

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  
J. Trevor Eyton, c.r.  
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**

*Rapport du  
Comité sénatorial permanent  
des banques et du commerce*

*(réimpression)*

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

J. Trevor Eyton, c.r.

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 honorables 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 :*

Mathieu Boulianne, adjoint administratif

Personnel employé à l'étude à la 1<sup>ère</sup> session de la 38<sup>ième</sup> 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

<b>RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>i</b>
<b>CHAPITRE 1 : INTRODUCTION</b> .....	<b>1</b>
<b>CHAPITRE 2 : L'ÉTAT DE LA SITUATION : Les protections dont bénéficie actuellement le consommateur de services financiers</b> .....	<b>5</b>
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
<b>CHAPITRE 3 : NOTRE VISION : Comment doit-on, d'après le Comité, protéger les consommateurs de services financiers .....</b>		<b>53</b>
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
<b>CHAPITRE 4: CONCLUSION.....</b>		<b>105</b>
<b>ANNEXE A: TÉMOINS.....</b>		<b>107</b>
<b>ANNEXE B: RENSEIGNEMENTS.....</b>		<b>111</b>

*Veillez 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.

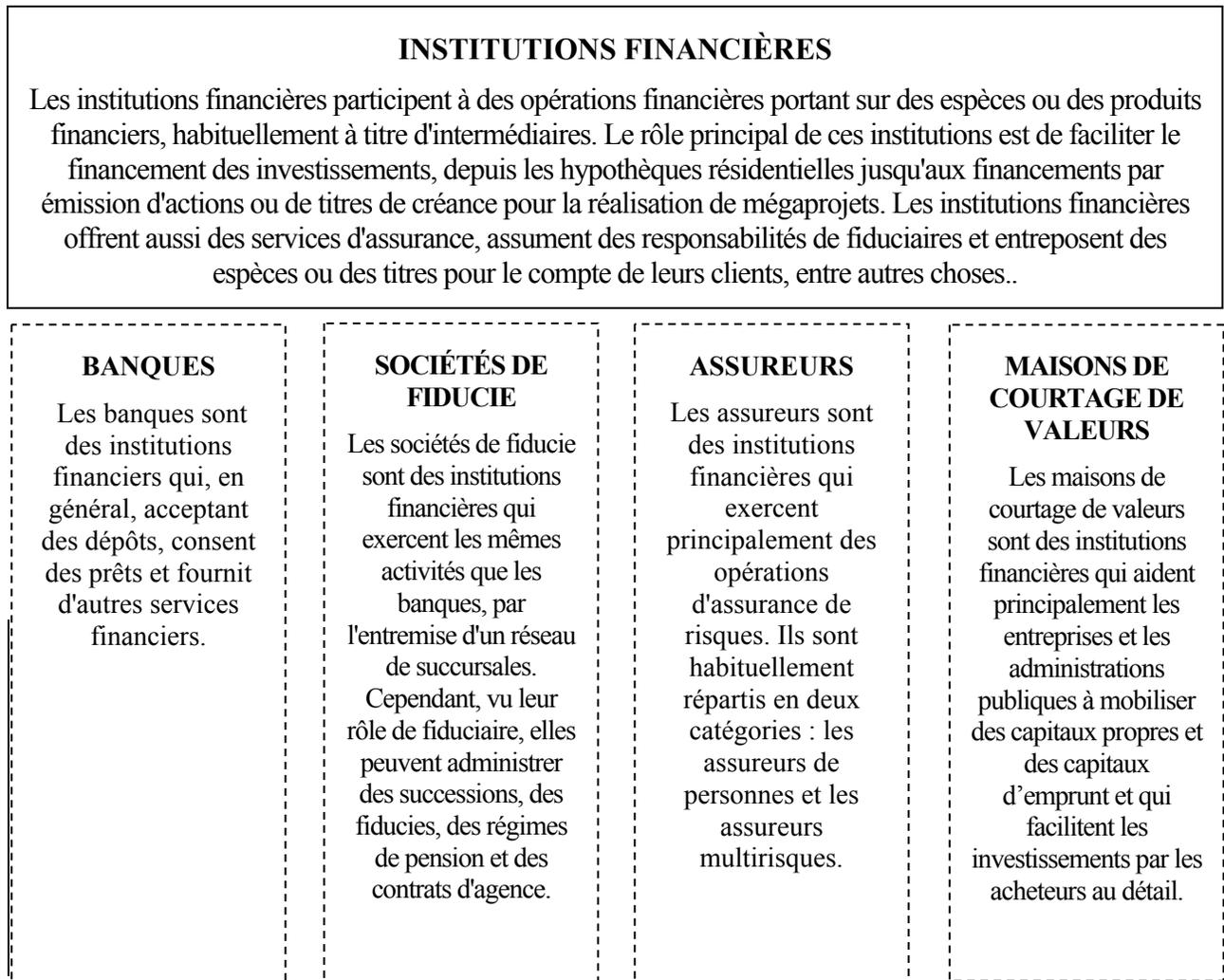
Le ministère de la Consommation et des Corporations a connu une relative stabilité jusqu'en 1993, année où le gouvernement fédéral a annoncé la réorganisation de l'administration fédérale la plus ambitieuse jamais entreprise. La plupart des responsabilités du ministère de la Consommation et des Corporations 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



Source : Ministère des Finances, *Le secteur canadien des services financiers*, juin 2005, accessible en ligne à l'adresse suivante : <http://www.fin.gc.ca/toctf/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.<sup>1</sup> Comme le secteur canadien des services financiers est assujéti 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.<sup>2</sup> Les 13 organismes de régulation provinciaux ou territoriaux collaborent par l'entremise des Autorités canadiennes en valeurs mobilières, dont la mission est de

---

<sup>1</sup> 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](http://www.fin.gc.ca/taskforce/rpt/pdf/BG3_F.pdf).

<sup>2</sup> 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, efficaces 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.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> 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*<sup>4</sup> – 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<sup>5</sup> 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;

---

<sup>4</sup> 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'efficacité et la croissance du secteur des services financiers; augmenter la concurrence nationale dans le secteur; améliorer le cadre réglementaire du secteur; et habiliter et protéger le consommateur.

<sup>5</sup> 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.

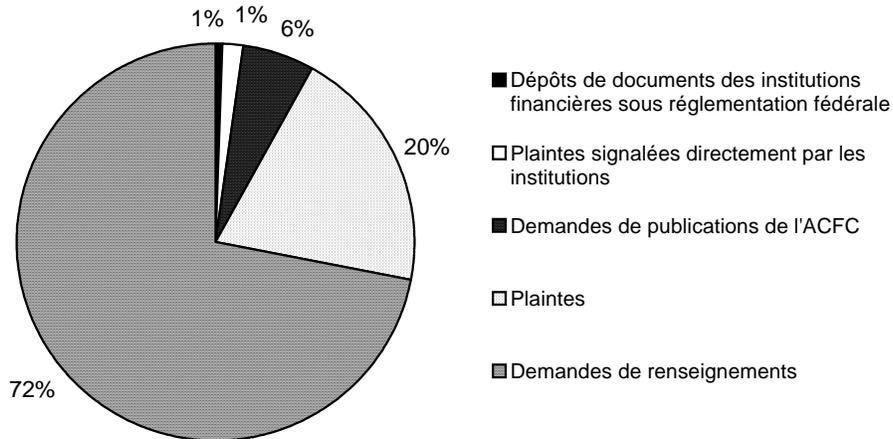
- faire mieux connaître et mieux comprendre aux consommateurs le secteur des services financiers au moyen de la publicité, d'un site web et de rapports;
- répondre aux demandes de renseignements des consommateurs, y compris concernant l'organisme auquel s'adressent les plaintes.

