

Les consommateurs et les services financiers au Canada: des progrès inégaux

I- Introduction

A- Servir les consommateurs

Il y a dix ans, il était de bon ton chez plusieurs de nos banquiers de délaisser quelque peu les services traditionnels aux consommateurs pour se tourner plutôt vers les activités de gros en valeurs mobilières ou les services conseils en placement. On sent maintenant que le vent tourne un peu: les banques courtisent à nouveau les petits déposants et les petits emprunteurs en axant leur publicité sur la prolongation des heures d'ouverture des succursales ou en offrant du crédit à la consommation en abondance – sinon à l'excès.

C'est que les banquiers ont constaté trois phénomènes. D'abord, les activités reliés aux consommateurs sont peut-être moins spectaculairement rentables que peuvent parfois l'être d'autres créneaux, mais elles fournissent un rendement plus stable. Ensuite, elles peuvent jouer un rôle central dans toute l'activité économique en devenant les intermédiaires inévitables des paiements électroniques, et prélever leur écot sur chacun des milliards de paiements électroniques qui sont effectués chaque année au Canada. Pour cela cependant, les consommateurs doivent être leurs clients or, et c'est le dernier constat, même si beaucoup de ces consommateurs effectuent une part croissante de leurs opérations par divers canaux, la succursale demeure le passage obligé afin de recruter et fidéliser des clients.

Le marché de la consommation reprend donc une place centrale pour les banquiers. Malheureusement, cela ne signifie pas que leurs pratiques commerciales s'améliorent toujours autant qu'on pourrait le souhaiter. Il s'avère en effet que la concurrence ne garantit pas la qualité et l'abordabilité des services que requièrent (parfois vitalement) les consommateurs canadiens. Des interventions réglementaires s'avèrent par conséquent nécessaires pour faire en sorte que le marché fonctionne correctement.

La réforme des lois fédérales encadrant le secteur financier effectuée en 2001 comportait des initiatives innovatrices et elle a contribué à améliorer le fonctionnement du marché. De nombreux irritants n'ont cependant pas été traités à l'époque et d'autres sont apparus depuis. La présente consultation par le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce fournit donc une excellente occasion de faire le point à l'égard des améliorations que requiert encore le cadre réglementaire.

B- L'intervenante

Option consommateurs a été constituée en 1983. Il s'agit d'un organisme coopératif de défense et de promotion des droits des consommateurs qui agit principalement sur le territoire du Québec, mais qui s'intéresse à de nombreuses questions d'intérêt canadien.

Option consommateurs intervient activement et depuis plusieurs années dans le domaine des services financiers. Entre autres, elle a participé aux discussions qui ont mené à l'adoption de la nouvelle législation bancaire fédérale et, seule ou avec d'autres organismes, a comparu fréquemment devant des commissions parlementaires à Québec ou à Ottawa relativement à ces questions. Elle a publié au cours des dernières années une quinzaine d'études relatives à des questions aussi variées que la compétence des personnes offrant des conseils financiers, l'accès aux services bancaires de base, les modes électroniques de paiement, le traitement des plaintes dans le domaine financier ou l'évolution des réseaux de distribution des produits et services financiers, et notamment des succursales. Des membres de l'équipe d'Option consommateurs participent ou ont participé à de nombreux conseils et comités qui se penchent sur des questions liées à ce domaine¹.

Quotidiennement, Option consommateurs prête une attention particulière aux difficultés qu'éprouvent de nombreux consommateurs de services financiers. Les plaintes que nous recevons régulièrement témoignent abondamment de l'importance que revêtent les questions liées aux services financiers pour les consommateurs, puisque plus du quart (26%) des

¹ Entre autres, il convient de noter que la directrice de l'organisme siège au conseil d'administration de l'Office de protection du consommateur du Québec. Une autre personne rattachée à l'organisme siège ou a siégé au sein de plusieurs comités de travail de l'Association canadienne des paiements et il est membre depuis sa création du Conseil consultatif des usagers de l'Association, en plus d'avoir été membre du Comité consultatif sur le système de paiements constitué par le Secrétaire d'État (institutions financières) en 1996. D'autres personnes participent à la révision de codes de pratique dans le domaine des services financiers ou à des discussions dans le domaine des assurances. Le présent mémoire n'engage toutefois qu'Option consommateurs.

Mémoire présenté par Option consommateurs devant le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce à Ottawa, le 4 mai 2005.

quelques trois mille six cent quatre-vingt-cinq (3 685) plaintes² traitées en 2004 par notre service juridique étaient reliées à ce secteur. L'organisme fournit également des services de consultation budgétaire à des consommateurs éprouvant des problèmes sérieux d'endettement personnel.

Dans d'autres domaines, Option consommateurs se penche sur des questions telles que le droit de la concurrence, l'accès à la justice, la protection des renseignements personnels, le transport aérien et le tourisme, l'énergie ou les biotechnologies. Elle dessert directement près de 10 000 consommateurs par an, à qui elle vient en aide ou fournit de l'information reliée aux problèmes qu'ils éprouvent.

C- Le plan

Nous aborderons successivement sept (7) problématiques, dans l'ordre où elles sont le plus souvent susceptibles d'avoir un effet sur les consommateurs. Nous examinerons donc successivement:

- les questions reliées à la concurrence sur les marchés;
- les questions reliées à l'accessibilité des services de base;
- les questions reliées aux paiements, et notamment aux paiements électroniques;
- les questions reliées au crédit;
- les questions reliées aux modalités contractuelles;
- les questions reliées au traitement des plaintes et
- les questions reliées aux organismes d'encadrement.

Notons que l'absence de commentaires à l'égard de l'une ou l'autre dimension des relations entre consommateurs et institutions financières ne doit pas être interprétée comme équivalant à un constat de l'absence de défis particuliers dans ce domaine. Nos commentaires portent par ailleurs principalement sur les services de nature bancaire et sont orientés notamment par une préoccupation particulière à l'égard des consommateurs à faible revenu.

