

Observations sur le document de consultation

**CADRE DE PROTECTION DES CONSOMMATEURS
DE PRODUITS ET SERVICES FINANCIERS DU CANADA**

Mémoire présenté par



Février 2014

Observations d'Union des consommateurs sur le document de consultation :
CADRE DE PROTECTION DES CONSOMMATEURS DE PRODUITS ET SERVICES FINANCIERS DU CANADA

Mémoire publié par :
union
des consommateurs

6226 rue Saint-Hubert
Montréal (Québec) H2S 2M2

Téléphone : 514 521-6820
Sans frais : 1 888 521-6820
Télécopieur : 514 521-0736

info@uniondesconsommateurs.ca
www.uniondesconsommateurs.ca

Membres de l'Union des consommateurs

ACEF Abitibi-Témiscamingue

ACEF Amiante – Beauce – Etchemins

ACEF de l'Est de Montréal

ACEF de l'Île Jésus

ACEF de Lanaudière

ACEF Estrie

ACEF Grand-Portage

ACEF Montérégie-est

ACEF du Nord de Montréal

ACEF Rive-Sud de Québec

ACQC

Membres individuels

Rédaction du mémoire

- Sophie Roussin

Avec la collaboration

- Comité Finances personnelles et endettement

Direction de rédaction

- Me Marcel Boucher



Union des consommateurs est membre de
l'Organisation internationale des consommateurs (CI),
une fédération regroupant 234 membres en provenance
de 113 pays.

L'usage du masculin, dans ce rapport, a valeur d'épicène.

© Union des consommateurs — 2014

Union des consommateurs, la force d'un réseau

Union des consommateurs est un organisme à but non lucratif qui regroupe dix Associations coopératives d'économie familiale (ACEF), l'Association des consommateurs pour la qualité dans la construction (ACQC) ainsi que des membres individuels. La mission d'UC est de représenter et défendre les 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, l'agroalimentation et les biotechnologies, les produits et services financiers ainsi que les politiques sociales et fiscales.

Finalement, dans le contexte de la mondialisation des marchés, UC travaille en collaboration avec plusieurs groupes de consommateurs du Canada anglais et de l'étranger. Elle est membre de l'*Organisation internationale des consommateurs* (CI), organisme reconnu notamment par les Nations Unies.

Depuis plus de 40 ans, les ACEF travaillent sans relâche au Québec auprès des personnes à faible revenu. Tout en revendiquant des améliorations aux politiques sociales et fiscales, les ACEF ont, depuis le début de leur existence, offert des services directs aux familles, dont des services de consultation budgétaire personnalisés.

Table

UNION DES CONSOMMATEURS, <i>la force d'un réseau</i>	3
INTRODUCTION	5
ÉTABLIR UN ENSEMBLE EXHAUSTIF DE PRINCIPES DE PROTECTION DES CONSOMMATEURS	6
AMÉLIORATIONS POUVANT ÊTRE APPORTÉES AU CADRE ACTUEL	16
a) Prendre en compte des besoins des aînés et des Canadiens vulnérables	16
b) Responsabilité des institutions financières envers les consommateurs	17
c) Pouvoirs des organismes de supervision en matière de reddition de comptes et d'application de la loi	18
d) Innovation	19
e) Communication de renseignements sur les produits et les services financiers	19
f) Accès aux services financiers	22
g) Caractère exhaustif	22
POURSUIVRE LE DIALOGUE GRÂCE À LA MOBILISATION	23

Introduction

Il ne peut plus y avoir aucun doute quant au rapport entre, d'une part, la protection des consommateurs contre les pratiques et les produits abusifs et, d'autre part, la sécurité et la santé du système financier.

Sheila Bair, présidente
*Federal Deposit Insurance Corporation*¹

Les produits et les régimes financiers privés se doivent nécessairement d'occuper une place de plus en plus grande dans la planification par les ménages de leur sécurité économique. La nécessité d'une protection accrue pour les consommateurs en la matière se fait donc de plus en plus pressante, les produits et services financiers, en constant développement, se faisant en outre de plus en plus complexes.

Étant donné notre vif intérêt dans les processus de révision des différentes lois et notamment celles qui touchent les consommateurs de produits et services financiers, nous avons pris connaissance du document de consultation publié sur le sujet par le gouvernement fédéral en décembre 2013.

Suite à notre examen du document, nous tenons à soumettre les brefs commentaires qui suivent. Les questions posées dans le document de consultation sont présentées dans les encadrés ; nos commentaires y font suite.

¹ **Consumer International.** Des marchés sécurisés, équitables et compétitifs en matière de services financiers : recommandations au G20 pour améliorer la protection des consommateurs de services financiers. Mars 2011. Les extraits reproduits sont issus du document synthèse, disponible en ligne sur le site de Consumer International. <http://www.consumersinternational.org/media/669900/ci-financialreport-exec-summary-french.pdf>. Une copie du rapport complet (en anglais) peut être téléchargée à : <http://www.consumersinternational.org/media/669348/cifinancialreport2011.pdf>.

Établir un ensemble exhaustif de principes de protection des consommateurs

Le gouvernement devrait-il adopter un ensemble de principes régissant la protection des consommateurs de produits et services financiers qui s'appliqueraient même sans la promulgation de règlements particuliers?

Dans l'affirmative, comment cet ensemble de principes devrait-il être administré?

Non. Si nous sommes d'avis que l'élaboration d'un ensemble de principes régissant la protection des consommateurs de produits et services financiers serait souhaitable, nous ne croyons pas que de tels principes devraient s'appliquer sans la promulgation de règlements particuliers visant à en assurer le respect et, le cas échéant, à confier un pouvoir de coercition et de sanction à un organisme de surveillance indépendant ainsi qu'un droit de recours aux consommateurs. Un ensemble de principes devrait donc selon nous être élaboré puis être enchassé dans la loi afin d'en assurer le respect intégral. À défaut de donner à ces principes une force obligatoire et de prévoir des recours utiles, aux plans administratif, pénal et civil, l'ensemble des principes qui pourrait être adopté risque fort de n'être respecté que partiellement voir de ne pas l'être. Le déséquilibre des forces entre les institutions financières et les consommateurs impose que l'application des principes régissant la protection des consommateurs ne soit pas laissée à la discrétion des institutions financières ou que ces principes ne soient énoncés qu'à titre indicatif. Ce n'est qu'à cette condition qu'ils pourront servir de fondement efficace pour la protection des consommateurs de produits et services financiers.