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 1<sup>er</sup> 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.

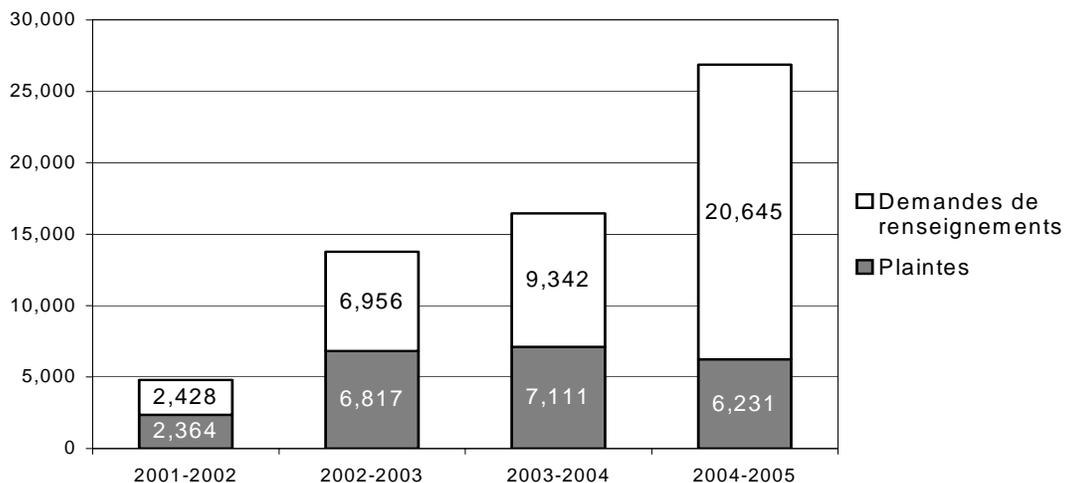
Entre octobre 2001 et le 30 novembre 2004, l'ACFC a repéré 118 violations de la loi de la part des institutions financières sous sa surveillance. Pendant cette période, 62 lettres de réprimande et 5 avis de violation ont été émis et 5 sanctions administratives pécuniaires ont été infligées. De plus, 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, 1<sup>er</sup> 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<sup>6</sup> jusqu'à concurrence de 100 000 \$ par dépôt assuré<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup> 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;<sup>9</sup>
- 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.<sup>10</sup>

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<sup>11</sup> – dispose de 1,3 milliard de dollars

<sup>6</sup> Il doit s'agir de dépôts en devises canadiennes remboursables au Canada dans un délai de cinq ans.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> Les caisses populaires, les compagnies d'assurance sur la vie et les maisons de courtage ne peuvent pas devenir membres.

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> 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.<sup>12</sup>

#### **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

---

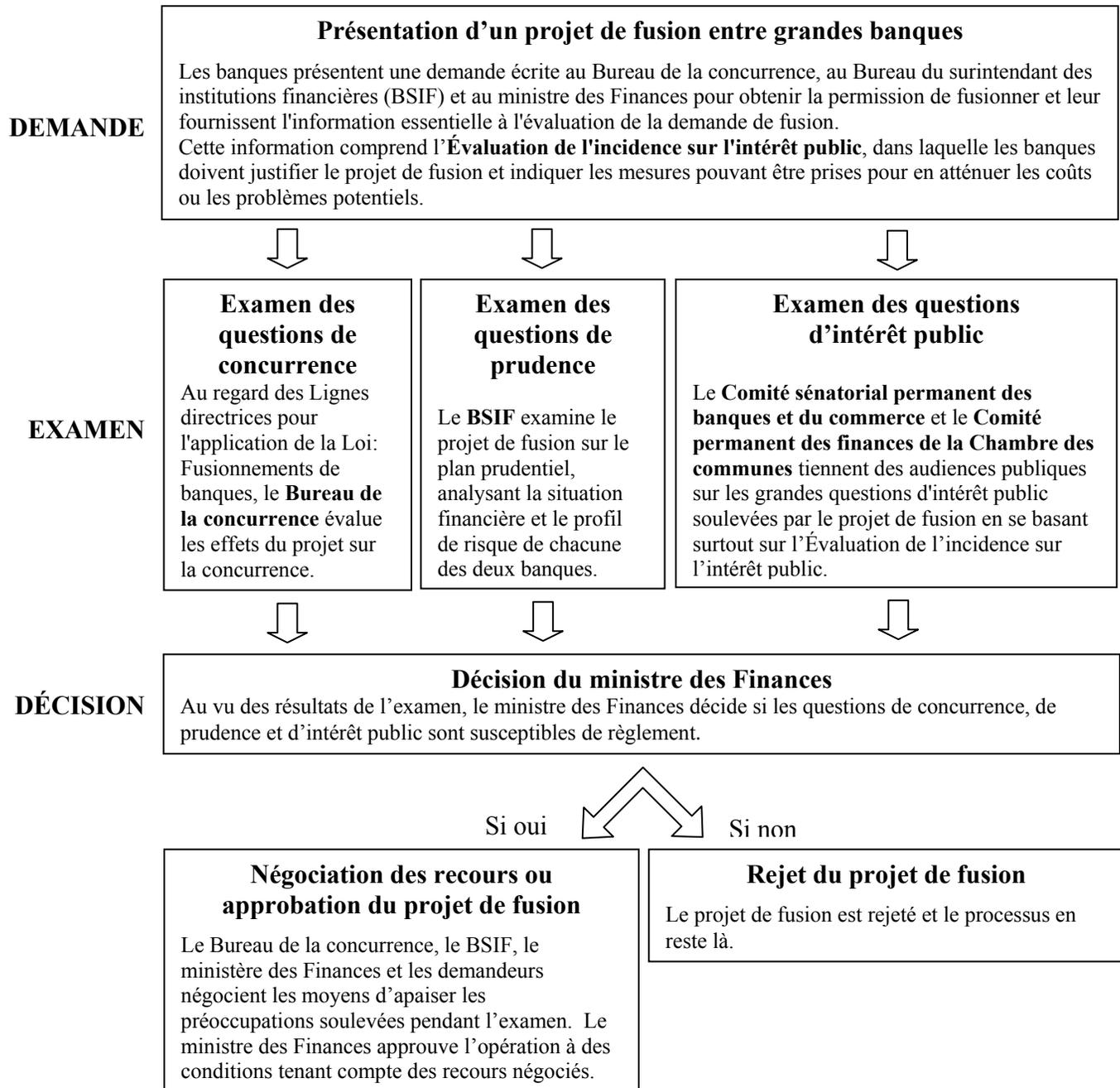
<sup>11</sup> Le 28 octobre 2005, la Société d'assurance-dépôts du Canada a fait savoir qu'aucune institution membre n'avait fait faillite en neuf ans. Elle a également annoncé que les primes des institutions membres seraient réduites d'un tiers pour atteindre le niveau le plus jamais.