² Excluant les plaintes et demandes d'information reliées aux recours collectifs intentés par l'organisme, dont certains visent des institutions financières et ont trait à des pratiques reliées au crédit ou aux conséquences d'une panne informatique.

II- Nos observations

A- La concurrence sur les marchés

Option consommateurs a réalisé en 1998 une étude qui démontrait que les trois quarts des localités canadiennes étaient desservies par au plus deux institutions de dépôt et que, dans les grandes agglomérations urbaines, ces institutions avaient largement délaissé les quartiers à faible revenu³. Dans la région de Montréal, nous avons depuis observé à titre anecdotique le maintien de cette tendance à la diminution du nombre de succursales, notamment dans ces quartiers défavorisés; une enquête menée par le réseau CTV à l'automne 2004⁴ a par ailleurs permis de remettre à jour les données que nous avons colligées en 1998 à l'égard du grand Montréal et a confirmé la réduction de l'offre de service, qui se fait de moins en moins concurrentielle au plan local⁵.

Or c'est justement au niveau local que les consommateurs déterminent le plus souvent à quelle institution financière ils confieront leurs affaires. Selon un sondage réalisé par la maison CROP pour Option consommateurs en février 2000, des critères reliés à la qualité du service personnalisé et à la proximité d'un point de service sont respectivement invoqués par 43 et par 16% des consommateurs québécois lorsqu'il s'agit de choisir l'institution à laquelle ils confient leurs affaires bancaires courantes⁶. Il faut aussi garder à l'esprit que 17% des consommateurs canadiens préfèrent vivement éviter le recours aux nouvelles technologies en matière de services financiers et comptent donc largement sur la présence d'une succursale bancaire offrant le service au comptoir⁷.

³ St Amant, Jacques. *Les portes closes – l'état alarmant des réseaux des institutions financières canadiennes*. Montréal, Option consommateurs, 1998. 159 p. et appendices. Pp. 58-101.

⁴ *Bank Withdrawal*, CFCF News, 12 décembre 2004, dont on trouve la transcription au www.cfcf.ca/cfcf/news/on_assignment&id=597#597.

⁵ Selon l'enquête de CFCF, 28% des succursales sur l'île de Montréal ont fermé depuis 1997: *ibid.* Très peu de nouvelles succursales sont apparues par ailleurs. Il faut par ailleurs noter que plusieurs des «succursales» ouvertes par les banques canadiennes au cours des dernières années n'offrent qu'une gamme limitée de services et, en particulier, ne fournissent pas de services transactionnels au comptoir.

⁶ St Amant, Jacques. *Les nouveaux réseaux de distribution bancaire: divergences entre clients et fournisseurs*. Montréal, Option consommateurs, juin 2000. 95 p. et appendices. P. 72 et appendice 1.

⁷ Environics Research Group. *Focus Canada – The Pulse of Canadian Public Opinion. Statistical Tables 200404*. Ottawa, 2005. Q. 54 g, p. 83. La proportion de consommateurs allergiques à des technologies comme les guichets automatiques grimpe à 24% chez les gens de 60 ans et plus et à 27% chez les personnes n'ayant pas terminé leurs études secondaires.

Mémoire présenté par Option consommateurs devant le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce à Ottawa, le 4 mai 2005.

Les marchés locaux des services bancaires aux consommateurs, là où se joue souvent le choix d'un fournisseur sont donc en forte proportion assez peu concurrentiels, ce qui peut expliquer que les services aient décliné au point où de nombreux consommateurs préfèrent recourir à des fournisseurs non réglementés comme Insta-chèques, dont les services sont excessivement coûteux mais qui sont plus accessibles. Si certains créneaux, comme l'émission de cartes de crédit, font l'objet d'une rivalité plus vive, il faut quand même constater que de nombreux marchés de services – y compris celui de l'ouverture de compte, qui constitue la porte d'entrée – sont localement oligopolistiques, sinon monopolistiques. On se trouve là très loin du marché idéal postulé par la théorie économique néoclassique.

Cette situation serait bien sûr exacerbée par d'éventuelles fusions bancaires, dont nous voyons mal la nécessité. Ce n'est pas en effet que nos grandes banques soient particulièrement chétives: la revue Forbes classait récemment la Banque Royale du Canada au quatre-vingt-neuvième rang des *world's leading companies*; au plan de l'actif, elle arrive selon ce classement au trente-huitième rang des institutions financières dans le monde⁸. En tout, les cinq grandes banques canadiennes se classent sans difficulté parmi la soixantaine des plus grandes institutions financières principalement bancaires du monde⁹.

Au niveau nord-américain, la Banque Royale du Canada se classe maintenant au sixième rang des institutions de dépôt au plan de l'actif et les quatre autres grandes banques figurent aussi dans les douze premières: bref, les banques canadiennes raflent la moitié des douze premières places¹⁰. Par contre et pour qu'une institution bancaire canadienne accède au cénacle de la douzaine de méga-banques au niveau mondial dont l'actif excède le trillion de dollars états-uniens, il faudrait fusionner au moins quatre banques, dont la Royale¹¹. C'est dire que les banques canadiennes ont déjà atteint une taille plus que respectable dans leur marché régional, mais ne peuvent aspirer à compter parmi les plus grands au plan mondial sans croître à l'étranger, et non au Canada.

Il n'est pas du tout acquis d'autre part que la fusion d'institutions de la taille des cinq grandes banques canadiennes puisse effectivement entraîner des économies d'échelle ayant

⁸ *The World's Leading Companies*. Forbes Magazine, 18 avril 2005. P. 164. Elle se classe mieux encore au plan du revenu net, encore qu'elle soit à cet égard dépassée par la Banque de Nouvelle-Écosse.