Quels éléments devraient être intégrés à un ensemble de principes qui servirait de fondement pour la protection des consommateurs de produits et services financiers?

Quels éléments devraient être énoncés en regard de chaque principe afin que ces principes soient significatifs, mesurables et équitables pour les consommateurs et les institutions financières?

Les recommandations développées par Consumer International pour le G20 relativement à la protection des consommateurs de services financiers nous apparaissent un excellent point de départ afin de développer un ensemble de principes qui régiraient la protection des consommateurs de produits et services financiers. Ces principes ont fait l'objet d'une présentation dans un document daté de mars 2001 et intitulé *Des marchés sécurisés, équitables et compétitifs en matière de services financiers : recommandations au G20 pour améliorer la protection des consommateurs de services financiers*². Nous reproduisons ici ces recommandations, accompagnées de nos commentaires.

² *Op. cit.*, Note 1.

1. Conception et divulgation de l'information

Les consommateurs doivent recevoir des informations claires, suffisantes, fiables, comparables et opportunes sur les produits financiers. Le non-respect de ces critères doit entraîner la possible résiliation du contrat. Les contrats doivent clairement mentionner tous les frais dès le départ afin que les consommateurs puissent évaluer le coût du produit avant d'être obligés de payer. Les prestataires de services financiers doivent avoir la responsabilité d'évaluer la qualité et le caractère compréhensible des informations fournies, en plus des audits réalisés par les autorités de régulation nationales.

Des formats standard (par exemple des documents d'information clés) doivent être utilisés pour informer les consommateurs sur les produits financiers et leur permettre de comparer facilement les produits.

La clarté du langage, dans ces matières complexes, est un concept bien relatif. Le déficit de connaissances de base sur les différents aspects ou les différentes notions qui sont abordés dans les documents soumis par les institutions financières, déficit généralement assez important chez la grande majorité des consommateurs, fait en sorte que ce qui apparaîtra limpide chez un rédacteur spécialisé demeurera sibyllin pour la plupart des lecteurs. Les documents soumis aux consommateurs doivent à tout le moins être conçus de manière à ce que l'information utile et opportune soit mise en évidence et qu'elle soit présentée de façon à combiner brièvement les facettes informationnelles et didactiques nécessaires à la compréhension par le consommateur.

Le fait d'imposer aux institutions financières des modèles de documents uniformisés pour les différents produits et services disponibles pourrait certes aider les consommateurs à comparer ces produits et services, entre institutions, mais aussi dans une même institution. En autant que les documents soient conçus en ce sens, ils seraient aussi susceptibles d'aider le consommateur à comprendre le sens et la portée des dispositions importantes des contrats et de voir en un seul coup d'œil les variables ou les différences qui peuvent exister, par exemple, entre des produits comparables offerts par des institutions différentes, ou entre deux produits qui apparaîtraient à première vue semblables. Plusieurs des recherches effectuées par UC³ nous ont d'ailleurs amenés à mesurer les problèmes de compréhension par les consommateurs des documents en matière financière et à recommander que l'information soit fournie par l'entremise de documents en format standard afin de rendre plus facile pour le consommateur, notamment, la comparaison entre les différents produits ou services offerts.

³ Voir par exemple : *Hypothèque inversée; pour un meilleur encadrement* (2007), *Information sur les produits financiers et clientèles vulnérables* (2010) et *Les prêts d'argent entre particuliers via des plateformes Internet : un service financier d'avenir?* (2010).

Toutes les études citées sont disponibles sur le site internet d'Union des consommateurs : Union des consommateurs, Montréal, Canada. [En ligne] <http://uniondesconsommateurs.ca/nos-comites/finances-personnelles/rapports-et-memoires/>

De la même façon, l'obligation de fournir au consommateur l'ensemble des frais liés à un produit lui permettrait de comparer entre eux les produits et les services et de mesurer l'impact financier du choix de l'un plutôt que d'un autre. Si les coûts totaux doivent être mis en évidence, il semblerait aussi utile que les frais fixes dans le cadre de certains contrats de produits ou de services financiers soient présentés en bloc, de façon uniformisée, et que les variables possibles soient elles aussi présentées, à part, de façon uniformisée, pour que le consommateur puisse comparer, d'une institution à l'autre, les prix de produits et de services comparables aussi bien que le coût des options ou des variables possibles sur le contrat de base.

La Loi sur la protection du consommateur prévoit déjà, pour les contrats dont la forme est prescrite par la Loi, un droit de résilier ou, dans certains cas, de faire rescinder le contrat en cas de manquement à une condition de forme⁴. Si le gouvernement fédéral impose des conditions de forme en matière de contrats de produits ou de service financiers, un tel recours devrait aussi être prévu en faveur des consommateurs.

2. Contrats, frais et pratiques

De nombreux produits financiers sont devenus si complexes que les consommateurs, les autorités de régulation et les prestataires de services financiers eux-mêmes ne peuvent les comprendre. Cette complexité doit être gérée et, si nécessaire, les produits trop complexes doivent être retirés du marché. Les autorités de régulation doivent introduire une exigence de compréhensibilité et interdire les produits qui ne s'y conforment pas, elles doivent exiger des produits financiers simples standard et les principaux produits doivent respecter des normes minimum de protection des consommateurs.

Les conflits d'intérêt dans la fourniture de conseils et la vente de services financiers doivent être réglés. Ainsi, le conseil financier aux consommateurs doit être une activité distincte de la rémunération basée sur les ventes. De plus, une protection contre les méthodes de commercialisation inappropriées doit être assurée.

Les pratiques suivantes doivent permettre d'annuler un contrat :

- *La non-obtention du consentement éclairé du consommateur*
- *Des frais et des coûts inéquitables ou déraisonnables facturés au consommateur et inclus dans les contrats de produits financiers*
- *Des clauses de contrat de produits financiers entraînant la renonciation, par le consommateur, aux principales protections du consommateur*
- *La vente de services financiers non adaptés au consommateur.*

⁴ Loi sur la protection du consommateur, L.R.Q. c-40.1, art. 270.

