

Le rapport initial a été publié en anglais.

Les auteurs du rapport n'ont pas participé à la traduction.

Examen indépendant du mandat d'investissement de l'Ombudsman des services bancaires et d'investissement (OSBI)

Mai 2016



OMBUDSMAN

for Banking Services | des Services Bancaires
and Investments | et d'Investissement

Deborah Battell

Nikki Pender

Examineurs indépendants

Table des matières

| | |
|---|-----------|
| Principales constatations..... | 1 |
| Lexique | 3 |
| Résumé..... | 4 |
| 1 Cadre d'examen | 11 |
| 2 Rôle et raison d'être d'un ombudsman | 12 |
| 2.1 Directives internationales | 12 |
| 2.2 Observations sur la consultation | 14 |
| 2.3 Commentaire – Lien avec les rôles des autorités de réglementation | 15 |
| 3 Gouvernance..... | 17 |
| 3.1 Réalisations | 17 |
| 3.2 Principaux problèmes | 17 |
| 4 Obtenir réparation | 31 |
| 4.1 État des lieux..... | 31 |
| 4.2 Le pouvoir exécutoire dans les faits..... | 35 |
| 4.3 Faire appel des décisions exécutoires..... | 37 |
| 4.4 Problèmes liés à la mise en œuvre du pouvoir d'exécution..... | 38 |
| 5 Indépendance et équité..... | 42 |
| 5.1 Aperçu | 42 |
| 5.2 Observations sur la consultation | 42 |
| 6 Prestation des services en temps opportun..... | 48 |
| 6.1 Rendement actuel..... | 48 |
| 6.2 Processus de mesure actuel..... | 48 |
| 6.3 Comparaisons à l'échelle internationale | 49 |
| 6.4 Traitement des demandes | 50 |
| 6.5 Enquête | 54 |
| 6.6 Résolution | 56 |
| 7 Frais et coûts | 61 |
| 8 Ressources | 62 |
| 8.1 Financement | 62 |
| 8.2 Personnel | 62 |
| 9 Accessibilité | 66 |
| 9.1 Offrir un soutien aux firmes et à l'industrie..... | 66 |

| | | |
|--|---|-----------|
| 10 | Systèmes et contrôles | 69 |
| 10.1 | Confidentialité..... | 69 |
| 10.2 | Contrôle de la qualité..... | 69 |
| 11 | Méthodes de base | 70 |
| 12 | Communication de renseignements | 71 |
| 13 | Transparence | 72 |
| 14 | Progrès réalisés depuis les examens précédents | 73 |
| 15 | Résumé des comparaisons internationales | 74 |
| 16 | Résumé des recommandations..... | 75 |
| Annexe 1 : Mandat de l'examen indépendant..... | | 79 |
| Annexe 2 : Références | | 82 |
| Annexe 3 : Participants à l'examen | | 84 |
| Annexe 4 : Extraits du document <i>Principal Features of an Ombudsman Scheme</i> de l'Ombudsman Association | | 86 |
| Annexe 5 : Progrès réalisés par rapport à l'examen indépendant de 2011 | | 88 |
| Annexe 6 : Examineurs indépendants | | 93 |

Remerciements

Merci à tous ceux qui ont pris le temps de soumettre leurs idées – chacun a apporté un point de vue intéressant. Nous tenons à remercier particulièrement le personnel de l'OSBI pour son aide. Il n'est jamais facile de procéder à un examen externe tout en composant avec les affaires habituelles, une hausse du nombre de plaintes et les initiatives de développement.

Merci également aux services d'ombudsman du secteur financier du Royaume-Uni, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande pour leur aide ainsi qu'à Stephen Franks de Franks Ogilvie, Wellington (Nouvelle-Zélande) pour ses défis enrichissants.

Principales constatations

- Le présent examen vise principalement à déterminer si l'OSBI respecte le Protocole d'entente établi avec les Autorités canadiennes en valeurs mobilières. Il ne couvre que le mandat d'investissement de l'OSBI. Il considère également l'efficacité et l'efficience de l'OSBI relativement à ses homologues internationaux, et les progrès réalisés depuis le dernier examen.
- L'OSBI répond aux exigences du Protocole d'entente et s'est bien acquitté de son mandat actuel : ses décisions sont justes et cohérentes avec celles prises à l'échelle internationale, et grâce à ses outils de calcul des pertes, sa capacité à déterminer les montants équitables de règlement fait de lui un chef de file mondial.
- L'OSBI a réalisé des progrès exceptionnels depuis le dernier examen indépendant, effectué en 2011 – les principales améliorations ont été effectuées dans la gouvernance, l'obtention de la confiance des autorités de réglementation pour élargir son mandat, la réalisation de ce nouveau mandat et l'élimination du retard dans le traitement des plaintes.
- L'OSBI, contrairement à d'autres ombudsmans internationaux du secteur financier, n'a pas le pouvoir d'obliger les firmes à respecter ses recommandations de dédommagement (autorité obligatoire). Son modèle opérationnel étant touché, il lui est difficile d'assumer le rôle fondamental d'un ombudsman, soit d'obtenir réparation pour tous les consommateurs qui ont été lésés.
 - En 2015, 18 % des plaignants (cas non en retard) que l'OSBI considérait comme en droit de recevoir un dédommagement ont touché moins que ce que l'OSBI recommandait (en moyenne 41 927 \$ de moins); incluant les plaignants qui risquaient de ne rien recevoir (3,5 %).
- Cependant, le préjudice réel n'est pas que certains consommateurs reçoivent moins, mais plutôt que le mandat actuel de l'OSBI permette une telle situation. Dans les faits, les firmes sont favorisées. Il est préoccupant de constater qu'une telle situation a cours dans une industrie complexe où les répercussions sur le bien-être des gens sont importantes et dans laquelle le taux de littéracie est généralement faible.
- La dénonciation, comme moyen d'inciter à la réparation, n'a pas été unanime : en 2015, 6 firmes ont refusé de payer, même si depuis 2011 l'OSBI a divulgué le nom de 18 firmes.
- En fait, la dénonciation a été contre-productive : la publication des refus de dédommager n'a servi qu'à renforcer les restrictions de l'OSBI et à miner la confiance du public dans le système de règlement des différends et le marché de l'investissement. Situation d'autant plus déplorable puisque l'OSBI a été efficace pour 82 % des plaignants qui avaient droit à un dédommagement.
- L'OSBI n'étant pas en mesure d'obtenir réparation en tout temps, il est difficile de le comparer équitablement à ses homologues internationaux. Le mandat de l'OSBI a toutefois entraîné ce qui suit :
 - un modèle opérationnel intrinsèquement inefficace – il est trop axé sur le règlement reposant sur des règlements négociés plutôt que sur une utilisation judicieuse des décisions;
 - des délais de règlement plus longs;
 - le risque d'accroître le retard.

- Il serait facile de critiquer l'OSBI parce qu'il n'est pas en mesure d'en offrir plus ou qu'il ne fait pas davantage la promotion de ses services. Comme ses ressources actuelles sont dédiées au processus de règlement, l'OSBI dispose de peu pour aider les consommateurs, les firmes et les organismes de réglementation à tirer des leçons des cas résolus ou pour cibler les enjeux ou les tendances généralisés. Et parce que les leçons apprises ne sont pas communiquées, l'OSBI est incapable de remplir son rôle d'ombudsman qui consiste à :
 - éviter les futures plaintes;
 - améliorer l'industrie de l'investissement;
 - accroître la confiance des consommateurs dans le marché de l'investissement.
- Par ailleurs, il est difficile de promouvoir avec assurance un service qui est incapable d'obtenir règlement pour les consommateurs.
- Par conséquent, nous sommes d'avis que l'OSBI est un service de règlement des différends plutôt qu'un véritable ombudsman de l'industrie.
- Les organismes de réglementation doivent maintenant déterminer si l'OSBI conservera son mandat actuel restreint – qui entraîne donc une efficacité, une efficacité et une valeur moindres – ou s'il deviendra un service d'ombudsman à part entière.
- À notre avis, l'OSBI est prêt à franchir cette prochaine étape.

Lexique

Chacun des termes ci-après est défini une fois dans le rapport, mais énuméré ici pour faciliter la lecture de ce dernier.

| | |
|---------------------------|--|
| | Agent, assistance aux consommateurs |
| ACCFM | Association canadienne des courtiers de fonds mutuels |
| | Assurance erreurs et omissions |
| ACVM | Autorités canadiennes en valeurs mobilières |
| ASIC | Australian Securities and Investments Commission (organisme de réglementation) |
| | Comité mixte des autorités de réglementation |
| | Connaissance du client |
| CCCI | Conseil consultatif des consommateurs et des investisseurs (conseil établi par l'OSBI) |
| | Crise financière mondiale |
| FMA | Financial Markets Authority (organisme de réglementation de la Nouvelle-Zélande) |
| FOS de l'Australie | Financial Ombudsman Service de l'Australie |
| FOS du Royaume-Uni | Financial Ombudsman Service du Royaume-Uni |
| FSF | Fournisseur de services financiers |
| INFO | International Network of Financial Services Ombudsman Schemes |
| IRC | Indicateur de rendement clé |
| | Mandat |
| OAP | Ombudsman des assurances de personnes |
| | Ombudsman interne |
| OCRCVM | Organisme canadien de réglementation du commerce des valeurs mobilières |
| OSBI | Ombudsman des services bancaires et d'investissement |
| | Organisme d'autoréglementation |
| | Protocole d'entente |
| RED | Règlement extrajudiciaire des différends (directive européenne) |
| | Services externes de règlement des différends |
| | Services internes de règlement des différends |
| SGC | Système de gestion des cas |
| | Superannuation Complaints Tribunal (Australie) |

Résumé

Rapport sommaire

L'OSBI fournit un service impartial de règlement des différends, dont les procédures sont rigoureuses et hautement personnalisées et équitables, tant pour les firmes inscrites que pour les investisseurs. Toutefois, son efficacité est compromise du fait qu'il ne peut pas assurer la juste réparation aux consommateurs lorsque cela est justifié. Son efficacité dépend d'un processus qui, par nécessité, repose beaucoup trop sur des règlements négociés. Il devrait néanmoins continuer à miser sur l'accélération du règlement des différends. En fin de compte, afin de devenir un ombudsman de classe mondiale, l'OSBI devrait disposer des moyens et de la capacité nécessaires pour obtenir réparation et pour consacrer plus de ressources à la prévention des plaintes et au renforcement des normes de l'industrie. Ces actions amélioreront la sensibilisation et la portée stratégique.