<sup>12</sup> 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



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](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 1<sup>er</sup> 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 1<sup>er</sup> 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;<sup>13</sup>
- 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 1<sup>er</sup> janvier 2002, la LPRPDÉ s'applique aussi aux renseignements personnels sur la santé recueillis, utilisés ou communiqués par ces organismes. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier,

---

<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup>

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;

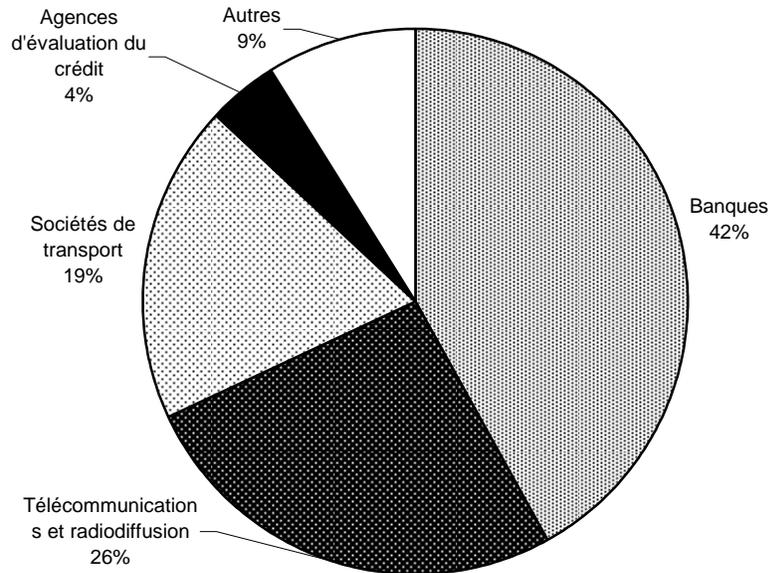
---

<sup>14</sup> 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 étant de compétence provinciale.

<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup> Dans le Livre blanc<sup>17</sup> sur la réforme du secteur des services financiers qu'il a

<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup> 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 :

---

<sup>17</sup> Ministère des Finances, *La réforme du secteur des services financiers canadien : un cadre pour l'avenir*, Ottawa, 25 juin 1999, p. 61-63.

<sup>18</sup> 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 démantelé, 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 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

<b>Industrie</b>	<b>Nature des plaintes</b>
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.

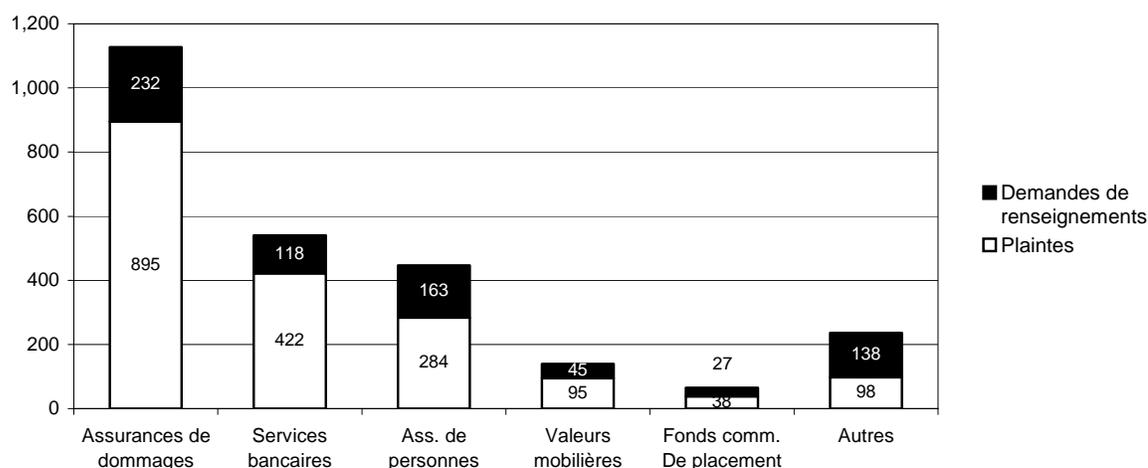
Figure 7 : Aiguillage des plaintes par le Centre du Réseau de conciliation du secteur financier, par point de chute et par industrie, 2004

	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 conciliation indépendant (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
<b>Total</b>	<b>422</b>	<b>38</b>	<b>95</b>	<b>895</b>	<b>284</b>

\* Le 1<sup>er</sup> avril 2004, les fonctions de traitement des plaintes du Centre d'assistance aux consommateurs de l'ACCAP ont été transférées 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.

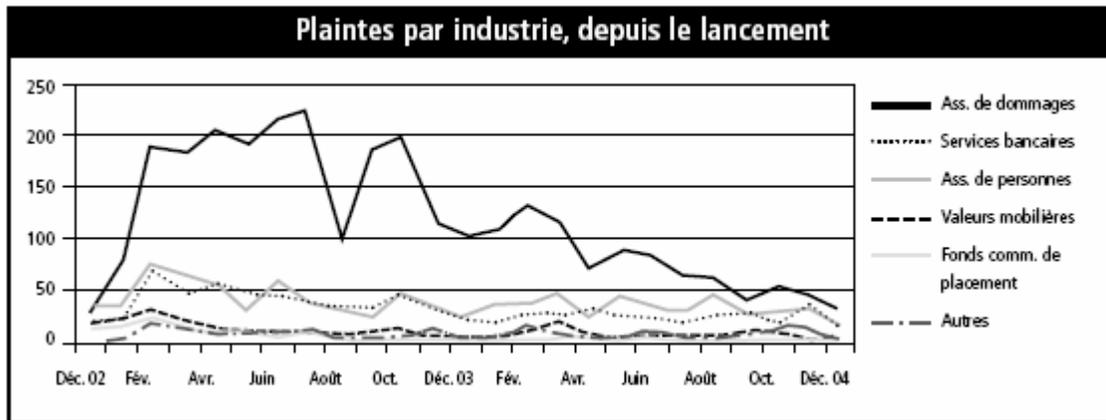
Figure 8 : Communications avec le Centre du Réseau de conciliation du secteur financier, par type et par secteur, 2004