⁹ incluant les sociétés d'assurance et les courtiers en valeurs: *ibid.* (le rang a été établi par notre compilation des institutions financières parmi les entreprises recensées dans ce classement).

¹⁰ *Ibid.*; rang selon l'actif.

¹¹ *Ibid.*

Mémoire présenté par Option consommateurs devant le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce à Ottawa, le 4 mai 2005.

un impact mesurable sur l'efficacité du secteur financier¹². On ne peut par ailleurs pas comparer adéquatement le secteur bancaire au secteur de l'assurance pour conclure que les avantages qui auraient pu découler de la concentration dans l'industrie de l'assurance intervenue au cours des dernières années surgiraient aussi dans le domaine bancaire: le domaine de l'assurance canadien était en effet moins concentré que le secteur bancaire¹³ et les réseaux de distribution des deux industries sont fondamentalement différents, la présence géographique locale jouant un rôle moins grand en assurance.

On notera d'autre part que les grands assureurs canadiens ont dans une large mesure axé leur croissance sur les marchés internationaux, notamment en assurance de personnes. Avec raison, des institutions comme la Banque Royale et la Banque de Nouvelle-Écosse ont aussi retenu cette stratégie, qui leur vaut dans l'ensemble de bons résultats.

Il nous paraît par conséquent que des fusions bancaires importantes comporteraient peu d'avantages pour l'économie canadienne et pour les consommateurs, à moins qu'il s'agisse de sauver une institution en difficulté, et qu'elles pourraient accentuer regrettablement un niveau de concentration des marchés locaux déjà trop élevé. Dans la mesure où les institutions bancaires canadiennes veulent ou doivent croître, il vaut nettement mieux qu'elles s'attaquent à des marchés plus grands et plus dynamiques que le marché canadien. Nous sommes convaincus qu'elles peuvent relever ce défi.

L'économie néoclassique veut que la concurrence constitue un des meilleurs moyens d'assurer la qualité des services; les consommateurs sont pour leur part fort conscients qu'il y a souvent peu de bannières distinctes dans le marché des services bancaires et qu'ils ont au fond peu de choix.

Il s'agit donc d'abord d'éviter que les choses empirent. On serait par conséquent tenté d'inviter les autorités canadiennes à éviter d'abord que la diversité de l'offre de services bancaires au Canada continue à s'effriter. Pour cela, il faut contenir l'érosion des réseaux de succursales et envisager avec scepticisme les promesses de jours meilleurs que tiennent les partisans de projets de fusions bancaires.

¹² Northcott, Carol Ann. *Competition in Banking: A Review of the Literature*. Document de travail 2004-24. Ottawa, Banque du Canada, 2004. 35 p. Pp. 9-11 notamment.

¹³ et cela s'avérait autant en assurance de dommages qu'en assurance de personnes.

Plus concrètement, on devrait d'abord renforcer le processus d'examen des projets de fermeture de succursales bancaires établi par l'article 459.2 de la *Loi sur les banques*¹⁴ et donc permettre entre autres à l'Agence de la consommation en matière financière du Canada (ci-après l'«Agence») de s'opposer notamment à la fermeture d'une succursale par ailleurs rentable qui joue un rôle déterminant dans une communauté donnée.

On devrait ensuite s'assurer que les lignes directrices dont se dotera le ministre des Finances afin d'évaluer des projets de fusionnement bancaire prendront adéquatement en compte l'ensemble des intérêts des communautés qui seraient touchées par un fusionnement.

B- L'accessibilité des services de base

Le consommateur canadien qui ne détient pas un compte dans une institution de dépôt en 2005 se trouve marginalisé. Il ne peut pas participer à l'essor des paiements électroniques et, notamment, il ne peut pas recevoir son salaire ou des prestations gouvernementales par virement électronique dans son compte, ce qui a aussi un impact sur les entreprises et les gouvernements au plan des coûts de traitement. Il doit payer beaucoup plus cher pour changer des chèques¹⁵. Il peut plus difficilement gérer son épargne. En somme, il est exclu d'un des principaux circuits économiques.

Pour que le consommateur ouvre un compte, il faut d'abord qu'il se trouve une institution dans sa localité et il faut qu'elle accepte de l'admettre à titre de client. Or les associations de consommateurs canadiennes ont fait le constat au cours de la dernière quinzaine d'années que les exigences imposées par les institutions de dépôt, et notamment par les banques, faisaient souvent obstacle à l'ouverture de comptes, au détriment entre autres des consommateurs démunis.

C'est pour aider à corriger cette situation qu'ont été mis en place l'article 448.1 de la *Loi sur les banques* et son règlement d'application¹⁶. Bien que les problèmes en matière d'identification dans le cadre de l'ouverture de comptes n'aient pas tous disparu, nous

¹⁴ L.R.C., c. B-1.1.

¹⁵ Quand il y réussit: les personnes qui ne détiennent pas de compte éprouvent souvent de la difficulté à changer des chèques fédéraux, malgré l'article 458.1 de la *Loi sur les banques* et la règle G-8 de l'Association canadienne des paiements et elles en éprouvent davantage pour négocier des chèques provenant d'autres organismes gouvernementaux, surtout au Québec, ou d'entreprises.

¹⁶ *Règlement sur l'accès aux services bancaires de base*. DORS/2003-184. [2003] 137 G. Can. II 1484. Le règlement est entré en vigueur le 29 septembre 2003.

Mémoire présenté par Option consommateurs devant le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce à Ottawa, le 4 mai 2005.

constatons dans la région de Montréal au moins une diminution perceptible du nombre des incidents de refus d'ouverture de comptes par les banques. Des problèmes subsistent encore à l'égard, notamment, des personnes qui ne détiennent pas les pièces d'identité requises¹⁷, de même qu'il arrive que des banquiers prétextent la mauvaise qualité du dossier de crédit. Il n'en reste pas moins que l'initiative législative prise en 2001 a permis d'atténuer sensiblement ce problème, au moins dans les grands centres urbains¹⁸ et, quand des plaintes sont logées, des intervenants tels que des associations de consommateurs peuvent invoquer des règles claires et impératives afin que la solution appropriée soit appliquée.

