial institutions in a manner that allows participation in the day-to-day activities of life, and businesses need access in a manner that helps to ensure their – and, ultimately, the nation's – growth and prosperity.

The Committee's previous reports *An Environment for Prosperity: Facilitating the Growth of Small and Medium-Sized Businesses in Canada* and, more recently, *Falling Behind: Answering the Wake-Up Call – What Can Be Done To Improve Canada's Productivity Performance?* noted the importance we place on the ability of Canadian businesses – particularly small and medium-sized businesses – to access reasonably

priced financing. This access is, in our view, critically important in order to assist businesses in meeting the productivity challenges of the future. We also believe that individual consumers require access to credit in order to participate fully in society.

That being said, the Committee believes that financial institutions themselves are best placed to determine the conditions under which they will extend credit. We feel, however, that while they should be cautious in extending credit to consumers who may not be especially credit-worthy, they should not deny credit unnecessarily. Moreover, we believe that they should extend credit to Canadian businesses in a manner that provides them – particularly the small and medium-sized businesses that are the engines of growth in Canada – with the financing needed to grow and prosper. We are reminded of our discussion, in our September 2002 report *An Environment for Prosperity: Facilitating the Growth of Small and Medium-Sized Businesses in Canada*, of the link between SME growth and economic growth. From this perspective, the Committee recommends that:

4. **The federal government study the means by which federally regulated financial institutions may better provide access, by individuals and businesses, to reasonably priced credit. This study should be tabled in Parliament as soon as practicable but no later than 30 June 2007.**

OTHER FEES AND CHARGES

Limited testimony was received by the Committee on a range of other fees and charges by financial institutions: ATM fees; other bank charges; and the need for transparency about fees and charges.

The Public Interest Advocacy Centre was among the witnesses that commented on these issues. According to the Centre, "[t]he fundamental question is: What is the rationale for the increases in bank charges? Banks are moving to an electronic environment where presumably transaction costs decrease as you move from a physical platform – from talking to a teller inside a branch – to an electronic platform. … (As well, ATM) charges have become much more multi-tiered and have just grown." The Centre also commented on the closure of bank branches in some rural communities, and suggested that – in these situations – white label ATMs may be the only alternative available to consumers. In its view, ATMs do not provide the same services as a person at a branch.

In addition to the spread between what deposit-taking institutions pay depositors and what they charge to borrowers, the Canadian Bankers Association described bank fees as the second way in which banks make money from consumers. The Association told the Committee that "Canadian consumers are getting a decent fee package … . During the period of 1996-03, real fees have fallen by 19 per cent. … A study in 2003 by the Public Interest Advocacy Centre shows that 53 per cent of Canadians paid $10 or less per month

for banking services and 24 per cent, mostly seniors, young people and some others, paid nothing at all."

The Committee was also told that the eight largest financial institutions in Canada have an agreement pursuant to which they will offer low-fee accounts with the following attributes:

- no fees on deposits;
- the use of a debit card;
- monthly fees of $4 or less; and
- 8 to 15 debit transactions per month, of which at least 2 can be used within the branch.

According to the Canadian Federation of Independent Business, "fee-based income is a real, growing source of money. The principle of charging fees is perfectly legitimate and defensible, but (banks should) be transparent. … There should be, at least, information and also negotiation … ."

Although the Association was not speaking specifically of fees and charges but rather in the context of the extent to which banking is now technology-based for many consumers, the Canadian Bankers Association told the Committee that the six big Canadian banks spend about $4 billion each year on technology.

Like access to – and the cost of – credit, financial services fees were not an issue that the Committee studied in any comprehensive manner. A review of these fees could, however, be included in the federal government's study of access to credit recommended above. In general, we believe that the financial services environment is fairly competitive, and that information is readily available to assist consumers in making financial services decisions. In particular, we are aware of the services of the Financial Consumer Agency of Canada that enable consumers to determine – quickly and conveniently – the financial services provider, and the fee package, that will best meet their needs. Nevertheless, we feel that efforts to ensure that consumers can access the information needed to make the best financial services decisions must be ongoing. For this reason, the Committee recommends that:

5. **The Financial Consumer Agency of Canada regularly review its information designed to assist consumers in making decisions about financial services providers, fees and products. The Agency should ensure that this information is user-friendly, readily available and accessible in a variety of formats.**

CONCERNS RELATED TO BANK ACCOUNTS AND CHEQUE CASHING

During the Committee's study, concerns were raised about bank accounts and the cashing of cheques: the circumstances under which an account may be denied; the requirements that must be met in order to open an account; and rules related to the cashing of cheques.

The Committee was informed that, in general, banks must open an account and cash certain federal cheques with basic identification, unless fraud is suspected. Moreover, neither employment nor a minimum deposit is required in order to open an account, and poor credit history and bankruptcy are not valid reasons for refusal to open an account.

As indicated to the Committee by the Canadian Bankers Association, "cheques are legally an instruction from a depositor to pay funds from the depositor's account to the person named on the face of the cheque. Banks have a responsibility to ensure that the intended person receives the funds and for that reason they must make proper efforts to identify persons cashing or depositing cheques." That being said, there are requirements to cash federal cheques of up to $1,500 without charge provided proper identification is presented, even if the presenter is not a customer of that bank. Where the presenter is a customer, the bank's policy may require that the cheque first be deposited into the customer's account.

The Committee was informed by the Financial Consumer Agency of Canada that "[i]f a bank refuses to open an account or to cash a cheque they must provide the customer with a written notice of refusal, including information on how to contact FCAC if they would like to complain." The Agency indicated that, based on "mystery shopping" results released on 26 October 2005, "an overwhelming majority of banks are not providing consumers with written notices of refusal. … [O]nly approximately one out of every 11 consumers (was) given a written notice of refusal."

Regarding cheque holds, the Financial Consumer Agency of Canada indicated that, according to the Cheque Holding Policy Disclosure Regulations, "financial institutions must disclose their cheque holding policy to consumers in writing when an account is opened, or upon request. … If a bank changes (its) … policy, (it) must disclose the changes to every customer in whose name a personal deposit account is kept with the bank."

The Canadian Payments Association told the Committee that it has two main functions in relation to the cashing of cheques:

- establishing the rules that govern the daily exchange and settlement of cheques between financial institutions; and

- operating an information system that tracks the volume and value of electronic and paper payment items exchanged between financial institutions on a daily basis and determining the balances due to – and from – financial institutions as a consequence of these exchanges.

The Association indicated that "[t]he actual exchange of the cheques occurs directly between financial institutions; approximately five million cheques are exchanged each business day, with the total value averaging $11.4 billion."

The Committee supports the federal Access to Basic Banking Regulations, which have been in effect since September 2003. We also support the Cheque Holding Policy Disclosure Regulations. In our view, it is vitally important that all Canadians – but particularly those who may be disadvantaged – have access to basic banking services. We believe that banks should be obliged to open accounts subject to minimal restrictions, and to cash federal cheques of a certain amount with basic identification for individuals who are not customers of that bank. We also feel that the current reasons for refusal to open an account are valid.

Certain concerns remain, however, about cheques. The Committee believes that electronic cheque imaging will greatly expedite the process, thereby better meeting the needs of consumers. We are aware that the Canadian Payments Association is leading an industry-wide initiative to adopt a new clearing process based on cheque images, and that full national implementation of the cheque imaging initiative is expected to be complete in 2009. As well, we know that the Association is discussing legislative amendments to the *Bills of Exchange Act* with the Department of Finance. This statute has remained largely unchanged for more than a century and, for this reason, the Committee recommends that:

6. The federal government, on a priority basis, give appropriate legislative action to the changes to the *Bills of Exchange Act* proposed by the Canadian Payments Association.

BRANCH BANKING

The Committee's witnesses commented on a number of issues related to branch banking: the extent to which bank branches are closing; the manner in which the substitutes for branch banking are failing to meet the needs of some consumers; and the role played by other financial institutions – notably, credit unions – when bank branches close.

In its appearance before the Committee, the Department of Finance supported the current regulatory framework requiring notice before branch closures and the possibility of a meeting with the financial institution before the closure takes effect. In particular, a minimum notice period of four months is required to close a branch, with – in rural areas – a six-month notice requirement prior to closing the last branch within a ten-kilometre radius. As well, the Commissioner of the Financial Consumer Agency of Canada may require that the bank hold a meeting with the affected community prior to a branch closure.

The Department of Finance also noted that "[t]here have been a number of transactions … in which smaller banks and credit unions have … picked up a significant number of branches from the larger banks. … There have been new entrants. … [S]ince Bill C-8 was created, there have been a number of new entrants … . Some very small institutions have been created (in Western Canada). Some of the large commercial companies in Canada have also formed banks for the purpose of delivering the financial service that they wish to provide to their clients in conjunction with their commercial activities."

The Department of Finance also indicated that "it is not only the actual new entry that counts, it is the threat of new entry and the impact that has on the pricing and product decisions of existing players in the market. A number of new products have been introduced by the large banks in response to some product innovations that were brought in by some of the smaller entrants. Just looking at the market share of those smaller entrants would tend to underestimate the impact on the marketplace of the possibility of new entrants."

According to a 2003 survey of its membership, the Canadian Federation of Independent Business identified a need for full-service local bank branches for small and medium-sized businesses. In the view of the Federation's membership, alternative banking methods – ATMs, telephone banking and Internet banking – are not acceptable substitutes, since they do not provide the full range of basic banking services, such as financing and cash management.

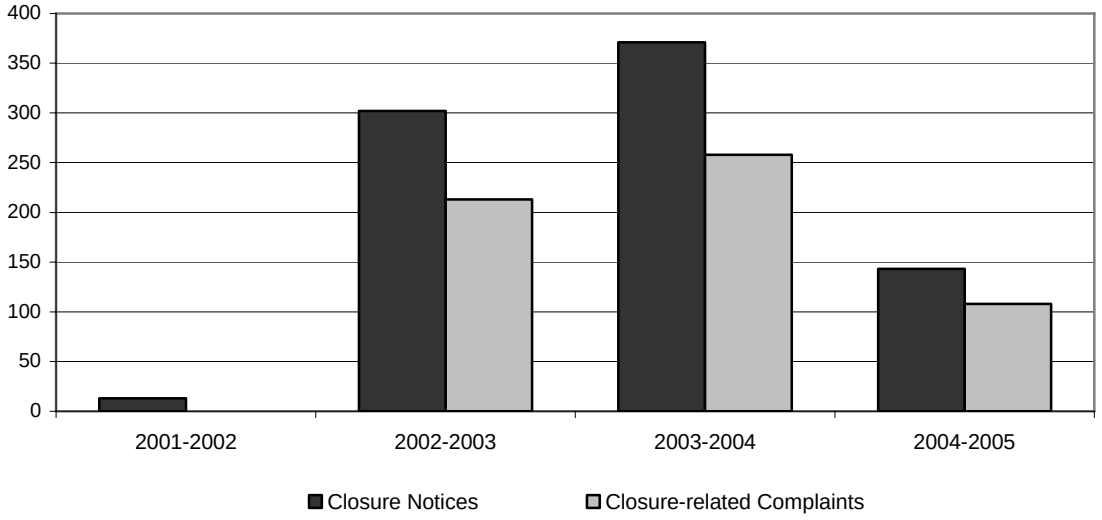
In particular, the Canadian Federation of Independent Business told the Committee that technology is not "a perfect replacement for the full-service local branch. … [W]e have lost that personal contact which is very important to a small business member. … (Moreover), the higher the rate of account manager turnover in the institution, the higher

the loan rejection rate. … [I]t really is very dramatic – from almost one-third being rejected when they have four or more account managers over a three-year period versus 11 per cent … when they actually had the same account managers. … Also, the smaller the business, the higher the loan rejection rate is."

Commenting on the issue of technology and banking, the Canadian Bankers Association informed the Committee about the dramatic growth in the extent to which Canadians conduct Internet banking: the rate today is 24%, up from 8% three years ago. According to the Association, "there has been a change in the way in which Canadians do their banking. It is all technology-based."

The Canadian Federation of Independent Business also spoke about access in non-urban areas, telling the Committee that, in the rural areas, it has found that "the impact has been quite staggering in terms of reduction in availability of credit-granting institutions." Overall, its members are "relying less and less on the so-called traditional financial institutions."

Figure 32: Branch Closure Notices and Closure-related Complaints Filed with the Financial Consumer Agency of Canada, 2001-2002 to 2004-2005



Notes: Because the Financial Consumer Agency of Canada began operating in 2001, fiscal year 2001-2002 is for the period 24 October 2001 to 31 March 2002 only. Closure-related complaints were not published in the Financial Consumer Agency of Canada's *Annual Report* for this period.

Source: Subsequent Submission to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce Regarding Consumer Issues Arising in the Financial Services Sector, Financial Consumer Agency of Canada, 16 September 2005.

The Credit Union Central of Canada informed the Committee that credit unions serve the consumer market, and have a "rapidly growing presence in the small- and medium-sized

lending market. … (Credit unions) are the second largest lender behind the Royal Bank in terms of the SME market."

The Credit Union Central of Canada also indicated that credit unions are committed to their communities, as evidenced by their efforts to purchase bank branches that have been divested: "Since 2000, (credit unions) have purchased 72 bank branches: 14 in British Columbia, 21 in Alberta, 17 in Saskatchewan, 16 in Manitoba, 2 in New Brunswick and 2 in Nova Scotia. … In Ontario, credit unions are not as robust . … Ontario is where competition is fiercest with the banks."

Moreover, the Credit Union Central of Canada said that "the presence of credit unions and caisses populaires (has) provided a robust level of service and an alternative to chartered banks" and noted the extent to which credit unions have stability in account managers and branch managers: "[I]f you walk in and you are a small businessperson, you do not deal with an agent; you deal with a member who is probably part of the credit committee. If you have a unique problem, they can tailor that solution for you."

The Public Interest Advocacy Centre told the Committee that "people with less income find that they have much more need of in-branch banking, talking to people inside banks, because they have no ability to access particularly the Internet environment." In the Centre's view, this requirement may be related to the use of the payday loan sector, or alternative financial services. The Centre also suggested that "[i]n many rural places, branch banking disappears and white label ATM is the only alternative. … [A]n ATM cannot replace a number of services that you need to do in person at a bank."

Option consommateurs shared its view that cooperatives may not fill the vacancy created by bank branch closures: "As for the possibility of the cooperative movement (in some way) substituting itself for the banks in a merger scenario, one must remember … that in Quebec that was not a very common occurrence, even if there were bank branch closures."

The Committee is aware of – and supports – the requirements that currently exist regarding bank branch closures. We believe that branches should not be required to remain open if it is not profitable for the financial institution, but feel that consultation with the community prior to closure is a valid requirement. While we recognize that the result of a branch closure may be inconvenience and the end of a relationship between the consumer and the financial institution – and that the impact may be greater in non-urban areas – we, nevertheless, support the current approach. We know that the nature of banking is changing for a many Canadians, with an increased focus on electronic banking. We appreciate the substantial costs incurred by financial institutions in providing electronic services, and realize that these costs may mean that some branches must be closed.

In our December 2002 report, *Competition in the Public Interest: Large Bank Mergers in Canada*, the Committee commented on the need to review barriers to entry into the financial services sector and to take actions that would foster competition. We believe that other financial services providers – including credit unions – would welcome the opportunity to acquire branches that are closed, provided that the incentives and the environment are such that they would grow and prosper as the result of acquiring closed branches. It is from this perspective, and consistent with our view in our December 2002 report, that the Committee recommends that:

7. **The federal government, with a view to enhancing competition, undertake a comprehensive review of the barriers to entry into the financial services sector for both domestic and international competitors.**

   The government should then act expeditiously to remove any unnecessary barriers.

   A report on actions to be taken in this regard should be tabled in Parliament as soon as practicable but no later than 30 June 2007.

CONTRACT LANGUAGE

While a limited number of the Committee's witnesses discussed the issue of contract language, those that did focused on: the need for clarity; the need for brevity; and the need for ongoing efforts to ensure both of these.

The Department of Finance shared with the Committee its view that, while financial services contracts are complicated, the cost-of-borrowing regulations contain a requirement that contracts be drafted in plain language. This requirement is monitored by the Financial Consumer Agency of Canada.

In some sense, the Investment Funds Institute of Canada also spoke about "plain language" when it mentioned the Canadian Securities Administrators' registration reform project and an account-opening working group that is proposing a new form to be used when a customer opens an account. The Institute said that it "remain(s) vigilant that the document not be long and confusing."

Similarly, in speaking about prospectuses, the Investment Dealers Association of Canada suggested that "[a] plain language initiative is really important." In the Association's view, "because of the rules and because of a mind set, as long as you can get it on paper, you are fulfilling your disclosure obligation. The dirty little secret is that most people do not read prospectuses and even fewer can understand them. … [Y]ou could take a 150-page document and in two-and-a-half pages, give people 98 per cent of what they need."

In recognizing that plain language contracts may be desired by consumers, the Canadian Life and Health Insurance Association said that "[t]here is no doubt that clarity and understandability (are) a challenge. We have been working on that, but we will never achieve perfection."

The current Ombudsman for Banking Services and Investments commented that the OBSI "can only echo the call for plain language … for consumers. … [A]ll players in the field of financial services could do more to make sure consumers understand their rights – and responsibilities – through the use of clear, straightforward and accessible language in account documentation and product information. … We cannot oversimplify the complex, but we need to be plain and concise."

Finally, the Department told the Committee that, after Bill C-8 became law, "some progress (was made) on some of the plain language model-alone contract documents, for example, in the area of mortgages, credit card applications and credit card agreements. … Some of these contracts are more complicated than others, and some are more difficult to render into plain English."

In the Committee's view, clear and concise contract language is an absolute requirement if consumers are going to make the best possible financial services decisions. While we recognize the Department of Finance's assertion that some progress has been made, we believe that much remains to be done, and as soon as possible. We are aware of the Truth in Lending Act and the Fair Credit Reporting Act in the United States which, along with other statutes, require clear, conspicuous, accurate or understandable language in many consumer transactions, and believe that these statutes – as well as similar initiatives within individual states – could provide a useful model for Canada. It is for this reason that the Committee recommends that:

8. **The Department of Finance, on a priority basis, meet with financial institutions to renew efforts to ensure clear, simple and concise financial services contract documents.**

   The federal government should table a report in Parliament, as soon as practicable but no later than 30 June 2007, on the extent to which contract documents have been clarified and simplified.

ALTERNATIVE FINANCIAL SERVICES PROVIDERS

The Committee received testimony on the issue of alternative financial services providers: their growth; their relative lack of regulation; and their customers.

A number of witnesses, including the Department of Finance, told the Committee that payday lending organizations are not federally regulated. Discussions are occurring, however, between federal and provincial governments about the emergence and development of the payday lending sector. The Department indicated that the principal federal law in these situations is the *Criminal Code*, which defines the criminal interest rate.

The Competition Bureau remarked that while payday loan operations are under provincial jurisdiction, "[t]o the extent that there (is) any false or misleading advertising in a material respect, that might be something (the Competition Bureau) would look at, but (the Bureau is) not aware of any complaints to (it) in this particular area."

The Centre for the Financial Services OmbudsNetwork told the Committee that it has "had one or two complaints, perhaps, at the most in respect of payday loans. … [P]eople have not complained about their relationship with payday loan groups… ."

According to some witnesses, education could reduce the extent to which consumers use such lending organizations. The Department of Finance remarked that "[o]ne thing we could do that … would (hopefully) help over time is through the consumer education functions of the Financial Consumer Agency of Canada. The more that people are aware that they have a right to a bank account (and) that bank accounts are available to them at a reasonable cost, … the more one can hope that they would not be persuaded to use financial service providers that charge much higher fees for services that could be, in some cases, available through their financial institutions. The consumer education function could play an important role."

In supporting the importance of education, the Competition Bureau said that one thing that is "absolutely essential for the good functioning of a marketplace is accurate information for consumers. … [T]he more information you can provide to consumers about the availability of bank accounts, the more they understand about their ability to open bank accounts and have access to financing at a better rate."

The need for education was also noted in comments by the Credit Union Central of Canada: "There are various reasons why people go to MoneyMart. We know that some people may not want to see a trail of their funds and others might not have the financial education to do business elsewhere. … [F]inancial education is probably a key in this area."

Regarding those who use the alternative financial services sector, the Public Interest Advocacy Centre informed the Committee that "(they) have very different credit histories and credit ratings. They are credit challenged. They have had difficulty getting credit cards or being able to make payments on credit cards. … (Some) use these financial services because it meets their day-to-day needs. They are unable to get through the month. They have shortfalls on day-to-day expenses. Their own personal comfort level

with debt is very low. They … (like) the bonded nature of the payday loan because it forces them, at the end of a two-week period, to pay off the loan." The Centre also suggested that people may feel uncomfortable or intimidated when dealing with banks, and noted the long hours and easy accessibility of alternative financial services providers. As well, employees of these providers are, in the Centre's view, trained to be "very non-banker-like and fairly comfortable to be around."

The Public Interest Advocacy Centre also indicated, however, that "often, people cannot pay off the loans because of the high charges that accompany them, and the ability people have to be able to roll these loans over. That is when they get into dangerous debt problems." In supporting the need for education, the Centre said that "people have a basic lack of financial literacy with regard to these loans."

Option consommateurs argued that "[b]ank practices in the area of credit combined with the closure of many branches and other forms of service reductions account for a large part of the success that MoneyMart and other such cheque cashing services and wage buyers are having these days."

The Canadian Bankers Association shared research results that it had commissioned from the Ryerson University Centre of Commercial Studies. The research concluded that "the payday lending industry is not locating in areas that are under-served by traditional financial institutions. Quite the opposite, they are locating in close proximity to the existing network of financial institutions." The Association also told the Committee about its finding that "over 50 per cent of payday lenders were located within 250 metres of a bank, a credit union or some other kind of traditional financial lending outfit, and 90 per cent were within 1,000 metres."

The Canadian Payday Loan Association – formerly the Canadian Association of Community Financial Service Providers – shared with the Committee survey results which indicated that "the vast majority of payday loan customers are informed consumers who know what they are buying." It noted that the survey "clearly demonstrates the strong demand from payday loan customers for the convenience and services of payday loan providers … . … [P]ayday loan customers are educated Canadians who know what they are paying for and appreciate the convenience and flexibility of the loans to help them with short-term cash needs. (They) choose payday loans over other options because they value the convenience and flexibility of the loans."

As well, the Committee was told that the survey concluded that "72 per cent of payday loan customers believe that most payday loan providers charge reasonable fees for the services they provide, considering short-term loans are offered without credit checks or collateral."

These results were, to some extent, supported by survey questions posed by the Financial Consumer Agency of Canada. The Agency told the Committee that respondents most

often said that they use payday loan services for the following two reasons: faster/more efficient/needed money immediately, followed by more convenient hours/overall convenience. The survey results also revealed, however, that 23% of respondents underestimated the costs of the cheque cashing service, and 37% underestimated the cost of payday loans.

Industry Canada told the Committee about the general responsibility of the Minister of Industry "to protect and promote the interests of Canadian consumers" and indicated that the Department is "the only government agency with a mandate to conduct policy research on the broad range of consumer marketplace issues." We were also informed about the payday lending work undertaken by its Consumer Measures Committee and about that Committee's focus on the harmonization of consumer legislation and on collaborative policy and information work.

Industry Canada said that "(the payday loan industry is) growing rapidly and it is difficult to get good data. … What is more important is the lack of information on why people are using the industry, because … (there is a suspicion) that a broad spectrum of people use the industry. … (There is a lack of) sufficiently robust statistical data on the circumstances of the people using this industry, particularly for borrowing purposes."

Industry Canada also said that it "(does) not understand why they are not using traditional financial institutions to get money, which is infinitely cheaper. Even getting a cash advance on a credit card is a cheaper way of borrowing money than getting funds this way. Is it ignorance? Is it that people just do not understand what they are doing? Is it a disclosure issue? Is it that these people do not have access to other forms of credit? It is difficult at this stage of the game to know what drives people to do things that on first blush seem to be irrational."

Finally, Industry Canada told the Committee about the Complaint Courier on the Canadian Consumer Information Gateway, which provides a link to complaint handlers, including the Centre for the Financial Services OmbudsNetwork.[40]

During this study, the Committee was struck by the extent to which alternative financial services providers – and the volume of business conducted by them – appear to be growing. We view their growth as somewhat alarming, since we do not believe that they are adequately regulated. While we recognize both the limited capacity of the federal government to act unilaterally in this regard and the comments made by the previous Minister of Justice and Attorney General of Canada indicating that action will be taken, we hope that appropriate actions are taken quickly. While we realize that the growth of alternative financial services providers suggests that there is a market for their services, they are virtually unregulated, and we believe that action is needed to ensure that consumers are not abused by them or the fees that they charge.

[40] See footnote 18.

Moreover, the Committee believes that more research is required by the academic community, as well as by others, to determine the causes underlying the growth in the use of such financial services providers. We believe that key questions need timely answers:

- are alternative financial services providers growing because more conventional financial services providers are not extending credit in a convenient manner, whether in terms of times of operation, interest rates and fees, or loan amounts?
- are more conventional financial services providers unable to serve this market and earn a reasonable rate of return on these services?
- at the most basic level, who is using alternative financial services providers, and why?

From this perspective, the Committee recommends that:

9. The federal government, on a priority basis, undertake a comprehensive study of alternative financial services providers, including the payday loan industry.

In order to protect the interests of the consumer, the study of alternative financial services providers should examine topics that include:

- **their growth over time, both in the number of service points and in the volume and value of business conducted;**
- **the reasons underlying their growth and increased use;**
- **the fees charged by them; and**
- **their regulation.**

The study should be completed as soon as practicable but no later than 30 June 2007.

CREDIT REPORT PRIVACY AND ACCURACY

Limited testimony was received by the Committee on the issue of credit reports. Those that commented focused on such issues as: the manner in which privacy is protected; the extent to which credit reports are accurate; and the role played by credit reporting agencies in the credit reporting process.

The two credit reporting agencies that appeared before the Committee – TransUnion of Canada Inc. and Equifax Canada Inc. – stressed that they are "repositor(ies) of consumer data." They do not grant credit or make decisions about whether credit should be granted or its amount; nor do they engage in credit rating or in the collection of money. It is the credit granter that decides the part of the credit market in which it wishes to do business and the level of risk it wishes to accept. If a credit applicant is declined a benefit, he or

she will be advised by the credit granter if a credit reporting agency was used in making the credit decision; if the credit report was the reason for the denial, the consumer will be advised how to contact that credit reporting agency.

The Committee was informed that, as mandated by consumer reporting legislation in Canada, a credit file contains identification information – such as name, address, telephone numbers and credit history – as well as public filing information – such as judgments and bankruptcies. Criminal and health information is not included in a credit file and nor is information on sexual orientation.

The credit reporting agencies described the volume of credit-related information received by them. According to TransUnion of Canada Inc., "[c]onsumer reporting agencies … receive roughly 100 million updates electronically transferred to (them) on a monthly basis. Credit granters, such as banks, trust companies, retailers, credit card companies and collection agencies, report these updates to (them). Consumer reporting agencies receive roughly 135,000 public record updates each month. … If an account is closed, or if a loan is paid in full, it is reflected in the monthly updates."

The Committee was also told that membership is required in order to access the data held by credit reporting agencies, and that a fee is paid for each credit file accessed. Access also requires that the members have permissible purpose and consent; the credit granter must have the consent of the consumer each time a credit file is accessed. TransUnion of Canada Inc. informed us that it rejects a large percentage of entities that request membership. The company will ensure that the applicant is a reputable, valid company and properly incorporated; as well, it will perform on-site inspections. After the data leaves the organization, the member is responsible for securing the data in its possession.

After providing two pieces of identification to ensure that the information is disclosed to the correct person, consumers can access their credit file without fee by mail, fax or telephone; access by Internet involves a relatively small cost. The Committee was told that, in 2004, Equifax Canada Inc., for example, fulfilled about 600,000 such requests in Canada, about one-third of them through the Internet. The Public Interest Advocacy Centre shared its estimate that about 17% of Canadian adults have checked their credit rating in the last three years; of those who did so, 18% found inaccuracies, with the main implication being that they were denied access to financial services.

The Committee was told that if consumers find that their credit file contains an error, they can ask that an investigation be undertaken, that information be updated or that information be verified. Of the 600,000 consumer requests for their credit files filled by Equifax Canada Inc. last year, about 30,000 consumer requests were made for investigation, updating or verification. The service is performed by the credit reporting agency without charge. The average time for an investigation, according to Equifax Canada Inc., is six days; should the credit granter establish that the information submitted by it is correct, the consumer has a right to put forth his or her position on the credit file.

In such cases, the consumer will also be informed about the Registrar of Credit Reporting Agencies, which exists in all jurisdictions except New Brunswick.

According to Equifax Canada Inc., the Registrar is responsible for investigating the issue with the credit granter, the credit bureau and the consumer, and has the power to force the credit reporting agency to delete information. Credit files that are changed – whether because of an error or as a result of a decision made by the Registrar – are sent to any credit granters that received them in the past six months, and the consumer is informed about the change.

Moreover, the Committee was informed by Equifax Canada Inc. that an "application for credit results in an inquiry to determine to what extent (the applicant is) seeking credit, and what kinds of credit (he or she is) using. … If there are a number of inquiries on the file, it can be proven empirically or statistically to have a predictive element in terms of guessing the likelihood of delinquency in the future. Someone who is seeking a lot of credit … intuitively … is a higher risk than someone who does not need any. Someone who has paid slowly in the past is likely to pay delinquent(ly) in the future. Someone who is using 90 per cent of their available credit versus 20 per cent is probably a higher risk."

The Public Interest Advocacy Centre noted that "(it) encourage(s) people to shop around, but each time there is an inquiry it is noted on the consumer's credit report. It makes no sense." The Centre also expressed the view that consent occurs at the beginning of the credit application process, but should be required each time an inquiry is made as a result.

Both TransUnion of Canada Inc. and Equifax Canada Inc. have chief privacy officers who oversee compliance with the *Personal Information Protection and Electronic Documents Act*. They also have personnel who ensure the accuracy of the data received by them, including information from credit granters and courthouses, and who ensure that the technology and infrastructure used by them is secure.

TransUnion of Canada Inc. told the Committee that its data centre is a secured facility that requires an identification badge for access. Moreover, the company has a policy that no one can enter the centre without being accompanied by an employee and being signed in. As noted earlier, once the member receives the credit information, it is responsible for securing the data in its possession.

The Office of the Privacy Commissioner of Canada informed the Committee that, "[i]n the past, (it) investigated complaints against the two major credit bureaus. … In 2002, (there was) a series of complaints where one of the credit bureaus was having difficulty meeting the time lines set out in the legislation to provide access to consumers. … (The Office) worked with the organization. (It) recognized the problem and … took appropriate measures to clear up the backlog of access requests and institute a procedure so that (it) could turn around the access requests within the 30 days allocated under the legislation. Subsequent to that, (the Office) received no further complaints on that issue."

Nevertheless, we were also told that the Office of the Privacy Commissioner has received complaints about the amount of information that appears on a credit report.

The Committee believes that, in some respects, public awareness about credit reporting agencies is lacking: how information is gathered; how the accuracy of the information is assured; how databases are maintained; how the electronic transfer of information is secured; how the information is used strictly for the purposes intended; and how credit report information is used by third parties.

The Committee is aware of the recent survey by MasterCard Canada and Decima Research which found that 37% of Canadians have consulted their credit reports.[41] We believe that Canadians should be consulting their credit reports more often, particularly in order to ensure the accuracy of the information contained therein. We believe that the fee required to access the report online may be prohibitive for some consumers, and urge the credit reporting agencies to assess whether the fee is currently set at a cost-recovery level; if not, we believe it should be lowered to that level. We also feel that the credit report received by a credit granter when assessing a credit applicant might usefully be provided to that applicant, subject to any privacy concerns.

Recognizing the importance of a consumer's credit file in determining the access to credit that may be required for full participation in the economic life of this nation, and the limited extent to which we believe the files are now accessed by consumers, the Committee recommends that:

10. The Financial Consumer Agency of Canada undertake an ongoing public education campaign to inform Canadians about the full range of issues related to their credit file and, in particular, the importance of assessing the accuracy of their file on a periodic basis.

PRIVACY WITH RESPECT TO DEPOSIT-TAKING INSTITUTIONS

While federal privacy legislation exists to protect Canadians, some of the Committee's witnesses commented on privacy with respect to deposit-taking institutions, particularly: past problems; the current situation; and the need for future improvements.

The Office of the Privacy Commissioner of Canada informed the Committee that since the *Personal Information Protection and Electronic Documents Act* came into force, more complaints have been received about the banking sector than about any other industry sector. In 2002 and 2003, 42% and 37% respectively of PIPEDA complaints

[41] MasterCard Canada, *Press Release*, "MasterCard Launches Second Annual Credit Report Week, Encouraging Canadians to Check Credit Reports," 20 September 2004, available at: http://www.mastercard.com/canada/general/press/pr_2004_09_20_credit.html.

received were related to banks. Many complaints about banks continued to be made in 2004, even though the Act was expanded to include a number of other industries.

The Office remarked that although, "[o]n the whole, Canadian banks are privacy sensitive and … have a long history of protecting personal information, … [t]he relatively large number of complaints reflects the ubiquitous nature of banks. Almost every Canadian has a bank account, and many Canadians have bank issued credit cards and mortgages or other types of bank loans. … Many of these complaints involve what might be called one-off problems – a careless or overzealous employee disclosing information without consent or using personal information without consent – as opposed to systemic problems involving bank policy. … All of the banks have, as required by the legislation, a person within the bank who is responsible for privacy." The Ombudsman for Banking Services and Investments is a second line of complaint, following which a complaint can be made to the Office of the Privacy Commissioner.

The Committee was also informed that the Office of the Privacy Commissioner has had many complaints about bank consent forms, but that it has worked with the banks to improve their forms. Consequently, these forms now comply with federal legislative requirements. Moreover, the Office has consent-related information on its website, which indicates the types of consent and the circumstances in which it would be appropriate to give consent.

The Office of the Privacy Commissioner made recommendations about how privacy in Canada might be improved. In its view, the *Privacy Act* "is seriously out of date in that it is now more than 20 years old … and it is severely limited. In that sense, we are working with an out-of-date instrument to try to protect information that, for example, flows from the federal government to the private sector, and may ultimately flow across borders … ."

The Office also noted that while the Treasury Board requires the Office to review privacy impact statements submitted by federal departments, there is no legislative foundation for that review; without a legislative foundation, there often is no funding. Moreover, the law is silent on the issue of data matching, and there is only limited access to the courts under the *Privacy Act*; access under the PIPEDA is significantly broader. The Office also indicated that it does not have adequate resources to fulfil its mandate.

The Committee supports the protection of personal privacy in Canada, and believes that the system in place in this country is among the best in the world. Nevertheless, while we have privacy legislation and a Privacy Commissioner, these measures are meaningless unless the legislation and its regulations are enforced, and unless the Privacy Commissioner has the power to ensure that citizens are protected. It must be the case that our social insurance numbers are protected, that our personal information is not sold or given to third parties for unintended uses and that Canadians know that privacy violations will have significant consequences.

The Committee is aware that the PIPEDA will undergo a mandatory five-year review, which is due to begin in 2006, and – with this knowledge – recommends that:

11. Parliament, in its forthcoming review of the *Personal Information Protection and Electronic Documents Act*, examine the extent to which existing provisions ensure that the personal information of Canadian consumers of financial services products is protected, both domestically and internationally.

Should the provisions be found to be inadequate, the federal government should amend the Act on a priority basis.

PROTECTING DEPOSITS, INVESTMENTS AND INSURANCE

During this study, the Committee's witnesses focused on protection against loss in three areas: deposits; investments; and insurance.

The Canada Deposit Insurance Corporation informed the Committee that it protects depositors in three ways:

- by promoting standards of sound business and financial practices, thereby reducing the likelihood of CDIC-member institution failure;
- in the event of failure, by providing prompt payments to depositors and using innovative techniques to minimize losses and disruptions to depositors; and
- by promoting public awareness about deposit insurance, since "well-informed financial consumers are a massive force for stability."

Deposit insurance protection is important because, according to the CDIC, "[u]nlike most other creditors …, depositors are in less of a position to assess the risks they face and bear the loss of their savings." The CDIC is typically the largest creditor in a failure and, as an insurer, has a direct financial exposure to losses. Canada's insolvency laws do not provide priority for depositor claims over those of most unsecured claims, and the CDIC claims rank *pari passu* with those of uninsured depositors.

Regarding deposit insurance, the Department of Finance noted that protection limits have changed over time, and said that "[w]hen a level of protection is established, the limit must be fair and must provide a sufficient degree of protection for the majority of depositors in Canada."

Although the issue was not raised during our current study, the Committee wishes to re-iterate its position on the amalgamation of the Canada Deposit Insurance Corporation and the Canadian Life and Health Insurance Compensation Corporation, which was recommended by the federal Task Force on the Future of the Canadian Financial Services

Sector. We examined this issue in our 1994 report, *Regulation and Consumer Protection in the Federally-Regulated Financial Services Industry: Striking a Balance*. We also addressed the issue in our 1998 report, *A Blueprint for Change: Response to the Report of the Task Force on the Canadian Financial Services Sector*. Then, as now, we reject the amalgamation, believing that some of the conditions that led to our 1994 recommendation continue to exist.

While the Committee was pleased with the 2005 federal budget announcement about the increase in the protection limit for eligible deposits in CDIC-member institutions, we believe that regular review of the limit must occur. In our view, too much time lapses between each upward revision of the amount. We support the assertion of the Department of Finance that the limit must provide a sufficient degree of protection for the majority of depositors in Canada. Recognizing that changes in deposits occur over time, the Committee recommends that:

12. The federal government work with the Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC) to develop a mechanism by which the limit of protection for eligible deposits in CDIC-member institutions would be reviewed every five years.

During the review, the parties should consider the extent to which the limit should be increased to reflect such factors as inflation and the change in the average level of deposits held by Canadians and Canadian businesses, among others. Moreover, the limit should be established at a level that ensures a sufficient degree of protection for the majority of depositors.

Protection and – by extension – the extent to which insurance policy holders may not be protected, was mentioned by a number of witnesses. In this regard, a lack of information about insurance firms' solvency was highlighted. Mr. Claude Gingras, appearing on his own behalf, told the Committee that "[i]n the past, there was a lot of information available. There was … the Blue Book, published by the Superintendent of Insurance. … You could find out practically anything on a given company, surplus, profits or losses. … These publications no longer exist and it is practically impossible to obtain information. … (Companies) plead confidentiality. Your policy can be transferred to another company. You chose a company because you thought it was solvent. The company chooses to sell a block of accounts to another company and you can do nothing about it."

The Canadian Life and Health Insurance Compensation Corporation told the Committee that its "mandate is to protect policy holders" and that it is "accountable to the government and industry to deliver on that protection." In the Corporation's view, this protection, which continues covered benefits under the original terms of a policy, "is particularly important to policy holders who are receiving disability or retirement income benefits …" and to "those … who are no longer insurable because of deterioration in health … ." The Corporation believes that "[s]hould a life insurance company become insolvent, it is important to the industry that policy holders are not seen to be poorly

treated in such circumstances. (The protection provided by the CompCorp) helps the industry maintain its reputation for fair dealing with policy holders and for living up to its promises."

The Property and Casualty Insurance Compensation Corporation noted that while all insurance companies are provincially supervised for purposes of consumer or market conduct, 85% are federally supervised for solvency while the remaining 15% are provincially supervised. In the Corporation's view, "the majority of the problems … have been provincial. … [F]ederal supervision is meeting best international practices, but provincial supervision sometimes does and sometimes does not."

In speaking about information on the solvency of particular insurance companies, the Property and Casualty Insurance Compensation Corporation said that "the public at large (does) not have readily available information about what is a strong, healthy insurance company and what is a weaker one. … Through the Internet, it is possible to get considerable current financial information about all the companies supervised by the federal government. … (The Corporation) would welcome more provincial governments putting the same kind of information on their websites, such as the current financial health of the companies they are supervising. In Quebec, there is partial information; in the other provinces, there is not yet any information."

In speaking specifically about holders of life insurance policies, Mr. Claude Gingras told the Committee that "much of the protection of (policy holders) is a question of market conduct, and therefore, it falls under provincial jurisdiction. … Unfortunately, there is not an agency in Ottawa that protects the interests of life insurance (policy holders), who are, in fact, small investors. … For more than 100 years, (the Office of the Superintendent of Financial Institutions) defended the rights and interests of (policy holders). In the last few decades, it seems to have completely abandoned this role. … OSFI has changed completely since the merger with the Office of Inspector General of Banks in 1987."

Mr. Gingras cited the legislation governing the OSFI, which states that: "In pursuing its objectives, the Office shall strive to protect the rights and interests of (policy holders)." In his view, with a focus on solvency, policy holders will not receive the dividends that they should receive because the more surplus the company has, the more solvent it is. He also remarked that disclosure is needed so that policy holders know how their money is administered, and that boards should be required to form a policy holder affairs committee.

The Insurance Bureau of Canada told the Committee that there are about 2 million property, home, auto and business insurance claims made in Canada each year. About 2% of these claims require either litigation or some form of arbitration. Options for consumers who are dissatisfied with the manner in which their claim is handled include industry-funded information centres operated by the Bureau, with professionals who are trained to answer questions and handle most complaints. The Bureau also has toll-free

numbers. If consumers remain dissatisfied, the General Insurance OmbudService is available.

While – thankfully – it is rarely the case that insurance companies in Canada experience insolvency, it is nevertheless worrisome for the Committee that some Canadians may find themselves in difficulty because of a company's insolvency. Part of the solution, we feel, lies in ensuring that consumers have the best and fullest set of information available before they determine the company from which they will purchase insurance products. Thus, we would encourage the provinces/territories to require greater public disclosure on the solvency of insurance companies.

The Committee is reminded of the assertion of the Canadian Life and Health Insurance Compensation Corporation that "many of the products which are covered by the $60,000 (limit) in (the life and health insurance) industry (are) very similar to those of the deposit-taking institutions. From a consumer point of view, it makes sense if we move in harmony on those and not have different coverage on the different levels. … What we would like to see happen is that (the life and health insurance) industry would be involved with the deposit-taking industry, (the) CompCorp involved with (the) CDIC, in joint discussions about what would be good in terms of the consumer … ."

The Canadian Life and Health Insurance Compensation Corporation made this statement when the level of protection provided by the Canada Deposit Insurance Corporation was $60,000. With the subsequent increase in the level of protection offered by the CDIC to $100,000, the Committee urges those responsible for protection of insurance policy holders to increase the limit for consumers negatively affected by insurance company insolvency to a similar amount.

SECURITIES REGULATION

A. A Common Securities Regulator

The issue of securities regulation, which continues to be an ongoing concern of witnesses appearing before the Committee, was addressed from a variety of perspectives: the benefits of a single regulator; the downside of the status quo; and a possible model for the future.

As noted earlier, oversight of securities markets is the responsibility of the provinces/territories, and each province/territory has its own securities commission or administrator that regulates the securities industry and the sale of securities to the public. The Canadian Securities Administrators provides a forum for the national coordination and harmonization of capital markets regulation.

In support of a single securities regulator, the Department of Finance indicated that "[o]ne of the reasons that (the federal government) favour(s) the development of a single, national securities regulator is that many of these markets are national in scope and many of the issues are common to all Canadians. Therefore, a single, national regulator would be, perhaps, a more effective way of delivering whatever the appropriate regulatory policies might be … ."

Other witnesses, too, supported changes to the current system of securities regulation. The Investment Dealers Association of Canada said that "there are two ways of improving regulations in Canada: the current system – but much more harmonized – or a national system that recognizes regional markets. … We … need to make regulation in Canada more efficient because we are suffering from a competitive disadvantage. We are in a unique position of being the only developed capital market in the world without a national regulator. … What is not acceptable is to be against a national commission and not be prepared to improve the current situation."

The Small Investor Protection Association told the Committee that "we need a federal agency that is responsible for consumer protection; such an agency would lead to an improved regulatory system. The agency could be either a national agency or a harmonized agency. We feel there is a dire need for a federal authority to look after the consumer investor."

Similarly, the Canadian Association of Retired Persons supported a single regulator, arguing for "a fundamental comprehensive structural change to create a single national pan-Canadian securities regulatory framework, especially in regards to mutual funds because the majority of (Registered Retirement Savings Plans) and (Registered Pension Plans) that are held by 50-plus Canadians are held in mutual funds. … Canadians make investments in financial markets across Canada regardless of the province in which they live, and the province in which the market is located. Uniform regulations should follow investments across provincial and territorial lines by providing protection across the country by a single national securities regulator."

Moreover, the former Chair of the Ontario Securities Commission mentioned the hearings held by the Ontario Legislature's Standing Committee on Finance and Economic Affairs on the occasion of the five-year review of the Securities Act. In its October 2004 report, the Committee recommended the establishment of a single securities commission on a priority basis. As well, he said that he believes "a single national regulator for Canada is an absolute essential. … [W]e have passed the point of no return, and now it is a question of when and how and not whether. … [W]ith a national regulator, we will have uniformity and much less confusion and fragmentation for investors. Investors now invest across provincial borders. Torontonians invest in Western companies, and so on."