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

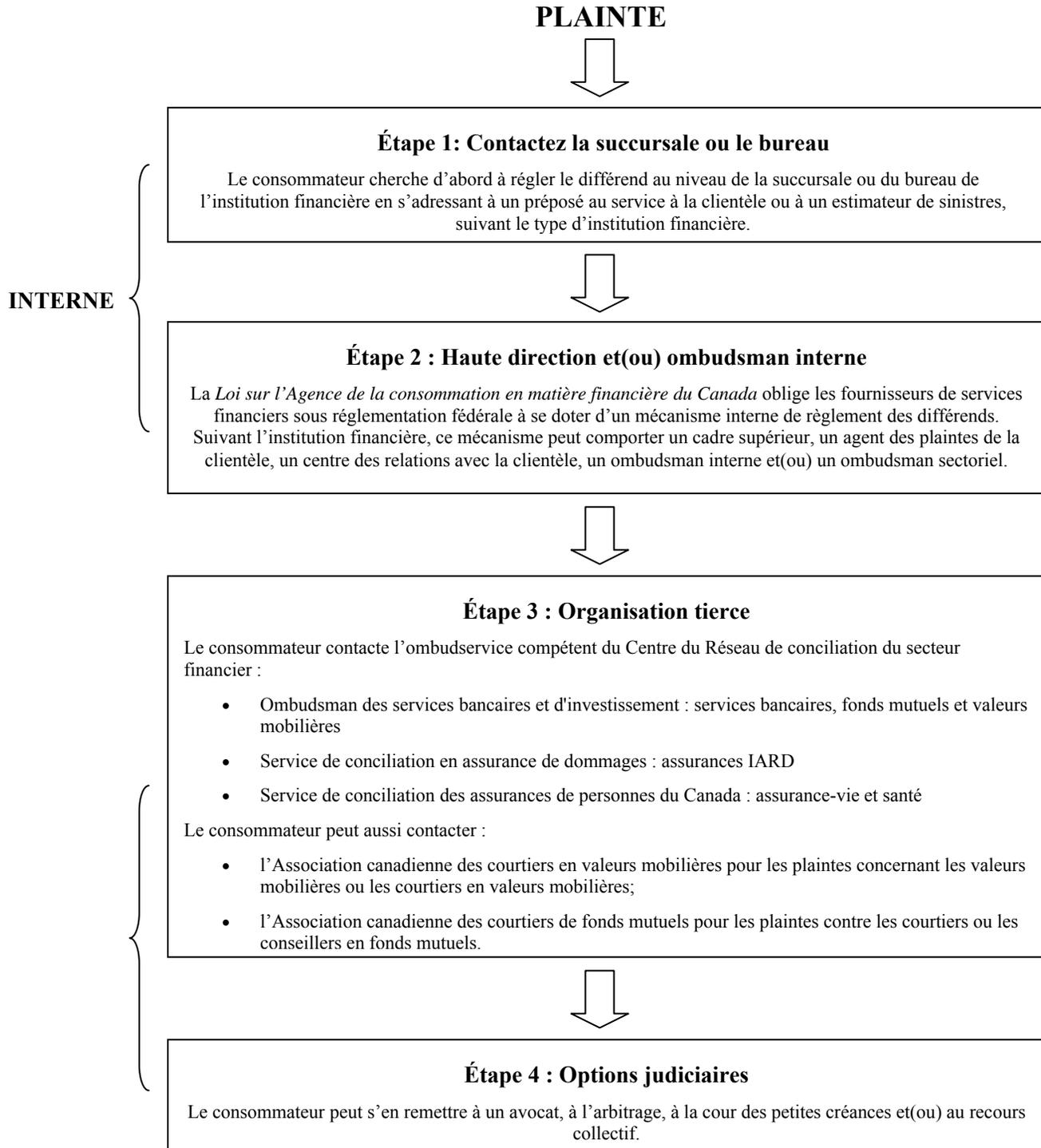


Source : *Rapport annuel 2004* du Centre du Réseau de conciliation du secteur financier, p. 9.

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



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, 1<sup>er</sup> 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
<b>Total</b>	<b>3 188</b>

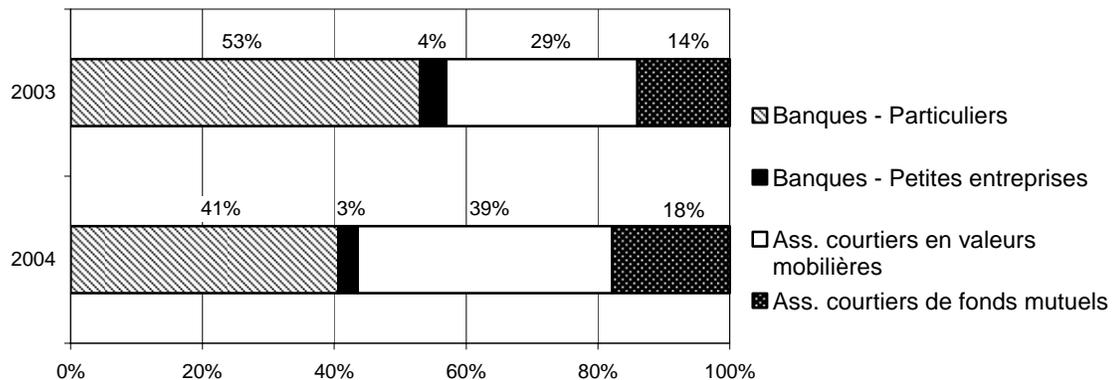
Source : Mémoire subséquent au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce au sujet de questions concernant les consommateurs dans le secteur des services financiers, Ombudsman des services bancaires et d'investissement, 10 mars 2005.

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	<b>19</b>	<b>72</b>	<b>91</b>	<b>132</b>

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<sup>19</sup>, et toutes les provinces à l'exception du Nouveau-Brunswick<sup>20</sup> 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.<sup>21</sup>

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.<sup>22</sup> 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

---

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> Les territoires n'ont pas de loi sur les agences d'évaluation du crédit.

<sup>21</sup> 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.

<sup>22</sup> 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.

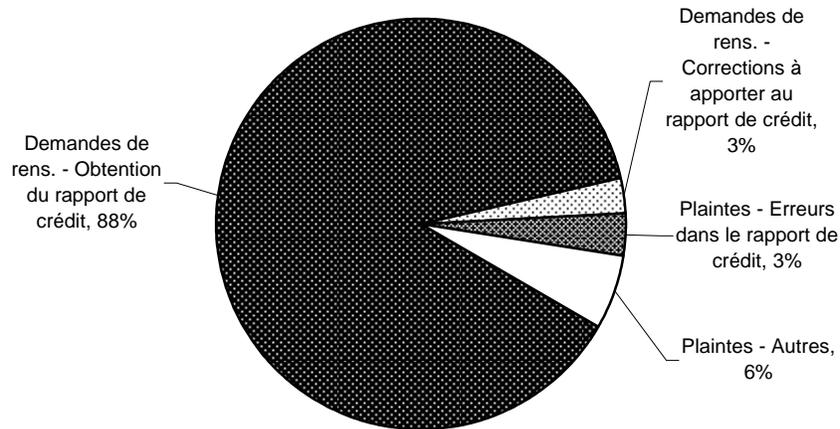
Sauf au Nouveau-Brunswick, qui n'a pas de loi en la matière, la loi provinciale autorise les agences à fournir des rapports de crédit seulement aux fins autorisées et leur interdit de communiquer des renseignements avant d'avoir obtenu le consentement écrit du demandeur de crédit. C'est à l'octroyeur 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

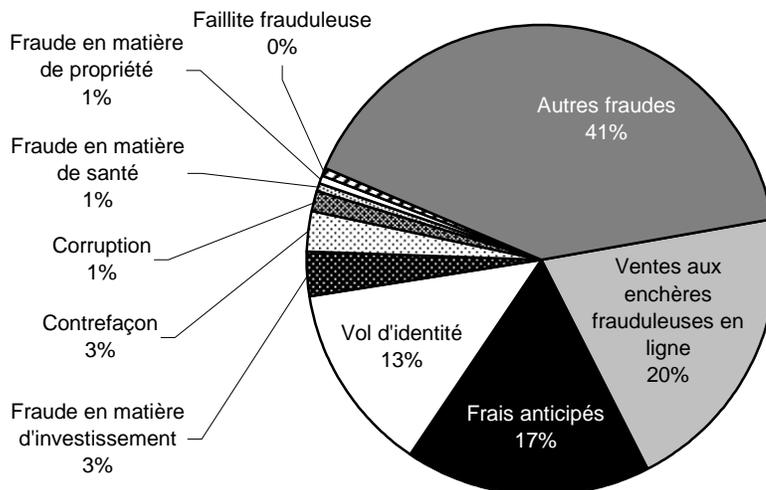
Même si ce sont les lois provinciales ou territoriales qui régissent la souscription, la distribution et la vente de valeurs mobilières, le gouvernement fédéral protège les consommateurs par les dispositions du *Code criminel* comme celles relatives à la fraude boursière et aux opérations d'initiés; 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