Il nous faut cependant signaler un autre irritant. Les banquiers refusent fréquemment de négocier un chèque portant un double endossement, même lorsqu'ils n'ont aucun motif précis de soupçonner une tentative de fraude. La négociation d'un effet de commerce constitue pourtant l'une de ses caractéristiques essentielles et on va ici totalement à l'encontre de l'esprit de la *Loi sur les lettres de change*¹⁹, sans que les consommateurs disposent d'un recours utile. Les politiques bancaires de refus d'endossement nous paraissent par conséquent difficilement justifiables.

Les principaux problèmes en matière d'accessibilité des services de dépôt et de paiement se sont donc déplacés: ils tiennent maintenant davantage à la présence physique des points de service bancaires et à certaines pratiques qui peuvent causer des inconvénients à certains segments de la population, comme l'obligation d'obtenir un rendez-vous (et donc parfois de se déplacer à quelques reprises) pour ouvrir un simple compte de dépôt.

Là où existent des succursales, la réduction des heures d'ouverture du service transactionnel qu'on a observée dans la seconde moitié des années quatre-vingt-dix et la dégradation générale de la qualité du service ont dans bien des cas incité des clients des banques à effectuer plutôt leurs opérations courantes dans des établissements comme ceux de la chaîne Insta-chèques, parce qu'ils étaient grandement insatisfaits de la qualité du

¹⁷ comme c'est parfois le cas de nouveaux arrivants ou d'ex-détenus, par exemple.

¹⁸ L'effet de cette initiative est d'ailleurs d'accorder maintenant un avantage concurrentiel aux banquiers québécois vis-à-vis Desjardins, qui tarde à améliorer ses pratiques et qui se prive par conséquent d'une clientèle qui peut s'avérer lucrative à long terme.

¹⁹ L.R.C., c. B-4, art. 55-57, 59-60 et notamment 73. Le refus d'acceptation du chèque est en principe astreint à des formalités strictes (art. 79-80, 95-102). Le détenteur qui voit le chèque rejeté, même sans motif légalement valide, n'a d'autre recours en principe que de faire appel aux tribunaux.

Mémoire présenté par Option consommateurs devant le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce à Ottawa, le 4 mai 2005.

service à la clientèle. On observe maintenant un timide rétablissement à cet égard, mais il reste encore beaucoup à faire.

Outre les recommandations que nous formulons *supra* en matière d'encadrement des fermetures de succursales, il serait par conséquent utile que les banques rétablissent un niveau relativement élevé de qualité de service et il conviendrait que l'Agence soit à tout le moins dotée de la faculté d'observer la situation en matière de qualité des services et d'accessibilité et de formuler au besoin des commentaires à l'égard de questions de cette nature.

D'autre part, les problèmes d'accessibilité au micro-crédit à la consommation deviennent quant à eux criants. On y revient *infra*, à la section D.

C- L'encadrement des paiements

Bien que la *Loi sur la monnaie* déclare explicitement que les billets de la Banque du Canada et certaines pièces constituent la monnaie courante du Canada et aient pouvoir libératoire, des commerçants refusent de les accepter²⁰. On a vu par exemple à la porte d'une librairie du centre-ville de Montréal une affiche indiquant explicitement que le marchand n'accepte aucun paiement autre que par carte de crédit ou de débit. Par ailleurs et dans notre tradition juridique, le créancier dispose en général du pouvoir d'exiger un type de paiement en particulier et on voit donc des entreprises qui exigent d'être payées par l'entremise de débits préautorisés, par exemple.

Selon l'Association Interac, la majorité des Canadiens détenant une carte de débit préfèrent le paiement électronique au point de vente au recours au numéraire²¹. Les paiements électroniques constituent maintenant un peu plus des trois quarts (76%) des opérations traitées par le système automatisé de compensation et de règlement de l'Association canadienne des paiements, une proportion qui a doublé en dix ans²². C'est dire à quel point le monde des paiements se transforme rapidement et radicalement.

²⁰ *Loi sur la monnaie*, L.R.C., c. C-52, art. 7-8.

²¹ En 2004, 47% des détenteurs de cartes de débit affirmaient que le paiement direct par carte était la méthode de paiement qu'ils utilisaient le plus, alors que 29% donnaient encore la primauté au numéraire et un peu plus de 20% utilisaient surtout leur carte de crédit: Interac Association. *Payment Method Used Most Among ABM Cardholders*. Données quinquennales disponibles au www.interac.ca/en_n3_31_idpstats.html.

²² Association canadienne des paiements. *Percentage of Paper versus Electronic Items Flowing through the ACSS*, au www.cdnpay.ca/publications/acss_percent.asp.

Par contre, le cadre juridique relatif à cet aspect essentiel de l'activité économique et de la vie des consommateurs n'évolue pas au même rythme. En fait, les paiements électroniques ne sont pratiquement pas encadrés par la législation au Canada, alors qu'ils le sont aux États-Unis depuis 1978. Les consommateurs, les commerçants et les banquiers canadiens se retrouvent par conséquent aux prises avec une multitude de règles tout à fait différentes selon le type de paiement utilisé. Par exemple et en cas d'opération non autorisée par le consommateur, ses recours seront les suivants:

