

Évaluation indépendante

Ombudsman des services bancaires et d'investissement

Septembre 2007

Phil Houry

Debra Russell

1. Contenu

2.	Introduction	3
3.	Le processus d'évaluation	9
4.	Sommaire	10
5.	Consentement à participer	14
6.	Accessibilité	15
7.	Pertinence	23
8.	Équité et indépendance	35
9.	Compétence.....	41
10.	Délais d'exécution.....	44
11.	Confidentialité	52
12.	Transparence.....	53
13.	Légalité.....	57
14.	Capacité	58
15.	Amélioration continue	59
16.	Sommaire des recommandations.....	60
	Appendice – Considération des lignes directrices du Forum conjoint	67

2. Introduction

La société « The Navigator Company » a été choisie par le conseil d'administration de l'Ombudsman des services bancaires et d'investissement (OSBI) pour entreprendre une évaluation indépendante de l'OSBI en avril 2007.

Les travaux préliminaires à partir de documents reçus ainsi que l'évaluation elle-même ont été entrepris en mai et au début de juin, avec le travail de terrain aux locaux de l'OSBI réalisé sur une période de plus d'une semaine et demie vers la fin de juin. L'analyse et la rédaction ont été complétées en juillet et août.

Nous voudrions d'abord remercier la présidente du conseil, Mme Peggy-Anne Brown Ph.D., ainsi que M. Jim Savary Ph.D. et Mme Adrian Burns du comité des normes du conseil de l'OSBI, qui nous ont mis en situation et ont établi la portée de notre évaluation et fait preuve de perspicacité, d'un grand soutien et de professionnalisme tout au long du processus. Merci aussi à l'Ombudsman David Agnew et au personnel de l'OSBI, qui nous ont si bien accueillis, se sont occupés de nous, nous ont donné généreusement de leur temps et ont répondu avec patience à nos questions sans fin. Une mention spéciale et un remerciement particulier à Shanti Suppiah qui a coordonné notre matériel de briefing, arrangé les rencontres, expliqué les méthodes et processus et nous a si gentiment souligné nos nombreuses erreurs et méprises.

Un merci également au personnel de l'industrie et des associations de consommateurs, des autorités de réglementation et des firmes participantes qui ont aussi donné de leur temps, et ont été sincères et ouverts lors de leurs rencontres avec nous. Finalement, sans les clients qui ont consenti avec gentillesse à nous rencontrer, notre rapport aurait manqué de cette substance qui ne peut venir que du contact direct avec les clients de l'OSBI.

Nous voudrions aussi faire quelques remarques introductives visant à mettre en scène le rapport. Le choix de notre société par le Conseil d'administration de l'OSBI a été en partie fondé, nous l'espérons, sur notre expérience antérieure d'avoir effectué une évaluation indépendante de cinq organismes d'ombudsman dans le secteur financier en Australie et d'avoir examiné des dossiers de plainte au cours de consultations auprès de deux autres organismes d'ombudsman. Expérience utile ou pas, il y a toujours le risque en retenant les services de conseillers externes à son propre environnement que leurs conclusions puissent être écartées pour cause de non familiarité, « puisqu'ils ne comprennent tout simplement pas l'environnement canadien ».

Nous préférierions que notre rapport soit apprécié en vertu de ses mérites plutôt que sur la base du lignage discutable de ses auteurs ; c'est pourquoi nous faisons d'entrée de jeu ces quelques observations suivantes à notre défense.

2.1 Connaissance de l'environnement canadien

Le personnel et le conseil de l'Ombudsman ont établi une excellente mise en contexte de l'environnement du secteur financier canadien. Les intervenants ont aussi été des plus utiles en entrevue pour expliquer avec patience le contexte pertinent. Dans la mesure où nous aurions mal compris, la faute nous en incomberait entièrement et ne pourrait certainement pas être attribuée à un quelconque défaut de mise en situation par nos sources.

2.2 Comparaisons

Il est inévitable que nous fassions quelques comparaisons entre les environnements canadien et australien – et entre le contexte de l'OSBI et celui de services comparables en Australie, au Royaume-Uni, en Irlande et en Nouvelle-Zélande. Nous avons essayé d'être disciplinés dans notre approche à ces comparaisons, en étant d'abord clairs quant aux choses importantes qui sont différentes.

2.2.1 Soutien réglementaire

La première différence fondamentale entre l'OSBI et beaucoup d'autres services est que l'OSBI n'est pas un organisme public et n'est ni soutenu par une réglementation ou une délégation d'autorité gouvernementale spécifique. Cela ne veut pas dire qu'il ne soit pas contrôlé et informellement soutenu par les autorités de réglementation du Canada ; pourtant il n'a pas l'autorité formelle qu'ont les principaux organismes comparables.

2.2.2 Autorité obligatoire

De plus, les règles d'adhésion à l'OSBI ne lui attribuent pas une autorité lui permettant de lier les membres participants. Ce n'est que par persuasion morale et grâce à sa réputation qu'il peut faire des recommandations auxquelles souscriront ses firmes participantes. C'est aussi là une différence avec ses homologues d'autres juridictions.

2.2.3 Traitement des plaintes par les firmes participantes

Dans les autres services d'ombudsman dont nous avons connaissance, il existe des obligations réglementaires, auto-réglementaires ou d'autres pouvoirs obligatoires attribués au service d'ombudsman qui imposent à une firme participante l'obligation de traiter à l'interne une plainte dans un délai défini et de faire connaître l'existence du service d'ombudsman indépendant dès les premiers stades du processus de traitement d'une plainte. D'après notre expérience, ces caractéristiques ont un impact considérable sur le nombre de plaignants disposés à soumettre leur différend à un service

d'ombudsman indépendant, sur la nature des plaintes qui sont soumises, de même que sur le comportement des firmes participantes.

2.2.4 Frais de plainte

La plupart des autres services d'ombudsman ont une échelle de frais à tarif dégressif qui agit comme un stimulant progressif pour les firmes participantes à considérer le règlement de la plainte comme étant dans leur intérêt, que ce soit du point de vue de leur réputation ou encore pour des raisons commerciales. Quoique cette approche ait ses propres problèmes, il n'y a aucun doute qu'il s'ensuit que beaucoup plus de dossiers sont réglés plus tôt dans le processus. Le montant des frais et les charges ne tombent pas sous la portée de notre évaluation et nous ne faisons donc aucun autre commentaire que de noter cette différence.

2.2.5 Environnement de protection du consommateur

La différence finale que nous noterons est notre observation que l'environnement des services financiers au Canada a des niveaux manifestement moins élevés de protection formelle du consommateur par rapport à d'autres parties du monde développé, incluant l'Australie.

Cela demande donc un jugement délicat pour la rédaction du rapport. D'une part, notre tâche est d'évaluer l'OSBI dans son propre contexte, d'autre part d'apporter à cette évaluation notre connaissance de services d'ombudsman du secteur financier comparables en Australie et dans d'autres juridictions et enfin de prendre conscience que l'industrie globale des services financiers est partout remarquablement semblable et le devient de plus en plus chaque jour. Les comparaisons internationales surviennent inévitablement en évaluant les aspects plus subjectifs de qualité comme l'équité, la transparence, etc. Là où nous faisons de telles comparaisons, nous avons tenté d'expliquer ce que nous pensons en être les principes sous-tendants, sur lesquels nous avons basé nos observations nécessairement subjectives.

2.3 La philosophie

Un risque qui se présente lors de l'évaluation de n'importe quel organisme sectoriel d'ombudsman consiste en ce que les participants au processus d'évaluation auront des conceptions considérablement différentes de ce qu'un organisme sectoriel d'ombudsman devrait être et du rôle et de la position que celui-ci devrait adopter. Nous avons énoncé ci-dessous certaines des principales vues qui sous-tendent notre réflexion.

2.3.1 Une partie intégrale du cadre de protection du consommateur

Nous considérons qu'un organisme d'ombudsman indépendant devrait être considéré comme une composante intégrante du cadre général de protection du consommateur de n'importe quel pays. Dans la mesure où d'autres composantes du cadre (les obligations législatives sur les fournisseurs de services financiers, les organismes de réglementation, les tribunaux, etc.) prennent un rôle plus ou moins grand, alors le rôle du service d'ombudsman devrait varier en conséquence. Par exemple, dans les environnements où les coûts d'accès aux tribunaux sont plus élevés, nous nous attendrions à retrouver des limites financières de juridiction plus élevées pour l'organisme sectoriel d'ombudsman, ou bien là où les autorités de réglementation sont moins actives nous nous attendrions à voir une plus grande attention portée aux problèmes systémiques par l'organisme sectoriel d'ombudsman.

2.3.2 Soutien des intervenants

Les organismes sectoriels d'ombudsman survivent par la bonne grâce de leurs trois principaux intervenants constitutifs : les firmes participantes et leurs regroupements sectoriels, les consommateurs ainsi que le gouvernement et les autorités de réglementation. Sans un niveau minimal de confiance et de soutien par ces trois « jambes », le tabouret ne peut pas se maintenir et au prochain point de tension sera sûrement remplacé par un autre mécanisme. Nous attribuons donc un poids considérable aux attitudes de chaque groupe d'intervenants et à la nécessité d'une gestion active de ces trois ensembles de rapports pour garantir le succès à long terme d'un mécanisme d'ombudsman.

C'est particulièrement le cas pour l'OSBI. Comme indiqué plus haut, l'OSBI fonctionne sans plusieurs des soutiens formels à son autorité et à son rôle avec lesquels les autres services fonctionnent. La bonne volonté et le soutien volontaire sont d'autant plus essentiels.

2.3.3 Règles du jeu équitables

La question de ce qui constitue une règle du jeu équitable entre un fournisseur de services financiers et un consommateur au détail ou petite entreprise est une préoccupation constante pour chaque organisme sectoriel d'ombudsman que nous avons connu et peut être le sujet de bien des débats passionnés. Les obligations des deux parties peuvent être officiellement définies dans une loi, dans une politique ou dans un contrat, mais notre expérience de plus de cent rencontres avec des consommateurs qui ont utilisé un service d'ombudsman indépendant montre que ces définitions formelles n'ont, pour la plupart, aucune incidence sur l'expérience du consommateur.

Nous considérons qu'un service sectoriel d'ombudsman, dans toutes les contraintes de la loi, de ses règles et de sa constitution, devrait adopter un point de vue pratique et

réaliste de ce qu'il est raisonnable de s'attendre tant du consommateur que du fournisseur de services financiers, étant donné l'inégalité de leurs connaissances, de leur sophistication et de leurs ressources respectives.

2.3.4 Pro activité du service d'ombudsman

Il y a toute une gamme de points de vue quant au rôle « approprié » d'un service sectoriel d'ombudsman. Certains interprètent l'idée de neutralité comme signifiant que le service d'ombudsman devrait agir comme une sorte de boîte aux lettres inerte, ne traitant que ce qui se présente à sa porte, en prenant l'interprétation la plus étroite des faits et en fermant les yeux à tout le reste.

D'autres feraient prendre au service sectoriel d'ombudsman les armes au nom du consommateur, pour mener une croisade vertueuse contre la malfaisance dans l'industrie financière chaque fois et à quelque endroit qu'elle puisse survenir. Évidemment, ni l'une ni l'autre de ces positions n'est correcte.

Les services sectoriels d'ombudsman sont dans une position unique dans le système financier. Personne d'autre ne dispose de leurs renseignements, personne d'autre n'a leurs perspectives des problèmes relatifs aux consommateurs qui prévalent dans le secteur, personne d'autre ne comprend l'expérience de consommateur comme eux et personne d'autre n'a leur familiarité avec les pratiques habituelles (et aussi les meilleures pratiques) ayant cours dans le secteur.

Nul autre organisme ne se trouve dans une aussi bonne position pour recueillir à la fois la confiance et le respect de chacun des trois ensembles d'intervenants. Aussi démodé que cela puisse sembler, cette confiance et ce respect simultanés ne peuvent pas exister à moins qu'il ne soit évident pour tous que le service d'ombudsman utilise sa position unique pour prendre position en faveur de ce qui est juste et pour faire ce qui doit être fait, dans les limites de ses attributions.

Nous préconisons définitivement une plus grande pro activité. Un service sectoriel d'ombudsman est une ressource d'une grande valeur potentielle à chacun des trois intervenants et ce serait un énorme gaspillage pour la communauté si cette ressource n'était pas mise à bonne utilisation.

Nous reconnaissons qu'un niveau de pro activité raisonnable est partiellement une fonction des ressources disponibles, et émettons des commentaires à ce titre aux endroits où cela est pertinent.

2.3.5 Encourager l'interaction entre le personnel

Les environnements d'enquête tel le bureau d'un service d'ombudsman se prêtent à un travail plutôt solitaire. Un enquêteur peut travailler pour de longues périodes dans un

isolement relatif. Même là où les révisions structurées de dossiers de plainte se produisent – elles sont souvent faites d’une façon solitaire par un cadre ou un mentor qui révise simplement la documentation. À la façon de la poule et de l’œuf, cet environnement peut à son tour attirer et retenir un personnel ayant une préférence pour le travail dans un isolement relatif.

Dans la plupart des organismes d’ombudsman nous encourageons des processus qui augmentent l’interaction entre les membres du personnel. Nous croyons que cela permet d’augmenter la vitesse à laquelle le nouveau personnel accumule l’expérience, de disséminer l’innovation et les meilleures pratiques et d’encourager des jugements plus conséquents avec la position que prendra l’organisme dans des scénarios semblables. En plus, un environnement de bureau plus vivant et dynamique aura pour conséquence de retenir un mélange plus divers de personnel, et donc de perspectives, un ingrédient essentiel à la santé à long terme du processus de traitement des plaintes.

Il est évidemment permis à l’OSBI et ses intervenants de prendre un point de vue différent ! Nous n’incluons ces remarques que pour établir le cadre à partir duquel nous faisons nos observations.

3. Le processus d'évaluation

Le processus d'évaluation a commencé par la réception par courrier d'un dossier de renseignements de mise en contexte préparé par l'OSBI, lequel contenait de façon exhaustive la constitution, les règles, les procédures, la publicité, les rapports et les statistiques des activités de l'OSBI. On nous a aussi fourni un excellent résumé de l'histoire, du développement et des enjeux auxquels fait face le service. Les étapes du processus d'évaluation ont inclus :

- a) Lecture de la documentation de l'OSBI (les manuels des pratiques et procédures, les politiques, les règles, les rapports annuels, les études de cas, les rapports statistiques, etc.),
- b) Préparation d'un échantillon type de 90 dossiers de plainte de l'OSBI pour utiliser comme base de notre analyse et de nos entrevues,
- c) Entrevues en personne et par téléphone avec des firmes participantes et les officiers d'associations sectorielles,
- d) Entrevues téléphoniques avec des autorités de réglementation et un porte-parole d'association de consommateur,
- e) Les briefings et les rencontres avec l'Ombudsman et le personnel de l'OSBI,
- f) Un briefing avec la présidente du conseil de l'OSBI, et avec un membre du conseil et le comité des normes du conseil,
- g) Révision de dossiers de cas détaillés,
- h) Entrevues téléphoniques avec des clients après révision de leur dossier de cas (discussion avec un total de 21 clients et 30 dossiers examinés en détail),
- i) Revue d'une vaste panoplie de matériel fourni par l'OSBI en réponse aux requêtes et aux questions soulevées, et
- j) Analyse de statistiques et de rapports du système informatisé de gestion des dossiers de plainte.

4. Sommaire

Dans l'ensemble, notre évaluation de l'OSBI a révélé des activités d'ombudsman efficaces et de haut niveau, bien que certains aspects de son rendement ne commencent qu'à peine à réaliser leur potentiel. Nous avons trouvé un organisme qui traverse une période de changements considérables, grandissant tant en taille, en sophistication qu'en professionnalisme, et qui se découvre un niveau de maturité et de confiance en soi qu'il fut agréable de voir.

La mise en situation préliminaire à cette évaluation nous avait mis au courant de certains des changements qui se sont produits à l'OSBI, et c'est justement ce que nous avons constaté. Dans une certaine mesure, les résultats de l'évaluation de n'importe quel organisme en voie de changement sont une fonction du moment où se déroule cette évaluation. En effet, si nous avons effectué notre évaluation il y a deux ans, nous aurions eu quelques points d'interrogation sur le rendement de l'organisme alors que si on nous avait demandé d'y procéder une année plus tard, nous sommes persuadés que nous aurions eu moins de suggestions à apporter.

Peu de domaines d'amélioration identifiés lors de notre évaluation ne constitueront une surprise pour la direction ou le conseil d'administration de l'OSBI, puisqu'ils rejoignent essentiellement les priorités déjà identifiées par l'OSBI en matière d'amélioration. Les principaux domaines où nous avons recommandé à l'OSBI une amélioration visent à :

- a) Élargir la portée de ses activités afin de permettre un règlement encore plus rapide des différends ainsi qu'une capacité d'intervenir sur des questions systémiques,
- b) Accroître sa notoriété et les références de dossiers,
- c) Améliorer la liaison et le partage d'information avec ses intervenants,
- d) Renforcer les processus d'évaluation interne, notamment par les pairs, en vue d'améliorer la qualité et la cohérence de son action,
- e) Continuer les efforts pour accélérer le règlement des dossiers et améliorer les échéanciers en général.

Un bref sommaire des conclusions du rapport reliées à chacune des normes existantes de l'OSBI apparaît ci-dessous.

4.1 Consentement à participer

Cette norme est clairement satisfaite. Toutes les parties impliquées signent des consentements tels qu'exigés et ont en général une bonne compréhension du processus.

4.2 Accessibilité

Nous avons constaté que cette norme est satisfaite, et avec distinction. Cependant pour atteindre le plus haut niveau de performance en ce domaine, un certain travail a déjà été entrepris et de nouveaux efforts sont requis pour rehausser la notoriété de l'OSBI afin d'assurer que les consommateurs soient bien aiguillés vers l'OSBI par les firmes participantes et d'autres sources de référence.

4.3 Pertinence

Cette norme est satisfaite. Un effort considérable a été consenti dans l'amélioration et la documentation des processus et des procédures de l'OSBI. Nous avons encouragé l'utilisation de révisions par le personnel et d'autres techniques pour améliorer encore les niveaux de qualité, de clarté et de cohérence. À ce titre, nous notons cependant qu'il y a une lacune d'importance dans la capacité de l'OSBI à traiter des problèmes systémiques et nous avons recommandé que ceci soit changé.

4.4 Équité et indépendance

Cette norme est satisfaite grâce à des procédures bien documentées et une correspondance de haute qualité avec les firmes participantes et les clients, faisant clairement preuve d'équité et d'indépendance. Nous avons été satisfaits du cadre de gouvernance du service, bien qu'il ait été noté que son indépendance pouvait être remise en question par certains intervenants.

4.5 Compétence

Cette norme est satisfaite. Nous avons pu constater une norme de haut niveau en ce qui a trait au recrutement, à la formation et à la gestion du rendement du personnel, compte tenu de la taille et des défis de l'organisation.

4.6 Délais d'exécution

Cette norme est en voie d'être satisfaite. L'OSBI a considérablement fortifié sa performance en ce domaine au cours des derniers temps, et elle continue à y apporter des améliorations sur plusieurs fronts. Nous encourageons cette amélioration continue et avons apporté des suggestions à ce titre.

4.7 Confidentialité

Cette norme est satisfaite. L'OSBI possède les structures formelles nécessaires en place et le personnel est très conscient de cette exigence.

4.8 Transparence

Cette norme est satisfaite. L'OSBI a un certain nombre de méthodes efficaces pour partager l'information et se concerter tant avec ses intervenants qu'avec les participants. Nous avons fait quelques recommandations visant à renforcer encore davantage le niveau de transparence, notamment envers les firmes participantes.

4.9 Légalité

Cette norme est satisfaite. Les procédures et la documentation de l'OSBI sont claires et donnent le poids dû aux obligations juridiques incombant au service.