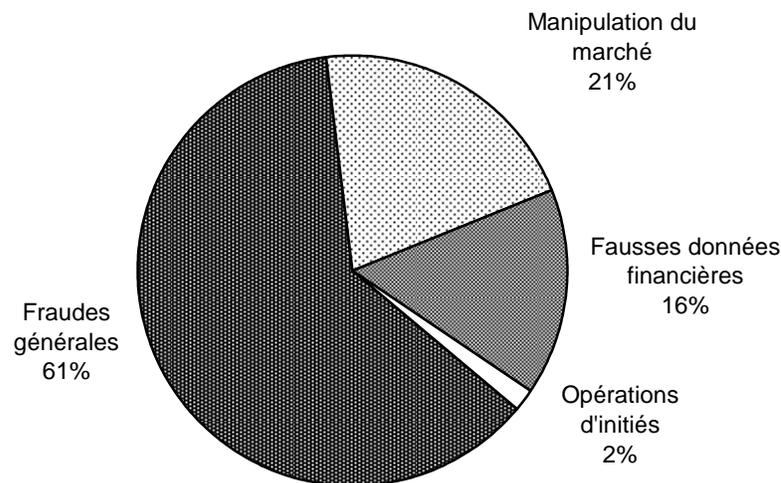


Nota : Ces chiffres n'englobent pas les plaintes impossibles à traiter faute de renseignements suffisants ou les cas où le plaignant ne voulait pas que les renseignements communiqués soient partagés.

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.

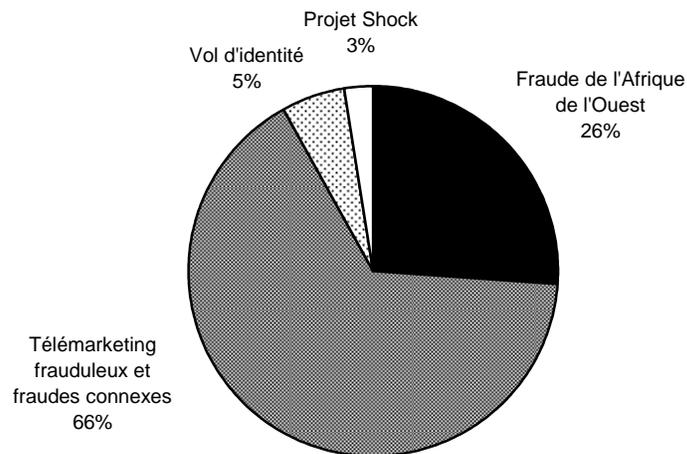
*Figure 17 : Dossiers des Équipes intégrées de la police des marchés financiers, par type, 1<sup>er</sup> janvier 2004 – 30 mai 2005*



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.

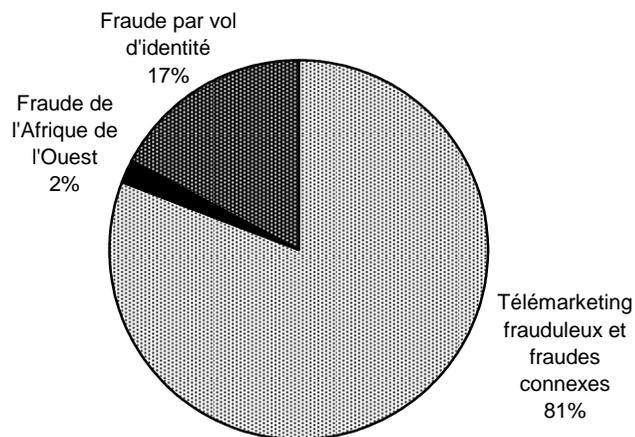
Figure 18 : Dossiers PhoneBusters, par type, 2004



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, 1<sup>er</sup> 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 1<sup>er</sup> 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 insolubles 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<sup>23</sup>, 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.

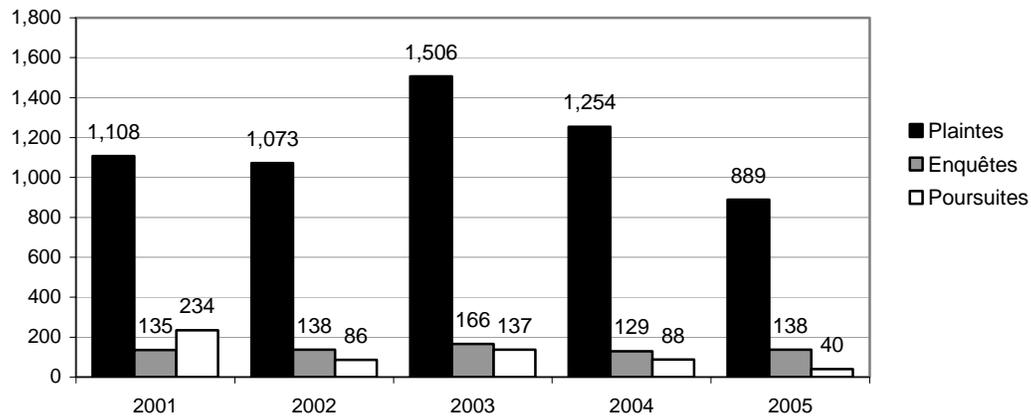
En 2004, les agents des plaintes de l'ACCOVAM ont répondu à des demandes de renseignements et des demandes d'aide provenant d'environ 1 900 investisseurs, et au moins 22 000 investisseurs ont consulté le service d'information en ligne des abonnés et des entreprises membres de l'Association pour établir le type d'inscription d'un

---

<sup>23</sup> 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.

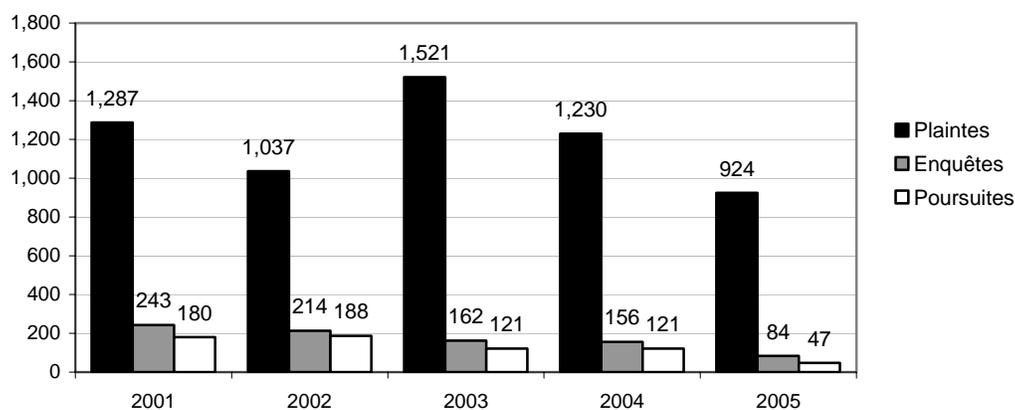
*Figure 21 : Plaintes, enquêtes et poursuites reçues par l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières du Canada, 2001-2005*



Notes : Les statistiques de 2005 portent uniquement sur la période allant du 1<sup>er</sup> 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 1<sup>er</sup> janvier 2005 au 31 août 2005.