The Department of Finance told the Committee that, in September 2004, all provinces except Ontario either had signed, or had committed to signing, a memorandum of understanding regarding the establishment of a passport system of securities regulation. According to the Department, this type of system "would allow participating provinces to recognize each other's rules but keep their own separate securities commissions in place." In the Department's view, however, while this type of passport system would be an improvement over the status quo, it "simply does not go far enough to provide the kind of dynamically robust system that Canada deserves."

The Department of Finance also noted the federal government's commitment to move forward on the establishment of a single securities regulator, but said that "[t]o be realistic, moving forward on this does not mean we are going to have everyone in at the start. We have to move toward an opt-in model where willing provinces can come on board and work with us to design, and others can come in and join whenever they are ready."

The Committee is aware that the issue of a single securities regulator has been discussed in Canada since the 1960s, and fully supports the conclusion reached by the Wise Persons' Committee to Review the Structure of Securities Regulation in Canada: "It's time for Canada to have a single securities regulator." While, over time, we have been encouraged by discussions that – at a minimum – would seem to indicate some harmonization of securities regulation across jurisdictions, we join many in urging the expeditious development of a common securities regulator within Canada.

In our June 2005 report, *Falling Behind: Answering the Wake-Up Call – What Can Be Done To Improve Canada's Productivity Performance?*, the Committee noted that smart regulation is needed to ensure the productivity growth that is needed for our future prosperity. We believe that the regulatory burden in Canada may be creating a competitive disadvantage in a number of areas, and that this burden must be minimized. We will be exploring the issue of internal barriers to trade – and any associated regulatory burdens – during a forthcoming roundtable discussion. With respect to securities regulation, however, we believe that there is an urgent need to act.

Forty years have passed since discussions about a single securities regulator began, and Canada is not appreciably closer today to meeting that goal. The Committee believes that the current system of securities regulation is inconsistent with our productivity goals, our goal of seeking to be a leader among the G-8 nations, and our goal of adapting to the changing environment faced by regulators, capital market participants and countries operating in the international marketplace. While discussions over time have focused, to some extent, on where such a regulator should be located, we believe that the United States provides a model: the Securities and Exchange Commission is located in the federal capital region of the District of Columbia. It is from this perspective that the Committee recommends that:

13. The federal government take a leadership role and invite provincial/territorial governments and Canada's securities commissions to meet expeditiously with a view to establishing a common securities regulator no later than 30 June 2007. In the interim, efforts to harmonize securities regulation should be accelerated.

The regulator should be located in the National Capital Region.

B. Hedge Funds

The Committee received limited information on hedge funds which, as indicated by Figure 27 in Chapter 2, are growing quickly as an investment vehicle. We are aware of a number of recent media reports regarding hedge funds losses, and are struck by what appears to be a relative lack of regulation in this area alongside more complex and – typically – more aggressive and active investment strategies. This seeming lack of regulation is particularly troubling for us given the value of money in hedge funds.

The Committee supports the Alternative Investment Management Association Limited's assertion to us that "the term 'hedge fund' covers a very diverse field of organizations and behaviour that defy any simple definition … ." The organization noted that hedge funds are generally associated with "sophisticated clients who regularly invest relatively large sums of money," and itemized the benefits that such funds can provide to investors and financial markets.

The Committee was informed by the Alternative Investment Management Association Limited that, "[a]s recently as 1999, the Canadian (hedge fund) market was made up of less than 50 hedge funds with roughly $2.5 billion in managed assets. By June 2004, the market had grown to approximately 190 hedge funds and hedge fund-related products with $26.6 billion in assets. … Canadian pension plan assets represent a significant amount of the funds invested in hedge funds … ." The organization also indicated that hedge funds that offer their securities in Canada or to Canadian residents must comply with regulations intended to: maintain the integrity of the Canadian financial market; protect investors; and respect privacy requirements and reporting obligations under anti-money laundering and anti-terrorist financing legislation.

The Committee's focus in this report is consumer protection in the financial services sector, and recommendations that might be implemented by the federal government in order to protect consumers better. Regarding hedge funds, we are particularly concerned about the increased involvement of the "retail market" – or general investing public – in purchasing hedge funds which, historically, were marketed to high-net-worth and institutional investors, or what is known as the "exempt market." Although we understand that hedge funds targeting the retail market have tended to be relatively more regulated than those intended for the exempt market, we – like the Investment Dealers Association of Canada – have concerns, and we believe that there are deficiencies that must be corrected.

In the Committee's view, these deficiencies include, but are not limited to: disclosure of information; conflicts of interest; marketing practices; registration requirements; and the extent to which prospectus exemptions and filing exemptions may be used by hedge funds. We also observe that principal-protected notes, which are perhaps the fastest growing alternative investment product in Canada, are not protected by the CDIC in the event that the financial institution that issued them becomes insolvent. We are also concerned that these notes may be associated with aggressive practices to generate needed returns.

The report *Regulatory Analysis of Hedge Funds*, which was issued by the Investment Dealers Association of Canada on 18 May 2005, was brought to the Committee's attention. In the report, the IDA shares its view that "there should be a review of provincial laws, regulations and approaches and, if the regulatory tools are not available, development of amendments that will bring hedge fund products being offered to the retail investor fully within the regulatory system."

The Committee fully endorses the IDA's view in this regard, believing that this area is one in which consumers increasingly need enhanced protection. We are also aware that, by 1 February 2006, certain hedge fund managers were required to register with the U.S. Securities and Exchange Commission, a requirement that flowed from a September 2003 report highlighting concerns about investor protection in light of hedge fund growth. From this perspective, the Committee recommends that:

14. The federal government appoint an eminent person to undertake a review of hedge funds. This review should include a focus on appropriate regulatory oversight, and should be tabled in Parliament no later than 31 March 2007.

Finally, the Committee believes that many of the new financial products may be somewhat difficult to understand, particularly for consumers who have limited financial education. One product that may not be readily and completely understood is income trusts, a subject about which we held hearings in fall 2005 in the course of another study. Since our hearings on this topic were not exhaustive, we intend to consider whether additional study and a report by us are required.

INTEGRATED MANAGEMENT ENFORCEMENT TEAMS

Witnesses raised a number of financial services enforcement issues with the Committee. One particular enforcement mechanism, however, involved Integrated Management Enforcement Teams (IMETs): who they are; what they do; and what they need to do a better job.

The Royal Canadian Mounted Police (RCMP) informed the Committee that the IMET "initiative has strengthened the law enforcement community's ability to detect, investigate and deter capital markets fraud by focusing resources on the investigation and prosecution of the most serious corporate frauds and market illegalities. … We are well on our way to … ensuring investors that Canada's markets are safe and secure."

In its appearance before the Committee, the RCMP indicated that there were 7 active project investigations and 26 "somewhat less serious" active investigations; the capitalization of the companies at risk was estimated at $55 billion. The RCMP said that there is a fraud component to virtually all of the cases.

The Committee was also told, however, that "[s]ome would describe this as a target-rich environment. … There are more cases than (the RCMP) can deal with." We were informed that, since one full team is allocated to each project status investigation, the likely result is that IMET managers may have to "turn away some complaints." Nevertheless, the RCMP also indicated that "the mandate … of the IMETs is very narrow in terms of the large sphere of white collar crime, and the program is properly resourced for what we are currently attempting to do." The RCMP added that "[t]he bigger issue is the commercial crime sections. … I would not be completely honest if I said that we do not need more resources on the commercial crime side."

In discussing the success of recent *Criminal Code* amendments regarding capital market offences – specifically, those with respect to insider trading, production orders and concurrent jurisdiction – the RCMP indicated that it is too early to assess the extent to which the amendments have had the intended effect. Consequently, it is premature to suggest additional amendments.

The Committee believes that, in some sense, criminal prosecution is the ultimate form of consumer protection. Certainly, during our 2003 study of investor confidence, we were concerned about the impact on investor confidence of the "corporate scandals" that were occurring at that time. For this reason, in our June 2003 report, *Navigating Through "The Perfect Storm": Safeguards To Restore Investor Confidence*, we recommended that:

> The federal government review current legislative and regulatory provisions regarding fraud, insider trading and other offences, including the adequacy of any penalties, with a view to implementing any needed changes as expeditiously as possible. It should also examine the extent to which existing procedures and resources are adequate to ensure that instances of corporate corruption are properly prosecuted.

In that report, the Committee also noted that Bill C-46, An Act to amend the Criminal Code (capital markets fraud and evidence-gathering), had been introduced in the House of Commons as the Committee's report was being finalized. As well, the report discussed the 2003 federal budget announcement that up to $30 million annually over a five-year

period would be allocated to fund co-ordinated national enforcement units to strengthen investigation and prosecution of the most serious instances of corporate fraud and market illegality. This concept was also noted in the 2002 Speech from the Throne. Moreover, mention was made of an RCMP RECOL (Reporting Crime On-Line) Centre to provide a single point of entry to lodge a complaint concerning fraud and to have it directed to the appropriate law enforcement agency for action. We support the Integrated Management Enforcement Team initiative, but believe that greater support is needed: financial support and support in the form of a sufficiently broad range of skills. For this reason, the Committee recommends that:

15. The federal government provide the necessary financial support for the Integrated Management Enforcement Teams and ensure that the teams include the appropriate number and mix of legal, regulatory, accounting, business and other skills needed to investigate corporate fraud and market illegalities.

As the Committee noted in its June 2003 report, in addition to *Criminal Code* offences, the *Canada Business Corporations Act* has provisions regarding insider trading. Moreover, provincial/territorial securities commissions have both penalties and powers, including ordering repayment when investors lose money because of improper conduct, and giving investors in the secondary market a simple procedure for suing companies, directors, officers, underwriters and experts that make misleading or untrue statements or that fail to give full and timely information. The Office of the Superintendent of Financial Institutions also has certain authorities in respect of federally regulated financial institutions.

During our 2003 hearings, some of our witnesses discussed enforcement. The Investment Dealers Association of Canada advocated the delegation of certain enforcement powers to a specialized, integrated capital markets investigation unit as well as special courts to address lengthy, complex white-collar crimes. Another witness, Mr. Peter Dey, suggested that the most effective way to improve investor confidence could be significant sanctions for those who violate securities rules. In his view, the associated publicity could do more to improve investor confidence than all of the regulations that could be passed. The British Columbia Securities Commission spoke about the three-legged stool of deterrence in securities markets: regulatory enforcement or regulation generally; civil liability; and criminal enforcement. The Committee also commented on testimony we heard in the United States about the impact of televised “perp walks” on investor confidence.

At that time, the Committee supported enforcement, believing that legislation to protect investors does not lead to the highest possible levels of confidence if instances of insider trading and other violations are not suitably punished. We argued then that the political will is needed to prosecute offenders with appropriate penalties, and adequate resources must be devoted to ensure compliance with legislative and regulatory requirements.

The Committee continues to support the prosecution of wrongdoing, with adequate resources, and re-iterates a portion of our earlier recommendation. We believe that a key aspect of consumer protection is punishing those who compromise the confidence placed in them by consumers of financial services. Therefore, the Committee recommends that:

16. The federal government examine existing procedures and increase resources to ensure more effective prosecution of corporate corruption.

SELF-REGULATORY ORGANIZATIONS

Witnesses presented the Committee with a variety of views on the issue of self-regulatory organizations: some supportive; some not; and some focussed on the potential conflict of interest.

In support of self-regulation, the Investment Dealers Association of Canada told the Committee that "the rationale for self-regulation is that it brings to the development of policy the expertise of industry people who are close to the markets, who have the knowledge of how things work, who can provide practical solutions and achieve the regulatory purpose without undue cost and collateral damage. … [S]elf-regulatory organizations are the channel by which (policy development) is achieved. … The issue is that self-regulation by its nature inherently has conflicts of interest. That is obvious. The question is, 'What checks and balances exist to ensure that public interest always takes precedence over the interest of members?'" The Association continued by noting public directors, governance committees and regulator approval of its policies as illustrations of its checks and balances.

The Investment Dealers Association of Canada also asked for enhanced enforcement powers that it believes are needed to enable it to do its job fully. In the Association's view, "[e]nforcement is the key. If you do not have strong enforcement, you do not have effective regulation. Strong enforcement is critical for maintaining investor confidence. People have to do the 'perp walk'." In particular, the Association argued that it needs to be able to: subpoena witnesses who are not employees; subpoena documents; continue to pursue employees who have left the industry; and appoint a monitor when a firm is close to, but is not yet, bankrupt.

The inherent conflict of interest with self-regulatory organizations was also noted by the Small Investor Protection Association, which argued that self-regulation works for an industry; these organizations should not, however, have a primary mandate for investor protection. This view was supported by the Canadian Association of Retired Persons, which posed a question: "Can an industry regulate itself and at the same time protect all the elements that go into the regulation of that industry?"

Appearing on his own behalf, Mr. Robert Kyle told the Committee that "(the investing public is) not confident that complaints will always be handled in an objective manner under a system of self-regulation. … When Canadian citizens witness what they believe to be a crime, they will call the police. When an investor feels they have been victimized, they will logically contact the organization empowered to enforce securities law, in this case the securities commissions. … The statutory regulators will send the aggrieved investor to either the Investment Dealers Association of Canada or the Mutual Fund Dealers Association of Canada – … the very same association that represents the securities dealer that the investor has a complaint against. It is then that the association will make a determination as to whether the investor's claim has merit. In all cases, their determination will not result in any charges being laid for breaches of securities legislation or the Criminal Code by either the IDA or the MFDA. … The SROs do not have the ability to administer securities legislation or the Criminal Code … ."

Mr. Kyle continued by indicating that "[u]ltimately, a system run by the banks and the dealers themselves is not one people will be comfortable with. … The system is not set up for the investor. It is set up for the industry. … [E]very aspect of it is co-opted by the industry. … Court is one avenue, but it is a very expensive route that most cannot afford. We have a system where governments have downloaded or … abrogated their responsibility from the securities commissions themselves to the private authority. … If investors feel that they have been victimized and that it might be contrary to the law – the law being the Criminal Code or the securities legislation – who determines that for them? They never get the opportunity, because the private authority does not have the authority to do that. … It is unfair to expect (the MFDA and the IDA to regulate the industry) when (they do not have) the tools required to do it. "

The Committee supports the view of witnesses who believe that perceived conflicts of interest exist with respect to self-regulatory organizations. We also, however, recognize the efforts taken by such organizations to mitigate, if not eliminate, this perception. Earlier, we mentioned the importance of the key principles of independence and transparency. We believe that those concepts also have application here. In our view, perceived conflicts of interest are reduced when a board of directors has a significant proportion of independent directors and when there is transparency, including with respect to the appointment of directors and the compensation of financial services professionals. It is from this perspective that the Committee recommends that:

17. **The federal government take a leadership role and invite provincial/territorial governments and representatives of self-regulatory organizations – including the Investment Dealers Association of Canada and the Mutual Fund Dealers Association of Canada – to meet with a view to ensuring that such organizations operate in a manner that minimizes conflicts of interest and that ensures protection for the consumers of financial services.**

THE COST OF INSURANCE

The Committee's witnesses made a number of comments about insurance: the cost; the availability; and the turnaround in the industry.

The Canadian Federation of Independent Business told the Committee that some property and casualty premiums were tripling or quadrupling, some businesses were experiencing reduced coverage and, "worst of all, some businesses were not able to get insurance for any amount of money." As well, other changes were being made without notification being given to the policy holder. The Federation's members identified insurance as the number one input cost having a significant impact on their business: "Insurance costs significantly outweigh bank service charges across the country." The Federation advocated government investigation into the insurance industry, notably for business insurance, and argued that "a voluntary code of conduct coming out of the insurance industry would be a very good move at this point in time, … ."

The Committee was informed by the Insurance Bureau of Canada that "[t]he last few years … were not particularly pleasant for anyone involved in (the property and casualty) industry. The good news is that that period is clearly behind (the industry) and (it has) returned to a period of financial health, which is encouraging strong competition and price stability amongst (the Bureau's) members."

This turnaround in the industry was also mentioned by the Insurance Brokers Association of Canada, which said that "premiums (are) generally on a downward trend, while capacity and availability has been on an upward trend for the past several years. … (The property and casualty industry has) definitely turned a corner in the cycle." That being said, the Association also noted that "no amount of industry profitability will ever put an end to availability or affordability issues on some lines of insurance. Certain types of risk because of their very nature are likely to remain difficult to insure."

The Insurance Bureau of Canada also told the Committee that commercial insurance premiums have fallen by about 2%, that drivers in Atlantic Canada, Ontario and Alberta have benefited from $1.4 billion in premium savings, and that homeowners insurance premiums have levelled off and, in some cases, started to fall. As well, the Bureau pointed out that "the percentage of (personal) disposable income that (is) spent on insurance … has not changed drastically from the approximately 2 per cent spent in 1989." From the perspective of businesses, we were told that "insurance as a percentage of operating profits for Canadian businesses … has not changed drastically over the last 15 years. … [I]n 1989, it was about one quarter of 1 per cent, and in 2003, it rose to one third of 1 per cent."

The Committee understands that the insurance industry appears to be healthier than in recent years, with perhaps reduced consumer concerns about access and affordability. Nevertheless, like access to credit, we believe that access to insurance helps to ensure that

individuals and businesses can participate meaningfully in society, with reduced concerns about the impact of unforeseen events on them. We are mindful of the significant cost of insurance in some cases, and believe that high costs limit both individual and business prosperity. In an effort to ensure that consumers of insurance products do not experience significant accessibility and cost concerns in the future, the Committee recommends that:

18. Industry Canada and the Financial Consumer Agency of Canada work with representatives of the insurance industry on an ongoing basis with a view to ensuring that insurance products meet the needs of Canadians and Canadian businesses in terms of availability, cost and coverage.

Earlier, the Committee noted its support for the efforts of the Financial Consumer Agency of Canada in providing information on its website that allows consumers to compare certain financial products in order to select the financial services provider and product that are best suited to their needs. We believe that this service has been invaluable to many consumers, and is an efficient way of enabling better decision making. In our view, there is a need for a similar service to be provided to consumers with respect to insurance providers and products. From this perspective, the Committee recommends that:

19. The Financial Consumer Agency of Canada work with stakeholders to gather – and update continuously – information that would allow consumers to compare insurance products in order to identify the insurance provider and the insurance product that is best suited to their needs. This information should be available in a range of formats, including electronically.

BROKER COMPENSATION

Witnesses raised a number of issues related to the compensation received by certain financial services professionals with whom they do business: investment dealers; insurance brokers; and the issue of commissions.

With respect to investment dealers, the Investment Funds Institute of Canada mentioned a working group addressing enhanced disclosure and raised a number of questions: what are the potential conflicts with your dealer? What is the representative paid? What is the dealer paid? The Institute expressed support for clear and effective disclosure with respect to mutual funds, and other products.

Regarding property and casualty insurance broker compensation, the Insurance Brokers Association of Canada told the Committee that compensation practices vary from province to province and from insurer to insurer. Nevertheless, the “general rule is that

most brokers in Canada are compensated on a sales commission basis with the potential for a contingent commission based on profit."

Moreover, the Insurance Brokers Association noted that "[s]ince January 1 (2005) Ontario brokers have been voluntarily disclosing to their (policy holders) the commission rates as well as the financial involvement by insurers for each of those with whom they deal. Brokers in Nova Scotia also provide this information to insurance consumers upon request. … [B]rokers in other provinces are contemplating similar measures."

Finally, the Insurance Brokers Association also mentioned the Insurance Bureau of Canada's Code of Consumer Rights and Responsibilities. The Bureau told us that "[a] consumer can go into any insurance company and see their full range of contingent commissions, regular commissions and their full range of compensation to their distribution force. … (Moreover,) almost every property and casualty insurance company's website (contains) an indication of the percentage of compensation and fixed compensation they pay to a broker with which they have a relationship."

The Committee is aware of concerns about how compensation is paid to dealers and brokers, and how the advice that they give consumers can be affected by their compensation arrangements. To some extent, these types of questions were raised in the investment context during our 2003 hearings related to investor confidence. We believe that financial services professionals must always – as their first priority – have the best interests of their clients in mind. They must not be faced with incentives to sell more than the consumer wants and needs, or to sell the consumer a particular product, perhaps from a particular source.

Earlier, the Committee mentioned transparency. The issue of disclosure has also been raised at various points throughout this report. In essence, we feel that dealers and brokers must be compensated in a manner that provides an incentive to know their client and to focus on that client's needs rather than on their own compensation. We also believe that, in the interests of transparency, consumers should have easy access to the type of compensation information that will enable them to identify the financial services professional with whom they wish to do business. For this reason, the Committee recommends that:

20. The federal government, together with provincial/territorial governments as required, work with organizations representing investment and insurance professionals to ensure that public information is readily available on such topics as: commission rates; the proportion of fixed compensation; and contingent commissions.

CHAPTER 4: CONCLUSION

In virtually every study we undertake and virtually every issue we address, the Committee is concerned about consumers and businesses: how do the actions, institutions and measures we examine affect our national economy, our productivity and competitiveness, and our desire for improved prosperity and a higher standard of living for all citizens and all businesses.

The financial services sector plays a vital role in the daily lives of Canadians, in the growth of Canadian businesses and in the prosperity of the Canadian economy. It is important that Canadians and Canadian businesses be well-served by the financial services sector and be protected against any abuses occurring within it. Moreover, the financial services sector itself must be strong and healthy.

In our 1998 report, *A Blueprint for Change: Response to the Report of the Task Force on the Canadian Financial Services Sector*, the Committee said: "Consumers are entitled to a competitive marketplace, accessible and effective redress mechanisms, clear information that is easily understood with full and timely disclosure, a marketplace with non-coercive sales practices and privacy protection for personal information."

Clearly, the Committee believes in protecting the consumers of financial services. We also feel, however, that the proper balance between rights and protections for consumers on the one hand, and rights and protections for financial institutions on the other hand, must be struck. In our view, the recommendations we make in this report will help to ensure the appropriate balance.

Implementation of the Committee's recommendations would increase the protection of consumers of financial services by providing them with more information and education, a streamlined dispute-settlement process and safeguards respecting their personal information, among other benefits. Moreover, it would increase the protection of financial institutions by helping to ensure a higher level of efficiency and effectiveness, as well as the transparency and accessibility that consumers – their clients – desire.

The Committee felt that, approximately five years after the provisions of Bill C-8, An Act to establish the Financial Consumer Agency of Canada and to amend certain Acts in relation to financial institutions, came into force, there was a need to determine whether the agenda had been completed: whether the protections that were envisioned in 2001 were having the intended effect. We found that while some measures have worked extremely well, there is – as is to be expected – room for improvement with respect to others. We are confident that the changes we recommend will have the intended effect of increased consumer protection within the financial services sector, a sector that is characterized by perhaps the two most fundamental requirements for consumer

protection: a competitive sector and a sector with a high degree of solvency. Our recommendations would help to ensure that the agenda for consumer protection is completed.

APPENDIX A: WITNESSES

Name of Organization	Name of Witness	Date of Appearance
Alternative Investment Management Association Limited	**James McGovern**, Chairman **Gary Ostoich,** Legal Counsel	June 8, 2005
As an individual	**Claude Gingras**, Legal Advisor, retired	April 14, 2005
As an individual	**Robert Kyle**	May 4, 2005
Canada Deposit Insurance Corporation	**Ronald N. Robertson**, Chairman of the Board **Jean Pierre Sabourin**, President and Chief Executive Officer	February 9, 2005
Canadian Association of Retired Persons	**Bill Gleberzon**, Co-Director of Government & Media Relations	April 14, 2005
Canadian Bankers Association	**Raymond J. Protti,** President and Chief Executive Officer **Terry Campbell**, Vice-President, Policy **Caroline Hubberstey**, Director, Public and Community Affairs	April 21, 2005
Canadian Bankers Association	**Louise Bourassa**, Senior Vice-President, Administrative Services, Laurentian Bank of Canada **Terry Campbell**, Vice-President, Policy	October 27, 2005
Canadian Federation of Independent Business	**Catherine Swift**, President and Chief Executive Officer **André Piché**, Director of National Affairs	February 17, 2005
Canadian Institute of Actuaries	**Charles McLeod,** President	November 3, 2005
Canadian Life and Health Insurance Association	**James Brierley,** Chairman, President, Munich Re Canada **James S. Witol,** Vice-President, Taxation and Research	November 3, 2005
Canadian Life and Health Insurance Association	**Gregory R. Traversy**, President **James S. Witol,** Vice-President, Taxation and Research	May 5, 2005
Canadian Life and Health Insurance Compensation Corporation	**Gordon M. Dunning**, President and Chief Executive Officer	February 17, 2005
Canadian Life and Health Insurance OmbudService	**Gilles Loiselle**, Chair **Barbara Waters**, General Manager	March 10, 2005

Canadian Payday Loan Association	**Norman J.K. Bishop**, Board Secretary	October 27, 2005
Canadian Payments Association	**Pierre Roach**, Vice-President, Payment Services **Doug Kreviazuk**, Vice-President, Policy and Research	October 27, 2005
Centre for the Financial Services OmbudsNetwork	**Huguette Labelle**, Chair and Independent Director **Pierre Gravelle**, Chief Executive Officer	March 9, 2005
Competition Bureau	**Sheridan Scott**, Commissioner of Competition **Gaston Jorré**, Senior Deputy Commissioner of Competition, Mergers Branch **Sally Southey**, Assistant Commissioner, Communications Branch	February 10, 2005
Credit Union Central of Canada	**Jack Smit**, Chairperson, Board of Directors **Joanne De Laurentiis**, President and Chief Executive Officer	April 13, 2005
Department of Finance	**Gerry Salembier**, Director, Financial Institutions Division **Beth Woloski**, Chief, Consumer Issues, Financial Institutions Division **Manuel Dussault**, Senior Economist, Consumer Issues, Financial Institutions Division **David Smith**, Economist, Consumer Issues, Financial Institutions Division	November 18, 2004
Department of Finance	**Gerry Salembier**, Director, Financial Institutions Division, Financial Sector Policy Branch **Diane Lafleur**, Director, Financial Sector Division, Financial Sector Policy Branch **Beth Woloski**, Chief, Consumer Issues, Financial Institutions Division, Financial Sector Policy Branch **Terry Winsor,** Chief, Intergovernmental Issues, Financial Sector Division, Financial Sector Policy Branch	May 5, 2005
Equifax Canada Inc.	**Richard A. Cleary**, President **Joel Heft**, Vice-President, Legal Counsel and Chief Privacy Officer	April 13, 2005
Financial Consumer Agency of Canada	**Bill Knight**, Commissioner **Susan Murray,** Director, Consumer Education and Public Affairs	February 9, 2005
Financial Consumer Agency of Canada	**Susan Murray**, Director, Consumer Education and Public Affairs	October 27, 2005
General Insurance OmbudService	**Lea Algar**, Chairperson **Pierre Meyland**, Independent Director, Québec	March 10, 2005

Industry Canada	**Michael Jenkin**, Director General, Office of Consumer Affairs	May 5, 2005
Insurance Brokers Association of Canada	**Ken Orr,** Chair of the Board **Francesca Iacurto**, Director of Public Affairs	April 21, 2005
Insurance Bureau of Canada	**Randy Bundus,** Vice-President and General Counsel	November 3, 2005
Insurance Bureau of Canada	**Stanley I. Griffin**, President and Chief Executive Officer **Mark Yakabuski**, Vice-President, Federal Affairs and Ontario	April 21, 2005
Investment Dealers Association of Canada	**Joseph J. Oliver**, President and Chief Executive Officer	April 14, 2005
Investment Dealers Association of Canada	**Paul Bourque**, Senior Vice-President, Member Regulation **Louis Piergeti**, Vice-President, Financial Compliance	June 8, 2005
Investment Funds Institute of Canada	**Tom Hockin**, President and Chief Executive Officer	April 14, 2005
Mutual Fund Dealers Association of Canada	**Larry M. Waite**, President and Chief Executive Officer	April 14, 2005
Office of the Privacy Commissioner of Canada	**Heather Black**, Assistant Privacy Commissioner **Patricia Kosseim**, General Counsel **Anne Rooke**, Deputy Director General, Investigations and Inquiries Branch	February 16, 2005
Office of the Superintendent of Financial Institutions	**Nick Le Pan**, Superintendent	February 10, 2005
Ombudsman for Banking Services and Investments	**Michael Lauber**, Ombudsman and Chief Executive Officer **Peggy-Anne Brown**, Chair of the Board of Directors	March 9, 2005
Ombudsman for Banking Services and Investments	**David Agnew,** Ombudsman and Chief Executive Officer **Brigitte Boutin,** Deputy Ombudsman	September 29, 2005
Ontario Securities Commission	**David Brown**, Chair **Wendy Dey**, Director Communications	June 16, 2005
Option consommateurs	**Isabelle Durand**, Counsel, responsible for budget services **Jacques St-Amant**, Analyst	May 4, 2005

Property and Casualty Insurance Compensation Corporation	**Paul Kovacs,** President and Chief Executive Officer **Jim Harries**, Vice-President, Operations	May 4, 2005
Public Interest Advocacy Centre	**Sue Lott,** Counsel	February 16, 2005
Reinsurance Research Council of Canada	**André Fredette,** Chair	November 3, 2005
Royal Canadian Mounted Police	**Chief Superintendent Peter M. German**, Director General, Financial Crime **Superintendent J.R. (John) Sliter**, Director, Integrated Market Enforcement Branch, Federal and International Operations	May 18, 2005
Royal Canadian Mounted Police	**Chief Superintendent Peter M. German**, Director General, Financial Crime **Superintendent J.R. (John) Sliter**, Director, Integrated Market Enforcement Branch, Federal and International Operations	June 16, 2005
Small Investor Protection Association	**Stan I. Buell**, Founder and President	April 14, 2005
TransUnion of Canada Inc.	**Ken Porter**, President **Chantal R. Banfield**, General Counsel	April 13, 2005

APPENDIX B: CONTACT INFORMATION

1) Financial Consumer Agency of Canada

Telephone
(Information officers are available from Monday to Friday, 8:30 a.m. to 6:00 p.m., Eastern Time)

1-866-461-FCAC (3222) (toll-free, English)
1-866-461-ACFC (2232) (toll-free, French)
613-996-5454 (Ottawa area)

Facsimile

1-866-814-2224 (toll-free)
613-941-1436 (Ottawa area)

Mail

Financial Consumer Agency of Canada
427 Laurier Avenue West, 6th floor
Ottawa, ON K1R 1B9

Internet

http://www.fcac-acfc.gc.ca

2) Ombudsman for Banking Services and Investments

Telephone

1-888-451-4519 (toll-free)
416-287-2877 (Toronto area)

Facsimile

1-888-422-2865 (toll-free)
416-225-4722 (Toronto area)

Mail

OBSI
P.O. Box 896
Station Adelaide
Toronto, ON M5C 2K3

Internet

http://www.obsi.ca

General Insurance OmbudService

Telephone	1-877-225-0446 (toll-free)
Mail	GIO 10 Milner Business Court Suite 701 Toronto, ON M1B 3C6
Internet	http://www.gio-scad.org

Canadian Life and Health Insurance OmbudService

Telephone	1-888-295-8112 (toll-free, English) 1-866-582-2088 (toll-free, French) 416-777-9002 (Toronto area, English) 514-282-2088 (Montreal area, French)
Facsimile	416-777-9750
Mail	CLHIO 20 Toronto Street Suite 710 Toronto, ON M5C 2B8
Internet	http://www.clhio.ca

Even though the Centre for the Financial Services OmbudsNetwork has been wound up, the following contact information continues to give access to the consumer redress system:

Telephone	1-866-538-3766 (toll-free, English) 1-866-668-7273 (toll-free, French) 416-777-2043 (Toronto area, English or French)
Internet	http://www.cfson-crcsf.ca/

SÉNAT SENATE

CANADA

LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS DANS LE SECTEUR DES SERVICES FINANCIERS :

UNE TÂCHE INACHEVÉE

Rapport du
Comité sénatorial permanent des banques et du commerce

L'honorable Jerahmiel S. (Jerry) Grafstein, c.r., président
L'honorable W. David Angus, c.r., vice-président

et les honorables sénateurs

Michel Biron
John Trevor Eyton
D. Ross Fitzpatrick
Yoine Goldstein
Mac Harb
Céline Hervieux-Payette, C.P.
Paul J. Massicotte
Michael A. Meighen, c.r.
Wilfred P. Moore, c.r.
David Tkachuk

Juin 2006

This document is available in English.

* * *

Le présent rapport et les délibérations du comité peuvent être consultés en ligne en visitant *www.senate-senat.ca/bancom.asp.*

Des copies de ces documents sont aussi disponibles en communiquant avec la Direction des comités du Sénat au (613) 990-0088 ou par courriel à *banking_banques@sen.parl.gc.ca.*

LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS
DANS LE SECTEUR DES SERVICES FINANCIERS :

UNE TÂCHE INACHEVÉE

Juin 2006

MEMBRES

L'honorable sénateur Jerahmiel S. (Jerry) Grafstein, c.r., président

L'honorable sénateur W. David Angus, c.r., vice-président,

et les honorables sénateurs :

Michel Biron
John Trevor Eyton
D. Ross Fitzpatrick
Yoine Goldstein
Mac Harb
* Daniel P. Hays (ou Joan Fraser)
Céline Hervieux-Payette, C.P.
* Marjory LeBreton, C.P. (ou Gerald J. Comeau)
Paul J. Massicotte
Michael A. Meighen, c.r.
Wilfred P. Moore, c.r.
David Tkachuk

** Membres d'office du Comité*

Autres sénateurs ayant participé à cette étude :

Les honorable sénateurs Tommy Banks, Maria Chaput, Leonard J. Gustafson, James F. Kelleher, c.r., C.P., Donald H. Oliver, c.r. and Madeleine Plamondon.

Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement :
June Dewetering, analyste principale intérimaire
Philippe Bergevin, analyste
Sheena Starky analyste

Direction des Comités :
Matthieu Boulianne, adjoint administratif

Personnel employé à l'étude à la 1ère session de la 38ième législature :
Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement :
Jean Dupuis, Analyst
Direction des Comités :
Gérald Lafrenière, greffier
Nicole Bédard, adjointe administrative

Greffier du comité
Dr Line Gravel

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi, 2 mai 2006 :

L'honorable sénateur Grafstein propose, appuyé par l'honorable sénateur Joyal, C.P.,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à examiner, pour en faire rapport, les questions concernant les consommateurs dans le secteur des services financiers, et en particulier les aspects suivants :

- l'effet des lois et des initiatives fédérales visant la protection des consommateurs dans le secteur des services financiers;
- le rôle, la structure de gouvernance et l'efficacité des organismes (notamment des organismes de surveillance/de réglementation et d'autoréglementation), des ombudsmans et des autres intervenants qui veillent à la protection des consommateurs et à la supervision dans le secteur des services financiers;
- les taux du crédit à la consommation et les agences d'évaluation du crédit;
- tout autre aspect connexe;

Que les documents et témoignages recueillis à ce sujet au cours de la trente-huitième législature et tout autre document parlementaire et témoignage pertinent concernant ledit sujet soient renvoyés à ce Comité;

Que le Comité soumette son rapport final au Sénat au plus tard le 30 juin 2006 et qu'il conserve jusqu'au 31 juillet 2006 tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Paul C. Bélisle

TABLE DES MATIÈRES

RECOMMANDATIONS i

CHAPITRE 1 : INTRODUCTION 1

CHAPITRE 2 : L'ÉTAT DE LA SITUATION : Les protections dont bénéficie actuellement le consommateur de services financiers 5

INTRODUCTION 5

MESURES DE PROTECTION DES CONSOMMATEURS: INSTITUTIONS DE DÉPÔT 7

A. Le rôle du gouvernement fédéral et de ses organismes 7

1. Agence de la consommation en matière financière du Canada 7
2. Bureau du surintendant des institutions financières 10
3. Société d'assurance-dépôts du Canada 11
4. Ministère des Finances 12
5. Bureau de la concurrence 12
6. Banque du Canada 15
7. Commissariat à la protection de la vie privée du Canada 15

B. Le rôle de l'industrie 17

1. Introduction 17
2. Centre du Réseau de conciliation du secteur financier 18
3. Ombudsman des services bancaires et d'investissement 24
4. Agences d'évaluation du crédit 27

MESURES DE PROTECTION DES CONSOMMATEURS : PLACEMENTS 29

A. Rôle du gouvernement fédéral et de ses agences 29

B. Rôle de l'industrie 33

1. Commissions des valeurs mobilières 33
2. Association canadienne des courtiers de fonds mutuels 34
3. L'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières 36
4. L'Institut des fonds d'investissement du Canada 41

MESURES DE PROTECTION DES CONSOMMATEURS : LE SECTEUR DES ASSURANCES 43

A. Le rôle du gouvernement fédéral et de ses agences 43

B. Le rôle du secteur 44

1. Service de conciliation des assurances de personnes du Canada..... 44
2. Service de conciliation en assurance de dommages 45
3. Société canadienne d'indemnisation pour les assurances de personnes ... 47
4. Société d'indemnisation en matière d'assurances IARD..... 50

CHAPITRE 3 : NOTRE VISION : Comment doit-on, d'après le Comité, protéger les consommateurs de services financiers 53

INTRODUCTION 53
SENSIBILISATION ET INFORMATION DES CONSOMMATEURS 55
RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS..... 58
ACCESSIBILITÉ ET COÛT DU CRÉDIT 66
AUTRES FRAIS..... 69
PRÉOCCUPATIONS RELATIVES AUX COMPTES BANCAIRES ET À L'ENCAISSEMENT DES CHÈQUES 70
SUCCURSALES BANCAIRES..... 72
LIBELLÉ DES CONTRATS..... 76
FOURNISSEURS DE SERVICES FINANCIERS PARALLÈLES 77
CONFIDENTIALITÉ ET EXACTITUDE DES RAPPORTS DE SOLVABILITÉ..... 81
LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS ET LES INSTITUTIONS DE DÉPÔT 85
PROTECTION DES DÉPÔTS, DES PLACEMENTS ET DE L'ASSURANCE 87
RÉGLEMENTATION DU COMMERCE DES VALEURS MOBILIÈRES 90
A. Un organisme commun de réglementation des valeurs mobilières 90
B. Fonds de couverture..... 93
ÉQUIPES INTÉGRÉES DE LA POLICE DES MARCHÉS FINANCIERS 95
ORGANISMES D'AUTORÉGLEMENTATION..... 98
COÛT DE L'ASSURANCE..... 100
RÉMUNÉRATION DES COURTIERS..... 101

CHAPITRE 4: CONCLUSION 105
ANNEXE A: TÉMOINS..... 107
ANNEXE B: RENSEIGNEMENTS..... 111

Veuillez noter que les recommandations qui figurent dans le présent sommaire doivent être lues dans le contexte du raisonnement énoncé dans le corps du rapport. Pour savoir à quelle partie du rapport chacune se rapporte, il suffit de se reporter au numéro de page indiqué à la fin de la recommandation.

RECOMMANDATIONS

1. **Que le gouvernement fédéral, en partenariat avec les ministères provinciaux et territoriaux de l'Éducation, l'Agence de la consommation en matière financière du Canada, les établissements d'enseignement, les organismes de défense des consommateurs et d'autres intervenants, élabore un modèle de programme d'enseignement qui dispense une instruction sur toute la gamme des enjeux de consommation, y compris en matière financière.**

   Dans l'élaboration du programme d'enseignement, il faudrait envisager de fournir une information et une instruction qui :

   - **soient adaptées aux diverses circonstances et situations financières;**
   - **puissent être données par une diversité d'établissements et d'organismes;**
   - **puissent être comprises tout au long de la vie, depuis les premiers niveaux de l'enseignement primaire jusqu'à l'enseignement postsecondaire et au-delà.** ***(page 57)***

2. **Que le gouvernement fédéral augmente les ressources financières de ses ministères et organismes afin qu'ils puissent mieux assumer leurs fonctions d'éducation et d'information des consommateurs, surtout en ce qui concerne le secteur des services financiers.**

   En outre, au moment de déterminer les dépenses servant au calcul de la cotisation de base des institutions financières réglementées par l'Agence de la consommation en matière financière du Canada, le commissaire de l'Agence doit veiller à ce que les dépenses suffisent à l'Agence pour répondre à la demande actuelle et prévue de ses produits et services et pour accomplir son mandat.

   Les ministères et organismes fédéraux ainsi que l'Agence de la consommation en matière financière du Canada doivent analyser régulièrement leurs activités d'information et d'éducation dans le domaine des services financiers pour vérifier qu'elles répondent toujours aux besoins des consommateurs. De plus, des évaluations semblables doivent être menées par une entité indépendante à intervalles périodiques. Les changements nécessaires par suite des auto-évaluations et des évaluations indépendantes devront être apportés au plus vite. ***(page 58)***

3. Que le gouvernement fédéral, avec les gouvernements provinciaux et territoriaux au besoin, assure la nomination d'un ombudsman des services financiers pour remplacer l'Ombudsman des services bancaires et d'investissement, le Service de conciliation en assurance de dommages et le Service de conciliation des assurances de personnes du Canada. L'ombudsman, son bureau et le conseil d'administration doivent suivre des lignes directrices précises propres à assurer l'indépendance, la transparence, l'accessibilité et l'efficience.

En matière d'indépendance et de transparence, il faudrait respecter les lignes directrices suivantes :

- **au moins 75 % des membres du conseil d'administration de 15 membres sont indépendants des institutions financières participantes;**
- **les futurs administrateurs indépendants sont choisis par les administrateurs indépendants en titre;**
- **les membres du conseil d'administration qui ne sont pas indépendants représentent l'ensemble des fournisseurs de services du secteur des services financiers;**
- **le conseil d'administration choisit l'ombudsman;**
- **l'ombudsman est nommé à titre amovible par le conseil d'administration, et son remplacement doit se faire avec le consentement de 75 % des administrateurs indépendants;**
- **l'ombudsman présente un rapport au Parlement et comparaît annuellement devant les comités concernés du Sénat et de la Chambre des communes.**

En matière d'accessibilité, il faudrait respecter les lignes directrices suivantes :

- **le bureau sert de guichet unique pour les plaintes des consommateurs portant sur les services financiers fournis par les institutions financières sous réglementation fédérale, et également par les institutions financières à charte provinciale et les institutions non réglementées qui ont choisi d'adhérer au système;**
- **les consommateurs peuvent déposer une plainte par différents canaux, y compris de façon électronique par le site web du bureau, et ont accès à une vidéo sur les différentes étapes du mécanisme de règlement des différends;**
- **les services de règlement des plaintes de l'ombudsman sont offerts gratuitement aux consommateurs lésés et sont financés par les institutions financières participantes selon un taux de cotisation établi par le conseil d'administration.**

En matière d'efficience, il faudrait respecter les lignes directrices suivantes :

- **le bureau de l'ombudsman reçoit les plaintes au terme du processus interne de règlement des différends des institutions financières membres`;**
- **l'ombudsman formule des recommandations non exécutoires qui prévoient entre autres la restitution et le dédommagement;**
- **l'ombudsman peut rendre publics les cas où les institutions financières n'ont pas appliqué intégralement ses recommandations;**
- **le recours ultime aux tribunaux continue d'être une option pour les consommateurs lésés et pour les fournisseurs de services financiers tenus de verser un dédommagement en vertu d'une recommandation de l'ombudsman.**

L'ombudsman des services financiers sera nommé dès que possible mais au plus tard le 30 juin 2007. ***(pages 64-66)***

4. **Que le gouvernement fédéral étudie les moyens par lesquels les institutions financières sous réglementation fédérale pourraient permettre aux particuliers et aux entreprises d'accéder plus facilement au crédit à prix raisonnable. Il faudrait que cette étude soit déposée dès que possible mais au plus tard le 30 juin 2007.** ***(page 69)***

5. **Que l'Agence de la consommation en matière financière du Canada revoie régulièrement l'information destinée à aider les consommateurs à prendre des décisions sur les fournisseurs de services financiers, leurs frais et leurs produits. Elle doit veiller à ce que cette information soit facile à trouver et à comprendre et qu'elle soit accessible sous diverses formes.** ***(page 70)***

6. **Que, à titre prioritaire, le gouvernement fédéral donne la suite législative qui convient aux modifications que l'Association canadienne des paiements propose d'apporter à la** ***Loi sur les lettres de change*****.** ***(page 72)***

7. **Que le gouvernement fédéral, en vue d'accroître la concurrence, procède à un examen approfondi des obstacles auxquels se heurtent les concurrents canadiens et étrangers qui tentent de pénétrer le secteur des services financiers.**

   Le gouvernement devrait ensuite faire rapidement le nécessaire pour supprimer les obstacles inutiles.

   Le gouvernement devra déposer au Parlement, dès que possible, mais avant le 30 juin 2007, un rapport sur les mesures qu'il compte prendre à cet égard. ***(page 76)***

8. Que le ministère des Finances rencontre en priorité les institutions financières pour renouveler les efforts en vue d'assurer des contrats de services financiers clairs, simples et concis.