4.10 Capacité

Cette norme est satisfaite. Les ressources actuelles semblent appropriées, comprenant une capacité raisonnable pour des initiatives d'amélioration. Si acceptées, nos recommandations exigeront sans doute certaines ressources supplémentaires. L'assise technologique de l'OSBI est par ailleurs compétente ; cependant, elle requerra une certaine modernisation dans l'avenir.

4.11 Amélioration continue

Cette norme est satisfaite. Nous avons été impressionnés par l'étendue des activités d'amélioration que nous avons pu constater et nous avons fait un certain nombre de recommandations sur des sujets qui se prêteraient à ce type d'amélioration.

4.12 Normes propres à l'OSBI et lignes directrices d'encadrement

Les autorités de réglementation fédérale et provinciales, de concert avec l'OSBI et les autres membres du Réseau de conciliation du secteur financier, ont approuvé pendant le cours de notre évaluation un « Cadre pour la collaboration » établissant leurs relations et rôles respectifs en matière de protection du consommateur. Ce cadre inclut certaines lignes directrices fixant des

critères externes de rendement pour les services indépendants de résolution de différends. Dans une courte annexe, nous avons commenté les différences et les chevauchements entre les nouvelles lignes directrices et les normes existantes de l'OSBI et nous avons fourni notre opinion préliminaire quant à la performance probable de l'OSBI à l'égard des nouvelles lignes directrices.

En résumé, quoique que nous ne puissions être plus catégoriques sans une mise à l'épreuve détaillée, l'OSBI devrait s'attendre à satisfaire assez aisément à la plupart des lignes directrices. Là où des lacunes sont possibles, nous pensons que ces lignes directrices n'exigeraient que des efforts limités pour s'y conformer. Il y a toutefois quelques questions (notamment les enquêtes systémiques et la promotion des services de l'OSBI par les firmes participantes) qui exigeront des changements de la part de l'OSBI et, de façon importante, de la part de ses intervenants, pour atteindre la pleine conformité.

5. Consentement à participer

Code de pratique – Norme 1. Consentement à participer

Les clients participent volontairement au processus de règlement des différends de l'OSBI et leur consentement à y participer ne modifie en rien leurs droits juridiques. Leur consentement à participer doit s'appuyer sur une connaissance et une compréhension pleines et entières du processus et des résultats qui peuvent en découler.

Mise en œuvre :

- Signature d'un formulaire de consentement après explication du processus et réponse aux questions.
- Liste de contrôle pour les enquêteurs afin d'assurer que les questions d'importance sont expliquées.

Cette norme est clairement satisfaite.

L'OSBI a des procédures bien établies et des modèles de lettre clairs pour expliquer aux clients le processus de l'OSBI et obtenir leur consentement à la divulgation de renseignements. L'OSBI obtient aussi le consentement signé de la firme participante à la divulgation de renseignements. Nous avons remarqué que le processus de divulgation et de consentement était suivi.

Les consommateurs déposant une plainte sont contactés peu de temps après la réception de celle-ci par le personnel de l'OSBI, qui leur explique par téléphone comment l'OSBI fonctionne et s'assure que le processus est clairement compris.

Nous avons écouté de ces conversations (du côté de l'OSBI) et avons constaté que le personnel a été clair, patient et professionnel. La grande majorité des clients interviewés a fait part d'une réaction très positive à l'égard de ce stade du processus.

6. Accessibilité

Code de pratique – Norme 2. Accessibilité

On peut nous rejoindre par téléphone sans frais d'interurbain, par courrier, par courriel, par télécopieur, par l'intermédiaire de notre site Web et par le biais de liens, électroniques ou autres, à partir d'autres organismes. Nos services sont offerts sans frais aux clients dans les deux langues officielles. Nos services sont de nature extrajudiciaire et le recours à un conseiller juridique n'est pas nécessaire. Les conclusions ne pourront être admises à aucune procédure judiciaire ou d'arbitrage ultérieure.

Mise en œuvre :

- Publiciser : le numéro de téléphone sans frais d'interurbain, l'adresse postale, l'adresse de courrier électronique, le télécopieur et le site Web.
- Liens à partir d'autres sites.
- Deux langues : tout le matériel écrit, la réception téléphonique ainsi que les enquêteurs.
- Gratuité.
- Pas de témoignage sous serment.
- Entente signée entre les parties : le travail de l'OSBI ne peut être admis à aucune procédure judiciaire ou d'arbitrage ultérieure.

Cette norme est satisfaite – avec preuve manifeste que chacun des indicateurs précisés est satisfait et des indications qu'un travail supplémentaire est en cours pour rehausser le profil de l'OSBI.

La question de l'accessibilité pour un organisme d'ombudsman peut être considérée à trois niveaux. Pris de la perspective du consommateur, le premier consiste d'abord à prendre connaissance de la possibilité d'avoir recours à l'Ombudsman. Le deuxième est l'aisance avec laquelle on peut de fait entrer en contact avec le bureau de l'Ombudsman et le troisième concerne les obstacles, s'il en existe, qui empêcheraient le consommateur d'utiliser les services de l'Ombudsman.

Cette norme de pratique de l'OSBI couvre ces trois niveaux, mais telle qu'exprimée est lourdement axée sur les deux derniers, i.e. : la dimension physique/logistique de contacter l'Ombudsman et l'existence d'obstacles à l'utilisation des services de l'Ombudsman. Si la norme elle-même devait être revue, sa portée devrait probablement être élargie pour accorder une attention suffisante à la notoriété de l'organisme, un aspect où une amélioration considérable pourrait être apportée, et à la facilité d'utilisation – un domaine où nous pensons que l'OSBI réussit très bien.

Nous traiterons donc de ces deux premiers aspects et reviendrons à la question de la notoriété de l'Ombudsman à la fin de cette section.

6.1 Contacter l'Ombudsman

Nous avons constaté qu'au niveau physique et logistique, l'OSBI offre un degré d'accessibilité approprié sinon au dessus de la norme attendue tant pour les consommateurs du secteur financier que pour les utilisateurs d'autres organismes d'assistance.

Il fournit un accès par téléphone et par télécopieur sans frais d'interurbain et fait fonctionner son service de renseignements téléphonique pendant des heures d'ouverture prolongées afin d'offrir ce service adapté à tous les fuseaux horaires du Canada. Le personnel de première ligne du service à la clientèle est bilingue (on signale d'ailleurs une haute proportion d'appelants francophones). L'OSBI a par ailleurs récemment établi des relations avec un service de traduction multilingue qui lui fournit des services dans une gamme encore plus étendue de langues.

Le site Web fournit un lien au courrier électronique et l'accès à un formulaire de plainte téléchargeable. Une boîte postale y est également annoncée pour les plaintes par la poste. Toute plainte fait l'objet d'un accusé de réception par téléphone si un numéro de contact est fourni, par courrier électronique si ce n'est pas le cas, dans tous les cas par lettre.

6.2 Obstacles à l'utilisation de l'Ombudsman

Le plus important obstacle potentiel habituel, le coût, ne constitue pas un problème avec l'OSBI, lequel fournit gratuitement ses services aux consommateurs. Comme nous avons pu le constater avec d'autres organismes, les firmes participantes peuvent en vouloir à ce qu'elles voient comme une opportunité « gratuite » pour les consommateurs de déposer des plaintes non fondées contre le fournisseur de services financiers.

Nous n'avons pourtant trouvé aucun indice d'abus opportunistes du système par les clients pendant notre évaluation, mais dans la mesure où cela peut se produire, notre expérience suggère qu'il s'agirait de cas très isolés et que l'avantage d'un accès gratuit pour les consommateurs l'emporte tellement sur n'importe quel risque potentiel pour les firmes participantes qu'il doit être accepté comme une partie nécessaire d'un mécanisme qui fonctionne bien.

Les procédures de l'OSBI ne permettent pas la prise de témoignage sous serment et l'OSBI précise aussi dans ses règles, dans les renseignements qu'il rend disponibles au public et dans l'entente signée par les deux parties, que son travail ne pourra être admis à aucune procédure judiciaire ou d'arbitrage ultérieure.

Chaque dossier que nous avons examiné était complet à cet égard, et les ententes signées se trouvaient au dossier.

6.3 Notoriété

Bien que la notoriété de l'OSBI auprès du grand public n'ait pas encore été quantitativement mesurée, nos briefings, notre examen du matériel des firmes participantes, nos entrevues avec les intervenants et, bien sûr, nos discussions avec des consommateurs qui ont fait appel au service de l'ombudsman nous indiquent tous un niveau de notoriété très bas.

C'est ce manque de conscience par le consommateur de l'existence de l'OSBI qui est la faiblesse la plus importante quant à l'accessibilité de ce service aux consommateurs canadiens. Cela a déjà été correctement identifié par l'OSBI comme une priorité nécessitant amélioration.

Notre expérience nous a démontré que les organismes indépendants de traitement de plaintes partout dans le monde souffrent tous d'un bas niveau de notoriété. Les consommateurs, et c'est là parfaitement compréhensible, montrent peu d'intérêt à connaître comment une plainte relative à des services financiers pourrait être traitée, jusqu'à ce qu'ils aient eux-mêmes une plainte à formuler. Le défi pour le service d'ombudsman est de se construire un niveau de notoriété suffisant dans la communauté pour que les consommateurs sachent éventuellement où se tourner lorsqu'ils auront une plainte.

Nous avons observé un certain nombre de facteurs qui agissent pour rendre la tâche de l'OSBI plus lourde que la plupart des autres organismes semblables pour ce qui est de se construire une plus grande notoriété. Nous discutons certains d'entre eux ci-dessous.

Une évaluation du niveau de notoriété des services sectoriels d'ombudsman devrait être considérée à trois niveaux :

- a) **Notoriété publique** : les médias, les inscriptions aux annuaires, l'homme de la rue, c'est-à-dire, le profil public à son sens le plus général.
- b) **Principales sources de références** : les services juridiques, les groupes de consommateurs, les organismes gouvernementaux d'aide aux consommateurs, les associations sectorielles, etc. Tous les endroits où les consommateurs pourraient s'adresser pour obtenir aide ou conseil.
- c) **Références par des membres** : Références de consommateurs mécontents au service sectoriel d'ombudsman par les firmes participantes.

6.4 Profil public

L'OSBI a récemment engagé une directrice des Affaires publiques qui a entrepris l'importante tâche de préparer un cadre de travail destiné à rehausser le profil de l'OSBI. Bien que ses efforts en soient encore au stade préliminaire, nous avons pensé que la direction indiquée et les activités planifiées étaient très bonnes.

Entre autres, un effort sera entrepris pour développer des systèmes de publication et de consultation, des réseaux de contacts et une capacité améliorée pour mieux utiliser des opportunités médiatiques afin de rehausser le profil de l'OSBI. Nous avons vu des exemples d'activités planifiées y compris des initiatives destinées aux aînés et une participation au Forum des investisseurs prévu en octobre de cette année.

Nous soutenons entièrement l'orientation de cette initiative par l'OSBI, mais nous offrons une légère mise en garde. Les organismes d'ombudsman externes vivent ou meurent par leur réputation, que ce soit auprès des consommateurs, des membres, des groupes sectoriels ou des gouvernements et des autorités de réglementation. Un plus haut profil entraîne avec lui un plus grand potentiel pour la critique par les intervenants et plus de risques d'atteinte à la réputation. La principale conséquence, du point de vue de la gestion, d'un profil rehaussé est l'effort et les ressources supplémentaires exigés pour entretenir ce plus haut profil et pour maintenir cette réputation.

En guise d'exemple récent, l'identification publique d'une firme participante qui avait refusé d'honorer un règlement recommandé par l'OSBI a provoqué un article critique (quoique intéressé) dans une publication sectorielle, accusant l'OSBI de « tyrannie ». Cette critique ne pouvait rester sans réponse et l'OSBI a donc dû assigner des ressources pour préparer la réponse nécessaire afin de protéger la réputation publique de l'OSBI.

6.5 Principaux groupes d'intérêt et sources de références

Cette source de notoriété revêt une importance capitale, parce qu'elle risque d'être beaucoup plus à l'avantage des consommateurs de services financiers qui reconnaissent qu'ils ont un problème ou une plainte potentielle.

Les activités couramment planifiées par l'OSBI devraient être efficaces à améliorer cette source de notoriété, de même que celle du grand public. Toutefois, nous croyons qu'une plus grande importance devrait être placée sur le développement systématique d'un réseau de sources de références de consommateurs qui promeut activement le rôle de l'OSBI par le biais d'une vaste gamme de voix conscientisées et efficaces.

Nous avons cru comprendre que l'environnement canadien ne dispose pas d'un solide réseau de centres communautaires, de réseaux d'aide juridique ou de conseillers financiers. Le système plutôt morcelé de réglementation du secteur financier au Canada signifie aussi que les consommateurs ont moins de chance d'avoir immédiatement à l'esprit une quelconque autorité de réglementation où s'adresser (laquelle pourrait alors les référer à l'OSBI). Cela rend aussi plus ardue la tâche d'assurer des recommandations cohérentes pour référer les consommateurs vers l'OSBI.

L'OSBI s'est entretenu avec certaines des autorités réglementaires pour améliorer l'exactitude de leurs renseignements de référence et s'est construit une importante base de données de contacts qui servira pour l'expédition des prochains bulletins d'information. C'est une excellente ressource et un point de départ évident pour commencer à construire un réseau des principales sources de références.

Lors de consultations passées, il nous est arrivé de mener une recherche du genre « acheteur-mystère », où un chercheur s'adressait anonymement par téléphone aux principales sources de références pour obtenir de l'aide relativement à un (mythique) problème dans le domaine des

services financiers. Nous avons alors découvert qu'un nombre surprenant de renseignements inexacts et incomplets était fourni aux consommateurs, même par des agences gouvernementales. L'OSBI pourrait considérer l'utilisation périodique d'un exercice semblable pour évaluer la disponibilité et l'exactitude des renseignements de référence.

RECOMMANDATION 1.

Que l'OSBI mène périodiquement une recherche pour évaluer la disponibilité et l'exactitude des renseignements de référence. Cette recherche et le développement de stratégies pour améliorer les renseignements de référence pourraient être accomplis conjointement avec les associations sectorielles ou les autorités de réglementation. Les stratégies pourraient inclure des activités conjointes de rehaussement de la notoriété, la production conjointe de matériel de référence ainsi que des activités conjointes de formation.

6.6 Références par les firmes participantes

C'est le pilier le plus important de la notoriété. Si seulement 1 parmi 1000 membres du grand public a besoin d'être au courant des services de l'OSBI et que 1 parmi 100 personnes qui s'adressent à un point de référence en a également besoin, il demeure que tous les consommateurs de services financiers mécontents ont quant à eux besoin des services de l'OSBI.

Nous considérons la qualité des références provenant des firmes participantes comme essentielle à la connaissance généralisée de l'organisme d'ombudsman. Ces références doivent se produire d'une façon qui garantit que les clients mécontents puissent en tout temps exercer des choix éclairés quant aux options qui leur sont ouvertes. En particulier, ceci signifie à notre avis que les consommateurs devraient être au courant de l'option d'utiliser le service d'ombudsman indépendant avant même de considérer une quelconque offre de la firme participante.

6.6.1 Renseignements concernant l'OSBI par les firmes participantes

Dans la plupart des dossiers que nous avons révisés, nous avons constaté que la firme participante avait fourni aux clients des renseignements sur l'OSBI, mais c'était habituellement une mention dans une lettre au client à la fin du processus interne de traitement de la plainte.

Nonobstant la question de déterminer si cette pratique est juste, nous avons constaté lors de nos revues précédentes que ce n'est pas là une façon efficace de communiquer ces renseignements, et nos conclusions dans le cadre canadien furent entièrement cohérentes avec ce constat. En dépit d'une preuve claire dans leur dossier, un nombre considérable de clients ne s'est pas souvenu avoir reçu ce conseil de leur fournisseur de services

financiers et ont rapporté qu'ils avaient appris l'existence des services de l'OSBI par suite de recherches personnelles, par des amis ou par d'autres conseillers.

Notre hypothèse est que l'entière question est si stressante et déconcertante pour les clients que lorsqu'ils lisent la lettre finale, ils n'enregistrent que le refus de leur plainte, et tout le reste est ignoré. Dans le cadre canadien, la confusion peut être exacerbée par les firmes participantes qui appellent leur processus de traitement interne des plaintes un « service de l'Ombudsman » (voir les commentaires ci-dessous).

6.6.2 Moment où l'existence des services de l'OSBI est révélée

Nos entrevues avec des firmes participantes ont confirmé que beaucoup ont pour politique de ne pas rendre leurs clients conscients de l'existence d'un service d'ombudsman indépendant tant que toutes les avenues internes n'ont pas été épuisées. Il y a eut tout de même quelques exceptions où les firmes participantes ont pris une approche manifestement plus transparente.

Bien que le défaut d'informer les clients concernant l'OSBI soit toujours présenté par le fournisseur de services financiers comme étant justifié par de bonnes intentions (« nous voulons résoudre les problèmes de notre propre client »), cette pratique est bien pauvre et sa rationalisation est usée jusqu'à la corde. Le maintien du consommateur dans l'obscurité quant aux options supplémentaires qui s'offrent à lui est vu par les consommateurs que nous avons interviewés comme étant d'un caractère douteux et destiné à garder le consommateur dans un état de grand désavantage en fait de renseignements et de pouvoir jusqu'à l'ultime limite. Nous avons parlé à un certain nombre de clients qui nous ont avoué qu'ils étaient presque prêts à accepter une indemnisation qui ne leur convenait pas vraiment, avant de ne découvrir l'option d'un recours à l'OSBI.

Il est clair que ce ne sont pas tous les fournisseurs de services financiers qui utilisent cette politique avec une intention déshonorante ; dans nos entrevues, nous avons parlé avec plusieurs firmes participantes qui étaient vraiment et clairement prêtes à livrer aux clients ce qu'ils perçoivent être des résultats justes.

Toutefois, le point essentiel pour l'OSBI est que le maigre niveau de référence par les firmes participantes représente un sérieux risque pour l'OSBI au niveau de ses relations publiques et de ses relations avec la clientèle. Nous ne pensons pas que l'OSBI puisse se permettre d'être vue par ses clients comme étant consentant ou complice d'un système qui retient des renseignements essentiels à la protection des consommateurs.

Nous avons cru comprendre que l'OSBI a travaillé avec la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario, l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières et l'Association canadienne des courtiers de fonds mutuels pour tenter de régler ce problème d'accès. Par conséquent, les deux organismes d'autoréglementation, dont les membres sont tenus de participer à l'OSBI, sont à préparer de nouvelles règles exigeant

des firmes participantes qu'elles adoptent une approche concertée pour rehausser le niveau de reconnaissance de l'OSBI par les clients. Ceci inclut la remise à tout nouveau client de renseignements sur le processus de traitement des plaintes (y compris sur le droit de porter toute plainte non réglée à l'OSBI) ; cette remise serait répétée au moment où une plainte est d'abord reçue et de nouveau à la conclusion de chaque stade du processus de traitement interne des plaintes.

Nous soutenons entièrement tout effort sur ce front, puisque des consommateurs complètement informés sont une composante essentielle d'un cadre efficace de protection du consommateur. L'OSBI a un rôle à jouer pour convaincre les firmes participantes qu'une volonté de faire réviser les plaintes de façon indépendante par l'OSBI augmentera à long terme la réputation de la firme auprès de tous ses clients. Cela l'emportera de loin sur n'importe quel avantage tactique à court terme qui pourrait être gagné en ne fournissant ces renseignements qu'à un nombre relativement limité de clients qui ont véritablement une plainte.

RECOMMANDATION 2.

Que l'OSBI soutienne activement les initiatives sectorielles visant à obliger les firmes participantes à rendre les consommateurs conscients de leur droit d'accès à l'OSBI, et ce à un stade précoce.

De plus, que l'OSBI fasse campagne active pour imposer une obligation aux firmes participantes pour qu'elles remettent du matériel produit par l'OSBI aux consommateurs, tout en les informant de leur droit d'accès à l'OSBI.