- paiement par carte de crédit: droit à l'annulation de l'opération si on ne prouve pas qu'il a fourni sa signature, droit à un processus de rétrofacturation dans certains cas en vertu des politiques des réseaux de cartes et responsabilité limitée à cinquante dollars (50 \$) dans tous les cas en vertu des lois provinciales;
- paiement par débit préautorisé: droit à la contrepassation du paiement par son institution financière dans les quatre-vingt-dix (90) jours suivant le débit, en vertu de la règle H1 de l'Association canadienne des paiements, si le paiement a transité par le système de compensation de l'ACP, mais aucune règle précise dans les autres cas, en principe non régis par les règles de l'ACP;
- paiement par carte de débit: droit au remboursement intégral dans les cas où il est protégé par le *Code canadien des services de cartes de débit* et responsabilité en principe illimitée dans les autres cas, en vertu notamment de contrats qui ne sont par ailleurs pas toujours limpides;
- paiement par «téléchèque»²³: effet en principe rejeté à la compensation par l'institution financière du consommateur et droit de ce dernier à la contrepassation du paiement dans les six (6) mois où il constate un tel paiement non autorisé, en vertu des règles de compensation de l'ACP, mais non-application de ces règles dans les cas où le paiement n'est pas traité dans le système de compensation parce que commerçant-créancier et consommateur font affaire avec la même institution de dépôt.

On pourrait poursuivre la liste en évoquant par exemple des systèmes de paiement sur Internet comme *PayPal*. Il faut ajouter au portrait la prolifération des intermédiaires qui jouent des rôles variables et parfois nébuleux dans la chaîne de traitement des paiements, sans qu'on en connaisse toujours l'existence et sans qu'ils soient significativement réglementés. L'importance croissante de ces intermédiaires fait en sorte qu'on entend

²³ Les «téléchèques» sont des effets papier prenant la forme d'un chèque et signés par le créancier à titre de mandataire du débiteur: Association canadienne des paiements. *Interdiction des téléchèques dans le système de compensation et de règlement – Énoncé de politique*. Ottawa, Association canadienne des paiements, 1er juin 2003. Disponible sur le web au www.cdnpay.ca/news/tele_fr.asp.

maintenant des banquiers spécialisés dans le secteur des paiements affirmer qu'ils ne sont eux-mêmes plus tout à fait sûrs de bien comprendre les droits et les obligations des divers acteurs du système de paiement.

Ce fouillis ne sert personne, et surtout pas les consommateurs, parce que ces règles sont aussi méconnues (et donc rarement appliquées) que relativement incohérentes. L'incertitude entourant les règles relatives aux paiements engendre par conséquent un risque juridique croissant et elle peut aussi donner naissance à des risques d'exploitation et à des risques financiers pour les banquier, pour les commerçants et pour les consommateurs.

Au plan de l'encadrement juridique des paiements électroniques, le Canada traîne manifestement de l'arrière quand on le compare aux États-Unis ou à l'Union européenne. Alors que les paiements transfrontaliers se multiplient, cela constituera à terme un obstacle au commerce international.

Il paraît par conséquent nécessaire de réviser le cadre juridique canadien des paiements, et notamment des paiements électroniques. Conjointement avec les autres membres de l'Initiative des consommateurs en consommation²⁴, nous sommes d'avis que le Canada devrait se doter à brève échéance d'une loi-cadre régissant les paiements électroniques, qui clarifierait notamment les règles en matière de choix des modes de paiement et de partage des responsabilités en cas de paiement non autorisé. La mise en oeuvre d'une telle loi pourrait être confiée, par exemple, à l'Agence de la consommation en matière financière du Canada.

D- Les questions liées au crédit

On accorde actuellement beaucoup de crédit aux consommateurs canadiens, et sans doute même parfois trop. Par contre, on n'en accorde pas à des personnes qui en auraient le plus grand besoin. Ce paradoxe résulte en bonne partie des processus d'attribution de crédit mis en place par les institutions bancaires.

²⁴ L'Initiative constitue un regroupement de cinq des principales associations de consommateurs au Canada, qui adoptent des politiques communes à l'égard de certaines questions d'intérêt général. Ses membres sont (en ordre alphabétique) l'Association pour la protection des automobilistes, le *Canadian Consumer Council*, le Centre de défense de l'intérêt public, Option consommateurs et l'Union des consommateurs.

Nous fournissons fréquemment des conseils budgétaires à des consommateurs dont le dossier de crédit était jusqu'à récemment impeccable²⁵, mais dont la situation financière était si fragile qu'ils ont sombré au premier incident. Une perte d'emploi ou un problème de santé font en sorte que le détenteur de sept cartes de crédit dont l'encours total excède son revenu annuel ne peut plus effectuer chaque mois tous les paiements minimaux; très vite, son budget se disloque²⁶ et il se trouve acculé à des mesures radicales qui peuvent aller jusqu'à la faillite. Les critères d'attribution de crédit font en effet souvent en sorte qu'on ne compare pas le passif éventuel total d'un consommateur à son revenu réel avant de lui accorder encore plus de crédit.

À l'inverse, nous recevons également en consultation des consommateurs qui ont un besoin urgent de liquidités pour remplacer un réfrigérateur qui a rendu l'âme en plein été, par exemple, et qui ne peuvent pas en obtenir auprès des institutions de dépôt parce qu'elles ne consentent plus de prêts de moins de trois ou cinq mille dollars, sinon justement par carte de crédit. Le consommateur dont le dossier de crédit n'est pas impeccable n'obtiendra souvent pas de carte et il devrait donc se tourner vers les prêteurs sur gage ou le prêt sur salaire²⁷ pour régler son problème, mais il s'agit là de solutions excessivement coûteuses. Des solutions plus abordables sont parfois mises en place dans certaines communautés et au Québec, par exemple, Option consommateurs et d'autres associations collaborent avec le mouvement Desjardins afin d'accorder des petits prêts à la consommation assortis d'un accompagnement budgétaire, mais ces programmes ne répondent pas à toute la demande légitime de micro-crédit domestique, tant s'en faut.