Contexte

Le présent examen a été commandé par le Conseil de l'OSBI, en consultation avec le comité mixte des autorités de réglementation des Autorités canadiennes en valeurs mobilières (ACVM), suivant les modifications apportées par les ACVM au Règlement 31-103 sur les obligations et dispenses d'inscription et les obligations continues des personnes inscrites (le « Règlement 31-103 »), qui a pris effet le 1^{er} mai 2014.

Ces modifications obligent tous les courtiers en valeurs mobilières et les conseillers inscrits à l'extérieur du Québec à avoir recours à l'OSBI comme prestataire extérieur de services de règlement des différends. Auparavant, seuls les membres de l'Organisme canadien de réglementation du commerce des valeurs mobilières (OCRCVM) et de l'Association canadienne des courtiers de fonds mutuels (ACCFM) étaient tenus de s'inscrire auprès de l'OSBI en vertu des règlements de leurs organismes d'autoréglementation. En outre, de nombreuses firmes d'investissement participaient à l'OSBI de façon volontaire, y compris la plupart des courtiers en régimes de bourses d'études.

Les modifications proposées par les ACVM en ce qui touche le Règlement 31-103 font en sorte que les gestionnaires de portefeuille, les courtiers sur le marché non réglementé et les courtiers en régimes de bourses d'études, qui exercent à l'extérieur du Québec et dont les clients sont des particuliers, sont tenus de s'inscrire auprès de l'OSBI.

Conjointement avec les modifications, l'OSBI a signé un Protocole d'entente avec les ACVM. Celui-ci établit un cadre de surveillance réglementaire des valeurs mobilières pour l'OSBI – visant à garantir que celui-ci continue de respecter les normes établies par les ACVM – ainsi qu'un cadre de collaboration et de communication par l'intermédiaire du comité mixte des autorités de réglementation.

Le Protocole d'entente exige que l'OSBI entreprenne un examen indépendant de ses activités dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur des modifications apportées au Règlement 31-103.

But de l'examen

Le présent examen visait exclusivement le mandat d'*investissement* de l'OSBI. Le mandat figure à l'annexe 1 (notez que depuis la rédaction du mandat, l'Autorité des marchés financiers est devenue signataire du Protocole d'entente). En somme, l'examen visait à déterminer :

- A. si l'OSBI s'acquittait de ses obligations décrites dans le Protocole d'entente entre lui et les ACVM;
- B. s'il serait pertinent de modifier les activités, le budget ou les procédures de l'OSBI en vue d'améliorer son efficacité dans l'exécution des dispositions du Protocole d'entente.

Même si le présent examen fait référence à des examens indépendants antérieurs, son mandat diffère des précédents. Cet examen porte principalement sur le fonctionnement interne de l'OSBI et sert à déterminer si les ACVM peuvent avoir confiance dans l'OSBI en tant que service d'ombudsman. Pour cette raison, l'accent est mis sur la mesure dans laquelle l'OSBI est conforme aux définitions et aux attentes internationales d'un ombudsman (voir l'annexe 2 pour la liste de références).

Démarche

Nous avons entrepris des consultations exhaustives, notamment auprès de groupes de consommateurs et d'investisseurs, de plaignants, de groupes l'industrie, d'organismes de réglementation, d'organismes d'autoréglementation, de membres du conseil de l'OSBI, d'anciens employés, d'employés actuels, et de l'examineur indépendant de 2011 (voir annexe 3). La consultation a été complétée par un examen de 36 dossiers d'enquête, des directives internes et des comptes rendus du conseil; des comptes rendus du comité mixte des autorités de réglementation; une analyse des données statistiques; un sondage mené auprès des plaignants qui ont reçu un dédommagement inférieur à celui recommandé par l'OSBI; un examen des sites Web et autres communications connexes; de même qu'une comparaison étoffée des normes internationales et autres services d'ombudsman similaires, principalement au Royaume-Uni, en Australie et en Nouvelle-Zélande.

Nous avons reçu plus de 70 suggestions. Bien entendu, nous n'étions pas d'accord avec la totalité de celles-ci : certaines étaient moins importantes pour l'instant, d'autres ne semblaient pas faire l'unanimité, et d'autres encore avaient été dépassées par les événements (p. ex. Protocole de traitement des problèmes systémiques). Quoiqu'il en soit, les suggestions qui ne figurent pas dans le présent rapport ont été résumées et transmises à l'OSBI, tout en respectant la confidentialité, lorsqu'exigée.

Conclusions

Les principales conclusions et recommandations du présent examen suivent. Les recommandations de moindre importance sont dispersées dans le présent rapport, et la plupart dépendent de la mise en œuvre des recommandations principales. Les recommandations sont énoncées à la section 16.

Progrès réalisés depuis l'examen de 2011

En 2011, l'examineur indépendant a fait état de deux scénarios : d'une part, une organisation assiégée, aux prises avec « un niveau élevé d'anxiété [chez les intervenants] et des critiques virulentes » et d'autre part, des intervenants clés « réclamant son démantèlement » alors que l'OSBI a réalisé d'excellents progrès internes.

Des scénarios semblables ont surgi au début de 2016, mais ils n'étaient toutefois plus menaçants. À notre avis, cette différence découle de l'efficacité du comité de gouvernance. Une coordination et un soutien réglementaires accrus ont également été déterminants. De plus, l'OSBI a continué de faire des progrès, notamment en rattrapant le retard accumulé du fait de la crise financière mondiale.

Toutefois, du point de vue des évaluateurs externes, en tenant compte de l'avenir de l'OSBI et non seulement de son passé, ils constatent que l'Ombudsman n'est toujours pas en mesure d'apporter les avantages escomptés d'un ombudsman de services financiers d'envergure internationale. Et à bien des égards, il était dépassé en matière d'influence stratégique.

Le débat du présent examen porte surtout sur l'efficacité : comment amener les firmes récalcitrantes à dédommager leurs clients en leur versant les sommes reconnues comme équitables par l'OSBI. Depuis 2011, l'OSBI a utilisé son seul instrument – dénoncer les firmes qui ont refusé de dédommager leurs clients – 18 fois. Certaines des conséquences sont évidentes : la réputation de l'OSBI et de l'industrie est davantage ternie que celle des firmes dénoncées, et le système permet aux firmes de négocier à la baisse les sommes recommandées par l'OSBI.

Dans ce débat, l'OSBI est coincé entre deux forces : les défenseurs des consommateurs et des investisseurs qui prônent l'OSBI, et des groupes de l'industrie qui semblaient remettre en question (plutôt que de s'y opposer ouvertement) une plus grande influence.

Les questions sous-jacentes étaient donc les suivantes : Le Canada souhaite-t-il se doter d'un ombudsman de l'investissement ayant une efficacité optimale? L'OSBI est-il prêt à jouer un plus grand rôle et est-il capable de le faire?

Conclusions générales

Nous avons constaté que les progrès internes continuent. En plus des résultats susmentionnés, l'OSBI dispose d'une base financière plus solide; il a amélioré son utilisation de la modélisation pour estimer les pertes à des fins de dédommagement, laquelle modélisation semble être acceptée par la majorité des intervenants (même si certains aspects de son application demeurent controversés); et il a réussi à mettre en œuvre l'élargissement de son mandat.

De plus, de nouvelles firmes participantes ont accepté, bien qu'à contrecœur, l'OSBI à titre de service externe de règlement de différends, et nous avons constaté des résultats excellents et une collaboration avec l'industrie. Malheureusement, nous avons également été témoins d'une résistance systématique (à la fin de 2015, 6 firmes avaient refusé de dédommager leurs clients, ce qui a touché environ 3,5 % des plaignants dont le cas relevait du mandat de l'OSBI et pour lesquels un dédommagement était justifié), et avons constaté que des firmes offraient un dédommagement inférieur à celui qui était considéré comme équitable par l'OSBI (environ 18 % des cas non en retard pour lesquels un dédommagement avait été recommandé).

Des critiques ont été formulées visant certains aspects du processus décisionnel de l'OSBI en ce qui concerne le calcul des pertes, critiques qui persistent en dépit de consultations menées par le passé et des constatations découlant de précédents examens; elles semblent faire partie de l'imaginaire. Nous arrivons à cette conclusion du fait que malgré de minutieuses recherches, nous avons été incapables d'appuyer ces préoccupations mettant en cause les décisions de l'OSBI. En fait, nous croyons que les firmes devraient avoir pleinement confiance. Manifestement, une volte-face s'impose.

La question de l'impartialité de l'OSBI a également été soulevée. À ce propos, nous croyons que les impressions de l'industrie résultent de malentendus, d'une certaine résistance face au rôle de l'ombudsman et de la manière dont l'OSBI réagit parfois à son incapacité à obtenir un dédommagement par rapport à d'autres bureaux d'ombudsman comparables ailleurs dans le monde. Du point de vue des défenseurs des consommateurs et des investisseurs, nous croyons qu'ils ont eu raison de critiquer ce qui est devenu un modèle asymétrique : sans les pouvoirs d'une

autorité obligatoire pour garantir une réparation juste, l'OSBI, malgré l'utilisation assidue de processus équitables, repose sur un modèle qui favorise les firmes, qui sont alors libres d'ignorer ses recommandations et de négocier un dédommagement inférieur. C'est ce qui constitue le méfait, et non les « sous-estimations abusives ».

Nous avons également observé un ombudsman dont l'efficacité n'était pas optimale en regard des normes internationales. La comparaison de l'OSBI à ses homologues internationaux a permis d'expliquer en quoi il tirait de l'arrière et d'exposer les raisons pour lesquelles il n'en tenait pas uniquement à lui de remédier à cette situation. Toutefois, il est important que l'OSBI continue de se concentrer sur les aspects de l'efficacité qu'il peut changer.