6.6.3 Confusion quant au nom

Les discussions avec les clients ont suggéré qu'au moins certains d'entre eux étaient confus quant aux renseignements qui leur ont été fournis. Dans les cas où la firme participante avait une partie de son processus interne de traitement des plaintes désignée comme étant entre les mains d'un « Ombudsman », il y avait des clients qui étaient clairement confus à savoir si cet Ombudsman était en fait l'OSBI, ou bien un tout autre Ombudsman.

Dans un cas, le client que nous avons interviewé ne se rendait toujours pas compte que l'OSBI était un organisme distinct ou indépendant ; il pensait, alors que l'OSBI avait pris en charge sa plainte, qu'un membre du personnel de l'Ombudsman interne de son fournisseur de service avait été tout simplement remplacé par un autre.

Nous croyons que cette confusion est compréhensible étant donné l'utilisation du mot « Ombudsman » tant par les firmes participantes que par l'OSBI et étant donné la façon même dont certaines firmes participantes décrivent leur Bureau d'Ombudsman interne. En guise d'exemple :

«Le Bureau de l'Ombudsman est indépendant de la Banque. L'objet du Bureau de l'Ombudsman est de réviser les faits d'une façon impartiale, d'évaluer si on a traité le client d'une façon équitable et de déterminer si un règlement de gré à gré peut être conclu. »

Nous avons cru comprendre suite à nos demandes de renseignements que certaines firmes participantes ont un attachement au titre, pourtant nous ne pouvons voir comment les intérêts du consommateur ou la réputation de la firme participante ou les intérêts de l'OSBI sont vraiment servis en persistant avec cette façon de faire.

RECOMMANDATION 3.

Que l'OSBI rencontre les firmes participantes qui ont un Bureau d'Ombudsman interne pour discuter de ce problème de désignation et suggérer l'utilisation d'un autre nom ou d'une autre description de service interne afin de réduire la confusion par les consommateurs entre le service interne de la firme et celui de l'OSBI.

6.7 Facilité d'utilisation

Tous les consommateurs interviewés ont fait état de procédures très claires pour le dépôt d'une plainte et pour la diffusion d'information ; ils ont grandement apprécié l'assistance reçue de l'OSBI (voir aussi les commentaires sous la Norme 1. Consentement, ci-dessus). Nous sommes conscients que dans un passé rapproché, le service à la clientèle était à court de ressources et que cela n'a peut-être pas été l'expérience de la totalité des clients, mais d'après nos observations cela fonctionne maintenant bien.

En dépit de ce haut niveau de satisfaction, à nos yeux, une partie de la correspondance standard avec les consommateurs au début et à la fin du processus de traitement des plaintes nous a semblé un peu plus complexe et dense qu'il n'était vraiment nécessaire. Nous avons cru qu'on pourrait utiliser un peu plus de titres et que le texte pourrait être divisé en quelques sections supplémentaires. Il ne s'agit probablement pas d'une haute priorité, considérant l'efficacité évidente du suivi par téléphone, mais cela devrait être une question pour le processus d'amélioration continue.

Nous avons généralement trouvé que les lettres aux clients étaient d'un haut niveau de qualité et avons vu une amélioration claire de la consistance de cette qualité au cours des douze derniers mois. Les clients que nous avons interviewés ont déclaré avoir apprécié la facilité d'utilisation du service, citant généralement les explications patientes du personnel et le peu de besoin ressenti pour demander des renseignements supplémentaires au-delà des demandes initiales.

7. Pertinence

Code de pratique – Norme 3. Pertinence

Les méthodes utilisées et les réparations offertes se veulent pertinentes aux circonstances et nous nous employons à nous assurer de réaliser cet objectif.

Mise en œuvre :

- Méthodes : facilitation et enquête lorsque pertinent.
- Réparation recommandée conséquente avec l'indemnisation de toute perte financière directe subie par les clients et visant à rétablir leur situation financière d'origine, avec occasionnellement une allocation pour le dérangement causé.

Notre évaluation nous a permis de constater que cette norme est satisfaite, que l'OSBI a établi un cadre de fonctionnement et des processus pertinents pour s'occuper des plaintes envers les firmes participantes. Nous avons été impressionnés par l'innovation continue et l'effort considérable qui a été mis dans la révision et la documentation des pratiques et procédures de l'OSBI.

7.1 Fermeture des dossiers de plaintes sans mérite

Nos discussions avec le personnel de l'OSBI et notre révision de dossiers de plainte ont mis en évidence les efforts accrus au cours des quelque 12 derniers mois pour tenter d'identifier et fermer le plus tôt possible les dossiers de plainte dont la probabilité d'aboutir à une recommandation d'indemnisation était très mince, même si une enquête complète était entreprise.

Nous croyons que cette façon d'agir est entièrement justifiée. C'est le cas tant pour les clients, que pour l'OSBI et les firmes participantes. Il est bien assez décevant pour des clients de voir le traitement de leur plainte refusé, sans devoir attendre des mois pour obtenir ce résultat, des mois pendant lesquels ils investissent temps, énergie et espoir dans cette affaire. Pour l'OSBI, ces dossiers sont réglés rapidement et ses ressources peuvent être consacrées aux dossiers qui en méritent l'effort. Pour les firmes participantes, il y a des économies de coût à fermer de tels dossiers en plus d'éviter l'incertitude continue pour leurs affaires et/ou pour les individus qui sont impliqués.

7.1.1 Fermeture des dossiers appropriés

Comme cela a été reconnu par l'OSBI, cette approche requiert un grand soin pour assurer que les dossiers appropriés soient fermés tôt. C'est pour cette raison que la pratique de l'OSBI, et c'est là à notre avis la meilleure pratique, prescrit de toujours discuter de la question avec le client, normalement par téléphone, avant qu'un dossier ne soit fermé. De plus, les lettres de fermeture précoce de dossiers sont présentement revues tant par un Ombudsman adjoint principal (« OAP »), que par l'Ombudsman.

En combinaison avec le nouveau processus d'évaluation en vigueur depuis douze mois au moment de notre évaluation, ces deux étapes – la conversation téléphonique et la lettre de fermeture – viennent établir plusieurs des principaux « paramètres de pertinence » pour l'OSBI. Ces paramètres couvrent la mesure dans laquelle une assistance et une explication pertinentes sont offertes aux consommateurs, la mesure dans laquelle la plainte d'un consommateur est considérée, la mesure dans laquelle les assurances d'une firme participante sont acceptées, la mesure dans laquelle l'OSBI expliquera son raisonnement tant à la firme qu'au client, la norme de documentation et de tenue des dossiers, etc.

En conséquence, nous croyons que ces pratiques de fermeture précoce sont très importantes pour le fonctionnement de l'OSBI. Pour encore renforcer ces pratiques, nous suggérons que la révision administrative de chaque fermeture précoce pourrait être entreprise en comité, qu'on pourrait appeler comité de révision ou d'enquête. Dans notre expérience, la révision en groupe (plutôt que la révision individuelle par un supérieur hiérarchique) peut avoir pour résultat une meilleure identification des enjeux et une propagation plus rapide de pratiques uniformes et cohérentes. Ce processus de révision peut être renforcé davantage en y impliquant des pairs tout autant que des membres de la direction.

Cette révision administrative devrait généralement inclure une révision de la plainte originale et non seulement du résumé de la plainte préparé par l'enquêteur dans le projet de lettre au client. Cela assurerait que tous les enjeux soulevés dans la plainte originale aient été considérés de façon adéquate ; nos entrevues avec les clients nous ont permis de constater que certains clients estimaient que tel n'était pas le cas. Nous avons trouvé un exemple où la firme participante avait choisi de se concentrer seulement sur quelques-uns des enjeux soulevés par le client, en ignorant quelques autres. Cette omission a été par la suite reprise dans la révision du dossier par l'OSBI, avec pour conséquence que le client a perçu que l'OSBI avait tout simplement accepté telle quelle la version de la firme participante.

Nous suggérerions aussi qu'au fil du temps, des critères spécifiques soient développés pour aider à identifier les dossiers de plainte qui peuvent être fermés tôt. Nous reconnaissons que cette approche exigera probablement un modeste ajustement des ressources, mais croyons pourtant que les avantages à en tirer pour la qualité du fonctionnement justifient le coût.

Dans notre examen de dossiers de plainte provenant de sept différents organismes d'ombudsman indépendants, nous avons pu constater qu'il y a toujours des différences de perception et d'opinion sur les faits ou les circonstances. Nous avons vu des dossiers que nous n'aurions personnellement pas fermés aussi rapidement et d'autres que nous aurions fermés plus vite.

Quoique ces différences soient entièrement naturelles, le but doit toujours être de tendre vers un traitement plus uniforme et cohérent. Nous croyons donc que le devoir de

n'importe quel organisme d'ombudsman est d'établir des processus qui évaluent et valident constamment les jugements qui sont portés sur ses dossiers.

Nous reconnaissons que l'OSBI a un certain nombre de processus qui augmentent le temps que le personnel passe à discuter de la problématique entourant les dossiers de plaintes. Le processus de révision par les OAP et l'Ombudsman, l'utilisation d'un analyste financier spécialisé pour analyser les transactions et calculer le montant des indemnités, ainsi que le processus révisé d'évaluation concourent tous à augmenter le degré d'interaction et à tendre vers un traitement plus uniforme et cohérent des plaintes.

RECOMMANDATION 4.

Que l'OSBI adopte une approche de concertation pour la révision des dossiers en vue d'une fermeture précoce et développe progressivement des critères documentés pour aider à identifier les dossiers qu'il serait pertinent de fermer tôt.

7.1.2 Lettres de fermeture précoce

Cette mesure est essentielle pour le maintien de la confiance du consommateur dans les jugements de l'OSBI. Par sa nature même, une fermeture précoce n'est pas une enquête complète et l'OSBI devrait être soucieux que le ton utilisé pour ainsi régler un dossier tienne compte de cet état de fait. Nous avons constaté dans certaines lettres de fermeture précoce un ton qui révélait un degré de certitude que nous avons considéré injustifiable.

Nous comprenons que le ton d'une telle lettre requière une fine mesure de jugement. S'il est trop neutre, il risque tout simplement d'ouvrir une nouvelle ronde de correspondance avec le client, annulant alors les gains de productivité recherchés. S'il est trop noir et blanc, il risque de signaler une arrogance ou une attention insuffisante.

Nous avons suggéré que les lettres devraient aussi clairement préciser que le point de vue énoncé est fondé sur les faits tels qu'ils ont été compris, et laisser au client une certaine ouverture pour qu'il puisse soumettre des renseignements ou des questions supplémentaires. Nous croyons que l'important avantage à la réputation ainsi gagné l'emporte aisément sur n'importe quel risque potentiel d'une réduction de l'efficacité qui pourrait découler de ce changement.

RECOMMANDATION 5.

Que l'OSBI modifie ses lettres de fermeture précoce pour clairement expliquer que cette fermeture a été déterminée sur la base «des renseignements disponibles». Sans inutilement encourager les clients, les lettres devraient permettre aux clients de répondre en fournissant des renseignements supplémentaires.

7.2 Conciliation et médiation

Les discussions avec le personnel de l'OSBI et notre révision de dossiers de plainte ont révélé qu'historiquement l'OSBI a essentiellement consacré ses efforts à enquêter sur les plaintes et à signaler ses conclusions aux parties, avec un accent relativement moindre à tenter de trouver une base pour un règlement précoce. Des règlements précoces n'ont été proposés que lorsque la firme participante avait déjà auparavant fait une offre de règlement au client (voir 5.3 du Manuel des pratiques et procédures de l'OSBI). Il y a pourtant eu récemment une nouvelle tendance à rechercher d'autres opportunités de faciliter un règlement précoce entre les parties. De même, un projet pilote de médiation avec une des banques est proposé.

Nous croyons que ces approches élargiront les services de l'OSBI et pourraient même augmenter le degré de satisfaction de sa clientèle ; peut-être même à l'occasion cela permettrait-il de contribuer à sauvegarder la relation d'affaires d'un client avec la firme participante. Au cours de notre révision de dossiers et de nos entrevues avec des clients, nous avons rencontré des clients qui étaient très heureux d'avoir vu leur plainte réglée relativement vite, même lorsqu'ils n'avaient pas reçu autant qu'ils auraient aimé recevoir. De même, quelques firmes participantes nous ont exprimé leur appui en faveur de cette approche.

Notre expérience de certains organismes australiens de traitement des plaintes qui offrent également un processus de médiation, démontre que celui-ci peut dans certains cas pertinents donner de bons résultats. Ce qui est important pour l'OSBI est d'utiliser les projets pilotes pour identifier les caractéristiques des plaintes qui ont le potentiel d'aboutir en une médiation réussie. (Nous avons connu un organisme sectoriel d'ombudsman qui a été largement critiqué pour avoir gaspillé le temps de ses firmes participantes et des consommateurs avec des tentatives de médiation dans des circonstances où il était extrêmement improbable que celle-ci puisse réussir.)

Quoique que ces autres types d'approches continueront sans doute à être l'exception plutôt que la règle, nous encouragerions l'OSBI à poursuivre sur cette voie. Au cours des trois premiers trimestres de cette année, la base de données *iSight* de l'OSBI note que quelque 7 % des plaintes relevant du mandat de l'OSBI se sont réglées par une entente conciliée après les demandes de renseignements préliminaires, plutôt qu'après une enquête complète. Il vaut la peine de noter que ce taux semble en pleine croissance, puisqu'il atteignait 18 % au dernier trimestre.

Comme nous l'avons mentionné dans l'introduction, il y a de grands risques à tenter des comparaisons avec d'autres services d'ombudsman. En particulier, nous devons faire preuve de prudence en comparant les taux de règlement précoce de dossiers, les délais de traitement et les ratios de victoire/défaite avec d'autres services d'ombudsman du secteur financier.

Cela dit, il mérite d'être souligné que des chiffres publiés indiquent que d'autres services d'ombudsman du secteur financier sont aussi en train d'augmenter la proportion des plaintes réglées à des étapes préliminaires. Les chiffres rapportés à ce titre par le BFSO de l'Australie dépassent 90 % au cours des trois dernières années, et continuent à augmenter progressivement. Le FOS du Royaume-Uni, qui ne publie pas de chiffres aisément comparables, rapporte aussi une proportion croissante de cas réglés plus tôt dans le processus. Le FSO d'Irlande rapporte quant à lui qu'environ 25 % de ses dossiers sont réglés par médiation. Nous encourageons l'OSBI à continuer ses efforts dans ce domaine.

RECOMMANDATION 6.

Que l'OSBI continue à chercher des occasions de conciliation ou de médiation de règlements précoces des plaintes et à développer et documenter un ensemble de connaissances quant aux circonstances qui pourraient le mieux convenir à ces autres types d'approches. Les facteurs pertinents incluront probablement le montant d'argent impliqué, la spécificité des questions en conflit, si le client reste ouvert au maintien d'une relation avec la firme et la quantité de preuves écrites aisément disponible. Le Manuel des pratiques et procédures de l'OSBI devrait progressivement refléter ces connaissances.

7.3 Uniformité et cohérence des recommandations

Nos entrevues avec les firmes participantes ont révélé quelques inquiétudes quant au manque de cohérence de l'OSBI, par exemple entre des dossiers comportant des faits semblables ou traités par des enquêteurs différents ou tout simplement traités à des moments différents.

Des exemples nous furent cités où la plainte s'articulait autour de l'attribution d'une mesure de responsabilité au client, c'est-à-dire où le fournisseur de services financiers soutient que le client devrait accepter une part de responsabilité pour n'importe quelle perte ; peut-être qu'il aurait dû prendre de meilleures mesures de sécurité ou vérifier activement que le produit ou le service correspondait à ce qu'il voulait ou encore surveiller son compte de placement de plus près. Un autre exemple d'incohérence qui nous a été donné concerne la méthode utilisée par l'OSBI pour calculer le montant de l'indemnisation – en particulier lorsqu'il était question de l'application de frais d'intérêts.

Nous avons pris cette question très sérieusement étant donné qu'il est particulièrement important qu'un mécanisme de traitement des plaintes soit aussi uniforme et cohérent que possible, et qu'il soit de plus vu comme tel. Évidemment cela ne constitue que rarement un enjeu pour le consommateur et ce sont les firmes participantes qui ont plutôt besoin d'une mesure de prévisibilité des décisions de l'OSBI, afin que cela puisse être pris en compte dans leur traitement interne des plaintes.

Au début de notre examen de dossiers de plainte (surtout les dossiers plus anciens) nous avons eu quelques inquiétudes quant à l'uniformité et la cohérence. Toutefois, après un examen plus rigoureux des documents et l'obtention de renseignements supplémentaires auprès du personnel, nous en sommes finalement arrivés à la conclusion que l'essentiel de l'incohérence apparente provenait de la qualité de l'explication apparaissant dans la lettre de décision, plutôt que de différences importantes dans le mérite des recommandations de l'OSBI.

Ayant étudié plus à fond cette question, notre conclusion est que l'OSBI a maintenant mis en place des mesures qui devraient promouvoir un niveau approprié d'uniformité et de cohérence tant réel que perçu, à savoir :

- a) Le Manuel des pratiques et procédures de l'OSBI fournit maintenant aux enquêteurs un mode de fonctionnement détaillé, notamment en ce qui a trait à des questions comme la pertinence de certains types d'investissements et la quantification de la perte subie. De façon raisonnable, l'OSBI a l'intention d'évaluer ce genre de propositions auprès des firmes participantes dans un avenir rapproché.
- b) L'OSBI dispose maintenant d'un Guide de rédaction pour la correspondance écrite et un format standard pour les Rapports.
- c) L'OSBI a mis en place des systèmes et des ressources, incluant l'emploi d'un analyste spécialisé, et a développé des outils pour aider ses enquêteurs dans les plaintes impliquant une quantification complexe de la perte.
- d) Les procédures de révision de dossier au sein du bureau ont aussi été améliorées.

Clairement ces initiatives sont d'une aide précieuse et reflètent la bonne pratique que nous avons vue ailleurs. Les allégations d'incohérence visant les services d'ombudsman sont très communes ; elles semblent en effet constituer le premier exutoire des frustrations des firmes participantes. Ces allégations sont parfois justes et parfois elles ne le sont pas. La meilleure approche pour tout service d'ombudsman consiste à les traiter toutes comme si elles étaient justes et de porter une très grande attention au maintien d'une uniformité et d'une cohérence réelles ainsi qu'à la bonne compréhension par les intervenants de cette cohérence.

RECOMMANDATION 7.

Que l'OSBI continue à développer des initiatives afin de détecter et minimiser les incohérences dans son approche au niveau du traitement de plaintes entre des dossiers comportant des faits semblables ou traités par des enquêteurs différents ou tout simplement traités à des moments différents.

L'uniformité et la cohérence devraient être une cible spécifique de son programme de formation continue, une formation axée sur des cas spécifiques étant particulièrement précieuse.

Un programme de révision des dossiers, portant sur le dossier complet et non seulement sur le rapport de l'enquêteur, devrait être mis en place. Cela pourrait prendre la forme de révisions par des pairs sur une base régulière et/ou de vérifications périodiques de dossiers.

7.4 Clarification de questions-clé

Nous avons mentionné à la Section 7.1.1 que nous avons vu quelques dossiers où il nous a semblé qu'il y avait des aspects de la plainte du client qui n'avaient pas été adressés par l'OSBI dans sa lettre de règlement précoce. Également, nous avons vu quelques dossiers où le rapport après enquête de l'OSBI ne semblait pas couvrir tous les aspects de la plainte.

Cela peut n'être qu'une question d'explication (voir la section suivante). Par ailleurs, le rapport peut en fait refléter une lacune dans l'enquête (et nous en avons vu quelques exemples dans les plus vieux dossiers que nous avons examinés).