Le gouvernement fédéral présentera un rapport au Parlement dès que possible mais au plus tard le 30 juin 2007 pour indiquer dans quelle mesure les documents contractuels ont été clarifiés et simplifiés. *(page 77)*

9. Que le gouvernement fédéral effectue dans les meilleurs délais une étude complète des fournisseurs de services financiers parallèles, notamment des sociétés de prêt sur salaire.

Afin de protéger les intérêts des consommateurs, l'étude des fournisseurs de services financiers parallèles doit aborder les sujets suivants :

- **leur essor ces dernières années sur le plan du nombre de points de service comme sur celui du nombre et du volume de leurs opérations;**
- **les raisons de leur essor et l'augmentation de leur clientèle;**
- **les frais de services qu'ils exigent, et**
- **leur réglementation.**

L'étude doit être terminée dès que possible, mais au plus tard le 30 juin 2007. *(page 81)*

10. Que l'Agence de la consommation en matière financière du Canada lance une campagne permanente de sensibilisation pour informer les Canadiens sur les divers aspects de la question de leur dossier de crédit, et en particulier sur l'importance de vérifier périodiquement l'exactitude de son contenu. *(page 85)*

11. Que le Parlement, lors de son prochain examen de la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques,* vérifie si les dispositions de la Loi protègent suffisamment bien les renseignements personnels des consommateurs de services financiers, au Canada et l'étranger;

Si des lacunes devaient être constatées, le gouvernement fédéral doit s'employer sans délai à apporter les modifications nécessaires à la Loi. *(page 86)*

12. Que le gouvernement fédéral s'entende avec la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC) en vue d'instituer un mécanisme pour revoir à tous les cinq ans le plafond de la protection des dépôts admissibles dans les institutions de dépôt membres de la SADC.

Au moment de cette révision, les parties décideront dans quelle mesure il faut relever le plafond pour tenir compte de facteurs comme l'inflation et le niveau moyen des dépôts détenus par les Canadiens et les entreprises canadiennes. Le plafond doit en outre être fixé à un niveau tel qu'il assure une protection suffisante pour la majorité des déposants. ***(page 88)***

13. **Que le gouvernement fédéral joue un rôle de chef de file et invite les gouvernements provinciaux et territoriaux ainsi que les commissions des valeurs mobilières du Canada à se réunir d'ici le 30 juin 2007 au plus tard, pour se doter d'un organe commun de réglementation des valeurs mobilières. Dans l'intervalle, les efforts d'harmonisation de la réglementation des valeurs mobilières doivent s'intensifier.**

    L'organe de réglementation devrait être situé dans la Région de la capitale nationale. ***(page 93)***

14. **Que le gouvernement fédéral charge une personnalité éminente de procéder à un examen des fonds de couverture axé, entre autres, sur la surveillance réglementaire nécessaire. Cet examen devrait être déposé au Parlement au plus tard le 31 mars 2007.** ***(page 95)***

15. **Que le gouvernement fédéral offre le soutien financier nécessaire aux Équipes intégrées de la police des marchés financiers et s'assure que les équipes disposent du nombre et de l'éventail de compétences juridiques, réglementaires, comptables, commerciales et autres nécessaires pour enquêter sur les fraudes d'entreprise et les illégalités boursières.** ***(page 96)***

16. **Que le gouvernement fédéral examine les procédures et augmente les moyens existants en vue d'intenter des poursuites plus efficaces dans les cas de corruption dans les entreprises.** ***(page 97)***

17. **Que le gouvernement fédéral joue un rôle de chef de file et invite les gouvernements provinciaux et territoriaux ainsi que les représentants des organismes d'autoréglementation, notamment ceux de l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières et de la Association canadienne des courtiers de fonds mutuels, à se réunir pour s'assurer que le mode de fonctionnement de ces organismes réduit au minimum les conflits d'intérêts réels et les perceptions de conflits d'intérêts et garantit la protection des consommateurs de services financiers.** ***(page 99)***

18. **Qu'Industrie Canada et l'Agence de la consommation en matière financière collaborent de façon constante avec les représentants du secteur de l'assurance afin de veiller à ce que les produits d'assurance satisfassent aux besoins des particuliers et des entreprises du Canada en ce qui a trait à l'accessibilité, au coût et à la protection offerte.** ***(page 101)***

19. Que l'Agence de la consommation en matière financière du Canada collabore avec les intervenants pour recueillir — et constamment mettre à jour — une information qui permette au consommateur de comparer les produits d'assurance afin de repérer le fournisseur d'assurances et le produit d'assurance le mieux adaptés à ses besoins. Cette information devrait être diffusée sur divers supports, dont l'électronique. ***(page 101)***

20. Que le gouvernement fédéral, de concert avec les gouvernements provinciaux et territoriaux au besoin, travaille avec les organisations qui représentent les professionnels de l'investissement et de l'assurance pour faire en sorte que l'information publique soit facilement accessible sur des sujets comme les taux de commission, la proportion de la rémunération fixe et les commissions conditionnelles. ***(page 103)***

LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS DANS LE SECTEUR DES SERVICES FINANCIERS : UNE TÂCHE INACHEVÉE

CHAPITRE 1 : INTRODUCTION

Le 16 novembre 2004, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a reçu l'autorisation d'examiner les questions concernant les consommateurs dans le secteur des services financiers et en particulier les aspects suivants :

- l'effet des lois et des initiatives fédérales visant la protection des consommateurs dans le secteur des services financiers;
- le rôle, la structure de gouvernance et l'efficacité des organismes (notamment des organismes de surveillance/de réglementation et d'autoréglementation), des ombudsmans et des autres intervenants qui veillent à la protection des consommateurs et à la supervision dans le secteur des services financiers;
- les taux du crédit à la consommation et les agences d'évaluation du crédit; et
- tout autre aspect connexe.

L'autorisation donnée au Comité a été reconduite le 2 mai 2006, au moment de la rentrée parlementaire qui a suivi l'élection fédérale du 23 janvier 2006. Il a ainsi été possible au Comité de se reporter de nouveau aux témoignages entendus au fil de son étude et de reprendre l'examen d'un rapport sur cet important sujet.

Au Canada, le gouvernement fédéral – comme les pouvoirs publics de plusieurs pays industrialisés – s'occupe de protéger les consommateurs depuis des décennies et les autorités provinciales et territoriales s'y sont mises également. Dès 1935, à l'échelle fédérale, la Commission royale d'enquête sur les écarts de prix traitait dans son rapport de questions comme les normes de consommation, l'analyse et la vérification des produits de consommation, les désignations de catégorie, la publicité fausse et trompeuse et une commission fédérale du commerce et de l'industrie chargée, entre autres, d'administrer de nouvelles lois de protection des consommateurs et de réglementer les nouvelles émissions de valeurs mobilières afin de protéger les investisseurs.

Dans les années 1960, la réglementation du marché canadien s'est intensifiée, entre autres, en ce qui concerne les coalitions, les fusions, les monopoles, les restrictions au commerce, les brevets, les droits d'auteur et les marques de commerce, les faillites et l'insolvabilité, les normes, l'étiquetage et l'inspection. De plus, obligation a été faite d'enregistrer divers actes et documents liés aux opérations commerciales.

Au début des années 1960, plusieurs ministères et ministres s'occupaient de la réglementation fédérale du marché canadien. Dans la foulée du rapport de 1962 de la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement – la commission Glassco –, la *Loi de 1966 sur l'organisation du gouvernement* a établi le ministère du Registraire général. Pendant le débat auquel a donné lieu l'établissement du ministère à la Chambre des communes, les législateurs se sont interrogés sur ses responsabilités envers les consommateurs. Le Parlement continuant de s'intéresser à la consommation et aux consommateurs, un comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes a avalisé en décembre 1966 et en mai 1967 le concept d'un ministère fédéral de la Consommation.

En 1967, le Registraire général du Canada a déposé un projet de loi portant création d'un ministère de la Consommation et des Corporations chargé de questions comme la publicité trompeuse, le crédit à la consommation, les opérations d'initiés, la fraude, la tromperie, la sécurité et les conflits d'intérêts. Durant le débat en troisième lecture, un amendement a été proposé en vue de donner plus de relief à la consommation. Avec l'adoption de cet amendement, le ministère de la Consommation et des Corporations a vu le jour avec pour mission d'« améliorer l'équité et l'efficacité du marché intérieur ».

Comme la constitution n'accorde à aucun ordre de gouvernement la compétence sur toutes les questions intéressant les consommateurs, le gouvernement fédéral a fini par être considéré comme celui qui protège les consommateurs en réglementant le marché, et les ministères provinciaux de la consommation sont devenus de plus en plus forts.

Le ministère de la Consommation et des Corporations a connu une relative stabilité jusqu'en 1993, année où le gouvernement fédéral a annoncé la réorganisation de l'administration fédérale la plus ambitieuse jamais entreprise. La plupart des responsabilités du ministère de la Consommation et des Corporations sont alors allées au ministère de l'Industrie et du Commerce – y compris en matière d'encadrement du marché et des entreprises –, bien que d'autres ont été transférées à divers autres ministères.

En 2001, après l'adoption de la *Loi sur l'Agence de consommation en matière financière du Canada* , le consommateur de services financiers a bénéficié de mesures conçues expressément pour le protéger dans ses rapports avec les institutions financières sous réglementation fédérale.

Bien que bon nombre de ces mesures assurent au consommateur de services financiers une meilleure protection, il reste encore beaucoup à faire : la tâche reste inachevée. La *Loi sur l'Agence de la consommation en matière financière du Canada* a beau avoir été adoptée il y a un peu plus de cinq ans, des plaintes de consommateurs concernant divers aspects des services financiers continuent de retenir l'attention du Parlement et des médias. Un examen des mesures adoptées en 2001 et des mesures prises volontairement par les institutions financières s'impose.

C'est de ce point de vue que le Comité a étudié la mesure dans laquelle le consommateur de services financiers – aux particuliers et aux entreprises - est protégé par un éventail d'initiatives et d'institutions en place. Ce rapport résume ce que nous avons entendu : les responsabilités des ministères et des organismes fédéraux en matière de protection du consommateur de services financiers, le rôle des institutions parrainées et(ou) financées par l'industrie dans la protection des consommateurs et les changements que le Comité estime nécessaires pour mieux protéger les consommateurs.

Figure 1: Les quatre piliers du secteur des services financiers

INSTITUTIONS FINANCIÈRES

Les institutions financières participent à des opérations financières portant sur des espèces ou des produits financiers, habituellement à titre d'intermédiaires. Le rôle principal de ces institutions est de faciliter le financement des investissements, depuis les hypothèques résidentielles jusqu'aux financements par émission d'actions ou de titres de créance pour la réalisation de mégaprojets. Les institutions financières offrent aussi des services d'assurance, assument des responsabilités de fiduciaires et entreposent des espèces ou des titres pour le compte de leurs clients, entre autres choses..

BANQUES

Les banques sont des institutions financiers qui, en général, acceptant des dépôts, consent des prêts et fournit d'autres services financiers.

SOCIÉTÉS DE FIDUCIE

Les sociétés de fiducie sont des institutions financières qui exercent les mêmes activités que les banques, par l'entremise d'un réseau de succursales. Cependant, vu leur rôle de fiduciaire, elles peuvent administrer des successions, des fiducies, des régimes de pension et des contrats d'agence.

ASSUREURS

Les assureurs sont des institutions financières qui exercent principalement des opérations d'assurance de risques. Ils sont habituellement répartis en deux catégories : les assureurs de personnes et les assureurs multirisques.

MAISONS DE COURTAGE DE VALEURS

Les maisons de courtage de valeurs sont des institutions financières qui aident principalement les entreprises et les administrations publiques à mobiliser des capitaux propres et des capitaux d'emprunt et qui facilitent les investissements par les acheteurs au détail.

Source : Ministère des Finances, *Le secteur canadien des services financiers*, juin 2005, accessible en ligne à l'adresse suivante : http://www.fin.gc.ca/tocf/2005/fact-cfssf.html; préparé par la Bibliothèque du Parlement.

CHAPITRE 2 : L'ÉTAT DE LA SITUATION : Les protections dont bénéficie actuellement le consommateur de services financiers

INTRODUCTION

Au Canada, la compétence constitutionnelle en matière de protection du consommateur est partagée entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ou territoriaux.[1] Comme le secteur canadien des services financiers est assujetti à des compétences chevauchantes et que les piliers du secteur évoluent, les moyens de recours des consommateurs et les responsabilités en matière de protection se répartissent entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ou territoriaux.

En outre, les institutions financières ont établi des mécanismes de règlement de certaines questions de consommation. Certains sont volontaires, d'autres obligatoires. Certains remontent avant l'adoption en 2001 de la *Loi sur l'Agence de la consommation en matière financière du Canada*, d'autres encore sont une réaction directe à cette loi.

Ce chapitre décrit le rôle que jouent les ministères et les organismes fédéraux en matière de protection du consommateur de services financiers ainsi que les mesures prises par l'industrie en ce sens. Il importe aussi toutefois de reconnaître la contribution d'organismes d'autres ordres de gouvernement à la protection des consommateurs. Par exemple, l'industrie canadienne des valeurs mobilières est réglementée par les provinces ou les territoires, qui ont chacun leur organisme de régulation du commerce des valeurs mobilières.[2] Les 13 organismes de régulation provinciaux ou territoriaux collaborent par l'entremise des Autorités canadiennes en valeurs mobilières, dont la mission est de

[1] Le Groupe de travail fédéral sur l'avenir du secteur des services financiers canadien – le groupe de travail MacKay – a décrit comme suit la répartition entre les gouvernements fédéral et provinciaux des compétences en matière de protection du consommateur :

- le gouvernement fédéral réglemente les banques et les opérations bancaires sous l'angle de la protection du consommateur;
- le gouvernement fédéral réglemente les autres institutions financières constituées au niveau fédéral (les sociétés de fiducie et les sociétés d'assurances) sur certains points de la protection des consommateurs grâce à son pouvoir d'autoriser la constitution de ces institutions;
- les provinces réglementent les normes de compétence et le comportement des intermédiaires financiers (courtiers et agents d'assurance, courtiers en valeur mobilière, courtiers en hypothèques, planificateurs financiers);
- les provinces réglementent les activités des sociétés de fiducie et des sociétés d'assurances, ainsi que les coopératives de crédit et les caisses populaires, certaines d'entre elles affirmant en outre que leur réglementation du marché des services financiers s'applique aux banques.

Accessible à : http://www.fin.gc.ca/taskforce/rpt/pdf/BG3_F.pdf.

[2] La supervision du secteur des valeurs mobilières n'a pas été explicitement attribuée à l'un ou l'autre ordre de gouvernement, mais elle est échue aux provinces et aux territoires en vertu du paragraphe «de la propriété et des droits civils» – paragraphe 92(13) – de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

faciliter la mise en place d'un dispositif national de règlements, de politiques et de pratiques harmonisés tout en conservant la flexibilité régionale.

La législation des valeurs mobilières varie d'une province ou d'un territoire à l'autre, mais les objectifs sont les mêmes : protection des investisseurs; maintien de marchés justes, efficients et transparents; réduction du risque systémique. Tous les régulateurs provinciaux ou territoriaux du commerce des valeurs mobilières s'acquittent de responsabilités en matière d'examen et d'approbation des prospectus, d'information continue, d'application et d'observation des règlements, de réglementation des courtiers et d'éducation publique.

À l'heure actuelle, les régulateurs provinciaux et territoriaux délèguent certains aspects de la réglementation des valeurs mobilières à des organismes d'autoréglementation comme les bourses, l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières, l'Association canadienne des courtiers de fonds mutuels et Services de réglementation du marché inc.[3]

[3] Services de réglementation du marché inc. appartient conjointement au TSX Group et à l'Association canadienne des courtiers de fonds mutuels.

MESURES DE PROTECTION DES CONSOMMATEURS: INSTITUTIONS DE DÉPÔT

A. Le rôle du gouvernement fédéral et de ses organismes

1. Agence de la consommation en matière financière du Canada

Le gouvernement fédéral a compétence exclusive sur les banques, dont il réglemente le régime prudentiel et la conduite sur le marché aux termes de la *Loi sur les banques*. La surveillance prudentielle fédérale est assurée par le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) tandis que l'Agence de la consommation en matière financière du Canada (ACFC) – depuis l'adoption de la *Loi sur l'Agence de la consommation en matière financière du Canada*[4] – se charge des questions concernant les consommateurs. Auparavant, c'était le BSIF qui appliquait les dispositions des lois fédérales sur les institutions financières en matière de questions concernant les consommateurs. En outre, le BSIF, le ministère des Finances, Industrie Canada et la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC) s'occupaient dans une mesure limitée d'aider les consommateurs qui se posaient des questions sur le secteur des services financiers et de fournir de l'information sur certains produits financiers.

En particulier, l'Agence :

- fait respecter les dispositions d'intérêt pour les consommateurs[5] de la législation fédérale des institutions financières – y compris la *Loi sur les banques*, la *Loi sur les sociétés d'assurances*, la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt* et la *Loi sur les associations coopératives de crédit* – au moyen d'un cadre de conformité et peut émettre des avis de violation, infliger des peines monétaires et publier des noms;
- surveille les mesures d'autoréglementation du secteur des services financiers devant protéger les consommateurs et les petites entreprises comme les codes volontaires et les engagements publics;

[4] La *Loi constituant l'Agence de consommation en matière financière du Canada et modifiant certaines lois relatives aux institutions financières* (projet de loi C-8), a reçu la sanction royale en juin 2001 et pris effet en octobre 2001. Inspirée principalement des recommandations formulées en septembre 1998 par le Groupe de travail fédéral sur l'avenir du secteur des services financiers canadien (le groupe de travail MacKay), la loi vise, entre autres grands objectifs, à protéger les consommateurs. Elle comporte quatre principes de base : favoriser l'efficience et la croissance du secteur des services financiers; augmenter la concurrence nationale dans la secteur; améliorer le cadre réglementaire du secteur; et habiliter et protéger le consommateurs.

[5] Ces dispositions ont trait à des questions de protection des consommateurs comme la communication en temps utile d'informations exactes et précises, l'ouverture d'un compte bancaire, les frais d'emprunt et la marche à suivre pour déposer une plainte; assurer à tous les Canadiens l'accès aux services bancaires de base, y compris le droit d'ouvrir un compte de dépôt personnel et d'encaisser un chèque fédéral sans frais; et la surveillance des fermetures de succursales.

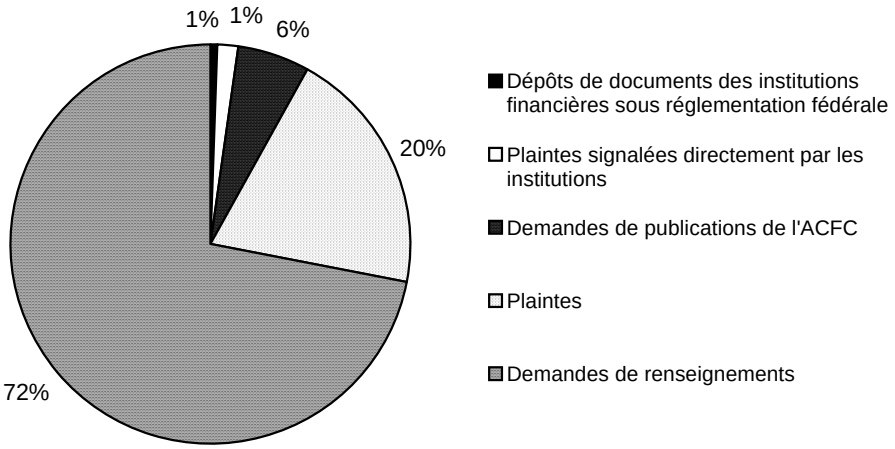
- faire mieux connaître et mieux comprendre aux consommateurs le secteur des services financiers au moyen de la publicité, d'un site web et de rapports;
- répondre aux demandes de renseignements des consommateurs, y compris concernant l'organisme auquel s'adressent les plaintes.

L'ACFC ne s'occupe pas de régler les différends, sa mission étant d'enquêter sur les infractions aux lois et aux règlements de protection des consommateurs. Elle fait de l'information et de l'éducation par les moyens suivants : encarts publicitaires; publications; centre d'appel national sans frais; site web; contacts avec les médias; participation à des salons professionnels; interventions dans les écoles et les conférences; partenariats avec d'autres ministères et organismes fédéraux, des ministères provinciaux et des organismes à but non lucratif comme les conseillers en crédit et les groupes de soutien aux immigrants; et le Forum international sur l'éducation et la protection des consommateurs dans le secteur financier, auquel elle sert de secrétariat.

En 2004-2005, l'ACFC a distribué 516 351 publications, soit une hausse de 65 % sur 2003-2004 et de 439 % sur 2002-2003. De plus, il y a eu 458 253 visites au site web en 2004-2005, soit une hausse de 80 % sur 2003-2004 et de 247 % sur 2002-2003. Entre le 1er avril 2004 et le 31 mars 2005, l'ACFC a reçu 28 717 communications, dont des dépôts de documents des institutions financières sous réglementation fédérale, des demandes de publications, des plaintes (y compris des plaintes signalées directement par les institutions financières) et des demandes de renseignements. Depuis le début, le centre d'appel national a été le principal point d'accès à l'ACFC, près de 87 % des Canadiens qui ont contacté l'organisme en 2003-2004 s'étant prévalus des numéros sans frais.

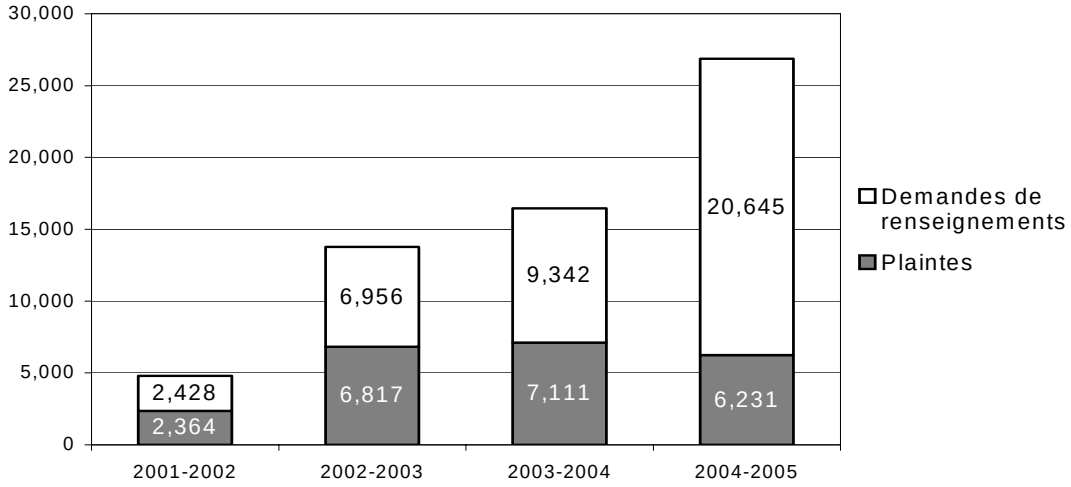
Entre octobre 2001 et le 30 novembre 2004, l'ACFC a repéré 118 violations de la loi de la part des institutions financières sous sa surveillance. Pendant cette période, 62 lettres de réprimande et 5 avis de violation ont été émis et 5 sanctions administratives pécuniaires ont été infligées. De plus, 38 cas de dérogation aux engagements publics et aux codes de conduite ont été constatés. Dans tous les cas de violation, les institutions financières ont pris des mesures correctives de manière à assurer leur conformité.

Figure 2: Communications avec l'Agence de la consommation en matière financière du Canada, par type, 1er avril 2004 – 31 mars 2005



Source : Mémoire au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce au sujet de questions concernant les consommateurs dans le secteur des services financiers, Agence de la consommation en matière financière du Canada, Annexe A.

Figure 3: Plaintes et demandes de renseignements reçues par l'Agence de la consommation en matière financière du Canada, 2001-2002 à 2004-2005



Nota : Les « demandes de renseignements » ne sont pas toutes liées au non-respect de la réglementation; les « plaintes » ne sont pas toutes liées au non-respect de la réglementation et les plaintes signalées directement par les institutions financières sont comptées parmi elles.

Source : Mémoire subséquent au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce au sujet de questions concernant les consommateurs dans le secteur des services financiers, Agence de la consommation en matière financière du Canada, 16 septembre 2005.

2. Bureau du surintendant des institutions financières

Le Bureau du surintendant des institutions financières :

- réglemente et surveille les institutions de dépôt – banques à charte de même que les compagnies de fiducie et de prêt – et les régimes de retraite fédéraux pour s'assurer qu'ils sont en bonne santé financière, qu'ils respectent les exigences minimales de capitalisation et qu'ils se conforment aux lois qui les régissent et aux exigences découlant de l'application de ces lois;
- avise les institutions financières et les régimes de retraite dont l'actif est jugé insuffisant et peut prendre des mesures correctives ou forcer la direction, le conseil ou les administrateurs du régime de retraite à le faire;
- incite à l'adoption de politiques de contrôle et de gestion du risque;
- surveille et évalue, dans l'ensemble du système ou dans tel ou tel secteur, les enjeux qui risquent d'avoir des répercussions négatives sur la situation financière des institutions.

Dans l'exercice de son mandat, le BSIF cherche également à protéger les droits et les intérêts des déposants, les titulaires de police et les créanciers des institutions financières ainsi que les membres des régimes de retraite en tenant compte de la nécessité de permettre aux institutions d'exercer une concurrence efficace et de prendre des risques raisonnables.

Les compagnies de fiducie et de prêt peuvent se constituer en personnes morales au niveau fédéral ou provincial. Celles qui le font aux termes de la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt* sont réglementées par le BSIF sur le plan prudentiel et par l'ACFC par rapport aux consommateurs. Celles qui le font en vertu d'une loi provinciale doivent limiter leur activité à la province et sont assujetties à la réglementation provinciale.

Les coopératives de crédit et les caisses populaires se constituent en personnes morales en vertu d'une loi provinciale et la réglementation de leur régime prudentiel et de leur conduite sur le marché s'effectue presque exclusivement au niveau provincial. Le gouvernement fédéral joue néanmoins à leur égard un rôle de réglementation à l'extérieur du Québec par l'intermédiaire des centrales nationale et provinciales. C'est ainsi que la Centrale des caisses de crédit du Canada est constituée en personne morale et réglementée au niveau fédéral en vertu de la *Loi sur les associations coopératives de crédit* de même qu'au niveau provincial. Les centrales nationale et provinciales sont inspectées par le BSIF sur le plan prudentiel.

3. Société d'assurance-dépôts du Canada

La Société d'assurance-dépôts du Canada protège les dépôts assurables[6] jusqu'à concurrence de 100 000 $ par dépôt assuré[7] dans les banques, les compagnies de fiducie et de prêt et certaines associations coopératives de crédit en cas de mise en faillite de l'institution membre.[8] La Société :

- émet les polices d'assurance-dépôts à toutes les institutions de dépôt fédérales ainsi qu'à quelques institutions sous réglementation provinciale;
- encourage l'adoption de saines pratiques commerciales et financières;[9]
- surveille la situation financière des institutions;
- fait rapport sur les institutions en difficulté;
- assure au besoin la prise de contrôle et la liquidation des institutions en difficulté.[10]

La SADC se charge également de sensibiliser les consommateurs à l'assurance-dépôts par les moyens suivants, entre autres : obligation faite aux institutions membres d'afficher le signe d'adhésion à la SADC, numéros de téléphone sans frais, brochures d'adhésion et d'information; site web. En 2003, elle a reçu 245 000 visites sur son site web et 13 000 appels sans frais. Elle mène aussi auprès du public des sondages d'opinion et des campagnes de sensibilisation et entre en relations avec le public et les médias.

À l'heure actuelle, la Société d'assurance-dépôts du Canada – qui se finance entièrement par les primes versées par les institutions membres[11] – dispose de 1,3 milliard de dollars

---

[6] Il doit s'agir de dépôts en devises canadiennes remboursables au Canada dans un délai de cinq ans.

[7] Le projet de loi C-43, *Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 23 février 2005*, a fait passer le plafond de 60 000 $ à 100 000 $ par dépôt assuré avec effet rétroactif au 23 février 2005. Fixé d'abord à 20 000 $ en 1967, le plafond a été porté à 60 000 $ en 1983 par suite de la mise en faillite d'institutions financières et de l'érosion de la protection des déposants due à l'inflation.

[8] Les caisses populaires, les compagnies d'assurance sur la vie et les maisons de courtage ne peuvent pas devenir membres.

[9] En 1993, la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC) a promulgué ses *Normes de pratiques commerciales et financières saines* auxquelles doivent se conformer les institutions membres notamment en matière de régie interne et de gestion des risques. Les *Normes* ont été modernisées en 2001 et les obligations de déclaration des institutions bien menées ont été réduites. Compte tenu des lignes directrices élaborées par le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF), la SADC recommande, dans son *Rapport annuel* de 2005, que ses normes soient abrogées afin d'alléger le fardeau réglementaire de ses institutions membres et d'éliminer le double emploi entre ses activités et celles du BSIF.

[10] La Société d'assurance-dépôts du Canada se finance au moyen des primes que lui versent les institutions membres. Peuvent devenir «institutions membres» les banques, les compagnies de fiducie et de prêt et les associations assujetties à la *Loi sur les associations coopératives de crédit* dont la demande d'adhésion est acceptée par la SADC. Elle a eu affaire à 43 faillites d'institutions membres depuis sa fondation en 1967; à l'occasion de ces faillites, elle a protégé des dépôts assurés de plus de 23 milliards de dollars appartenant à environ 2 millions de Canadiens. Entre 1967 et 1987, il y a eu 23 faillites; depuis 1987, il y en a eu 20, la dernière remontant à 1996. Pour mener à bien son travail d'évaluation et de gestion des risques liés à l'assurance-dépôts, la SADC peut imposer des conditions d'adhésion, contrôler l'adhésion de nouveaux membres, fixer les primes d'assurance-dépôts, intervenir de façon précoce et régler les faillites au besoin.

dans l'éventualité de la faillite d'une institution membre. Elle peut aussi emprunter jusqu'à 6 milliards sur les marchés financiers ou au gouvernement fédéral au cas où ses ressources financières ne suffiraient pas à ses besoins immédiats d'argent comptant. Après le relèvement, à compter du 30 avril 2005, du plafond de l'assurance-dépôts à 100 000 $ par dépôt assuré, la SADC assurait plus de 425 milliards de dollars dans 81 institutions membres.

Les dépôts dans les coopératives de crédit et les caisses populaires sont protégés contre la perte, du moins dans une certaine mesure, par les fonds de stabilisation provinciaux et(ou) les sociétés d'assurance-dépôts provinciales.[12]

4. Ministère des Finances

À l'égard des institutions financières ─ banques, compagnies de fiducie et de prêt, compagnies d'assurance sur la vie, caisses populaires et régimes de retraite –, le ministère des Finances :

- élabore les règles et les règlements qui régissent ces institutions afin qu'elles demeurent stables et saines et qu'elles répondent aux besoins des consommateurs;
- veille à la mise en place d'un régime efficace pour lutter contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement du terrorisme;
- gère la dette et les réserves internationales du gouvernement fédéral de concert avec la Banque du Canada et fournit des conseils stratégiques au sujet des activités sur les marchés nationaux de capitaux.

5. Bureau de la concurrence

Bien qu'il ne réglemente pas officiellement les institutions financières et ne soit pas une agence de protection des consommateurs, le Bureau de la concurrence veille « à ce que tous les Canadiens bénéficient des avantages de la concurrence, à savoir des prix concurrentiels, un choix de produits et des services de qualité », la *Loi sur la concurrence* tenant pour acquis qu'un marché concurrentiel assure des prix compétitifs, l'innovation et des services de qualité. Dans l'accomplissement de son mandat, le Bureau examine les

[11] Le 28 octobre 2005, la Société d'assurance-dépôts du Canada a fait savoir qu'aucune institution membre n'avait fait faillite en neuf ans. Elle a également annoncé que les primes des institutions membres seraient réduites d'un tiers pour atteindre le niveau le plus jamais.

[12] Entre autres : Credit Union Deposit Insurance Corporation of Prince Edward Island, Credit Union Deposit Guarantee Corporation of Newfoundland, Nova Scotia Credit Union Deposit Insurance Corporation, Régie de l'assurance-dépôts du Québec, Société ontarienne d'assurance-dépôts, Credit Union Guarantee Corporation of Manitoba, Credit Union Deposit Guarantee Corporation of Saskatchewan, Credit Union Deposit Guarantee Corporation of Alberta et Credit Union Deposit Insurance Corporation of British Columbia. Selon la Centrale des caisses de crédit du Canada, qui a comparu devant le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce le 13 avril 2005, la protection des dépôts peut varier «d'un montant de 60 000 $ à une protection intégrale dans plusieurs provinces».

projets de fusion des institutions financières et lutte contre les indications fausses ou trompeuses ainsi que les pratiques commerciales trompeuses.

En particulier, le Bureau examine les projets de fusion pour voir si l'entité fusionnée va sensiblement diminuer la concurrence en augmentant les prix, en limitant le choix ou en diminuant le service. Contrairement aux fusions d'autres entreprises, les fusions entre grandes banques doivent être approuvées par le ministre des Finances.

Figure 4: Procédure d'examen des projets de fusion entre grandes banques

DEMANDE

Présentation d'un projet de fusion entre grandes banques

Les banques présentent une demande écrite au Bureau de la concurrence, au Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) et au ministre des Finances pour obtenir la permission de fusionner et leur fournissent l'information essentielle à l'évaluation de la demande de fusion.
Cette information comprend l'**Évaluation de l'incidence sur l'intérêt public**, dans laquelle les banques doivent justifier le projet de fusion et indiquer les mesures pouvant être prises pour en atténuer les coûts ou les problèmes potentiels.

EXAMEN

Examen des questions de concurrence

Au regard des Lignes directrices pour l'application de la Loi: Fusionnements de banques, le **Bureau de la concurrence** évalue les effets du projet sur la concurrence.

Examen des questions de prudence

Le **BSIF** examine le projet de fusion sur le plan prudentiel, analysant la situation financière et le profil de risque de chacune des deux banques.

Examen des questions d'intérêt public

Le **Comité sénatorial permanent des banques et du commerce** et le **Comité permanent des finances de la Chambre des communes** tiennent des audiences publiques sur les grandes questions d'intérêt public soulevées par le projet de fusion en se basant surtout sur l'Évaluation de l'incidence sur l'intérêt public.

DÉCISION

Décision du ministre des Finances

Au vu des résultats de l'examen, le ministre des Finances décide si les questions de concurrence, de prudence et d'intérêt public sont susceptibles de règlement.

Si oui

Négociation des recours ou approbation du projet de fusion

Le Bureau de la concurrence, le BSIF, le ministère des Finances et les demandeurs négocient les moyens d'apaiser les préoccupations soulevées pendant l'examen. Le ministre des Finances approuve l'opération à des conditions tenant compte des recours négociés.

Si non

Rejet du projet de fusion

Le projet de fusion est rejeté et le processus en reste là.

Source: Préparée par la Bibliothèque du Parlement d'après les «Lignes directrices relatives à l'examen des projets de fusion», Finances Canada, accessible à http://www.fin.gc.ca/news01/data/01-014_2f.html.

6. Banque du Canada

Certaines des responsabilités de la Banque du Canada peuvent concerner les consommateurs de services financiers. Par exemple, la politique monétaire qu'elle établit influe sur les taux d'intérêt. En outre, la Banque du Canada est responsable au premier chef de la stabilité du système financier, ce sur quoi comptent les consommateurs.

Elle surveille aussi les systèmes de paiement et les autres systèmes de compensation et de règlement au Canada, ce qui lui permet de contrôler le risque systémique, c'est-à-dire les effets d'entraînement qui pourraient se produire si l'incapacité d'une institution financière à honorer ses obligations de paiement en empêchait d'autres de remplir leurs propres obligations ou causait la défaillance d'une chambre de compensation.

7. Commissariat à la protection de la vie privée du Canada

Le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada encadre l'application de deux lois fédérales qui protègent les droits à la vie privée des Canadiens : la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* (LPRPDÉ).

La *Loi sur la protection des renseignements personnels*, qui a pris effet le 1er juillet 1983, limite la collecte, l'utilisation ou la communication de renseignements personnels par environ 150 ministères et organismes fédéraux. Elle confère aux Canadiens le droit d'accéder à ces renseignements personnels et de les corriger.

La *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*, qui a pris effet le 1er janvier 2001, traite des droits et des responsabilités en matière de protection de la vie privée dans le secteur privé en fixant les règles régissant la collecte, l'utilisation ou la communication de renseignements personnels dans le cadre des activités commerciales. Son champ d'application a changé au fil des ans. À l'origine, il englobait :

- le secteur sous réglementation fédérale, y compris les banques à charte;[13]
- les entreprises ou les organismes du secteur privé qui se livrent à des activités commerciales dans les territoires du Canada;
- les organismes qui communiquent de l'information au-delà les limites provinciales ou territoriales.

Depuis le 1er janvier 2002, la LPRPDÉ s'applique aussi aux renseignements personnels sur la santé recueillis, utilisés ou communiqués par ces organismes. Depuis le 1er janvier,

[13] La *Loi sur les banques* contient elle aussi des dispositions relatives à l'utilisation et à la communication de renseignements personnels par les institutions financières fédérales. Des provinces et des territoires ont incorporé des dispositions semblables dans la loi régissant les institutions financières qui relèvent de leur compétence (p. ex., caisses populaires et compagnies d'assurance).

elle s'applique à tous les organismes qui ne sont pas assujettis à une loi provinciale ou territoriale réputée essentiellement similaire à la loi fédérale.[14] Les entreprises des secteurs de la vente au détail, de la fabrication, de l'exploitation des ressources et des services ainsi que du secteur des services financiers sont donc maintenant assujetties à la LPRPDÉ. La LPRPDÉ s'applique également aux renseignements personnels dans les opérations interprovinciales/interterritoriales et internationales des organismes assujettis à la Loi.

L'une des principales fonctions du Commissariat à la protection de la vie privée est de recevoir et d'examiner les plaintes du public aux termes de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ou de la LPRPDÉ. À titre d'ombudsman, le commissaire à la protection de la vie privée cherche d'abord à régler les plaintes par l'investigation, la persuasion, la médiation et la conciliation. Si ces moyens n'aboutissent pas, un processus officiel est entamé dans le cadre duquel le commissaire peut citer des témoins à comparaître, faire prêter serment, recevoir des témoignages et pénétrer dans les locaux d'un organisme.

À la fin du processus, le Commissariat à la protection de la vie privée adresse à l'organisme un rapport contenant les résultats de l'enquête, les dispositions prises et(ou) des recommandations. Il n'est pas autorisé à prendre des ordonnances exécutoires, mais il peut rendre publiques les pratiques d'un organisme ou porter des affaires devant la Cour fédérale du Canada.

En plus de recevoir des plaintes de particuliers, le Commissariat à la protection de la vie privée procède à des vérifications, à des examens ou à des enquêtes en vue de contrôler la conformité à la loi du secteur public fédéral et des organismes du secteur privé.[15]

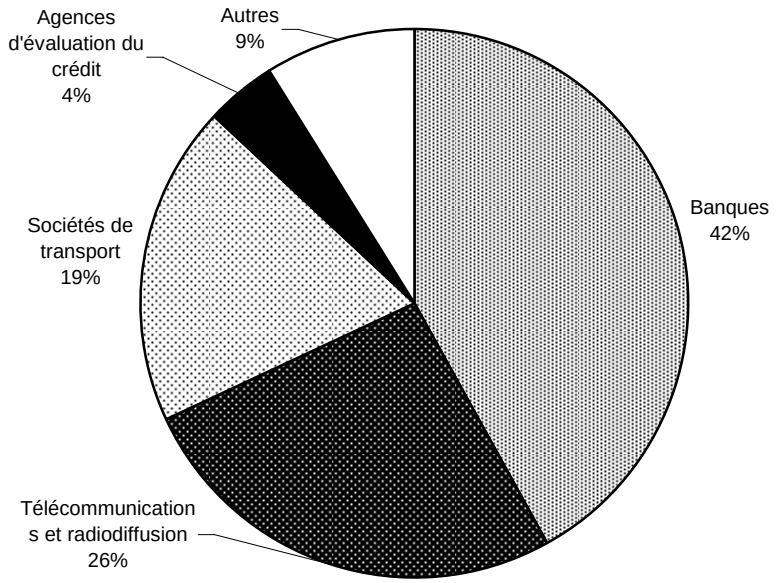
Enfin, le Commissariat à la protection de la vie privée sert de dépôt central de renseignements et de connaissances sur les droits à la vie privée protégés par le gouvernement fédéral. À ce titre, il :

- offre au Parlement avis et conseils sur les lois ou les programmes pouvant avoir des incidences sur la protection de la vie privée;
- prête assistance aux organismes des secteurs public et privé sur les façons de traiter de manière équitable les renseignements personnels dans le cadre de tout projet ayant des incidences sur la protection de la vie privée;

[14] L'Alberta, la Colombie-Britannique et le Québec se sont dotés d'une loi réputée essentiellement similaire à la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* (LPRPDÉ). Il est à noter que la LPRPDÉ ne vise pas les renseignements personnels sur les employés d'organismes sous réglementation provinciale, la protection de la vie privée dans ce domaine était de compétence provinciale.
[15] Aux termes de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, le commissaire à la protection de la vie privée peut vérifier la conformité à la loi des institutions fédérales. Aux termes de la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*, il peut vérifier la conformité à la loi des organismes privés à condition d'avoir «des motifs raisonnables de croire» qu'ils enfreignent la Loi.

- produit des documents d'information sur les droits des particuliers et les responsabilités des organismes aux termes des lois canadiennes sur la protection de la vie privée;
- étudie les enjeux courants ou émergents de la protection de la vie privée.

Figure 5 : Plaintes reçues par le Commissariat à la protection de la vie privée aux termes de la Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques, par secteur, 2003



Nota : Parmi les « autres » figurent les programmes de récompense, les fournisseurs d'accès Internet et les conseils de bande autochtones.

Source : *Rapport annuel au Parlement, 2003-2004*, Commissariat à la protection de la vie privée, novembre 2004, p. 66-67.

B. Le rôle de l'industrie

1. Introduction

En 1998, le Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien – le groupe de travail MacKay – a recommandé la création d'un seul ombudsman des services financiers qui soit indépendant du gouvernement et de l'industrie des services financiers.[16] Dans le Livre blanc[17] sur la réforme du secteur des services financiers qu'il a

[16] Le rapport du Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien – le groupe de travail MacKay – est accessible à http://www.fin.gc.ca/taskforce/rpt/rapport.htm.

publié en 1999, le gouvernement fédéral proposait de regrouper les ombudsmans des banques, des assureurs de personnes, des assureurs IARD, des courtiers en fonds mutuels et des courtiers en valeurs mobilières en une seule entité offrant aux consommateurs de produits et de services financiers un guichet unique pour le règlement des plaintes et l'obtention de recours contre tel ou tel fournisseur de services financiers. En particulier, il proposait la création d'un Ombudsman des services financiers canadiens (OSFC) modelé sur l'Ombudsman des services bancaires qui existait alors.

Selon la proposition du gouvernement fédéral, l'indépendance de l'OSFC serait assurée par un conseil d'administration composé de huit membres nommés par les institutions financières membres pour une période de trois ans. Le ministre des Finances nommerait au départ les administrateurs indépendants, qui collaboreraient avec lui pendant leur mandat à l'élaboration d'un processus de sélection des administrateurs. Le ministère des Finances ne participerait pas aux activités courantes de l'OSFC, mais veillerait en permanence à son fonctionnement indépendant.

En outre, selon le Livre blanc, l'OSFC pourrait recommander le versement d'indemnités aux clients lésés sauf que ses recommandations ne lieraient ni le client ni l'institution financière. Si l'institution ne s'y conforme pas, l'OSFC pourrait en faire connaître le nom. Il lui faudrait également présenter un rapport annuel au ministre des Finances et au public.

La *Loi sur l'Agence de consommation en matière financière du Canada* a reçu la sanction royale en juin 2001. Elle oblige les institutions financières à devenir membres d'un mécanisme sectoriel de règlement des différends indépendant du gouvernement. En décembre 2001, le secteur des services financiers a proposé un Service national de conciliation du secteur financier (SNCSF) semblable à l'OSFC proposé dans le Livre blanc de 1999 et prévu par la Loi. Le gouvernement fédéral a annoncé en décembre 2001 qu'il appuierait l'initiative du SNCSF et a suspendu le projet de création de l'OSFC.

2. Centre du Réseau de conciliation du secteur financier

Le Centre du Réseau de conciliation du secteur financier (CRCSF) a été lancé en novembre 2002.[18] Dirigé par un conseil d'administration de 11 membres, les affaires quotidiennes étant gérées par un personnel relevant du chef de la direction, le Réseau offre un service national intégré qui aiguille les consommateurs qui ont des questions, des problèmes ou des plaintes concernant un fournisseur de services financiers vers les services de règlement des différends de l'industrie :

---

[17] Ministère des Finances, *La réforme du secteur des services financiers canadien : un cadre pour l'avenir*, Ottawa, 25 juin 1999, p. 61-63.