Bien qu'il puisse y avoir des différences dans la manière de calculer la rapidité de traitement, nous pouvons affirmer sans hésitation que l'OSBI prend plus de temps à traiter une plainte que n'importe quel autre ombudsman. Nous avons relevé quelques situations de moindre importance où la rapidité de traitement pourrait être améliorée, mais nous considérons que la principale cause tient au fait que l'approche s'appuie beaucoup trop sur des règlements négociés. L'utilisation judicieuse de décisions écrites, soutenue par une autorité clairement établie pour obtenir réparation, permettrait d'accélérer le processus.

À d'autres égards, nous avons constaté que l'OSBI accuse un retard par rapport à ses pairs internationaux en matière d'influence stratégique et de valeur ajoutée que peuvent apporter les bureaux d'ombudsman. Nous entendons par là l'utilisation de renseignements provenant d'autres dossiers pour prévenir et réduire les plaintes; donner les moyens aux clients et aux firmes de régler les plaintes plus efficacement; améliorer la prestation des services d'investissement; contribuer activement à la politique publique.

Dans l'ensemble, bien que nous ayons fait beaucoup de recommandations, nous avons constaté que les processus adoptés par l'OSBI sont fondamentalement équitables et conformes à l'éthos d'un ombudsman. Nous croyons que les ACVM peuvent avoir confiance en l'OSBI et passer à l'étape suivante qui consiste à étudier les meilleures façons d'aider l'OSBI à obtenir réparation pour tous les clients. Nous estimons que la présence d'une autorité obligatoire est souhaitable : elle renforcera la confiance des organisations et des clients, améliorera l'efficacité et la productivité et aura certainement d'autres effets bénéfiques. Cependant, pour restaurer la confiance des membres de l'industrie, et du même coup amorcer une volte-face, il pourrait être opportun de procéder à un examen indépendant d'un certain nombre de facteurs qui entrent en ligne de compte dans la prise de décisions définitives concernant des dédommagements exigibles. Parmi ces facteurs notons la responsabilité du fait d'autrui, les opérations non comptabilisées, les attentes des conseillers lors des transferts d'investissements et la responsabilité du client. La résistance au modèle d'ombudsman est bien ancrée et sera difficile à briser, mais puisque le rôle de l'OSBI a évolué, il est temps pour les intervenants de lâcher prise.

Rendement par rapport au Protocole d'entente

Pour évaluer le rendement actuel de l'OSBI, il est important de prendre en compte le contexte de nouveauté et de transition :

- le mandat de l'OSBI n'ayant été prolongé que depuis 20 mois, les nouveaux secteurs de l'industrie visés n'ont pas eu suffisamment de temps pour faire l'expérience des services de l'OSBI, et il ne s'est écoulé que huit mois depuis que le retard dans le traitement des plaintes accumulées durant la crise financière mondiale a été rattrapé;
- l'OSBI profitait d'un bref sursis quant à la pression exercée par le volume élevé de plaintes, lui permettant ainsi de consacrer une partie sa capacité à des projets de rattrapage;

- la nouvelle ombudsman ne s'est jointe à l'OSBI qu'en septembre 2015 : l'industrie a fait l'éloge de ses excellents débuts tout en se montrant prudente quant à l'avenir.

Nous avons constaté que l'OSBI :

- possède une structure de gouvernance efficace qui lui permet généralement d'assurer une représentation équitable et significative des divers intervenants au sein de son conseil d'administration et de ses comités, qui favorise la responsabilisation de l'ombudsman et qui lui permet de gérer les conflits d'intérêts;
- renforcerait le principe de représentation équilibrée en attribuant un poste d'administrateur de la collectivité à une personne sélectionnée parmi une banque de candidats soumise par les groupes de défense des consommateurs et des investisseurs;
- fournit des services impartiaux et objectifs de règlement des différends, et utilise des processus équitables tant pour les firmes inscrites que pour les investisseurs, mais l'efficacité de ses services n'est pas optimale en raison de son incapacité à obtenir réparation pour les consommateurs. Cette inefficacité est attribuable au fait qu'il utilise une approche strictement orientée vers le règlement de différends plutôt qu'une approche stratégique axée sur la valeur;
- prend des décisions qui sont conformes aux pratiques internationales et prend en compte les principes généraux d'une saine pratique dans le milieu des services financiers et des affaires, la loi, les politiques et les directives des organismes de réglementation, les normes des organismes professionnels et tout code de procédure ou de déontologie pertinents;
- a amélioré le délai d'exécution aux étapes de réception et de règlement de son processus de règlement des différends, et travaille actuellement à la mise en œuvre d'une plateforme de gestion des dossiers qui contribuera à améliorer le délai d'exécution à l'étape d'examen;
- a peu de chance d'atteindre les délais internationaux en matière de règlement des différends puisqu'il se repose presque exclusivement (par nécessité) sur des règlements négociés;
- a peu de chances d'arriver à formuler efficacement des recommandations préalables écrites du fait de son incapacité à garantir une réparation;
- dispose des ressources nécessaires pour exercer les fonctions essentielles associées au règlement des différends et pour traiter chaque plainte de façon approfondie et compétente, comme il le fait actuellement;
- dispose d'un budget adapté à son modèle opérationnel actuel, se constitue des réserves suffisantes en cas d'événements imprévus, emploie du personnel qualifié et très expérimenté, et maintient des effectifs suffisants en vue d'importants projets d'expansion;
- arriverait à accroître l'efficacité de son processus de règlement des différends et ultimement à offrir une valeur ajoutée en fonction d'un financement équivalent s'il disposait d'un moyen de garantir l'obtention d'une réparation;
- a consacré beaucoup moins de ressources à l'information et à la sensibilisation du public que d'autres bureaux d'ombudsman semblables à travers le monde, mais a permis aux gens qui connaissaient déjà ses services d'y avoir accès plus facilement;
- dispose de contrôles internes efficaces et adéquats pour assurer la confidentialité, l'intégrité et la qualité de ses processus d'enquête et de règlement des différends;
- utilise des processus appropriés et transparents pour perfectionner ses méthodes de base de règlement des différends;

- échange des renseignements et collabore avec les membres des ACVM pour assurer une supervision efficace aux termes du Protocole d'entente, et devrait continuer dans cette direction;
- a tenu des consultations publiques sur les modifications importantes apportées à ses activités et à ses services, y compris sur les importants changements apportés à son mandat;
- procédait déjà à un examen de sa méthode de répartition et de ses frais deux ans après l'élargissement de son mandat.

Principales recommandations

Nos recommandations visent les objectifs suivants :

- accroître la confiance des clients et de l'industrie envers le rôle de l'ombudsman;
- améliorer l'efficacité du processus de règlement des différends de l'OSBI;
- améliorer l'efficacité du mandat de l'OSBI en matière de règlement des différends;
- accroître la valeur de l'OSBI et faire de la sensibilisation.

Pour atteindre ces objectifs, nous suggérons les stratégies principales suivantes :

- permettre à l'OSBI de garantir et d'obtenir réparation pour les consommateurs;
- assurer une représentation directe des consommateurs au sein de la gouvernance;
- assurer une mise en œuvre efficace du protocole de traitement des problèmes systémiques;
- avoir recours à une gamme plus vaste de règlements, principalement des recommandations judiciaires ou quasi-judiciaires préalables;
- améliorer les systèmes de gestion des connaissances;
- passer à une approche plus stratégique de la fonction d'ombudsman.

Initiatives

Parmi les 20 recommandations qui ont été formulées (qui sont résumées au chapitre 16), voici celles qui sont prioritaires :

- l'OSBI a les moyens d'obtenir réparation pour les consommateurs, idéalement en étant habilité à rendre des décisions sans appel pour la firme, de même que pour le client s'il accepte le dédommagement accordé (en règlement total et définitif de la plainte);
- les documents constitutionnels de l'OSBI sont modifiés pour permettre la nomination, par les organismes de défense des consommateurs et des investisseurs, d'un administrateur extérieur à l'industrie;
- l'OSBI fait appel à un expert indépendant compétent pour examiner son approche à l'égard des aspects de sa méthode de calcul des pertes qui demeurent litigieux;
- l'OSBI élabore des directives à l'intention de l'industrie sur la façon dont le protocole de traitement des problèmes systémiques sera mis en œuvre;
- l'OSBI introduit la possibilité de rendre des décisions judiciaires ou quasi-judiciaires préalables;

- le conseil d'administration de l'OSBI adopte une approche stratégique pour la fonction d'ombudsman en encourageant le personnel à utiliser les renseignements obtenus dans d'autres affaires dans le but de réduire ou d'éliminer les plaintes.

Mise en œuvre

Lorsque viendra le moment de décider quelles recommandations seront mises en œuvre et à quel moment (p. ex. au cours des trois à cinq prochaines années), nous espérons que les facteurs suivants seront pris en considération :

- Les recommandations visent-elles à améliorer les moyens utilisés pour obtenir réparation (p. ex. l'autorité obligatoire)?
- Des fonds ou des compétences supplémentaires sont-ils nécessaires?
- Une réduction durable de la demande est-elle à prévoir?

1 Cadre d'examen

Le présent examen a été réalisé en tenant compte des normes et exigences suivantes (voir l'annexe 2 pour consulter la liste des références) :

- Protocole d'entente entre les ACVM et l'OSBI (annexe 1)
- International Network of Financial Services Ombudsman Schemes : *Effective approaches to fundamental principles*
- ISO 10003:2007 *Satisfaction du client – Lignes directrices relatives à la résolution externe de conflits aux organismes*
- Ombudsman Association : *Guide to Principles of Good Complaint Handling*
- Rapport de Thomas et Frizon, produit pour la Banque mondiale : *Resolving disputes between consumers and financial businesses: Fundamentals for a financial ombudsman*
- Australian Securities and Investments Commission (ASIC) : *Regulatory Guide 139: Approval and oversight of external dispute resolution schemes*
- Directive du ministère du Trésor de l'Australie : *Key practices for industry-based customer dispute resolution schemes*

Comme certaines des exigences des parties A (protocole d'entente) et B (efficacité opérationnelle) du mandat se chevauchent, les éléments ont été regroupés dans un seul ensemble. Dans un même ordre d'idées, la comparaison de l'OSBI à ses homologues internationaux et les réalisations entreprises depuis l'examen de 2011 ont été intégrées au texte général; les conclusions sont toutefois présentées aux sections 14 et 15 et dans le résumé. L'OSBI a également fourni un résumé des progrès réalisés par suite des recommandations formulées en 2011 (voir l'annexe 5).