Il s'agit là d'un aspect essentiel à la qualité des processus fondamentaux de n'importe quel service d'ombudsman. Alors que nous avons été satisfaits que les processus d'enquête actuels livrent maintenant des résultats de qualité, ces questions de clarification et d'exhaustivité revêtent une telle importance que nous croyons qu'ils devraient toujours être assujettis à une approche d'amélioration continue.

Les épreuves-clé de clarté et d'exhaustivité devraient être :

- a) Le client, la firme participante et le service d'ombudsman devraient avoir une compréhension commune de tous les enjeux considérés dans la plainte. Ceci devrait inclure les questions qui sont sans mérite et doivent être mises de côté, les enjeux essentiels à enquêter et, dans la mesure du possible, n'importe quels aspects qui *pourraient* devenir un enjeu au cours de l'enquête.

Par exemple, un service d'ombudsman fournit une description écrite de la plainte, remaniée dans un langage approprié pour mettre en évidence les enjeux qui, s'ils sont fondés, pourraient donner lieu à une indemnisation. Fournie au client et à la firme participante dès le départ, le client aurait alors l'occasion de confirmer que la plainte y est adéquatement exposée.

- b) Le client et la firme participante devraient avoir une bonne compréhension de la façon dont le service d'ombudsman approchera le processus de prise de décision et devraient, dans la mesure du possible, comprendre les enjeux-clé qui seront déterminants dans la recommandation du service d'ombudsman. Ceci a pour effet de minimiser toute surprise et désappointement quand la décision est prise et aide les participants à accepter cette décision finale.

En exemple de ceci, un service d'ombudsman, suite aux principales étapes de l'enquête, mais avant qu'une recommandation ne soit rédigée, publie un résumé écrit des enjeux en cause dans l'évaluation de la plainte, lequel précise aussi quels enjeux seront déterminants dans la décision, offrant ainsi à nouveau aux deux parties l'occasion d'y apporter des remarques.

- c) Finalement, la lettre de recommandation ou le rapport publié par le service d'ombudsman devrait être rédigé d'une façon qui rattache clairement les conclusions à chacun des aspects de la plainte originale, de même qu'aux enjeux qui ont été déterminants à cette conclusion ou recommandation.

L'intention est de promouvoir l'équité en permettant aux clients et aux firmes participantes de comprendre les raisons pour les demandes de renseignements et d'avoir un sens plus clair de la direction et du résultat probable d'une enquête, ce qui devrait contribuer à réduire le fossé des attentes entre les parties et l'OSBI lorsque le rapport d'enquête est publié.

Nous ne recommandons pas spécifiquement l'adoption de ces exemples d'approches. Le développement de ces procédures fondamentales pour tout service d'ombudsman est habituellement mieux réussi lorsqu'il est le résultat d'une évolution plutôt que d'une importante réingénierie. Nous croyons tout de même qu'il serait utile que l'OSBI révise périodiquement ses procédures pour s'assurer que les trois épreuves mentionnées ci-dessus soient effectivement réussies.

RECOMMANDATION 8.

Que l'OSBI mesure périodiquement ses processus par rapport aux trois épreuves suivantes pour la clarté et l'exhaustivité :

- *Le client, la firme participante et l'OSBI devraient avoir une compréhension commune de tous les enjeux considérés dans la plainte ;*

- *Le client et la firme participante devraient comprendre à l'avance, comment l'OSBI approchera la prise d'une décision ;*
- *La lettre finale publiée par l'OSBI devrait clairement rattacher les conclusions à chacun des aspects de la plainte originale, de même qu'aux enjeux qui ont été déterminants à cette conclusion ou recommandation.*

7.5 Explication des raisons

Pour déterminer la pertinence des procédures et pratiques de l'OSBI, nous avons regardé si l'OSBI fournit une explication suffisante de ses décisions de recommander ou non une indemnisation.

Une explication suffisante de ses décisions est essentielle et aura un effet direct sur la mesure de satisfaction quant aux recommandations de l'OSBI, tant pour les clients que pour les firmes participantes.

Nous avons entendu quelques firmes participantes énoncer que les recommandations de l'OSBI étaient par moments incohérentes. D'après notre expérience, une explication incomplète peut rendre difficile pour une firme participante de distinguer des plaintes en apparence semblables mais qui se concluent par des résultats différents. Quelques firmes avec lesquelles nous avons parlé directement ont émis le vœu que l'OSBI émette des explications plus complètes de la justification de ses recommandations, justement pour clarifier ces distinctions.

Nous croyons qu'il y a deux enjeux distincts ici. Le premier est de déterminer si l'OSBI fournit une explication suffisante des principaux motifs qui étayaient ses décisions. Le second est de déterminer si l'OSBI fournit une explication suffisante de sa recommandation finale pour une indemnisation.

Dans notre propre examen des dossiers de plainte, nous avons pu constater un problème occasionnel plutôt que régulier, où, à notre avis, l'OSBI avait fourni une explication insuffisante des motifs étayant sa décision à l'effet que le client devrait encourir une part de responsabilité pour ses décisions financières. Dans les dossiers que nous avons examinés, nous avons constaté que là où l'OSBI avait atteint une conclusion opposée, des raisons convaincantes étaient rapportées.

Nous avons aussi vu quelques dossiers – quoique le nombre en ait été moindre parmi les plaintes récemment traitées – où nous avons cru que l'OSBI exposait ses conclusions trop crument. Par exemple, la lettre de recommandation pouvait déclarer que «le représentant de la firme participante a omis» (de faire quelque chose), là où une déclaration plus précise et moins inflammatoire aurait pu se lire «il n'y a aucune preuve que le représentant de la firme participante ait» (fait quelque chose).

Nous avons aussi vu quelques dossiers où il y avait une analyse prudente du contexte contractuel de la transaction du client et du code d'industrie pertinent, suivie d'un saut logique pour conclure à une indemnisation. De nouveau, une justification plus complète de la conclusion aurait aidé et cela aurait été conforme au mandat de l'OSBI de faire preuve d'équité en toutes circonstances.

Chaque lettre de recommandation est une occasion d'instruire la firme participante sur la façon dont l'OSBI voit certains types particuliers de plaintes.

De la perspective d'un client, bien que l'uniformité et la cohérence ne soient que rarement un enjeu, la question d'une explication suffisante influence directement la mesure dans laquelle le client sent qu'il a été entendu.

Nous avons parlé avec un certain nombre de clients qui ne pouvaient pas comprendre les commentaires de l'OSBI à l'effet que leurs décisions financières étaient une question de leur propre choix ; c'était particulièrement le cas lorsque, suivant leurs dires, ils avaient payé des commissions pour obtenir un conseil parce qu'ils se sentaient justement mal équipés pour choisir eux-mêmes des titres de placement. Typiquement, ces clients ont répondu à cette situation en disant que l'OSBI n'avait pas écouté, ou n'avait pas compris leur plainte.

Certains clients ont aussi soulevé avec nous leur opinion à l'effet que l'OSBI n'avait pas poursuivi tous les aspects de leur plainte ; la lecture attentive de leur dossier nous a suggéré que dans certains cas le problème était de nouveau celui où l'OSBI avait omis d'expliquer dans sa justification pourquoi ceci s'était produit. Peut-être une explication avait-elle été fournie par téléphone, mais le rapport écrit n'expliquait pas pourquoi certains aspects de la plainte n'avaient pas été poursuivis. Dans ces cas aussi, les clients sentaient qu'on ne les avait pas entendus.

Quoique l'évaluation des procédures dans le présent rapport doive avoir pour effet d'assurer que ces problèmes ne se produisent pas, la question est assez importante pour que nous recommandions d'y porter une attention particulière.

RECOMMANDATION 9.

Que l'OSBI révise ses pratiques de rédaction de rapports pour assurer que :

- *Soit fournie une explication suffisante des principales conclusions et que ces conclusions soient reliées à ce que les documents écrits établissent, le but étant que les firmes participantes puissent suffisamment comprendre la justification pour être capables de différencier des décisions, et qu'un client devrait être capable de voir que ses assertions ont été considérées et, lorsqu'elles ont été écartées, pourquoi elles l'ont été ; et*
- *ses décisions soient explicitement référencées à son mandat de faire preuve d'« équité en toutes circonstances » et précise les*

raisons pour lesquelles cette décision est en accord avec ce mandat.

7.6 Dédommagement

Nous avons déjà fait allusion au travail que l'OSBI a entrepris pour développer et articuler son approche quant à la quantification des pertes financières. De plus, l'OSBI a une nouvelle section dans son Manuel de pratiques et procédures qui traite de l'indemnisation des pertes non financières, lorsque cela est pertinent, et qui prévoit comment calculer ce type d'indemnisation. Comme dans d'autres juridictions, il y a des limites strictes quant à la disponibilité et à la portée de ce type d'indemnisation, mais cela constitue tout de même une reconnaissance que dans certaines circonstances particulières une telle indemnisation pourrait être pertinente.

Évidemment, le dédommagement de pertes subies n'a pas toujours besoin d'être limité à une indemnisation financière. D'autres services d'ombudsman offrent de temps à autre d'autres formes de dédommagement en recommandant, par exemple, qu'une banque accorde au client un congé temporaire de remboursement de prêt. On devrait aussi se souvenir que certains clients recherchent parfois davantage des excuses de leur fournisseur de services financiers que plus d'argent ; un client avec qui nous avons parlé a été offensé de constater que son chèque d'indemnisation était arrivé par la poste sans même une lettre d'accompagnement de la part de la firme impliquée. En pratique, il y a des limites à ce que l'OSBI peut accomplir en matière de dédommagements non-monétaires, en particulier lorsque la firme participante n'a pas une orientation favorable à la satisfaction de la clientèle.

Nous avons conclu que l'OSBI a des pouvoirs et des pratiques appropriés en matière de dédommagement.

7.7 Problèmes systémiques

Conformément à son mandat, l'OSBI ne peut enquêter sur des plaintes non reliées déposées relativement à des faits différents par des clients qui soulèvent un problème semblable et visant à obtenir une décision s'apparentant à celle d'un « recours collectif ». En accord avec ceci, l'OSBI ne demande pas présentement à une firme participante s'il y a d'autres clients qui devraient être dédommagés, par exemple lorsqu'une plainte met en évidence un problème de processus ou bien lorsque l'OSBI reçoit plusieurs plaintes portant sur les normes de conseil fourni par un conseiller donné.

(Notez toutefois, que nous avons vu quelques situations où l'OSBI a suggéré à la firme participante que ses processus devraient être révisés et/ou que son personnel devrait faire l'objet

d'une mise en garde ou d'une formation d'appoint en rapport à une quelconque défaillance de processus.)

Nous croyons qu'il s'agit là d'une lacune substantielle dans le cadre de protection du consommateur du Canada. Par contraste, les organismes d'ombudsman du secteur financier en Australie ont tous juridiction sur les problèmes systémiques et le FOS du Royaume-Uni peut faire jouer dans ses enquêtes l'obligation réglementaire imposée par la FSA du Royaume-Uni aux firmes de régler tout problème systémique identifié.

Pour que la valeur d'un mécanisme d'ombudsman parrainé par une industrie puisse se matérialiser et que la perspective d'un mécanisme parrainé plutôt par les régulateurs soit écartée, l'OSBI doit jouer son rôle complet et naturel dans le cadre de la protection du consommateur et utiliser ses dossiers pour aider à identifier des consommateurs menacés. Cette faiblesse dans le régime actuel porte aussi atteinte, d'une manière importante quant à cette évaluation, à la réputation de l'OSBI.

Cette lacune concerne clairement les clients. Un certain nombre de plaignants interviewés ont exprimé inquiétude et sympathie pour les autres clients qui, supposaient-ils, ont aussi dû souffrir suite à un défaut dans le système ou le produit d'une firme participante, ou suite aux actions d'un employé particulier et qui n'auraient peut-être pas trouvé le chemin menant à l'OSBI. La question a aussi été soulevée par d'autres intervenants en entrevue. Nous croyons que l'OSBI ne peut pas risquer d'être vu à ne rien faire lorsqu'un défaut dans le cadre de protection du consommateur existe clairement. Nous croyons qu'il a l'obligation d'entreprendre des démarches pour remédier au problème. Nous avons cru comprendre que l'OSBI est bien conscient de cet enjeu et est à considérer les façons d'aborder ce problème.

RECOMMANDATION 10.

Que l'OSBI modifie son mandat pour lui permettre d'entreprendre des enquêtes sur des problèmes systémiques et développe, en consultation avec les firmes participantes, des politiques et des procédures pour ce genre d'enquêtes.

8. Équité et indépendance

Code de pratique – Norme 4. Équité et indépendance

L'équité est le principe fondamental sur lequel nos décisions sont fondées. L'OSBI est impartial, sans préjugés et indépendant tant de l'industrie que du gouvernement

Mise en œuvre :

- Révision du Manuel des pratiques et procédures – quant aux procédures en place pour assurer l'indépendance dans la conduite des enquêtes et l'établissement de recommandations.
- Révision des lettres de fermeture pour s'assurer qu'elles sont exemptes de tout parti pris et qu'elles reflètent un processus impartial d'examen de toute documentation pertinente, des normes et pratiques sectorielles, des circonstances des parties et des faits d'un différend.
- Révision du mandat et des règles de régie interne – pour assurer l'indépendance par rapport à l'industrie qui assure le financement de l'OSBI, pour assurer que la gouvernance soit prise en charge par les administrateurs indépendants non affiliés à un quelconque groupe d'intervenants du secteur des services financiers et pour isoler le conseil d'administration de la prise de décisions relatives aux dossiers de plainte ou de l'appel de ces décisions.

Nous avons été convaincus que l'OSBI satisfait à cette norme qui, de bien des façons, est probablement la plus importante de toutes. Tel que discuté aussi dans la Section 7, le Manuel des pratiques et procédures de l'OSBI établit de façon exhaustive les façons d'assurer dans la pratique l'équité et l'indépendance. Nous avons révisé un échantillon considérable de lettres de fermeture de dossiers et, avec quelques remarques, avons constaté qu'elles étaient rédigées de façon consciencieuse et professionnelle, et qu'elles véhiculaient un sens d'impartialité et d'équité.

Nous avons également été satisfaits que le mandat et les règlements, la gouvernance de l'OSBI et ses processus décisionnels de fonctionnement étaient libres d'influences indues et étaient plus que satisfaisants pour assurer un service d'ombudsman véritablement indépendant. Nous discutons des caractéristiques d'équité et d'indépendance ci-dessous.

8.1 Structure de gouvernance

La structure de gouvernance actuelle prévoit à la fois des administrateurs issus de l'industrie et des administrateurs indépendants et, pour toutes les décisions critiques à être faites, l'accord d'une majorité d'administrateurs indépendants.

À la différence d'autres organismes, il n'y a pas spécifiquement de postes d'administrateurs pour des « représentants des consommateurs », pourtant l'impression claire que nous avons retenue de nos entrevues est que les administrateurs indépendants apportent la perspective du consommateur à la table (et sont vus par l'industrie comme agissant ainsi). Cela nous semble raisonnable, étant donné un mouvement de consommateurs qui nous apparaît relativement inactif au Canada (du moins dans le secteur financier).

Au dire de tous, le conseil d'administration fonctionne bien. Nous avons cru comprendre que le conseil, par l'intermédiaire de la présidente du conseil, a réalisé des évaluations du rendement des administrateurs et a évalué ses propres activités de façon globale.

Cela dit, nous avons été surpris par le degré d'attention à la question de l'indépendance du conseil dans les commentaires reçus de certains intervenants. Il y avait un fort sens que « l'optique » n'était pas bonne pour les consommateurs et que la présence d'administrateurs nommés par l'industrie sans représentation formelle des consommateurs laisse place à un abus d'influence et réduit la perception d'indépendance réelle.

Quoique nous comprenions cette opinion, notre évaluation n'a trouvé aucune évidence que l'OSBI soit soumis à une quelconque influence induite de l'industrie, que ce soit par le biais de sa gouvernance, de ses sources de financement ou des connexions personnelles du personnel ou des administrateurs.

Nous avons constaté qu'en fait, l'influence principale par l'industrie sur la politique et les activités de l'OSBI ne se faisait que via les canaux opérationnels et la consultation structurée, les deux étant entièrement transparents et appropriés.

Dans la mesure où les intervenants consommateurs ont soulevé la question de l'indépendance de l'OSBI, il nous a semblé que cette position était davantage motivée par le désappointement quant au résultat de l'activité de l'OSBI dans leur dossier que par sa gouvernance en soi. Comme c'est souvent le cas, les consommateurs s'attendent à ce que le service d'ombudsman agisse comme un régulateur et « punisse » les firmes participantes ou soit vu comme faisant campagne en faveur du consommateur et contre les firmes, etc. En cela, l'expérience de l'OSBI n'est guère différente de celle des organismes australiens que nous avons évalués.

En fait, nous avons constaté dans d'autres juridictions que la participation active de l'industrie est une partie importante de la gouvernance et du sentiment d'appartenance de l'industrie, ainsi qu'un élément important pour légitimer et promouvoir ces décisions qui pourraient être vues par certains comme n'étant pas nécessaires aux intérêts de l'industrie. En particulier, les décisions de dépenser davantage sont mieux prises en y incluant ceux qui paieront finalement la facture.

De même, dans ces autres juridictions nous avons été systématiquement et agréablement surpris par la volonté de l'industrie d'étendre la portée de ses services d'ombudsman et d'apporter des améliorations aux pratiques de l'industrie pour la protection du consommateur. Nous croyons que cela n'est aucunement étranger à la présence de chefs d'industrie séniors sur les conseils d'administration de ces services d'ombudsman.

Nous croyons que si les orientations actuelles de l'OSBI doivent continuer (sans parler de l'adoption de certaines de nos recommandations), alors l'industrie se verra demandée d'accepter un rôle accru de l'OSBI. Sur la base de nos entrevues avec les intervenants, ceci ne sera pas nécessairement bien accueilli par tous. Nous serions soucieux si au même moment, l'industrie avait cause de se sentir privée de droits existants.

Nous serions également soucieux si l'OSBI était en partie pressé d'apporter des changements à sa gouvernance par la tendance actuelle à mettre l'accent sur l'indépendance. Parlant à partir de notre expérience passée dans le domaine de la réglementation et de la gouvernance, il y a eu, à notre avis, une trop grande attention portée à la notion d'indépendance dans la gouvernance par les autorités de réglementation des systèmes financiers et les législateurs. C'est en partie par réaction et parce que l'indépendance est un des rares aspects conceptuels quantifiables dans le domaine intangible de la performance de la gouvernance.

C'est évidemment une question pour le conseil de l'OSBI. Nous terminerons en soulevant la question que si la participation de l'industrie à un niveau de gouvernance devait être diminuée, notre expérience suggère que d'autres mesures consultatives d'importance (telles que la mise sur pied d'un groupe consultatif sectoriel de niveau supérieur qui, avons-nous compris, est présentement sous étude) seront requises pour maintenir des rapports constructifs et sains avec l'industrie.

8.2 Liaison avec les intervenants

À part son mécanisme de gouvernance, l'OSBI investit aussi des efforts dans un certain nombre d'autres formes de liaison avec les intervenants. Il tient des réunions avec les firmes participantes qui sont des utilisateurs réguliers, il assiste aux réunions régulières des réseaux de service d'ombudsman internes des firmes et il rencontre les associations sectorielles et les autorités de réglementation.

De nos entrevues, nous avons conclu que l'industrie reconnaît généralement le besoin pour l'OSBI d'une indépendance tant réelle que perçue, mais a ses inquiétudes quant à voir l'OSBI bouger trop loin de l'industrie. Pressés de fournir des exemples, ceux qui étaient préoccupés ont cité certains changements de règlements récents, qu'ils avaient senti être «imposés» plutôt que «suggérés».

Il est difficile de juger d'une certaine distance s'il y a vraiment matière à ces inquiétudes ou si celles-ci ne sont dues qu'aux douleurs de croissance et aux ajustements inévitables au fur et à mesure que l'OSBI mûrit et que sa base d'adhérents et d'intervenants s'élargit. Il nous a certainement semblé que des mesures raisonnables de consultation étaient entreprises par l'OSBI. Pourtant c'est clairement un enjeu pour l'industrie et l'OSBI devrait continuer à évaluer les attentes de ses intervenants.