Les produits financiers se complexifient. La conception qu'ont les consommateurs de certains produits, les hypothèques parapluies ou les hypothèques inversées par exemple, est si obscure que malgré une exigence de compréhensibilité, d'autres mesures sont inévitablement nécessaires. À défaut de retirer ces produits du marché, puisqu'ils peuvent être utiles et désirés en toute connaissance de cause par une minorité de consommateurs, une protection contre les méthodes de commercialisation inappropriées doit être assurée. Celle-ci pourrait par exemple prendre la forme d'une obligation, comme condition préalable à la conclusion d'un contrat pour certains produits particulièrement complexes, de consulter un conseiller financier impartial.

L'obligation pourrait être imposée aux institutions financières, en premier lieu, de maintenir l'offre des produits financiers simples standard, de proposer d'abord ces produits simples aux consommateurs, et de ne proposer des produits plus complexes qu'à la demande du consommateur ou si seuls les produits plus complexes répondent aux besoins réels des consommateurs, et dans la seule limite de ces besoins.

Une recherche d'UC s'est penchée plus précisément sur les conflits d'intérêts potentiels ou apparents que peut entraîner le mode de rémunération de ceux qui offrent des produits ou services financiers. Les conclusions de notre recherche nous ont amenés à recommander, outre une obligation d'information plus contraignante, une garantie d'indépendance des professionnels qui offrent aux consommateurs des conseils en matière financière, ainsi que l'imposition d'une obligation de type fiduciaire qui serait de nature à pallier le déséquilibre d'information entre celui qui offre et celui qui reçoit les services ou se procure un produit financier⁵.

Comme nous le mentionnions précédemment, nous appuyons l'idée de recours en annulation par les consommateurs en cas de manquement aux obligations strictes que prévoiraient les principes de protection du consommateur.

La Loi sur la protection du consommateur prévoit que la dérogation par voie de convention et la renonciation par le consommateur aux droits que lui confère la Loi⁶ sont interdites et sans effet. Afin d'assurer que les principes de protection du consommateur ne font l'objet daucun contournement, le Code prévu devrait lui aussi déclarer nulles et sans effets toutes tentatives en ce sens.

⁵ **Consommateurs à revenus modeste et gestion financière : vers qui se tourner?** (2013)

L'étude est disponible sur le site internet d'Union des consommateurs : Union des consommateurs, Montréal, Canada. [En ligne] <http://uniondesconsommateurs.ca/nos-comites/finances-personnelles/rapports-et-memoires/>

⁶ Loi sur la protection du consommateur, L.R.Q. c-40.1, art. 261 et 262.

3. Structure et fonctions des organismes nationaux de protection des consommateurs de services financiers

Selon les Principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur, tous les gouvernements ont la responsabilité de protéger et de promouvoir les droits des consommateurs⁷. Chaque gouvernement doit créer un organisme national ayant pour objectif réglementaire explicite de protéger les consommateurs et disposant de l'autorité complète d'enquêter, de faire cesser et de remédier aux violations des lois de protection des consommateurs, y compris, le cas échéant, du droit de qualifier des pratiques ou des produits spécifiques d'inéquitables, de trompeurs ou d'autrement illégaux.

Cet organisme aurait un véritable pouvoir réglementaire sur toutes les institutions, produits et prestataires financiers et, en réponse à une non-conformité grave aux règles de protection des consommateurs, il aurait le pouvoir de supprimer la licence d'une institution ou, en réponse à des abus moins graves, d'imposer des pénalités suffisantes pour décourager la récidive. Il disposerait de fonds et de ressources suffisantes pour mener les tâches qui lui seraient assignées.

Cet organisme serait indépendant de l'industrie, libre de tout conflit d'intérêt et se composerait de membres connaissant l'industrie et les questions de consommation. Il serait transparent et communiquerait clairement sur les actions entreprises contre des pratiques et des produits spécifiques ou des publicités financières mensongères. Il devrait avoir des liens solides avec d'autres organismes de protection des consommateurs (notamment des représentants de consommateurs) afin de veiller à ce que les expériences et les expertises en matière de protection des consommateurs soient partagées. Les représentants des intérêts des consommateurs seraient intégrés aux instances de gouvernance du secteur au niveau national.

Union des consommateurs abonde dans le même sens. Les pouvoirs conférés à l'ACFC pourraient être étendus dans le sens prévu par cette recommandation et des directives claires données à l'organisme pour qu'il exerce tous les pouvoirs dont il dispose. Cet organisme indépendant de l'industrie, libre de tout conflit d'intérêt, devrait exercer de véritables pouvoirs réglementaires sur toutes les institutions qui proposent des produits ou services financiers et qui seraient visées par ce Code. Cet organisme devrait disposer du pouvoir de suspendre ou de supprimer des licences et imposer systématiquement des pénalités suffisamment élevées pour avoir l'effet dissuasif nécessaire. Si certaines tâches ne sont actuellement pas dans le mandat de l'ACFC, qualifier des pratiques ou des produits spécifiques d'inéquitables, de trompeurs ou d'autrement illégaux par exemple, ces tâches doivent être ajoutées à son mandat. Les ressources nécessaires à l'accomplissement de ce mandat essentiel devraient bien entendu être octroyées à l'organisme.

⁷ Principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur, adoptés en 1985, étendus en 1999, de nouveau adoptés dans la décision 54/449 de l'Assemblée générale, ONU 2003.

4. Systèmes de résolution et de réparation des litiges

L'accès aux systèmes de résolution et de réparation des litiges est l'un des huit droits des consommateurs. Pourtant, il existe encore un risque important que de tels systèmes soient submergés par le nombre de plaintes liées aux services financiers. Cela montre qu'il est important d'éviter les plaintes en introduisant en amont une protection efficace des consommateurs.

Les gouvernements doivent veiller à ce que les consommateurs aient accès à des procédures de réparation adéquates, « rapides, équitables, peu onéreuses et d'utilisation facile⁸ ». Dans l'idéal, un dispositif de réparation clairement identifiable devrait exister dans chaque secteur. Les consommateurs devraient être informés de manière proactive de l'existence d'un tel système. Les gouvernements devraient également fournir des mécanismes de réparation collective, afin de réduire le nombre de procédures individuelles.