2 Rôle et raison d'être d'un ombudsman

2.1 Directives internationales

Il importe de présenter les directives reconnues internationalement pour les ombudsmans des services financiers. Ces directives influent sur nos attentes en ce qui concerne un service d'ombudsman exemplaire, définissent le cadre d'examen du service de l'OSBI et permettent de comprendre les attentes des intervenants. Cette section aborde les questions de principe. L'examen des différents éléments du service de l'OSBI suit.

Nous avons utilisé l'énoncé de principes de l'Ombudsman Association¹, dont des extraits sont présentés ci-dessous, comme l'un des cadres (voir l'annexe 4 pour consulter une version complète du texte).

[Traduction]

Le modèle d'ombudsman est utilisé pour résoudre des plaintes déposées par un simple citoyen ou consommateur contre un organisme public ou une entreprise commerciale.

Les procédures du programme d'ombudsman sont conçues pour atténuer les disparités entre les ressources et l'expertise auxquelles a accès le citoyen ou le consommateur et celles dont dispose l'organisme ou l'entreprise.

[...] le résultat ne dépend pas de la qualité ou de la façon dont les parties présentent leur cas, et aucune représentation par des avocats (ou d'autres personnes) n'est nécessaire.

Les recommandations et les décisions du programme d'ombudsman se fondent sur ce qui est équitable dans les circonstances, en tenant compte des pratiques exemplaires ainsi que de la loi.

Ils s'engagent à obtenir réparation pour la personne, mais également, lorsqu'ils constatent des manquements systémiques, à demander aux organismes qui relèvent de leur compétence à modifier leurs façons de faire, à la fois individuellement et collectivement.

Lorsqu'ils constatent une injustice, ils s'efforcent de la corriger.

Dans le secteur privé, les ombudsmans ont généralement le pouvoir de faire des recommandations exécutoires aux organismes qui relèvent de leur compétence, à moins qu'elles aient été contestées avec succès devant les tribunaux.

Par conséquent, les services d'ombudsman renforcent la confiance du public envers une industrie donnée à l'échelle nationale, mais également à l'échelle internationale; en l'espèce, c'est le secteur de l'investissement du Canada qui est visé. Pour citer Thomas et Frizon (2012, p. 10), dans le cadre de leur examen de la Banque mondiale :

¹ Anciennement, la British and Irish Ombudsman Association

[Traduction]

L'expérience démontre qu'un ombudsman des services financiers efficace profite aux entreprises financières, à l'État et aux consommateurs :

- *Les consommateurs font davantage confiance aux services financiers lorsqu'ils savent qu'en cas de problème, ils pourront présenter leur différend à un organisme indépendant qui saura résoudre rapidement la question de façon informelle, sans qu'ils doivent recourir aux services d'un avocat.*
- *Les entreprises financières profitent de la présence d'un ombudsman : les consommateurs sont plus susceptibles de se procurer des produits financiers; les coûts de règlement de différends avec des clients sont réduits au minimum; et les concurrents peu scrupuleux qui agissent malhonnêtement doivent rendre des comptes.*
- *L'État profite de la présence d'un ombudsman : on obtient réparation à faible coût; les commentaires de l'ombudsman peuvent servir aux futures lois; et des consommateurs confiants sont plus susceptibles de contribuer au développement d'un marché financier solide.*

Parallèlement, en Australie, l'ASIC (2013, p. 11) indique dans son guide de réglementation :

[Traduction]

Nous croyons que les programmes soutenus par le secteur jouent un rôle crucial dans le système global de réglementation des services financiers. Ces programmes ont donné :

- (a) une tribune aux consommateurs où ils peuvent régler leurs plaintes plus rapidement et à moindre coût que par le système judiciaire officiel;*
- (b) une occasion d'améliorer les normes de conduite du secteur et d'améliorer les relations entre les participants au marché et les consommateurs.*

Nous nous attendons aussi à ce que les ombudsmans adoptent une approche plus stratégique par rapport à leur travail, notamment en utilisant l'information tirée des cas pour prévenir les plaintes et en réduire le nombre, en donnant aux consommateurs et aux firmes les moyens d'agir pour régler les plaintes plus efficacement, en améliorant la prestation des services financiers et en participant activement à l'établissement de politiques gouvernementales. Les citations suivantes illustrent bien ce qui précède.

[Traduction]

Les programmes d'ombudsman communiquent les leçons apprises des cas qu'ils ont gérés, de sorte que les intervenants (y compris le gouvernement et les organismes de réglementation) disposent des renseignements nécessaires pour s'améliorer. (Ombudsman Association, sans date)

Ombudsmans du secteur financier : appuient les améliorations et limitent les différends; aident les entreprises de services financiers à résoudre les différends avec les consommateurs [...] (Thomas et Frizon, 2012, p. 6).

2.2 Observations sur la consultation

Nous avons constaté que les groupes de défense des **consommateurs et des investisseurs** appuyaient les rôles élargis de l'ombudsman en ce qui concerne la prévention, l'amélioration, l'enquête systémique et les décisions exécutoires, et qu'ils espéraient que l'OSBI accepterait pleinement ces rôles en plus de sa compétence de base dans le règlement des différends.

Les groupes de l'**industrie et les firmes** avaient, en règle générale, de moins grandes aspirations pour l'OSBI. Ils voulaient un règlement des différends rapide, rentable et professionnel. Certains acteurs étaient préoccupés par rapport aux connaissances de l'industrie. D'autres ont mis en doute le caractère impartial de l'OSBI et croyaient « qu'uniformiser les règles du jeu » entre les firmes et les consommateurs favoriserait indûment le consommateur (voir la section 5.2.1). Certains craignaient qu'un mandat élargi assorti d'un pouvoir exécutoire et des problèmes systémiques fasse de l'OSBI un organisme de réglementation (abordé au point 2.3). D'autres se sont opposés au pouvoir exécutoire en raison de problèmes non résolus portant sur la façon dont l'OSBI aborde le dédommagement et parce qu'un tel pouvoir ferait de l'OSBI un tribunal (section 4).

De façon générale, les firmes de plus grande envergure considéraient qu'un ombudsman externe n'avait que peu de valeur étant donné le nombre élevé de plaintes que ces firmes réglaient au moyen de leurs procédures internes. Cela dit, la plupart ont constaté qu'un ombudsman externe était utile aux clients qui avaient besoin d'une plus grande autonomie ou pour régler les plaintes qui présentaient un risque d'atteinte à la réputation (p. ex., campagnes sur les médias sociaux). Ils considéraient aussi qu'il s'agissait d'une option de rechange rentable par rapport aux tribunaux.

Par contre, les intervenants s'entendaient pour dire qu'un ombudsman serait plus avantageux s'il misait davantage sur la prévention et la réduction des plaintes. Cette question est examinée plus en détail à la section 9. Comme l'a dit un membre de l'équipe interne de traitement des plaintes d'une banque :

Nous avons des discussions très tendance à l'époque où les plaintes relatives aux services bancaires étaient toutes traitées à l'interne. L'approche privilégiée était alors plus efficace.

Compte tenu du consensus et de la conformité aux attentes internationales, nous recommandons au conseil de l'OSBI d'adopter une approche stratégique pour la fonction d'ombudsman. Des suggestions de services à valeur ajoutée sont faites tout au long du rapport, surtout à la section 9; elles sont résumées à la section 16.

Recommandation n° 1

Le conseil d'administration de l'OSBI doit adopter une approche stratégique pour la fonction d'ombudsman en encourageant le personnel à utiliser les renseignements obtenus dans d'autres affaires dans le but d'offrir des services pertinents aux firmes participantes et des conseils judicieux aux clients.

2.3 Commentaire – Lien avec les rôles des autorités de réglementation

2.3.1 Problèmes systémiques

Le comité mixte des autorités de réglementation a établi un protocole avec l'OSBI concernant les problèmes systémiques. Ce sujet est principalement abordé à la section 3.2.4.1. Nous y présentons nos points de vue généraux sur le rôle de l'ombudsman et des organismes de réglementation dans le contexte où les membres de l'industrie sont préoccupés du fait que la fonction d'ombudsman tende à acquérir un rôle plus réglementaire, si l'ombudsman est investi de la responsabilité de mener une enquête systémique.

Un ombudsman détermine s'il y a un problème et, le cas échéant, s'assure qu'il est réglé de façon équitable. Dans l'exécution de ses fonctions, un ombudsman collabore habituellement avec les parties, mais il dispose également des outils nécessaires pour encourager la collaboration. De façon plus générale, le fait qu'un ombudsman a un aperçu de l'ensemble de l'industrie – comme l'OSBI l'a pour les investissements – lui permet de cerner les enjeux globaux, souvent à une étape précoce, ce qui ajoute de la valeur. L'expérience et les connaissances contextuelles lui permettent souvent de déterminer si un problème touche plus de clients que le plaignant d'origine; en d'autres mots, s'il s'agit d'un problème systémique potentiel et si ce problème est important.

Les rapports annuels d'ombudsman d'autres pays révèlent d'importants avantages à mener des enquêtes sur les problèmes systémiques, notamment :

- ils permettent de communiquer plus efficacement avec les clients pour prévenir les problèmes;
- ils assurent une plus grande transparence;
- ils permettent d'améliorer les systèmes et les processus;
- ils bonifient la formation;
- ils ciblent les failles dans la loi.

Selon notre expérience, les organismes de réglementation aux ressources limitées trouvent qu'il est plus efficace d'enquêter eux-mêmes sur les problèmes systémiques qui pourraient s'avérer graves et de déléguer les problèmes moins importants à un ombudsman.