[18] On peut obtenir de l'information sur le Centre du Réseau de conciliation du secteur financier (CRCSF) à http://www.cfson-crcsf.ca. Il est à noter que le CRCSF a depuis été démentelé, cependant les consommateurs peuvent toujours avoir accès par téléphone et par le site Web.

- Ombudsman des services bancaires et d'investissement;
- Service de conciliation des assurances de personnes du Canada;
- Service de conciliation en assurance de dommages.

Le conseil d'administration du CRCSF et de chacun des services de conciliation compte une majorité de membres indépendants.

Le CRCSF assure un service d'information et d'aiguillage aux consommateurs et établit des normes et des pratiques exemplaires en matière de règlement des plaintes des consommateurs de services financiers et en encourage l'adoption. En outre, il élabore et mène des campagnes d'information sur les activités et les services du Réseau et offre une tribune permettant aux participants du secteur financier de discuter des pratiques et des approches touchant les recours accessibles aux consommateurs de services financiers.

La plupart des fournisseurs de services financiers sont membres des six associations fondatrices du Réseau de conciliation :

- Association des banquiers canadiens;
- Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes;
- Bureau d'assurance du Canada;
- Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières;
- Institut des fonds d'investissement du Canada;
- Association canadienne des courtiers de fonds mutuels.

Figure 6 : Plaintes reçues par le Centre du Réseau de conciliation du secteur financier, par industrie et par type, 2004

Industrie	**Nature des plaintes**
Banques et autres institutions de dépôt	1. Comptes d'épargne/de chèques – 27 % 2. Emprunts – 27 % 3. Cartes de crédit – 18 % 4. Prêts hypothécaires – 12 % 5. Autres/Non précisées – 17 %
Assurances de dommages	6. Automobile – 72 % 7. Biens – 23 % 8. Responsabilité civile – 3 % 9. Autres/Non précisées – 2 %
Assurances de personnes	1. Invalidité – 50 % 2. Vie – 21 % 3. Maladie – 15 % 4. Voyage – 7 % 5. Placements/Fonds distincts – 4 % 6. Autres/Non précisées – 2 %
Fonds communs de placement	1. Adéquation conseils-besoins – 39 % 2. Opérations – 18 % 3. Service – 18 % 4. Transferts – 13 % 5. Rendement – 3 % 6. Frais/Commissions – 3 % 7. Autres/Non précisées – 5 %
Valeurs mobilières	1. Adéquation conseils-besoins – 40 % 2. Service – 29 % 3. Opérations – 14 % 4. Frais/Commissions – 5 % 5. Transferts – 3 % 6. Rendement – 1 % 7. Autres/Non précisées – 7 %

Nota : Les pourcentages peuvent ne pas totaliser 100 % à cause d'erreurs d'arrondissement.

Source : *Rapport annuel 2004* du Centre du Réseau de conciliation du secteur financier, Annexe I, p. 13-14. Calculs de la Bibliothèque du Parlement.

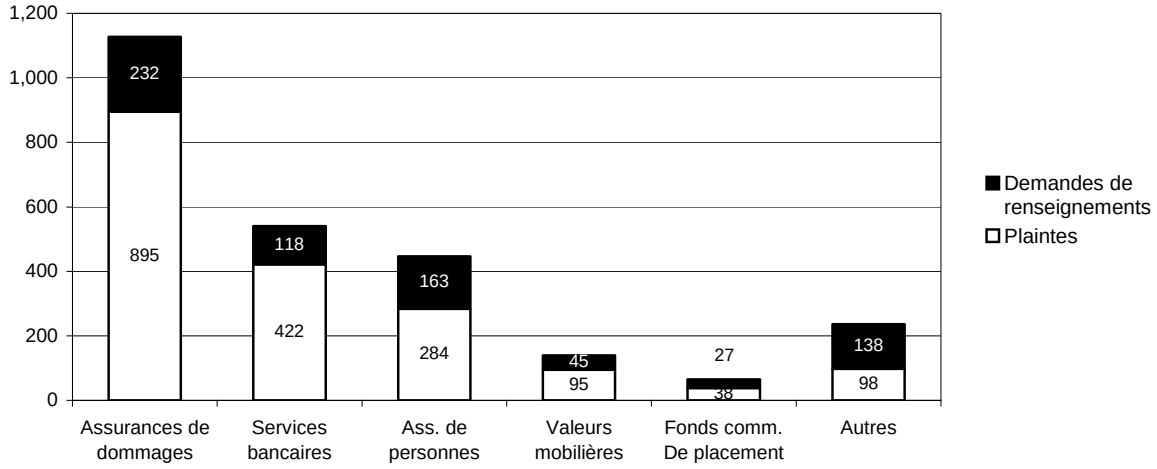
Figure 7 : Aiguillage des plaintes par le Centre du Réseau de conciliation du secteur financier, par point de chute et par industrie, 2004

	Services bancaires (banques et autres Institutions de dépôt)	Fonds communs de placement	Valeurs mobilières	Assurances de dommages	Assurances de personnes
Service à la clientèle de l'entreprise/ Point de vente	61	3	8	44	7
Supérieur dans l'entreprise	54	3	11	75	29
Responsable de la conformité/du traitement des plaintes/Ombudsman de l'entreprise	141	19	36	299	122
Centre d'assistance d'une assoc. sectorielle (ACCAP*, BAC)	-	-	-	275	61
Service de concillation independent (OSBI/SCAD/SCAPC)	19	8	28	59	43
Organisme de réglementation	56	2	4	56	6
Recours judiciaire suggéré	9	1	1	17	4
Centre (pas de renvoi)	30	2	5	41	10
Autres	52	-	2	29	2
Total	**422**	**38**	**95**	**895**	**284**

** Le 1er avril 2004, les fonctions de traitement des plaints du Centre d'assistance aux consommateurs de l'ACCAP ont été transferees au SCAPC. Le plus gros des plaintes renvoyées au CAC pendant les six premiers mois de 2004 l'ont été avant avril.*

Source : *Rapport annuel 2004* du Centre du Réseau de conciliation du secteur financier, p. 14.

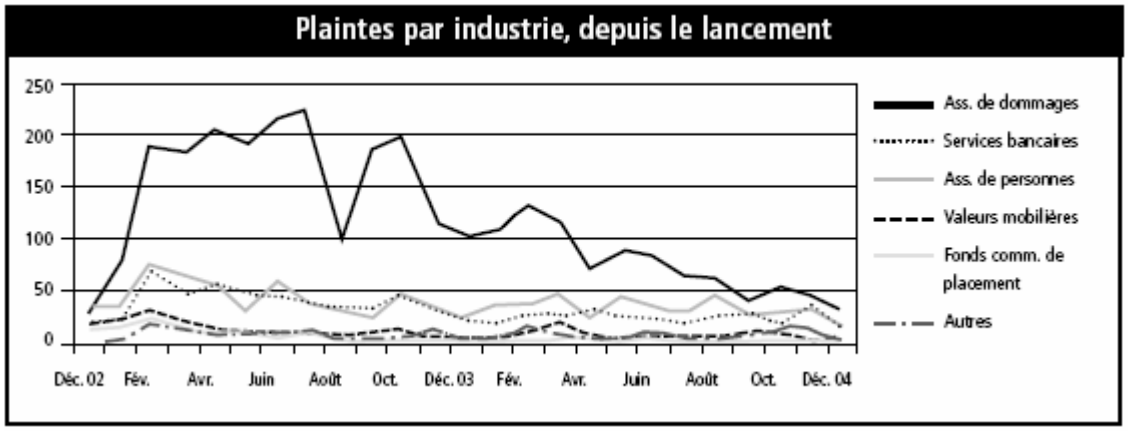
Figure 8 : Communications avec le Centre du Réseau de conciliation du secteur financier, *par type et par secteur, 2004*



Source : *Rapport annuel 2004* du Centre du Réseau de conciliation du secteur financier, p. 8.

Les coûts du Réseau de conciliation, outre ceux des mécanismes de recours des diverses industries, consistent surtout en frais de premier établissement et en frais de fonctionnement.

Figure 9 : Plaintes reçues par le Centre du Réseau de conciliation du secteur financier, par industrie, 29 novembre 2002-31 décembre 2004



Source : *Rapport annuel 2004* du Centre du Réseau de conciliation du secteur financier, p. 9.

Financé par les fournisseurs de services financiers, les trois services de conciliation au niveau des industries offrent une aide indépendante d'une tierce partie en vue de régler les plaintes des consommateurs qui n'ont pas obtenu satisfaction du mécanisme interne de règlement des différends de leur fournisseur de services financiers et qui souhaitent un plus ample examen.

Après avoir réglé les plaintes, les services de conciliation peuvent formuler des recommandations non contraignantes, y compris la restitution ou le dédommagement, et feront connaître les cas où les fournisseurs de services financiers n'ont pas accepté leurs recommandations. Lorsque le service de conciliation n'arrive pas à régler la plainte à sa satisfaction, le plaignant peut s'adresser au système judiciaire.

Figure 10 : Recours des consommateurs ayant des plaintes concernant les produits ou les services du secteur des services financiers

PLAINTE

INTERNE

Étape 1: Contactez la succursale ou le bureau

Le consommateur cherche d'abord à régler le différend au niveau de la succursale ou du bureau de l'institution financière en s'adressant à un préposé au service à la clientèle ou à un estimateur de sinistres, suivant le type d'institution financière.

Étape 2 : Haute direction et(ou) ombudsman interne

La *Loi sur l'Agence de la consommation en matière financière du Canada* oblige les fournisseurs de services financiers sous réglementation fédérale à se doter d'un mécanisme interne de règlement des différends. Suivant l'institution financière, ce mécanisme peut comporter un cadre supérieur, un agent des plaintes de la clientèle, un centre des relations avec la clientèle, un ombudsman interne et(ou) un ombudsman sectoriel.

Étape 3 : Organisation tierce

Le consommateur contacte l'ombudservice compétent du Centre du Réseau de conciliation du secteur financier :

- Ombudsman des services bancaires et d'investissement : services bancaires, fonds mutuels et valeurs mobilières
- Service de conciliation en assurance de dommages : assurances IARD
- Service de conciliation des assurances de personnes du Canada : assurance-vie et santé

Le consommateur peut aussi contacter :

- l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières pour les plaintes concernant les valeurs mobilières ou les courtiers en valeurs mobilières;
- l'Association canadienne des courtiers de fonds mutuels pour les plaintes contre les courtiers ou les conseillers en fonds mutuels.

Étape 4 : Options judiciaires

Le consommateur peut s'en remettre à un avocat, à l'arbitrage, à la cour des petites créances et(ou) au recours collectif.

Sources : Centre du Réseau de conciliation du secteur financier et Agence de la consommation en matière financière du Canada

3. Ombudsman des services bancaires et d'investissement

L'Ombudsman des services bancaires et d'investissement – anciennement l'ombudsman bancaire canadien – a été institué en 1996 pour enquêter sur les plaintes non réglées des petites entreprises clientes. Son mandat a été étendu en 1997 aux particuliers clients.

À l'heure actuelle, il enquête sur les plaintes non réglées de clients d'environ 500 institutions telles que banques et autres institutions de dépôt, compagnies de fiducie et de prêt, courtiers en valeurs mobilières, courtiers de fonds mutuels et sociétés de fonds mutuels. En outre, il offre un programme d'éducation des gestionnaires de plaintes et des agents de conformité des institutions membres et tâche de faire mieux comprendre aux régulateurs leurs rôles et leurs mandats au sein du secteur des services financiers.

Les plaintes que les consommateurs adressent à l'Ombudsman des services bancaires et d'investissement sont évaluées en fonction des quatre critères suivants :

- l'équité globale;
- les saines pratiques du milieu des affaires;
- les normes et pratiques reconnues de l'industrie;
- les normes établies par les organismes de réglementation de l'industrie, les associations professionnelles ou le fournisseur de services financiers en cause.

À la fin d'une enquête officielle, l'Ombudsman des services bancaires et d'investissement informe par écrit le client des conclusions et d'éventuelles recommandations non contraignantes, y compris un dédommagement pour pertes directes, dommages ou inconvénients pouvant atteindre 350 000 $. Les institutions membres qui ne donnent pas suite aux recommandations peuvent être portées à la connaissance du public, mais jusqu'à présent, toutes l'ont fait. Quand le service de conciliation n'arrive pas à régler la plainte à sa satisfaction, le plaignant peut s'adresser au système judiciaire.

L'Ombudsman des services bancaires et d'investissement n'enquête pas sur :

- les plaintes liées à la tarification générale des produits et services;
- les plaintes portant sur le niveau des taux d'intérêt;
- les questions relatives aux politiques et aux procédures générales de l'industrie;
- l'octroi de crédit ou d'autres politiques ou procédures de gestion du risque des membres;
- les causes dont sont saisis les tribunaux, les arbitres ou autres instances de règlement des différends.

Figure 11 : Communications de clients avec l'Ombudsman des services bancaires et d'investissement, 1er novembre 2003-31 octobre 2004

Mesure prise/résultat	Nombre de communications
Renvoi au fournisseur de services financiers	1 550
Communication d'information	1 169
Plainte ne relevant pas du mandat de l'OSBI – le client est informé de ses autres recours	41
Règlement accéléré de la plainte	135
Enquête	293
Total	**3 188**

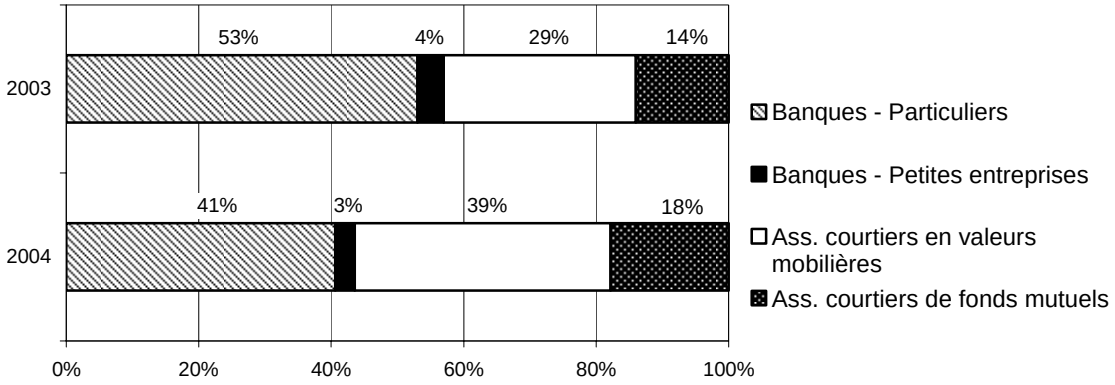
Source : Mémoire subséquent au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce au sujet de questions concernant les consommateurs dans le secteur des services financiers, Ombudsman des services bancaires et d'investissement, 10 mars 2005.

Figure 12 : Enquêtes et règlements accélérés de l'Ombudsman des services bancaires et d'investissement, année finissant le 31 octobre

	2004			2003
	Banques	**Placements**	**Total**	**Total**
À l'étude au début de l'exercice	40	92	132	33
Dossiers ouverts au cours de l'exercice				
• Enquêtes	127	166	293	321
• Règlements accélérés	73	62	135	-
	200	228	428	354
Dossiers fermés au cours de l'exercice				
• Enquêtes	148	186	334	222
• Règlements accélérés	73	62	135	-
	221	248	469	222
À l'étude à la fin de l'exercice	**19**	**72**	**91**	**132**

Source : Mémoire subséquent au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce au sujet de questions concernant les consommateurs dans le secteur des services financiers, Ombudsman des services bancaires et d'investissement, 10 mars 2005. Compilé par la Bibliothèque du Parlement.

Figure 13 : Enquêtes de l'Ombudsman des services bancaires et d'investissement, par secteur, exercice finissant le 31 octobre



Source : Mémoire subséquent au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce au sujet de questions concernant les consommateurs dans le secteur des services financiers, Ombudsman des services bancaires et d'investissement, 10 mars 2005. Compilation de la Bibliothèque du Parlement.

Figure 14 : Enquêtes de l'Ombudsman des services bancaires et d'investissement, par type, exercice finissant le 31 octobre

	2004		2003
	Nombre	**%**	**%**
Crédit	13	10	22
Fraudes	31	24	17
Vie privée	4	3	3
Service à la clientèle	31	24	26
Transactions	18	15	16
Autres	30	24	16
	127	100	100

Source : Mémoire subséquent au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce au sujet de questions concernant les consommateurs dans le secteur des services financiers, Ombudsman des services bancaires et d'investissement, 10 mars 2005.

Les associations coopératives de crédit et les compagnies de fiducie et de prêt doivent adhérer à un programme provincial de règlement des plaintes si leur province d'activité s'est dotée d'une loi les y obligeant. En l'absence de loi provinciale, elles peuvent devoir adhérer à une organisation tierce qui traite des plaintes non réglées de façon satisfaisante à leur niveau.

4. Agences d'évaluation du crédit

Parmi les agences d'évaluation du crédit en activité au Canada, mentionnons TransUnion, Equifax et Northern Credit Bureaus Inc. À l'aide de renseignements qu'elles obtiennent des compagnies de cartes de crédit, des prêteurs et de sources publiques, les agences d'évaluation du crédit établissent à l'égard des consommateurs un profil de crédit fondé sur leurs habitudes de remboursement, à savoir s'ils remboursent leurs emprunts et font leurs paiements régulièrement et à temps. Cette information sert aux prêteurs à déterminer si un individu est digne de confiance.

Les agences d'évaluation du crédit sont réglementées au niveau provincial ou territorial[19], et toutes les provinces à l'exception du Nouveau-Brunswick[20] ont une loi régissant, entre autres, l'accès aux données sur les consommateurs, les données que les agences peuvent communiquer et le droit d'accès des consommateurs aux données les concernant. Cette loi assure en général aux consommateurs le droit d'accéder à leur dossier de crédit et d'obtenir la liste des entités qui ont récemment demandé à en prendre connaissance.

La loi oblige généralement les octroyeurs de crédit à préciser aux demandeurs de prêt, de carte de crédit ou autre financement que leurs antécédents de crédit seront vérifiés et à les informer de l'agence qui a établi leur dossier de crédit lorsqu'il a joué contre eux. Elle fixe aussi parfois les délais de conservation de certaines données dans les dossiers.

La réglementation fédérale des agences d'évaluation vise surtout à protéger les renseignements personnels qu'elles collectent, la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* (LPRPDÉ) régissant la façon dont les entreprises privées collectent, utilisent ou communiquent les renseignements personnels. Comme il a été dit, si la loi provinciale ou territoriale sur la protection des renseignements personnels est essentiellement similaire à la loi fédérale, le gouvernement fédéral peut exempter la province ou le territoire de sa loi.[21]

En vertu de la LPRPDÉ, les entreprises doivent obtenir la permission du consommateur pour collecter, utiliser ou communiquer des renseignements personnels le concernant et ne peuvent les utiliser qu'à des fins compatibles avec celles pour lesquelles ils ont été recueillis.[22] Lorsqu'un consommateur croit qu'une agence d'évaluation du crédit a enfreint la loi fédérale sur la protection des renseignements personnels, il doit se plaindre auprès de l'agence. Si la tentative de règlement interne échoue, il peut s'adresser au

[19] Les agences qui opèrent dans plus d'une province ou territoire sont assujetties aux lois de la province ou territoire où réside le consommateur dont elles font rapport.
[20] Les territoires n'ont pas de loi sur les agences d'évaluation du crédit.
[21] Le Québec, la Colombie-Britannique et l'Alberta sont exemptés de la loi fédérale à cause de la similarité de leur loi sur la protection des renseignements personnels.
[22] Quant aux agences d'évaluation du crédit, les renseignements personnels qu'elles recueillent leur sont généralement communiqués par les octroyeurs de crédit ou d'autres institutions qui doivent obtenir la permission préalable du consommateur.

Commissaire fédéral à la protection de la vie privée. Si le Commissaire constate que la plainte est justifiée, il fait une recommandation afin d'empêcher que l'infraction ne se reproduise. Si l'agence d'évaluation ne donne pas suite à la recommandation, le consommateur ou le Commissaire peut s'adresser à la Cour fédérale et la Cour peut imposer des changements à l'agence.

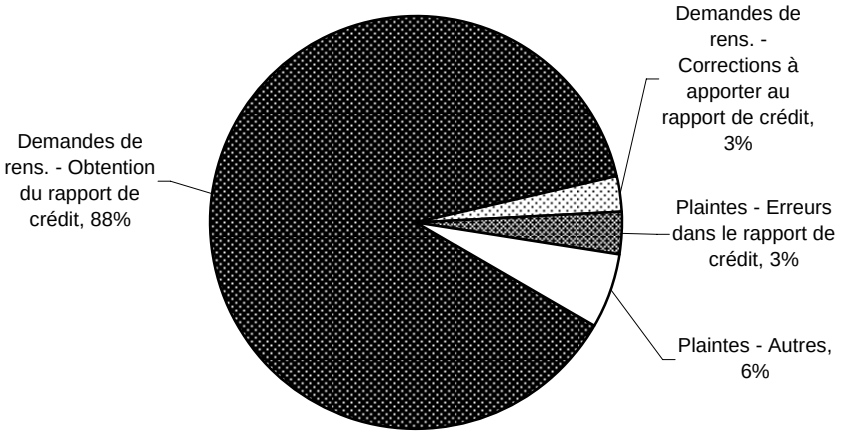
Sauf au Nouveau-Brunswick, qui n'a pas de loi en la matière, la loi provinciale autorise les agences à fournir des rapports de crédit seulement aux fins autorisées et leur interdit de communiquer des renseignements avant d'avoir obtenu le consentement écrit du demandeur de crédit. C'est à l'octroyeur de crédit ou à toute autre organisation qui cherche à obtenir de l'agence des renseignements sur la solvabilité du demandeur qu'il incombe d'obtenir ce consentement, faute de quoi il se rend coupable d'une infraction à la loi.

Si le consommateur signale à l'agence d'évaluation du crédit des inexactitudes dans son rapport de crédit, l'agence doit faire enquête à ce sujet dans un délai prescrit. Si l'enquête confirme les inexactitudes, l'agence doit les supprimer ou les corriger. Si l'enquête n'est pas concluante, le consommateur peut annexer au rapport de crédit une brève déclaration expliquant les renseignements contestés qui s'y trouvent. Les modifications apportées au rapport de crédit doivent être communiquées aux demandeurs de renseignements de solvabilité dans un délai donné.

Lorsque survient entre le consommateur et l'agence d'évaluation un litige qui ne peut pas être réglé par des voies internes, la loi provinciale prévoit un mécanisme officiel de règlement des plaintes relevant habituellement d'une agence de protection des consommateurs ou d'un ombudsman provincial.

Enfin, la loi de certaines provinces autorise le consommateur à poursuivre l'agence d'évaluation du crédit en dommages-intérêts s'il s'avère qu'elle a enfreint la loi.

Figure 15 : Communications concernant l'évaluation du crédit reçues par l'Agence de la consommation en matière financière du Canada, 24 juillet 2003 - 21 février 2005



Source : Mémoire subséquent au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce au sujet de questions concernant les consommateurs dans le secteur des services financiers, Agence de la consommation en matière financière du Canada, 19 avril 2005, Annexe E.

MESURES DE PROTECTION DES CONSOMMATEURS : PLACEMENTS

A. Rôle du gouvernement fédéral et de ses agences

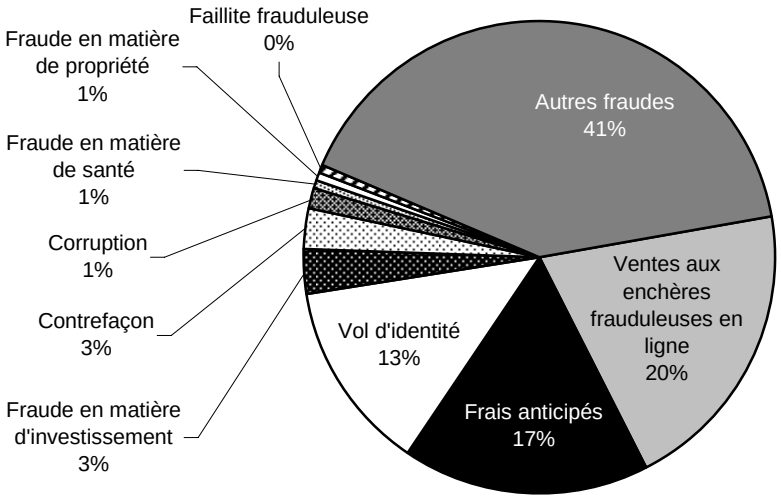
Même si ce sont les lois provinciales ou territoriales qui régissent la souscription, la distribution et la vente de valeurs mobilières, le gouvernement fédéral protège les consommateurs par les dispositions du *Code criminel* comme celles relatives à la fraude boursière et aux opérations d'initiés; les activités de ministères et d'organismes fédéraux comme la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et Justice Canada; et par les efforts coopératifs des Équipes intégrées de la police des marchés financiers (EIPMF). Il y a aussi, on l'a vu, la législation fédérale sur la protection de la vie privée qui protège les renseignements personnels des investisseurs.

Dans le cadre du Programme de criminalité financière, les EIPMF se consacrent à l'investigation et à la poursuite des infractions graves au *Code criminel* en matière d'opérations boursières qui sont d'envergure nationale ou internationale et qui concernent les actions de sociétés cotées dont la capitalisation boursière est suffisante pour menacer vraiment la confiance des investisseurs dans les marchés financiers du Canada et dans la stabilité économique. Grâce à l'intégration des équipes, les enquêtes ont plus de chances d'aboutir rapidement, ce qui permet de traduire en justice plus de criminels dans de meilleurs délais.

Une fois le dispositif entièrement mis en place, il y aura neuf EIPMF à Vancouver, Calgary, Toronto et Montréal, appuyées par des mécanismes de gestion et de reddition de comptes centralisés à Ottawa. Les EIPMF se composent d'enquêteurs de la GRC, d'avocats et d'autres spécialistes des enquêtes qui collaborent étroitement avec les organismes fédéraux et provinciaux ou territoriaux de réglementation des valeurs mobilières et les services de police locaux. Il peut également y avoir liaison avec la Securities and Exchange Commission et le Federal Bureau of Investigation aux États-Unis. Une équipe complète est affectée à chaque enquête d'envergure.

Les membres du public ne peuvent pas déposer directement de plaintes auprès des EIPMF, mais ils peuvent signaler des cas ou demander des enquêtes par l'entremise du bureau local de la Section des délits commerciaux de la GRC ou de tout autre service de police compétent. Ils peuvent aussi se rendre sur le site web du Centre SEDDE (Signalement en direct des délits économiques), qui a été lancé par le solliciteur général fédéral et le commissaire de la GRC en octobre 2003 et qui permet de déclarer les crimes économiques allant de la fraude par cartes de crédit à la grande corruption dans les entreprises.

Figure 16 : Plaintes déposées auprès du Centre de signalement en direct des délits économiques (SEDDE), par nombre, type et valeur, 3 octobre 2003 – 15 septembre 2005

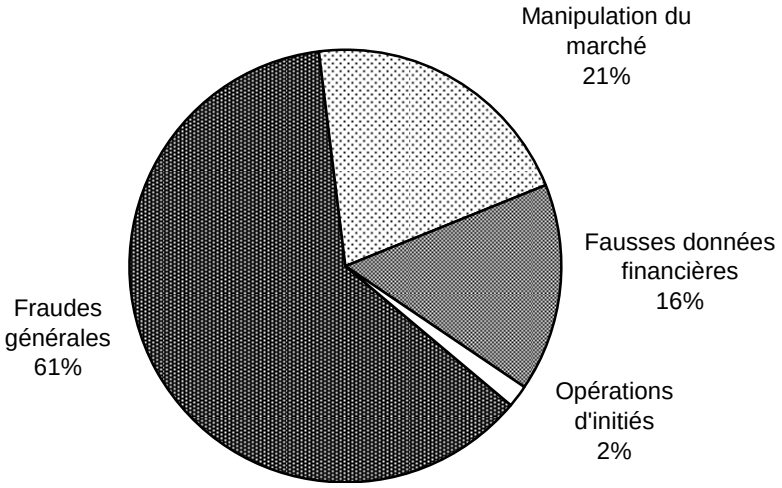


Nota : Ces chiffres n'englobent pas les plaintes impossibles à traiter faute de renseignements suffisants ou les cas où le plaignant ne voulait pas que les renseignements communiqués soient partagés.

Source : Mémoire subséquent au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce au sujet de questions concernant les consommateurs dans le secteur des services financiers, Gendarmerie royale du Canada, 7 octobre 2005.

Les indications du public, des commissions provinciales ou territoriales des valeurs mobilières, des organismes d'autoréglementation ou des autres unités de la GRC ainsi que les données issues d'autres enquêtes sont communiquées aux EIPMF, qui les cotent en fonction de critères visant à garantir que les affaires les plus importantes dans le cadre du mandat des EIPMF soient les premières à être traitées et dotées en ressources. L'examen de certaines indications conduit à l'ouverture d'enquêtes dont certaines deviennent des enquêtes de l'envergure d'un projet. Les affaires délaissées par une EIPMF peuvent faire l'objet d'une enquête de la Section des délits commerciaux de la GRC ou d'un service de police local.

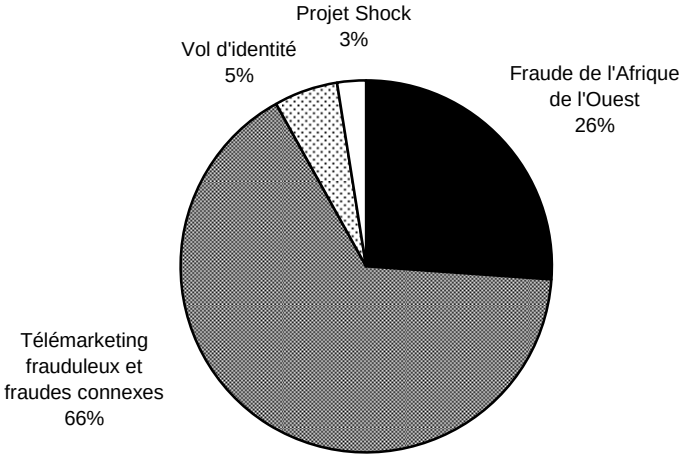
Figure 17 : Dossiers des Équipes intégrées de la police des marchés financiers, par type, 1er janvier 2004 – 30 mai 2005



Nota : Les données englobent 59 dossiers d'enquête qui ont été cotés par les Équipes intégrées de la police des marchés financiers.

Source : Mémoire subséquent au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce au sujet de questions concernant les consommateurs dans le secteur des services financiers, Gendarmerie royale du Canada, 31 mai 2005.

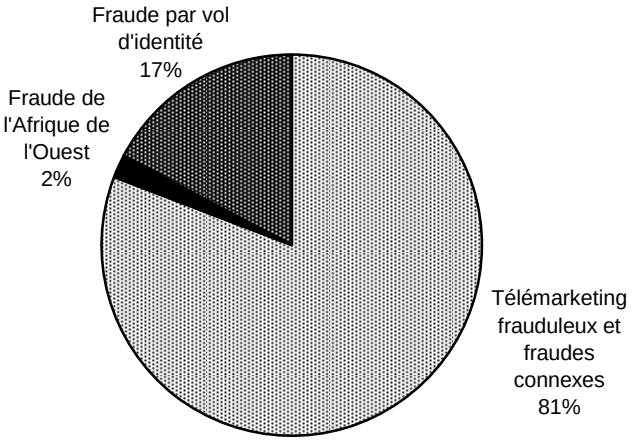
Figure 18 : Dossiers PhoneBusters, par type, 2004



Nota : À partir des 49 682 plaintes reçues en 2004, 920 dossiers ont été ouverts par le Groupe des analystes, Gendarmerie royale du Canada.

Source : Mémoire subséquent au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce au sujet de questions concernant les consommateurs dans le secteur des services financiers, Gendarmerie royale du Canada, 31 mai 2005.

Figure 19 : Plaintes adressées à PhoneBusters, par type, 1er janvier 2005 – 30 septembre 2005



Source : Mémoire subséquent au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce au sujet de questions concernant les consommateurs dans le secteur des services financiers, Gendarmerie royale du Canada, 7 octobre 2005.

B. Rôle de l'industrie

La protection du consommateur en matière de placements est assurée en partie, on l'a vu, par l'Ombudsman des services bancaires et d'investissement. Si les mécanismes internes de règlement des différends ne résolvent pas la plainte à sa satisfaction, le plaignant peut s'adresser à l'Ombudsman en suivant la filière indiquée ci-dessus.

La protection du consommateur est également assurée par des organismes d'autoréglementation : l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières, l'Association canadienne des courtiers de fonds mutuels et les bourses canadiennes. En outre, l'industrie des valeurs mobilières est réglementée par les commissions ou les autorités provinciales ou territoriales des valeurs mobilières et par les Autorités canadiennes en valeurs mobilières, qui se composent des commissions ou des autorités provinciales ou territoriales des valeurs mobilières.

1. Commissions des valeurs mobilières

Les commissions des valeurs mobilières remplissent cinq fonctions fondamentales :

- veiller à ce que les investisseurs aient l'information nécessaire pour prendre des décisions éclairées sur les occasions de placement;
- établir des normes de formation et de compétence pour les vendeurs et autres fournisseurs de conseils en matière de placements;
- enregistrer les entreprises qui vendent des valeurs mobilières ou donnent des conseils en matière de placements;
- veiller à ce que les maisons de courtage se conforment à la réglementation;
- faire respecter les lois et règlements en matière de valeurs mobilières et enquêter sur les violations dont ils font l'objet.

Les commissions des valeurs mobilières délèguent certains de leurs pouvoirs et de leurs responsabilités à des organismes d'autoréglementation qui opèrent sous leur surveillance et qui réglementent leurs membres et veillent à ce qu'ils se conforment à leurs règles et aux lois sur les valeurs mobilières. Cette délégation peut avoir plusieurs buts, dont celui d'augmenter la fréquence des examens de conformité et de surveiller les membres plus à fond que ne le peuvent les commissions pour des raisons de temps, d'argent ou autres. Ces organismes peuvent fixer des normes supérieures à celles des lois sur les valeurs mobilières.

Les organismes d'autoréglementation régissent les marchés et le négoce ainsi que les entreprises membres, leurs employés et leurs pratiques commerciales :

- en établissant des normes que les personnes inscrites doivent respecter avant d'être engagées;

- en créant des règles régissant le fonctionnement des marchés;
- en surveillant les sociétés de courtage en valeurs mobilières de façon régulière et en examinant leur travail, notamment en fixant des exigences de capitalisation pour s'assurer que les sociétés sont solvables et qu'elles respectent les règles;
- en faisant enquête sur tous les aspects d'une infraction soupçonnée;
- en employant des enquêteurs et des agents de conformité pour s'assurer que les sociétés respectent ces normes.

2. Association canadienne des courtiers de fonds mutuels

L'Association canadienne des courtiers de fonds mutuels (MFDA) est un organisme d'autoréglementation pour les courtiers de fonds mutuels de l'ensemble des provinces et des territoires hors Québec. Son conseil d'administration se compose du président, de six représentants du public – qui président les comités – et de six représentants de l'industrie. Les courtiers de fonds mutuels sont des entreprises accréditées auprès des commissions provinciales ou territoriales des valeurs mobilières pour distribuer des fonds mutuels aux investisseurs canadiens par l'entremise de leurs représentants autorisés.

Font également partie de l'industrie des fonds mutuels les gestionnaires de fonds, qui prennent des décisions de placement, et les sociétés de fonds mutuels, qui administrent les fonds. La MFDA ne réglemente pas les gestionnaires de fonds, les courtiers en valeurs mobilières et les sociétés de fonds mutuels.

Au 1er avril 2005, la MFDA comptait 181 entreprises membres avec environ 70 000 personnes agréées gérant 244,4 milliards de dollars hors Québec. Dans la plupart des provinces et des territoires, les courtiers de fonds mutuels enregistrés auprès de la commission des valeurs mobilières doivent adhérer à la MFDA.

La MFDA réglemente les opérations, les normes de pratique et la conduite en affaires de ses membres en vue de protéger les investisseurs et l'intérêt public. Elle procède à des examens réguliers des ventes et de la conformité financière de ses membres pour s'assurer qu'ils observent ses règles, ses politiques et ses règlements administratifs et elle est habilitée à faire respecter les normes et de mener des enquêtes.

Une fois devenue organisme d'autoréglementation, la MFDA a dû constituer un fonds de protection des investisseurs clients de ses membres. Depuis le 5 juillet 2005, sa Corporation de protection des investisseurs, qui a été agréée par les commissions des valeurs mobilières de l'Alberta, de la Colombie-Britannique, de la Nouvelle-Écosse et de l'Ontario et par la Financial Services Commission de la Saskatchewan, assure une protection limitée contre les pertes des clients de courtiers de fonds mutuels insolvables membres de la MFDA. Le paiement maximal est de 1 000 000 $.

En général, la MFDA :

- protège les investisseurs et préserve l'intégrité du marché, entre autres, en filtrant ses membres, en procédant à des examens de conformité et en faisant respecter ses règles et ses politiques au moyen d'un processus disciplinaire comportant des amendes, la suspension ou la radiation;
- réglemente la distribution des fonds mutuels et, par conséquent, la façon dont ils sont vendus;
- prend des initiatives d'éducation, y compris des programmes de formation;
- enquête sur les plaintes relatives à la violation par ses membres des lois et des règlements.

Les plaintes relatives à un courtier ou un conseiller en fonds mutuels s'adressent à la MFDA. La section de mise en application examine les plaintes déposées contre les membres ou les personnes travaillant en leur nom, mène des enquêtes et impose des sanctions disciplinaires en cas de violation des règlements administratifs, des règles ou de politiques de la MFDA. Parmi les sanctions disciplinaires, il y a :

- la réprimande écrite;
- la refonte des cours d'agrément;
- la révision des politiques internes;
- l'amende;
- les restrictions en matière de rapports avec le public;
- la suspension ou la radiation;
- l'interdiction permanente de travailler pour un membre de la MFDA.

En outre, les membres doivent répondre aux plaintes des clients rapidement et équitablement et doivent déclarer les plaintes sérieuses à la MFDA.

Les plaintes peuvent aussi, on l'a vu, être adressées à l'Ombudsman des services bancaires et d'investissement. La MFDA exige que les clients soient renseignés au sujet de l'Ombudsman lorsqu'ils ouvrent un compte et chaque fois qu'une plainte est déposée contre une entreprise membre.

Figure 20 : Activités d'application des règlements de l'Association canadienne des courtiers de fonds mutuels, 2004

Activité	
Affaires admises	683
Ouverture d'un dossier	298
Ouverture d'une enquête investigation	63
Ouverture d'une procédure	9
Mesure disciplinaire prise :	
• Audiences de règlement	1
• Lettres d'avertissement	59
• Ententes et engagements	5

Source : Mémoire subséquent au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce au sujet de questions concernant les consommateurs dans le secteur des services financiers, Association canadienne des courtiers de fonds mutuels, 14 avril 2005, p. 9.

3. L'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières

L'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières (ACCOVAM) est un organisme d'autoréglementation chargé de superviser le secteur canadien des valeurs mobilières. Elle regroupe quelque 200 courtiers en valeurs mobilières et leurs 25 000 employés inscrits, qui exercent dans des domaines comme les opérations sur marchandises, le financement des entreprises, le courtage à commissions réduites, la planification financière, l'assurance, les services bancaires d'investissement, la gestion de placements de portefeuille et tous les services de courtage.

Les fonctions de l'ACCOVAM sont pour la plupart analogues à celles de l'Association canadienne des courtiers de fonds mutuels. L'ACCOVAM doit plus particulièrement :

- protéger les investisseurs et assurer l'intégrité du marché en imposant des exigences dans des domaines comme l'inscription, la conformité financière, la conformité au chapitre des ventes, la mise en application et la politique réglementaire;
- favoriser l'équité, la compétitivité et l'efficacité des marchés de capitaux par son rôle d'organe de réglementation du marché, de défenseur des intérêts du public, de porte-parole de l'industrie et ainsi que de diffuseur d'information;
- éduquer les maisons membres par le biais de l'Institut canadien de valeurs mobilières et au moyen des examens d'aptitudes professionnelles; et
- enquêter sur les plaintes concernant les violations, par ses membres, de normes juridiques et réglementaires.

À l'instar de leurs homologues de l'ACCFM, les clients des membres de l'ACCOVAM sont protégés dans certaines limites contre les pertes découlant de l'insolvabilité d'un

membre. Le Fonds canadien de protection des épargnants[23], qui se finance au moyen des cotisations qu'il prélève auprès des sociétés membres en fonction de leur revenu brut, dédommage les clients admissibles - à concurrence de 1 million de dollars – qui ont perdu titres, soldes en espèces et certains autres biens par suite de l'insolvabilité d'une société membre. Le Fonds ne couvre pas les pertes résultant d'autres causes comme des fluctuations des cours du marché ou des placements inappropriés. Au 31 décembre 2004, le Fonds détenait environ 217 millions de dollars, ainsi qu'une marge de crédit de 100 millions de dollars auprès de deux banques à charte canadiennes.

Les plaintes concernant des titres ou contre un courtier en valeurs mobilières peuvent être adressées à l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières. Tout épargnant s'estimant faire l'objet d'une injustice ou d'une impropriété peut déposer une plainte auprès de l'Association, laquelle pourra décider de faire enquête, de mener des poursuites ou d'imposer des pénalités à l'encontre d'une de ses sociétés membres ou des employés de celles-ci. L'ACCOVAM ne dédommage pas les clients, mais elle peut imposer des amendes allant jusqu'à 1 million de dollars par individu par délit et à 5 millions de dollars par société. Au cours des trois dernières années, elle a mené 173 audiences disciplinaires, imposé pour 46 millions de dollars d'amendes à des sociétés et pour 11,4 millions à des particuliers, suspendu 19 personnes, banni à vie 32 personnes et révoqué les permis de trois firmes.

Toutes les sociétés membres de l'ACCOVAM sont tenues de déclarer les plaintes de leurs clients et les questions disciplinaires dont elles-mêmes ou leurs employés inscrits ont fait l'objet. Elles sont également tenues d'expliquer leur mode de règlement des différends à leurs clients à l'ouverture d'un compte ou à la réception d'une plainte.

Les investisseurs s'estimant lésés à concurrence de 100 000 $ peuvent recourir au processus d'arbitrage indépendant de l'ACCOVAM; les pertes supérieures à 100 000 $ peuvent faire l'objet d'un arbitrage si les deux parties en conviennent. Le processus, qui dure généralement trois mois, coûte entre 3 000 et 4 000 $ et a été établi à l'origine pour les réclamations dont l'ampleur ne justifie pas un recours aux tribunaux. Au cours des cinq dernières années, trois agences indépendantes ont arbitré 279 différends.

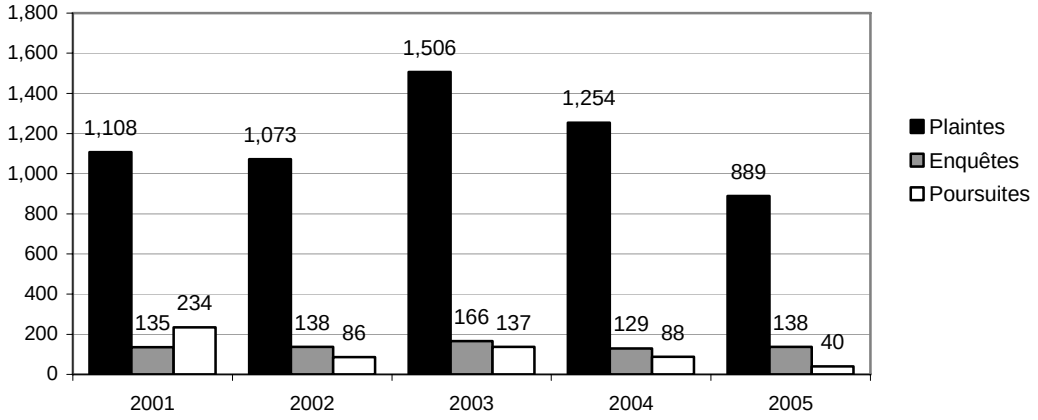
Ces dernières années, on a beaucoup moins fait appel au processus d'arbitrage de l'ACCOVAM, les plaintes étant soumises surtout à l'Ombudsman des services bancaires et d'investissement, dont les recommandations ne sont pas exécutoires mais qui est gratuit pour le consommateur. L'Autorité des marchés financiers offre aussi un service de médiation.

En 2004, les agents des plaintes de l'ACCOVAM ont répondu à des demandes de renseignements et des demandes d'aide provenant d'environ 1 900 investisseurs, et au moins 22 000 investisseurs ont consulté le service d'information en ligne des abonnés et des entreprises membres de l'Association pour établir le type d'inscription d'un

[23] Des membres de la Bourse de Toronto, de la Bourse de Montréal, de la Bourse de croissance du Canada et de l'ACCOVAM ont financé le Fonds.

particulier, les produits qu'il est autorisé à vendre et les conditions dont s'assortit éventuellement l'inscription, comme l'obligation d'être supervisé. Les investisseurs peuvent également vérifier ainsi si une entreprise ou un conseiller a déjà fait l'objet de mesures disciplinaires imposées par l'ACCOVAM.