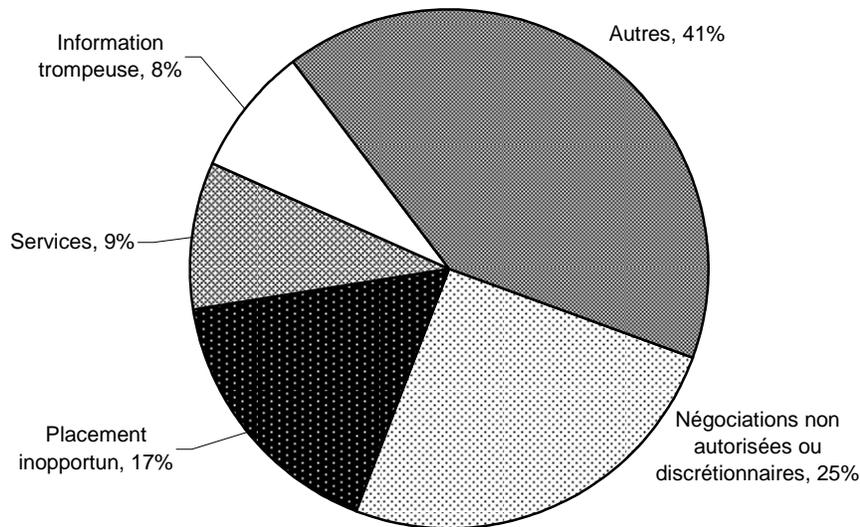
Source : Mémoire subséquent au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce au sujet de questions concernant les consommateurs dans le secteur des services financiers, 26 septembre 2005, p. 4, 7, 9. Compilé par la Bibliothèque du Parlement.

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

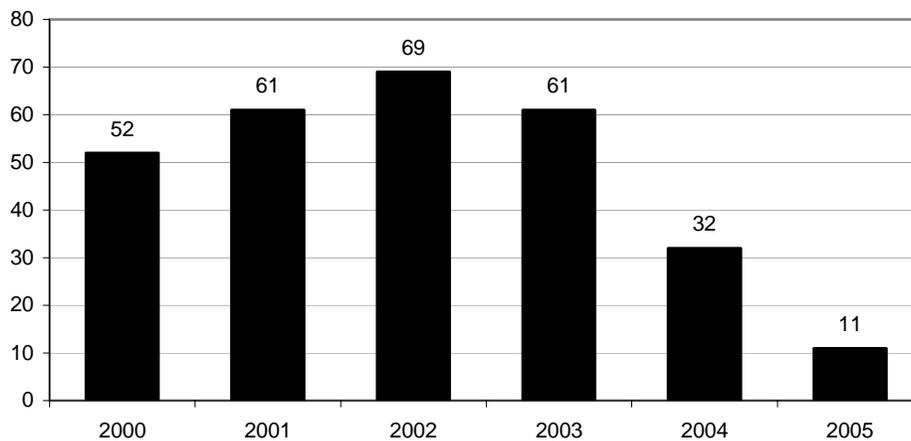
Source : Mémoire subséquent au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce au sujet de questions concernant les consommateurs dans le secteur des services financiers, Ombudsman des services bancaires et d'investissement, 10 mars 2005

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'efficacité 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 %

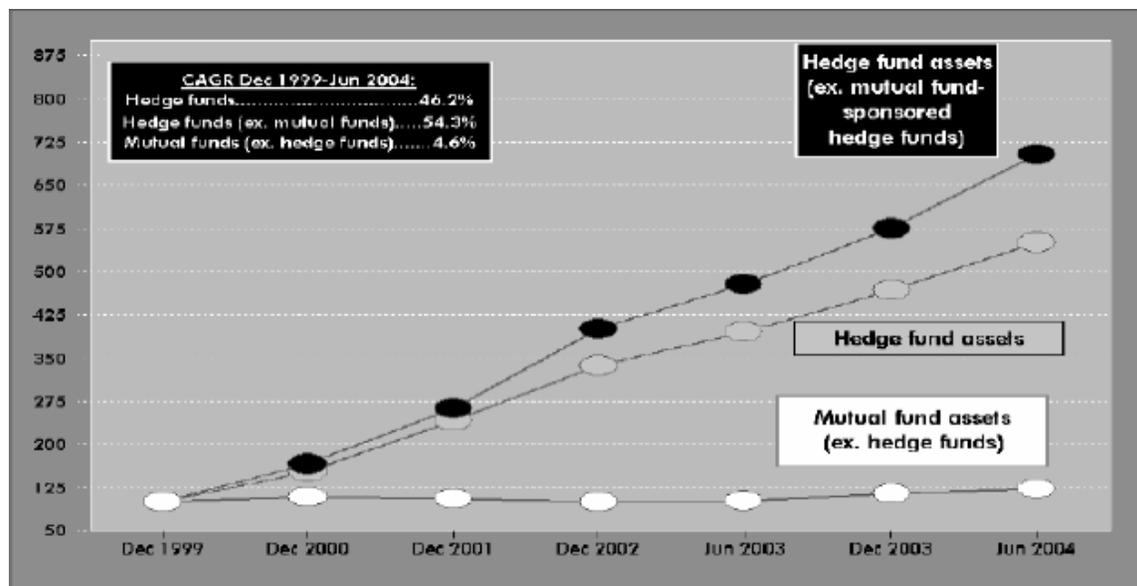
Actifs des fonds de couverture

(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.<sup>24</sup> 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

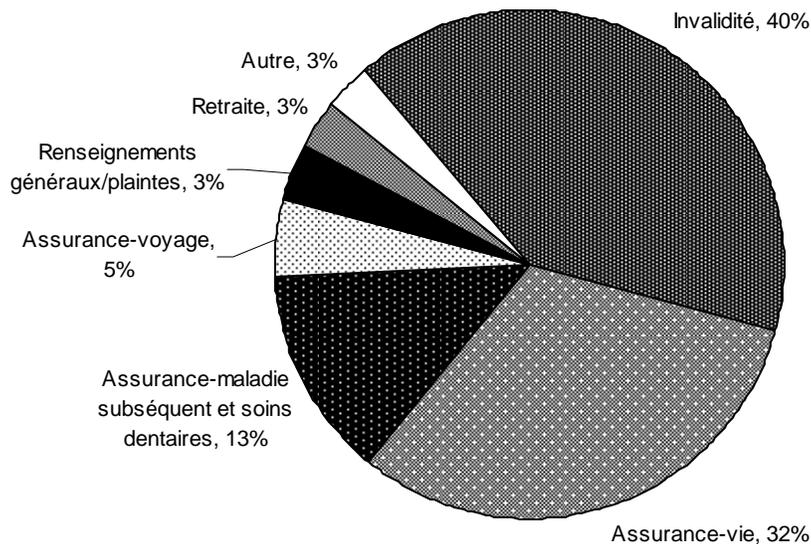
---

<sup>24</sup> 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.<sup>25</sup> 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

<sup>25</sup> 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 :