De telles ententes sont efficaces et favorisent la confiance du public dans l'organisme de réglementation, la loi, le secteur visé et l'ombudsman. Officialiser ces ententes dans la loi ou sous forme de protocoles permettrait de ne pas négliger de problèmes. Il s'agit d'une pratique courante à l'international.

À condition d'avoir une définition de ce qu'on entend par « problème grave » et un protocole d'enquête clair pour les problèmes systémiques, l'industrie n'a pas à s'inquiéter de voir l'ombudsman devenir une autorité de réglementation. Les objectifs principaux visent à déterminer :

- s'il y a réellement un problème;
- combien de personnes sont touchées;
- si le problème est historique (dans ce cas, depuis combien de temps il existe);
- si le problème peut se répéter et la façon de le prévenir;
- ce qui est nécessaire pour dédommager les parties concernées.

En règle générale, l'intervention d'un organisme de réglementation est nécessaire seulement lorsqu'il s'agit d'un enjeu capital ou que les firmes refusent de collaborer. Les firmes peuvent également se tourner d'elles-mêmes vers l'organisme de réglementation; de nombreux organismes de réglementation disposent d'ailleurs d'une politique de collaboration qui encourage cette pratique.

2.3.2 Contribution à la politique publique

L'expérience de l'ombudsman peut aussi servir à la création de politiques publiques. Nous comprenons que l'OSBI offre ses points de vue de manière non officielle, mais nous sommes d'avis que l'expertise, la valeur et l'indépendance de l'OSBI seraient davantage mises de l'avant si celui-ci s'exprimait de manière plus officielle sur les projets de loi et les règlements proposés. Cela s'ajouterait à sa responsabilité d'informer de manière proactive les organismes de réglementation au sujet des problèmes systémiques.

Recommandation n° 2

L'OSBI doit ajouter des fonctions d'intérêt public au sein de son équipe de relations avec les intervenants afin de préparer des observations officielles sur des propositions réglementaires ou juridiques pertinentes et de répondre aux demandes réglementaires visant l'efficacité de la réglementation en vigueur.

3 Gouvernance

La structure de gouvernance de l'OSBI doit pouvoir assurer une représentation équitable et significative des divers intervenants au sein de son conseil d'administration et de ses comités, promouvoir la reddition de comptes par l'ombudsman et donner à l'OSBI les moyens de gérer les conflits d'intérêts.

3.1 Réalisations

Depuis le dernier examen, l'OSBI a réalisé des progrès importants principalement attribuables à l'évolution de sa gouvernance et de ses pratiques de gouvernance. Malgré son conseil d'administration inhabituel et, à notre avis, comportant trop de personnes, il serait vraiment très intéressant d'étudier l'OSBI quant à la valeur et à l'influence des conseils d'administration. Pour citer l'un des membres du conseil d'administration relativement nouveau, le conseil d'administration se démarque par « *sa rigueur et ses normes élevées* », et « *la passion qu'il démontre pour remplir son mandat est exceptionnelle* ». Après avoir discuté avec la plupart des membres du conseil, lu les comptes rendus et les politiques, évalué les progrès et écouté les points de vue des autres intervenants, nous sommes d'accord.

Les principales réalisations comprennent :

- l'établissement d'une pratique efficace pour la salle du conseil : les décisions sont prises à l'unanimité, après avoir tenu une discussion ouverte, et le conseil évalue le rendement des administrateurs et l'efficacité du conseil;
- la mise en place d'une politique et d'un processus rigoureux de sélection des administrateurs;
- l'amélioration de la surveillance de la gestion, des instructions et du mentorat, surtout par rapport à la gestion des retards, et la rédaction de la nouvelle entente de rendement de l'ombudsman et chef de la direction;
- l'amorce d'un changement culturel au sein de l'organisation – donner à la direction les outils pour passer à l'action, par exemple, en utilisant ses pouvoirs de dénonciation, qu'elle détient depuis longtemps, mais qu'elle n'a que très rarement utilisés avant 2011;
- la création d'une plus grande confiance dans l'organisme de réglementation, qui se traduit par la décision d'octroyer à l'OSBI la responsabilité exclusive de régler les plaintes relatives aux investissements et d'étendre son mandat;
- la direction de l'organisation pendant la phase d'expansion de son rôle;
- la garantie qu'elle détient les ressources nécessaires pour mener efficacement ses activités et d'accorder la priorité absolue au traitement des retards;
- le recrutement du nouvel ombudsman.

3.2 Principaux problèmes

Les principaux problèmes signalés pendant la consultation et relevés par nos observations sont présentés ci-après.

3.2.1 Indépendance

L'OSBI est un organisme indépendant et à but non lucratif. Il est approuvé comme programme de règlement des différends par les autorités de réglementation, mais il est indépendant de ces derniers. L'OSBI dispose de son propre conseil d'administration et de ses propres règlements administratifs. Ses règlements administratifs précisent que le conseil ne participe pas à la résolution des différends et que ses administrateurs agissent dans l'intérêt de l'organisme.

Certains consommateurs ou certains représentants des consommateurs ont demandé que l'OSBI soit constitué en vertu d'une loi afin d'en faire un organisme véritablement indépendant. À l'international, il existe un éventail de modèles efficaces. Le Financial Ombudsman Service du Royaume-Uni (FOS du Royaume-Uni) est constitué en vertu d'une loi, et la plupart des services de règlement des différends du secteur financier de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande sont issus de l'industrie, mais approuvés par le gouvernement. Le Financial Ombudsman Service de l'Australie (FOS de l'Australie) reçoit un mandat précis de son organisme de réglementation du marché financier, l'ASIC, aux termes duquel il doit mener enquête sur les problèmes systémiques et régler les cas difficiles.

À notre avis, il n'est pas nécessaire d'être constitué en vertu de la loi pour être efficace. Un ombudsman doit plutôt être constitué comme un organisme manifestement indépendant et dont l'autorité est renforcée, d'une manière ou d'une autre, par le gouvernement.

La surveillance réglementaire, par l'intermédiaire du comité mixte des autorités de réglementation, est un peu plus officielle que ce à quoi nous sommes habitués. Cela nous semble toutefois approprié, compte tenu de la récente expansion du mandat de l'OSBI et des points de vue antérieurs de l'industrie. Notre examen des comptes rendus a démontré que la relation entre le comité mixte des autorités de réglementation et l'OSBI est constructive. Nous considérons aussi que le comité a été essentiel pour exploiter une partie de la valeur des services de l'OSBI, surtout en exigeant des données statistiques trimestrielles plus détaillées.

Les organismes d'autorégulation, l'OCRVM et l'ACCFM, qui siègent aussi au comité mixte des autorités de réglementation, ont particulièrement aidé à la facturation et à la collecte des droits d'adhésion. Dans d'autres territoires, cette tâche est assumée par l'ombudsman, ce qui lui impose un fardeau administratif considérable.

3.2.2 Composition du conseil d'administration

Les groupes de défense des droits des consommateurs et des investisseurs ont fortement souligné la représentation insuffisante des intérêts des consommateurs et des investisseurs au sein du conseil d'administration de l'OSBI. Essentiellement, ils désirent qu'au moins un consommateur ou investisseur soit nommé administrateur par ces organismes puisqu'ils considèrent que le conseil ne bénéficie pas d'une telle représentation. Cela entre dans la lignée de la recommandation de l'examen indépendant de 2011 (*The Navigator Company*, 2011, p. 9), qui recommandait d'intégrer un « représentant des consommateurs » au conseil d'administration.

L'International Network of Financial Services Ombudsman Schemes : *Effective approaches to fundamental principles* (2014) indique ce qui suit :

[Traduction]

Les membres du comité de gouvernance font partie d'une entité qui jouit de la confiance du public dans le pays concerné, comme :

- un organe législatif, un gouvernement, une autorité de réglementation du marché financier ou une entité dont tous les membres servent l'intérêt public;*
- une entité ayant une composition équilibrée – par exemple :*
 - *un tiers de représentants des autorités de réglementation du marché financier, un tiers de représentants de l'industrie financière et un tiers de représentants des groupes de consommateurs;*
 - *un nombre égal de représentants de l'industrie financière et des groupes de consommateurs, ainsi qu'un président indépendant ou une majorité de membres indépendants.*

De même, le ministère du Trésor de l'Australie (2015, p. 12), dans sa ligne directrice sur les pratiques clés en matière de règlement des différends avec les consommateurs de l'industrie, déclare ce qui suit :

[Traduction]

- 2.7 *Lorsque le bureau est constitué en tant que société, l'autorité de réglementation doit répartir la gouvernance de manière équilibrée entre des représentants des consommateurs, de l'industrie et, s'il y a lieu, d'autres parties clés intéressées.*
- 2.8 *Les représentants des intérêts des consommateurs qui feront partie de l'autorité de réglementation doivent : a) être capables de représenter les points de vue et les préoccupations des consommateurs; et b) être des personnes en lesquelles les consommateurs et les organismes représentant les consommateurs ont confiance.*

En vertu de ses règlements administratifs, le nombre d'administrateurs de l'OSBI n'est pas limité. Il doit plutôt comprendre trois administrateurs de l'industrie et un minimum de quatre (un de plus que le nombre d'administrateurs de l'industrie) administrateurs de la collectivité. Les responsables de l'organisme, y compris le président, peuvent consister en un administrateur existant; sinon, le nombre complémentaire minimum est de huit. Le président agit à titre d'administrateur de la collectivité, mais il ne peut pas exercer de droit de vote.

Le conseil peut aussi se doter de comités, et il n'est pas obligatoire que les membres de ceux-ci soient des administrateurs. Actuellement, le conseil dispose de trois comités : le Comité de la gouvernance et des ressources humaines, le Comité des finances et de la vérification et le Comité des normes (bien que, ces dernières années, c'est l'ensemble du conseil qui s'est acquitté de la fonction de ce dernier, en raison de la nature des problèmes occupant le conseil).