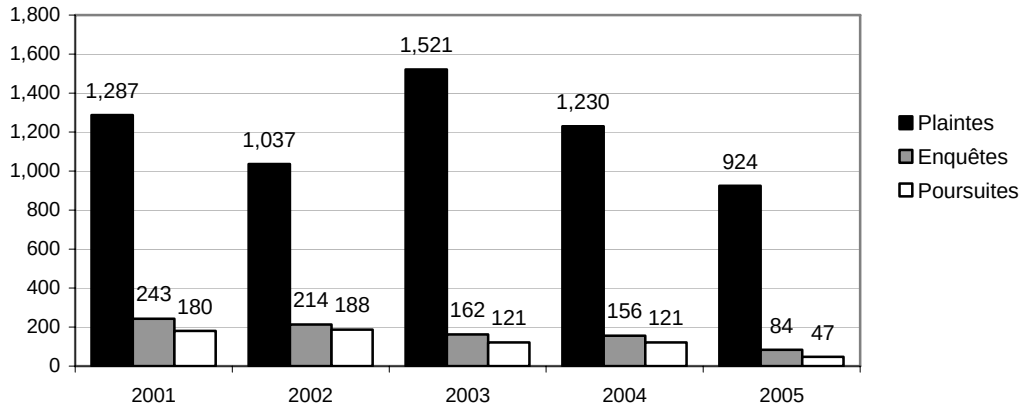
Figure 21 : Plaintes, enquêtes et poursuites reçues par l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières du Canada, 2001-2005



Notes : Les statistiques de 2005 portent uniquement sur la période allant du 1er janvier 2005 au 31 août 2005.

Source : Mémoire subséquent au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce au sujet de questions concernant les consommateurs dans le secteur des services financiers, 26 septembre 2005, p. 4, 7, 9. Compilé par la Bibliothèque du Parlement.

Figure 22 : Plaintes, enquêtes et poursuites réglées par l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières du Canada, 2001-2005



Notes : Les statistiques de 2005 portent uniquement sur la période allant du 1er janvier 2005 au 31 août 2005.

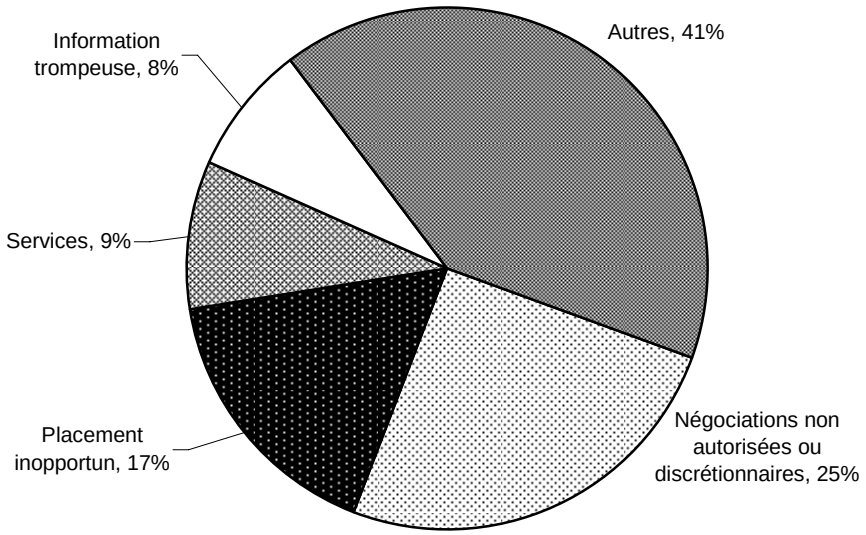
Source : Mémoire subséquent au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce au sujet de questions concernant les consommateurs dans le secteur des services financiers, 26 septembre 2005, p. 4, 7, 9. Compilé par la Bibliothèque du Parlement.

Figure 23 : Enquêtes concernant des membres de l'ACCOVAM, par type, exercice terminé le 31 octobre

	2004		**2003**
	Nombre	**%**	**%**
Information trompeuse	5	4	9
Service et autres	49	43	21
Pertinence des placements/Connaissance du client	51	46	52
Questions de négociation	6	5	15
Transfert de comptes	2	2	3
	113	100	100

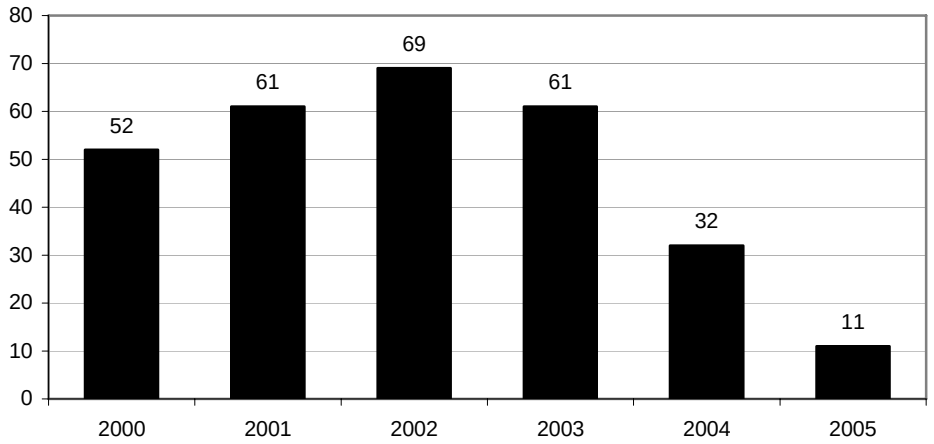
Source : Mémoire subséquent au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce au sujet de questions concernant les consommateurs dans le secteur des services financiers, Ombudsman des services bancaires et d'investissement, 10 mars 2005

Figure 24 : Dossiers des plaintes reçues par l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières du Canada, par sujet, 1er janvier 2004 – 31 août 2005



Source: Mémoire subséquent au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce au sujet de questions concernant les consommateurs dans le secteur des services financiers, 14 avril 2005, p. 4, et 26 septembre 2005, p. 3. Compilé par la Bibliothèque du Parlement.

Figure 25 : Causes d'arbitrage à l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières du Canada, 2000-2005



Note: Les chiffres de 2005 portent uniquement sur la période allant du 1er janvier 2005 au 30 juin 2005.

Source : Mémoire au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce au sujet de questions concernant les consommateurs dans le secteur des services financiers, 26 septembre 2005, p. 14.

4. L'Institut des fonds d'investissement du Canada

L'Institut des fonds d'investissement du Canada (IFIC), l'association professionnelle du secteur canadien des fonds d'investissement, est en faveur de changements de réglementation qui amélioreraient l'intégrité et l'efficience du secteur. Ses membres – gestionnaires de fonds communs de placement, distributeurs de fonds communs de placement de détail et membres associés représentant des cabinets d'avocats, de comptables et d'autres entreprises professionnelles - gèrent un actif représentant près de la totalité de tous les fonds mutuels de placement à capital variable au pays. En 2004, les membres de l'IFIC ont géré un peu plus de 947 milliards de dollars d'actifs, répartis dans plus de 50 millions de comptes de détenteur d'unités. Cette année-là, l'IFIC comptait dans ses rangs 68 sociétés de gestion de fonds regroupant 1 915 fonds communs de placement, 76 maisons de courtage vendant des fonds et 52 membres associés représentant des cabinets d'avocats, de comptables et d'autres entreprises professionnelles.

L'homologue de l'IFIC au Québec est le Conseil des fonds d'investissement du Québec (CFIQ), qui représente le secteur des fonds communs de placement au Québec.

L'IFIC et le CFIQ ont pour mandat :

- d'amener le grand public à mieux comprendre les fonds communs de placement et, plus généralement, ce secteur des services financiers;
- d'offrir des cours;
- de surveiller chez leurs membres le respect de l'instrument national sur la communication des ventes;
- d'organiser des ateliers et des conférences;
- de diffuser de l'information;
- d'établir des énoncés de politique sur des questions d'intérêt pour le secteur et de prôner ces positions auprès des autorités gouvernementales fédérales et provinciales ou territoriales; et
- de compiler et de diffuser des statistiques sur le secteur.

Étant une association professionnelle, l'IFIC n'a pas l'autorité nécessaire pour enquêter et contraindre ses membres à suivre une démarche établie en cas de plainte. L'Institut a participé à l'établissement du Centre du Réseau de conciliation du secteur financier et continue de contribuer à son financement.

Figure 26 : Enquêtes sur des membres de l'Association canadienne des courtiers de fonds mutuels et de l'Institut des fonds d'investissement du Canada, par type, exercice terminé le 31 octobre

	2004		2003
	Nombre	**%**	**%**
Pertinence des placements/Connaissance du client	21	40	51
Services et autres	26	48	28
Questions de négociation	1	2	7
Information trompeuse	2	4	7
Transfert de comptes	3	6	7
	53	100	100

Source : Mémoire subséquent au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce au sujet de questions concernant les consommateurs dans le secteur des services financiers, Ombudsman des services bancaires et d'investissement, 10 mars 2005.

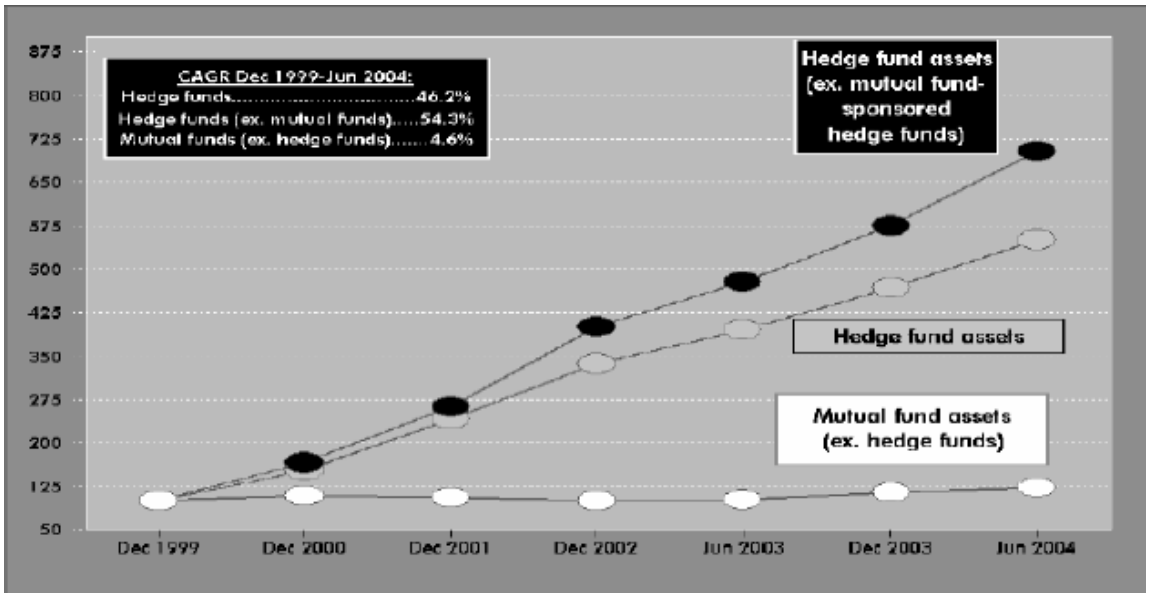
Figure 27 : Croissance des fonds de couverture canadiens et des actifs dans des fonds communs de placement, décembre 1999 - juin 2004

Texte :
TCAC - décembre 1999 - juin 2004
Fonds de couverture 48,2 %
Fonds de couverture (ex. fonds communs de placement) 54,3 %
Fonds communs de placement (ex. fonds de couverture) 4,6 %

Actifs des fonds de couverture
(ex. fonds mutuels - fonds de couverture à promoteur)

Actifs des fonds de couverture

Actifs des fonds mutuels de placement
(ex. fonds de couverture)



Nota : Décembre 1999 = 100

Source : *Analyse de la réglementation des fonds de couverture*, Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières, 18 mai 2005, p. 11.

MESURES DE PROTECTION DES CONSOMMATEURS : LE SECTEUR DES ASSURANCES

A. Le rôle du gouvernement fédéral et de ses agences

C'est essentiellement le gouvernement fédéral qui réglemente le secteur des compagnies d'assurances de personnes sur le plan de l'intégrité prudentielle. La majorité de ces entreprises sont constituées en vertu d'une loi fédérale, la *Loi sur les sociétés*

d'assurances, car la plupart d'entre elles œuvrent dans plus d'une province ou territoire ou sont des filiales d'entreprises étrangères. Celles qui n'œuvrent que dans une seule province ou un seul territoire peuvent choisir de se constituer en vertu de cette loi.

La majorité des compagnies d'assurances IARD sont également réglementées à des fins prudentielles par le gouvernement fédéral et sont constituées en vertu de la *Loi sur les sociétés d'assurances*. Les provinces et les territoires se réservent néanmoins le droit de vérifier que les compagnies d'assurances constituées en vertu d'une loi fédérale qui œuvrent sur leurs territoires sont intègres sur le plan prudentiel.

Les pratiques des assureurs sont assujetties à la réglementation de la province ou du territoire où œuvre la compagnie. En outre, comme nous l'avons déjà dit, le ministère fédéral des Finances intervient dans le secteur des sociétés d'assurances, notamment en élaborant des règles et des règlements qui régissent les institutions dans le but d'en assurer l'intégrité et la solidité et de veiller à ce qu'elles demeurent attentives aux besoins des consommateurs. Enfin, les compagnies d'assurances sont assujetties à la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*.

B. Le rôle du secteur

À l'instar des associations coopératives de crédit et des compagnies de fiducie et de prêt, les compagnies d'assurances doivent adhérer à un programme de traitement des plaintes provincial, si la province où elles exercent l'exige. Autrement, elles doivent adhérer à un organisme tiers qui s'occupe du règlement des plaintes qui n'ont pas été résolues de façon satisfaisante par l'institution.

1. Service de conciliation des assurances de personnes du Canada

Comme nous l'avons déjà dit, le Service de conciliation des assurances de personnes du Canada (SCAPC) fait partie du Réseau de conciliation du secteur financier.[24] Lorsqu'ils ont des préoccupations ou des plaintes à formuler à propos de produits et services concernant des sociétés d'assurances de personnes, les consommateurs doivent d'abord communiquer directement avec leur assureur pour résoudre le conflit à ce niveau; tous les membres du SCAPC sont tenus de se doter d'un agent de traitement des plaintes. Si le consommateur et l'entreprise ne peuvent s'entendre, le consommateur peut alors s'adresser au SCAPC.

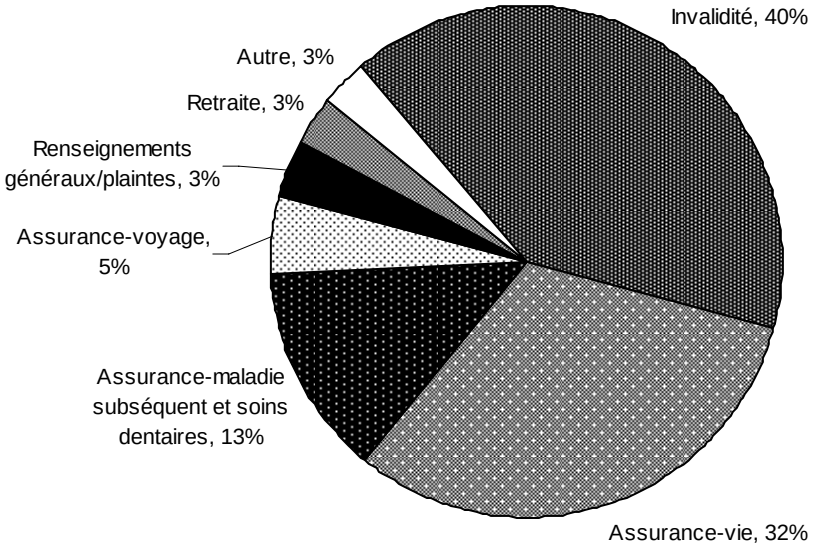
Une fois que le Service de conciliation a reçu une autorisation signée par le plaignant, un de ses agents fera office d'intermédiaire et tentera de résoudre le conflit par un processus informel de conciliation. En règle générale, les préoccupations et les plaintes sont résolues à la satisfaction de toutes les parties pendant cette phase d'arbitrage; lorsque tel n'est pas le cas, le SCAPC formule une recommandation non exécutoire à l'intention du plaignant et de la société d'assurances. Le SCAPC n'a toutefois pas pour mandat de

[24] Voir la note 18.

s'occuper des plaintes qui sont déjà devant les tribunaux, qui font l'objet d'une procédure d'arbitrage exécutoire ou qui concernent une infraction à la loi.

Le plaignant qui n'est pas satisfait de la recommandation du SCAPC pourra recourir à l'arbitrage ou intenter une action en justice. Si l'assureur ne se conforme pas à la recommandation, son refus sera rendu public. Jusqu'ici, le SCAPC n'a jamais eu à prendre ce genre de mesure.

Figure 28 : Demandes déposées auprès du Service de conciliation des assurances de personnes du Canada, par motif, 29 novembre 2002 - 31 janvier 2005



Nota : La rubrique « Autres » comprend les accidents et la maladie, la perte involontaire d'un emploi et les maladies graves.

Source : Mémoire au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce au sujet des questions concernant les consommateurs dans le secteur des services financiers, Service de conciliation des assurances de personnes du Canada, mars 2005

2. Service de conciliation en assurance de dommages

Le Service de conciliation en assurance de dommages (SCAD) fait partie du Réseau de conciliation du secteur financier aux côtés de l'Ombudsman des services bancaires et d'investissement et du Service de conciliation des assurances de personnes du Canada.[25] Comme les autres services de conciliation, le SCAD est un organisme indépendant de règlement des différends, en l'occurrence ceux ayant trait à l'assurance-habitation, automobile et entreprises, ce que l'on appelle aussi assurance IARD. Le SCAD est un service de médiation intervenant entre assureurs et consommateurs lorsque les démarches

[25] Voir la note 18.

internes de règlement des différends n'ont pas donné satisfaction aux parties. Il peut formuler des recommandations non exécutoires en vue d'un règlement, ce qui peut comprendre un dédommagement pour pertes, et peut rendre public tout rejet de ses recommandations par un assureur. Ceci ne s'est pas encore produit.

Ce service de conciliation s'emploie à résoudre les différends portant sur des réclamations liées à des questions d'interprétation de la garantie du contrat d'assurance. Il ne s'occupe pas des questions concernant :

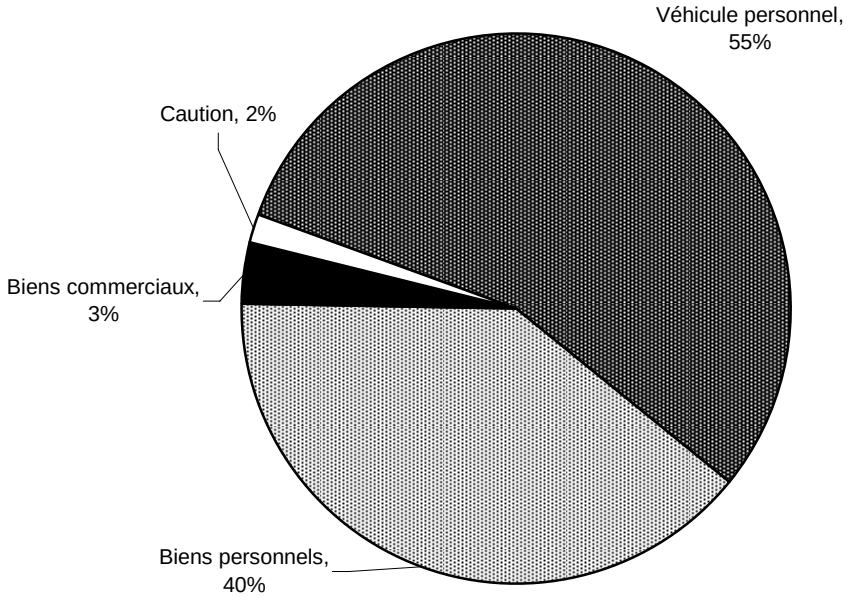
- la tarification des produits d'assurance et les décisions commerciales;
- les procédures de règlement établies par la loi ou
- les questions qui font ou ont fait l'objet de poursuites judiciaires.

Quiconque a une plainte ou une préoccupation concernant un produit ou un service d'assurance IARD doit d'abord s'adresser au Bureau d'assurance du Canada (BAC), qui s'efforcera de régler les problèmes avant que ceux-ci ne s'enveniment. Si le BAC ne peut résoudre la question de façon satisfaisante, il communiquera avec le responsable des plaintes de l'assureur visé. Le client et ce responsable passeront alors par le processus officiel de règlement des plaintes de l'assureur, à l'issue duquel l'assureur devrait avoir clarifié la manière dont il compte résoudre la plainte.

Lorsque le client et l'assureur ne peuvent résoudre la plainte et ont épuisé tous les recours, le plaignant peut communiquer avec le SCAD. Une fois que ce dernier a reçu l'autorisation signée du plaignant, un agent des services aux consommateurs lui demandera de présenter une demande de médiation officielle. La médiation a pour objet de parvenir à une solution qui respecte les intérêts de l'assureur et ceux du plaignant.

L'agent des services aux consommateurs du SCAD peut aider le plaignant à choisir un médiateur indépendant à partir d'une liste fournie par l'ADR Institute of Canada Inc. ou, au Québec, par le Barreau. Une fois que le SCAD disposera des documents nécessaires, un médiateur organisera une rencontre d'une heure et demie entre le plaignant et l'assureur. Si le désaccord persiste ou que la médiation ne peut résoudre tous les points du litige, le médiateur préparera un rapport contenant des recommandations non exécutoires.

Figure 29 : Médiations du Service de conciliation en assurance de dommages, par type, 1er juillet 2002 - 31 décembre 2004



Source : Mémoire subséquent au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce au sujet des questions concernant les consommateurs dans le secteur des services financiers, Service de conciliation en assurance de dommages, 31 mars 2005

3. Société canadienne d'indemnisation pour les assurances de personnes

La Société canadienne d'indemnisation pour les assurances de personnes (SIAP) est un organisme constitué en vertu d'une loi fédérale et financé par le secteur, dont la mission est de protéger certains détenteurs de police d'assurance contre la défaillance de leur assureur. La SIAP - avec la Société d'indemnisation en matière d'assurances IARD, dont il est question plus haut - est l'homologue du côté assurances de la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC)[26], du Fonds canadien de protection des épargnants [27] et de la Corporation de protection des investisseurs de l'ACFM[28].

Toutes les sociétés d'assurances ayant un permis les autorisant à établir des polices d'assurance de personnes au Canada sont tenues d'adhérer à la SIAP. La plupart des

[26] La Société d'assurance-dépôts du Canada assure les dépôts admissibles à concurrence de 100 000 $ par dépôt assuré, détenus dans des banques, des sociétés de fiducie et de prêt et certaines associations coopératives de crédit en cas de défaillance d'une institution membre.
[27] Le Fonds canadien de protection des épargnants protège les comptes des clients à hauteur de 1 million de dollars à l'égard des pertes éventuelles de titres, de soldes en espèces et de certains autres biens dues à l'insolvabilité du membre. Le Fonds ne couvre pas les pertes subies en raison de fluctuations des cours du marché ou de placements inappropriés.
[28] La Corporation de protection des investissements fournit une protection limitée contre les pertes que peuvent subir les clients de courtiers de fonds communs de placement insolvables qui sont membres de l'ACFM. Le plafond des remboursements s'élève à 1 million de dollars.

associations d'assistance mutuelle ou de secours mutuel n'en sont pas membres, et certains organismes de services hospitaliers, médicaux et dentaires prépayés ne sont pas non plus obligés d'y adhérer.

La SIAP a pour fonction de détecter les sociétés en difficulté et d'intervenir rapidement pour protéger les assurés. Lorsqu'une société d'assurances est dans une situation financière telle qu'elle risque de ne plus pouvoir garantir la protection de ses clients et que la SIAP et l'organe de réglementation ne sont pas en mesure de trouver une solution qui rétablirait la solvabilité de la compagnie, cette dernière est assujettie à la *Loi sur les liquidations et les restructurations*. La SIAP veille à ce que toute garantie assurée aux détenteurs de polices soit maintenue selon sensiblement les mêmes modalités que celles promises à l'origine. Dans la plupart des cas, un autre membre de l'Association reprend les polices du membre insolvable. La protection de la SIAP s'applique à toute une gamme de garanties, notamment pour les produits suivants :

- assurances-vie;
- assurances contre les maladies graves;
- assurances pour les frais de santé;
- assurances-revenus en cas d'incapacité;
- versement de rentes;
- assurances pour soins de longue durée;
- fonds enregistrés de revenu de retraite;
- régimes enregistrés d'épargne-retraite;
- fonds distincts;
- assurances collectives;
- régimes de retraite collectifs.

Figure 30 : Garanties couvertes pour les assurés canadiens

Type de garantie ***	Valeur assurée par la SIAP****
Revenu mensuel	2 000 $ par mois *
Frais de santé	60 000 $*
Capital-décès	200 000 $*
Valeur de rachat	60 000 $**
Valeur capitalisée	60 000 $**

* Si le montant total des garanties dépasse ce seuil, la SIAP couvrira jusqu'à 85 % des garanties promises, mais pas moins du montant indiqué ci-dessus.

** Si le montant total de la valeur de rachat ou de la valeur capitalisée dépasse 60 000 $, la SIAP assurera une protection équivalant au moins à ce montant.

**** Chaque composante de garantie se divise en quatre catégories : garantie individuelle, garantie individuelle enregistrée, garantie collective et garantie collective enregistrée. Les garanties individuelles visent une personne désignée ou plusieurs personnes désignées conjointement. Les garanties collectives visent des personnes désignées par un groupe ou une catégorie. Une garantie enregistrée est une garantie enregistrée en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu* (Régimes enregistrés d'épargne-retraite, Fonds enregistrés de revenu de retraite, Fonds de revenu viager, Régimes enregistrés d'épargne-études, etc. pour les particuliers; Régimes de pension agréés, Régimes agréés de participation différée aux bénéfices, etc. pour les groupes).

****La valeur de la protection garantie est exprimée par assuré par société membre.

Source : Société canadienne d'indemnisation pour les assurances de personnes http://www.siap.ca/.

Au cours du siècle dernier, il y a eu trois défaillances d'assureur de personnes au Canada, toutes dans les années 90. Dans les trois cas, les polices canadiennes émises par les compagnies insolvables ont été transférées à des membres solvables de la SIAP, et les titulaires de police ont conservé l'essentiel de leur protection comme promis à l'origine[29]. Convaincue que tous les litiges liés à ces faillites étaient résolus et qu'il n'aurait plus de

[29] Selon la Société canadienne d'indemnisation pour les assurances de personnes, près de trois millions de Canadiens, dont les polices étaient évaluées à plus de 4,5 milliards de dollars, étaient protégés. Dans les trois affaires, les polices ont été transférées à une société d'assurance solvable. Dans deux cas, la totalité des protections ont été préservées et, dans le troisième, 96 % des détenteurs de police ont conservé la totalité de leur protection, les 4 % restants obtenant au moins 90 %. Généralement, lorsque un de ses membres devient insolvable, la Société établit des lignes de dépannage pour les clients. Elle est également dotée d'un comité d'étude des préjudices subis pour les consommateurs qui estiment ne pas avoir fait l'objet d'un traitement impartial par le liquidateur au cours du transfert de sa police à une compagnie solvable.

recouvrement ou de frais à payer, le 31 décembre 2003 la SIAP a versé le solde de son fonds de liquidation à ses membres.

Par ailleurs, la SIAP a pour responsabilité de tenter de réduire au minimum le coût des insolvabilités pour les membres et les détenteurs de police en s'attachant au dépistage précoce des risques d'insolvabilité. Elle travaille pour ce faire avec le Bureau du surintendant des institutions financières pour suivre les entreprises membres. À partir des renseignements que doivent fournir ses membres à des fins réglementaires, ainsi que de ceux mis à la disposition du public, la SIAP fait régulièrement des rapports sur les risques d'insolvabilité de sociétés particulières et les risques systémiques du secteur[30].

La SIAP dispose d'environ 115 millions de dollars en cas d'insolvabilité d'un assureur membre et peut, dans les 60 jours, réunir 138 millions de dollars en cotisations régulières et presque dix fois autant en cotisations de prêts auprès de ses membres.

4. Société d'indemnisation en matière d'assurances IARD

Tout comme la Société canadienne d'indemnisation pour les assurances de personnes, la Société d'indemnisation en matière d'assurances IARD (SIMA) est constituée en vertu d'une loi fédérale, est financée par le secteur et a pour objet de protéger les détenteurs de polices d'assurance canadiens en cas de défaillance de leur assureur - IARD. Les sociétés d'assurances IARD auxquelles une province ou un territoire a octroyé un permis sont tenues d'être membres de la SIMA, à quelques exceptions près. Les produits d'assurance ci-après ne sont pas couverts par la SIMA[31] :

- les assurances spécialisées : aviation, crédit, récoltes, RC des administrateurs et des dirigeants, certaines erreurs et omissions[32], détournements, assurance cautionnement financier, assurance maritime, assurance-hypothèque, assurance garantie et assurance titres;
- l'assurance automobile du Manitoba et de la Saskatchewan; et;
- les dommages corporels découlant d'accidents de la circulation survenus au Québec[33].

La SIMA couvre les assurances accident et maladie si l'assureur s'en tient à l'assurance accident et maladie seulement ou à l'assurance accident et maladie et à l'assurance-vie. Dans ces cas, c'est la Société canadienne d'indemnisation pour les assurances de personnes qui fournit la protection.

Les obligations financières de la SIMA découlent des ordonnances de liquidation émises en vertu de la *Loi sur les liquidations et les restructurations,* qui est fédérale. Le

[30] D'autres organisations offrent aussi des services de tarification d'assurance.
[31] Pour tout autre renseignement voir le *Guide du plan d'indemnisation en assurances IARD,* à l'adresse:www.pacicc.com/français/sub_contents.htm.
[32] Les fautes professionnelles médicales ne sont pas visées.
[33] Au Québec, c'est la Société d'assurance-automobile du Québec qui couvre ces cas.

liquidateur chargé des affaires de la société insolvable procède au traitement des réclamations et en établit la valeur. Lorsque l'assuré n'accepte pas le montant offert, il devrait tenter de résoudre la question avec le liquidateur. En cas d'échec, il peut intenter une poursuite en justice à condition d'obtenir au préalable l'approbation du tribunal. La SIMA dédommage les assurés détenant des polices admissibles pour que ceux-ci ne subissent pas de pertes financières indues et ne remboursera que les montants sur lesquels il y a entente.

Depuis 1996, la SIMA paie également 70 % sur la tranche non acquise des primes, à concurrence de 700 $ par police. Il y a prime non acquise lorsque les détenteurs de police ont payé d'avance leur assurance pour une période établie et qu'une ordonnance de liquidation a été donnée à l'égard de cet assureur pendant cette période.

Figure 31 : Couverture assurée par la SIMA-IARD à l'intention des détenteurs de police canadiens

Type de protection	Valeur couverte par la SIMA
Réclamation non payée de pertes provenant d'une seule liquidation	Maximum de 250 000 $*
Tranche non acquise de prime par police	70 % à concurrence de 700 $

Nota : * Le montant effectif auquel un assuré donné (ou un tiers présentant une réclamation par l'intermédiaire de l'assuré) a droit est calculé tout d'abord en établissant le total des sommes auxquelles il a droit au titre de toutes les dispositions applicables de son ou de ses polices donnant lieu à la réclamation (par exemple franchise, coassurance, etc.), en prenant ensuite la valeur ainsi obtenue, sous réserve d'un maximum de 250 000 $.

Source : Société d'indemnisation en matière d'assurances IARD, à l'adresse http://www.pacicc.com/.

La SIMA a pour objet de fournir une indemnisation de base aux détenteurs de police; elle ne peut assurer une protection totale dans tous les cas. Si le liquidateur dégage des fonds pour une réclamation, la SIMA est remboursée pour tout paiement antérieur aux détenteurs de police. Tous les fonds restants sont versés à ces derniers.

Depuis 1988, douze membres de la SIMA sont devenus insolvables au Canada. Au 30 juin 2004, la SIMA avait indemnisé une centaine de milliers de détenteurs de police, pour une valeur de 92,8 millions de dollars, et avait constitué des réserves s'élevant à 12,4 millions de dollars, pour pouvoir donner suite aux réclamations restantes dans ces affaires.

Pour indemniser les assurés, la SIMA prélève en règle générale des cotisations auprès de ses membres au tout début d'une affaire d'insolvabilité en fonction des risques maximaux anticipés. Les cotisations sont prélevées auprès des membres agréés dans les territoires participants sur lesquels l'assureur insolvable était autorisé à exercer[34]. La cotisation maximale pouvant être ainsi prélevée une année donnée est de 500 millions de dollars.

Entre 1998 et la fin de 2000, les membres de la SIMA ont par ailleurs versé quelque 30 millions de dollars à un fonds de prévoyance, dont la valeur a augmenté depuis. Grâce à ce fonds, la SIMA dispose d'un autre moyen d'indemniser des assurés en attendant de mieux pouvoir évaluer ses risques dans une affaire d'insolvabilité. La SIMA peut également utiliser en cas de besoin la marge de crédit de 10 millions de dollars que lui a consentie une banque.

[34] Selon le *Guide du plan d'indemnisation en assurances IARD :* « Aucun assureur ne peut être obligé de payer dans une année donnée plus de 3/4 pour cent de ses primes émises directement dans le territoire et sa part au prorata dans ce territoire de 10 millions de dollars sous réserve d'un plafond de 1 % de ses primes émises directement dans ce territoire ».

CHAPITRE 3 : NOTRE VISION : Comment doit-on, d'après le Comité, protéger les consommateurs de services financiers

INTRODUCTION

Lorsqu'il a comparu devant le Comité, le ministère des Finances a indiqué que les principaux objectifs de la réglementation du secteur financier sont d'assurer :

- la stabilité du système financier;
- une qualité et un service satisfaisant aux normes les plus élevées pour les consommateurs et
- l'intégrité des marchés financiers.

Le Ministère a également souligné que les deux éléments clés de la politique visant les consommateurs de services financiers sont la divulgation et la concurrence, qui ensemble permettent d'atteindre le but ultime, fournir des produits et des services financiers abordables et innovateurs aux consommateurs. Dans ce contexte, l'Agence de la consommation en matière financière, les services de conciliation et le cadre réglementaire constituent les mécanismes par lesquels le gouvernement fédéral peut atteindre cet objectif.

Selon le Ministère, le projet de loi C-8, Loi constituant l'Agence de consommation en matière financière du Canada et modifiant certaines lois relatives aux institutions financières, prévoit à l'intention des consommateurs :

- la surveillance de l'Agence de la consommation en matière financière;
- la divulgation des modalités, notamment le loyer de l'argent, les frais d'intérêts et les frais de service sur les comptes de dépôt, les politiques relatives aux chèques et les mécanismes de règlement des plaintes;
- des recours par le Centre du Réseau de conciliation du secteur financier et les services de conciliation connexes;
- l'accès à des services financiers comme les comptes à frais modiques, des exigences minimales en matière d'identification et certaines conditions en cas de fermeture de succursales; et
- des mécanismes redditionnels, comme les déclarations de responsabilisation publiques exigées des institutions financières ayant des capitaux propres de plus d'un milliard de dollars[35].

[35] Les règlements concernant ces déclarations exigent de l'institution qu'elle indique la valeur totale de ses dons à titre caritatif, le montant total des sommes autorisées au titre du financement par emprunt par type d'entreprise, le lieu des succursales et des autres points de service ouverts et fermés; le nombre d'employés et les impôts payés et les interventions au niveau communautaire. Le secteur des services financiers est le seul secteur au Canada auquel la loi impose de telles exigences. Les déclarations sont contrôlées par l'Agence de la consommation en matière financière du Canada.

Dans le présent chapitre, le Comité énonce les mesures – notamment d'ordre législatif, réglementaire et structurel qu'il estime nécessaires pour mieux protéger les consommateurs canadiens de services financiers. Le Comité est bien conscient que le gouvernement fédéral n'a pas la compétence exclusive dans tous les secteurs des services financiers et qu'une bonne façon d'assurer la protection et la satisfaction des consommateurs est peut-être de promouvoir un secteur des services financiers sain caractérisé par une concurrence vive. Il estime que la concurrence se traduit par un éventail plus vaste de choix pour les consommateurs et qu'elle permet d'offrir une large gamme de services à des prix concurrentiels. C'est l'opinion qu'un certain nombre de témoins ont exprimée, notamment l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes inc. selon laquelle les principaux mécanismes de protection du consommateur sont la concurrence et la vigueur financière.

Le Comité souhaite signaler quatre réalités qui lui sont apparues de plus en plus incontournables au fil de son étude. Tout d'abord, la réglementation des services financiers est très difficile à comprendre pour l'homme de la rue, certains secteurs étant réglementés et supervisés au niveau fédéral, d'autres au niveau provincial ou territorial, d'autres encore par les deux ordres de gouvernement et certains fournisseurs de services financiers ayant le choix. Par contre, certains éléments du secteur des services financiers semblent relativement peu réglementés par l'un ou l'autre ordre de gouvernement.

Deuxièmement, les mécanismes de règlement des différends dont disposent les consommateurs qui ont une plainte à formuler contre leurs fournisseurs de services financiers sont perçus par beaucoup comme étant d'une complexité inutile, difficiles d'accès et donnant de piètres résultats. Que cette impression soit exacte ou non, tant que les processus ne seront pas perçus comme simples, faciles d'accès et équitables, ils n'aideront pas les consommateurs de services financiers comme ils le devraient.

Troisièmement, il conviendrait que le secteur des services financiers se penche rapidement sur les facteurs émergents que sont notamment l'apparition et la multiplication des fournisseurs de services financiers parallèles et des nouveaux véhicules d'investissement et structures corporatives comme les fonds spéculatifs et les fiducies de revenu. Les consommateurs de services financiers sont servis au mieux quand ils disposent d'une information suffisante sur le coût réel et les avantages des options qui s'offrent à eux, les risques inhérents à chacune et le rendement qu'ils peuvent espérer en tirer. Armés de ce genre de renseignements clairs et aisément accessibles, ils peuvent prendre les décisions qui répondent le mieux et au meilleur compte à leurs besoins. Il se peut que soit insuffisante l'information actuellement disponible sur le coût réel des services offerts par les différents fournisseurs de services financiers, les options qui s'offrent aux consommateurs et le risque et le rendement associés à des véhicules et à des structures comme les fonds spéculatifs et les fiducies de revenu.

Quatrièmement, que l'on accorde la priorité aux services de conciliation, aux conseils des professionnels des services financiers ou aux mécanismes de surveillance des organismes gouvernementaux, c'est l'indépendance - à la fois réelle et perçue - qui est le principal

facteur de confiance et de protection des consommateurs. Le lien entre l'indépendance d'une part et la confiance et la protection du consommateur d'autre part est réel par rapport au secteur des services financiers ainsi qu'en général. Les gens recherchent de plus en plus l'indépendance dans toute la gamme des activités et des entreprises puisqu'il est largement admis que l'économie fonctionne mieux et les gens sont mieux servis quand les décisions ne sont pas intéressées et sont prises en vue de répondre le mieux possible aux besoins du client quel qu'il soit.

C'est dans cette optique que le Comité formule les observations et les recommandations qui suivent.

SENSIBILISATION ET INFORMATION DES CONSOMMATEURS

Le Comité a entendu un certain nombre de témoins venus traiter de l'information et de la sensibilisation des consommateurs, notamment des sujets pour lesquels il est actuellement possible d'obtenir de l'information, des domaines dans lesquels il faut davantage d'information et de sensibilisation et de la façon dont des améliorations à ces égards pourraient se traduire par une satisfaction et une protection accrues des consommateurs.

Lors de son témoignage devant le Comité, l'Agence de la consommation en matière financière du Canada a décrit son double mandat : informer les Canadiens et protéger les consommateurs. Pour ce qui est d'éduquer ou d'informer les Canadiens, l'Agence est chargée de veiller « à ce qu'ils reçoivent une information impartiale assortie d'une réglementation efficace du marché des services financiers, afin que les consommateurs aient confiance dans le respect par le marché de leurs droits à l'information ». Nous avons appris que, depuis sa création il y a trois ans, l'Agence avait vu la demande de ses services augmenter régulièrement : « Sur des marchés qui changent rapidement, et c'est le cas du secteur des services financiers, le besoin de surveillance et d'éducation des consommateurs s'accroît au rythme du changement ».

Pour assumer son mandat en matière d'éducation, l'ACFC collabore avec d'autres entités; elle travaille notamment avec le Secrétariat pour les sans-abri pour faire en sorte que les itinérants aient accès à des renseignements de base et sachent qu'ils ont le doit d'ouvrir un compte en banque. En collaboration avec l'Agence du revenu du Canada, l'ACFC a envoyé par la poste à des millions de Canadiens qui se font rembourser la taxe sur les produits et services un feuillet d'information sur le droit à un compte à coût modique.

L'ACFC travaille également avec les groupes communautaires et des organismes comme Option consommateurs et l'Union des consommateurs ainsi qu'avec des organismes s'occupant d'alphabétisation des adultes, ce qui, selon elle - « est d'une importante tout à fait primordiale », surtout la capacité de faire des calculs financiers. L'Agence est également dotée d'un site Web, grâce auquel les consommateurs peuvent, entre autres,

comparer des produits financiers et choisir le fournisseur et le produit qui leur convient le mieux.

Le Centre pour la défense de l'intérêt public a déclaré, pour manifester son appui à l'Agence, que cette dernière surveillait « très efficacement l'observation des dispositions et l'éducation des consommateurs » et a dit souhaiter qu'elle ait une plus grande visibilité auprès des consommateurs et dispose d'un mandat plus vaste pour assurer leur protection. Option consommateurs a renchéri en déclarant qu'à son avis l'Agence « fait preuve d'un dynamisme apprécié » et qu'il faudrait que « son mandat soit étendu et ses ressources augmentées ».

À certains égards, le Centre du Réseau de conciliation du secteur financier joue aussi un rôle éducatif.[36] Il s'est décrit comme étant « un point d'accès unique en son genre pour les consommateurs qui ne savent pas où s'adresser lorsqu'ils veulent formuler une plainte... [L]e Réseau de conciliation du secteur financier joue un rôle utile. Il agit comme ressource... et permet aux consommateurs d'accéder à des services de spécialistes. Il leur permet également de joindre les personnes qui sont les mieux placées au sein des établissements financiers pour trouver une solution aux problèmes auxquels ils sont confrontés... et donne accès par l'entremise des services de conciliation à des mécanismes de règlement des différends indépendants lorsque tous les mécanismes des établissements financiers ont été épuisés. »

La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante estime qu'il est prioritaire de mettre davantage de renseignements à la disposition du public et a fait savoir au Comité que l'on « devrait recueillir et rendre publiques des informations supplémentaires sur l'état de la compétitivité du secteur bancaire... [et] en particulier que l'on rassemble des informations sur des questions telles que l'adresse des succursales bancaires [et] les types de services fournis par les banques ».

Comme nous l'avons déjà dit, un certain nombre de témoins entendus par le Comité ont estimé particulièrement nécessaire d'informer le public sur les fournisseurs de services financiers - y compris les services parallèles – et sur le coût de leurs produits. Selon certains, il faudrait mieux renseigner les consommateurs sur la nature des services de conciliation, les questions de solvabilité des institutions financières et la rémunération des professionnels des services financiers, entre autres choses.

Les efforts de la Fondation canadienne d'éducation économique pour améliorer les connaissances financières et économiques des Canadiens ont été portés à l'attention du Comité. Cette organisme indépendant sans but lucratif estime qu'il est profitable que les Canadiens soient mieux aptes à prendre des décisions économiques éclairées et à agir avec confiance et compétence, et qu'au contraire, il est préjudiciable que leurs connaissances et compétences en matière économique et financière laissent à désirer. Si l'organisation croit à la nécessité d'aider les Canadiens de tous âges, l'une de ses activités

[36] Voir la note 18.

les plus importantes est le « Building Futures Project », auquel participent les provinces désireuses d'adopter une approche stratégique à l'égard de l'amélioration des cours d'économie et de finances dispensés aux jeunes dans les écoles. À l'instar d'un certain nombre d'autres organisations d'un bout à l'autre du Canada, la Fondation organise aussi un éventail d'autres activités et offre une variété de ressources d'apprentissage destinées à sensibiliser et à renseigner les Canadiens de tous âges et de toutes situations économiques à propos des questions financières.