De notre perspective, il est inévitable que l'OSBI doive, de temps en temps, prendre des décisions qui peuvent être impopulaires avec l'un ou l'autre des groupes de firmes participantes. Un service d'ombudsman véritablement indépendant devrait évidemment consulter ses intervenants, mais toutes les parties doivent reconnaître qu'ultimement ses gestionnaires et administrateurs doivent être capables de prendre la décision la meilleure pour l'organisation, après avoir tenu compte des vœux de tous ses intervenants.

Nous avons remarqué qu'une grande partie de la liaison avec les intervenants est menée sous l'impulsion des propres réseaux de l'industrie et que le personnel de l'OSBI est invité à participer à ces réunions. Ceci est entièrement approprié et sain, pourtant nous suggérons que l'OSBI ferait bien de suppléer à ceux-ci par quelques initiatives de son propre cru auxquelles l'industrie et les firmes participantes seraient invitées.

Cela permettrait à plus de personnel de l'OSBI d'assister aux activités de liaison et de bénéficier de l'exposition à leurs contreparties dans l'industrie. Un OSBI mûrissant et indépendant devrait aussi être capable de démontrer à ses intervenants qu'il a un ordre du jour pour sa liaison, avec des buts et des objectifs ainsi qu'un programme pour réaliser ceux-ci.

RECOMMANDATION 11.

Que l'OSBI développe son propre programme de liaison avec ses intervenants qui vise les firmes participantes, afin de suppléer aux forums existants organisés par l'industrie. De tels forums permettraient à l'OSBI d'avoir un plus grand contrôle sur l'ordre du jour et d'y impliquer davantage son propre personnel.

8.3 Critères pour la prise de décision

Le chapitre 1 du Manuel des pratiques et procédures de l'OSBI établit le principe que les décisions de l'OSBI sont fondées sur « l'équité en toutes circonstances », ce qui tient compte des bonnes pratiques de commerce et de services financiers, des normes et des pratiques sectorielles acceptées, des normes établies par les autorités réglementaires et les associations professionnelles des firmes individuelles ainsi que de la loi et la réglementation. Ce critère général est en accord avec l'approche prise par les organismes semblables dans d'autres juridictions (au Royaume-Uni, en Australie, en Nouvelle-Zélande et en Irlande).

Dans leurs entrevues avec nous, les firmes participantes n'ont pas contesté le mantra d'équité de l'OSBI. Quelques inquiétudes ont toutefois été exprimées quant à l'application par l'OSBI de normes et de pratiques sectorielles. Il y avait une inquiétude que l'OSBI omette de considérer les pratiques sectorielles dans un contexte suffisamment large, le point étant que les firmes ont un chassé-croisé de procédures et de systèmes qui ensemble constituent leurs pratiques.

Une firme participante a suggéré qu'une entreprise doit toujours faire un compromis entre service et prix, que les fournisseurs de services financiers déterminent où et comment ils veulent offrir leurs services et que les clients choisissent leurs fournisseurs de services financiers en conséquence. L'assertion de cette firme était que l'OSBI devrait seulement trouver des manquements là où les propres politiques et procédures d'une firme n'ont pas été satisfaites et que l'OSBI ne devrait objectivement pas évaluer l'adéquation des politiques et des procédures d'une firme.

Nous ne pouvons pas accepter cette proposition. Le mandat de l'OSBI exige qu'il tienne compte des normes et des pratiques sectorielles. Il serait inconvenant qu'une firme avec de très pauvres politiques et procédures soit jugée par rapport à une norme beaucoup moins élevée que celle de ses concurrents. En plus d'être injuste, cela pourrait même encourager une « course vers le bas » dans les normes de pratiques.

Une inquiétude plus répandue qui fut évoquée était que l'OSBI prenait ses décisions sur la base de la meilleure pratique plutôt que la pratique standard et ce faisant, il y aurait une pression pas tellement subtile sur toutes les firmes pour rehausser leur pratique à n'importe quel niveau que l'OSBI choisirait d'identifier comme étant « la meilleure pratique ».

Pour comprendre comment l'OSBI détermine ce qui est la pratique sectorielle, nous avons examiné le Manuel des pratiques et procédures de l'OSBI, nous avons utilisé notre révision de dossiers pour voir l'application de ces exigences et nous avons discuté de cette question lors de notre atelier avec le personnel de l'OSBI. Nous avons constaté que le personnel de l'OSBI est bien conscient que la pratique standard peut être radicalement différente de la meilleure pratique. Ceci fut confirmé lors de notre révision de dossiers ; nous n'avons pu identifier de plaintes où nous ayons estimé que l'OSBI s'attendait à un niveau de pratique qui soit allé clairement au-delà des limites de pratiques sectorielles standards raisonnables.

Nous n'avons pas vu non plus d'exemples où l'OSBI pratiquait une micro-gestion de ses attentes quant aux pratiques sectorielles. Pour donner un exemple, nous avons pris connaissance d'un dossier où l'OSBI s'est enquis auprès d'une banque de la façon dont elle contrôlait les transactions inhabituelles dans un but de détection de fraude; l'OSBI n'est pas entré dans les modalités du point où la banque procéderait à geler un compte où quelques transactions inhabituelles avaient été découvertes. C'est là clairement un enjeu sensible où l'OSBI doit faire attention à la façon dont il procède.

Ceci est un autre exemple d'un domaine où l'explication plus excessive mentionnée à la Section 7.5 ci-dessus est nécessaire – c'est-à-dire quels éléments de la pratique sectorielle sont considérés comme le minimum indispensable pour assurer un traitement équitable. Nous l'avons vu bien fait par d'autres services d'ombudsman qui laissent généralement le détail de comment une firme atteint cette norme autant que possible à sa propre discrétion.

Nous sommes conscients que ceci n'est pas toujours possible. Pour utiliser un exemple évident, il est inéluctable qu'une firme qui enregistre en vidéo le processus entier de manipulation des dépôts liquides sera en situation d'avantage pour démontrer sa position sur une question de dépôts contestés – par rapport à une firme qui ne le fait pas. À notre avis, ce désavantage n'est pas de la faute de l'Ombudsman, lequel doit considérer la preuve qui est disponible. Cela relève entièrement des choix d'affaires et de risque pris par cette firme, et elle doit vivre avec les conséquences.

(On devrait se souvenir qu'en aucun cas, un service d'ombudsman ne dicte comment les pratiques d'une firme devraient fonctionner, mais plutôt comment le service d'ombudsman traitera les plaintes qui lui sont soumises. La firme est libre de choisir ce risque, comme tout autre risque d'affaires ou de crédit. Nous avons vu des cas, en particulier où des fournisseurs de

services financiers octroient un crédit suite à des contrôles minimaux, où les firmes acceptent tout simplement le risque que si une plainte survient, elle sera confirmée par le service d'ombudsman pertinent.)

8.4 Équilibre entre firme participante et client

Nous avons rencontré une gamme disparate de vues à savoir si l'OSBI atteignait un juste équilibre dans son approche entre les firmes participantes et les consommateurs. Un certain nombre de firmes participantes ont exprimé l'inquiétude que l'OSBI avait déplacé le plateau de la balance au cours des quelque douze derniers mois et « penchait vers la défense des droits » (du consommateur).

L'opinion a aussi été exprimée qu'il y avait pression des autorités de réglementation sur l'OSBI pour qu'il soit plus sympathique aux consommateurs et que l'OSBI n'avait d'autre choix que de s'y plier. D'autres ont tout de même admis qu'une « règle du jeu équitable » entre les firmes et les consommateurs doit par définition être « extra-équitable » pour le consommateur; ces interviewés ont pris une perspective stratégique, en disant que si le prix d'un service sectoriel d'ombudsman indépendant (et l'évitement d'un service entre les mains des autorités de réglementation) était un service plus sympathique au consommateur, cela valait bien ce surcoût relativement mineur.

Nous avons aussi entendu la critique que l'OSBI avait été trop prêt dans le passé à décider en faveur d'un partage de 50/50 quant à la responsabilité entre la firme et le consommateur, et que ce n'était là qu'une option « facile ».

Dans notre révision de dossiers de plainte, nous avons vu un ou deux cas plus anciens où nous avons pu partager cette inquiétude. Pourtant, nous avons estimé que les cas récents étaient traités de façon appropriée, et que le raisonnement pour une quelconque recommandation de fractionnement était bien énoncé.

Notre conclusion sur cette difficile question d'équilibre est que l'OSBI soutient à présent les clients d'une façon qui tient compte de leur manque relatif de connaissances et de ressources en comparaison des firmes participantes, tout en restant toujours strictement neutre dans sa prise de décision.

9. Compétence

Code de pratique – Norme 5. Compétence

Notre personnel est recruté pour ses aptitudes, ses compétences et sa formation.

Le développement professionnel est permanent.

Mise en œuvre :

- Critères et procédures de recrutement.
- Descriptions de poste.
- Désignations professionnelles et exigences de formation continue.
- Activités de développement du personnel énumérées dans les plans de rendement.
- Activités de développement collectif

Cette norme est satisfaite. Nous avons été impressionnés par l'effort entrepris pour soutenir la compétence de l'organisme par l'investissement dans son personnel. Nous avons trouvé des descriptions de poste complètes, un recrutement accompli de façon professionnelle et un cadre de développement en place qui est approprié à la taille et au rôle de l'organisation.

9.1 Le professionnalisme et la connaissance de l'industrie par le personnel

Notre évaluation a constaté que le personnel de l'OSBI est bien considéré par les gens avec qui il traite. Les firmes participantes ont parlé de leur professionnalisme et de leur courtoisie, par exemple, en se présentant toujours pour les réunions et en arrivant bien préparé. Le sens était que leur niveau de connaissance de l'industrie s'était amélioré, bien que certaines firmes participantes aient noté la dépendance de l'OSBI sur deux ou trois personnes-clé pour cette connaissance et qu'une firme ait aussi mentionné un manque de connaissance des produits les plus récents.

Les clients ont invariablement vanté le personnel de l'OSBI avec qui ils ont traité. Il a été décrit comme étant d'une bonne présentation et bien documenté. Il n'y eut qu'une critique occasionnelle sur une approche par trop axée sur les éléments de fait, et une certaine froideur dans le rapport avec l'enquêteur. La qualité de rédaction des rapports était généralement louée par l'industrie et les clients, la plupart des firmes participantes reconnaissant par ailleurs une amélioration continue.

Nous avons également été impressionnés par le niveau de professionnalisme et de connaissance du personnel de l'OSBI. Le personnel est compétent et provient d'une gamme appropriée de disciplines y compris le droit et la comptabilité. Collectivement ils ont une expérience préalable dans les domaines des opérations bancaires, du conseil d'investissement, de la conformité, du traitement de plaintes et du service à la clientèle. Plus important encore, les représentants du

service à la clientèle (le personnel qui répond aux demandes de renseignements téléphoniques) et les enquêteurs ont pareillement exprimé leur enthousiasme pour leur travail et leur dévouement.

Nous n'avons pu toutefois observer complètement les interactions téléphoniques du personnel parce que l'OSBI n'a pas la capacité de permettre le contrôle des conversations téléphoniques. Ce n'est pas une priorité urgente, mais c'est une capacité que n'importe quel organisme avec un volume d'appels de consommateurs devrait éventuellement acquérir.

RECOMMANDATION 12.

Qu'éventuellement, l'OSBI acquière la technologie pour permettre le contrôle des conversations téléphoniques.

9.2 Initiation au travail et développement permanent du personnel

Jusqu'à récemment, il est probablement juste de dire que les procédures d'initiation au travail du personnel de l'OSBI étaient faibles. Un effort considérable a été consenti assez récemment dans la documentation de façon générale et l'initiation au travail en particulier. L'employé le plus récemment arrivé s'est vu fournir un dossier complet de matériel, a un mentor aussi bien qu'un superviseur et, comme tout le personnel, peut accéder par l'e-bibliothèque à une gamme étendue de précédents, d'outils et d'autre matériel.

Pour la formation continue, l'accent est mis sur les cours qui ont été identifiés par le personnel dans leur schéma directeur personnel, qui fait partie du système de gestion des rendements. Nous avons cru comprendre qu'il y a aussi des conférenciers externes occasionnels, particulièrement quand tout le personnel participe à des sessions périodiques de formation hors site.

Cela pourrait, pensons-nous, être utilement complété par d'autres initiatives d'apprentissage collectif, portant notamment sur la meilleure pratique en fait de techniques de traitement de plaintes, telles que les compétences de négociation, d'entrevue et d'enquête financière.

Nous encouragerions aussi une expansion des initiatives pour rehausser la connaissance des produits financiers et des pratiques des fournisseurs de services financiers en invitant régulièrement des conférenciers provenant des firmes participantes afin de discuter des pratiques dans leur firme et dans l'industrie. Cela aidera aussi à établir des relations avec l'industrie.

RECOMMANDATION 13.

Que l'OSBI développe un programme de formation collective pour le personnel, afin de suppléer à la formation établie en fonction des besoins des individus. Un tel programme devrait couvrir les compétences spécifiques appropriées au traitement et à l'enquête des plaintes, et les pratiques courantes de l'industrie.

9.3 Tenue des dossiers

Notre révision de dossiers a révélé des normes plutôt variables dans la tenue des dossiers. Tandis que quelques dossiers ont été clairement organisés en sections selon la source des documents et chaque section en ordre chronologique, quelques dossiers que nous avons consultés n'étaient constitués que d'un ramassis de documents non attachés qui étaient généralement en ordre chronologique, mais sans clarté quant aux pièces jointes à la correspondance, à l'identification de la version finale des documents ou de la source des documents.

En grande partie, un dossier n'est essentiellement manipulé que par un enquêteur. Nous comprenons le désir de tenir compte des styles de travail de chacun et admettons qu'un peu de flexibilité devrait être permise ; toutefois, n'importe quel organisme dont l'activité principale implique l'examen et souvent la critique implicite des dossiers de firmes participantes devrait, comme question de politique, maintenir lui-même des normes élevées de tenue de dossiers. Nous avons estimé que cela pourrait être amélioré.

En tant qu'évaluateurs, nous avons constaté que les dossiers structurés en sections (la correspondance avec le client, la correspondance avec le membre, les dossiers de travail et d'analyse) étaient d'une utilisation aisée ; cette structure devrait, pensons-nous, faciliter la révision par les pairs ou par la direction (voir nos recommandations ailleurs sur ce sujet) et est en accord avec les conseils du Manuel des pratiques et procédures de l'OSBI. Mais alors que cette structure est utile pour la révision des dossiers traités, il exige plus de discipline quant au classement et au ménage du dossier au cours de son traitement qu'une approche strictement chronologique. Ces facteurs devraient être considérés au cours du développement de protocoles de tenue de dossiers qui sont plus spécifiques et prescriptifs qu'à présent établis dans le Manuel des pratiques et procédures.

RECOMMANDATION 14.

Que l'OSBI développe des protocoles de bureau plus contraignants quant à la tenue de dossiers. Ces protocoles devraient assurer la sécurité des documents tout au cours du traitement du dossier et faciliter la révision ultérieure du dossier.

10. Délais d'exécution

Code de pratique – Norme 6. Délais d'exécution

Les cas sont traités avec diligence : on répond aux appels et aux courriers électroniques en une journée ouvrable ; les plaintes sont évaluées dans un délai de quatre semaines; et une décision est rendue sur les plaintes dans les 180 jours suivant leur réception, 80 pour cent du temps.

Mise en œuvre :

- Retour d'un appel téléphone ou d'un courrier électronique en un jour ouvrable (avec notation au système informatisé de gestion des dossiers de plainte).
- Évaluation des plaintes dans un délai de 4 semaines (avec notation au système informatisé de gestion des dossiers de plainte).
- Délai de décision (statistiques trimestrielles et annuelles).

L'OSBI a considérablement amélioré les délais d'exécution de sa réponse au cours des quelque douze derniers mois et nous avons conclu que cette norme est maintenant satisfaite. Il demeure toutefois que les délais d'exécution constituent un enjeu continu – le plan stratégique de l'OSBI le note comme étant un domaine essentiel d'intervention privilégié – et une source de mécontentement parmi les firmes participantes et les clients.

10.1 Remarques des intervenants

Tant les firmes participantes que les clients ont pareillement commenté le temps que prennent les enquêtes de l'OSBI. Les firmes participantes que nous avons interviewées avaient noté des améliorations récentes, mais ont presque toutes fait état qu'encore plus d'amélioration était nécessaire. Leurs inquiétudes portaient sur l'efficacité, les problèmes d'entreposage de dossiers et l'iniquité des retards pour les entreprises impliquées par la plainte. Les clients ont été au mieux résignés au délai pris par le processus, mais ceux qui étaient mécontents du résultat de leur plainte ont presque invariablement considéré le temps pris comme un irritant qui a considérablement amplifié leur mécontentement et a négativement affecté l'image l'OSBI à leurs yeux.

10.2 Compromis entre consultation et temps

Un enjeu pour tous les services sectoriels d'ombudsman est de maintenir un équilibre entre une consultation consciencieuse avec les parties et la pression pour des résultats plus rapides. Un bon exemple est la pratique de l'OSBI de donner 30 jours à une firme participante pour commenter un projet de recommandation – avant de l'envoyer au client pour lui permettre à son tour de faire des remarques – avant de ne finaliser la recommandation. Cette initiative est fort bien accueillie par les firmes et cet ordre de traitement minimise le risque de bouleverser le client à la suite de quelconques erreurs de fait ou de quantification de la perte/réparation.

L'inconvénient est évidemment que la plupart du temps, un processus déjà long est prolongé de 30 jours ou plus. Le défi pour l'organisme sectoriel d'ombudsman est de trouver ailleurs des économies de temps compensatoires pour ramener la durée globale de traitement à l'intérieur du délai visé.

10.3 Causes de retard

Nous avons entrepris l'analyse détaillée d'un échantillon de dossiers pour identifier où le temps avait été perdu pendant le traitement du dossier. Nous avons constaté que dans certains cas, il y avait des périodes de quelques semaines sans aucune action à différentes étapes du processus, et ce jusqu'à et incluant la période de révision administrative. Dans d'autres cas, les seuls retards identifiables ne pouvaient être attribués qu'à une accumulation de plusieurs courts retards (c'est à dire un dossier attendant une action pendant 2 ou 3 jours à différentes étapes au cours de son traitement). Il y avait un ou deux exemples de retards en attendant des renseignements des firmes participantes ou des clients.

Nous avons été déçus qu'en raison d'une combinaison des caractéristiques des dossiers échantillons et de quelques restrictions du système informatisé de gestion des dossiers de plainte *iSight*, nous ayons été incapables de fournir une analyse plus définitive des causes de retard. Notre analyse a tout de même suggéré qu'aucune stratégie unique ne sera suffisante pour produire une réduction évidente et suivie quant au temps moyen pris.

Quand il est question de rapidité d'un travail axé sur le traitement de papier, le bureau d'un service d'ombudsman n'est pas, à bien des égards, différent d'un autre bureau. Chaque transfert entre les membres du personnel peut ajouter un bref retard, peut-être une demi-journée ou une journée entière chaque fois que des documents passent de la corbeille de sortie d'un employé à la corbeille d'arrivée d'un autre. De plus, le personnel prend congé de temps à autre, pour participer à une formation, voyager par affaires, etc., comme dans n'importe quel autre bureau.

Il y a quelques caractéristiques spécifiques au bureau d'un service d'ombudsman qui génèrent des retards particuliers. Typiquement, un seul membre du personnel est familier avec les faits d'un dossier particulier – donc seulement cette personne peut rappeler, faire le brouillon d'une lettre, vérifier le contenu d'une réponse, etc. Cela peut générer des retards supplémentaires.