L'OSBI compte actuellement 10 administrateurs : les mandats de quatre d'entre eux ont expiré dernièrement, et ceux-ci ont été remplacés. Les règlements administratifs prévoient l'échelonnement des mandats. Donc, perdre quatre membres d'expérience en même temps pourrait représenter un problème. Cependant, le conseil de l'OSBI compte beaucoup de membres, et l'un des nouveaux membres connaît bien l'OSBI puisqu'il a déjà fait partie de son Conseil consultatif des consommateurs et des investisseurs.

En ce qui concerne les lignes directrices de l'International Network of Financial Services Ombudsman Schemes, l'OSBI a un modèle mixte, mais celui-ci respecte le principe d'avoir une majorité (sept sur dix) de membres indépendants (c.-à-d. indépendants de l'industrie), y compris un président indépendant.

Les administrateurs sont choisis en fonction d'une grille de compétences. Les administrateurs de la collectivité proviennent d'horizons et d'emplacements géographiques divers, mais ils sont caractérisés par une expérience de gouvernance solide. Ils mettront aussi à contribution leur expérience dans les domaines du milieu universitaire, des organismes communautaires, du droit, des affaires et de la comptabilité. Aucun n'est nommé par des groupes de défense des droits des consommateurs ou des investisseurs.

Cinq intervenants ont suggéré que les administrateurs de la collectivité ne devraient pas avoir d'expérience dans l'industrie. Nous considérons que la limite existante imposée aux administrateurs, c.-à-d. qu'ils ne doivent pas avoir travaillé dans l'industrie depuis deux ans, est suffisante. Il est probable que cette suggestion est liée à la représentation des intérêts des consommateurs et que notre recommandation à ce sujet (Recommandation n° 3) offre un contrepoids raisonnable. De plus, nous ne sommes pas d'accord avec deux intervenants, qui ont suggéré que le nombre d'administrateurs soit limité à deux, et que les mandats soient de deux ans. Nous considérons que la forme existante est appropriée, puisqu'il faut du temps pour comprendre le fonctionnement de l'organisme et de l'industrie.

Tous les administrateurs rencontrés nous ont impressionnés par leur expérience et leur engagement à ce que l'organisme fasse les bonnes choses. Nous observons plus particulièrement que ce sont les membres de l'industrie qui ont encouragé le conseil d'administration de l'OSBI à constituer des réserves plutôt que de retourner immédiatement tout surplus aux membres, dans le but de donner une base financière plus saine à l'organisme.

De toute évidence, le conseil d'administration a réussi un redressement impressionnant depuis l'épisode de gouvernance lamentable soulevé lors de l'examen de 2011, et nous sommes plutôt réticents à recommander une quelconque modification à une formule qui nous semble efficace. Cependant, nous avons fait quelques observations et recommandations ci-dessous.

La structure de gouvernance paraît étendue. Il y a de nombreux administrateurs, dont une surreprésentation des administrateurs de l'extérieur de l'industrie; de plus, aucun représentant des consommateurs (plutôt que la collectivité) n'est présent. Leur voix se fait entendre de manière informelle par le Conseil consultatif des consommateurs et des investisseurs.

Ce dernier, dont la fonction est d'améliorer la portée de l'OSBI au sein de la collectivité et de présenter les avis des consommateurs au conseil d'administration deux fois par an, ne doit pas être considéré comme un remplacement d'une représentation des consommateurs en bonne et due forme dans le conseil d'administration.

Nous sommes d'accord avec la recommandation de 2011 invitant à nommer un représentant des consommateurs au conseil d'administration. Il n'est pas facile de remplacer une personne dont les principales questions sont posées du point de vue de la défense des consommateurs. Ainsi, nous recommandons que l'un des postes de la collectivité soit réservé à un représentant des consommateurs ou des investisseurs et que la personne nommée soit issue d'un groupe de consommateurs. Les personnes nommées devraient se conformer au même processus de sélection que les représentants de l'industrie, c'est-à-dire être choisies en fonction de leur capacité à agir dans l'intérêt de l'organisation et de leur volonté de le faire, plutôt qu'en fonction du point de vue qu'elles défendent.

Nous reconnaissons que le conseil d'administration a travaillé de manière exceptionnelle et que ces résultats sont en grande partie attribuables aux compétences d'un président extrêmement efficace. Ce niveau de rendement devrait pouvoir être maintenu par l'ajout d'un administrateur qui représente les consommateurs.

À d'autres égards, nous suggérons que le conseil d'administration s'interroge au sujet de la pertinence de posséder autant de membres. Compter un représentant des consommateurs pourrait réduire le besoin d'être plus de huit membres, bien que nous reconnaissions également l'intérêt d'avoir des représentants du pays tout entier ainsi que d'avoir accès à une plus grande palette de compétences.

Nous ne sommes pas d'accord avec certaines propositions selon lesquelles le Conseil consultatif des consommateurs et des investisseurs et son rôle devraient être inclus dans les règlements administratifs. Nous considérons que les règlements administratifs devraient permettre une flexibilité organisationnelle maximale et qu'on devrait en créer de nouveaux qu'en cas d'absolue nécessité. Bien que nous reconnaissions que le Conseil consultatif des consommateurs et des investisseurs doit être maintenu, dans le cas où la recommandation de nommer un représentant des consommateurs ou des investisseurs serait suivie, le conseil d'administration de l'OSBI devrait repenser le rôle du Conseil consultatif des consommateurs et des investisseurs ainsi que la manière d'en retirer les meilleurs résultats.

Jusqu'à ce qu'un représentant des consommateurs soit nommé, nous recommandons de faire participer le Conseil consultatif des consommateurs et des investisseurs à la rédaction du prochain plan stratégique en :

- demandant au Conseil consultatif des consommateurs et des investisseurs de fournir un avis écrit portant sur les problèmes principaux du point de vue des consommateurs ou des investisseurs;
- invitant un représentant du Conseil consultatif des consommateurs et des investisseurs à participer à la réunion de planification stratégique du conseil d'administration et à présenter son compte rendu;
- invitant un représentant des consommateurs ou des investisseurs à participer à la réunion de planification stratégique du conseil d'administration.

En aparté, nous ne pensons pas qu'il soit nécessaire que le Conseil consultatif des consommateurs et des investisseurs publie un rapport annuel, comme suggéré par un intervenant, même si l'OSBI profiterait du fait de pouvoir référencer dans son rapport annuel certains des problèmes, des renseignements et des occasions que le Conseil consultatif des consommateurs et des investisseurs a évoqués.

Recommandation n° 3

L'un des postes d'administrateur de la collectivité du conseil d'administration de l'OSBI doit être réservé à un représentant des consommateurs ou des investisseurs. La personne nommée doit être issue d'un groupe de défense des consommateurs ou des investisseurs.

Jusqu'à ce qu'un représentant des consommateurs soit nommé :

- le Conseil consultatif des consommateurs et des investisseurs doit rédiger un document dans lequel il présente les principaux problèmes du point de vue des investisseurs pour la prochaine réunion de planification stratégique du conseil d'administration de l'OSBI, à laquelle il participera;
- le conseil d'administration de l'OSBI doit inviter un représentant des consommateurs ou des investisseurs à participer à la réunion de planification stratégique.

3.2.3 *Transparence du conseil d'administration et du Conseil consultatif des consommateurs et des investisseurs*

L'OSBI se soumet à des examens indépendants et produit un rapport annuel qui comprend le rapport du président et les états financiers. Ces rapports sont intéressants et présentent l'information de manière novatrice. De notre point de vue, il serait possible d'améliorer les renseignements et les commentaires fournis dans ce rapport pour accroître la transparence et décupler la valeur pour les intervenants.

De belles percées ont eu lieu à l'échelle internationale, notamment : la publication du cadre stratégique de service et des plans annuels de l'ombudsman (y compris les objectifs, les initiatives et les IRC) et la production de rapport en regard de ces IRC et de ces initiatives. Le FOS de l'Australie représente un bon modèle grâce à son accessibilité et à sa transparence, et parce qu'il est clairement axé sur un ensemble d'IRC hautement adaptés à ses objectifs stratégiques.

Le prochain plan stratégique de l'OSBI devrait être achevé d'ici septembre 2016. Cela est raisonnable et donne la possibilité à la nouvelle ombudsman de formuler ses propres recommandations. Par conséquent, nous recommandons que l'OSBI publie ses objectifs stratégiques clés, ses initiatives et ses mesures de rendement au fur et à mesure de leur progression.

Des représentants des consommateurs et des investisseurs ont demandé davantage de mesures de transparence, ce qui à notre avis démontre un inhabituel manque de confiance envers le conseil d'administration. Par exemple, on a demandé que le conseil d'administration continue de publier ses comptes rendus de réunion, mais également que les comités du conseil d'administration le fassent. Après examen des services internationaux d'ombudsman similaires au nôtre, un seul, le FOS du Royaume-Uni, rend ses comptes rendus accessibles au public.

Nous ne sommes pas fondamentalement opposés à la publication des comptes rendus, mais ne sommes pas convaincus que cela améliorerait l'efficacité de la gouvernance ni que cela constitue une pratique exemplaire de nos homologues internationaux du point de vue de la transparence. Dans tous les cas, les conseils d'administration peuvent toujours choisir ce qu'ils rendent public. Ainsi, nous laissons ce choix au conseil d'administration. Cependant, nous recommandons que les comités du conseil d'administration fournissent plus de détails sur leurs activités dans le rapport annuel.

Recommandation n° 4

L'OSBI doit améliorer sa transparence en publiant les éléments suivants dans son rapport annuel :

- les objectifs, les initiatives et les IRC, et les progrès réalisés à cet effet;
- plus de renseignements sur les activités du comité du conseil d'administration.

3.2.4 Mandat

Les représentants des consommateurs et de la collectivité ont relevé les enjeux suivants :

- l'absence d'un pouvoir exécutoire;
- le fait que l'OSBI ne soit plus habilité à mener une enquête sur les problèmes systémiques;
- l'exclusion des fonds distincts;
- la période limite de six ans;
- le plafond de 350 000 \$;
- le délai de 180 jours dont disposent les clients pour soumettre leurs plaintes à l'OSBI;
- la fréquence des examens indépendants;
- la définition des délais de règlement;
- l'inclusion de références pour accroître la sensibilisation.