Le Comité est convaincu depuis longtemps qu'il faut divulguer davantage d'information et mieux éduquer les consommateurs. Il estime que, si les consommateurs sont mieux informés et mieux éduqués, ils seront plus à même de prendre des décisions judicieuses dans le domaine financier et il y aura une concurrence plus vive entre fournisseurs de services financiers, ces derniers étant obligés de composer avec une clientèle plus avisée. Il croit aussi que l'éducation financière doit commencer le plus tôt possible, idéalement à l'école publique, et devrait se poursuivre tout au long de la vie. C'est pourquoi le Comité recommande :

1. **Que le gouvernement fédéral, en partenariat avec les ministères provinciaux et territoriaux de l'Éducation, l'Agence de la consommation en matière financière du Canada, les établissements d'enseignement, les organismes de défense des consommateurs et d'autres intervenants, élabore un modèle de programme d'enseignement qui dispense une instruction sur toute la gamme des enjeux de consommation, y compris en matière financière.**

   Dans l'élaboration du programme d'enseignement, il faudrait envisager de fournir une information et une instruction qui :

   - **soient adaptées aux diverses circonstances et situations financières;**
   - **puissent être données par une diversité d'établissements et d'organismes;**
   - **puissent être comprises tout au long de la vie, depuis les premiers niveaux de l'enseignement primaire jusqu'à l'enseignement postsecondaire et au-delà.**

Le Comité estime par ailleurs qu'il faut louer le travail qu'un certain nombre d'organismes et de ministères fédéraux ont effectué pour informer et éduquer les consommateurs à propos d'un éventail de sujets, notamment les produits et les prix des services financiers et les institutions financières. Il faut notamment, à notre avis, souligner les efforts de l'Agence de la consommation en matière financière du Canada, du Bureau du surintendant des institutions financières, du ministère des Finances et d'Industrie Canada. Nous les félicitons du travail qu'ils effectuent en collaboration avec certains de leurs homologues et avec le secteur privé.

Le Comité reconnaît également les efforts entrepris par les institutions financières elles-mêmes pour éduquer les consommateurs, notamment en ce qui concerne les mécanismes

de résolution des conflits. Nous savons qu'elles utilisent, entre autres, des encarts envoyés par courrier, des publications, des sites Web, des salons professionnels, et des conférences pour informer et éduquer la population et nous les encourageons à persévérer dans cette voie, et même à intensifier leurs efforts. Par exemple, il croit que, lorsque le consommateur ouvre un compte ─ que ce soit auprès d'une banque, d'une société de fiducie ou de prêt, d'un conseiller en placements ou d'un courtier ou compagnie d'assurance ─ il faudrait lui fournir une information complète, notamment sur les mécanismes de résolution des conflits et les autres sources de renseignements comme l'ACFC.

Le Comité estime que les ministères et les organismes fédéraux doivent disposer de ressources suffisantes pour mener leurs activités en matière d'éducation et d'information des consommateurs et qu'ils devraient suivre ces dossiers régulièrement pour être toujours en mesure de répondre aux besoins des consommateurs avec le plus d'efficience et d'efficacité possible. Nous sommes convaincus que l'information et l'éducation sont d'une importance fondamentale : lorsque les consommateurs reçoivent l'information dont ils ont besoin, ils sont capables de prendre les décisions financières qui répondent le mieux à leurs besoins. C'est dans cette optique que le Comité recommande :

2. **Que le gouvernement fédéral augmente les ressources financières de ses ministères et organismes afin qu'ils puissent mieux assumer leurs fonctions d'éducation et d'information des consommateurs, surtout en ce qui concerne le secteur des services financiers.**

   En outre, au moment de déterminer les dépenses servant au calcul de la cotisation de base des institutions financières réglementées par l'Agence de la consommation en matière financière du Canada, le commissaire de l'Agence doit veiller à ce que les dépenses suffisent à l'Agence pour répondre à la demande actuelle et prévue de ses produits et services et pour accomplir son mandat.

   Les ministères et organismes fédéraux doivent analyser régulièrement leurs activités en matière d'information et d'éducation dans le domaine des services financiers pour vérifier qu'elles répondent toujours aux besoins des consommateurs. De plus, des évaluations semblables doivent être menées par une entité indépendante à intervalles périodiques. Les changements nécessaires par suite des auto-évaluations et des évaluations indépendantes devront être apportés au plus vite.

RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS

De nombreux témoins ont formulé des observations sur les services actuels de conciliation : ce qui fonctionne bien, ce qui fonctionne mal et dans quelle mesure le système est vu comme impartial.

Option consommateurs a dit au Comité que « le processus de traitement des plaintes […] demeure très mal connu auprès des consommateurs et […] il ne fonctionne pas toujours très bien. Les consommateurs éprouvent de la méfiance à l'égard des mécanismes contrôlés par les banquiers et les délais sont parfois très longs. L'attitude et les décisions des ombudsmans internes des banques ne sont pas toujours empreintes de l'impartialité nécessaire. Si les choses se déroulent mieux au niveau de l'ombudsman , les consommateurs [...] [U]n trop grand nombre de consommateurs ressortent si mécontents de ces processus et de la façon dont les choses ont fonctionné que cela ne fait pas de la très bonne publicité pour ce genre de système. »

L'ex-président de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario a parlé lui aussi des plaintes des consommateurs, signalant que « trop souvent, le système qui est censé répondre aux doléances des investisseurs a été une source de frustration. Bien des épargnants ne savent pas vers qui se tourner. Et bon nombre de ceux qui le savent ne font pas confiance au système […] Nous devons faire en sorte que le système réponde aux épargnants qui ont des doléances légitimes. Nous devons faire en sorte que les investisseurs soient capables d'accéder facilement au système. »

Il a indiqué que, selon les participants au forum de discussion pour les investisseurs tenu en mai 2005 sous le parrainage de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario, « les consommateurs qui ont été lésés par des actes répréhensibles de la part de participants au marché tiennent beaucoup à avoir des mécanismes de dédommagement [et] les investisseurs lésés ont besoin de temps pour explorer tous les recours qui s'offrent à eux […] Obtenir une indemnisation volontaire d'un vendeur ou d'un conseiller peut prendre beaucoup de temps. Et l'investisseur qui a recours à l'arbitrage doit renoncer à toute poursuite devant les tribunaux. »

Au sujet de l'impartialité et de l'indépendance, l'ex-ombudsman des services bancaires et d'investissement (OSBI) a dit au Comité que les plaintes sont portées à l'attention de l'ombudsman une fois que « le fournisseur de services financiers les a étudiées en détail, a formé une opinion à leur [sujet] et a décidé qu'il n'était pas prêt à régler. Lorsque nous recevons ces plaintes, les positions se sont déjà durcies. » Il a également signalé : « Nous [le bureau de l'ombudsman] ne pouvons à la fois agir comme défenseurs d'une partie et espérer être considérés comme indépendants par l'autre partie. Nous devons rendre une décision en nous fondant sur l'équité dans les circonstances et nous devons agir indépendamment des deux parties. Nous ne pouvons pas être défenseurs du consommateur ou de l'industrie. »

Reconnaissant que le financement des services de conciliation par l'industrie peut donner une impression de préjugés ou de parti pris, l'ex-ombudsman des services bancaires et d'investissement a fait remarquer que « l'OSBI doit avoir une structure de régie interne permettant de protéger son indépendance ». L'ombudsman actuel, appelé à donner son avis sur la question, a invité le Comité à examiner « notre structure de gestion et nos règles qui offrent d'importants moyens de protection pour assurer l'indépendance de notre bureau ».

Le Service de conciliation en assurance de dommages a dit être indépendant de l'industrie et avoir de « strictes directives en matière de conflit d'intérêts afin de prouver à la population [qu'il agit] de façon autonome par rapport au secteur de l'assurance de dommages ». De même, le Service de conciliation des assurances de personnes du Canada a indiqué qu'il était « vraiment tout à fait indépendant ».

Persuadée que les consommateurs de services financiers sont bien protégés par les services de conciliation, l'Association des banquiers canadiens a fait valoir qu'elle a en place « un mécanisme de recours efficace, efficient et gratuit ». Elle a ajouté, cependant, que le processus pourrait être simplifié : « Est-il logique que les secteurs des assurances de biens et de dommages ainsi que ceux de l'assurance-vie et de l'assurance-maladie soient intégrés au même mécanisme de recours des services financiers? À notre avis, tout à fait […] Les produits sont différents, mais on peut s'organiser pour faciliter les choses. Il vaudrait mieux pour le consommateur qu'il y ait un seul organisme.[…] Ainsi, il y aurait un seul conseil indépendant et un seul numéro de téléphone. »

L'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes abonde dans le même sens. Elle a fait observer que les présidents du Centre du Réseau de conciliation du secteur financier, du SCAD et du SCAPC ainsi que l'OSBI travaillent conjointement à favoriser l'intégration. L'Association s'est dite très favorable à une plus grande intégration.

L'actuel ombudsman des services bancaires et d'investissement a indiqué que des composantes du réseau de conciliation mettraient en commun certains services et a donné l'exemple d'une plainte dont le règlement pourrait être facilité par l'intégration : « Nous avons reçu une plainte d'un consommateur qui avait des problèmes avec les fonds distincts, qui viennent du secteur de l'assurance, et les fonds mutuels, qui relèvent de notre mandat. Nous avons communiqué avec le service de [conciliation des] assurances de personnes, et nous avons suggéré de tenter de régler l'affaire ensemble. Ainsi, [le plaignant] voit une enquête homogène, la compagnie reçoit des résultats homogènes, nous pouvons faire avancer le dossier plus rapidement, plutôt que de dire réglez ceci, puis venez nous voir après. »

Le ministère des Finances a informé le Comité, au sujet des services de conciliation, qu'« à la lumière des échanges que [le Ministère a] avec les Canadiens, […] ces mesures aident réellement les personnes aux prises avec une difficulté […] Nous sommes heureux de pouvoir leur offrir un recours comme les services de l'ombudsman, et cela les aide beaucoup. »

Ces observations rappellent au Comité la vision exprimée dans le rapport du Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien en 1998. Le Groupe recommandait que le gouvernement fédéral « crée un ombudsman des services financiers de manière que les consommateurs qui ont à se plaindre disposent d'un mécanisme

facilement accessible et indépendant de règlement des différends ». Il envisageait un bureau unique d'ombudsman auquel seraient tenues d'adhérer toutes les institutions financières sous réglementation fédérale ainsi que leurs filiales réglementées. Le bureau serait structuré de façon que les institutions à charte provinciale puissent s'y associer. Le Groupe de travail soutient qu'il y aurait moins de confusion dans l'esprit des consommateurs si un mécanisme de recours unique était mis en place.

Après avoir reconnu que des erreurs étaient inévitables étant donné le grand nombre de transactions financières conclues chaque jour et qu'elles pouvaient être le fait d'actions intentionnelles ou involontaires, le Groupe de travail a également signalé dans son rapport qu'« [u]n système qui fonctionne bien se caractérise par la possibilité de corriger les erreurs commises ». Désignant l'Ombudsman bancaire canadien, qui existait alors, comme un bon exemple à imiter, il a défini quatre principes : accessibilité, indépendance, transparence et efficience.

En 1999, le ministère des Finances a publié un livre blanc, *La réforme du secteur des services financiers canadien : Un cadre pour l'avenir*, où il étudiait aussi la question des services d'ombudsman et s'engageait à travailler avec les institutions financières pour créer un bureau de l'ombudsman canadien financé par les institutions membres. Il prévoyait l'adhésion obligatoire des banques à charte fédérale à ce bureau, ainsi que l'obligation pour les autres institutions financières sous réglementation fédérale d'adhérer à un système externe de règlement des différends. Ces dernières, et les fournisseurs de services financiers sous réglementation provinciale, pourraient se joindre au bureau de l'ombudsman s'ils le désirent.

Le livre blanc proposait que le bureau de l'ombudsman soit indépendant de toute institution financière et possède un conseil d'administration dont la majorité des membres ne représentent aucune institution financière. Le ministre fédéral des Finances nommerait les administrateurs indépendants au départ, mais par la suite leurs remplaçants seraient choisis conjointement par le ministre et les administrateurs indépendants en place.

Le livre blanc proposait en outre que le bureau de l'ombudsman formule des recommandations non exécutoires, mais que les institutions financières qui ne s'y conforment pas voient leur nom rendu public. Il prévoyait la présentation d'un rapport annuel au ministre des Finances et au public et d'étroites communications avec l'Agence de la consommation en matière financière du Canada.

Le Canada a maintenant plusieurs années d'expérience dans le fonctionnement du Centre du Réseau de conciliation du secteur financier et des services de conciliation. Le Comité est d'avis que les quatre principes définis dans le rapport du Groupe de travail n'ont pas été entièrement réalisés jusqu'à présent, mais qu'en raison de leur importance ils devront l'être à un moment donné.

Selon le Comité, l'accessibilité s'améliore lorsqu'il existe un mécanisme de recours unique pour toutes les plaintes concernant les transactions du secteur des services

financiers et que l'adhésion est obligatoire pour toutes les institutions financières sous réglementation fédérale – et qu'elle est encouragée pour les institutions à charte provinciale et les institutions non réglementées –; un mécanisme unique simplifie aussi la marche à suivre pour les consommateurs. Par conséquent, si un mécanisme interne de règlement des différends ne lui donne pas satisfaction, le consommateur devrait pouvoir contacter un guichet unique, par téléphone, par Internet, par courrier ou en personne, pour lancer le processus de règlement des plaintes.

À cet égard, certaines inquiétudes du Comité furent allégées par le démantèlement du Centre du Réseau de conciliation du secteur financier qui, nous croyons, s'est produit en partie grâce à nos audiences ainsi qu'aux témoignages présentés à notre Comité concernant une confusion et une duplication dans le processus de règlement des différents. Nous sommes particulièrement heureux de voir que cette rationalisation ne produira pas de perte en protection ou en services aux consommateurs de services financiers. Les trois services de conciliation – l'Ombudsman des services bancaires et d'investissement, le Service de conciliation en assurance de dommages et le Service de conciliation des assurances de personnes du Canada – assumeront dorénavant la responsabilité du guichet unique donnant accès au Réseau de conciliation. Les trois numéros sans frais et l'adresse électronique continueront de donner accès au Réseau et on s'attend à ce que cette « déstratification » rationalisera l'accès aux services de règlement des différends par les consommateurs. Nous espérons pour notre part que cette modification du cadre de fonctionnement contribuera à dissiper la confusion et la frustration des consommateurs sans compromettre le maintien des services et de l'aide actuellement offerts.

Le Comité est persuadé qu'un mécanisme unique – un ombudsman des services financiers remplaçant l'Ombudsman des services bancaires et d'investissement, le Service de conciliation en assurance de dommages et le Service de conciliation des assurances de personnes du Canada – servirait et protégerait mieux les intérêts des consommateurs, même si les plaintes pourraient porter sur un large éventail de produits et de services financiers. Il croit de plus que l'accès au bureau de l'ombudsman devrait ─ idéalement ─ se faire par un guichet unique sur un site web, où le consommateur pourrait déposer une plainte et trouver toutes sortes de renseignements utiles. Il croit aussi qu'une vidéo sur les étapes du mécanisme de règlement des différends serait utile au consommateur. Compte tenu toutefois que tous les Canadiens ne peuvent ni ne souhaitent accéder à l'information et au processus de règlement des différends par voie électronique, il faudrait aussi pouvoir accéder à l'ombudsman par courrier, par téléphone, aussi bien qu'en personne.

Le Comité juge qu'une condition essentielle de l'accessibilité est le fait, pour les consommateurs, de connaître l'existence de l'ombudsman. Aussi encourage-t-il tous les intervenants à faire le nécessaire pour que l'ombudsman soit bien connu du public. Afin que le coût ne devienne pas un obstacle pour les consommateurs, il faudrait que l'industrie continue de financer le bureau de l'ombudsman à partir des cotisations établies par le conseil d'administration, mais en étant assujettie à des mesures de protection

solides et transparentes pour éviter que le financement ne vienne compromettre l'existence réelle ou apparente du deuxième principe, l'indépendance.

L'indépendance, réelle ou apparente, demeure un principe directeur auquel tiennent les Canadiens dans beaucoup d'aspects de leur vie. Le Comité estime que, dans certains cas, les services de conciliation ne sont pas perçus comme impartiaux ou indépendants. Ne pouvant déterminer si cette perception est fondée, il est persuadé que l'important est à la fois la réalité de l'indépendance et la perception que l'on a d'une indépendance tangible. Depuis des années et dans beaucoup de ses rapports, le Comité met l'accent sur le besoin d'indépendance réelle et apparente et d'administrateurs indépendants, et il en reste convaincu.

Par conséquent, de l'avis du Comité, le bureau de l'ombudsman des services financiers devrait avoir un conseil d'administration de 15 membres, composé dans une proportion d'au moins 75 % de personnes qui sont indépendantes des institutions membres et qui sont perçues comme telles; les autres administrateurs seraient choisis au sein des institutions membres et représenteraient l'éventail complet des fournisseurs de services du secteur. Pour être considéré comme « indépendant », le candidat au poste d'administrateur ne devrait pas avoir travaillé pour une institution de services financiers, ou y avoir joué un rôle important, au cours des cinq dernières années. Les administrateurs indépendants en titre devraient seuls choisir les administrateurs indépendants.

En outre, le Comité croit que l'ombudsman des services financiers devrait relever directement du Parlement et comparaître tous les ans devant les comités parlementaires concernés. L'ombudsman serait choisi et nommé à titre amovible par le conseil d'administration et sa révocation ne se ferait qu'avec le consentement de 75 % des administrateurs indépendants. Le Comité estime que des mesures fermes en faveur du principe de l'indépendance aideront à faire respecter le troisième principe, la transparence.

Le quatrième principe, l'efficience, est une exigence importante pour l'avenir. Le Comité estime que certaines mesures prises auront pour effet d'accroître l'efficience et de diminuer les coûts, entre autres la réduction des chevauchements entre la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC) et le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF). Il a en outre été question de rapprocher les services de conciliation tout en améliorant la coordination et la coopération, et nous appuyons les efforts en ce sens.

Tout en saluant ces mesures et les autres initiatives qui visent à réduire les coûts et à accroître l'efficience, le Comité croit qu'il faut envisager la possibilité de fusionner la SADC et le BSIF, compte tenu du fait que leurs fonctions sont complémentaires dans une certaine mesure.

De plus, le Comité est d'avis que l'efficience serait renforcée par l'intervention d'un ombudsman des services financiers qui servirait d'accès à guichet unique au mécanisme

de règlement des différends dans le cas où le mécanisme interne d'une institution financière ne suffit pas à résoudre la plainte de façon satisfaisante. Estimant que ni l'arbitrage prévu par l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières ni la médiation offerte par le Service de conciliation en assurance de dommages ne concourent à la simplicité ou à l'efficience, le Comité pense que ces pratiques devraient être abolies après la nomination de l'ombudsman des services financiers.

Le Comité estime que certains aspects des services de conciliation actuels devraient continuer d'exister, par exemple :

- le caractère non exécutoire des recommandations, afin d'éviter des affrontements qui risqueraient d'avoir un effet dissuasif pour les consommateurs lésés;
- la capacité de formuler des recommandations qui prévoient un dédommagement, de façon que les consommateurs dont la plainte s'avère fondée puissent être dédommagés, du moins dans une certaine mesure;
- la capacité de rendre publics les noms des fournisseurs de services financiers qui n'appliquent pas les recommandations, de manière que les consommateurs puissent choisir leurs fournisseurs en connaissance de cause.

Selon le Comité, le recours aux tribunaux devrait rester une solution accessible, et les divers motifs de plainte devraient demeurer les mêmes, à une exception près : l'ombudsman devrait être habilité à enquêter sur les plaintes concernant le non-respect des codes de conduite volontaires par les fournisseurs de services financiers.

À l'appui des quatre grands principes que sont l'accessibilité, l'indépendance, la transparence et l'efficience et à l'appui de certaines des conclusions figurant dans son rapport de 1998 intitulé *Plan directeur de changement : Réponse au rapport du Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien*, le Comité recommande :

3. **Que le gouvernement fédéral, avec les gouvernements provinciaux et territoriaux au besoin, assure la nomination d'un ombudsman des services financiers pour remplacer l'Ombudsman des services bancaires et d'investissement, le Service de conciliation en assurance de dommages et le Service de conciliation des assurances de personnes du Canada. L'ombudsman, son bureau et le conseil d'administration doivent suivre des lignes directrices précises propres à assurer l'indépendance, la transparence, l'accessibilité et l'efficience.**

   L'ombudsman, son bureau et le conseil d'administration doivent suivre des lignes directrices précises propres à assurer l'indépendance, la transparence, l'accessibilité et l'efficience.

En matière d'indépendance et de transparence, il faudrait respecter les lignes directrices suivantes :

- **au moins 75 % des membres du conseil d'administration de 15 membres sont indépendants des institutions financières participantes;**
- **les futurs administrateurs indépendants sont choisis par les administrateurs indépendants en titre;**
- **les membres du conseil d'administration qui ne sont pas indépendants représentent l'ensemble des fournisseurs de services du secteur des services financiers;**
- **le conseil d'administration choisit l'ombudsman;**
- **l'ombudsman est nommé à titre amovible par le conseil d'administration, et son remplacement doit se faire avec le consentement de 75 % des administrateurs indépendants;**
- **l'ombudsman présente un rapport au Parlement et comparaît annuellement devant les comités concernés du Sénat et de la Chambre des communes.**

En matière d'accessibilité, il faudrait respecter les lignes directrices suivantes :

- **le bureau sert de guichet unique pour les plaintes des consommateurs portant sur les services financiers fournis par les institutions financières sous réglementation fédérale, et également par les institutions financières à charte provinciale et les institutions non réglementées qui ont choisi d'adhérer au système;**
- **les consommateurs peuvent déposer une plainte par différents canaux, y compris de façon électronique par le site web du bureau, et ont accès à une vidéo sur les différentes étapes du mécanisme de règlement des différends;**
- **les services de règlement des plaintes de l'ombudsman sont offerts gratuitement aux consommateurs lésés et sont financés par les institutions financières participantes selon un taux de cotisation établi par le conseil d'administration.**

En matière d'efficience, il faudrait respecter les lignes directrices suivantes :

- **le bureau de l'ombudsman reçoit les plaintes au terme du processus interne de règlement des différends des institutions financières membres`;**
- **l'ombudsman formule des recommandations non exécutoires qui prévoient entre autres la restitution et le dédommagement;**
- **l'ombudsman a la capacité de rendre publics les cas où les institutions financières n'ont pas appliqué intégralement ses recommandations;**
- **le recours ultime aux tribunaux continue d'être une option pour les consommateurs lésés et pour les fournisseurs de services financiers**

tenus de verser un dédommagement en vertu d'une recommandation de l'ombudsman.

L'ombudsman des services financiers sera nommé dès que possible mais au plus tard le 30 juin 2007.

ACCESSIBILITÉ ET COÛT DU CRÉDIT

Les témoins ont exprimé leurs points de vue sur différentes questions touchant le crédit : son accessibilité, son coût et l'information pouvant aider les consommateurs à prendre des décisions.

Des témoins ont dit au Comité que les consommateurs ont facilement accès à de l'information qui peut les aider à prendre des décisions éclairées sur les produits financiers et les fournisseurs de services. Selon le ministère des Finances, « les Canadiens, avec les renseignements et les outils créés par l'Agence de la consommation en matière financière, ont maintenant en main les renseignements nécessaires et une gamme de produits entre lesquels ils peuvent choisir pour garantir l'accès au crédit dans les conditions qui sont appropriées à la [situation] financière de chaque consommateur ». Il a également indiqué que « les compagnies de cartes de crédit se font activement concurrence en offrant des cartes à faible taux d'intérêt et courtisent les clients qui souhaitent réduire leur taux d'endettement en optant pour une carte de crédit portant un plus faible taux d'intérêt ».

Pour ce qui touche les prêts consentis aux petites et moyennes entreprises (PME), le ministère des Finances a signalé une augmentation récente du nombre d'autorisations accordées aux PME, c'est-à-dire les montants autorisés par les banques et le groupe fournisseur de prêts. Les montants actuellement demandés par les emprunteurs ont cependant diminué.

Au sujet de la marge sur les prêts[37], l'Association des banquiers canadiens a informé le Comité qu'au Canada « la marge est particulièrement faible. Elle est de 1,6 p. 100. Seule la Norvège possède une marge inférieure à celle du Canada […] L'étroitesse de la marge est un bon indicateur du degré de concurrence qui existe dans un marché. »

Pour sa part, la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) a commenté les résultats d'un sondage mené en 2003 auprès de ses membres, d'où il est ressorti que certaines grandes banques à charte perdent du terrain sur le marché des services aux PME; d'aucuns voient dans cette érosion une action délibérée et pensent qu'elles ont peut-être l'intention de se retirer du marché.

[37] La marge sur les prêts est en fait la différence entre ce que l'institution reçoit et ce que l'emprunteur paie.

La FCEI a également signalé au Comité que les petits prêts[38] sont demeurés relativement stables depuis la fin des années 1980 pendant que les gros prêts[39] se sont largement accrus; cette évolution préoccupe les PME, puisque la majorité d'entre elles contractent des emprunts de moins de 200 000 $. Aux yeux des membres de la Fédération, les PME ont été « abandonnées » durant la récession de 1990 : les grandes banques ont retiré leurs lignes de crédit quand elles ont restructuré leurs portefeuilles de prêts et elles ont, avec d'autres institutions de prêt, rejeté dans une plus grande proportion les demandes de crédit des PME. La FCEI a dit au Comité : « Il est bien plus facile de prêter quelques millions de dollars en une seule fois que de le faire de façon fractionnée, par lots de 100 000 $. »

L'Association des banquiers canadiens a cependant précisé au Comité que « les banques approuvent 80 à 90 p. 100 des demandes. C'est un marché très concurrentiel […] Ils [les directeurs de comptes] rivalisent entre eux et avec d'autres fournisseurs [de services financiers]. »

De plus, le sondage de 2003 mené auprès des membres de la FCEI a révélé que, sur le plan des relations avec les clients commerciaux, les grandes banques à charte sont systématiquement surclassées par les autres institutions financières, comme les caisses de crédit et les institutions régionales; de l'avis des répondants, le rang des banques à charte dans les services aux PME reflète peut-être leur manque d'intérêt. Le sondage a également fait ressortir que le fort taux de roulement des directeurs de comptes a affaibli la relation entre les banques et les PME; comme les banques ne cherchent plus autant qu'avant à entretenir des relations de longue durée avec les propriétaires de PME, elles sont moins en mesure de comprendre les besoins de cette clientèle et d'y répondre.

Concernant la divulgation du coût d'emprunt, la Centrale des caisses de crédit du Canada a mentionné les efforts des gouvernements fédéral et provinciaux, par l'entremise du Comité des mesures en matière de consommation d'Industrie Canada, pour harmoniser les règlements et les pratiques dans ce domaine. Pour la Centrale, des lois harmonisées garantissent que :

- les consommateurs disposent de renseignements honnêtes, exacts, à jour et comparables leur permettant d'obtenir le crédit le plus avantageux pour leurs besoins;
- les conditions de divulgation sont aussi claires et simples que possible;
- les consommateurs qui remboursent leurs emprunts rapidement ne sont tenus qu'au paiement des frais de crédit engagés à la date du remboursement, sauf pour les hypothèques.

La Centrale des caisses de crédit du Canada a indiqué que les consommateurs ne peuvent bénéficier des procédures de divulgation que si les dispositions qui s'appliquent aux

[38] Prêts de moins de 200 000 $.
[39] Prêts de plus de 200 000 $.

institutions financières réglementées par deux niveaux de gouvernement sont identiques, quel que soit l'organisme chargé de réglementer leurs activités : « Pour que l'information donnée au consommateur soit comparable, et donc valable, les dispositions de divulgation visant les établissements sous réglementation provinciale et fédérale doivent être identiques. » La Centrale a recommandé au Comité d'envisager une uniformisation dans le sens des dispositions de la *Loi sur les banques*, qu'elle juge équitables pour les consommateurs et d'application pratique.

Option consommateurs a dit constater un paradoxe dans le domaine du crédit : « [D]'une part, les banquiers accordent trop facilement trop de crédit à des consommateurs surendettés qui se trouvent alors à la merci du premier incident venu dans leur vie [, ce] qui fera en sorte qu'ils ne pourront plus assumer leurs mensualités […] Les processus d'évaluation de la capacité de rembourser [utilisés par les institutions] nous paraissent déficients. En même temps, les banquiers ne consentent pratiquement plus de prêts de moins de 5 000 $. »

Dans son étude, le Comité n'avait pas pour objectif d'évaluer de façon exhaustive dans quelle mesure les consommateurs – autant les particuliers que les entreprises – reçoivent le crédit demandé, ni d'examiner à fond le coût du crédit. Il a toutefois entendu des témoignages qui lui causent quelques préoccupations. Le Comité estime que les institutions financières font partie intégrante de notre société et jouent un rôle crucial dans le fonctionnement de notre économie. Les consommateurs doivent avoir accès à ces institutions afin de pouvoir participer aux activités quotidiennes de la société, et les entreprises ont besoin d'y avoir accès pour assurer leur croissance et leur prospérité et, en définitive, celles de la nation.

Dans ses rapports intitulés *Pour un environnement propice à la prospérité : Faciliter la croissance des petites et des moyennes entreprises canadiennes* et, plus récemment, *Il est temps d'agir pour rattraper notre retard : Comment améliorer la productivité du Canada?*, le Comité a noté l'importance qu'il attache à la possibilité pour les entreprises canadiennes ─ notamment les petites et moyennes entreprises ─ d'obtenir du financement à prix raisonnable.

Cela dit, le Comité est d'avis que les institutions financières sont les mieux placées pour définir leurs conditions d'octroi du crédit. Il estime toutefois que, tout en restant prudentes dans l'attribution de crédit à des consommateurs dont la solvabilité est limitée, elles ne devraient pas le refuser sans nécessité. Il croit en outre qu'elles devraient accorder du crédit aux entreprises canadiennes – en particulier aux petites et moyennes entreprises qui sont les moteurs de la croissance au Canada – de manière à leur fournir les fonds nécessaires pour se développer et prospérer. Il lui revient à l'esprit le lien que son rapport de septembre 2002, *Pour un environnement propice à la prospérité : Faciliter la croissance des petites et des moyennes entreprises canadiennes*, établit entre la croissance des PME et la croissance de l'économie. Dans cette optique, le Comité recommande :

4. **Que le gouvernement fédéral étudie les moyens par lesquels les institutions financières sous réglementation fédérale pourraient permettre aux particuliers et aux entreprises d'accéder plus facilement au crédit à prix raisonnable. Il faudrait que cette étude soit déposée dès que possible mais au plus tard le 30 juin 2007.**

AUTRES FRAIS

Le Comité a reçu un nombre limité de témoignages sur les autres frais imposés par les institutions financières – frais d'utilisation des guichets automatiques et autres frais bancaires – et sur le besoin de transparence à cet égard.

Le Centre pour la défense de l'intérêt public a témoigné sur ces questions. D'après lui, « [l]a question fondamentale est la suivante : qu'est-ce qui justifie l'augmentation des frais de service bancaires? Les banques ont désormais recours à un environnement électronique, et il est présumé que les coûts de transaction diminueraient avec le passage des services fournis par un caissier dans une succursale aux services désormais dispensés à l'aide de l'électronique. […] [L]es frais (de guichet) ont […] augmenté (eux aussi) et […] leurs types se sont multipliés considérablement ». Le Centre a aussi évoqué la fermeture de succursales bancaires dans certaines localités rurales et fait valoir que dans ces cas, les guichets automatiques privés représentent la seule alternative qui reste aux consommateurs. De l'avis du Centre, un guichet automatique n'offre pas les mêmes services que ceux pouvant être obtenus auprès d'une personne dans une succursale.

L'Association des banquiers canadiens considère les frais bancaires comme le deuxième moyen de faire de l'argent avec les consommateurs, après la marge sur les prêts – différence entre ce que les institutions paient aux déposants et ce qu'elles demandent aux emprunteurs. Elle a dit au Comité : « Les consommateurs canadiens obtiennent un forfait de services bancaires décent […] De 1996 à 2003, les frais réels ont chuté de 19 p. 100 […] Une étude effectuée en 2003 par le Centre pour la défense de l'intérêt public montre que 53 p. 100 des Canadiens ont payé 10 $ ou moins par mois pour des services bancaires et que 24 p. 100 d'entre eux, surtout des personnes âgées, des jeunes et d'autres, n'ont rien payé. »

Le Comité a entendu déclarer que les huit plus grosses institutions financières du Canada ont conclu un accord aux termes duquel elles offriront des comptes à frais modiques :

- aucuns frais sur les dépôts;
- l'utilisation d'une carte de débit;
- des frais mensuels d'au plus 4 $; et
- de 8 à 15 transactions de débit par mois, dont au moins eux peuvent être effectuées en succursale.

D'après la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, « le revenu provenant des services tarifés constitue une source réelle et croissante d'argent. Le principe de ces paiements est parfaitement légitime et défendable, mais [il faut que les] banques [soient] transparentes […] il devrait y avoir au moins un effort d'information et aussi de négociation ».

Dans des commentaires qui portaient moins sur les frais que sur l'étendue de la technologie dans les services offerts à de nombreux consommateurs, l'Association des banquiers canadiens a dit au Comité que les six grandes banques canadiennes consacraient environ quatre milliards de dollars par année à la technologie.

Comme c'était le cas pour l'accessibilité et le coût du crédit, le Comité n'a pas examiné en profondeur la question des frais de service dans son étude. Un examen de ces frais pourrait cependant trouver place dans l'étude du gouvernement fédéral sur l'accès au crédit recommandée plus haut. Le Comité estime que le milieu des services financiers est passablement compétitif et qu'il donne facilement accès à de l'information pouvant faciliter la prise de décisions. Le Comité est particulièrement au fait des services de l'Agence de la consommation en matière financière du Canada qui permettent aux consommateurs de déterminer rapidement et facilement quel fournisseur de services – et quel forfait de services – répondra le mieux à leurs besoins. Il est cependant d'avis qu'il faut poursuivre les efforts pour donner aux consommateurs l'information qui l'amènera à prendre les décisions les plus judicieuses possible sur les services financiers. Pour cette raison, le Comité recommande :

5. **Que l'Agence de la consommation en matière financière du Canada revoie régulièrement l'information destinée à aider les consommateurs à prendre des décisions sur les fournisseurs de services financiers, leurs frais et leurs produits. Elle doit veiller à ce que cette information soit facile à trouver et à comprendre et qu'elle soit accessible sous diverses formes.**

PRÉOCCUPATIONS RELATIVES AUX COMPTES BANCAIRES ET À L'ENCAISSEMENT DES CHÈQUES

Pendant l'étude du Comité, il a été question des comptes bancaires et de l'encaissement des chèques : les circonstances dans lesquelles un compte peut être refusé, les conditions à remplir pour ouvrir un compte et les règles relativement à l'encaissement des chèques.

Le Comité a appris que, en général, les banques doivent ouvrir un compte et encaisser certains chèques fédéraux sur présentation d'identité sauf soupçon de fraude. En outre, il n'est pas nécessaire d'avoir un emploi ou de faire un dépôt minimal pour ouvrir un

compte et de mauvais antécédents de crédit et la faillite ne sont pas des raisons valides pour refuser d'ouvrir un compte.

Comme l'a déclaré au Comité l'Association des banquiers canadiens, «le chèque est légalement un écrit par lequel un déposant donne l'ordre de payer à la personne indiquée sur le chèque une somme prélevée sur son compte. Comme les banques doivent s'assurer que la personne indiquée reçoit les fonds, elles doivent faire les efforts nécessaires pour identifier ceux qui encaissent ou déposent le chèque.» Cela dit, elles doivent encaisser les chèques fédéraux de 1 500 $ et moins sans frais sur présentation d'identité même si le porteur ne compte pas parmi leurs clients. Lorsque le porteur est client, elles peuvent exiger que le chèque soit d'abord déposé dans son compte.

Le Comité a appris de l'Agence de la consommation en matière financière du Canada que, «si la banque refuse d'ouvrir un compte ou d'encaisser un chèque, elle doit remettre au client un avis de refus écrit avec les coordonnées de l'ACFC au cas où il voudrait déposer une plainte.» L'Agence indique que, d'après les résultats d'une «évaluation mystère» publiés le 26 octobre 2005, «la très grande majorité des banques ne remettent pas d'avis de refus écrit. […] Environ un consommateur sur onze seulement en a reçu un.»

En ce qui a trait aux retenues de chèque, l'Agence de la consommation en matière financière du Canada indique que, conformément au Règlement sur la communication de la politique de retenue de chèques, «la banque doit communiquer par écrit au consommateur sa politique en la matière à l'ouverture d'un compte ou sur demande […] Si la banque apporte des changements à la politique, elle doit en informer tous les clients qui ont chez elle un compte de dépôt personnel.»

L'Association canadienne des paiements a déclaré au Comité qu'elle remplit deux grandes fonctions par rapport à l'encaissement des chèques :

- établir les règles qui régissent l'échange et le règlement quotidiens des chèques entre institutions financières;
- tenir un système d'information sur le volume et la valeur des moyens de paiement électroniques et sur papier échangés quotidiennement entre les institutions financières et déterminer les soldes dont elles sont débitrices ou créditrices par suite de ces échanges.

L'Association indique que «l'échange des chèques se fait directement entre les institutions financières; environ cinq millions de chèques sont échangés chaque jour ouvrable pour une valeur totale de 11,4 milliards de dollars en moyenne.»

Le Comité appuie le Règlement sur l'accès aux services bancaires de base en vigueur depuis septembre 2003 ainsi que le Règlement sur la communication de la politique de retenue de chèques. A son avis, il est vital que tous les Canadiens ─ mais particulièrement ceux qui peuvent être désavantagés ─ aient accès aux services bancaires

de base. Il croit qu'il faut obliger les banques à ouvrir des comptes sous réserve de restrictions minimales et à encaisser les chèques fédéraux d'un certain montant sur présentation d'identité lorsque le porteur ne compte pas parmi leurs clients. Il estime également que les raisons actuelles pour refuser d'ouvrir un compte sont valides.

Certaines préoccupations demeurent, cependant, au sujet des chèques. Le Comité croit que l'imagerie électronique des chèques pourrait grandement accélérer le processus et ainsi mieux répondre aux besoins des consommateurs. Nous savons que l'Association canadienne des paiements mène une vaste campagne auprès de l'ensemble des institutions en faveur de l'adoption d'un nouveau processus de compensation des chèques faisant appel à l'imagerie électronique et que la mise en œuvre intégrale de ce nouveau système à l'échelle nationale devrait être terminée d'ici 2009. De même, nous savons que l'Association discute avec le ministère des Finances de modifications législatives à apporter à la Loi sur les lettres de change. Cette loi n'a pratiquement pas été modifiée depuis plus d'un siècle et le Comité recommande en conséquence :

6. **Que, à titre prioritaire, le gouvernement fédéral donne la suite législative qui convient aux modifications que l'Association canadienne des paiements propose d'apporter à la *Loi sur les lettres de change*.**

SUCCURSALES BANCAIRES

Les témoins ont formulé des observations sur divers points qui touchent le système de succursales : le nombre de fermetures de succursales, le fait que les mécanismes qui remplacent les succursales ne répondent pas aux besoins de certains consommateurs et le rôle que jouent d'autres institutions financières, notamment les caisses de crédit, lorsque des succursales bancaires ferment leurs portes.

Dans son témoignage devant le Comité, le ministère des Finances a donné son appui au cadre de réglementation actuel qui exige un préavis avant la fermeture d'une succursale et qui prévoit la possibilité d'une réunion avec l'institution financière avant que la fermeture ne soit effective. En particulier, il faut donner un préavis d'au moins quatre mois avant de fermer une succursale et, dans les régions rurales, un préavis de six mois avant de fermer la dernière succursale située dans un rayon de dix kilomètres. En outre, le commissaire de l'Agence de la consommation en matière financière du Canada peut exiger que la banque tienne une réunion avec la collectivité affectée avant de fermer une succursale.

Le ministère des Finances a aussi fait observer que « plusieurs transactions ont eu lieu : des banques et des coopératives de crédit plus petites ont […] repris plusieurs succursales abandonnées par les grandes banques […] On a […] vu de nouveaux arrivants […] et depuis l'adoption du projet de loi C-8, plusieurs nouveaux arrivants ont pénétré ce marché […] On a même assisté à la création de certaines toutes petites institutions bancaires

[dans l'Ouest canadien]. Certaines des grandes compagnies commerciales du Canada ont également créé leur propre banque dans le but de pouvoir offrir à leurs clients certains services financiers de leur choix, conjointement à leurs activités commerciales. »

Le ministère des Finances a aussi indiqué que « ce ne sont pas seulement les nouveaux venus qui comptent, c'est la menace de leur arrivée et les répercussions que cela a sur les décisions en matière d'établissement du prix et en matière de produits que prennent les intervenants sur le marché. Les grandes banques ont lancé divers produits pour contrer certains produits novateurs proposés par les plus petites institutions. Si l'on se contente de regarder la part de marché de ces petites institutions, on sous-estime les répercussions sur le marché de l'arrivée éventuelle de nouveaux acteurs. »

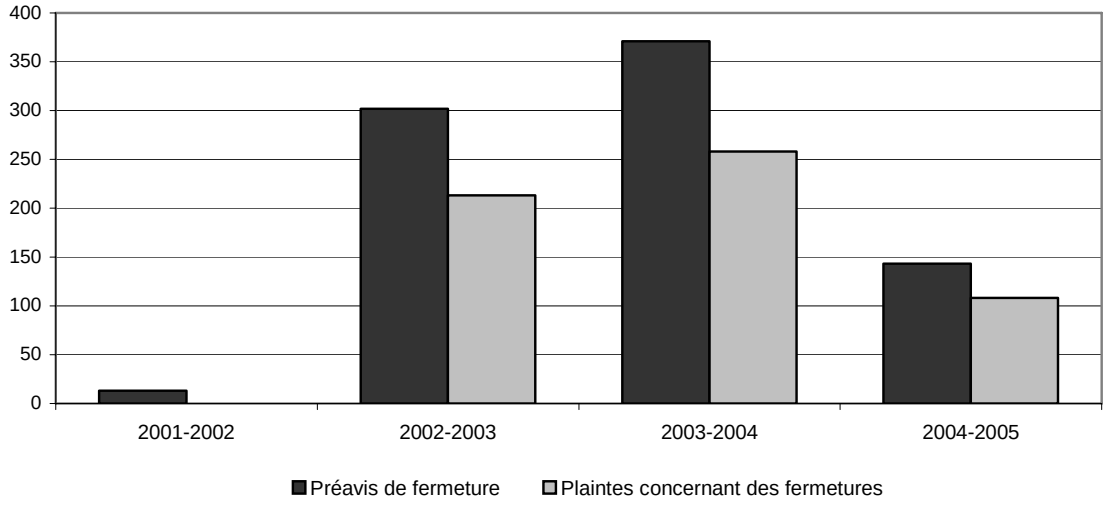
À la suite d'un sondage réalisé en 2003 auprès de ses membres, la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante a constaté que les PME avaient besoin de succursales bancaires locales offrant des services complets. Selon les membres de la Fédération, les nouvelles façons de faire – guichets automatiques, services par téléphone et par Internet – ne sont pas des substituts acceptables, car elles n'offrent pas l'éventail complet des services de base, comme le financement et la gestion des encaisses.

La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante a signalé au Comité qu'elle ne considère pas que la technologie « remplace parfaitement la petite banque locale multiservices […] nous avons perdu, dans certains domaines, les contacts personnels qui sont très importants pour toutes nos petites entreprises. [En outre,] plus le taux de rotation des directeurs des comptes est élevé dans l'établissement, plus le taux de rejet des demandes est lui-même élevé […] il s'agit d'un phénomène vraiment très frappant — alors que près d'un tiers des demandes étaient rejetées lorsque l'établissement avait eu quatre directeurs des comptes ou plus sur une période de trois ans, le pourcentage de rejet n'était que de 11 p. 100 […] lorsque les directeurs demeuraient les mêmes […] Par ailleurs, plus l'entreprise est petite, plus le taux de rejet est élevé. »

Au sujet de la technologie et des services bancaires, l'Association des banquiers canadiens a informé le Comité de l'augmentation spectaculaire des opérations bancaires sur Internet : de 8 % il y a trois ans, le taux est passé à 24 % aujourd'hui. Selon l'Association, « [l]es Canadiens n'effectuent pas leurs opérations bancaires de la même façon qu'avant. Tout est axé sur la technologie. »

La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante a fait état de l'accès aux services dans les régions non urbaines, précisant au Comité que, dans les zones rurales, « cela a eu des répercussions très profondes et […] la disponibilité des institutions octroyant des crédits s'en est trouvée réduite ». Dans l'ensemble, ses membres « comptent de moins en moins sur les institutions financières dites traditionnelles ».

Figure 32 : Préavis de fermeture de succursales et plaintes concernant des fermetures adressées à l'Agence de la consommation en matière financière du Canada, 2001-2002 à 2004-2005



Nota : Comme l'Agence est entrée en service en 2001, l'année financière 2001-2002 vise la période du 24 octobre 2001 au 31 mars 2002 seulement. Les plaintes concernant des fermetures n'ont pas figuré dans le *rapport annuel* de l'Agence pour cette période.