Aussi typiquement, un enquêteur aura de multiples dossiers qu'il gère simultanément, dont la plupart seront relativement complexes. Il y a un surcroît de temps requis pour régler une question et se familiariser à nouveau avec la question suivante. Quelques tâches de recherche ou d'analyse détaillées exigent des périodes continues de concentration, pendant lesquelles d'autres dossiers doivent attendre.

Et, évidemment, il y a des retards qui viennent des demandes de renseignements supplémentaires – d'une firme, du client, d'un conseiller ou d'un spécialiste interne, d'un expert externe, d'un organisme sectoriel, etc.

Nous sommes réticents à être trop spécifiques dans nos recommandations sur la base d'un examen d'une seule semaine. L'administration de l'OSBI est dans une bien meilleure position pour concevoir une stratégie pertinente pour l'amélioration dans ce domaine. Les suggestions faites ci-dessous ne devraient être prises que comme des rappels plutôt que comme des recommandations prescriptives.

Nous croyons que ce sont précisément ces types de processus qui se prêtent aux techniques d'amélioration continue sous l'impulsion du personnel et qu'en fait une panoplie d'actions sera nécessaire, incluant probablement :

- a) assurer que la culture et les procédures du Bureau encouragent une réponse rapide à la correspondance arrivant au bureau, afin de poursuivre sur la lancée d'un dossier et en particulier pour établir une norme de réponse rapide par les firmes participantes ;
- b) un cheminement d'enquête plus collaboratif qui inclut une révision précoce par les pairs afin d'éviter que les révisions ultérieures de projets de rapports ne nécessitent des changements de direction qui retardent le processus ;
- c) traiter de ce qui pourrait constituer des points de blocage potentiels à diverses étapes, tel lors de la révision administrative ;
- d) une surveillance et un suivi plus évident des échéanciers ;
- e) le développement de quelques bornes de mi-parcours pour le système informatisé de gestion des dossiers de plainte qui maintiennent l'accent sur l'état d'achèvement du dossier tout au cours du traitement ;
- f) nous avons aussi vu des rapports de suivi tout à fait utiles dans certains systèmes informatisés de gestion qui, à chaque entrée d'une action dans le système, affiche un simple drapeau qui indique quelle partie au processus est couramment responsable de l'action. (Un tel système montrait simplement à quelle partie l'action en cours dans un dossier était assignée, par exemple un directeur, la firme participante, le client, une ressource interne, etc.). Un tel renseignement rend plus facile de se rendre compte des étapes où des jours peuvent être sauvés au cours du processus.

Maintenant que l'OSBI s'est doté d'un coffre d'outils et a mis en place des ressources améliorées pour soutenir les enquêteurs (voir les commentaires ci-dessus à ce sujet), nous croyons qu'il devrait y avoir une opportunité réelle pour l'OSBI de réaliser des améliorations considérables à ses échéanciers d'enquête. Il devra y avoir quelques ressources supplémentaires d'appliquées à cette activité d'amélioration continue, quoique les demandes en ressources des projets maintenant complétés ont dû se résorber

Bien que, comme nous l'avons noté auparavant, des comparaisons directes entre les organismes puissent induire en erreur, nous notons que le BFSO de l'Australie et le FOS du Royaume-Uni ont réussi des améliorations d'une année à l'autre quant à leurs périodes de traitement moyen au cours de chacune des trois années de 2004 à 2006. Dans les deux cas ils ont réussi à clore leurs dossiers en moins de 180 jours dans plus de 90 % des cas. L'OSBI a amélioré ses temps de fermeture en 2005 et 2006 – bien que la nature de ses dossiers ait été un facteur dans de plus longues enquêtes en général.

RECOMMANDATION 15.

Que l'OSBI développe un programme d'activités d'amélioration continue sous l'impulsion du personnel visant à améliorer de façon générale ses délais d'exécution et à assurer que les échéanciers prévus pour les enquêtes soient satisfaits. Entre autres, ceci devrait inclure :

- *des rapports réguliers de délais d'exécution à la direction;*
- *la modification d'iSight pour fournir des renseignements d'usage du temps plus détaillés;*
- *une action rapide lorsque l'échéancier d'exécution d'une enquête commence à glisser ; et*
- *chercher des opportunités pour tout processus parallèle qui pourrait sauver du temps.*

10.4 Garder les parties informées

Rattaché à l'enjeu des délais d'exécution se retrouve le besoin de garder les parties informées. Pour les clients, cela commence par l'accusé de réception de leur plainte. Le Manuel des pratiques et procédures de l'OSBI déclare qu'il est attendu qu'un accusé de réception soit fourni en un jour ouvrable. La pratique veut que cet accusé de réception soit fait sous forme écrite.

Pour évaluer si les accusés de réception par écrits sont bien fournis en un jour ouvrable, nous avons pris un échantillon de 22 dossiers de plainte. De ceux-ci, il y avait 3 dossiers où l'accusé de réception était ou bien en retard de dix jours ou plus ou bien introuvable dans le dossier, il y avait 3 dossiers où l'accusé de réception était en retard de quelques jours et le reste des dossiers respectait la cible d'un jour ouvrable. Quoiqu'il ne s'agisse que d'un échantillon relativement petit et que la performance plus récente était nettement meilleure, cet exercice nous suggère que la performance au niveau de l'accusé de réception pourrait rester sous surveillance.

RECOMMANDATION 16.

Que l'OSBI contrôle périodiquement les délais d'exécution de l'accusé de réception de plaintes pour assurer que l'on continue à mettre l'accent sur la réalisation de la norme de service d'un jour ouvrable de l'OSBI.

Il y a aussi la question de garder les parties informées lorsqu'un retard se produit. Notre révision de dossier a suggéré que l'OSBI réussit en général plutôt bien à ce faire, quoique nous ayons vu quelques exceptions.

Cet effort mérite bien d'être entrepris, puisqu'un certain nombre de clients interviewés ont indiqué que de très longs intervalles dans le processus étaient plus tolérables lorsque l'enquêteur de l'OSBI les contactait périodiquement pour les garder informés et les rassurer qu'ils n'avaient pas été oubliés.

Quelques firmes participantes ont remarqué qu'on les laissait quelquefois se morfondre quant à l'état d'avancement d'un dossier, en particulier lorsqu'on leur avait demandé quelques renseignements préliminaires pour aider l'OSBI à décider s'il y avait lieu d'entreprendre une enquête complète. Étant donné que l'OSBI ne demande pas à une firme participante des renseignements qui ont un effet sur un client sans avoir au préalable obtenu de celui-ci une autorisation de divulgation des renseignements confidentiels, nous ne voyons aucune barrière juridique empêchant l'OSBI de faire connaître aux firmes participantes l'état d'avancement d'un dossier, c'est-à-dire de laisser savoir si la plainte est toujours sous évaluation ou si le dossier a été fermé.

RECOMMANDATION 17.

Que l'OSBI développe un système de rappels pour assurer que les clients et les firmes participantes sont tenus au courant de l'état d'avancement d'un dossier, en tout respect évidemment des contraintes de confidentialité.

10.5 Retard par une firme participante

Lors de notre révision de dossiers, nous avons vérifié s'il y avait évidence de retards de la part des firmes participantes et, lorsque c'était le cas, si l'OSBI avait été diligente à faire un suivi auprès de la firme participante. Nous avons trouvé quelques indices de retards, la plupart assez mineurs, mais certainement aucune évidence d'une quelconque attitude récalcitrante de la part des firmes participantes. Lorsque des retards se sont en fait produits, nous avons trouvé la preuve que cela avait été identifié par l'OSBI et qu'un suivi avait été entrepris.

Comme mentionné, nous avons constaté une véritable amélioration de l'attention aux délais dans les dossiers plus récents que nous avons examinés. Nous avons trouvé une preuve documentée d'un suivi du retard des réponses des firmes participantes, incluant des lettres, des notes de communications téléphoniques et des courriers électroniques. Nous avons par ailleurs trouvé que ces communications adoptaient le ton approprié, ni trop doux, ni trop strident.

Notre évaluation de cette situation a été toutefois entravée par un manque de données, puisque la base de données *iSight* de l'OSBI n'enregistre pas de façon utile le moment où les demandes sont faites aux firmes participantes et celui où ces demandes sont satisfaites. Nous croyons qu'il vaudrait la peine pour l'OSBI d'avoir de meilleures données quant aux temps de réponse des firmes participantes, pour évaluer les tendances et permettre une solide preuve lui permettant de soulever n'importe quelles questions avec les firmes participantes quant à leur retard, advenant que cela devait s'avérer nécessaire.

RECOMMANDATION 18.

Que l'OSBI modifie son système informatisé de gestion des dossiers de plainte iSight afin de permettre l'extraction de données portant sur les délais d'exécution des firmes participantes quant à leur réponse aux demandes de renseignements ou d'autre assistance.

La méthode la plus efficace nous ayons vue de gérer les retards d'exécution par les firmes participantes et par les consommateurs, est une approche du genre « après la date limite, nous agirons ». Plutôt que de simplement stipuler un délai pour la réponse, lequel doit alors faire l'objet d'un suivi, puis des extensions accordées ou des menaces faites, dans cette approche la première lettre de demande de commentaires ou de renseignements expose clairement ce que le service d'ombudsman fera à l'expiration de la période de temps – c'est-à-dire « après 30 jours, nous procéderons à une enquête formelle », ou « après 30 jours nous fermerons le dossier », ou « après 30 jours, c'est-à-dire le xx septembre, nous enverrons un projet de notre recommandation au consommateur pour ses commentaires ». Les circonstances ne permettent pas toujours l'utilisation de cette approche, mais lorsqu'elle peut être utilisée, elle tend à être des plus efficaces.

RECOMMANDATION 19.

Que l'OSBI reconsidère ses procédures et modèles de lettre qui stipulent des délais d'exécution pour la réponse de l'une des parties externes, en tentant d'y incorporer l'approche « après la date limite, nous agirons ».

Un problème plus important pour les consommateurs est généralement l'absence d'une obligation formelle imposée aux firmes participantes de faire en sorte que le traitement interne

original de la plainte se fasse dans un délai raisonnable. Nous avons cru comprendre toutefois que des délais d'exécution internes sont en place dans quelques firmes mais que ceux-ci peuvent varier considérablement.

Nous avons vu plusieurs plaintes qui étaient déjà très vieilles lorsqu'elles sont arrivées à l'OSBI, ce qui nous laisse peu confiant que les délais d'exécution internes aient été efficaces. Rien ne semble remplacer une norme largement acceptée de délais d'exécution, qui donnerait aux consommateurs une expectative quant aux délais de traitement, réduirait les problèmes avec les délais de prescription statutaires et améliorerait en général la capacité de l'OSBI de s'occuper de n'importe quelle plainte qu'on lui réfère.

Nous avons cru comprendre que des propositions ont été soumises à certaines des autorités d'autoréglementation visant à imposer des délais d'exécution pour le traitement interne des plaintes. Nous soutenons entièrement cette initiative et croyons qu'il est important pour l'OSBI d'être actif dans son soutien et son encouragement à l'adoption de cette mesure par l'industrie.

RECOMMANDATION 20.

Que l'OSBI soutienne activement des initiatives pour que l'industrie applique des délais d'exécution pour le traitement interne des plaintes.

10.6 Publication dans le rapport annuel de statistiques sur les délais d'exécution

Présentement, le rapport annuel de l'OSBI n'inclut pas de statistiques portant sur les délais d'exécution. Cela peut être mis en contraste avec les pratiques du BFSO de l'Australie et du FOS du Royaume-Uni. Nous croyons que c'est une bonne pratique pour n'importe quel organisme et en particulier pour un organisme dont la mission principale est vue comme étant de faire rendre des comptes à d'autres organismes. La reddition de compte publique ne peut qu'aider à maintenir un accent interne sur les délais d'exécution.

Notez qu'à notre avis, les statistiques publiées devraient porter sur le délai d'exécution à compter de la réception d'une plainte qui relève du mandat de l'OSBI (c'est-à-dire après la conclusion du mécanisme de traitement interne des plaintes de la firme participante), jusqu'à la fin du traitement par l'OSBI. Nous suggérerions que ceci soit fait tant pour les dossiers à fermeture précoce que pour ceux avec enquête complète. Nous réalisons que cette approche inclurait quelques délais de dépendance externe hors du contrôle de l'OSBI, mais cela serait beaucoup plus représentatif de l'expérience du client que de ne rapporter que les délais d'enquête interne, en plus d'être une mesure plus transparente.

RECOMMANDATION 21.

Que l'OSBI publie dans ses Rapports annuels des statistiques montrant le délai nécessaire pour régler des plaintes, tant pour les dossiers à fermeture précoce que pour ceux nécessitant une enquête, à compter de la réception d'une plainte qui relève du mandat de l'OSBI.

11. Confidentialité

Code de pratique – Norme 7. Confidentialité

Nous souscrivons entièrement aux principes du *Code type sur la protection des renseignements personnels* de l'Association canadienne de normalisation (CAN/CSA-Q830-96) qui sont, à leur tour, inclus dans la législation fédérale (*Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*, «LPRPDE»). En particulier, la collection, l'utilisation et la divulgation de données relatives à un client ne se feront qu'avec le consentement du client et seulement dans la mesure nécessaire pour mener l'enquête.

Mise en œuvre :

- Fait partie de la lettre de consentement
- Révision des contrôles internes de confidentialité intégrés au Manuel des pratiques et procédures

Cette norme est clairement satisfaite.

Quoique nous ne soyons pas des experts en matière de législation canadienne de protection de la vie privée, les processus et les documents de l'OSBI ont satisfait à notre compréhension de ces exigences. Le Manuel des pratiques et procédures inclut un engagement exprès à garantir que les renseignements personnels des clients soient gardés confidentiels, sécurisés et exacts. En vue de réaliser cet engagement, l'OSBI maintient un environnement de bureau sécurisé, son réseau informatique est restreint aux utilisateurs autorisés via un système de noms d'utilisateur et de mots de passe enregistrés et les bureaux sont verrouillés à la fin de chaque jour.

L'OSBI a aussi une Déclaration sur la protection des renseignements personnels qui explique aux clients pourquoi l'OSBI recueille des renseignements personnels et ce qu'il fait avec ces renseignements. Tel que mentionné plus tôt, l'OSBI a établi des processus pour obtenir le consentement nécessaire à la libération de renseignements.

Notre atelier et nos entrevues avec le personnel de l'OSBI ont suggéré que le personnel a un bon niveau de conscience et de compréhension des enjeux et des pratiques de confidentialité. Notre révision de dossiers n'a découvert aucun cas de non-conformité avec ces pratiques.

Le seul enjeu pertinent, les normes variables dans la tenue de dossier, a été traité plus tôt dans ce rapport. Clairement, un dossier dont les documents ne sont pas solidement attachés risque que certains documents, potentiellement confidentiels, puissent être égarés. Notre recommandation dans la Section 9.3 ci-dessus adresse cette question.

12. Transparence

Code de pratique – Norme 8. Transparence

Les procédures et les documents sont dans un langage clair et simple dans la mesure du possible et sont expliqués en un langage clair et simple à toutes les parties.

Les décisions et les recommandations sont expliquées aux deux parties sous forme écrite et verbalement si requis.

Mise en œuvre :

- Révision du matériel public de l'OSBI (surtout le site Web qui explique le processus de traitement d'une plainte dans son entièreté) pour le rendre accessible aux clients conformément aux normes de langage clair et simple.
- Statistiques publiées annuellement exposant en détail le nombre et la nature des enquêtes entreprises par l'OSBI ainsi que les résultats.
- Résultats du sondage du service à la clientèle publiés dans le rapport annuel.

Cette norme est satisfaite au niveau de chacun des indicateurs. Nous sommes conscients suite à nos entrevues avec les intervenants que leur attente de transparence est énoncée de façon plus générale que la norme. En réponse à cette rétroaction, nous offrons quelques remarques supplémentaires ci-dessous.

12.1 Matériel public

L'OSBI publie un site Web bilingue qui est d'une conception professionnelle et claire en plus d'être facile à naviguer. Le matériel de ressource sur le site est aussi d'un niveau professionnel et offre des renseignements utiles pour les firmes participantes, quoique non traités en grande profondeur. Nous y avons trouvé une sélection de brochures, également bilingue et d'un niveau professionnel.

Nous avons évalué les quatre rapports annuels les plus récents, lesquels étaient présentés de façon attrayante, écrits dans un langage clair et simple et étaient d'un niveau correspondant à la plupart des services d'ombudsman que nous avons vus. Les statistiques essentielles y étaient présentées de même que le sondage du service à la clientèle.

Tel que mentionné plus haut, nous avons conclu que la norme est satisfaite, quoique nous ayons estimé qu'il y avait probablement des opportunités de prendre plus grand avantage du rapport annuel. Nous discutons quelques-unes d'entre elles ci-dessous.

12.2 Publication des tendances et d'opinions quant aux pratiques

Nos entrevues avec les firmes participantes ont démontré que les firmes voudraient un flot continu d'information de l'OSBI : tant des statistiques, que des renseignements sur les tendances quant à l'objet des plaintes et aux pratiques de l'industrie.

Présentement, l'OSBI publie des statistiques limitées dans son rapport annuel : les genres de plaintes et le nombre de plaintes par firme participante. Les enjeux concernant les plaintes peuvent être soulevés verbalement pendant l'année lorsque le personnel de l'OSBI rencontre le personnel de traitement des plaintes des banques. Comme discuté précédemment sous la rubrique de la notoriété, l'OSBI planifie un bulletin d'information périodique pour compléter ces sources de renseignements. Tel que nous le comprenons, celui-ci pourrait inclure des segments portant sur comment l'OSBI procède dans son travail ou sur les types de pratiques que l'OSBI examine.

Récemment, l'OSBI a cessé la pratique de partager les statistiques de plaintes trimestrielles spécifiques aux firmes participantes avec les firmes qu'il rencontre périodiquement. Ceci a fait l'objet de certaines plaintes par des firmes qui trouvaient ces renseignements utiles. Nous comprenons que ces statistiques puissent être problématiques, particulièrement si elles sont inopportunément utilisées par certaines firmes ou si elles fournissent une incitation perverse à limiter le nombre de plaintes qui se rendent à l'OSBI.

C'est là un sujet familier de discussion dans tous les organismes d'ombudsman. Un plus grand nombre de références à l'OSBI pourrait résulter d'une pratique de divulgation plus ouverte et transparente dans une firme participante, ce qui serait certainement une bonne chose, ou un plus grand nombre pourrait être un indicateur de problèmes plus importants des clients avec cette firme, ce qui serait une mauvaise chose. Des nombres inférieurs pourraient en fait signifier le contraire. Des comparaisons injustes pourraient être faites entre des firmes tout à fait différentes. Les statistiques peuvent être le résultat d'une excentricité historique et donc non représentatives. Une firme éthique peut en avoir racheté une autre moins éthique et le processus de fusion et de nettoyage aura produit plus de plaintes sous le nom du nouveau propriétaire, etc.

Nous comprenons les restrictions, mais croyons également qu'une partie importante du travail d'un service d'ombudsman est de fournir aux firmes participantes des renseignements en vue d'améliorer la façon dont les processus et les systèmes des firmes fonctionnent, de même que la façon dont elles traitent leurs plaintes à l'interne.

Les renseignements sur les bons et les mauvais aspects des pratiques de l'industrie y jouent un rôle, tout comme les renseignements sur la façon dont le service fait son travail. En guise d'exemple de ce que nous voulons dire, nous faisons allusion aux communiqués du BFSO en Australie et aux notes techniques du FOS au Royaume-Uni. De plus, nous avons constaté que les services d'ombudsman peuvent obtenir une bonne mesure de bienveillance en fournissant une rétroaction élémentaire aux firmes participantes sur les nombres de plaintes en cours, leur état d'avancement, les dates prévues pour la conclusion, etc. Quelques services sectoriels d'ombudsman ont réservé des sections de leur site Web où les firmes participantes obtiennent un accès limité au système informatisé de gestion des dossiers de plainte du service d'ombudsman, pour leur permettre d'obtenir ce type de renseignements.