Les résultats de ces procédures de réparation devraient être synthétisés et communiqués aux autorités de régulation afin de servir à la réglementation future.

Actuellement, les systèmes de traitement des plaintes des institutions financières sont mal connus des consommateurs et de nombreux ajustements doivent leur être apportés tel que le mentionnait déjà en 2009 notre étude *Le traitement des plaintes dans le secteur financier : accessibilité pour les consommateurs*⁹. Les recours dans le domaine des assurances ne sont pas moins problématiques, comme le relève une autre étude que nous avons effectuée, en 2010, *L'efficacité des recours en matière d'assurance de personnes*¹⁰.

L'encadrement réglementaire par le fédéral devrait dans tous les cas veiller à mettre en place, et ce, sans mettre de barrières aux recours civils disponibles dans les provinces, des procédures par l'entremise desquelles, individuellement ou collectivement, les consommateurs peuvent obtenir réparation.

Les problèmes d'accès à la justice étant fort nombreux et les voies « rapides, équitables, peu onéreuses et d'utilisation facile » qui sont à la disposition du consommateur qui désire obtenir réparation ou qui recherche un règlement judiciaire d'un litige relevant plutôt de l'utopie que de la réalité, le gouvernement fédéral devrait veiller à collaborer avec les provinces afin que soit mis en place des tribunaux spécialisés auxquels seraient confiés les litiges en consommation.

⁸ Principes directeurs de l'ONU, *op. cit.*, note 7, art. 32.

⁹ **Le traitement des plaintes dans le secteur financier : accessibilité pour les consommateurs** (2009). L'étude est disponible sur le site internet d'Union des consommateurs : Union des consommateurs, Montréal, Canada. [En ligne] <http://uniondesconsommateurs.ca/nos-comites/finances-personnelles/rapports-et-memoires/>

¹⁰ **L'efficacité des recours en matière d'assurance de personnes** (2010) L'étude est disponible sur le site internet d'Union des consommateurs : Union des consommateurs, Montréal, Canada. [En ligne] <http://uniondesconsommateurs.ca/nos-comites/finances-personnelles/rapports-et-memoires/>

5. **Encourager la concurrence dans les services financiers**

La crise financière a entraîné une importante réduction de la concurrence dans le secteur des services financiers, lequel souffrait déjà d'un niveau élevé de concentration du marché. La concurrence est une question de consommation cruciale et CI recommande vivement au G20 d'agir pour encourager la concurrence en tant que moyen d'améliorer la protection des consommateurs de services financiers.

Le G20 doit reconnaître qu'autoriser le non-respect du droit de la concurrence pour assurer la stabilité financière est contre-productif, car cela se traduit par la création d'institutions encore plus grandes et augmente la probabilité que les contribuables doivent en faire les frais à l'avenir ; en outre, les mesures prises pour soutenir les institutions financières qui sont « too big to fail » (trop grosses pour faire faillite) ont entraîné d'importantes distorsions de concurrence.

Il faut par conséquent encourager les pays membres à mener des enquêtes indépendantes sur la concurrence concernant l'augmentation de la concentration et la réduction de la concurrence provoquées par la crise financière, et à recommander que les gouvernements nationaux effectuent des « enquêtes d'intérêt général » sur la cession de leurs participations dans le secteur bancaire. Cela doit inclure des objectifs spécifiques permettant de renforcer la concurrence après cession des participations, afin d'inverser en partie cette augmentation des concentrations.

En outre, afin d'encourager les nouveaux venus, les gouvernements et autorités de régulation doivent prendre des mesures, telles que celles relatives à la possibilité de comparer les produits, de transférer des numéros de compte et d'autres mesures indiquées dans le rapport, pour faciliter le changement de compte pour les consommateurs.

Il existe effectivement au Canada un problème de concurrence dans le domaine bancaire. Les barrières auxquelles se heurtent les consommateurs qui souhaitent changer d'institution financière sont nombreuses. Nous sommes loin de croire que la concurrence constitue une panacée ou qu'un marché financier qui serait concurrentiel veillera miraculeusement à une protection adéquate des consommateurs. Une saine concurrence demeure toutefois, comme le reconnaît CI, un moyen d'améliorer telle protection.

Il n'en demeure pas moins que, sur certaines questions plus spécifiques, comme celle qui concerne la possibilité pour les consommateurs d'effectuer des choix éclairés entre les institutions financières et leur capacité de changer d'institution, l'intervention réglementaire pourrait faire en sorte que certaines manifestations du manque de concurrence pourraient être palliées et que des améliorations pourraient être apportées au marché, comme le soulait déjà en 2007 notre étude *Les barrières au changement d'institution financière (2007)*¹¹.

¹¹ *Les barrières au changement d'institution financière (2007)*

6. Mesures encourageant la stabilité et la sécurité des dépôts et investissements des consommateurs

La crise financière a souligné de façon spectaculaire à quel point les nouvelles pratiques bancaires exposent les consommateurs à dénormes risques. Au lieu de gérer ces risques, la structure et les pratiques du secteur des services financiers n'ont fait que les amplifier au point que le secteur a failli s'effondrer.

Les dirigeants du G20 doivent convenir d'utiliser un système de contrôle afin de réduire les activités à risque au lieu d'empêcher les consommateurs et les entreprises d'accéder au crédit. Ces mesures doivent s'accompagner d'un recours aux structures de holding pure pour empêcher directement la contagion et le risque de contrepartie, notamment pour maintenir la distinction entre la banque d'investissement et la banque de détail, et ainsi réduire le risque de contamination croisée, grâce à la séparation des opérations. La rédaction d'un testament doit devenir obligatoire et prévoir des provisions sur le traitement des consommateurs, afin que les institutions financières qui feraient faillite ne provoquent pas de dommages catastrophiques pour les consommateurs ou l'économie.

Les agences de notation doivent être tenues responsables de la validité de leurs analyses et rendre des comptes aux superviseurs prudentiels.