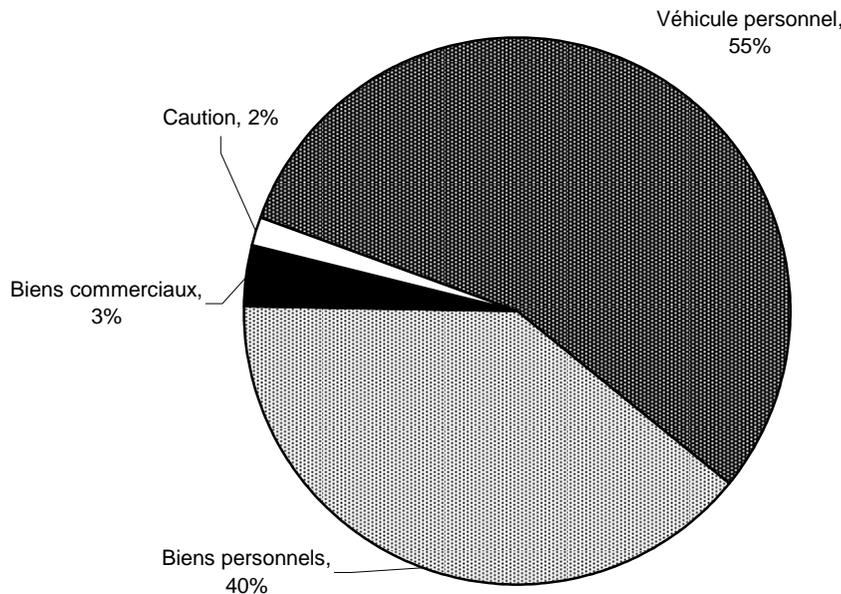
- la tarification des produits d'assurance et les décisions commerciales;
- les procédures de règlement établies par la loi ou
- les questions qui font ou ont fait l'objet de poursuites judiciaires.

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, 1<sup>er</sup> 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)<sup>26</sup>, du Fonds canadien de protection des épargnants<sup>27</sup> et de la Corporation de protection des investisseurs de l'ACFM<sup>28</sup>.

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

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> 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.

<sup>28</sup> 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 insolubles 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 bénéficiaires, 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 insolubles 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<sup>29</sup>. Convaincue que tous les litiges liés à ces faillites étaient résolus et qu'il n'aurait plus de

<sup>29</sup> 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<sup>30</sup>.

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<sup>31</sup> :

- les assurances spécialisées : aviation, crédit, récoltes, RC des administrateurs et des dirigeants, certaines erreurs et omissions<sup>32</sup>, 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<sup>33</sup>.

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

---

<sup>30</sup> D'autres organisations offrent aussi des services de tarification d'assurance.

<sup>31</sup> Pour tout autre renseignement voir le *Guide du plan d'indemnisation en assurances IARD*, à l'adresse: [www.pacicc.com/français/sub\\_contents.htm](http://www.pacicc.com/français/sub_contents.htm).

<sup>32</sup> Les fautes professionnelles médicales ne sont pas visées.

<sup>33</sup> 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 insolubles 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<sup>34</sup>. 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.

---

<sup>34</sup> 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<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> 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 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 droit 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 importance 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.<sup>36</sup> 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

---

<sup>36</sup> 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'efficacité et d'efficacités 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 efficacité.

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 différends. 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'efficacité, est une exigence importante pour l'avenir. Le Comité estime que certaines mesures prises auront pour effet d'accroître l'efficacité 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'efficacité, 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'efficacité 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'efficacité, 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'efficacité 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'efficacité.**

**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'efficacité.**

**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<sup>37</sup>, 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 chartre 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.

---

<sup>37</sup> 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<sup>38</sup> sont demeurés relativement stables depuis la fin des années 1980 pendant que les gros prêts<sup>39</sup> 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

---

<sup>38</sup> Prêts de moins de 200 000 \$.

<sup>39</sup> 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. »

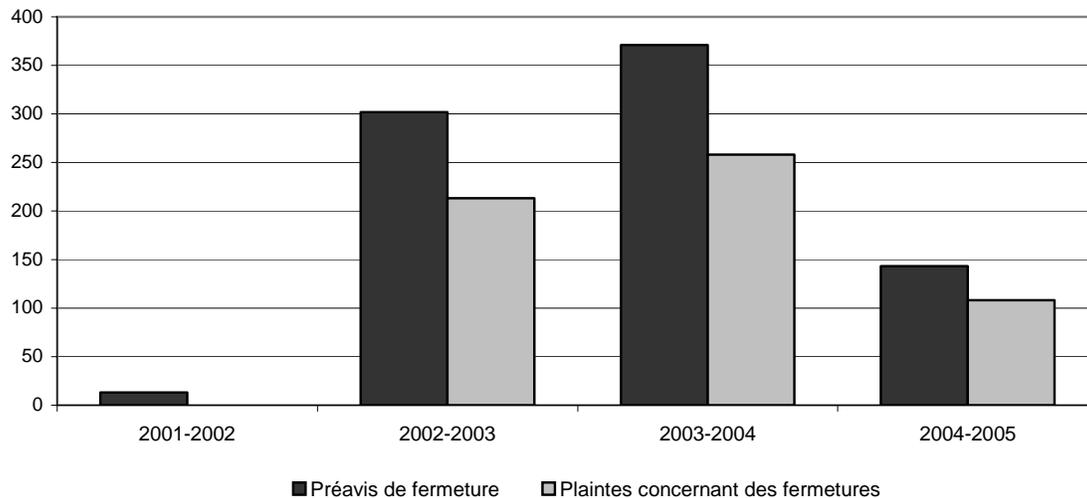
À la suite d'un sondage réalisé en 2003 auprès de ses membres, la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante a constaté que les PME avaient besoin de succursales bancaires locales offrant des services complets. Selon les membres de la Fédération, les nouvelles façons de faire – guichets automatiques, 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.<sup>40</sup>

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

---

<sup>40</sup> 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<sup>41</sup>. 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

---

<sup>41</sup> 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](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 comparaisait 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 régit 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 rejoindre 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 gouvernements 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 1<sup>er</sup> 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'AUTORÉGLÉMENTATION

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, comparaisant 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 régler l'industrie). »

Le Comité est d'accord avec les témoins qui croient qu'il existe à propos des organismes d'autorégulation 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'autorégulation, 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 1<sup>er</sup> 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 produire. 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

<b>Nom de l'organisation</b>	<b>Nom du participant</b>	<b>Date de la présentation</b>
<i>À titre individuel</i>	<b>Claude Gingras</b> , conseiller juridique à la retraite	14 avril 2005
<i>À titre individuel</i>	<b>Robert Kyle</b> .	4 mai 2005
<i>Agence de la consommation en matière financière du Canada</i>	<b>Bill Knight</b> , commissaire. <b>Susan Murray</b> , directrice Éducation des consommateurs et affaires publiques	9 février 2005
<i>Agence de la consommation en matière financière du Canada</i>	<b>Susan Murray</b> , directrice, Éducation des consommateurs et affaires publiques	27 octobre 2005
<i>Alternative Investment Management Association Limited:</i>	<b>James McGovern</b> , président <b>Gary Ostoich</b> , conseiller juridique	8 juin, 2005
<i>Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes</i>	<b>Gregory R. Traversy</b> , président <b>James S. Witol</b> , vice-président, Fiscalité et Recherche	5 mai 2005
<i>Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes</i>	<b>James Brierley</b> , président et président de Munich Re Canada <b>James S. Witol</b> , vice-président, Fiscalité et Recherche	3 novembre 2005
<i>Association canadienne des courtiers de fonds mutuels</i>	<b>Larry M. Waite</b> , président et chef de la direction	14 avril 2005
<i>Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières</i>	<b>Joseph J. Oliver</b> , président et chef de la direction	14 avril 2005
<i>Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières</i>	<b>Paul Bourque</b> , premier vice-président, Réglementation des membres <b>Louis Piergeti</b> , vice-président, Conformité financière	8 juin, 2005
<i>Association canadienne des paiements</i>	<b>Pierre Roach</b> , vice-président, Services de paiement <b>Doug Kreviazuk</b> , vice-président, Politiques et recherches	27 octobre 2005
<i>Association canadienne des prêteurs sur salaire</i>	<b>Norman J.K. Bishop</b> , secrétaire du conseil	27 octobre 2005
<i>Association des banquiers canadiens</i>	<b>Raymond J. Protti</b> , président et chef de la direction <b>Terry Campbell</b> , vice-président, Politiques <b>Caroline Hubberstey</b> , directrice, Affaires publiques et relations avec la collectivité	21 avril 2005

