

COMMENTAIRES PRÉSENTÉS AU MINISTÈRE DES FINANCES DU CANADA

CONSULTATION SUR LE RENFORCEMENT DU SYSTÈME EXTERNE
DE TRAITEMENT DES PLAINTES DU CANADA

14 OCTOBRE 2021

Table des matières

Contexte.....	3
Introduction	3
Principes directeurs	4
Structure du système externe de traitement des plaintes du Canada	6
Principaux attributs d'un processus externe de traitement des plaintes efficace.....	7
Structure des bénéfices d'un organisme externe de traitement des plaintes (OETP).....	7
Modèle de financement d'un OETP	8
Portée des fonctions des OETP	9
Aide au plaignant	9
Recommandations des OETP	10
Structure de gouvernance des OETP.....	11
Conclusion.....	12
Union des consommateurs, <i>la force d'un réseau</i>	13

Contexte

En 2018, le ministre des Finances demandait au commissaire de l'Agence de la consommation en matière financière du Canada (ACFC) d'examiner les processus de traitement des plaintes dans le secteur bancaire et l'efficacité des organismes externes de traitement des plaintes. Deux ans plus tard, l'ACFC publiait ses conclusions dans un rapport intitulé *Examen de l'industrie : Le fonctionnement des organismes externes de traitement des plaintes*. Afin de renforcer davantage le système externe de traitement des plaintes, en 2021, le gouvernement fédéral lançait une consultation dans le but de donner suite aux conclusions du rapport de l'ACFC. En 2009, Union des consommateurs avait étudié en profondeur les systèmes de traitement des plaintes dans le secteur bancaire et publié un rapport de recherche sur le sujet. Les recommandations formulées dans le présent mémoire s'appuient, en partie, sur les données, analyses et conclusions de ce rapport de recherche¹.

Introduction

Il est primordial que les consommateurs connaissent leurs droits et disposent des possibilités de les faire valoir s'ils se sentent lésés. Les institutions financières ont mis en place des processus de traitement des plaintes, et si le traitement d'une plainte fait à l'interne ne convient pas au consommateur, il peut s'adresser à un organisme externe. Mais la méconnaissance par les consommateurs des processus ou une perception négative de ces processus pourraient bien limiter leur accès à ces services ou les empêcher de les utiliser. Il importe de déceler les problèmes d'accès et de perception que les consommateurs pourraient rencontrer relativement aux services de traitement des plaintes, notamment lorsqu'il est question des organismes externes de traitement des plaintes (OETP), et de proposer les correctifs qui pourraient sembler nécessaires.

Au Canada, selon la Banque mondiale, près de 100 % des adultes canadiens détiennent un compte dans une institution financière² et sont donc en lien avec une ou plusieurs

¹ UNION DES CONSOMMATEURS, Le traitement des plaintes dans le secteur financier : accessibilité pour les consommateurs, juin 2009. [En ligne] <https://uniondesconsommateurs.ca/wp-content/uploads/2020/12/TraitementPlaintesFinances2009.pdf#>

² BANQUE MONDIALE, The Global Findex Database Measuring Financial Inclusion and the Fintech Revolution, 2019, p.123. [En ligne] https://globalfindex.worldbank.org/sites/globalfindex/files/2018-04/2017%20Findex%20full%20report_0.pdf

institutions financières. Ces relations ne sont toutefois pas toujours sans heurt et des différends peuvent survenir.

Afin de s'assurer que toutes les institutions financières offrent des services de traitement des plaintes, qu'elles mesurent ou non l'importance de tels services et les bénéfices qu'elles peuvent elles-mêmes en tirer, le législateur a choisi de les y obliger. De tels services sont maintenant en place, au sein même des institutions financières et à l'externe.

Ce sont les services externes de traitement des plaintes que le gouvernement fédéral souhaite aujourd'hui améliorer.

Dans le cadre de cette consultation, il invite les intervenants à faire entendre leurs commentaires sur les thèmes suivants :

- Les objectifs et principes directeurs du système externe de traitement des plaintes du Canada ;
- Les conclusions qui figurent dans le rapport de l'ACFC sur la structure du système externe de traitement des plaintes au Canada ;
- Les principaux attributs d'un processus externe de traitement des plaintes efficace.