Compte tenu des conclusions du second Accord de Bâle sur la révision des critères de gestion de capital, intervenu dans le cadre des travaux de la Banque des règlements

²⁵ Le dossier et le score de crédit nous paraissent constituer des indicateurs peu adéquats, tant par nature qu'en raison des erreurs qu'ils peuvent contenir et qui mènent dès lors à des décisions mal fondées. Les problèmes reliés à la correction de ces erreurs demeurent par ailleurs considérables. Bref, il s'agit à notre avis d'un secteur d'activités qui requiert une étude approfondie et, selon toute vraisemblance, une réforme importante.

²⁶ Et la situation est encore aggravée par les pratiques d'institutions comme la Banque Royale du Canada, dont le contrat régissant l'usage de la carte de crédit précise que lorsque le consommateur n'acquiesce pas le paiement minimum deux fois consécutives ou trois fois au cours d'une période de 12 mois, le taux d'intérêt applicable sera majoré de 5%: Banque Royale du Canada. *Convention régissant l'utilisation de la carte Visa Banque Royale*. Rubrique «Paiements minimums». On donne cet exemple parce qu'on trouve la convention au www.rbcbanqueroyale.com/cartes/documentation/ch_agreements/ch_agreement.html, mais la Banque Royale n'est pas la seule institution à avoir des pratiques de cette nature.

²⁷ En anglais, *payday loan*.

internationaux, les banques canadiennes paraissent susceptibles de chercher à accroître la part des prêts à la consommation, et notamment des prêts hypothécaires, dans leur bilan. La proposition voulant que les banques soient dorénavant autorisées à consentir des prêts hypothécaires pour un montant équivalent à la pleine valeur de l'immeuble hypothéqué peut vraisemblablement être envisagée dans cette perspective. Il serait paradoxal qu'en voulant ainsi raffermir leur situation financière, les banquiers sèment le germe du surendettement généralisé et de faillites de consommateurs qui finiraient par porter significativement atteinte à la qualité de leur actif.

Nous constatons par ailleurs dans le cadre de nos consultations que de nombreux consommateurs n'ont qu'une idée très approximative des taux de crédit dont sont assortis les emprunts qu'ils obtiennent. Ils n'ont le plus souvent aucune idée de l'effet des règles relatives à l'imputation des paiements, qui font généralement en sorte que les remboursements sont d'abord imputés à l'intérêt, et non à la réduction du capital prêté. Ils ne saisissent pas non plus toujours très bien l'impact de leurs mensualités sur leur budget. Nous inclinons par conséquent à croire que des efforts de transparence et d'éducation importants sont encore requis, mais qu'ils devraient possiblement être orientés vers autre chose qu'une simple divulgation plus claire du taux de crédit, par exemple. Hélas, en effet, il faut se rendre à l'évidence que les gens lisent peu les contrats; la transmission des facteurs qui devraient permettre au consommateur de prendre une décision véritablement éclairée doit peut-être passer par d'autres médias, et notamment par le dialogue entre banquier et client.

Nous sommes évidemment conscients que l'industrie bancaire cherche au contraire à comprimer ses coûts et donc à réduire l'interaction entre préposés et consommateurs en automatisant la prise de décision et en s'en remettant largement à la divulgation écrite. Nous n'entendons pas non plus nier que le consommateur doit porter une part de responsabilité dans l'obtention et la gestion du crédit. Il nous paraît cependant que des pratiques qui mènent à la prise de décisions sur la foi de facteurs prédictifs mal choisis, qui restreignent l'échange d'informations et qui tendent à offrir aux consommateurs ayant un bon dossier plus de crédit qu'ils n'en réclament eux-mêmes, mais qui renvoient ceux qui requièrent un petit prêt au marché parallèle, ne promettent pas des lendemains qui chantent.

Nous noterons d'autre part que les taux d'intérêt associés aux cartes de crédit bancaires demeurent extraordinairement élevés. L'ampleur des créances douteuses ne saurait le

justifier, puisqu'elles constituaient en 2004 moins d'un pour cent (0,8%) de l'encours²⁸. Il paraît manifeste que, malgré la concurrence, ce secteur du marché ne parvient pas à assainir seul ses pratiques et il faudra bien en venir à songer à une intervention réglementaire afin de contrôler une pratique qui donne toutes les apparences de l'abus.

Dans ce contexte, il nous paraît que l'industrie bancaire devrait d'abord et avant réviser ses processus et ses critères d'attribution de crédit. Des mécanismes permettant d'offrir du micro-crédit à la consommation devraient être remis en place. Les efforts en matière de divulgation devraient sans doute être reciblés. Il faut aussi songer à l'encadrement des taux de crédit exigés des consommateurs, notamment en ce qui a trait aux cartes de crédit.

E- Les modalités contractuelles

Les banquiers constatent le plus souvent leurs droits et les obligations de leurs clients dans des contrats qu'ils rédigent et que les consommateurs n'ont d'autre choix que de signer. Hélas, ces contrats contiennent souvent des dispositions qui tendent à déséquilibrer complètement les relations entre les parties.

On songe évidemment d'abord à ces stipulations omniprésentes par lesquelles l'institution bancaire se réserve le droit de modifier à son gré le contenu du contrat, moyennant un préavis plus ou moins long. Donnons-en pour exemple cet extrait de la convention de carte de crédit de la Banque Royale précitée:

Nous nous réservons le droit de modifier la présente convention en tout temps. Le cas échéant, nous vous en informerons au moins 30 jours avant l'entrée en vigueur des modifications.

Si vous utilisez votre carte *Visa* ou votre numéro de compte *Visa* pour une opération, ou si un solde est en souffrance après la modification de la présente convention, nous considérerons que vous acceptez les modifications apportées à la convention.