Une transparence et une responsabilité accrues dans les transactions financières contribueraient également à réduire le risque. Les actions doivent inclure le développement de systèmes d'évaluation de la capacité des consommateurs à honorer leurs engagements financiers, la fourniture aux consommateurs d'un accès aux données sur les risques de chaque prestataire de services financiers et la garantie que les prêteurs soient tenus responsables des pratiques de l'octroyeur de crédit originel.

Des dispositifs de protection des dépôts doivent couvrir chaque marque distincte et assurer une transition en douceur des principaux services bancaires, en maintenant l'accès des consommateurs aux dépôts utilisés dans le cadre de la banque transactionnelle. Tout paiement issu du dispositif de protection des dépôts versés dans un compte d'épargne doit être effectué dans les sept jours. Il est également nécessaire de prendre des mesures offrant une couverture souple des soldes élevés temporaires.

Enfin, les procédures collectives pour insolvençabilité doivent être réformées afin que le classement des créanciers soit modifié et que les déposants soient placés au premier rang.

7. Accès aux services financiers de base et rôle des nouvelles formes de service

L'accès universel à des services financiers de base gratuits ou abordables doit constituer un objectif spécifique des politiques gouvernementales sur les services financiers. Les nouvelles innovations et technologies permettent déjà de réaliser de grandes avancées en la matière, en facilitant l'accès mais posent de nouveaux défis au regard de la protection des consommateurs. Les gouvernements doivent chercher à encourager l'innovation en termes de méthodes d'inclusion bancaire sûres, efficaces et peu onéreuses, tout en soutenant le développement de la protection des consommateurs.

Concernant l'importante question des transferts de fonds, le G20 doit appuyer le développement des Principes généraux sur les transferts de fonds (2007) en vue d'introduire une approche davantage centrée sur le client, avec comme objectif premier la protection des consommateurs.

Union des consommateurs constate que les services bancaires de base à frais modiques qui sont actuellement offerts aux ménages canadiens ne sont pas adaptés aux besoins des ménages. La législation devrait être revue afin que les forfaits bancaires de base comprennent par défaut un éventail de services qui réponde mieux aux besoins d'un ménage moyen, et que ces services, incluant un nombre de transactions raisonnable, puisse être accessible sans frais.

D'autres problèmes relatifs aux services financiers de base se manifestent de façon de plus en plus marquée, notamment les divers frais de services imposés par les institutions financières, dont les montants augmentent sans cesse. Ici encore, la concurrence ne semble pas faire son œuvre; le gouvernement devrait en priorité examiner cette question.

Du fait de notre clientèle, principale composée de ménages à faible revenu, nous sommes aussi particulièrement sensibilisés au problème que constitue la difficulté d'obtenir du crédit de faible montant autrement que par le recours aux cartes de crédit. L'accès aux petits prêts est clairement déficient au pays, comme le signale notre étude de 2009, *Petits prêts aux consommateurs: quelles solutions?*¹². Les institutions financières ne semblent pas se préoccuper de la situation, une intervention réglementaire sera vraisemblablement nécessaire pour que ce type de produits et services soit à nouveau offert à une clientèle vulnérable.

¹² *Petits prêts aux consommateurs : quelles solutions?* (2009)

L'étude est disponible sur le site internet d'Union des consommateurs : Union des consommateurs, Montréal, Canada. [En ligne] <http://uniondesconsommateurs.ca/nos-comites/finances-personnelles/rapports-et-memoires/>

Observations d'Union des consommateurs sur le document de consultation :
CADRE DE PROTECTION DES CONSOMMATEURS DE PRODUITS ET SERVICES FINANCIERS DU CANADA

Les nouvelles innovations et technologies qui ont permis l'apparition de nouveaux modes de paiement ont également faire ressortir les lacunes réglementaires dans le domaine des paiements. Nous avons proposé en 2011 des pistes de solution dans notre étude *Nouveaux modes de paiement : le Canada est-il prêt?*¹³ et nous avons, dans une étude réalisée en 2010, *Les prêts d'argent entre particuliers via des plateformes Internet : un service financier d'avenir?*¹⁴ analysé l'apparition de nouvelles formes de prêt, soulignant les avantages mais aussi les risques que présentent ces nouveaux produits s'ils ne sont pas encadrés adéquatement, compte tenu toutefois de leurs particularités.

Le gouvernement canadien devrait s'inspirer des principes élaborés par CI, qui proposent des voies pour s'attaquer de façon équilibrée à des problématiques bien réelles du point de vue de la protection du consommateur et qui soulignent l'importance d'un encadrement qui ne soit pas laissé aux mains de l'industrie. Les problèmes qui se multiplient en matière de produits et de services financiers, du point de vue des droits et des protections accordés aux consommateurs, montre bien les failles et les échecs d'une approche basée essentiellement sur l'autoréglementation et le simple accompagnement par les organes gouvernementaux. Il revient à l'État de prendre les moyens contraignants nécessaires pour atteindre les objectifs de politique publique qui relèvent de sa responsabilité.

¹³ ***Nouveaux modes de paiement : le Canada est-il prêt?*** (2011)

L'étude est disponible sur le site internet d'Union des consommateurs : Union des consommateurs, Montréal, Canada. [En ligne] <http://uniondesconsommateurs.ca/nos-comites/finances-personnelles/rapports-et-memoires/>

¹⁴ ***Les prêts d'argent entre particuliers via des plateformes Internet : un service financier d'avenir?*** (2010).

L'étude est disponible sur le site internet d'Union des consommateurs : Union des consommateurs, Montréal, Canada. [En ligne] <http://uniondesconsommateurs.ca/nos-comites/finances-personnelles/rapports-et-memoires/>

Améliorations pouvant être apportées au cadre actuel

a) Prendre en compte des besoins des aînés et des Canadiens vulnérables

À quelles difficultés particulières les personnes vulnérables sont-elles confrontées?

Comment le code de protection des consommateurs devrait-il aborder ces difficultés?

Un nombre toujours croissant de produits financiers est offert aux consommateurs, mais les consommateurs restent, semble-t-il, peu ou mal informés sur leur utilisation optimale. Le Rapport sur les tendances en consommation, un document de recherche du Bureau de la consommation, mentionne qu'il devient urgent de trouver des moyens efficaces pour que les personnes qui sont peu instruites ou qui ont un niveau de littératie peu élevé puissent facilement s'informer.