Étant donné le caractère important du pouvoir exécutif, ce sujet sera traité à la section 4.

3.2.4.1 Problèmes systémiques

Le comité mixte des autorités de réglementation a finalisé la définition du rôle de l'OSBI en regard des problèmes systémiques, et son protocole d'entente avec l'OSBI a été modifié. Le protocole exige que le président de l'OSBI informe par écrit les représentants désignés des ACVM de tout problème systémique potentiel ciblé par l'OSBI et qu'il fournisse des détails suffisants précisant en quoi l'organisme considère que la question est systémique. L'OSBI doit le faire dans les 30 jours après l'identification du problème. Les problèmes systémiques sont définis dans le protocole. Ils englobent :

- a) les plaintes multiples envers une ou des personnes inscrites concernant les produits ou les services fournis aux investisseurs;*
- b) les plaintes multiples envers la même firme inscrite concernant des produits ou des services semblables fournis aux investisseurs;*
- c) la même plainte envers de multiples firmes inscrites d'une même catégorie ou concernant des produits ou des services semblables;*

qui semble avoir des conséquences réglementaires importantes ou qui remet en question le droit d'inscription de la firme.

Ce protocole nécessite dans les faits que l'OSBI soit attentif aux problèmes systémiques potentiels et qu'il distingue ces problèmes plus graves (c.-à-d. ceux qui peuvent présenter des conséquences réglementaires importantes ou remettre en question le droit d'inscription d'une firme) des enjeux de moindre importance (p. ex., des améliorations à apporter aux processus ou à la divulgation). De plus, il doit pouvoir mener une enquête suffisante pour être certain qu'un problème potentiellement grave s'est produit.

Bien que le protocole ne soit pas explicite, nous supposons que l'OSBI détectera les problèmes systémiques mineurs, enquêtera sur ceux-ci, et les réglera sans avoir besoin de les relayer aux représentants désignés des ACVM. Cela exigera de définir ce que l'OSBI considère comme grave et exigera un guide à l'intention des firmes définissant la façon dont l'OSBI mettra le protocole en application, notamment le processus d'enquête initial. Nous nous attendons à ce que cette responsabilité incombe à l'ombudsman.

Nous croyons qu'il est préférable que le pouvoir d'enquête de l'ombudsman des services financiers visant les problèmes systémiques soit intégré à son mandat; le protocole constitue toutefois un pas en avant. Nous avons évalué le protocole et considérons qu'il pourrait être amélioré en élargissant la définition des problèmes systémiques, pour y inclure les problèmes découlant d'une seule plainte. Les services financiers sont complexes : les problèmes peuvent être difficiles à détecter et les clients doivent faire confiance aux représentations et aux promesses des firmes. Il n'est pas rare que les problèmes systémiques soient détectés par une personne particulièrement compétente et consciencieuse, comme le précise l'ASIC (2013) dans sa ligne directrice réglementaire :

[Traduction]

120. *« Alors que plusieurs plaintes ou différends du même type peuvent indiquer un problème systémique, nous ne croyons pas qu'il soit possible de définir ou de classer un problème comme systémique en tenant seulement compte du nombre de plaintes ou de différends qu'un programme pourrait avoir reçus. »*
121. *Un problème systémique peut être déterminé en tenant compte d'une seule plainte ou d'un seul différend. Il en est ainsi parce que les conséquences du problème particulier s'étendront manifestement au-delà des parties concernées par la plainte ou le différend. Parmi les exemples de problème systémique, on retrouve notamment les erreurs dans le calcul des intérêts ou dans l'application des frais. Un problème systémique peut aussi ne devenir évident que lorsque plusieurs plaintes ou différends de nature semblable ont lieu dans concernant un programme, – par exemple, dans le cas où un intermédiaire aurait vendu de façon inadéquate des produits financiers ou de crédit à un certain nombre de consommateurs. »*

Il s'agit d'une question que les ACVM doivent prendre en considération.

Recommandation n° 5

- L'OSBI doit définir la notion de questions suffisamment « graves » pour nécessiter un examen par un organisme de réglementation, et il doit également rédiger un guide à l'intention des firmes portant sur la façon dont il mettra en œuvre le protocole de traitement des problèmes systémiques.
- Les ACVM doivent élargir la portée du protocole de traitement des problèmes systémiques pour y inclure les plaintes soulevées par un seul plaignant.

3.2.4.2 Fonds distincts

Les intervenants de groupes de consommateurs et d'investisseurs se sont dits préoccupés par la décision du conseil d'administration de l'OSBI de retirer les fonds distincts de la gamme de produits couverts par ce dernier. Ils se demandaient en particulier s'il était possible d'examiner véritablement un portefeuille dont un volet aurait été retiré.

En fait, lorsqu'il évalue les portefeuilles, l'OSBI tient compte des fonds distincts, mais toute réclamation concernant des pertes dans ces fonds doit être examinée de manière distincte par l'Ombudsman des assurances de personnes (OAP).

Dans les circonstances, les intervenants s'interrogent à savoir si les deux organismes évalueront les réclamations selon les mêmes paramètres et si l'OAP applique des méthodes de règlement des sinistres aussi avancées que celles utilisées par l'OSBI; ils s'inquiètent par ailleurs du fait que les plaignants auraient à se soumettre à deux mécanismes de règlement des différends.

Jusqu'ici toutefois, il y a peu d'interaction entre les deux bureaux : la nouvelle ombudsman a rencontré son homologue et il a été convenu qu'une enquête conjointe serait menée dans les cas se prêtant à une telle mesure. Les plaignants bénéficieraient d'un tel rapprochement; ils ne devraient pas être obligés de s'adresser à plusieurs organismes en ce qui concerne leurs portefeuilles de placement. La création d'un service conjoint de règlement des différends n'étant pas à l'ordre du jour, nous recommandons que les deux ombudsmans continuent à renforcer leur relation et qu'ils s'entendent sur la manière de déterminer et de quantifier les pertes. Nous nous attendons également à ce qu'au fil du temps, l'OSBI et l'OAP en viennent à faire connaître les services l'un de l'autre.

Par ailleurs, Thomas et Frizon (2012, p. 24 et p. 38) font remarquer que :

[Traduction]

Au départ, la plupart des ombudsmans ne protégeaient les épargnants que dans un seul secteur (les services bancaires ou les assurances, par exemple). Avec le temps, le nombre d'ombudsmans visant tous les secteurs a augmenté; ils sont d'abord apparus au Royaume-Uni, puis en Irlande, aux Pays-Bas et en Finlande, et d'autres pays songent à emboîter le pas.

Il vaut mieux avoir un ombudsman dont le mandat est partiel que de ne pas avoir d'ombudsman du tout. Par ailleurs, si un ombudsman n'œuvre que dans un seul secteur (comme les services bancaires ou les assurances) et que toutes les entreprises de services financiers de ce secteur se soumettent à cet ombudsman, ce dernier demeure un mécanisme efficace. En d'autres mots, un ombudsman des services financiers ne sert à rien s'il ne protège les épargnants que dans les cas de litiges mettant en cause les membres d'une association donnée, en particulier dans les situations suivantes :

- *il y a plus d'une association (donc plus d'un ombudsman);*
- *les entreprises de services financiers étrangères ne sont pas membres (protection variable). » [Traduction]*

Le modèle du Royaume-Uni l'illustre bien, les avantages de n'avoir qu'un organisme sont considérables : économies d'échelle et de gamme, uniformité des méthodes, sensibilisation des consommateurs et accès, et capacité d'offrir de la valeur à tous les intervenants.

Recommandation n° 6

L'OSBI et l'OAP doivent développer une approche commune pour déterminer et quantifier les pertes associées aux fonds distincts.

3.2.4.3 Délai de prescription de six ans

En vertu de son mandat, l'OSBI n'examinera aucune plainte visant une firme participante déposée par un plaignant plus de six ans après que ce dernier a pris connaissance du problème ou de la situation à l'origine de sa plainte ou après le moment où il aurait raisonnablement dû constater le problème. La plupart des ombudsmans internationaux ont adopté le même délai, mais les firmes participantes se demandent s'il ne conviendrait pas plutôt de suivre l'exemple des tribunaux provinciaux, lesquels tendent de plus en plus à limiter le délai de prescription à deux ans.

Sachant que l'ombudsman a pour mandat d'améliorer l'accès à la justice, que les horizons de placement sont à long terme, et que ce n'est que relativement récemment que l'OSBI a établi un délai de prescription de six ans, il est sans doute trop tôt pour revoir celui-ci. Toutefois, comme aucune donnée sur laquelle baser une décision éclairée n'est disponible, nous recommandons de recueillir des renseignements à propos du temps écoulé entre l'apparition d'un problème, le moment où le client constate le problème et celui où la plainte est déposée. Les données devraient concerner une période d'au moins deux ans. Il conviendrait en outre de tenir un registre des cas qui, à l'étape de demande de renseignements, sont réputés comme ne relevant pas du mandat de l'OSBI du fait que le délai de prescription était échu. L'OSBI pourrait alors analyser les données, passer en revue les pratiques internationales, puis décider s'il est opportun de réduire le délai de prescription.

Recommandation n° 7

L'OSBI doit consigner l'information suivante lorsqu'il enquête sur un cas : le temps écoulé entre l'apparition d'un problème, le moment où le client constate le problème et celui où la plainte est déposée. Il conviendrait de recueillir également des données sur les cas qui, à l'étape de demande de renseignements, sont réputés comme ne relevant pas du mandat de l'OSBI du fait que le délai de prescription de six ans est échu. L'OSBI devrait appuyer sa décision sur des données recueillies sur une période d'au moins deux ans.

3.2.4.4 Montant de dédommagement maximum

Le montant maximum que peut recommander l'OSBI à titre de dédommagement, qui s'établit à 350 000 \$, est le même depuis 2002. Or, très peu de demandes de dédommagement impliquent un tel montant, tant et si bien que l'OSBI n'a recommandé le versement du montant plafond que dans un seul cas (la firme en cause a finalement versé toute la somme réclamée, laquelle s'établissait à environ 75 000 \$). Il n'y a toutefois aucun moyen de savoir si des firmes ont dissuadé des épargnants de déposer des plaintes concernant des montants plus élevés en raison du plafond ou de savoir, le cas échéant, combien de plaintes n'ont finalement jamais été déposées.