Source : Mémoire subséquent présenté au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce sur les questions concernant les consommateurs dans le secteur des services financiers, ACFC, 16 septembre 2005.

La Centrale des caisses de crédit du Canada a informé le Comité que les caisses de crédit servent le marché de consommation et sont « de plus en plus présentes sur le marché des prêts aux petites et moyennes entreprises » [et que] « ce sont les coopératives de crédit qui consentent le plus de prêts aux petites et moyennes entreprises, après la Banque royale ».

La Centrale a aussi indiqué que les caisses de crédit sont attachées à leurs communautés, comme le montrent les initiatives d'acquisition d'anciennes succursales bancaires : « Depuis 2000, [les caisses de crédit ont] acquis 72 succursales de banques : 14 en Colombie-Britannique, 21 en Alberta, 17 en Saskatchewan, 16 au Manitoba, deux au Nouveau-Brunswick, et deux en Nouvelle-Écosse […] En Ontario, par contre, les caisses de crédit sont moins robustes […] Or, c'est en Ontario que la concurrence avec les banques est la plus vigoureuse.»

La Centrale a ajouté que « la présence des caisses de crédit et des caisses populaires dans ces provinces a permis d'assurer un niveau de service robuste et une solution de rechange par rapport aux banques à charte » et fait ressortir la stabilité des directeurs de comptes et des directeurs de succursale dans les caisses de crédit : « [S]i vous êtes propriétaire d'une petite entreprise et que vous vous adressez à une caisse de crédit, vous n'allez pas traiter avec un agent; vous allez traiter avec un membre qui fait sans doute partie du

comité de crédit. Autrement dit, si vous avez un problème particulier, on pourra définir une solution qui répond parfaitement à vos besoins. »

Le Centre pour la défense de l'intérêt public a dit au Comité que « les gens qui ont des revenus inférieurs ont beaucoup plus besoin d'effectuer leurs opérations en s'adressant aux employés à l'intérieur d'une banque, parce qu'ils n'ont pas accès à l'Internet ». De l'avis du Centre, cette situation pourrait expliquer en quelque sorte le recours aux prêts sur salaire ou aux services financiers parallèles. Le Centre a aussi indiqué que « [d]ans bien des localités rurales, le réseau de succursales bancaires est éliminé. Les guichets automatiques privés représentent la seule alternative […] un guichet automatique ne peut pas remplacer plusieurs services pour lesquels il faut se rendre à la banque en personne. »

Option consommateurs a exprimé l'opinion selon laquelle les coopératives ne pourront peut-être pas remplir le vide laissé par la fermeture de succursales bancaires : « Quant à la possibilité que le mouvement coopératif se substitu[e] en quelque sorte aux banques en cas de fusion, il faut retenir […] qu'au Québec cela n'a pas été un phénomène qui s'est manifesté beaucoup, même s'il y a eu des fermetures de succursales. »

Le Comité connaît – et cautionne – les exigences qui existent en ce moment concernant la fermeture de succursales bancaires. À son avis, une institution financière ne devrait pas garder ouverte une succursale qui n'est pas rentable, mais l'exigence voulant que la collectivité soit consultée avant la fermeture est valable. Tout en reconnaissant que la fermeture d'une succursale cause des inconvénients et risque de mettre fin à la relation entre le consommateur et l'institution financière – avec un impact qui se fait davantage sentir dans les zones non urbaines –, le Comité soutient l'approche actuelle. Il sait que la nature des services bancaires évolue pour beaucoup de Canadiens, principalement vers les opérations électroniques. Conscient des importantes dépenses engagées par les institutions financières pour fournir des services électroniques, il comprend qu'elles peuvent entraîner la fermeture de certaines succursales.

Dans son rapport de décembre 2002 intitulé *Concurrence et intérêt public : Les fusions de grandes banques au Canada*, le Comité a mis en lumière la nécessité d'examiner les obstacles à la pénétration du secteur des services financiers et de prendre des mesures pour favoriser la concurrence. Il estime que d'autres fournisseurs de services financiers, dont les caisses de crédit, se réjouiraient de pouvoir acquérir des succursales fermées, pourvu que les mesures incitatives et le milieu leur permettent de croître et de prospérer. Dans cette optique et conformément à l'opinion exprimée dans son rapport de décembre 2002, le Comité recommande :

7. **Que le gouvernement fédéral, en vue d'accroître la concurrence, procède à un examen approfondi des obstacles auxquels se heurtent les concurrents canadiens et étrangers qui tentent de pénétrer le secteur des services financiers.**

   Le gouvernement devrait ensuite faire rapidement le nécessaire pour supprimer les obstacles inutiles.

   Le gouvernement devra déposer au Parlement dès que possible mais avant le 30 juin 2007, un rapport sur les mesures qu'il compte prendre à cet égard.

LIBELLÉ DES CONTRATS

Un nombre limité de témoins ont abordé la question du libellé des contrats, mais ceux qui l'ont fait ont insisté sur la nécessité d'avoir des documents clairs et concis et de soutenir les efforts en ce sens.

Le ministère des Finances a indiqué au Comité que les contrats de services financiers sont compliqués, mais que la réglementation sur le coût d'emprunt exige que ces documents soient rédigés en langage clair et simple. L'Agence de la consommation en matière financière du Canada surveille le respect de cette exigence.

D'une certaine façon, l'Institut des fonds d'investissement du Canada a aussi parlé de « langage clair et simple » en mentionnant le projet de réforme du système d'inscription des Autorités canadiennes en valeurs mobilières et le groupe de travail sur l'ouverture des comptes, qui propose un nouveau formulaire. L'Institut a indiqué qu'il devait s'« assurer que ce document ne soit ni long ni obscur ».

Dans le même ordre d'idées, l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières a indiqué, au sujet des prospectus : « Il est très important qu'il y ait un projet de rédaction en langage clair et simple. » Aux yeux de l'Association, « en raison des règles et de la mentalité, il suffisait de coucher de l'information sur papier pour respecter ses obligations en matière de divulgation. Ce qu'on ne sait pas cependant, c'est que la plupart des gens ne lisent pas les prospectus et que, parmi ceux qui les lisent, très peu les comprennent [...] on pourrait résumer en deux pages [et demie] un document de 150 pages et […] 98 p. 100 des gens trouveraient l'information dont ils ont besoin. »

Reconnaissant que les consommateurs souhaitent probablement des contrats rédigés clairement, l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes a dit : « Il est certain que la clarté et la compréhensibilité sont un problème pour nous. Nous y travaillons, mais nous n'atteindrons jamais la perfection. »

L'Ombudsman des services bancaires et d'investissement a expliqué qu'il ne pouvait « que [se] faire l'écho de cette invitation à un langage plus clair […] pour tous les consommateurs […] [L]es protagonistes au niveau des services financiers pourraient faire davantage pour que les consommateurs comprennent leurs droits, leurs responsabilités, en utilisant un langage clair, direct, précis et accessible dans la documentation sur les comptes et aussi sur les renseignements, sur les produits […] Nous ne pouvons pas simplifier exagérément un produit qui se veut complexe; nous devons toutefois être clairs et précis. »

Enfin, le ministère des Finances a indiqué au Comité qu'après l'adoption du projet de loi C-8, « des progrès [ont été réalisés] en ce qui concerne les contrats uniques rédigés en langage clair, et ce, dans les domaines des hypothèques, des demandes de carte de crédit et des ententes portant sur les cartes de crédit […] Certains de ces contrats sont plus compliqués que d'autres, et donc plus difficiles à traduire en langage clair. »

De l'avis du Comité, la rédaction des contrats en termes clairs et concis est absolument nécessaire pour que les consommateurs puissent prendre des décisions judicieuses en matière de services financiers. Il reconnaît, à l'instar du ministère des Finances, que certains progrès ont été réalisés, mais estime qu'il reste beaucoup à faire, et dans les plus brefs délais possible. Nous sommes au courant de l'existence aux États-Unis de la Truth in Lending Act et de la Fair Credit Reporting Act qui, à l'instar d'autres lois, exigent que le langage utilisé dans la plupart des échanges avec les consommateurs soit clair, signifiant, exact ou compréhensible. Ces lois ainsi que d'autres mesures semblables en vigueur dans différents États américains pourraient constituer des modèles utiles pour le Canada. Pour cette raison, le Comité recommande :

8. **Que le ministère des Finances rencontre en priorité les institutions financières pour renouveler les efforts en vue d'assurer des contrats de services financiers clairs, simples et concis.**

   Le gouvernement fédéral présentera un rapport au Parlement dès que possible mais au plus tard le 30 juin 2007 pour indiquer dans quelle mesure les documents contractuels ont été clarifiés et simplifiés.

FOURNISSEURS DE SERVICES FINANCIERS PARALLÈLES

Le Comité a reçu des représentations sur les fournisseurs de services financiers parallèles : leur croissance, l'absence relative de réglementation à leur endroit, et leurs clients.

Certains témoins, notamment le ministère des Finances, ont signalé au Comité que les sociétés de prêt sur salaire n'étaient pas assujetties à une réglementation fédérale, mais que les autorités fédérales et provinciales avaient entamé des discussions sur l'essor de

cette branche d'activité. Le Ministère a signalé que la principale loi fédérale qui s'applique à ce secteur est le *Code criminel* où est défini ce que l'on entend par « taux d'intérêt criminel ».

Un porte-parole du Bureau de la concurrence a fait remarquer que, si les sociétés de prêt sur salaire relèvent de la compétence des provinces, il reste que « [a]dvenant qu'il y ait publicité mensongère ou trompeuse relativement à des questions matérielles, nous pourrions être appelés à nous pencher là-dessus, mais je ne suis au courant d'aucune plainte qui nous ait été adressée relativement à cette question précise. »

Le Centre du Réseau de conciliation du secteur financier a dit au Comité : « nous avons reçu au plus une ou deux plaintes portant sur les services de prêt sur salaire […] [les gens] ne nous ont pas transmis de plaintes sur ces services [les prêteurs sur salaire] »

Certains témoins estiment que des programmes de sensibilisation pourraient contribuer à réduire le recours aux sociétés de prêt sur salaire. Suivant le ministère des Finances, « [c]e qui pourrait être éventuellement utile, ce serait de développer la fonction éducative de l'Agence de la consommation en matière financière du Canada. Plus les gens [comprendront] qu'ils ont le droit d'avoir un compte bancaire [et] qu'ils peuvent avoir un compte à un coût raisonnable […] plus on peut espérer qu'ils vont se détourner des fournisseurs de services financiers qui facturent des frais beaucoup plus élevés pour des services qui pourraient la plupart du temps être fournis par les institutions financières. L'éducation des consommateurs pourrait donc jouer un rôle important. »

Voulant souligner l'importance de l'éducation, le Bureau de la concurrence a dit que ce qui est essentiel au « bon fonctionnement d'un marché, c'est l'exactitude de l'information fournie aux consommateurs […] plus on fournit aux consommateurs de renseignements sur la disponibilité des comptes bancaires, plus ils comprennent qu'ils ont la possibilité d'ouvrir un compte bancaire et d'accéder à du financement à un meilleur taux ».

La Centrale des caisses de crédit du Canada aussi a souligné l'importance de l'éducation. D'après elle, les gens qui s'adressent à MoneyMart sont motivés par des raisons variées, certains parce qu'ils ne veulent pas que leurs opérations laissent de traces et d'autres parce qu'ils ne s'y connaissent pas suffisamment bien en matière financière pour faire appel à d'autres services, et l'éducation en matière financière a sans doute un rôle important à jouer.

Parlant des personnes qui ont recours aux fournisseurs de services financiers parallèles, le Centre pour la défense de l'intérêt public a dit au Comité que ces clients « possèdent […] des cotes de solvabilité et de crédit très différentes. Ils éprouvent de la difficulté à obtenir du crédit. Ils peuvent difficilement obtenir une carte de crédit ou effectuer les paiements sur leur carte de crédit. [Certains ont recours] à ces services financiers parce que ceux-ci permettent de satisfaire à leurs besoins au jour le jour. Ils ne parviennent pas à joindre les deux bouts à la fin du mois. Ils manquent de fonds pour couvrir leurs dépenses

quotidiennes. Ils sont très peu à l'aise avec l'idée d'avoir une dette impayée. Ils […] aiment la nature de ces prêts sur salaire parce qu'ils doivent rembourser leur emprunt à la fin du délai de deux semaines. » Le Centre pense aussi que certaines personnes se sentent mal à l'aise et intimidées dans une banque et signale par ailleurs les longues heures d'ouverture et la facilité d'accès des fournisseurs de services financiers parallèles. En outre, d'après le Centre, les employés de ces fournisseurs « sont formés pour se comporter d'une manière très différente des employés des banques et pour mettre le client à l'aise ».

Le Centre a dit aussi que « souvent, [les clients] ne peuvent rembourser les emprunts à cause des taux d'intérêt élevés et de la possibilité qu'ils ont d'obtenir une prolongation. C'est alors qu'ils se retrouvent aux prises avec de graves problèmes d'endettement ». Faisant valoir l'importance de l'éducation, le Centre a dit que « les gens manquent de connaissances financières de base par rapport à ces prêts ».

Pour Option consommateurs, « [l]es pratiques bancaires en matière de crédit combinées aux fermetures de succursales dans de nombreux quartiers et aux autres formes de réduction de services expliquent largement le succès actuel des firmes Insta-chèques, Money Mart ou des prêteurs sur salaire ».

L'Association des banquiers canadiens a fait part des résultats d'une étude qu'elle a commandée au Centre of Commercial Studies de l'Université Ryerson où l'on a conclu que « les sociétés de prêt sur salaire ne s'établissent pas dans des endroits où les institutions financières conventionnelles sont peu présentes. C'est tout à fait le contraire puisqu'elles se situent près du réseau des institutions financières. » L'Association a dit aussi au Comité avoir ainsi découvert que « plus de 50 p. 100 des sociétés de prêt sur salaire se situent dans un rayon de 250 mètres d'une banque, d'une caisse de crédit ou d'un autre établissement de prêt conventionnel, et que 90 p. 100 des entreprises sont dans un rayon de 1 000 mètres ».

L'Association canadienne des prêteurs sur salaire ─ anciennement l'Association canadienne des fournisseurs de services financiers communautaires ─ a fait part au Comité de résultats de sondage indiquant que «la grande majorité des clients des prêteurs sur salaire sont des consommateurs avisés qui savent ce qu'ils achètent». Elle a noté que le sondage «indiquait clairement de la part des clients des prêteurs sur salaire une forte demande pour la commodité et les services qu'ils offrent… […] Les clients des prêteurs sur salaire sont des Canadiens instruits qui savent ce pour quoi ils paient et apprécient la commodité et la flexibilité des prêts qui les aident à répondre à leurs besoins d'argent comptant à court terme. Ils préfèrent le prêt sur salaire aux autres options à cause de leur commodité et de leur flexibilité.»

En outre, le Comité a entendu déclarer qu'il ressortait du sondage que «72 % des clients des prêteurs sur salaire croient que la plupart des prêteurs pratiquent des frais raisonnables pour le service qu'ils offrent compte tenu que les prêts à court terme sont consentis sans vérification de solvabilité ni biens donnés en garantie.»

Ces résultats sont dans une certaine mesure corroborés par ceux d'un sondage de l'Agence de la consommation en matière financière du Canada. L'Agence a déclaré au Comité que les répondants affirment souvent recourir aux services des prêteurs sur salaire pour les deux raisons suivantes : rapidité/efficacité/besoin d'argent immédiat, puis commodité des heures d'ouverture/commodité générale. Il ressort cependant du sondage que 23 % des répondants sous-estiment le coût du service d'encaissement de chèque et 37 % le coût des prêts sur salaire.

Industrie Canada a précisé au Comité que le ministre de l'Industrie avait la responsabilité de protéger et de promouvoir les intérêts des consommateurs et que le Ministère était la seule organisation gouvernementale ayant pour mandat de mener des recherches stratégiques sur toutes les questions qui concernent les consommateurs. Le Ministère nous a aussi fait part des travaux de son Comité des mesures en matière de consommation sur le prêt sur salaire et sur l'harmonisation des mesures législatives, la collaboration et l'information.

Industrie Canada nous a fait savoir que le secteur du prêt sur salaire croît rapidement et qu'il est difficile d'obtenir de bonnes données à son sujet. Il y aurait notamment un manque d'informations sur les raisons qui poussent les gens à se tourner vers le prêt sur salaire mais on soupçonne que la clientèle est variée. On manque apparemment de données statistiques solides sur la situation des clients de ces entreprises.

Les représentants d'Industrie Canada ont aussi déclaré qu'ils ne savaient pas pourquoi ces gens-là ne faisaient pas appel aux institutions financières classiques pour obtenir du crédit, car cela leur reviendrait bien moins cher. Même une avance sur carte de crédit coûte moins cher que cette forme de crédit ont-ils dit. On se demande si cela tient à l'ignorance, au fait que les gens ne se rendent pas bien compte de ce qu'ils font, ou si des questions de confidentialité entrent en jeu, ou encore si cela tient au fait que ces gens n'ont pas accès aux autres formes de crédit. Pour le Ministère, il est difficile pour le moment de savoir ce qui pousse les gens à opter pour une solution qui semble irrationnelle à première vue.

Enfin, Industrie Canada a fait part au Comité de l'existence du Courriel des plaintes de la Passerelle d'information pour le consommateur qui dirige le consommateur vers les instances appropriées, notamment le Centre du Réseau de conciliation du secteur financier.[40]

Le Comité a été frappé d'apprendre combien le nombre de fournisseurs de services financiers parallèles et leur volume d'affaires semblaient augmenter. Il trouve la situation quelque peu alarmante, car il estime que ces entreprises ne sont pas suffisamment réglementées. Tout en reconnaissant la capacité limitée du gouvernement fédéral d'agir

[40] Voir la note 18.

unilatéralement en la matière et notant que l'ex-ministre de la Justice et procureur général du Canada a indiqué que des mesures seraient prises, le Comité espère que ces mesures seront prises rapidement. Le Comité reconnaît que la croissance des services financiers parallèles témoigne d'une demande certaine, mais ces services ne sont pratiquement pas réglementés et il croit qu'il faut agir pour empêcher que les consommateurs ne soient exploités par les fournisseurs ou les frais qu'ils demandent.

Par ailleurs, le Comité pense que les universitaires et d'autres doivent faire plus de recherches sur le recours croissant à ces fournisseurs de services financiers. Il importerait notamment de répondre rapidement à certaines questions importantes :

- est-ce que l'essor des fournisseurs de services financiers parallèles tient au fait que les fournisseurs de services financiers classiques offrent du crédit à des conditions peu pratiques sur le plan des heures d'ouverture, des taux d'intérêt et des frais d'administration ou des montants prêtés?
- est-ce que les fournisseurs de services financiers classiques n'arrivent pas à servir ce marché dans des conditions de rentabilité suffisantes?
- plus fondamentalement, qui fait appel aux fournisseurs de services financiers parallèles et pourquoi?

Dans cette optique, le Comité recommande :

9. Que le gouvernement fédéral effectue dans les meilleurs délais une étude complète des fournisseurs de services financiers parallèles, notamment des sociétés de prêt sur salaire.

Afin de protéger les intérêts des consommateurs, l'étude des fournisseurs de services financiers parallèles doit aborder les sujets suivants :

- **leur essor ces dernières années sur le plan du nombre de points de service comme sur celui du nombre et du volume de leurs opérations;**
- **les raisons de leur essor et l'augmentation de leur clientèle;**
- **les frais de services qu'ils exigent, et**
- **leur réglementation.**

L'étude doit être terminée dès que possible, mais au plus tard le 30 juin 2007.

CONFIDENTIALITÉ ET EXACTITUDE DES RAPPORTS DE SOLVABILITÉ

La question des rapports de solvabilité n'a pas suscité beaucoup d'intérêt. Ceux qui ont abordé la question ont parlé surtout de la protection des renseignements confidentiels, de l'exactitude des rapports de solvabilité et du rôle des agences d'évaluation du crédit.

Les deux agences d'évaluation du crédit qui ont comparu devant le Comité – TransUnion of Canada Inc. et Equifax Canada Inc. – ont dit qu'elles faisaient simplement office de « dépôt de données touchant les consommateurs ». Elles n'accordent pas elles-mêmes de crédit et ne prennent pas de décisions en matière de crédit, pas plus qu'elles n'établissent de cotes de solvabilité ou ne s'occupent de recouvrement de créances. Ce sont les octroyeurs de crédit qui décident quel segment du marché ils entendent servir et quel degré de risque leur convient. Quand une demande de crédit est rejetée, l'octroyeur de crédit dit au demandeur s'il a eu recours à une agence d'évaluation du crédit, et si le rapport de crédit a influé sur sa décision, il lui indique comment communiquer avec l'agence en question.

Le Comité a appris que, comme le veut la loi canadienne sur les informations sur les consommateurs, un dossier de crédit contient des renseignements d'identification – nom, adresse, numéros de téléphone et antécédents en matière de crédit – ainsi que des informations qui sont du domaine public – comme les jugements et les déclarations de faillite, mais pas de renseignements d'ordre pénal ou médical, ni sur l'orientation sexuelle.

Les agences d'évaluation du crédit nous ont parlé du volume d'informations qu'elles reçoivent. TransUnion of Canada Inc. nous a dit que ces agences « reçoivent environ 100 millions de mises à jour qui […] sont envoyées par voie électronique sur une base mensuelle. Les octroyeurs de crédit, comme les banques, les sociétés de fiducie, les détaillants, les compagnies émettrices de cartes de crédit et les agences de recouvrement [leur] communiquent ces mises à jour. Les agences de renseignements sur les consommateurs reçoivent environ 135 000 mises à jour de documents publics chaque mois […] Si un compte est fermé, ou si un prêt a été payé intégralement, cette information figure dans les mises à jour mensuelles ».

Les agences d'évaluation du crédit n'offrent les renseignements qu'elles possèdent qu'à leurs membres, qui doivent payer des droits pour chaque dossier consulté. En outre, les membres doivent avoir une raison valable de consulter le dossier et obtenir au préalable l'autorisation de la personne concernée chaque fois qu'ils veulent consulter son dossier. TransUnion of Canada Inc. nous a dit rejeter une bonne partie des demandes d'adhésion qu'elle reçoit. Elle tient à s'assurer que le requérant est une société de bonne réputation dûment constituée et fait parfois des inspections sur place. Une fois l'information communiquée au client, c'est à celui-ci d'en protéger la confidentialité.

Les consommateurs aussi peuvent connaître le contenu de leur dossier de crédit qui leur est communiqué gratuitement (après production de deux pièces d'identité) par courrier, par télécopieur, par téléphone ou par Internet (contre des frais modiques dans ce dernier cas). Equifax Canada Inc. a dit au Comité que, en 2004 par exemple, elle avait répondu à environ 600 000 demandes de consultation de dossier émanant de consommateurs, dont le tiers par Internet. Le Centre pour la défense de l'intérêt public estime qu'environ 17 % des adultes du Canada ont vérifié leur cote de crédit dans les trois dernières années; 18 %

d'entre eux y ont trouvé des renseignements inexacts qui les auraient empêchés de bénéficier de certains services financiers.

Apparemment, si un consommateur constate une erreur dans son dossier de crédit, il peut demander une enquête, ou la mise à jour ou la vérification de l'information. Sur les 600 000 personnes qui ont consulté leur dossier de crédit chez Equifax Canada Inc. l'année dernière, 30 000 environ ont demandé une enquête, une mise à jour ou une vérification, services exécutés par l'agence sans frais. D'après Equifax Canada Inc., une enquête prend en moyenne six jours; si l'octroyeur de crédit peut prouver que l'information qu'il a soumise est exacte, le consommateur peut quand même faire verser au dossier sa propre position sur la question. On le dirigera alors vers le registraire des agences d'évaluation de sa province (il y en a dans toutes les provinces sauf au Nouveau-Brunswick).

Selon les informations fournies par Equifax Canada Inc., le registraire discute de la situation avec l'octroyeur de crédit, l'agence d'évaluation du crédit et le consommateur et peut forcer l'agence à supprimer certains renseignements. Les dossiers de crédit ainsi modifiés ─ que ce soit du fait d'une erreur ou d'une décision du registraire ─ sont envoyés à tous les octroyeurs de crédit qui les ont consultés dans les six derniers mois et le consommateur est informé du changement.

Par ailleurs, Equifax Canada Inc. a dit au Comité qu'une demande de crédit « donne lieu à une recherche visant à déterminer combien de crédit demande le consommateur et à quel genre de crédit il a recours […] S'il y a eu plusieurs demandes d'information à propos d'un dossier, on peut prouver de manière empirique ou statistique que la présence d'un certain nombre de demandes de ce genre permet de déterminer jusqu'à un certain point la probabilité de non-paiement à l'avenir. De façon intuitive, on peut supposer que quelqu'un qui demande beaucoup de crédit présente plus de risque que quelqu'un qui n'a pas besoin de crédit. Quelqu'un qui a payé un peu en retard par le passé est susceptible de manquer des versements à l'avenir. Quelqu'un qui se sert de 90 p. 100 du crédit qui lui est disponible, par rapport à 20 p. 100, présente sans doute plus de risque. »

Le Centre pour la défense de l'intérêt public a dit qu'il « [encourage] les gens à magasiner pour trouver les meilleurs taux, mais chaque fois qu'il y a une demande de renseignement, elle est notée dans le rapport sur la solvabilité du consommateur. C'est illogique. » Le Centre a signalé que le consentement est demandé au début du processus de demande de crédit, mais qu'il devrait être redemandé pour chaque demande de consultation.

TransUnion of Canada Inc. comme Equifax Canada Inc. emploient des responsables de la protection de la vie privée qui voient au respect de la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*. Ils emploient aussi du personnel chargé de vérifier l'exactitude des renseignements qui leur sont transmis, notamment de la part des octroyeurs de crédit et des tribunaux, et de veiller à la sûreté de la technologie et de l'infrastructure de l'entreprise.

TransUnion of Canada Inc. a dit au Comité que son centre de données était situé dans une installation sécurisée à accès contrôlé au moyen d'insignes d'identité. En outre, toute personne de l'extérieur entrant dans le centre de données doit être accompagnée d'un employé et signer un registre. Comme on l'a noté précédemment, une fois qu'un membre reçoit un dossier de crédit, il lui incombe de veiller à la sûreté des données qu'il a en sa possession.

Le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada a dit au Comité qu'il avait déjà fait enquête à la suite de plaintes visant les deux principales agences d'évaluation du crédit : « En 2002, [il y a eu] une série de plaintes parce que l'une de ces agences avait de la difficulté à respecter les échéanciers prévus dans la loi quant à l'accès à fournir aux consommateurs […] [le Commissariat a] collaboré avec l'agence. Celle-ci a reconnu l'existence du problème et a pris les mesures nécessaires pour éliminer l'arriéré de demandes d'accès et mettre en place un mécanisme qui lui permettrait de traiter ces demandes en respectant le délai de 30 jours prévu dans la loi. [Le Commissariat n'a] reçu aucune autre plainte à ce sujet par la suite. » Nous avons appris cependant que le Commissariat avait reçu des plaintes au sujet de la quantité des informations qui figurent dans les rapports de solvabilité.

Le Comité estime que, à certains égards, la population est mal renseignée sur les agences d'évaluation du crédit : comment l'information est réunie, comment les agences s'assurent de l'exactitude de l'information, comment elles alimentent leurs bases de données, comment sont protégés les transferts électroniques de données, comment l'information est utilisée (strictement pour les fins visées) et comment elle est utilisée par des tiers.

Un récent sondage réalisé par MasterCard Canada et le Centre de recherche Decima a permis de constater que 37 % seulement des Canadiens ont consulté leur dossier de crédit[41]. Nous estimons que les Canadiens devraient consulter leur dossier de crédit plus souvent, en particulier pour vérifier l'exactitude des renseignements qu'il contient. Nous pensons que le droit à acquitter pour accéder au rapport en ligne peut être prohibitif pour certains consommateurs et demandons aux agences de vérifier s'il est actuellement fixé au niveau de recouvrement des frais; sinon, nous croyons qu'il devrait y être ramené. Nous pensons aussi que le rapport de solvabilité que reçoit l'octroyeur de crédit lorsqu'il évalue un demandeur de crédit pourrait être utilement communiqué à ce dernier sous réserve de protection de la vie privée.

Compte tenu de l'importance du dossier de crédit dans la détermination de l'accès au crédit éventuellement nécessaire pour participer pleinement à la vie économique de notre

[41] MasterCard Canada, *Communiqué de presse*, « MasterCard lance la deuxième édition de la « Semaine du dossier de crédit » et incite les Québécois à vérifier leur dossier de crédit et leur cote de solvabilité, 20 septembre, voir :
http://www.mastercard.com/canada_fr/general/press/pr/04/pr_2004_09_20_credit.html.

pays et de la mesure limitée dans laquelle les dossiers lui semblent actuellement consultés par les consommateurs, le Comité recommande :

10. Que l'Agence de la consommation en matière financière du Canada lance une campagne permanente de sensibilisation pour informer les Canadiens sur les divers aspects de la question de leur dossier de crédit, et en particulier sur l'importance de vérifier périodiquement l'exactitude de son contenu.

LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS ET LES INSTITUTIONS DE DÉPÔT

Une loi fédérale protège les Canadiens, mais certains des témoins entendus par le Comité ont parlé de la protection des renseignements personnels dans le contexte des institutions de dépôt, notamment des problèmes passés, de la situation actuelle et des améliorations nécessaires.

Le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada a fait savoir au Comité que, depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques,* ce sont les banques qui suscitent le plus de plaintes. En effet, en 2002 et en 2003, 42 % et 37 % respectivement des plaintes reçues concernaient des banques. En 2004 aussi une bonne partie des plaintes concernaient des banques bien que l'application de la Loi ait été étendue à d'autres branches d'activité.

Le Commissariat a signalé que, « [d]ans l'ensemble, les banques canadiennes sont sensibilisées à la protection de la vie privée et protègent les renseignements personnels depuis longtemps. Le nombre relativement élevé de plaintes s'explique en partie par l'omniprésence des banques. En effet, presque toutes les Canadiennes et tous les Canadiens possèdent un compte de banque, et bon nombre d'entre eux sont titulaires de cartes de crédit émises par une banque ou ont contracté une hypothèque ou un autre type de prêts bancaires […] Bon nombre de ces plaintes portent sur des problèmes ponctuels — un employé négligent ou trop zélé qui a communiqué des renseignements sans consentement ou qui a utilisé des renseignements personnels sans consentement — et non sur des problèmes systémiques concernant les politiques des banques […] Comme l'exige la loi, toutes les banques doivent embaucher une personne chargée de s'occuper de la protection de la vie privée. » Si elle n'est pas réglée, la plainte peut être renvoyée ensuite à l'Ombudsman des services bancaires et d'investissement, et enfin au Commissariat à la protection de la vie privée.

Le Comité a appris que le Commissaire à la protection de la vie privée avait reçu beaucoup de plaintes relativement aux formulaires de consentement des banques, mais qu'il avait convaincu celles-ci de les réviser si bien qu'ils sont maintenant conformes aux exigences législatives fédérales. En outre, le Commissariat a placé sur son site Web de

l'information sur les formes de consentement et les circonstances dans lesquelles il est justifié de donner son consentement.

Le Commissariat à la protection de la vie privée a fait des recommandations sur la manière d'améliorer encore la protection de la vie privée au Canada. À son avis, la *Loi sur la protection des renseignements personnels* « est très obsolète, car elle a été élaborée il y a plus de vingt ans. Elle fait partie de la première génération de ce type de loi, et elle est extrêmement restreinte. C'est donc avec une loi périmée que nous devons tenter de protéger les renseignements qui, par exemple, sont transmis par le gouvernement fédéral au secteur privé et qui, au bout du compte, peuvent circuler au-delà de nos frontières […] ».

Le Commissariat a aussi signalé que le Conseil du Trésor avait chargé le Commissariat de revoir les évaluations des facteurs relatifs à la vie privée produites par les ministères, mais que cet examen n'avait aucun fondement en loi, ce qui veut souvent dire pas de financement. Il a signalé aussi que la loi était muette sur la question des couplages de données, que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* prévoyait des recours limités devant les tribunaux tandis que la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* présentait bien davantage de possibilités à cet égard. Enfin, le Commissariat a signalé qu'il n'avait pas de ressources financières suffisantes pour bien s'acquitter de son mandat.

Le Comité est pour la protection des renseignements personnels au Canada et estime que le système actuel est l'un des meilleurs au monde. Cependant, il ne sert à rien d'avoir une loi en la matière et un commissaire à la protection de la vie privée si la loi et son règlement ne sont pas appliqués et si le Commissaire n'a pas les moyens de voir à ce que les citoyens soient protégés. Notre numéro d'assurance sociale doit rester confidentiel, les renseignements personnels qui nous concernent ne doivent pas être vendus ou communiqués à des tiers qui en feront un usage illicite, et les Canadiens doivent avoir l'assurance que toute violation de la loi entraîne de sérieuses conséquences.

La *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* doit faire l'objet d'un examen quinquennal censé commencer en 2006. En conséquence, le Comité recommande :

11. Que le Parlement, lors de son prochain examen de la Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques, vérifie si les dispositions de la Loi protègent suffisamment bien les renseignements personnels des consommateurs de services financiers, au Canada et l'étranger;

Si des lacunes devaient être constatées, le gouvernement fédéral doit s'employer sans délai à apporter les modifications nécessaires à la Loi.

PROTECTION DES DÉPÔTS, DES PLACEMENTS ET DE L'ASSURANCE

Les témoins entendus par le Comité se sont concentrés sur la protection contre les pertes dans trois secteurs : les dépôts, les placements et l'assurance.

La Société d'assurance-dépôts du Canada a fait savoir au Comité qu'elle protégeait les déposants de trois manières :

- en encourageant l'adoption de pratiques financières et commerciales avisées, réduisant ainsi le risque de faillite de ses membres;
- en cas de faillite, en indemnisant rapidement les déposants et en recourant à des technologies innovatrices pour minimiser les pertes et les désagréments pour les déposants; et
- en sensibilisant la population à l'assurance-dépôts, partant du principe « que des consommateurs de produits financiers bien informés ont une extraordinaire influence stabilisante ».

La protection qu'offre l'assurance-dépôts est importante, car, selon la SADC, « [c]ontrairement à la plupart des autres créanciers […] les déposants sont moins en mesure d'évaluer les risques qu'ils courent, ni [d'assumer la perte] de leurs économies. » En cas de faillite, la SADC est généralement le plus important créancier et, en tant qu'assureur, elle est directement exposée à des pertes. Les lois canadiennes sur la faillite n'accordent aucune priorité aux créances des déposants par rapport à celles autres titulaires de créances non garanties, et les créances de la SADC se trouvent au même rang que celles des déposants non assurés.

En ce qui concerne l'assurance-dépôts, le ministère des Finances a fait remarquer que les plafonds de la protection avaient changé avec le temps et que le niveau de protection doit être juste et suffisant pour la majorité des déposants.

Bien que la question n'ait pas été abordée durant la présente étude, le Comité tient à répéter sa position sur l'amalgamation de la Société d'assurance-dépôts du Canada et de la Société canadienne d'indemnisation pour les assurances de personnes, qui a été recommandée par le Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien. Nous avons traité de la question dans notre rapport de 1994 intitulé *Les impératifs de la réglementation et de la protection des consommateurs dans l'industrie des services financiers réglementée par le gouvernement fédéral : trouver le juste milieu*. Nous en avons aussi parlé dans notre rapport de 1998 *Plan directeur de changement – Réponse au rapport du Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien*. Maintenant comme alors, nous sommes contre cette amalgamation estimant que certaines des conditions qui nous avaient amenés à formuler notre recommandation en 1994 perdurent.

Le Comité a été heureux de constater que le gouvernement avait décidé dans le budget de 2005 de relever le plafond de protection des dépôts admissibles dans les institutions de dépôt membres de la SADC, mais nous estimons qu'il faut prévoir un mécanisme de rajustement régulier de ce plafond, car à notre avis, il s'écoule actuellement trop de temps entre les révisions. Nous sommes d'accord avec le ministère des Finances quand il dit que le plafond doit offrir un degré de protection suffisant pour la majorité des déposants. En conséquence, le Comité recommande :

12. Que le gouvernement fédéral s'entende avec la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC) en vue d'instituer un mécanisme pour revoir à tous les cinq ans le plafond de la protection des dépôts admissibles dans les institutions de dépôt membres de la SADC.

Au moment de cette révision, les parties décideront dans quelle mesure il faut relever le plafond pour tenir compte de facteurs comme l'inflation et le niveau moyen des dépôts détenus par les Canadiens et les entreprises canadiennes. Le plafond doit en outre être fixé à un niveau tel qu'il assure une protection suffisante pour la majorité des déposants.

Certains témoins ont parlé de la protection ou finalement plutôt du manque de protection des souscripteurs de police d'assurance. On a fait ressortir à cet égard le manque d'information sur la solvabilité des compagnies d'assurances. M. Claude Gingras, qui comparaissait en son nom propre, a dit au Comité : « Autrefois, il y avait beaucoup d'informations disponibles. Il y avait ce qu'on appelait le « Blue Book » publié par le surintendant des assurances […] On savait à peu près tout d'une compagnie. On connaissait son surplus, ses profits, ses pertes […] Il n'y a plus de publications maintenant, et c'est pratiquement impossible d'obtenir une information […] On plaide la confidentialité. Votre police peut être transférée à une autre compagnie. Vous avez choisi une compagnie parce que vous pensez qu'elle est solvable. La compagnie peut vendre un bloc d'affaires à une autre compagnie et vous ne pouvez rien dire. »

La Société canadienne d'indemnisation pour les assurances de personnes a dit au Comité qu'elle avait pour mandat « de protéger les souscripteurs de polices d'assurance » et qu'elle était responsable « devant le gouvernement et l'industrie de leur fournir cette protection ». À son avis, cette protection, qui maintient le versement des prestations conformément aux modalités de la police originale « est particulièrement importante pour les assurés qui touchent des prestations d'invalidité ou de retraite » et pour « ceux qui ne sont plus assurables à cause de la détérioration de leur état de santé ». La Société estime que, « [s]i une compagnie devient insolvable, il est important pour le secteur d'activité que les souscripteurs de police soient perçus comme étant bien traités dans de telles circonstances. La protection [que la Société offre] à l'industrie aide celle-ci à maintenir sa réputation d'organisme qui traite ses assurés équitablement et remplit ses promesses. »

La Société d'indemnisation en matière d'assurances IARD a signalé que si toutes les compagnies d'assurances relèvent des provinces sur le plan de la protection des consommateurs et de leurs pratiques commerciales, 85 % d'entre elles relèvent des autorités fédérales en matière de solvabilité et 15 % des autorités provinciales. D'après elle, « la majorité des problèmes […] ont été d'ordre provincial […] la surveillance fédérale correspond aux meilleures pratiques internationales mais […] dans le cas de la surveillance provinciale, c'est parfois le cas et parfois pas. »

Au sujet de l'information sur la solvabilité d'une compagnie d'assurances en particulier, la Société d'indemnisation en matière d'assurances IARD a dit au Comité que « le grand public n'a pas un accès facile à des renseignements indiquant ce qu'est une solide et saine compagnie d'assurances et ce qu'est une compagnie plus faible […] Grâce à l'Internet, il est possible d'obtenir d'importants renseignements financiers à jour au sujet des compagnies qui sont sous la surveillance du gouvernement fédéral [… la Société] aimerait bien que davantage de gouvernements provinciaux affichent sur leur site web les mêmes genres de renseignements en ce qui concerne, notamment, la santé financière des compagnies qu'ils surveillent. Au Québec, il existe des renseignements partiels; dans les autres provinces, il n'y a pas encore de renseignements quels qu'ils soient. »

Parlant spécifiquement des souscripteurs de police d'assurance, M. Claude Gingras a dit au Comité que « la protection des détenteurs de police est en majeure partie une question qui concerne les pratiques de l'industrie et qui, par conséquent, relève de la compétence provinciale […] Malheureusement, il n'existe pas d'organisme à Ottawa qui protège les intérêts des détenteurs de police d'assurance-vie qui sont en fait de petits investisseurs […] Pendant plus de 100 ans, le [Bureau du surintendant des institutions financières] a défendu les droits et les intérêts des détenteurs de police. Au cours des dernières dizaines d'années, il semble avoir complètement abandonné ce rôle […] Le BSIF a complètement changé depuis sa fusion avec le Bureau de l'inspecteur général des banques en 1987. »

M. Gingras a cité la loi régissant le BSIF, laquelle porte ce qui suit : « Le Bureau s'efforce, dans la poursuite de ses objectifs, de protéger les droits des souscripteurs ». À son avis, comme le BSIF s'intéresse au premier chef à l'insolvabilité, les souscripteurs de police ne toucheront pas les dividendes auxquels ils ont droit parce que plus la compagnie fait de bénéfices, plus elle est solvable. Il a aussi fait remarquer qu'il faudrait une plus grande transparence pour que les souscripteurs de police sachent comment est administré leur argent et que les conseils d'administration devraient être tenus de se doter d'un comité des affaires des souscripteurs.

Le Bureau d'assurance du Canada a dit au Comité qu'environ 2 millions de déclarations de sinistre (assurance de biens, assurance-automobile et assurance commerciale) étaient déposées au Canada chaque année. Environ 2 % des demandes d'indemnité qui en résultent donnent lieu à des procédures judiciaires ou à une forme d'arbitrage. Les consommateurs insatisfaits peuvent faire appel à des centres d'information financés par les assureurs et exploités par le Bureau où des professionnels sont formés pour répondre à la majorité des questions et régler la plupart des plaintes. Le Bureau met aussi à la

disposition des consommateurs un numéro sans frais. Si le consommateur est toujours insatisfait, il peut ensuite s'adresser au Service de conciliation en assurance de dommages.

S'il est heureusement fort rare qu'une compagnie d'assurances fasse faillite au Canada, le Comité craint néanmoins que certaines personnes ne deviennent victimes de l'insolvabilité de leur compagnie d'assurances. Pour contrer ce risque, il faudrait notamment que les consommateurs aient le plus d'informations possible sur les compagnies d'assurances avant d'en choisir une. Nous encourageons donc les provinces et les territoires à exiger une plus grande divulgation de l'information sur la solvabilité des compagnies d'assurances.

Cela rappelle au Comité ce que lui a dit la Société canadienne d'indemnisation pour les assurances de personnes, à savoir « qu'un grand nombre des produits couverts par [le plafond de] 60 000 $ dans [l'] industrie [des assurances de personnes sont] semblables à ceux des institutions de dépôt. Du point de vue du consommateur, il est logique d'harmoniser les mesures prises et de ne pas avoir de garantie différente à des niveaux différents […] Ce que nous souhaiterions, c'est que notre industrie participe avec les institutions de dépôt, la SIAP et la SADC, à des discussions conjointes à propos des solutions favorables au consommateur […] ».

La Société a fait cette déclaration à l'époque où le plafond de la protection accordée par la SADC était de 60 000 $. Comme le plafond en question a par la suite été porté à 100 000 $, le Comité presse les responsables de la protection des souscripteurs de police d'assurance de porter au même niveau la protection des consommateurs affectés par l'insolvabilité d'une compagnie d'assurances.

RÉGLEMENTATION DU COMMERCE DES VALEURS MOBILIÈRES

A. Un organisme commun de réglementation des valeurs mobilières

La question de la réglementation du commerce des valeurs mobilières continue de préoccuper les témoins qui ont comparu devant le Comité, qui en ont abordé divers aspects, notamment les avantages que présente un organe de réglementation unique, les inconvénients du *statu quo* et un modèle possible.

Comme on l'a dit précédemment, la réglementation des marchés financiers relève des provinces et des territoires, et chacun a sa propre commission ou son propre administrateur des valeurs mobilières qui réglemente le secteur et le commerce des valeurs mobilières. Les Autorités canadiennes en valeurs mobilières s'efforcent de coordonner et d'harmoniser la réglementation des marchés financiers au niveau national.

Le ministère des Finances est en faveur d'un organe de réglementation unique parce que, a-t-il dit, « nombre de ces marchés […] sont nationaux et que nombre de ces problèmes sont vécus par tous les Canadiens. Par conséquent, un organisme unique et national de réglementation serait, peut-être, une manière plus efficace d'appliquer les politiques de réglementation […] »

D'autres témoins aussi préféreraient que l'on modifie le système actuel de réglementation du commerce des valeurs mobilières. Pour l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières, « il y a deux moyens d'améliorer la réglementation au Canada, soit le système actuel — mais beaucoup plus harmonisé — ou un système national avec la reconnaissance des marchés régionaux […] Nous [devons] améliorer l'efficacité de la réglementation au Canada […] parce que nous faisons l'objet d'un désavantage concurrentiel. Nous sommes dans une situation unique en ce sens que nous sommes le seul marché financier développé au monde sans instance nationale de réglementation […] Ce qui est inacceptable, c'est de s'opposer à une commission nationale et de ne pas être disposé à améliorer la situation actuelle. »

La Small Investor Protection Association a dit au Comité qu'il faut selon elle « créer un organisme fédéral responsable de la protection des consommateurs, un organisme qui mènerait à un système de réglementation amélioré. Ce pourrait être un organisme national ou harmonisé. D'après nous, il existe un besoin urgent qu'une autorité fédérale protège l'investisseur particulier ».