Or, l'éducation à la consommation cherche à donner aux consommateurs le pouvoir de prendre de meilleures décisions et de tirer le meilleur parti du marché, de sorte qu'offre et demande puissent se rencontrer à armes égales. Ce type d'intervention, qui vise le consommateur, présente pour les gouvernements l'avantage de ne pas nécessiter un surcroit de réglementation, qui imposerait des contraintes trop sévères aux entreprises.

Par ailleurs, la problématique de l'éducation à la consommation repose plutôt, au contraire, sur le postulat d'un manque d'information chez le consommateur et d'un déficit de sa capacité à faire spontanément les bons choix en situation de marché. Cette affirmation est vraie tant pour les personnes vulnérables que pour les Canadiens en général. En effet, le monde de la finance, des paiements, des services financiers est extrêmement complexe ; jamais, la majorité des Canadiens, vulnérables ou non, ne sera en mesure de connaître suffisamment le domaine pour s'y retrouver sans danger.

Si la littératie financière présente des avantages évidents pour ce qui est de la responsabilisation des consommateurs et du développement de leur capacité de faire des choix plus éclairés, le fait de croire que l'augmentation du niveau de littératie parviendra à rétablir quelque équilibre entre les consommateurs et l'industrie relève au mieux de l'utopie, et au pire du dogmatisme.

Tout en reconnaissant que certaines clientèles présentent des vulnérabilités particulières, nous sommes d'avis que le niveau de littératie générale est encore trop faible pour que les responsables de l'éducation financière des consommateurs puissent aborder dès maintenant les problématiques particulières liées à certaines vulnérabilités spécifiques. Un code de protection des consommateurs bien conçu et un organisme de surveillance bien armé devraient vraisemblablement parvenir à pallier les problèmes les plus criants, couvrant ainsi les clientèles vulnérables dans un effort qui viserait l'ensemble des consommateurs. Si, par exemple, un devoir de fiduciaire était imposé aux agents des institutions financières qui traitent avec les consommateurs, la prise en compte des vulnérabilités particulières des clients devrait

naturellement faire partie des préoccupations de ces institutions. Le défaut d'en tenir compte pourrait pas ailleurs entraîner des sanctions plus sévères encore.

Les besoins en littératie financière de la population générale sont à notre avis trop grands pour que les organismes qui sont chargés de tenter de remédier à ces problèmes concentrent ou devient une partie de leurs ressources, qui seront toujours limitées, au profit de problématiques trop particulières liées à des clientèles ciblées.

Ainsi, le code de protection des consommateurs ou tout autre instrument qui sera utilisé pour encadrer le secteur des produits et services financiers ne devrait pas, selon nous, s'attarder spécifiquement aux difficultés particulières de clientèles plus vulnérables. Au contraire, l'encadrement devrait faire en sorte que tout consommateur canadien, vulnérable ou non, soit suffisamment protégé, que les difficultés particulières auxquelles n'importe quel Canadien pourrait être confronté soient minimisées au maximum par l'encadrement qui sera mis en place.

b) Responsabilité des institutions financières envers les consommateurs

Serait-il utile que la législation précise une norme globale de responsabilité des institutions financières envers les consommateurs et, dans l'affirmative, à quel niveau d'attention les consommateurs devraient-ils s'attendre des institutions financières?

Comment cette norme devrait-elle être administrée et appliquée?

Comment les pratiques commerciales des institutions financières devraient-elles être évaluées pour veiller à ce qu'elles s'acquittent de leurs responsabilités envers les consommateurs?

À ceux qui proposent une plus grande responsabilisation des institutions financières, on répond fréquemment que le consommateur a toujours la possibilité de dire non aux différentes offres des institutions financières, et ce, malgré les pressions sociales, l'environnement, les besoins de chacun des membres du ménage, etc. Or, le consommateur possède-t-il toujours l'information nécessaire à la prise de décision libre et éclairée? Est-il, au moment où il a besoin de produits ou de services financiers, en mesure de poser les questions pertinentes, de mesurer l'importance relative des différentes questions qui se posent?

Nous sommes d'avis que la partie qui dispose du plus grand degré de connaissances et à laquelle la transaction apporte le plus grand avantage économique devrait aussi être celle qui assume les plus grands niveaux de responsabilité et de risque. Les conseillers et autres représentants avec lesquels sont en contact les consommateurs disposent de plus d'un pouvoir d'influence certain : c'est parce qu'ils sont dans le milieu, qu'ils sont jusqu'à un certain point, les spécialistes que les consommateurs s'adressent à eux. Le degré de confiance que les consommateurs accordent aux représentants des institutions financières les placent immanquablement dans une position de vulnérabilité. Pour cette raison, les conseillers et autres représentants des institutions financières devraient se voir imposer un devoir proche de celui du fiduciaire : tous les conseils qu'ils donnent, tous les produits qu'ils offrent devraient, sans

exception, être ceux qui vont dans le meilleur intérêt du consommateur plutôt que de celui de l'institution financière.

La norme globale de responsabilité des institutions financières envers les consommateurs pourrait être administrée par un organisme externe, l'Agence de la consommation en matière financière du Canada (ACFC), par exemple, qui devrait disposer de vastes pouvoirs coercitifs et punitifs et avoir des directives claires lui enjoignant d'utiliser ces pouvoirs. Outre les pouvoirs d'enquête propres à l'organisme, dont l'usage devrait être systématisé, l'Agence, dans un souci constant de surveillance, devrait d'une part faire savoir aux consommateurs que tous les problèmes qu'ils rencontrent avec des institutions financières devraient lui être rapportés, et d'autre part étudier attentivement ces plaintes en vue de tenter de déceler tout problème lié au non-respect de la réglementation mais aussi tout problème systémique qui indiquerait que l'encadrement réglementaire présente des failles, en vue de rapporter ces failles et de faire au gouvernement les recommandations qui s'imposent afin de tenter de les corriger.

c) Pouvoirs des organismes de supervision en matière de reddition de comptes et d'application de la loi

De quels outils et pouvoirs l'ACFC devra-t-elle disposer pour superviser et mettre en application efficacement un cadre de protection des consommateurs de produits et services financiers axé sur des principes?