<i>Association des banquiers canadiens</i>	<b>Louise Bourassa</b> , première vice-présidente, Services administratifs, Banque Laurentienne du Canada <b>Terry Campbell</b> , vice-président, Politiques	27 octobre 2005
<i>Association des courtiers d'assurances du Canada</i>	<b>Ken Orr</b> , président du conseil <b>Francesca Iacurto</b> , directrice des affaires publiques	21 avril 2005
<i>Bureau d'Assurance du Canada</i>	<b>Stanley I. Griffin</b> , président et chef de la direction <b>Mark Yakabuski</b> , vice-président, Affaires fédérales et Ontario	21 avril 2005
<i>Bureau d'assurance du Canada</i>	<b>Randy Bundus</b> , vice-président et directeur juridique	3 novembre 2005
<i>Bureau de la concurrence</i>	<b>Sheridan Scott</b> , commissaire de la concurrence <b>Gaston Jorré</b> , sous-commissaire principal de la concurrence, Direction générale des fusions <b>Sally Southey</b> , commissaire adjointe, Direction générale de communications	10 février 2005
<i>Bureau du surintendant des institutions financières</i>	<b>Nick Le Pan</b> , surintendant	10 février 2005
<i>Caisse centrale de réassurance</i>	<b>André Fredette</b> , président	3 novembre 2005
<i>Canadian Association of Retired Persons:</i>	<b>Bill Gleberzon</b> , directeur exécutif associé	14 avril 2005
<i>Centre du Réseau de conciliation du secteur financier</i>	<b>Huguette Labelle</b> , présidente du conseil d'administration et administratrice indépendante <b>Pierre Gravelle</b> , chef de la direction	9 mars 2005
<i>Centre pour la défense de l'intérêt public</i>	<b>Sue Lott</b> , avocate	16 février 2005
<i>Commissariat à la protection de la vie privée du Canada</i>	<b>Heather Black</b> , commissaire adjoint à la protection de la vie privée <b>Patricia Kosseim</b> , avocate générale <b>Anne Rooke</b> , directrice générale adjointe, Direction des enquêtes et requêtes	16 février 2005
<i>Commission des valeurs mobilières de l'Ontario</i>	<b>David Brown</b> , président <b>Wendy Dey</b> , directeur Communications.	16 juin, 2005
<i>Equifax Canada Inc.:</i>	<b>Richard A. Cleary</b> , président <b>Joel Heft</b> , vice-président, chef du contentieux et chef de la protection de la vie privée	13 avril 2005
<i>Fédération canadienne de l'entreprise indépendante</i>	<b>Catherine Swift</b> , présidente et chef de la direction <b>André Piché</b> , directeur des Affaires nationales	17 février 2005

<i>Gendarmerie royale du Canada</i>	<b>Surintendant principal Peter M. German</b> , directeur général, Criminalité financière <b>Superintendent J.R. (John) Sliter</b> , directeur, Section intégrées de la police des marchés, Opérations fédéral et international	18 mai 2005
<i>Gendarmerie royale du Canada</i>	<b>Surintendant principal Peter M. German</b> , directeur général, Criminalité financière <b>Surintendant J.R. (John) Sliter</b> , directeur, Section intégrées de la police des marchés, Opérations fédéral et international	16 juin, 2005
<i>Industrie Canada:</i>	<b>Michael Jenkin</b> , directeur général, Bureau de la consommation	5 mai 2005
<i>Institut canadien des actuaires</i>	<b>Charles McLeod</b> , président	3 novembre 2005
<i>Institut des fond d'investissement du Canada</i>	<b>Tom Hockin</b> , président	14 avril 2005
<i>La Centrale des Caisses de Crédit du Canada</i>	<b>Jack Smit</b> , président, conseil d'administration <b>Joanne De Laurentiis</b> , présidente et chef de la direction	13 avril 2005
<i>Ministère des finances</i>	<b>Gerry Salembier</b> , directeur, Division des institutions financières <b>Beth Woloski</b> , chef, Questions touchant les consommateurs, Division des institutions financières <b>Manuel Dussault</b> , économiste principal, Questions touchant les consommateurs, Division des institutions financières <b>David Smith</b> , économiste, Questions touchant les consommateurs, Division des institutions financières	18 novembre 2004
<i>Ministère des Finances</i>	<b>Gerry Salembier</b> , directeur, Division des institutions financières, Direction de la politique du secteur financier <b>Diane Lafleur</b> , directeur, Division du secteur financier, Direction de la politique du secteur financier <b>Beth Woloski</b> , chef, Questions touchant les consommateurs, Division des institutions financières, Direction de la politique du secteur financier <b>Terry Winsor</b> , chef, Questions intergouvernementales, Division du secteur financier, Direction de la politique du secteur financier	5 mai 2005
<i>Ombudsman des services bancaires et d'investissement</i>	<b>Michael Lauber</b> , ombudsman et chef de la direction <b>Peggy-Anne Brown</b> , présidente du conseil	9 mars 2005
<i>Ombudsman des services bancaires et d'investissement</i>	<b>David Agnew</b> , ombudsman et chef de la direction <b>Brigitte Boutin</b> , ombudsman adjoint	29 septembre 2005
<i>Option consommateurs:</i>	<b>Isabelle Durand</b> , avocate, responsable du service budgétaire <b>Jacques St-Amant</b> , analyste-conseil	4 mai 2005

<i>Service de conciliation des assurances de personnes du Canada</i>	<b>Gilles Loiseau</b> , président du conseil d'administration <b>Barbara Waters</b> , directrice administrative	10 mars 2005
<i>Service de conciliation en assurance de dommage</i>	<b>Lea Algar</b> , présidente du conseil <b>Pierre Meyland</b> , administrateur indépendant, Québec.	10 mars 2005
<i>Small Investor Protection Association(SIPA)</i>	<b>Stan I. Buell</b> , fondateur et président	14 avril 2005
<i>Société canadienne d'indemnisation pour les assurances de personnes</i>	<b>Gordon M. Dunning</b> , président et Chef de la direction	17 février 2005
<i>Société d'assurance-dépôts du Canada</i>	<b>Ronald N. Robertson</b> , président du conseil <b>Jean Pierre Sabourin</b> , président et chef de la direction	9 février 2005
<i>Société d'indemnisation en matière d'assurances</i>	<b>Paul Kovacs</b> , président et directeur général <b>Jim Harries</b> , vice-président, Opérations	4 mai 2005
<i>TransUnion of Canada Inc.:</i>	<b>Ken Porter</b> , président <b>Chantal R. Banfield</b> , 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, 6<sup>e</sup> 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>