Peut-on encore parler d'un contrat quand une partie se réserve la faculté de modifier l'entente comme cela lui plaît, sans discussion avec l'autre partie? Peut-on parler d'un

²⁸ Il s'agit de données relatives aux principaux émetteurs Visa et MasterCard au Canada. Association des banquiers canadiens. *Credit Card Statistics – Visa and MasterCard*, document daté de février 2005 et disponible au www.cba.ca/en/content/stats/050210-Credit%20cards-EN.pdf.

véritable consentement à une modification contractuelle quand on prétend qu'il puisse être exprimé par l'incapacité de rembourser intégralement le solde dû dans les trente jours suivant un avis de modification à l'entente? On veut bien qu'un banquier ne puisse guère négocier des millions d'ententes distinctes, mais rien ne l'empêche de mettre en place des règles inéquitables, sinon l'éventuelle et aléatoire intervention des tribunaux.

Les banquiers procèdent parfois autrement pour conserver la marge discrétionnaire qui leur convient, ainsi cet énoncé dans la politique de retenue de fonds sur les chèques de la Banque Nationale:

Le délai normal pendant lequel les fonds peuvent être retenus est de 4 jours ouvrables. Toutefois, ce délai peut se prolonger jusqu'à 7 jours ouvrables.²⁹

On ne fournit évidemment aucune précision quant aux motifs qui peuvent provoquer la prolongation du délai. En somme, l'institution se montre apparemment conciliante en s'accordant un délai de retenue de quatre jours mais se réserve au fond la faculté de retenir les fonds bien plus longtemps, de sorte que les consommateurs ne peuvent guère se fier au délai de quatre jours.

Dans d'autres cas, les modalités contractuelles ne correspondent qu'imparfaitement, ou de manière ambiguë, aux obligations par ailleurs imparties à la banque en vertu de la loi ou d'engagements qu'elle a pris par ailleurs. Par exemple, les dispositions des conventions d'utilisation de cartes de débit de la Banque Toronto-Dominion et de la Banque Nationale en matière de responsabilité en cas d'opérations non autorisées peuvent laisser entendre qu'un consommateur serait responsable d'une opération dans des cas où, en vertu du *Code canadien des services de cartes de débit* auquel ont souscrit ces institutions, il ne le serait pas. La convention joue ici assez mal non seulement son rôle de détermination du droit, mais surtout son rôle d'information à l'égard des droits et des responsabilités des parties.

Il conviendrait par conséquent qu'un organisme tel que l'Agence soit doté du pouvoir d'intervenir à l'égard du caractère équitable des conventions qui interviennent entre banquiers et consommateurs. Ces derniers se trouvent dans une manifeste situation

²⁹ Banque nationale du Canada. *Notre politique de retenue de fonds sur les chèques*. Formulaire 17165-001 (06-02). On se souvient que le *Règlement sur la communication de la politique de retenue de chèques (banques)*, DORS/2002-39, oblige les banques à communiquer cette politique au moment de l'ouverture de compte, notamment.

d'asymétrie informationnelle et économique envers les banquiers et l'état du marché indique clairement que les banquiers ne se livrent actuellement pas de concurrence au plan de la générosité des contrats qu'ils proposent à la clientèle.

F- Le traitement des plaintes

Le processus de traitement des plaintes des consommateurs à l'endroit de leurs banquiers comporte deux volets, soit le mécanisme interne au sein des institutions et le recours à l'Ombudsman des services bancaires et d'investissement. S'il importe de les envisager distinctement, il faut toutefois dire en général que les consommateurs ne sont pas enthousiasmés par ces recours mis en place au cours de la dernière décennie.

D'abord, les mécanismes de traitement à l'intérieur des banques elles-mêmes demeurent obscurs et méconnus: beaucoup de consommateurs en ignorent l'existence et ils n'en sont pas toujours adéquatement informés même lorsqu'ils veulent loger une plainte. Ensuite, ils comportent pour la plupart trop de paliers, de sorte que le consommateur se décourage bien avant d'être parvenu à l'ombudsman de la banque. La durée de traitement, qui atteint à l'occasion un an, contribue évidemment à cette lassitude³⁰.

Ensuite, les consommateurs manifestent très fréquemment des doutes profonds à l'égard de l'indépendance et de l'impartialité des ombudsmen bancaires, trop étroitement rattachés à l'institution. Et si, dans bien des cas, des ombudsmen ont manifesté une indépendance réelle et ont rendu des décisions justes, nous avons observé trop de situations où l'ombudsman agissait visiblement à la seule fin de confirmer la décision prise par les instances administratives de l'institution. On a aussi vu dans le passé dans le rapport annuel d'un ombudsman bancaire des propos qui laissaient croire que l'institution voyait d'abord dans son processus de traitement des plaintes un outil de dépistage des pratiques qui accordaient trop d'avantages aux consommateurs, plutôt qu'un moyen de rendre des décisions justes à leur endroit.

Les affaires relatives aux cartes de débit illustrent pour leur part une autre tendance: même si la règle juridique applicable donne entièrement raison au consommateur,

³⁰ Y contribuent également des situations telles qu'un cas où un consommateur a été renvoyé par l'ombudsman de la CIBC à un palier inférieur, qui n'est accessible que par téléphone et moyennant la composition sur le clavier du numéro de la carte client – or ce consommateur avait déjà fermé son compte et n'avait donc plus de carte...

Mémoire présenté par Option consommateurs devant le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce à Ottawa, le 4 mai 2005.

L'ombudsman proposera dans bien des cas de couper la poire en deux. Lassé, le consommateur acceptera dans souvent un compromis où il se trouve en fait lésé. Signalons d'autre part qu'au Québec, la situation linguistique soulève souvent une appréhension, les consommateurs francophones craignant de ne pouvoir être servis en français par des ombudsmen situés à Toronto; cette crainte n'est pas fondée en général mais elle témoigne de lacunes au niveau des communications auprès de la clientèle.