Les consommateurs devraient-ils disposer d'autres recours, autres que ceux offerts par l'ACFC, dans le contexte du cadre fédéral de protection des consommateurs?

Comme nous le mentionnions plus haut, l'ACFC, pour accomplir efficacement son mandat de protection des consommateurs, devrait d'une part disposer de tous les pouvoirs de surveillance, d'enquête et de sanctions adéquats, mais en outre, recevoir des instructions et des directives claires sur la manière d'utiliser au maximum ces pouvoirs pour assurer une meilleure protection des consommateurs. Les principes à adopter, puisqu'ils doivent viser une protection maximale des consommateurs, devront recevoir une interprétation large, toujours en faveur du consommateur, et servir de base à des actions concrètes visant à garantir leur respect. Le temps des incitatifs doux est passé. En effet, le besoin de l'adoption de tels principes découle de la constatation que les institutions financières, sans un incitatif très sérieux et des risques de sanctions sévères, n'agiront pas de manière à assurer une protection adéquate des droits des consommateurs. L'adoption de principes de protection des consommateurs doit signaler une nouvelle priorité et servir de tremplin pour des actions concrètes et efficaces.

Attendu que le déséquilibre des forces entre les institutions financières et les consommateurs est énorme, ces derniers doivent pouvoir utiliser efficacement tout outil qui est mis à leur disposition. À cet égard, les lois provinciales de protection des consommateurs, qui garantissent certains droits en matière contractuelle et gèrent certaines pratiques commerciales, doivent rester accessibles et les recours que prévoient ces lois provinciales doivent rester ouverts aux consommateurs.

d) Innovation

Comment le cadre de protection des consommateurs devrait-il tenir compte des technologies et des produits financiers émergents?

Le survol de la législation canadienne nous amène à constater qu'aucun cadre n'a été mis en place pour contrôler de manière spécifique l'arrivée sur le marché et l'implantation de nouveaux modes de paiement. Si certains des nouveaux modes de paiement qui sont entrés sur le marché au cours des dernières années font en fait appel à des modes de paiement traditionnels auxquels sont greffées de nouvelles technologies et que, dans ces cas, les encadrements en vigueur pour les modes de paiement traditionnels s'appliquent également, les risques spécifiques que pourrait représenter la nouvelle technologie ne font pour leur part l'objet d'aucun contrôle ou d'aucune surveillance. Or, certains modes de paiement traditionnels (les cartes de débit notamment) ne sont déjà pas convenablement encadrés. Lorsque les modes de paiement sont réellement nouveaux, les encadrements ne sont pas clairs, voire inexistant.

Une réglementation-cadre devrait donc être mise en place par le gouvernement fédéral afin d'assurer que des règles adéquates et équivalentes s'appliquent à l'ensemble des différents modes de paiement, en veillant à ce que les principes soient énoncés de façon suffisamment large et technologiquement neutres pour que tous les nouveaux produits financiers émergents soient visés dès leur entrée sur le marché. Aussi, les contenus normatifs des règles de pratiques qui touchent directement ou indirectement les consommateurs ou les relations entre les acteurs du système de paiement et les consommateurs devraient être intégrés à la réglementation.

e) Communication de renseignements sur les produits et les services financiers

De quels renseignements clés les consommateurs ont-ils besoin et comment ces renseignements pourraient-ils être présentés le plus efficacement possible pour que les consommateurs puissent prendre des décisions financières éclairées?

Existe-t-il des circonstances ou des produits particuliers par rapport auxquels les renseignements communiqués ne suffisent pas à fournir aux consommateurs les renseignements requis pour prendre des décisions financières responsables? Quelles améliorations peuvent être apportées aux renseignements communiqués pour fournir aux Canadiens les renseignements dont ils ont besoin pour prendre des décisions financières responsables?

La complexité du domaine des produits et services financiers tient d'une part à la conception de ces produits et services et, d'autre part, à la multiplication des protections et des avantages que se garantissent par voie contractuelle les institutions qui les proposent aux consommateurs. Cela ne devrait pas occulter la complexité des besoins, des attentes et des situations particulières des consommateurs qui sont à la recherche de tels produits ou services. Cette

complexité fait en sorte que, au-delà des banalités et des évidences, la réponse universelle à la question « De quels renseignements clés les consommateurs ont-ils besoin» risque fort d'être impossible à cerner. La responsabilisation des institutions financières devrait aussi, à notre avis, passer par là. Un devoir de fiduciaire devrait imposer aux institutions financières qui offrent un produit ou un service de vérifier de quels renseignements un consommateur donné aura besoin pour prendre la meilleure décision possible, selon le contexte, selon ses moyens, ses capacités, son environnement, etc. Il importe de garder à l'esprit que, peu importe la quantité et le type de renseignements qui sera donné au consommateur, ce dernier ne pourra jamais être suffisamment informé pour être à même de mesurer l'ensemble des répercussions des décisions qu'il prendra, et le déséquilibre informationnel jouera toujours en sa défaveur. Outre le problème de compréhension proprement dit des concepts et de leur interaction, la question d'assimilation à l'intérieur d'un délai très court d'un lot de renseignements, alors que ce qui motive la recherche d'un produit ou d'un service porte déjà souvent une charge d'anxiété susceptible de nuire à la concentration et à la réceptivité sont des facteurs sur lesquels il est pratiquement impossible d'agir.

Les circonstances dans lesquelles il serait possible d'informer suffisamment le consommateur pour qu'il puisse prendre des décisions financières responsables sans risque de répercussion négative dans l'avenir qu'il n'aurait pas mesurée ou sans que le choix n'ait pas été optimal, pour une raison ou pour une autre, sont rarissimes et donc, un encadrement strict et serré est incontournable en toutes circonstances. Cela ne signifie pas pour autant que les consommateurs ne doivent pas être informés. Les consommateurs ont besoin de tous les renseignements disponibles sur les produits et services financiers et non de quelques renseignements uniquement.

Au plan des renseignements à fournir aux consommateurs, on peut quand même trouver des exemples, non exhaustifs, d'améliorations possibles.