Nous présentons dans ce mémoire nos positions relativement aux différentes questions posées dans cette consultation.

Principes directeurs

Question 1 : Ces principes sont-ils appropriés pour éclairer la définition des orientations stratégiques futures quant à la structure et aux principaux éléments du système d'OETP au Canada ?

Les principes énumérés dans le document de consultation (accessibilité des services, responsabilité des fournisseurs de services externes de traitement des plaintes — gouvernance adéquate, reddition de compte et contrôle réglementaire —, impartialité et indépendance, rapidité et efficacité du processus et des décisions) apparaissent comme étant incontournables, mais non exhaustifs.

Pour ce qui est de l'accessibilité des services, deux éléments nous apparaissent essentiels : une bonne publicisation des services et des procédures et la facilité pour les consommateurs de s'en prévaloir. Les services de règlement des différends, et plus particulièrement les services externes, ne seront en effet accessibles que si les consommateurs en connaissent l'existence et qu'ils savent comment les joindre. Lors d'un sondage maison réalisé en 2009 dans le cadre de notre recherche, nous avons demandé aux répondants s'ils connaissaient l'Ombudsman des services bancaires et d'investissement (OSBI). Parmi les 699 répondants à cette question, 95,6 % ont indiqué

ne pas connaître son existence. Aujourd'hui, les conseillers budgétaires des Associations coopératives d'économie familiale (ACEF) membres d'Union des consommateurs, qui rencontrent chaque année des milliers de consommateurs, nous indiquent que les consommateurs ne connaissent toujours pas les services de traitement des plaintes offerts par les institutions financières, et encore moins l'existence de services externes — OSBI ou d'ADR Chambers—Bureau de l'Ombudsman des services bancaires (ADRBO) — susceptibles de traiter les plaintes ou de régler les différends qu'ils peuvent avoir avec leur institution financière. Pour améliorer cet aspect lié à l'accessibilité des services, il est primordial que l'information sur les services de traitement des plaintes disponibles — tant internes qu'externes — soit mieux publicisée, et de façon claire, et ce, tant en succursale que sur les sites Internet des institutions financières et par le biais des médias (journaux, radio, télévision).

D'autres voies de communication devraient également être envisagées. Le gouvernement pourrait avantageusement s'inspirer de celles qui sont utilisées par la Commission des plaintes relatives aux services de télécom-télévision (CPRST). Cette dernière exige des fournisseurs de services participants, outre l'affichage d'un message sur leur site Web, d'aviser les clients de l'existence de la CPRST dès le deuxième échelon de leur processus interne de traitement des plaintes, d'imprimer un message précis qui fait référence à la CPRST sur les factures des clients, dans un endroit raisonnablement visible et ce, au moins quatre fois par année³. Il pourrait être exigé des institutions financières qu'elles affichent un message semblable concernant les OETP sur les relevés bancaires de leurs clients, et ce, plusieurs fois par année.

Concernant la responsabilité, l'indépendance et l'impartialité des OETP, il s'agit bien entendu d'éléments essentiels :

A financial ombudsman provides an alternative to the courts; so the ombudsman should be (and also be seen to be) as independent and impartial as a judge—as well as having the necessary legal and technical expertise to resolve financial disputes authoritatively⁴.

Les organismes chargés du traitement des plaintes, pour peu qu'ils aient la distance nécessaire avec l'institution concernée par la plainte, disposent d'un poste d'observation idéal pour déceler les tendances négatives ainsi que les problèmes récurrents que peuvent provoquer certaines pratiques. Ce regard extérieur, fort de l'expérience des utilisateurs des services qui suscitent les plaintes, pourrait être un puissant moteur de changement et d'amélioration pour les institutions financières. Il est entendu que les

³ CPRST, Mieux faire connaître la CPRST, 2021. [En ligne] <https://www.ccts-cprst.ca/fr/a-notre-sujet/sensibilisation/>

⁴ DAVID THOMAS AND FRANCIS FRIZON, Resolving disputes between consumers and financial businesses: Fundamentals for a financial ombudsman, *The World Bank*, janvier 2012. [En ligne] <https://documents1.worldbank.org/curated/en/169791468233091885/pdf/699160v10ESW0P0en0Vol10Fundamentals.pdf>

rapports des OETP auront une crédibilité accrue si l'indépendance du service face aux institutions auxquelles il fait des recommandations a été établie.