En général, les choses vont mieux avec l'Ombudsman des services bancaires et d'investissement, encore qu'il demeure lui aussi fort méconnu. Quelques consommateurs sont néanmoins sortis de l'expérience avec l'Ombudsman avec l'impression qu'ils n'avaient pas été adéquatement écoutés. On sait aussi que, dans un cas au moins en 2004, une banque a pour l'essentiel refusé de se conformer à une recommandation de l'Ombudsman, ce qui a en définitive contraint la consommatrice à accepter un règlement inadéquat plutôt que d'aller devant les tribunaux; l'Ombudsman classera peut-être cette affaire comme résolue à la satisfaction des parties mais il patent que la consommatrice, acculée à la faillite, a réglé la mort dans l'âme.

D'autre part et si l'Ombudsman des services bancaires et d'investissement a maintenu au fil des ans de bonnes relations avec les associations de consommateurs et est fréquemment intervenu auprès des décideurs dans une optique favorable aux clients des banques, nous devons déplorer que les relations entre les ombudsmen bancaires et des associations telles que la nôtre demeurent distantes, sinon difficiles. Des échanges menés dans le respect de nos attributions mutuelles ne pourraient pourtant qu'être utiles tant pour les banques elles-mêmes que pour leurs clients³¹. Les invitations que nous avons adressées aux institutions par l'entremise de l'Ombudsman des services bancaires et d'investissement sont malheureusement restées lettre morte.

En somme et après bientôt dix ans, nous faisons un bilan fort mitigé du régime de traitement des plaintes mis en place par les institutions bancaires canadiennes. Aux plans de la notoriété, de l'indépendance, de l'ampleur de la juridiction et de l'efficience, il nous paraît globalement moins développé que ne l'était par exemple le régime équivalent au Royaume-Uni à pareil âge.

³¹ Notons à cet égard que plusieurs des principales associations de consommateurs québécoises ont établi au fil des ans de très bonnes relations avec l'ombudsman du mouvement Desjardins, sans que l'indépendance de ce dernier ait été le moindrement compromise.

Il nous paraît par conséquent que des efforts importants devraient être consentis par les banques afin de simplifier leurs processus de traitement de plainte, de garantir et de rendre encore plus manifeste l'indépendance et l'impartialité des personnes qui les incarnent ainsi que de mieux informer les consommateurs.

G- Les organismes d'encadrement

Envisageons d'abord ce qui va bien. Les principales associations de consommateurs canadiennes s'entendent pour dresser dans l'ensemble un bon bilan du travail de l'Agence de la consommation en matière financière du Canada depuis sa mise en place. On souhaiterait bien entendu que son mandat soit plus étendu et ses ressources, plus considérables. L'Agence a néanmoins fait preuve de dynamisme depuis sa création, elle a bien joué l'ensemble de ses rôles et elle a également su établir de bonnes relations avec les intervenants, y compris les associations de consommateurs. L'initiative législative qui l'a créée a donc porté fruit et le choix de l'équipe qui compose l'Agence s'est aussi avéré judicieux.

La création de l'Agence a fait en sorte que certaines responsabilités relatives à la protection des consommateurs qui incombaient au Bureau du surintendant des institutions financières lui ont été retirées. Nous ne saurions exclure qu'il s'en soit réjoui autant que nous, puisqu'il s'agissait d'attributions quelque peu périphériques par rapport à son mandat principal. Le Surintendant détient toutefois des responsabilités au plan prudentiel qui comportent une immense importance pour les consommateurs. Il nous paraît qu'il devrait se pencher non seulement sur les risques de nature expressément financière qu'encourent les institutions, comme le risque de crédit, mais aussi sur les risques d'exploitation. Nous ne pouvons que déplorer à cet égard que le Bureau du surintendant des institutions financières ait déclaré après la panne informatique majeure qui a paralysé les opérations de la plus importante banque au Canada pendant plusieurs jours en 2004 qu'il ne jugeait pas opportun de prendre des mesures particulières afin de mieux contrôler l'étendue de ce type de risque d'exploitation³².

Nous devons par ailleurs noter le grand nombre d'organismes encadrant le secteur financier. Au niveau fédéral seulement, il faut ajouter à l'Agence et au surintendant la

³² Nous savons d'ailleurs que de nombreux clients importants des grandes institutions de dépôt canadiennes demeurent présentement inquiètes à l'égard de ce type de risque.

Société d'assurance-dépôt du Canada, la Banque du Canada, le ministère des Finances et l'Association canadienne des paiements. Par contre, certaines questions, comme la protection des consommateurs en matière de paiements, ne relèvent d'aucune de ces autorités³³. Il ne serait donc pas inutile de réviser les mandats de ces acteurs et, notamment, d'étendre celui de l'Agence.

III- Conclusion

Le secteur financier joue un rôle crucial dans l'économie canadienne: point n'est besoin de le démontrer de nouveau. Entre autres, il recueille l'épargne des consommateurs (sous la forme de dépôts bancaires ou autrement), il leur accorde du crédit, il leur permet d'effectuer des paiements et il les assure. La qualité de ces services et, plus généralement, la santé du secteur financier sont donc du plus haut intérêt pour tous les Canadiens.

La réforme de 2001 a résulté en un certain nombre d'améliorations dans le fonctionnement des marchés, au plan notamment de l'accessibilité. Elle témoigne que des interventions législatives, réglementaires et administratives bien conçues sont utiles: réglementer intelligemment, c'est parfois réglementer plus et mieux. Nous constatons qu'il reste toutefois encore beaucoup à faire pour que tous les Canadiens puissent bénéficier de services bancaires qui répondent raisonnablement à nos besoins. Nous souhaitons que la révision quinquennale de 2006 constitue pour le Parlement une occasion de raffiner son intervention et nous sommes convaincus que le processus consultatif institué par le Comité permanent des banques et du commerce y contribuera.

³³ Sinon du ministère, qui n'est cependant doté d'aucun pouvoir d'intervention.