Dans la même veine, l'Association canadienne des individus retraités prône « un changement structurel fondamental et exhaustif [afin de] créer un seul organisme national pancanadien de réglementation des valeurs mobilières, tout particulièrement pour les fonds communs de placement, parce que la majorité des REER [régimes enregistrés d'épargne-retraite] et des [régimes de pension agréés] des Canadiens de 50 ans et plus sont de ce type […] les Canadiens effectuent des investissements dans les marchés financiers dans l'ensemble du Canada, peu importe la province dans laquelle ils vivent et la province dans laquelle ce marché est situé. Il devrait y avoir une même réglementation sur les investissements à l'échelle du pays et un seul organisme national de réglementation des valeurs mobilières qui fournirait une protection dans l'ensemble du pays. »

En outre, l'ancien président de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario a mentionné au Comité les audiences qu'a tenues le Comité permanent des finances et des affaires économiques de la législature de l'Ontario à l'occasion de l'examen quinquennal de la loi sur les valeurs mobilières. Dans son rapport d'octobre 2004, le Comité avait recommandé la création, le plus vite possible, d'une commission des valeurs mobilières unique. L'ancien président a dit aussi estimer « qu'une agence unique de réglementation pour le Canada est absolument essentielle […] nous avons franchi le point de non-retour et il ne faut plus maintenant se demander si le problème sera réglé, mais plutôt quand il le sera et comment […] S'il y avait un organisme national de réglementation, je crois qu'il y aurait plus d'uniformité et moins de confusion et de fragmentation pour les investisseurs.

À l'heure actuelle, les investisseurs font des transactions dans d'autres provinces. Les gens de Toronto investissent dans des sociétés de l'Ouest, par exemple. »

Le ministère des Finances a dit au Comité que, en septembre 2004, toutes les provinces sauf l'Ontario avaient signé ou s'étaient engagées à signer un protocole d'entente relativement à la création d'un système de passeport pour la réglementation du commerce des valeurs mobilières où « les provinces participantes reconnaîtraient mutuellement leurs règles respectives mais conserveraient leurs propres commissions des valeurs mobilières ». Le Ministère estime cependant que cette proposition, bien qu'elle constitue un progrès par rapport à la situation actuelle, ne va pas suffisamment loin pour doter le Canada du genre de système dynamiquement robuste dont le Canada a besoin.

Le ministère des Finances a aussi signalé que le gouvernement fédéral s'était engagé à concrétiser son projet de création d'un organe de réglementation unique, mais a admis que cela ne voulait pas dire qu'il engloberait tout le monde dès le départ. Le Ministère envisage un modèle où les provinces qui le souhaitent pourraient participer à la conception du nouvel organisme et les autres joindre leurs rangs quand elles seraient prêtes à le faire.

Le Comité qu'il est question de créer un seul organe de réglementation des valeurs mobilières au Canada depuis les années 1960 et appuie pleinement les conclusions du Comité de personnes avisées chargé d'examiner la structure de la réglementation des valeurs mobilières au Canada, qui estime qu'il est temps que le Canada se dote d'un organe unique de réglementation des valeurs mobilières. Bien que nous ayons été encouragés au fil des ans par des discussions qui semblent à tout le moins aller dans le sens d'une certaine harmonisation de la réglementation des valeurs mobilières d'un bout à l'autre du pays, nous nous joignons à tous ceux qui réclament la mise en place rapide d'un seul organe de réglementation des valeurs mobilières au Canada..

Dans son rapport de juin 2005 *Il est temps d'agir pour rattraper notre retard : Comment améliorer la productivité du Canada?*, le Comité note que l'augmentation de la productivité nécessaire à notre prospérité passe par de la réglementation intelligente. Nous croyons que le fardeau réglementaire au Canada nuit peut-être à notre compétitivité dans un certain nombre de domaines et que ce fardeau doit être réduit au minimum. Nous allons explorer les barrières commerciales internes et les lourdeurs réglementaires qu'elles entraînent lors de nos prochaines tables rondes sur les entraves au commerce intérieur. En matière de réglementation des valeurs mobilières, toutefois, nous estimons qu'il faut agir d'urgence.

Quarante ans se sont écoulés depuis que les pourparlers sur la création d'un organe commun de réglementation des valeurs mobilières ont été amorcés dans les années 1960, et le Canada n'a guère progressé en ce sens. Le Comité croit que l'actuel dispositif de réglementation des valeurs mobilières n'est pas compatible avec nos objectifs de productivité ni avec notre volonté d'être un leader au sein des pays du G-8 et de nous

adapter au milieu en évolution auquel font face les régulateurs, les intervenants des marchés financiers et les pays actifs sur le marché international. Bien qu'au fil des ans les discussions se soient focalisées dans une certaine mesure sur l'endroit où devrait être établi l'organe de réglementation, nous croyons que les États-Unis offrent un modèle à suivre : la Securities and Exchange Commission est située dans la région de la capitale fédérale du District of Columbia. C'est dans cette optique que le Comité recommande :

13. **Que le gouvernement fédéral joue un rôle de chef de file et invite les gouvernement provinciaux et territoriaux ainsi que les commissions des valeurs mobilières du Canada à se réunir d'ici le 30 juin 2007 pour se doter d'un organe commun de réglementation des valeurs mobilières. Dans l'intervalle, les efforts d'harmonisation de la réglementation des valeurs mobilières doivent s'intensifier.**

    L'organe de réglementation devrait être situé dans la Région de la capitale nationale.

B. Fonds de couverture

Le Comité a reçu très peu d'information sur les fonds de couverture qui, comme on le constate à la figure 27 au chapitre 2, constituent un instrument de placement dont la popularité croît rapidement. Nous sommes au courant des cas de pertes dont les médias ont fait abondamment état et nous sommes frappés par l'absence relative de réglementation dans ce secteur alors qu'il est assez complexe et suscite des stratégies d'investissement relativement vigoureuses. La situation réglementaire est d'autant plus troublante que la valeur des sommes investies dans les fonds de couverture n'est pas négligeable.

Le Comité est d'accord avec la Alternative Investment Management Association Limited quand elle dit que « le terme « fonds de couverture » désigne un univers très hétérogène d'organisations et de comportement qui échappe à toute définition simple ». L'Association a précisé que ces fonds sont généralement limités « à un petit nombre de clients avertis qui investissent périodiquement de grandes sommes d'argent » et nous a parlé des avantages qu'ils présentent pour les investisseurs et les marchés financiers.

Le Comité a appris de l'Alternative Investment Management Association Limited que, « [e]n 1999, le marché canadien comprenait moins de 50 fonds de couverture et représentait des actifs sous gestion d'environ 2,5 milliards de dollars. En juin 2004, le marché comptait environ 190 fonds de couverture et produits connexes et représentait des actifs de 26,6 milliards de dollars » et que « les actifs des caisses de retraite canadiennes représentent un pourcentage important des montants investis dans les fonds de couverture ». Elle a précisé que les fonds de couverture qui offrent leurs titres au Canada ou à des résidents du Canada sont tenus de respecter la réglementation conçue pour préserver l'intégrité du marché financier canadien et protéger les investisseurs ainsi que

les obligations de déclaration aux termes des lois contre le blanchiment d'argent et le financement de terroristes.

Le présent rapport porte essentiellement sur les mesures que le gouvernement fédéral peut prendre pour améliorer, au besoin, la protection des consommateurs de services financiers. S'agissant des fonds de couverture, nous trouvons particulièrement préoccupante l'augmentation du nombre de petits investisseurs (grand public) qui investissent de l'argent dans des titres dont la clientèle était autrefois composée essentiellement de particuliers fortunés et d'investisseurs institutionnels, lesquels constituent ce que l'on appelle communément le « marché dispensé ». Certes, les fonds de couverture qui vont chercher leur clientèle parmi les petits investisseurs sont relativement plus réglementés que ceux qui visent le marché dispensé, mais à l'instar de l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières, nous trouvons la situation préoccupante et pensons que la réglementation présente des lacunes qu'il importe de combler.

D'après le Comité, ces lacunes se trouvent au niveau, entre autres, de la divulgation de l'information, des conflits d'intérêts, des pratiques de commercialisation, des exigences d'inscription et de l'emploi, par les fonds de couverture, et des exemptions de prospectus et de dépôt de documents. Nous notons aussi que les billets à capital protégé, une nouvelle forme d'investissement en plein essor, ne sont pas protégés par la SADC en cas d'insolvabilité de l'institution financière qui les émet. Nous craignons aussi que ces billets ne fassent l'objet de pratiques de vente vigoureuses destinées à générer les rendements voulus.

Le document *Analyse de la réglementation des fonds de couverture* publié par l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières le 18 mai 2005 a été porté à l'attention du Comité. Dans ce document, l'Association dit estimer « qu'il y a lieu de procéder à un examen des approches, de la réglementation et des lois provinciales et, en l'absence d'outils réglementaires dont on peut disposer, il faudrait mettre au point des modifications qui feront en sorte que les fonds de couverture offerts à l'investisseur individuel soient visés entièrement par le système réglementaire ».

Le Comité souscrit sans réserve aux vues de l'Association à cet égard, estimant qu'il s'agit-là d'un domaine où les consommateurs ont de plus en plus besoin d'une meilleure protection. Nous savons aussi que, à partir du 1er février 2006, certains administrateurs de fonds de couverture devront s'inscrire auprès de la Securities and Exchange Commission des États-Unis, exigence qui est le résultat d'une étude publiée en septembre 2003 mettant en relief des préoccupations concernant la protection des investisseurs dans le contexte de l'essor des fonds de couverture. Dans cette optique, le Comité recommande :

14. Que le gouvernement fédéral charge une personnalité éminente de procéder à un examen des fonds de couverture axé, entre autres, sur la surveillance réglementaire nécessaire. Cet examen devrait être déposé au Parlement au plus tard le 31 décembre 2006.

Enfin, le Comité croit que bon nombre de nouveaux produits financiers peuvent être quelque peu difficile à comprendre, en particulier pour les consommateurs qui ont peu de connaissances financières. Les fiducies de revenu, qui ont fait l'objet d'audiences à l'automne 2005 dans le cadre d'une autre étude, sont l'un de ces produits difficiles à comprendre à fond. Comme notre étude à ce sujet n'était pas exhaustive, nous comptons réexaminer la situation pour voir s'il n'y aurait pas lieu que nous fassions une autre étude et déposions un nouveau rapport à ce sujet.

ÉQUIPES INTÉGRÉES DE LA POLICE DES MARCHÉS FINANCIERS

Des témoins ont soulevé au Comité un certain nombre de questions d'application de la loi dans les services financiers. Toutefois, un mécanisme particulier d'application fait intervenir des équipes intégrées de la police des marchés financiers (EIPM). De quoi s'agit-il, que font ces équipes et de quoi ont-elles besoin pour accomplir un meilleur travail?

La Gendarmerie royale du Canada (GRC) a informé le Comité que « cette initiative (les EIPM) a renforcé la capacité des services d'application de la loi de détecter les fraudes commises sur les marchés financiers, de les décourager et d'enquêter sur ces fraudes en concentrant les ressources sur les enquêtes et les poursuites relatives aux fraudes commerciales et aux actes illégaux les plus graves. [...] Nous sommes en bonne voie [...] d'assurer aux investisseurs que les marchés du Canada sont sécuritaires. »

Lors de leur comparution devant le Comité, les représentants de la GRC ont dit qu'il y avait sept enquêtes en cours et que 26 autres portaient sur des cas « un peu moins graves ». La capitalisation des entreprises à risque était estimée à 55 milliards de dollars. Ils ont précisé qu'il y avait des éléments de fraude dans à peu près tous les cas.

Les témoins ont précisé : « Certains diraient (qu'il y a) "abondance de cibles..." [...] Nous (la GRC) n'avons pas les moyens de traiter tous les cas qui se présentent. » Ils ont informé le Comité que, étant donné qu'une équipe entière est affectée à chaque enquête considérée comme un « projet majeur », les gestionnaires des EIPM devront vraisemblablement « renvoyer certaines plaintes ». Néanmoins, les représentants de la GRC ont dit : « ... le mandat de l'EIPM est très étroit par rapport à l'univers très vaste des crimes de cols blancs et le programme dispose de ressources appropriées pour ce que nous essayons de faire actuellement ». Ils ont ajouté : « La question plus vaste concerne les sections de lutte contre les délits commerciaux. [...] Je mentirais si je disais que nous n'avons pas besoin de plus de ressources du côté des délits commerciaux. »

À propos du succès des modifications apportées récemment au *Code criminel* concernant les infractions sur les marchés financiers, et plus particulièrement de celles qui portent sur les délits d'initié, les ordonnances de production et les compétences simultanées, la GRC a fait savoir qu'il était trop tôt pour dire si elles avaient eu les effets visés. Il est donc prématuré de proposer de nouvelles modifications.

Le Comité croit que, en un sens, les poursuites au pénal sont la forme ultime de protection du consommateur. Chose certaine, au cours de son étude de 2003 sur la confiance des investisseurs, il s'est inquiété de l'effet sur cette confiance des « scandales dans les grandes entreprises ». C'est pourquoi dans son rapport de juin 2003, *Après la tempête du siècle : Rétablir la confiance des investisseurs*, il recommandait :

> Que le gouvernement fédéral étudie les actuelles dispositions légales et réglementaires concernant la fraude, les transactions d'initiés et autres infractions, de même que l'adéquation des éventuelles sanctions, en vue de procéder aux changements nécessaires aussi rapidement que possible, et qu'il se demande dans quelle mesure les procédures et les moyens actuels suffisent à faire en sorte que les cas de corruption dans les entreprises soient dûment poursuivis en justice.

Dans ce rapport, le Comité signalait en outre que le projet de loi C-46, Loi modifiant le Code criminel (fraude sur les marchés financiers et obtention d'éléments de preuve), avait été présenté à la Chambre des communes au moment où il mettait la dernière main à son rapport. Celui-ci rappelait aussi l'annonce faite dans le budget fédéral de 2003 selon laquelle le gouvernement allait verser un montant pouvant atteindre 30 millions de dollars sur cinq ans pour financer des unités dans le cadre d'une démarche nationale coordonnée d'application afin de renforcer les processus d'enquête et de poursuite dans le cas des fraudes d'entreprise et d'irrégularités boursières les plus graves. La même idée se trouvait dans le discours du Trône de 2002. Le rapport parlait aussi du Centre RECOL (signalement de crimes en direct) de la GRC, guichet unique chargé de recevoir les plaintes en cas de fraude et de les renvoyer aux organismes compétents pour qu'ils y donnent suite. Nous appuyons l'initiative des Équipes intégrées de la police des marchés financiers, mais nous croyons qu'elles ont besoin d'un soutien accru : soutien financier et soutien sous la forme d'un éventail suffisamment large de compétences. C'est pourquoi le Comité recommande :

15. Que le gouvernement fédéral offre le soutien financier nécessaire aux Équipes intégrées de la police des marchés financiers et s'assure que les équipes disposent du nombre et de l'éventail de compétences juridiques, réglementaires, comptables, commerciales et autres nécessaires pour enquêter sur les fraudes d'entreprise et les illégalités boursières.

Comme le Comité l'a signalé dans son rapport de juin 2003, en dehors des infractions prévues par le *Code criminel*, la *Loi canadienne sur les sociétés par actions* comprend des dispositions sur les opérations d'initié. De plus, les commissions provinciales et

territoriales des valeurs mobilières ont des pouvoirs et peuvent imposer des sanctions. Elles peuvent par exemple ordonner un remboursement lorsque des investisseurs perdent de l'argent en raison d'une conduite inacceptable, et offrir aux investisseurs sur le marché secondaire une méthode simple pour poursuivre les sociétés, les administrateurs, les membres des bureaux de direction, les assureurs et les experts qui font des déclarations trompeuses ou qui omettent de fournir des renseignements complets en temps voulu. Le Bureau du surintendant des institutions financières exerce certains pouvoirs à l'égard des institutions financières régies par le gouvernement fédéral.

Au cours des audiences de 2003, certains de nos témoins ont parlé de l'application de la loi. L'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières a préconisé la délégation de certains pouvoirs d'application à une unité d'enquête sur les marchés financiers spécialisée et intégrée, et la création de tribunaux spéciaux chargés des causes longues et complexes des fraudes dans le monde des affaires. Un autre témoin, M. Peter Dey, a soutenu que le moyen le plus efficace de renforcer la confiance chez les investisseurs serait de prévoir de lourdes sanctions pour ceux qui enfreignent les règles relatives aux valeurs mobilières. Selon lui, la publicité entourant ces causes pourrait faire davantage pour renforcer la confiance que tous les règlements qu'on peut prendre. La Commission des valeurs mobilières de la Colombie-Britannique a parlé des trois piliers de la dissuasion sur les marchés des valeurs mobilières : l'application des règlements, la responsabilité civile et l'application des dispositions pénales. Le Comité a également commenté le témoignage entendu aux États-Unis au sujet de l'effet des reportages télévisés montrant les accusés traduits en justice.

À l'époque, le Comité avait exprimé l'avis que les lois visant à protéger les investisseurs ne permettaient pas d'obtenir le plus haut niveau de confiance si les opérations d'initiés et autres violations n'étaient pas dûment sanctionnées. Il a soutenu qu'il fallait que l'on manifeste la volonté politique de poursuivre les délinquants, avec des sanctions appropriées à la clé, et qu'on accorde des ressources suffisantes pour faire en sorte que tous respectent les exigences des lois et des règlements.

Le Comité reste favorable aux poursuites en cas de conduite inacceptable et au déblocage de ressources suffisantes, et il réitère une partie de sa recommandation antérieure. Il croit qu'un élément essentiel de la protection des consommateurs consiste à sévir contre ceux qui trahissent la confiance que mettent en eux les consommateurs de services financiers. Il importe aussi, toutefois, de protéger convenablement les personnes qui dénoncent ceux qui commettent ces types d'infractions, faute de quoi ces cas de conduite inacceptable risquent de ne pas être rapportés. Le Comité recommande donc :

16. Que le gouvernement fédéral examine les procédures et les moyens existants pour s'assurer qu'ils permettent de poursuivre efficacement les cas de corruption dans les entreprises.

ORGANISMES D'AUTORÉGLEMENTATION

Les témoins ont présenté au Comité des points de vue divers sur la question des organismes d'autoréglementation. Certains leur sont favorables, d'autres non et certains se sont attardés aux risques de conflit d'intérêts.

L'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières, favorable à l'autoréglementation, a dit au Comité : « ... la justification de l'autoréglementation est qu'elle permet de bénéficier, dans l'élaboration des politiques, des compétences des intervenants du secteur qui connaissent bien les marchés et leur fonctionnement, qui peuvent proposer des solutions pratiques et atteindre l'objectif de la réglementation sans qu'on ait à imposer des coûts excessifs et sans provoquer de dégâts secondaires. [...] (L)es organismes d'autoréglementation en sont les intermédiaires (de l'élaboration des politiques). [...] Le problème, c'est que par sa nature, l'autoréglementation crée des conflits d'intérêts. C'est évident. Il faut donc se demander quels sont les freins et contrepoids qui garantissent que l'intérêt public a toujours préséance sur l'intérêt des membres. » L'Association a enchaîné en donnant comme exemple de ces freins et contrepoids la présence d'administrateurs représentant le public, les comités de gouvernance et l'approbation de ses politiques par les organismes de réglementation.

L'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières a également réclamé les pouvoirs accrus d'application de la loi qui lui semblent nécessaires pour pouvoir faire son travail à fond. Selon elle, « (l)'application est l'élément clé. Il ne peut pas y avoir de réglementation efficace sans application rigoureuse. Une bonne application est également essentielle pour conserver la confiance des investisseurs. S'il y a des fraudes, les têtes doivent rouler. » Plus particulièrement, l'Association estime qu'elle doit pouvoir : assigner des témoins à comparaître, exiger la production de documents, avoir la possibilité de poursuivre des employés qui ont quitté le secteur et nommer un surveillant lorsqu'une société est au bord de la faillite.

La Small Investor Protection Association a également signalé le conflit d'intérêts inhérent à l'autoréglementation. Elle soutient que l'autoréglementation fonctionne bien à l'intérieur d'un secteur, mais que les organismes d'autoréglementation ne devraient pas avoir le mandat principal de la protection des investisseurs. Cette opinion a reçu l'appui de l'Association canadienne des individus retraités, qui a demandé : « Une industrie peut-elle s'autoréglementer et en même temps protéger tous les éléments qui participent à la réglementation de cette industrie? »

M. Robert Kyle, comparaissant à titre personnel, a dit au Comité : « Les gens (les investisseurs) n'ont tout simplement pas la conviction que les plaintes seront toujours traitées d'une façon objective et dans le cadre d'un système autoréglementation. [...] Lorsqu'un citoyen canadien est témoin de ce qu'il pense être un crime, il appellera la police. Lorsqu'un investisseur a le sentiment d'avoir été victimisé, il contactera

logiquement l'organisation habilitée à exécuter la loi en matière de valeurs mobilières, dans ce cas-ci les commissions des valeurs mobilières. [...] Les organismes de réglementation prévus par la loi enverront l'investisseur lésé voir ou l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières ou l'Association canadienne des courtiers en fonds mutuels — [...] celle-là même qui représente le courtier en valeurs mobilières contre lequel l'investisseur a une plainte. C'est alors que l'association décidera si la plainte de l'investisseur a du mérite. Dans tous les cas, la décision ne débouchera pas sur des poursuites pour infraction au titre de la loi sur les valeurs mobilières ou du Code criminel par ou l'ACCOVAM ou l'ACCFM. [...] Les OAR ne sont pas habilités à appliquer les lois en matière de valeurs mobilières ou le Code criminel... »

M. Kyle a poursuivi en ces termes : « (En fin de compte), un système géré par les banques et par les courtiers eux-mêmes ne va pas beaucoup rassurer les gens. [...] Le système n'a pas été conçu en fonction de l'investisseur, mais en fonction de l'industrie. Selon moi, chaque aspect du système est co-opté par l'industrie. [...] Les tribunaux sont une possibilité, mais c'est une possibilité très coûteuse que la plupart des gens ne peuvent pas se payer. Nous avons un système dans le cadre duquel les gouvernements ont répercuté, ou, pour employer un autre terme, relégué leurs responsabilités des commissions des valeurs mobilières elles-mêmes aux organismes privés. [...] Si un investisseur a le sentiment d'avoir été victimisé et que ce qui a été fait est peut-être contraire à la loi — la loi étant le Code criminel ou les lois en matière de valeurs mobilières — qui tranche le cas pour lui? Il n'y parvient jamais, car l'organe privé n'est pas habilité à faire cela. [...] Il est injuste de s'y attendre si vous ne leur (à l'ACCFM et à l'ACCOVAM) donnez pas les outils requis (pour réglementer l'industrie). »

Le Comité est d'accord avec les témoins qui croient qu'il existe à propos des organismes d'autoréglementation des impressions de conflits d'intérêts. Il n'en reconnaît pas moins les efforts déployés par ces organismes pour atténuer cette perception dans la mesure du possible, à défaut de l'éliminer. Il a été question plus haut des principes clés que sont l'indépendance et la transparence. Le Comité estime que ces principes s'appliquent ici également. À son avis, on a moins l'impression qu'il y a conflit d'intérêts lorsqu'il y a une proportion appréciable de personnes indépendantes au sein des conseils d'administration et lorsqu'il y a transparence, notamment en ce qui concerne la nomination des administrateurs et la rémunération des professionnels des services financiers. C'est dans cette optique que le Comité recommande :

17. **Que le gouvernement fédéral joue un rôle de chef de file et invite les gouvernements provinciaux et territoriaux ainsi que les représentants des organismes d'autoréglementation, notamment ceux de l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières et de la Association canadienne des courtiers de fonds mutuels, à se réunir pour s'assurer que le mode de fonctionnement de ces organismes réduit au minimum les conflits d'intérêts réels et les perceptions de conflits d'intérêts et garantit la protection des consommateurs de services financiers.**

COÛT DE L'ASSURANCE

Les témoins qui ont comparu au Comité ont fait quelques observations sur l'assurance : son coût, son offre et le redressement de ce secteur.

La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante a signalé au Comité que certaines primes d'assurances incendie, accidents et risques divers (assurances IARD) triplaient ou quadruplaient, que certaines entreprises devaient se contenter d'une protection réduite et que, « le pire de tout, certaines entreprises ne pouvaient pas se faire assurer pour quel que montant que ce soit ». De plus, d'autres modifications étaient apportées sans que le titulaire de police soit prévenu. Des membres de la Fédération ont dit que l'assurance était le coût qui avait le plus d'impact sur leur entreprise : « Il reste que les coûts d'assurance sont nettement supérieurs aux coûts de gestion des comptes bancaires dans l'ensemble du pays. » La Fédération a demandé une enquête gouvernementale sur le secteur de l'assurance, notamment celui de l'assurance des entreprises, et soutenu qu'« qu'il serait excellent que l'industrie des assurances adopte un code de conduite volontaire... »

Le Bureau d'assurance du Canada a dit au Comité que les quelques dernières années « ne se sont pas révélées particulièrement agréables pour quiconque évolue au sein de notre industrie (assurances IARD). Heureusement, cette période est résolument derrière nous (l'industrie), et nous avons recouvré notre vitalité financière, ce qui favorise une intense concurrence et une stabilité des prix entre nos membres (ceux du Bureau). »

L'Association des courtiers d'assurances du Canada a également signalé ce rétablissement de l'industrie, disant qu'« (o)n constate une tendance à la baisse des primes d'assurance et une hausse de la disponibilité depuis quelques (années). [...] Je peux vous assurer que nous (l'industrie de l'assurance IARD) sommes résolument passés à une autre étape du cycle. » Cela dit, l'Association a également fait remarquer que « la rentabilité de l'industrie ne mettra jamais (un) terme au problème de la disponibilité ou de l'abordabilité de certains types d'assurances. De par leur nature, certains types de risques sont très difficiles à assurer. »

Le Bureau d'assurance du Canada a également dit au Comité que les primes d'assurance des entreprises avaient diminué d'environ 2 p. 100, que les automobilistes du Canada atlantique, de l'Ontario et de l'Alberta avaient réalisé des économies de 1,4 milliard de dollars sur leurs primes et que les primes d'assurance des propriétaires de maison s'étaient stabilisées et, dans certains cas, avaient commencé à fléchir. Le Bureau a également signalé que « ... le pourcentage de revenu disponible dépensé en assurances [...] a peu changé depuis 1989, (année) où il se situait autour de 2 p. 100. » En ce qui concerne les entreprises, on a dit au Comité que « le pourcentage des profits d'exploitation que les entreprises canadiennes investissent en assurance [...] n'a pas beaucoup changé depuis 15 ans. [...] ... en 1989, il était d'environ un quart de pour cent et en 2003, il avait augmenté à un tiers de pour cent. »

Le Comité comprend que le secteur de l'assurance semble en meilleure santé que ces dernières années et que les préoccupations du consommateur au sujet de la disponibilité et de l'abordabilité se sont peut-être atténuées. Néanmoins, comme pour l'accès au crédit, nous croyons que l'accès aux services d'assurance aide les particuliers et les entreprises à participer de façon réelle à la société, car ils ont moins à s'inquiéter des conséquences des imprévus. Le Comité est conscient du coût important que l'assurance peut représenter dans certains cas et croit que des coûts élevés sont un frein à la prospérité des particuliers et des entreprises. Dans un effort pour s'assurer que les consommateurs de produits d'assurance échappent à l'avenir à de graves préoccupations en matière de coût et de disponibilité, le Comité recommande :

18. Qu'Industrie Canada et l'Agence de la consommation en matière financière collaborent de façon constante avec les représentants du secteur de l'assurance afin de veiller à ce que les produits d'assurance satisfassent aux besoins des particuliers et des entreprises du Canada en ce qui a trait à l'accessibilité, au coût et à la protection offerte.

Le Comité a déjà noté qu'il appuyait les efforts de l'Agence de la consommation en matière du Canada pour diffuser sur son site web une information qui permette au consommateur de comparer certains produits financiers de manière à pouvoir choisir le fournisseur de services financiers et le produit le mieux adaptés à ses objectifs. Nous croyons que ce service s'avère inestimable pour un grand nombre de consommateurs et qu'il contribue grandement à améliorer la prise de décisions. Selon nous, il faudrait offrir aux consommateurs un service semblable concernant les fournisseurs d'assurances et leurs produits. C'est dans cette optique que le Comité recommande :

19. Que l'Agence de la consommation en matière financière du Canada collabore avec les intervenants pour recueillir — et constamment mettre à jour — une information qui permette au consommateur de comparer les produits d'assurance afin de repérer le fournisseur d'assurances et le produit d'assurance le mieux adaptés à ses besoins. Cette information devrait être diffusée sur divers supports, dont l'électronique.

RÉMUNÉRATION DES COURTIERS

Les témoins ont soulevé la question de la rémunération de certains professionnels des services financiers avec qui ils font des affaires, les courtiers en valeurs mobilières et les courtiers d'assurance, et notamment la question des commissions.

En ce qui concerne les courtiers en valeurs mobilières, l'Institut des fonds d'investissement du Canada a parlé d'un groupe de travail qui étudie la question d'une divulgation plus poussée et qui a soulevé un certain nombre de questions : quels sont les risques de conflit avec votre courtier? Quelle est la rémunération versée au représentant?

Quelle est celle du courtier? L'Institut s'est prononcé en faveur d'une divulgation claire et réelle à l'égard des fonds communs de placement, mais aussi à l'égard d'autres produits.

Pour ce qui est de la rémunération des courtiers d'assurances IARD, l'Association des courtiers d'assurance du Canada a dit au Comité que les pratiques en matière de rémunération varient selon la province et l'assureur. Néanmoins, « (e)n règle générale, les courtiers du Canada reçoivent une commission sur leurs ventes et peuvent recevoir une commission sur les bénéfices éventuels, qui elle, se fonde sur les profits. »

L'Association a ajouté que « (d)epuis le 1er janvier 2005, les courtiers de l'Ontario divulguent volontairement à leurs titulaires de police les taux de commission offerts et la participation financière des assureurs avec lesquels ils transigent. [...] En Nouvelle-Écosse, cette information est disponible et fournie sur demande. [...] ... les courtiers des autres provinces envisagent de prendre des mesures semblables. »

Enfin, l'Association des courtiers d'assurance a également signalé le Code des droits et responsabilités du consommateur du Bureau d'assurance du Canada. Le Bureau a dit au Comité que « (n)'importe quel consommateur pourra consulter le site web d'une compagnie d'assurance et y voir tout l'éventail des commissions sur les bénéfices éventuels, des commissions régulières et des autres éléments de rémunération offerts à leur effectif. [...] (De plus,) (v)ous allez trouver sur presque tous les sites web des sociétés d'assurances multirisques des renseignements sur les commissions et les honoraires fixes qu'elles versent aux courtiers avec qui elles font affaire. »

Le Comité est conscient des préoccupations au sujet de la rémunération des courtiers et de l'influence que les modalités de leur rémunération peut avoir sur les conseils dispensés aux consommateurs. Dans une certaine mesure, des questions de cet ordre ont été soulevées dans le contexte des investissements au cours des audiences que le Comité a tenues en 2003 sur la confiance des investisseurs. Nous croyons que les professionnels des services financiers doivent toujours placer au premier rang de leurs priorités les intérêts supérieurs de leurs clients. On ne doit pas leur offrir des incitatifs qui les portent à vendre plus que le consommateur ne veut ou que ce dont il a besoin ou à lui vendre un produit particulier, qui vient peut-être d'une source particulière.

Le Comité a fait allusion plus tôt à la transparence. La question de la divulgation a également été soulevée ici et là tout au long du rapport. Au fond, le Comité estime que les courtiers doivent être rémunérés d'une manière qui les incite à connaître leur client et à se concentrer sur ses besoins au lieu de se préoccuper de leur propre rémunération. Il croit également que, au nom de la transparence, il faut que les consommateurs aient facilement accès à des renseignements sur la rémunération qui leur permettent de choisir le professionnel des services financiers avec qui ils veulent traiter. C'est pourquoi le Comité recommande :

20. Que le gouvernement fédéral, de concert avec les gouvernements provinciaux et territoriaux au besoin, travaille avec les organisations qui représentent les professionnels de l'investissement et de l'assurance pour faire en sorte que l'information publique soit facilement accessible sur des sujets comme les taux de commission, la proportion de la rémunération fixe et les commissions conditionnelles.

CHAPITRE 4: CONCLUSION

Dans presque toutes les études qu'il entreprend et à peu près tous les dossiers qu'il aborde, le Comité se préoccupe des consommateurs et des entreprises : comment les comportements, les institutions et les mesures qu'il étudie influent sur l'économie nationale, la productivité, la compétitivité et la recherche d'une plus grande prospérité et d'un niveau de vie plus élevé pour tous les citoyens et toutes les entreprises.

Le secteur des services financiers joue un rôle vital dans le quotidien des Canadiens, la croissance des entreprises canadiennes et la prospérité de l'économie du Canada. Il importe que les Canadiens et les entreprises canadiennes soient bien servis par le secteur des services financiers et protégés contre tout abus qui peut s'y produite. En outre, le secteur des services financiers doit lui-même être vigoureux et en bonne santé.

Dans son rapport de 1998, *Plan directeur de changement – Réponse au rapport du Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien*, le Comité a écrit : « Les consommateurs ont droit à un marché compétitif, à des recours accessibles et efficaces, à une information claire, complète, facile à comprendre et fournie en temps opportun, à un marché exempt de pratiques de vente coercitives et à la protection de leurs renseignements personnels. »

Bien sûr, le Comité tient à ce que les consommateurs de services financiers soient protégés. Il estime, par contre, qu'il faut trouver un juste équilibre entre les droits et protections des consommateurs d'une part, et ceux des institutions financières d'autre part. À son avis, les recommandations formulées dans le présent rapport aideront à instaurer ce juste équilibre.

La mise en œuvre de ces recommandations garantirait aux consommateurs de services financiers une meilleure protection par une plus grande information et une sensibilisation accrue, un processus simplifié de règlement des différends et des garanties au sujet de leurs renseignements personnels, entre autres avantages. En outre, les recommandations permettraient de mieux protéger les institutions financières en les aidant à accéder à un niveau supérieur d'efficacité et d'efficience et à offrir la transparence et l'accessibilité que souhaitent les consommateurs, leurs clients.

Le Comité estimait que, environ cinq ans après l'entrée en vigueur des dispositions du projet de loi C-8, Loi constituant l'Agence de consommation en matière financière du Canada et modifiant certaines lois relatives aux institutions financières, il fallait voir si la tâche avait été achevée, si les protections envisagées en 2001 avaient l'effet voulu. Il a constaté que, bien que certaines mesures aient extrêmement bien fonctionné, il y avait place pour des améliorations à d'autres égards, ce qui était à prévoir. Il a bon espoir que les modifications qu'il propose auront l'effet recherché : une meilleure protection pour

les consommateurs dans le secteur des services financiers, secteur caractérisé par les deux conditions qui sont peut-être les plus fondamentales pour la protection des consommateurs, soit la compétitivité et une solide solvabilité. Nos recommandations contribueraient au parachèvement du dispositif de protection des consommateurs.

ANNEXE A: TÉMOINS

Nom de l'organisation	Nom du participant	Date de la présentation
À titre individuel	**Claude Gingras**, conseiller juridique à la retraite	14 avril 2005
À titre individuel	**Robert Kyle.**	4 mai 2005
Agence de la consommation en matière financière du Canada	**Bill Knight**, commissaire. **Susan Murray,** directrice Éducation des consommateurs et affaires publiques	9 février 2005
Agence de la consommation en matière financière du Canada	**Susan Murray**, directrice, Éducation des consommateurs et affaires publiques	27 octobre 2005
Alternative Investment Management Association Limited:	**James McGovern**, président **Gary Ostoich,** conseiller juridique	8 juin, 2005
Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes	**Gregory R. Traversy**, président **James S. Witol,** vice-président, Fiscalité et Recherche	5 mai 2005
Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes	**James Brierley,** président et président de Munich Re Canada **James S. Witol, v**ice-président, Fiscalité et Recherche	3 novembre 2005
Association canadienne des courtiers de fonds mutuels	**Larry M. Waite**, président et chef de la direction	14 avril 2005
Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières	**Joseph J. Oliver**, président et chef de la direction	14 avril 2005
Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières	**Paul Bourque**, premier vice-président, Réglementation des membres **Louis Piergeti**, vice-président, Conformité financière	8 juin, 2005
Association canadienne des paiements	**Pierre Roach**, vice-président, Services de paiement **Doug Kreviazuk**, vice-président, Politiques et recherches	27 octobre 2005
Association canadienne des prêteurs sur salaire	**Norman J.K. Bishop**, secrétaire du conseil	27 octobre 2005
Association des banquiers canadiens	**Raymond J. Protti,** président et chef de la direction **Terry Campbell**, vice-président, Politiques **Caroline Hubberstey**, directrice, Affaires publiques et relations avec la collectivité	21 avril 2005

Association des banquiers canadiens	**Louise Bourassa**, première vice-présidente, Services administratifs, Banque Laurentienne du Canada **Terry Campbell**, vice-président, Politiques	27 octobre 2005
Association des courtiers d'assurances du Canada	**Ken Orr,** président du conseil **Francesca Iacurto**, directrice des affaires publiques	21 avril 2005
Bureau d'Assurance du Canada	**Stanley I. Griffin**, président et chef de la direction **Mark Yakabuski**, vice-président, Affaires fédérales et Ontario	21 avril 2005
Bureau d'assurance du Canada	**Randy Bundus,** vice-président et directeur juridique	3 novembre 2005
Bureau de la concurrence	**Sheridan Scott**, commissaire de la concurrence **Gaston Jorré**, sous-commissaire principal de la concurrence, Direction générale des fusions **Sally Southey**, commissaire adjointe, Direction générale de communications	10 février 2005
Bureau du surintendant des institutions financières	**Nick Le Pan**, surintendant	10 février 2005
Caisse centrale de réassurance	**André Fredette,** président	3 novembre 2005
Canadian Association of Retired Persons:	**Bill Gleberzon**, directeur exécutif associé	14 avril 2005
Centre du Réseau de conciliation du secteur financier	**Huguette Labelle**, présidente du conseil d'administration et administratrice indépendante **Pierre Gravelle**, chef de la direction	9 mars 2005
Centre pour la défense de l'intérêt public	**Sue Lott,** avocate	16 février 2005
Commissariat à la protection de la vie privée du Canada	**Heather Black**, commissaire adjoint à la protection de la vie privée **Patricia Kosseim**, avocate générale **Anne Rooke**, directrice générale adjointe, Direction des enquêtes et requêtes	16 février 2005
Commission des valeurs mobilières de l'Ontario	**David Brown**, président **Wendy Dey**, directeur Communications.	16 juin, 2005
Equifax Canada Inc.:	**Richard A. Cleary**, président **Joel Heft**, vice-président, chef du contentieux et chef de la protection de la vie privée	13 avril 2005
Fédération canadienne de l'entreprise indépendante	**Catherine Swift**, présidente et chef de la direction **André Piché**, directeur des Affaires nationales	17 février 2005

Gendarmerie royale du Canada	**Surintendant principal Peter M. German,** directeur général, Criminalité financière **Superintendent J.R. (John) Sliter**, directeur, Section intégrées de la police des marches, Opérations fédéral et international	18 mai 2005
Gendarmerie royale du Canada	**Surintendant principal Peter M. German**, directeur général, Criminalité financière **Surintendant J.R. (John) Sliter**, directeur, Section intégrées de la police des marchés, Opérations fédéral et international	16 juin, 2005
Industrie Canada:	**Michael Jenkin**, directeur général, Bureau de la consommation	5 mai 2005
Institut canadien des actuaires	**Charles McLeod,** président	3 novembre 2005
Institut des fond d'investissement du Canada	**Tom Hockin**, président	14 avril 2005
La Centrale des Caisses de Crédit du Canada	**Jack Smit**, président, conseil d'administration **Joanne De Laurentiis**, présidente et chef de la direction	13 avril 2005
Ministère des finances	**Gerry Salembier**, directeur, Division des institutions financières **Beth Woloski**, chef, Questions touchant les consommateurs, Division des institutions financières **Manuel Dussault**, économiste principal, Questions touchant les consommateurs, Division des intitutions financières **David Smith**, économiste, Questions touchant les consommateurs, Division des institutions financières	18 novembre 2004
Ministère des Finances	**Gerry Salembier**, directeur, Division des institutions financières, Direction de la politique du secteur financier **Diane Lafleur**, directeur, Division du secteur financier, Direction de la politique du secteur financier **Beth Woloski**, chef, Questions touchant les consommateurs, Division des institutions financières, Direction de la politique du secteur financier **Terry Winsor,** chef, Questions intergouvernementales, Division du secteur financier, Direction de la politique du secteur financier	5 mai 2005
Ombudsman des services bancaires et d'investissement	**Michael Lauber**, ombudsman et chef de la direction **Peggy-Anne Brown**, présidente du conseil	9 mars 2005
Ombudsman des services bancaires et d'investissement	**David Agnew,** ombudsman et chef de la direction **Brigitte Boutin,** ombudsman adjoint	29 septembre 2005
Option consommateurs:	**Isabelle Durand,** avocate, responsable du service budgétaire **Jacques St-Amant**, analyste-conseil	4 mai 2005

Service de conciliation des assurances de personnes du Canada	**Gilles Loiselle**, président du conseil d'administration **Barbara Waters**, directrice administrative	10 mars 2005
Service de conciliation en assurance de dommage	**Lea Algar**, présidente du conseil **Pierre Meyland**, administrateur indépendant, Québec.	10 mars 2005
Small Investor Protection Association(SIPA)	**Stan I. Buell**, fondateur et président	14 avril 2005
Société canadienne d'indemnisation pour les assurances de personnes	**Gordon M. Dunning**, président et Chef de la direction	17 février 2005
Société d'assurance-dépôts du Canada	**Ronald N. Robertson**, président du conseil **Jean Pierre Sabourin**, président et chef de la direction	9 février 2005
Société d'indemnisation en matière d'assurances	**Paul Kovacs,** président et directeur général **Jim Harries**, vice-président, Opérations	4 mai 2005
TransUnion of Canada Inc.:	**Ken Porter**, président **Chantal R. Banfield**, avocate-conseil	13 avril 2005

ANNEXE B: RENSEIGNEMENTS

1) Agence de la consommation en matière financière du Canada

Téléphone
(Des agents d'information vous répondront du lundi au vendredi, de 8 h 30 à 18 h, heure normale de l'Est.)

Service en français	1 866 461-ACFC (2232)
Service en anglais	1 866 461-FCAC (3222)
Pour les appels provenant de la région d'Ottawa ou de l'extérieur du Canada :	(613) 996-5454

Télécopieur

Sans-frais	1 866 814-2224
Pour les appels provenant de la région d'Ottawa ou de l'extérieur du Canada :	(613) 941-1436

Poste	Agence de la consommation en matière financière du Canada 427, avenue Laurier Ouest, 6e étage Ottawa (Ontario) K1R 1B9
Internet	http://www.fcac-acfc.gc.ca

2) Ombudsman des services bancaires et d'investissement

Téléphone	1-888-451-4519 (sans frais) 416-287-2877 (région de Toronto)
Télécopieur	1-888-422-2865 416-225-4722 (région de Toronto)
Adresse postale	OSBI C.p. 896 Station Adelaide Toronto, ON M5C 2K3
Internet	http://www.obsi.ca

Service de conciliation en assurance de dommages

Téléphone	1-877-225-0446 (sans frais)
Adresse postale	SCAD 10 Milner Business Court Suite 701 Toronto, ON M1B 3C6
Internet	http://www.gio-scad.org

Service de conciliation des assurances de personnes du Canada

Téléphone	1-888-295-8112 (sans frais, service en anglais) 1-866-582-2088 (sans frais, service en français) 416-777-9002 (région de Toronto, service en anglais) 514-282-2088 (région de Montréal, service en français)
Télécopieur	416-77709750
Adresse postale	SCAPC 20, rue Toronto Suite 710 Toronto, ON M5C 2B8
Internet	http://www.clhio.ca

Le Centre du Réseau de conciliation du secteur financier a été démantelé, mais les coordonnées qui suivent permettent toujours d'accéder au système de recours des consommateurs.

Téléphone	1-866-538-3766 (sans frais, service en anglais) 1-866-668-7273 (sans frais, service en français) 416-777-2043 (région de Toronto, service en anglais ou en français)
Internet	http://www.cfson-crcsf.ca

MAIL POSTE
Canada Post Corporation/Société canadienne des postes
Postage paid Poste-payé
Lettermail Poste-lettre
1782711
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

Available from:
PWGSC – Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5
Also available on the Internet: http://www.parl.gc.ca

Disponible auprès des:
TPGSC – Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5
Aussi disponible sur internet: http://www.parl.gc.ca