En ce qui concerne l'impartialité, nous partageons l'avis de l'ACFC qui note que le fait que les institutions financières puissent choisir l'OETP qu'elles souhaitent et que les deux OETP se disputent donc l'adhésion des banques peut remettre en cause l'impartialité de ces ombudsmans. Cette situation fait en sorte que les consommateurs pourraient en outre être amenés à croire que les OETP travaillent davantage pour les banques que pour eux. Si l'impartialité est essentielle, il est tout aussi essentiel, si on veut que les consommateurs mettent leur confiance dans le processus, que cette impartialité soit apparente aux yeux de tous.

Concernant la responsabilité, il est incontournable que les OETP soient être tenus de rendre des comptes au public par l'entremise notamment de rapports annuels détaillés comprenant notamment des données sur le nombre de plaintes reçues pour chaque institution financière, le nombre de plaintes réglées à la satisfaction des consommateurs ainsi que des études de cas. Un contrôle réglementaire strict comprenant le suivi des activités des OETP et une exigence de transparence doivent aussi être établis.

Concernant la rapidité et l'efficacité des services, le rapport de l'ACFC souligne d'importantes lacunes. En théorie, les OETP doivent formuler une recommandation finale au consommateur relativement à la résolution de sa plainte dans les 120 jours suivant l'ouverture de l'enquête. Or, le rapport de l'ACFC note que, si l'OSBI donne une réponse après 112 jours, l'ADRBO prend pour sa part 156 jours avant de communiquer une recommandation finale. Un délai de 120 jours nous semble déjà très long ; il est impératif que ce délai soit au minimum respecté.

Structure du système externe de traitement des plaintes du Canada

Question 2 : Quelle structure de système d'OETP nous permettrait le mieux de remédier aux lacunes indiquées dans le rapport de l'ACFC et d'assurer le plus efficacement possible le respect des principes directeurs énoncés dans la section précédente ?

Il est indéniable, à l'instar de ce que rapportent l'ACFC et la Banque mondiale, qu'un système d'OETP qui comporte plusieurs OETP que les banques peuvent choisir à leur guise n'est pas à l'avantage des consommateurs :

A few countries have the unusual idea of 'competitive' ombudsmen, where—subject to specified minimum standards—the financial industry is able to choose between two or more competing financial ombudsmen.

Such a choice presents severe risks to independence and impartiality—because financial businesses may favour the ombudsman they consider likely to give businesses the best deal⁵.

Le seul fait que la majorité des grandes banques canadiennes aient choisi d'être membre de l'OETP qui s'aligne le moins aux pratiques exemplaires internationales devrait être suffisant pour sonner l'alarme et encourager le gouvernement à modifier la structure actuelle du système canadien d'OETP, que la Banque mondiale qualifie d'ailleurs d'inhabituel. Le fait qu'il en existe plusieurs participe certainement à cette méconnaissance des OETP dont font preuve les consommateurs.

La Banque mondiale souligne les risques pour l'indépendance et l'impartialité d'un système d'OETP dans lequel plusieurs organismes seraient en compétition pour l'acquisition de membres. Nous abondons dans ce sens et ajoutons que la nécessaire image d'impartialité que doit projeter le système ne peut qu'être affectée négativement par cette multiplicité d'organismes.

Principaux attributs d'un processus externe de traitement des plaintes efficace

Structure des bénéfices d'un organisme externe de traitement des plaintes (OETP)

Question 3 : *Dans quelle mesure la structure des bénéfices d'un OETP a-t-elle une incidence réelle ou perçue sur l'impartialité et l'indépendance d'un OETP ?*

Selon l'information fournie dans le rapport de l'ACFC, rien n'indique que la structure des bénéfices d'un OETP aurait une incidence sur son indépendance ou son impartialité. Or, la perception des consommateurs risque malgré tout susceptible d'être affectée par le fait que l'organisme de règlement des plaintes soit ou non un organisme à but non lucratif. La confiance qu'auront les consommateurs en un organisme de règlement de litiges s'ils sont informés que cet organisme tire des profits de son financement par la partie adverse sera certainement ébranlée.