En général, nous trouvons que les renseignements qualitatifs sont habituellement plus utiles que ceux d'ordre quantitatif ; toutefois ceci n'élimine pas complètement la valeur de ce qui pourrait être obtenu des nombres. Dans chaque exemple que nous avons vu d'un rapport sain entre les firmes participantes et le service sectoriel d'ombudsman, l'échange de renseignements en

constituait une caractéristique évidente. Nous recommanderions avec insistance à l'OSBI de déterminer ce que les firmes participantes aimeraient recevoir en fait de renseignements supplémentaires et faire de son mieux pour satisfaire toute demande raisonnable.

Comme à-côté, nous avons remarqué précédemment que la fonction de service et de renseignements à la clientèle d'un service d'ombudsman est une ressource d'un potentiel considérable qui est souvent sous-utilisée. Dans des projets courts et limités dans le temps, le personnel téléphonique peut être utilisé pour accomplir certaines recherches en posant des questions spécifiques ou en recueillant des statistiques spécifiques. Par exemple, cela pourrait porter sur la source de référence du client, ou viser à obtenir une meilleure compréhension des caractéristiques sociodémographiques des personnes qui appellent, etc. Ces renseignements peuvent être utilisés pour améliorer la qualité du service de l'OSBI, mais aussi pour orienter les communications de l'OSBI vers l'industrie.

RECOMMANDATION 22.

Que l'OSBI s'entretienne périodiquement avec les firmes participantes concernant le genre de renseignements qu'elles voudraient que l'OSBI partage avec elles et fasse de son mieux pour satisfaire ce besoin, dans la mesure du raisonnable.

12.3 Transparence des procédures

Dans la plupart des cas, tant les clients que les firmes participantes étaient clairement familiers avec les principales étapes du processus de l'OSBI et ont complimenté la qualité des communications de l'OSBI sur ce sujet. Nous avons pu voir un support des procédures en faveur de cette communication et une liste de contrôle utilisée par les enquêteurs de l'OSBI pour assurer que l'on explique aux clients tous les renseignements qui leur sont nécessaires. Le seul domaine où cette communication n'était pas aussi complète, touchait la compréhension par les firmes participantes des étapes d'enquête et du raisonnement qui sous-tend les recommandations de l'OSBI.

Le Manuel des pratiques et procédures n'est pas publié sur le site Web et nous comprenons certaines des raisons pour cela. Entre autres choses, cela pourrait encourager des disputes prolongées et détaillées avec les clients ou avec les firmes participantes concernant les procédures. Nous ne sommes néanmoins pas convaincus qu'il n'y ait pas de justification pour partager plus de renseignements que ce qui est couramment partagé avec les firmes participantes.

L'actuel guide pour les firmes participantes sur le site Web est une excellente introduction à l'OSBI pour une firme impliquée pour la première fois dans le traitement d'une plainte. Toutefois, il ne fournit pas assez de détails pour être véritablement utile à une firme impliquée plus fréquemment ou déjà familière avec le processus.

Nous avons ailleurs suggéré une activité accrue dans la publication de conseils techniques pour les firmes participantes (comme le BFSO australien). Selon notre expérience, ceux-ci sont très appréciés par les firmes participantes et valent bien l'effort.

Les études de cas publiées sont aussi très bonnes, mais à nouveau ne fournissent pas assez de détails pour être d'une aide précieuse aux firmes participantes. Quelques services sectoriels d'ombudsman dont nous avons connaissance, publient toutes leurs décisions. Une solution plus sélective verrait le service sectoriel d'ombudsman choisir un rapport d'enquête d'application générale ou répandue et, après une légère édition et l'enlèvement des renseignements personnels, le publier comme exemple détaillé d'une étude de cas, pour utilisation par tous les intervenants.

Nous croyons que ceci serait bien accueilli par les firmes participantes et devrait améliorer la transparence des processus et du raisonnement de l'OSBI.

Nous encourageons aussi les services sectoriels d'ombudsman à entreprendre plus de dialogues en tête-à-tête avec les firmes participantes. Les activités de liaison en groupe avec plusieurs firmes sont aussi importantes, mais sont toujours menées à un niveau de généralité qui n'aide pas à développer une compréhension du détail.

Nous avons connaissance de services sectoriels d'ombudsman qui organisent des ateliers annuels d'une demi-journée avec certaines de leurs contreparties à l'intérieur des firmes participantes, au cours desquels un ou deux dossiers de plainte réels récents sont revus en détail, où chaque côté peut poser des questions à l'autre concernant leurs processus respectifs et discuter des façons dont la question aurait pu être mieux traitée. Nous avons cru comprendre que ces réunions peuvent produire d'excellents résultats.

RECOMMANDATION 23.

Que l'OSBI publie progressivement sur son site Web une collection de rapports d'enquête dépersonnalisés qui servira de ressource aux intervenants.

RECOMMANDATION 24.

Que l'OSBI continue et développe davantage ses activités de liaison en tête-à-tête avec les firmes participantes, en vue de continuellement améliorer la coopération et le traitement de plaintes entre les deux parties.

13. Légalité

Code de pratique – Norme 9. Légalité

L'OSBI est assujéti tant aux lois fédérales que provinciales. Il doit obtenir l'accord de toutes les parties au différend avant d'agir.

Mise en œuvre :

- Révision des actes de gouvernance – Loi sur les corporations, Loi sur la protection des renseignements personnels et mandat
- Accord écrit de toutes les parties dans la lettre de consentement

Cette norme est clairement satisfaite.

De nouveau, nous devons déclarer que nous ne sommes pas des experts en droit canadien. Toutefois, notre revue des politiques, procédures et pratiques a démontré que l'OSBI a soigneusement établi son approche dans le cadre fourni par la législation et son mandat.

Nos entrevues avec les firmes participantes ont révélé une plainte à l'effet que l'OSBI aurait outrepassé son mandat. La plainte était que l'OSBI avait entrepris le traitement d'une plainte qui faisait déjà l'objet d'une cause devant une cour de justice. Sans une révision détaillée du dossier de l'OSBI et du dossier judiciaire de cette cause, ce qui était hors de la portée de notre évaluation et de notre expertise, il ne nous est évidemment pas possible de commenter cette allégation particulière.

Il suffit de dire que ce fut la seule indication que nous ayons reçue d'un quelconque problème et, de toute façon, l'OSBI dispose vraiment d'un mandat très largement défini. En particulier, le mandat donne à l'Ombudsman la discrétion de décider si une cour de justice (ou en fait un autre organisme de résolution de différends) serait un endroit plus approprié pour traiter une plainte donnée, plutôt que l'OSBI.

14. Capacité

Code de pratique – Norme 10. Capacité

Les ressources suffisantes pour nous permettre de nous acquitter avec efficacité et efficacie de nos responsabilités sont assurées par la prépondérance des administrateurs indépendants sur le conseil.

L'Ombudsman est responsable auprès du Conseil d'administration de la gestion prudente et efficace des ressources tant financières que physiques et son rendement est évalué annuellement.

Mise en œuvre :

- Approbation du budget et des procès-verbaux concernant la budgétisation et la planification stratégique
- Révision des objectifs de rendement pour l'Ombudsman.

Cette norme est satisfaite. De ce que nous avons pu observer, les niveaux de dotation en personnel ont semblé satisfaisants pour le niveau actuel d'activité et, dans les contraintes d'une organisation relativement petite, ont semblé permettre une flexibilité suffisante pour absorber les hauts et les bas normaux de la charge de travail. Nous avons observé un niveau impressionnant d'effort investi dans des projets pour améliorer les processus et documenter les procédures, ce qui indique des ressources de gestion suffisantes. Nous sommes tout de même conscients que certaines de nos recommandations exigeront des ressources supplémentaires.

Nous avons examiné les documents utilisés pour produire et obtenir l'approbation du plan annuel et du budget et avons pu constater que les enjeux avaient été discutés à fond au conseil.

Nous avons vu une entente de rendement pour l'Ombudsman et l'évidence d'une surveillance du rendement par le Conseil. Nous avons aussi vu un cadre pour la rétroaction sur le rendement entre la direction de l'OSBI et le personnel.

Le bureau de l'OSBI est bien équipé et meublé selon une norme modeste et moderne. Le soutien technologique a semblé approprié à la taille de l'organisation, bien que le système informatisé de gestion des dossiers de plainte ait quelques limitations dans sa configuration actuelle et aura besoin d'un peu de développement pour rencontrer les besoins futurs de l'OSBI, tout comme le système téléphonique.

L'Ombudsman a discuté avec nous de quelques domaines qui mériteraient un renforcement, incluant le jumelage de personnel et la formation, une plus forte capacité de recherche, des compétences juridiques supplémentaires, une capacité d'élaboration des politiques et une plus grande capacité d'enquête, toutes des mesures que nous soutenons.

15. Amélioration continue

Code de pratique – Norme 11. Amélioration continue

Nous nous consacrons à l'amélioration continue de notre processus de résolution de différends.

Mise en œuvre :

- Participation périodique aux congrès et conférences touchant la résolution alternative de différends et l'industrie.
- Adhésion aux groupes nationaux et internationaux
- Vérification ou évaluation des processus (notamment quant aux risques d'investissement)

Comme il a été observé dans un certain nombre d'autres sections, nous avons été impressionnés par le travail de développement qui a été accompli à l'OSBI au cours des douze à vingt-quatre derniers mois. Cette norme est satisfaite.

Nous sommes conscients que le personnel de l'OSBI a été actif à participer aux réseaux et congrès nationaux et internationaux des services d'ombudsman. Le fait que la présente évaluation ait été commandée démontre l'attention accordée à l'amélioration continue.

Tout au long de ce rapport et dans nos recommandations nous avons suggéré des initiatives supplémentaires d'amélioration continue. Comme observation générale, nous verrions dans l'avenir des activités d'amélioration continue dans chacun des domaines où nous avons résumé nos recommandations :

- a) Portée des activités, avec une intervention privilégiée sur les enquêtes systémiques et l'utilisation accrue de la médiation ;
- b) Notoriété et accessibilité, ainsi que les stratégies pour assurer que l'OSBI se construise un plus haut profil ;
- c) Relations avec les intervenants, en travaillant plus étroitement avec les firmes participantes et les principales sources de référence ;
- d) Améliorations fonctionnelles, incluant l'évolution des processus de révision et d'enquête, la tenue de dossiers et l'uniformité et de la cohérence ;
- e) Questions de délais d'exécution, incluant tant ceux de l'OSBI que ceux des firmes participantes.

Les recommandations sont résumées sous ces cinq rubriques dans la section qui suit.

16. Sommaire des recommandations

Dans ce rapport nous avons évalué l'OSBI par rapport à ses onze normes de pratique et, lorsque pertinent, nous avons inclus dans chaque section des recommandations se rapportant à cette norme particulière. Dans ce sommaire des recommandations, les recommandations sont organisées sous cinq thèmes clé qui fournissent une vue de la façon dont les recommandations constituent un ensemble.

Les vingt-quatre recommandations, évidemment, varient en importance et en difficulté d'application. Nous avons tenté de les classer par ordre de priorité à l'intérieur de chacun des thèmes clé. Elles retiennent leur numérotation originale pour faciliter la référence à la discussion pertinente dans le texte du rapport.

16.1 Portée des activités

RECOMMANDATION 10.

Que l'OSBI modifie son mandat pour lui permettre d'entreprendre des enquêtes sur des problèmes systémiques et développe, en consultation avec les firmes participantes, des politiques et des procédures pour ce genre d'enquêtes.

RECOMMANDATION 6.

Que l'OSBI continue à chercher des occasions de conciliation ou de médiation de règlements précoces des plaintes et à développer et documenter un ensemble de connaissance quant aux circonstances qui pourraient le mieux convenir à ces autres types d'approches. Les facteurs pertinents incluront probablement le montant d'argent impliqué, la spécificité des questions en conflit, si le client reste ouvert au maintien d'une relation avec la firme et la quantité de preuves écrites aisément disponible. Le Manuel des pratiques et procédures de l'OSBI devrait progressivement refléter cette connaissance.

16.2 Notoriété et accessibilité

RECOMMANDATION 2.

Que l'OSBI soutienne activement les initiatives sectorielles visant à obliger les firmes participantes à rendre les consommateurs conscients de leur droit d'accès à l'OSBI, et ce à un stade précoce.

De plus, que l'OSBI fasse campagne active pour imposer une obligation aux firmes participantes pour qu'elles remettent du matériel produit par l'OSBI aux consommateurs, tout en les informant de leur droit d'accès à l'OSBI.

RECOMMANDATION 3.

Que l'OSBI rencontre les firmes participantes qui ont un Bureau d'Ombudsman interne pour discuter de ce problème de désignation et suggérer l'utilisation d'un autre nom ou d'une autre description de service interne afin de réduire la confusion par les consommateurs entre le service interne de la firme et celui de l'OSBI.

RECOMMANDATION 1.

Que l'OSBI mène périodiquement une recherche pour évaluer la disponibilité et l'exactitude des renseignements de référence. Cette recherche et le développement de stratégies pour améliorer les renseignements de référence pourraient être accomplis conjointement avec les associations sectorielles ou les autorités de réglementation. Les stratégies pourraient inclure des activités conjointes de rehaussement de la notoriété, la production conjointe de matériel de référence ainsi que des activités conjointes de formation.

16.3 Relations avec les intervenants

RECOMMANDATION 11.

Que l'OSBI développe son propre programme de liaison avec ses intervenants qui vise les firmes participantes, afin de suppléer aux forums existants organisés par l'industrie. De tels forums permettraient à l'OSBI d'avoir un plus grand contrôle sur l'ordre du jour et d'y impliquer davantage son propre personnel.

RECOMMANDATION 24.

Que l'OSBI continue et développe davantage ses activités de liaison en tête-à-tête avec les firmes participantes, en vue de continuellement améliorer la coopération et le traitement de plaintes entre les deux parties.

RECOMMANDATION 22.

Que l'OSBI s'entretienne périodiquement avec les firmes participantes concernant le genre de renseignements qu'elles voudraient que l'OSBI partage avec elles et fasse de son mieux pour satisfaire ce besoin, dans la mesure du raisonnable.

RECOMMANDATION 23.

Que l'OSBI publie progressivement sur son site Web une collection de rapports d'enquête dépersonnalisés qui servira de ressource aux intervenants.

16.4 Améliorations fonctionnelles

RECOMMANDATION 4.

Que l'OSBI adopte une approche de concertation pour la révision des dossiers en vue d'une fermeture précoce et développe progressivement des critères documentés pour aider à identifier les dossiers qu'il serait pertinent de fermer tôt.

RECOMMANDATION 5.

Que l'OSBI modifie ses lettres de fermeture précoce pour clairement expliquer que cette fermeture a été déterminée sur la base « des renseignements disponibles ». Sans inutilement encourager les clients, les lettres devraient permettre aux clients de répondre en fournissant des renseignements supplémentaires.

RECOMMANDATION 7.

Que l'OSBI continue à développer des initiatives afin de détecter et minimiser les incohérences dans son approche au niveau du traitement de plaintes entre des dossiers comportant des faits semblables ou traités par des enquêteurs différents ou tout simplement traités à des moments différents.

L'uniformité et la cohérence devraient être une cible spécifique de son programme de formation continue, une formation axée sur des cas spécifiques étant particulièrement précieuse.

Un programme de révision des dossiers, portant sur le dossier complet et non seulement sur le rapport de l'enquêteur, devrait être mis en place. Cela pourrait prendre la forme de révisions par des pairs sur une base régulière et/ou de vérifications périodiques de dossiers.

RECOMMANDATION 8.

Que l'OSBI mesure périodiquement ses processus par rapport aux trois épreuves suivantes pour la clarté et l'exhaustivité :

- *Le client, la firme participante et l'OSBI devraient avoir une compréhension commune de tous les enjeux considérés dans la plainte;*
- *Le client et la firme participante devraient comprendre à l'avance, comment l'OSBI approchera la prise d'une décision ;*
- *La lettre finale publiée par l'OSBI devrait clairement rattacher les conclusions à chacun des aspects de la plainte originale, de même qu'aux enjeux qui ont été déterminants à cette conclusion ou recommandation.*

RECOMMANDATION 9.

Que l'OSBI révise ses pratiques de rédaction de rapports pour assurer que :

- *Soit fournie une explication suffisante des principales conclusions et que ces conclusions soient reliées à ce que les documents écrits établissent, le but étant que les firmes participantes puissent suffisamment comprendre la justification pour être capables de différencier des décisions, et qu'un client devrait être capable de voir que ses assertions ont été considérées et, lorsqu'elles ont été écartées, pourquoi elles l'ont été; et*
- *ses décisions soient explicitement référencées à son mandat de faire preuve d'« équité en toutes circonstances » et précise les raisons pour lesquelles cette décision est en accord avec ce mandat.*

RECOMMANDATION 14.

Que l'OSBI développe des protocoles de bureau plus contraignants quant à la tenue de dossiers. Ces protocoles devraient assurer la sécurité des documents tout au cours du traitement du dossier et faciliter la révision ultérieure du dossier.

RECOMMANDATION 13.

Que l'OSBI développe un programme de formation collective pour le personnel, afin de suppléer à la formation établie en fonction des besoins des individus. Un tel programme devrait couvrir les compétences spécifiques appropriées au traitement et à l'enquête des plaintes, et les pratiques courantes de l'industrie.

RECOMMANDATION 12.

Qu'éventuellement, l'OSBI acquière la technologie pour permettre le contrôle des conversations téléphoniques.

16.5 Questions de délais d'exécution

RECOMMANDATION 15.

Que l'OSBI développe un programme d'activités d'amélioration continue sous l'impulsion du personnel visant à améliorer de façon générale ses délais d'exécution et à assurer que les délais d'exécution prévus pour les enquêtes soient satisfaits. Entre autres, ceci devrait inclure :

- *des rapports réguliers de délais d'exécution à la direction ;*
- *la modification d'iSight pour fournir des renseignements d'usage du temps plus détaillés ;*
- *une action rapide lorsque l'échéancier d'exécution d'une enquête commence à glisser ; et*
- *chercher des opportunités pour tout processus parallèle qui pourrait sauver du temps.*

RECOMMANDATION 20.

Que l'OSBI soutienne activement des initiatives pour que l'industrie applique des délais d'exécution pour le traitement interne des plaintes.

RECOMMANDATION 21.

Que l'OSBI publie dans ses Rapports annuels des statistiques montrant le délai nécessaire pour régler des plaintes, tant pour les dossiers à fermeture précoce que pour ceux nécessitant une enquête, à compter de la réception d'une plainte qui relève du mandat de l'OSBI.

RECOMMANDATION 19.

Que l'OSBI reconsidère ses procédures et modèles de lettre qui stipulent des délais d'exécution pour la réponse de l'une des parties externes, en tentant d'y incorporer l'approche « après la date limite, nous agirons ».

RECOMMANDATION 17.

Que l'OSBI développe un système de rappels pour assurer que les clients et les firmes participantes sont tenus au courant de l'état d'avancement d'un dossier, en tout respect évidemment des contraintes de confidentialité.

RECOMMANDATION 18.

Que l'OSBI modifie son système informatisé de gestion des dossiers de plainte iSight afin de permettre l'extraction de données portant sur les délais d'exécution des firmes participantes quant à leur réponse aux demandes de renseignements ou d'autre assistance.

RECOMMANDATION 16.

Que l'OSBI contrôle périodiquement les délais d'exécution de l'accusé de réception de plaintes pour assurer que l'on continue à mettre l'accent sur la réalisation de la norme de service d'un jour ouvrable de l'OSBI.

Appendice – Considération des lignes directrices du Forum conjoint

Le Forum conjoint des autorités de réglementation du marché financier et de Finances Canada, en consultation avec le Réseau de conciliation du secteur financier, a approuvé des lignes directrices qui établissent des principes pour les systèmes de règlement des différends par des tiers pour les consommateurs de services bancaires, d'investissement, et d'assurances. Ces lignes directrices font partie d'un plus large « Cadre pour la collaboration » qui établit les relations entre les autorités de réglementation et les services de conciliation, ainsi que leurs rôles respectifs pour la protection du consommateur dans les services financiers canadiens.