Concernant les droits des consommateurs face à leur institution financière, il est primordial que les consommateurs connaissent leurs droits et disposent des possibilités de les faire valoir s'ils se sentent lésés. Ainsi, les institutions financières et l'ensemble des organismes qui répondent aux plaintes formulées par les consommateurs à l'encontre de leur institution financière devraient, afin d'améliorer l'accessibilité et l'efficacité des services de traitement des plaintes, être contraints de bien publiciser les procédures de traitement des plaintes, de faire en sorte qu'il soit facile pour les consommateurs de se prévaloir du programme, de se soumettre à un examen périodique et une surveillance des procédures, d'offrir sans tarder des réponses aux plaintes, d'établir une communication continue avec les consommateurs tout au long de la démarche et prévoir des délais pour chaque étape de la démarche et d'informer leurs clients de ces délais.

Autre exemple : les encadrements applicables et les risques inhérents à l'utilisation des différents modes de paiement devraient être clairement divulgués au consommateur au moment où il adhère à ce mode de paiement. Le gouvernement devrait imposer aux entreprises, institutions financières ou autres, une transparence totale relativement aux coûts liés à l'utilisation d'un mode de paiement. Cette obligation d'information particulière devrait d'ailleurs s'appliquer à tous les produits financiers.

Observations d'Union des consommateurs sur le document de consultation :
CADRE DE PROTECTION DES CONSOMMATEURS DE PRODUITS ET SERVICES FINANCIERS DU CANADA

Les nouveaux produits de crédit tels que les marges de crédit hypothécaires et les hypothèques inversées devraient également faire l'objet d'un encadrement strict quant à l'information qui doit être divulguée au consommateur. En effet, il s'agit de produits complexes qui peuvent présenter des dangers réels pour les consommateurs et la loi devrait encadrer strictement les fournisseurs de ces types de produits pour leur imposer de dévoiler clairement ces risques.

Les institutions financières devraient aussi avoir l'obligation de divulguer les renseignements pertinents relativement aux coûts et aux procédures des changements d'institution financière, en lien avec les produits qu'acquiert le consommateur ou avec les options qui lui sont proposées. Si le secteur des services et produits financiers est, en théorie, un marché concurrentiel, il reste en effet que de nombreuses barrières se posent devant les consommateurs qui souhaitent changer d'institution financière. Ainsi, il serait bon que le gouvernement intervienne afin d'assurer que les consommateurs sont en mesure de profiter pleinement de la concurrence et qu'ils sont libres de changer de fournisseur sans que soient mises sur leur chemin des barrières exorbitantes ou injustifiées. Actuellement, aucune législation ou réglementation ne sont prévues afin de diminuer le nombre ou l'ampleur des barrières au changement d'institution financière ou de forcer les institutions à le faire. Le gouvernement devrait intervenir afin d'obliger les institutions financières à dévoiler à leurs nouveaux clients, en fonction des services choisis, l'ensemble des frais qui leur seraient imposés au moment de quitter l'établissement financier. L'obligation de divulgation des coûts de sortie devrait s'appliquer aussi pour tout nouveau service qui serait offert à leurs clients. Aussi, le gouvernement devrait intervenir afin que les coûts de sortie imposés par les institutions financières lors d'un changement d'institution financière (coût de fermeture de compte, coût de transfert de REER, d'hypothèque, etc.) soient réglementés et que des coûts plafonds soient établis.

Il ne s'agit ici que de divers exemples qui n'ont pour seule fonction que d'illustrer l'importance d'encadrer rigoureusement un domaine toujours plus complexe et en évolution constante. En plus de prévoir un encadrement rigoureux, le gouvernement devrait entreprendre une collaboration plus étroite avec les groupes communautaires spécialisés en matière de budget et d'endettement, qui s'attardent notamment à informer et à sensibiliser les consommateurs relativement aux problématiques liées aux modes de paiement, aux différents produits financiers, aux services financiers, etc., et veiller à ce qu'ils disposent de ressources suffisantes pour mener à bien leur mission.

f) Accès aux services financiers

Quelles mesures le code peut-il prévoir pour assurer un accès raisonnable à des services bancaires de base pour tous les Canadiens?

Existe-t-il des exemples de situations où l'accès aux services financiers est difficile ou limité? Comment ces situations seraient-elles abordées dans le code pour les consommateurs?

Afin d'assurer un accès raisonnable à des services bancaires de base à tous les Canadiens, le gouvernement devrait légiférer afin d'assurer que des comptes bancaires sans frais soient offerts aux Canadiens, qui permettent d'effectuer sans frais un nombre de transactions suffisant pour combler les besoins d'un ménage moyen. Aussi, le gouvernement devrait assurer un contrôle des différents frais bancaires et s'assurer que tous les Canadiens puissent avoir un accès physique à un établissement bancaire, en encadrant davantage la fermeture de succursales par exemple.

g) Caractère exhaustif

Quels éléments devrait-on ajouter pour atteindre l'objectif de fournir un code exhaustif des consommateurs de produits et services financiers?

Si le code mis en place prend pour base l'ensemble des principes précédemment énumérés et que les règlements établis pour s'assurer du respect de ces principes sont suffisamment élaborés et complets, la première version du code devrait, en complétant les législations provinciales qui portent sur les aspects de droits civils et sur certains recours, couvrir l'ensemble des préoccupations de base qui sont actuellement liées à la protection du consommateur.

Poursuivre le dialogue grâce à la mobilisation

Le gouvernement devrait-il envisager des mécanismes d'amélioration de la participation des intervenants aux processus de réglementation, de supervision et de conformité liés à la protection des consommateurs?

Quelle serait la manière d'obtenir une participation optimale des consommateurs et des groupes de consommateurs à ces processus et quel rôle pourraient-ils jouer?

Une table permanente et paritaire (représentants des consommateurs, du gouvernement et de l'industrie) devrait être mise en place pour qu'y soit discutés les processus de réglementation, de supervision et de conformité liés à la protection des consommateurs de produits et services financiers. Les représentants des consommateurs devraient être rétribués pour leur participation à cette table et des ressources techniques devraient leur être allouées afin qu'ils puissent se préparer adéquatement et maîtriser les sujets qui seraient abordés aux différentes rencontres.