Afin d'éviter les risques et de maintenir la nécessaire confiance des consommateurs, nous estimons que le système externe de traitement des plaintes devrait être un organisme à but non lucratif. L'association internationale des ombudsmans des services financiers (*International Network of Financial Services Ombudsman Schemes*) suggère aussi cette

⁵ Ibid.

structure, tout en insistant sur l'importance de l'indépendance de l'ombudsman face aux entités qui assurent son financement.

2.20 Le programme d'ombudsman des services financiers dispose de ressources suffisantes pour s'acquitter efficacement de sa charge de travail. Il s'agit d'une entité à but non lucratif.

2.21 La structure de financement fait en sorte que les entités qui fournissent les fonds (qu'elles proviennent du secteur public ou du secteur privé) ne peuvent exercer une influence sur le travail du programme d'ombudsman des services financiers⁶.

Modèle de financement d'un OETP

Question 4 : *Dans quelle mesure la formule d'évaluation d'un OETP pourrait-elle influencer sur l'impartialité et l'indépendance réelles ou perçues de l'OETP ?*

Nous appuyons l'idée selon laquelle un modèle de financement lié au nombre de plaintes que reçoit chaque banque pourrait inciter les banques à tenter de régler davantage de plaintes à l'interne et de s'assurer de l'efficacité de leur système interne de traitement des plaintes, ce qui serait à l'avantage des consommateurs. Toutefois, différents modèles de financement sont possibles, la Banque mondiale propose ceux-ci :

- a levy payable by all the financial businesses covered by the ombudsman scheme, often apportioned according to their market share;
- case fees payable by the financial businesses about which consumers actually refer complaints to the ombudsman scheme; or
- a combination of the two, with part of the funding coming from a levy payable by all financial businesses and part from case fees⁷.

L'élément important à retenir est que les services doivent être entièrement gratuits pour les consommateurs afin que les coûts ne soient jamais un obstacle qui les ferait hésiter à porter leur plainte devant l'OETP.

Ici encore, le gouvernement pourrait regarder du côté de la CPRST, dont le modèle de financement semble bien fonctionner. L'organisme, sans but lucratif, est entièrement financé par les fournisseurs de services. Outre les frais qu'ils doivent payer pour chaque

⁶ INTERNATIONAL NETWORK OF FINANCIAL SERVICES OMBUDSMAN SCHEMES, Réseau INFO: Approches efficaces à l'égard des principes fondamentaux, Septembre 2014. [En ligne] http://networkfso.org/assets/info-network_effective-approaches-to-fundamental-principles_september2014_fr.pdf

⁷ DAVID THOMAS AND FRANCIS FRIZON, *op. cit.* 4.

plainte d'un de leur client traitée par la CPRST, les fournisseurs ont l'obligation de verser une cotisation annuelle proportionnelle à leurs revenus (ou, pour les petits fournisseurs, à taux fixe)⁸.

Portée des fonctions des OETP

Question 5 : *Quels sont les avantages pour les consommateurs d'un OETP du secteur bancaire qui fournit des services de résolution des différends non bancaires ? Y a-t-il des inconvénients ?*

Le fait qu'un OETP fournisse à la fois des services de résolution des différends bancaires et non bancaires peut contribuer à hausser sa notoriété. En soi, cet avantage n'est pas négligeable. En effet, les OETP sont actuellement trop peu connus de l'ensemble de la population ; plus l'éventail des services qu'ils offrent sera varié, plus grande sera, en principe, leur notoriété. Aussi, comme l'indique l'ACFC, un OETP qui traite de différents sujets liés aux finances des consommateurs, les investissements ou les assurances par exemple, n'aurait pas à refuser d'entendre une plainte parce qu'elle ne touche pas spécifiquement au secteur bancaire ce qui, au final, faciliterait les démarches des consommateurs, pour qui les différences de traitement des plaintes selon les services offerts par une même institution bancaire peuvent être un peu confondantes. La Banque mondiale est du même avis :

But the traditional boundaries between banking, insurance and investment are becoming increasingly blurred in many countries, with—for example—banks selling insurance and investments alongside bank accounts and loans.