Dans cet appendice, nous commentons brièvement, dans la mesure où notre évaluation de l'OSBI par rapport à ses propres normes a pu nous donner un aperçu de sa performance probable à l'égard des critères établis dans les lignes directrices. Nous notons aussi les mesures que l'OSBI pourrait devoir prendre pour se conformer entièrement à ces lignes directrices.

Nous avons offert une opinion quant à la conformité probable de l'OSBI aux lignes directrices, mais à un niveau général pour chaque ligne directrice, plutôt que point par point. Dans une évaluation indépendante normale, le processus habituel consiste d'abord à revoir la documentation disponible, pour comprendre l'intention puis de procéder ensuite à une investigation, afin d'établir la pratique réelle. Dans le cas qui nous intéresse, les lignes directrices ne constituaient pas le domaine primaire de notre évaluation et nous devons mettre en garde le lecteur à l'effet qu'il y a des lacunes, tant au niveau documentaire qu'au niveau de l'enquête, qui limitent notre capacité de faire des remarques à ce niveau de détail. Une évaluation des activités qui s'apparenterait davantage à une expertise juridique devrait être capable de faire des remarques d'une manière autoritaire, particulièrement là où il n'y a pas de chevauchement marqué entre les propres normes de l'OSBI et les lignes directrices du cadre.

Cela dit, notre évaluation en survol indique que l'OSBI satisferait en grande partie aux lignes directrices et, à l'exception de quelques rares questions notables que nous discutons ci-dessous, pourrait facilement remédier à la plupart des lacunes probables d'une conformité détaillée. Le nombre très limité de lacunes d'importance exigeraient par contre la coopération des intervenants, incluant les autorités de réglementation et les firmes participantes. Avec ce soutien, nous croyons que la pleine conformité pourrait être atteinte assez aisément.

À l'égard des lignes directrices, nous observons ce qui suit :

16.6 Indépendance

Objectif de la ligne directrice

« Assurer les consommateurs du secteur financier qui présentent des plaintes au service de conciliation de l'indépendance de ce dernier .»

Mise en œuvre

La ligne directrice définit l'indépendance comme « l'absence de liens avec l'industrie concernée du secteur financier, ou avec des entreprises de cette industrie, liens qui amèneraient une personne raisonnable à se demander si le représentant du service de conciliation peut résoudre des plaintes équitablement et efficacement ... ou assurer une surveillance objective et désintéressée ». La ligne directrice inclut des mesures pour garantir la robustesse de la structure de gouvernance et du financement approprié du service.

Nous avons constaté que la structure de gouvernance de l'OSBI est robuste et indépendante. Nous nous attendrions à ce que la structure de gouvernance de l'OSBI satisfasse aux lignes directrices ou serait très près d'y parvenir.

Détail important, l'OSBI a un président du conseil indépendant. Il est prévu que son conseil est formé d'une majorité d'administrateurs indépendants et les plus importantes décisions sont réservées à ces administrateurs indépendants. Son indépendance n'est aucunement compromise par la représentation minoritaire de l'industrie sur le conseil. Bien qu'il n'y ait aucun administrateur spécialement désigné pour représenter les consommateurs, il y a des dispositions dans les règles pour que les administrateurs indépendants soient représentatifs de secteurs pertinents de la communauté canadienne.

Les règles de régie interne précisent les moyens de nommer (et de démettre) les administrateurs et établissent en détail les responsabilités et les pouvoirs du conseil, de ses administrateurs et de ses comités.

Ces responsabilités spécifiques couvrent la plupart des exigences des lignes directrices, quoique, à titre d'exemple, il n'existe pas de document qui inclut spécifiquement la responsabilité d'assurer « l'existence de bonnes relations avec les autorités de réglementation et la reddition de comptes par le service de conciliation ». Il n'y a aucun doute que le conseil a le pouvoir de ce faire et d'après notre observation, il le fait déjà; toutefois, pour se plier à la lettre aux lignes directrices, un amendement aux règles de régie interne ou un document supplémentaire serait requis.

16.7 Accessibilité

Objectif de la ligne directrice

« Établir un cadre dans lequel le service de conciliation a) prendra des mesures concrètes pour faire connaître ses services, b) veillera à ce que les consommateurs aient des moyens pratiques et évidents d'accéder à ses services et c) fournira gratuitement ses services aux consommateurs . »

Mise en œuvre

La ligne directrice établit des mesures qu'un service de conciliation devrait entreprendre pour faire en sorte que son existence, ses processus et ses services soient bien connus des consommateurs de l'industrie des services financiers. Aussi un contact personnel direct et rapide avec un membre du personnel compétent devrait être fourni, le service de conciliation devrait être fourni gratuitement aux consommateurs et les services devraient être disponibles tant en anglais qu'en français. Le RCSF devrait continuer d'offrir des services téléphoniques et par Internet, à guichet unique, permettant d'orienter les plaintes vers le service de conciliation compétent.

Nous supportons les initiatives récentes de l'OSBI visant à augmenter la notoriété de ses services. Nous avons constaté que l'OSBI se classe bien du point de vue du coût et de l'accessibilité de ses services, par la gratuité pour les plaignants, les numéros sans frais d'interurbain, le contact personnel avec le personnel de première ligne du service à la clientèle, etc., et de la facilité d'utilisation pour les consommateurs tant de langue anglaise que française (et même d'autres langues). Nous estimons que sous tous les aspects sauf un, l'OSBI satisferait déjà aux critères de cette ligne directrice.

Les lignes directrices s'attendent à ce que les firmes participantes soient actives dans la promotion de l'existence de l'OSBI ; nous ne pensons pas que cette attente soit présentement satisfaite. L'OSBI est en train d'actualiser son matériel d'information pour les consommateurs, lequel est disponible sous forme de document imprimé et sur son site Web. À notre connaissance, les firmes participantes ne distribuent pas de matériel d'information de l'OSBI. Pour satisfaire à ce critère, l'OSBI devrait introduire dans ses règles pour les firmes participantes, une obligation de disséminer du matériel d'information de l'OSBI lorsqu'elles informent les consommateurs de leur droit d'accès à l'OSBI. Nous avons cru comprendre aussi que l'OSBI soutient le projet des autorités d'autoréglementation d'établir de nouvelles règles qui obligerait les firmes participantes à rendre les consommateurs conscients de l'OSBI. Ces deux initiatives mettraient l'OSBI en conformité avec cet aspect des lignes directrices.

Nous notons aussi que nous n'avons pas examiné les autres parties du réseau de références du Réseau de conciliation du secteur financier et nous supposons donc que cette source de références fonctionne efficacement.

16.8 Portée des activités

Objectif de la ligne directrice

«Définir le mandat de manière à ce que les entreprises participantes et leurs clients comprennent bien l'étendue des activités du service de conciliation et la nature des plaintes de consommateurs dont celui-ci pourra se charger.»

Mise en œuvre

La ligne directrice requiert un mandat qui n'exclut pas inutilement de plaintes et qui donne spécifiquement au service de conciliation le pouvoir de déterminer et d'étudier les problèmes systémiques ou fréquents. Le service de conciliation devrait prévoir des moyens pour aider les consommateurs à déposer leur plainte et, au besoin, à la formuler. Si la question dépasse le mandat du service de conciliation, il devrait en informer le consommateur et l'orienter vers des services ou des organismes qui lui viendraient en aide. Les changements importants apportés au mandat devraient être approuvés par le conseil d'administration après consultation avec les intervenants pertinents.

Le mandat de l'OSBI est exprimé de façon générale et est également, comme notre évaluation l'a montré, interprété de façon générale. À l'exception de la capacité à identifier et enquêter sur les problèmes systémiques ou répandus que nous recommandons fortement d'acquérir, nous nous attendons à ce que l'OSBI satisfasse à cette ligne directrice.

La communication claire avec les parties à une plainte est d'une importance capitale. Dans notre évaluation, nous donnons des exemples comme le fait de remanier une plainte pour mettre en évidence les questions clé, puis d'en clarifier la compréhension avec les parties et de fournir enfin une explication claire dans ses rapports. Les mêmes principes s'appliqueraient sous cette section des lignes directrices.

Nos discussions avec le personnel de première ligne du service à la clientèle de l'OSBI indiquent qu'ils aident les consommateurs à trouver les services ou les agences qui pourraient les aider lorsque leur question ne relève pas du mandat de l'OSBI.

Finalement, nous avons cru comprendre que le conseil d'administration de l'OSBI approuve les changements à son mandat après consultation des intervenants.

16.9 Équité

Objectif de la ligne directrice

« Veiller à ce que a) le service de conciliation aborde son travail à l'égard des plaintes des consommateurs et formule ses recommandations en se fondant sur ce qui est équitable dans les circonstances tant pour l'entreprise que pour le consommateur et à ce que b) les processus appliqués par le service de conciliation soient manifestement équitables pour les deux parties. »

Mise en œuvre

La ligne directrice requiert d'un service de conciliation qu'il évite de traiter les plaintes sous un angle indûment juridique et qu'il publie une norme d'équité claire qu'il appliquera pour évaluer les plaintes, harmonisée dans la mesure du possible entre les différents services de conciliation qui constituent le Réseau de conciliation du secteur financier.

Il y a un haut degré de corrélation entre cette ligne directrice et les propres normes de l'OSBI et notre investigation nous rend confiants que l'OSBI satisferait les attentes de cette ligne directrice.

Le critère de l'OSBI pour la prise de décision qui vise l'« équité en toutes circonstances », tel que publié dans son Manuel des pratiques et procédures, tient compte des bonnes pratiques en matière de services financiers et commerciaux, des normes et pratiques sectorielles acceptées, des normes établies par les autorités réglementaires de l'industrie, les associations professionnelles des firmes individuelles ainsi que de la loi et des règlements. Ceci est convenablement fondé sur une approche générale et non légaliste, ce qui est en accord avec l'approche prise dans d'autres juridictions.

Au cours de notre évaluation, nous avons regardé de près les procédures de traitement des plaintes écrites de l'OSBI et la façon dont elles sont mises en pratique. Nos conclusions ont été que l'OSBI offre véritablement une opportunité équitable et équilibrée tant à la firme participante qu'au consommateur de fournir des documents et d'autres renseignements pour soutenir leurs positions et que l'OSBI atteint un juste équilibre entre la firme participante et le consommateur.

Nous avons porté une attention particulière à déterminer si la firme participante et le consommateur avaient le sentiment qu'ils avaient été complètement entendus, s'ils avaient compris les raisons pour des demandes de renseignements et s'ils avaient reçu une justification complète de la décision rendue. Nous avons recommandé que l'OSBI continue ses efforts dans ce domaine et croyons qu'il satisferait à la ligne directrice à cet égard.

16.10 Méthodes et réparations

Objectif de la ligne directrice

« Définir a) la nature des méthodes de règlement des différends qui seront employées par le service de conciliation, b) l'issue du processus de règlement des plaintes du service de conciliation auquel peut s'attendre un consommateur, y compris les réparations auxquelles devrait avoir droit un consommateur dont la plainte est

évaluée par le service de conciliation, et c) les conséquences que pourrait entraîner la non-exécution par l'entreprise des réparations recommandées ou son manque de coopération relativement aux demandes de renseignements du service de conciliation .»

Mise en œuvre

La ligne directrice requiert d'un service de conciliation qu'il utilise une gamme d'approches de résolution de plainte, tant pour les plaintes individuelles que pour les problèmes systémiques, incluant :

- la conciliation – prendre des mesures raisonnables pour veiller à ce que le consommateur comprenne la décision de règlement prise et l'accepte librement,
- la médiation, et
- l'enquête et l'arbitrage non exécutoire – devrait indiquer une proposition de réparation qui peut inclure l'indemnisation financière pour une perte directe ou l'indemnisation de pertes non financières,

et devrait avoir des délais raisonnables pour que soient franchies les diverses étapes du processus de règlement des différends et les communiquer aux parties.

Si une société ne suit pas une recommandation ou omet de coopérer avec le service de conciliation, celui-ci devrait rendre public ce fait, tout en protégeant le caractère confidentiel des renseignements concernant le consommateur.

Comme une alternative au processus juridique, il devrait y avoir des procédures pour garantir que les dossiers du service de conciliation ne sont pas admissibles dans les poursuites judiciaires et, dans la mesure où la loi le permet, les parties devraient convenir par écrit qu'ils suspendront l'application du délai de prescription.

Le personnel d'un service de conciliation devrait être compétent.

C'est une ligne directrice importante qui couvre plusieurs aspects des mesures clé du rendement d'un service de conciliation. Nous croyons que l'OSBI satisferait à cette ligne directrice, avec toutefois deux exceptions se rapportant aux délais de prescription statutaires et à l'application de la ligne directrice aux enquêtes systémiques.

En accord avec la ligne directrice, nous avons constaté que l'OSBI a des procédures bien établies pour expliquer verbalement et par écrit aux consommateurs le processus de l'OSBI et pour protéger les renseignements confidentiels.

Nous avons constaté que l'OSBI continue à développer une panoplie appropriée d'approches à son travail de résolution de différends et nous soutenons l'accent récemment mis par l'OSBI pour chercher des opportunités de faciliter un règlement de gré à gré ainsi que le projet pilote de médiation planifié par l'OSBI.

Lorsqu'une enquête est menée et une indemnisation est recommandée, l'OSBI quantifie l'indemnisation recommandée tel que prescrit par la ligne directrice. L'OSBI a maintenant des procédures écrites pour le calcul de l'indemnisation pour les pertes financières directes et indirectes.

L'OSBI a publié les échéanciers des différentes étapes de son processus de résolution de différends et nous recommandons qu'un effort d'amélioration continue soit ciblé sur les délais d'exécution des enquêtes.

Quant à la compétence du personnel de l'OSBI, nous avons, tout comme les firmes participantes et les consommateurs que nous avons interviewés, été impressionnés par le degré de professionnalisme et le niveau de connaissance du personnel de l'OSBI.

Une question qui pourrait exiger une recherche plus approfondie est celle de la suspension des délais de prescription statutaires. En ce moment, la lettre standard de consentement à l'enquête de l'OSBI fait allusion au fait que la période de prescription statutaire peut ne pas être prolongée (bien que l'on nous ait dit qu'en Ontario la loi a récemment changé cela). Nous avons cru comprendre qu'il est possible dans la plupart des provinces pour les parties à un différend d'accepter de suspendre « l'horloge » de la prescription statutaire pendant qu'elles tentent de régler ce différend et l'OSBI explore la possibilité d'un ajout à cet effet à sa lettre standard de consentement.

Enfin, jusqu'à ce que l'OSBI n'ait le pouvoir de procéder à des enquêtes sur des problèmes systémiques ou répandus, il devrait être noté qu'il ne satisfait pas à l'exigence de cette ligne directrice.

16.11 Reddition des comptes et transparence

Objectif de la ligne directrice

« Établir un cadre approprié de reddition des compte par le service de conciliation relativement à l'atteinte de sa mission, avec notamment a) la reddition des comptes au public concernant l'atteinte des objectifs d'intérêt public fixés pour le service de conciliation, b) la reddition des comptes devant les autorités de réglementation relativement aux besoins raisonnables de ces dernières en ce qui a trait à l'information sur le traitement des plaintes des consommateurs et c) la transparence dans la communication de l'information touchant ses activités et ses structure s.»

Mise en œuvre

La ligne directrice requiert d'un service de conciliation qu'il publie un rapport annuel, ainsi que son mandat, ses normes et ses pratiques en matière de gouvernance. Il devrait aussi s'efforcer périodiquement de consulter les intervenants et devrait conclure avec les autorités de réglementation un protocole de partage de renseignements, en tenant compte du caractère confidentiel des renseignements concernant les consommateurs. Le conseil d'administration devrait rencontrer périodiquement le comité de règlement des différends du Forum conjoint des autorités de réglementation du marché financier et de Finances Canada.

Nous nous attendons à ce que l'OSBI soit très près de satisfaire à cette ligne directrice et, avec le Cadre récemment approuvé, devra discuter des protocoles de partage de renseignements avec les autorités de réglementation pertinentes afin de se conformer complètement.

L'OSBI publie sur son site Web son rapport annuel, son mandat, les renseignements sur ses pratiques de gouvernance et son code de pratique. Dans l'intérêt d'une plus grande transparence, d'une meilleure reddition de compte et afin de rencontrer les besoins des intervenants, nous avons recommandé la publication de renseignements supplémentaires, notamment quant aux pratiques et procédures de l'OSBI, et plus de statistiques (portant notamment sur les délais d'exécution de l'OSBI).

L'OSBI investit des efforts dans un certain nombre d'initiatives de liaison avec les intervenants – tant dans les forums de l'industrie que les forums d'investisseurs. Nous avons recommandé qu'en plus de participer aux forums de l'industrie, l'OSBI développe son propre programme de liaison avec les firmes participantes de façon à pouvoir exercer un plus grand contrôle sur l'ordre du jour et impliquer davantage son propre personnel.

Quoique que ceci n'ait pas fait l'objet d'un accent particulier dans notre évaluation, il était clair que la consultation avec les autorités de réglementation se faisait et continuait à se faire en rapport à des initiatives particulières. Maintenant que les lignes directrices ont été finalisées, nous supposons que le programme plus structuré envisagé en vertu des lignes directrices pourra être rapidement mis en place.

16.12 Évaluation par un tiers

Objectif de la ligne directrice

« Établir un cadre en vertu duquel la structure et les activités du service de conciliation feront régulièrement l'objet d'évaluations par un tiers indépendant capable de valider l'efficacité du service de conciliation dans l'atteinte de ses objectifs et de cerner les améliorations possibles . »

Mise en œuvre

La ligne directrice requiert d'un service de conciliation qu'il fasse procéder à une évaluation indépendante de ses activités toutes les 3 années – en informant le comité de règlement des différends du Forum conjoint du processus de sélection et de recrutement de l'évaluateur. Les normes et les pratiques de gouvernance devraient faciliter la tenue d'évaluations claires et utiles. L'évaluateur devrait avoir accès à tous les documents et au personnel et faire des recommandations pour l'amélioration à la lumière des protocoles de travail et des normes du service de conciliation et des lignes directrices du comité de règlement des différends. Le rapport de l'évaluateur et toute réponse du service de conciliation à ce rapport devraient être publiés.

En tant que premiers évaluateurs indépendants de l'OSBI, nous pouvons prévoir que l'OSBI satisfera aux exigences de cette ligne directrice.

Notre évaluation était la première évaluation indépendante de l'OSBI, mais nous croyons comprendre que l'OSBI planifie des évaluations indépendantes périodiques dans le futur.

En tant qu'évaluateurs, nous pouvons confirmer qu'il n'y a eu aucune restriction à notre accès au matériel ou au personnel. Nous avons constaté que les normes et pratiques de gouvernance de l'OSBI ont adéquatement servi à structurer notre examen et ont permis une évaluation probante. Nous avons cru comprendre que l'intention de l'OSBI est de rendre public notre rapport et que les discussions suggérées avec les régulateurs auront lieu.

Pour conclure, notant la mise en garde relative à une mise à l'épreuve adéquate exprimée au début, nous nous attendons à ce que l'OSBI satisfasse assez aisément à la plupart des exigences des lignes directrices, et qu'avec des efforts relativement limités pourrait satisfaire à la plupart des éventuels écarts de conformité à certains détails. Il y a toutefois certaines exigences des lignes directrices qui requièrent un pouvoir accru pour l'OSBI, en particulier quant à la capacité d'enquêter sur les questions systémiques, et un changement de comportement de la part des firmes participantes, notamment quant à la promotion de l'existence de l'OSBI. Ces lacunes dans la capacité actuelle de l'OSBI sont importantes et il est relativement plus difficile d'y remédier, étant donné qu'elles requièrent la coopération d'intervenants externes.