So there is a growing trend towards bringing the sectors together in a single financial ombudsman. An ombudsman scheme that covers all financial services offers economies of scale and flexibility when workload swings between different financial sectors. It is also simpler for consumers to understand⁹.

Aide au plaignant

Question 6 : *Un OETP devrait-il être tenu d'offrir une aide au plaignant et, dans l'affirmative, quel type d'aide devrait-il fournir ?*

Les OETP devraient en effet, selon nous, être tenus d'offrir une aide au plaignant, et ce, pour plusieurs raisons.

⁸ CPRST, Structure et financement, 2021. [En ligne] <https://www.ccts-cprst.ca/fr/a-notre-sujet/gouvernance/structure-et-financement/>

⁹ Ibid.

La complexité des démarches, réelle ou perçue, peut constituer une barrière qui empêche de nombreux consommateurs de porter plainte. Qu'il s'agisse de la gestion des délais, de la nécessité de réunir un certain nombre de documents, d'un niveau de littératie — générale et financière — trop faible, etc. Les consommateurs qui n'ont pas obtenu satisfaction par le biais du service de traitement des plaintes de leur institution bancaire pourront reculer devant l'idée de pousser plus loin leur contestation s'ils ont l'impression que la tâche est trop lourde, qu'ils ne sont pas équipés pour la mener à terme de façon compétente, et, malheureusement, s'ils ne sont pas convaincus que l'organisme qui traitera sa plainte est véritablement indépendant et impartial. Le consommateur, novice en la matière, a besoin d'un accompagnement crédible et efficace pour initier le processus et pour y naviguer.

Ce type d'accompagnement est d'autant plus justifié que la compétence de la partie adverse en la matière est sans commune mesure avec celle du consommateur, la gestion de ces types de conflits et de ces processus de règlement faisant partie de ses activités courantes. Pour que le processus soit un tant soit peu équitable, l'équilibre entre les parties doit être rétabli, dans la mesure du possible. L'accompagnement du consommateur par un intervenant qui possède des connaissances et des compétences d'un niveau comparable à celui des représentants des institutions bancaires serait un pas dans cette direction.

Parmi les services qui devraient être offerts, celui d'un accompagnement personnalisé comprenant notamment des services de traduction et des services d'aide à la constitution du dossier, à la rédaction de la plainte et au suivi du dossier tout au long du processus.

Recommandations des OETP

Question 7 : Selon vous, les décisions d'un OETP devraient-elles être contraignantes ou non pour les banques ? Veuillez consulter les principes directeurs pour appuyer votre position.

Pour le moment, l'ACFC indique que les OETP n'ont jamais eu à publier une décision qui n'aurait pas été suivie par une banque. Or le passé n'est pas garant de l'avenir et rien n'indique que les banques suivront toujours les recommandations des OETP. Afin d'accroître l'indépendance et l'impartialité des OETP et surtout la perception qu'en ont les consommateurs, il serait approprié de rendre contraignantes les décisions des OETP. En effet, comme les OETP sont financés par les banques, les consommateurs pourraient craindre qu'ils aient davantage tendance à pencher pour celles-ci dans leurs décisions. Idéalement, les décisions devraient également être publiées, afin de faire connaître les tendances ; la publication de statistiques complètes et d'études de cas pourrait être une solution alternative intéressante à la publication intégrale, si cette dernière se révélait impossible à réaliser.

Si on regarde à nouveau du côté de la CPRST, on constate que ses décisions sont contraignantes pour les fournisseurs, mais ne le sont pas pour les consommateurs, qui

disposent donc toujours, même après qu'une décision ait été rendue par la CPRST, du droit de porter leur litige devant la Cour des petites créances. Les décisions de l'organisme ne sont pas systématiquement publiées ; l'organisme présente toutefois de nombreuses études de cas dans ses rapports annuels.

Structure de gouvernance des OETP

Question 8 : *Le gouvernement devrait-il établir des exigences en matière de représentation au conseil d'administration d'un OETP ? Dans quelle mesure un OETP devrait-il être tenu de rendre public son processus de gouvernance ?*

Les membres des conseils d'administration d'un OETP devraient montrer un haut degré d'indépendance ; une des méthodes couramment employées pour tenter d'assurer une certaine distance entre l'organisme de traitement des plaintes et l'industrie dont il traite les différends, c'est de veiller à ce que les candidats n'aient été les employés de l'industrie à aucun titre au cours des deux années précédentes. Ce sont les règles qu'applique l'OSBI, et un délai plus long encore pourrait raisonnablement être envisagé. Selon l'*International Network of Financial Services Ombudsman Schemes* :

Un ombudsman et un comité décisionnel ne doivent pas avoir travaillé, au cours des trois années précédentes, dans un secteur financier (ou une association de l'industrie de ce secteur) couvert par le programme d'ombudsman¹⁰.

Il semble impératif que des représentants des consommateurs siègent également au sein des conseils d'administration afin que leur voix soit entendue au même titre que celle de l'industrie. Pour assurer la transparence et favoriser la confiance des consommateurs, le processus de gouvernance doit être rendu public.

Le modèle de nomination et de représentation au sein du conseil d'administration de la CPRST nous semble intéressant. Le conseil est composé de sept administrateurs, qui sont élus pour une période de trois ans. Parmi eux, quatre membres indépendants, dont deux nommés par des groupes de consommateurs, et trois provenant de l'industrie, pour représenter respectivement les entreprises de services locaux titulaires participantes, les entreprises de câblodistribution participantes et les autres fournisseurs de services participants. On s'attend de la part des administrateurs indépendants qu'ils offrent une diversité d'expériences et d'intérêts, qu'ils soient connus et respectés aux niveaux régional et national et qu'ils soient représentatifs de la population canadienne¹¹.

¹⁰ INTERNATIONAL NETWORK OF FINANCIAL SERVICES OMBUDSMAN SCHEMES, *op. cit.* 6.

¹¹ CPRST, Conseil d'administration, 2021. [En ligne] <https://www.ccts-cprst.ca/fr/a-notre-sujet/gouvernance/conseil-d-administration/>

Conclusion

Au Canada, la majorité des gens entretiennent des relations avec une ou plusieurs institutions financières. Inévitablement, des problèmes peuvent se poser ; d'où l'importance que soient mis sur pied des services de règlement des plaintes et que ces services soient accessibles et efficaces.

Actuellement, tant les systèmes internes qu'externes de traitement des plaintes dans le domaine bancaire présentent des problèmes. Concernant spécifiquement le système externe de traitement des plaintes, il est inconcevable de poursuivre avec un système qui comporte plus d'un OETP, que les banques peuvent choisir à leur guise. Il ne devrait y avoir, au Canada, qu'un seul OETP, à but non lucratif, financé par les institutions financières membres, dont le conseil d'administration ne serait pas contrôlé par l'industrie et qui laisse une place à des représentants des groupes de consommateurs. Davantage de travail devra être fait afin de faire connaître cet OETP qui devra respecter les plus hauts critères en matière d'équité, de responsabilité, de transparence, de gouvernance, d'indépendance, d'impartialité et d'accessibilité.

Union des consommateurs, *la force d'un réseau*

Union des consommateurs est un organisme à but non lucratif qui regroupe 14 groupes de défense des droits des consommateurs.

La mission d'UC est de représenter et défendre les droits des consommateurs, en prenant en compte de façon particulière les intérêts des ménages à revenu modeste. Les interventions d'UC s'articulent autour des valeurs chères à ses membres : la solidarité, l'équité et la justice sociale, ainsi que l'amélioration des conditions de vie des consommateurs aux plans économique, social, politique et environnemental.

La structure d'UC lui permet de maintenir une vision large des enjeux de consommation tout en développant une expertise pointue dans certains secteurs d'intervention, notamment par ses travaux de recherche sur les nouvelles problématiques auxquelles les consommateurs doivent faire face ; ses actions, de portée nationale, sont alimentées et légitimées par le travail terrain et l'enracinement des associations membres dans leur communauté.

Union des consommateurs agit principalement sur la scène nationale, en représentant les intérêts des consommateurs auprès de diverses instances politiques ou réglementaires, sur la place publique ou encore par des recours collectifs. Parmi ses dossiers privilégiés de recherche, d'action et de représentation, mentionnons le budget familial et l'endettement, l'énergie, les questions liées à la téléphonie, la radiodiffusion, la télédistribution et l'inforoute, la santé, les produits et services financiers ainsi que les politiques sociales et fiscales.