Soulignons que l'OSBI ne limite pas le montant réclamé dans le cadre d'une plainte; la seule restriction concerne la somme maximale qu'il peut recommander de verser. Les plaignants peuvent alors décider s'ils souhaitent suivre le processus de l'OSBI ou s'ils préfèrent porter leur cas devant les tribunaux et réclamer un montant plus élevé. Si des membres de l'OCRCVM sont en cause, ils peuvent recourir au service d'arbitrage de l'organisme.

Les avocats indépendants que nous avons consultés ont indiqué que le recours aux tribunaux ne valait la peine que si le montant réclamé est d'au moins 500 000 \$. L'OCRCVM limite les dédommagements à 500 000 \$, mais le service d'arbitrage n'est pas gratuit. Les parties partagent les coûts.

Difficile de comprendre pourquoi l'OCRCVM propose un autre mécanisme, difficile également de comprendre pourquoi il place l'OSBI au troisième rang des recours possibles. L'écart de 150 000 \$ entre les montants plafonds établis par les deux organismes est lui aussi intrigant, car il est peu probable qu'il corresponde au coût marginal de l'arbitrage. L'option de l'OCRCVM perdrait de sa pertinence si l'OSBI avait le pouvoir d'exiger le versement d'un dédommagement maximal s'approchant des 500 000 \$. Les consommateurs s'y retrouveraient mieux. Soulignons également que l'un des nouveaux groupes de participants estime qu'un plafond de 500 000 \$ serait plus approprié compte tenu de la taille des portefeuilles des épargnants dans leur industrie. Cela dit, rien n'empêche les firmes de verser davantage.

À titre de comparaison, voici les montants accordés ailleurs : le Financial Ombudsman Service (FOS) du Royaume-Uni établit le plafond à 150 000 GBP (environ 280 000 \$ CAN), le FOS australien, à 309 000 AUD (environ le même montant en dollars canadiens) et l'organisme concerné de la Nouvelle-Zélande, à 200 000 NZD (environ 176 000 \$ CAN). Dans ce contexte, la somme maximale déterminée par l'OSBI ne détonne pas, encore que nous n'ayons pas comparé la taille moyenne des portefeuilles de placement dans ces différents pays. Nous savons néanmoins que selon son mandat, le FOS australien doit revoir le montant plafond tous les trois ans en fonction du plus élevé de deux indices; l'objectif est de garantir que les dédommagements versés suivent l'inflation. Nous croyons qu'il s'agit là d'une bonne pratique.

À première vue, il n'y a pas d'urgence à repousser le plafond. D'un autre côté, il n'y a aucune raison valable de laisser l'écart se creuser entre le dédommagement maximal d'une part, et l'inflation et la croissance des portefeuilles de placement d'autre part. Nous recommandons donc à l'OSBI d'arrimer le montant plafond qu'il recommande à celui de l'OCRCVM et de revoir le montant à partir duquel il est pertinent de s'adresser aux tribunaux. Nous recommandons enfin que le mandat de l'OSBI soit modifié de manière à ce que le dédommagement maximal soit indexé par rapport à l'inflation.

Recommandation n° 8

L'OSBI doit arrimer le montant plafond qu'il recommande à celui de l'OCRCVM et revoir le montant à partir duquel il est pertinent de s'adresser aux tribunaux, et le mandat de l'OSBI doit être modifié tous les trois ans de manière à ce que le dédommagement maximal soit indexé par rapport à l'inflation.

3.2.4.5 Période de 180 jours pour déposer une plainte

Nous avons reçu deux plaintes à propos de la façon dont l'OSBI a traité des cas qui lui avaient été soumis plus de 180 jours après la décision d'une firme de porter un cas devant l'OSBI. Les plaignants ont soutenu que le délai était trop court et que l'OSBI devrait jouir d'un plus grand pouvoir discrétionnaire.

Une période de six mois ne serait pas déraisonnable. En Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni les délais sont de deux et de six mois respectivement, tandis qu'en Australie, les plaignants disposent de deux ans.

Comme le souligne l'ombudsman adjoint dans son rapport annuel de 2015, rien n'empêche l'OSBI de faire fi du délai dans certaines situations. Un examen des dossiers nous a permis de conclure que, de manière générale, l'OSBI fait preuve de discernement et qu'il laisse aux consommateurs la possibilité d'expliquer leur situation.

3.2.4.6 Fréquence des évaluations indépendantes

Sept intervenants ont suggéré que l'OSBI soit soumis à une évaluation indépendante tous les trois ans plutôt que tous les cinq ans. Nous estimons qu'une évaluation tous les cinq ans convient dans la mesure où l'ombudsman soumet ses décisions à des examens indépendants plus fréquemment. Il n'est pas rare de soumettre un échantillon de décisions à un examinateur indépendant chaque année, ou tous les deux ans. Nous croyons qu'il s'agit d'une bonne pratique et que tant les firmes que les consommateurs obtiennent ainsi une assurance indépendante quant à la qualité du processus décisionnel; ajoutons qu'il s'agit pour le personnel d'une rétroaction précieuse concernant les améliorations pouvant être apportées aux mécanismes de règlement. Nous recommandons que l'OSBI soumette un échantillon de dossiers à un examinateur indépendant à une ou à deux reprises entre les évaluations formelles, faites tous les cinq ans.

Recommandation n° 9

L'OSBI doit soumettre un échantillon de décisions à un examinateur externe à une ou à deux reprises entre les examens formels, faits tous les cinq ans.

3.2.4.7 Inclusion de délais de règlement des différends

Cinq intervenants ont suggéré d'inclure au mandat de l'OSBI des délais d'exécution précis pour les enquêtes. Établis par le conseil d'administration, les délais pour le règlement des cas sont appelés à changer. Nous estimons que la surveillance effectuée par le conseil d'administration et par le comité mixte des autorités de réglementation suffit.

Deux intervenants ont par ailleurs recommandé que les données non financières de l'OSBI soient vérifiées au même titre que les données financières. Nous ne croyons pas nécessaire d'en faire une recommandation précise, mais le conseil d'administration pourrait effectivement envisager d'inclure des données non financières au mandat du Comité des finances et de la vérification. Il pourrait notamment s'agir d'indicateurs de rendement clés précisés dans le plan annuel, tels que les délais d'exécution, la satisfaction des consommateurs et la sensibilisation.

3.2.5 L'ombudsman et la reddition de comptes organisationnelle

Les objectifs que doit atteindre l'ombudsman sont établis annuellement dans une entente de rendement individuelle. Ce document est confidentiel, mais nous avons pu l'examiner : nous confirmons donc que les objectifs de l'année en cours sont clairs, pertinents et mesurables.

Nous recommandons que l'exigence de reddition de compte à laquelle doit répondre l'ombudsman soit resserrée, en s'assurant que le plan stratégique se répercute sur le plan annuel et sur l'entente de rendement, mais aussi en ajoutant des indicateurs de rendement clés, comme la satisfaction des clients et des firmes participantes, la participation active du personnel, les plaintes concernant l'OSBI, la sensibilisation du public, le rendement financier et les mesures de productivité.

Afin d'améliorer la transparence, et dans la foulée de la recommandation n° 4, nous recommandons de fournir plus de renseignements sur les dossiers clos et d'ajouter un tableau illustrant le flux de travail (c'est-à-dire le nombre de cas en traitement au début de l'année, le nombre de nouveaux cas reçus, le nombre de cas réglés et le nombre de cas toujours en traitement à la fin de l'année).

L'établissement de rapports n'est pas qu'une affaire de reddition de comptes. C'est aussi l'occasion de rendre compte des répercussions qu'ont les mesures prises. Ainsi, nous recommandons que l'OSBI :

- communique plus d'information sur des règlements non pécuniaires; même si un plaignant n'a subi aucune perte financière, il peut avoir été lésé d'une autre manière. Dans une telle situation, un ombudsman international rend en général compte des mesures prises, notamment des excuses, le remboursement des frais payés et toute autre décision de la firme (p. ex., la formation du personnel);
- évalue, au fil du temps, les conséquences de ses décisions en s'adressant à des plaignants pour faire un suivi et en divulguant les changements apportés par les firmes.

Par ailleurs, il est sain que les clients puissent déposer une plainte concernant les pratiques et les services de l'ombudsman. Sur la plupart des sites Web d'ombudsmans internationaux que nous avons visités, les consommateurs ont la possibilité de formuler une plainte et trouvent l'information pertinente pour ce faire. Nous recommandons donc à l'OSBI de donner la même occasion à ses consommateurs et d'utiliser son site Web pour communiquer les étapes à suivre.

Recommandation n° 10

L'OSBI doit :

- préparer un plan stratégique qui se répercute sur le plan annuel et sur l'entente de rendement de l'ombudsman, laquelle contiendra divers indicateurs de rendement clés;
- publier dans son rapport annuel un tableau résumant le flux de travail;
- communiquer de l'information sur des règlements non pécuniaires;
- donner la possibilité aux consommateurs de formuler une plainte concernant ses services et utilise son site Web pour communiquer les étapes à suivre.

4 Obtenir réparation

Il s'agit ici d'examiner l'efficacité de l'OSBI et de comprendre les raisons pour lesquelles des règlements sont inférieurs aux montants recommandés par l'OSBI.

Selon Thomas et Frizon (2012, p. 9), l'efficacité d'un programme d'ombudsman d'une industrie et la confiance que ce dernier inspire aux consommateurs dépendent de ce qu'il permette *en pratique, d'obtenir réparation en faveur des consommateurs.*

[Traduction]

Le titre d'ombudsman ne devrait être utilisé que pour désigner un organisme externe qui respecte les principes d'ombudsman, y compris l'indépendance et l'efficacité, et qui est en mesure, en pratique, d'obtenir réparation en faveur des consommateurs. Un ombudsman auto-proclamé minera la confiance des consommateurs.

Au Canada, le débat porte surtout sur la question de savoir si le mandat de l'OSBI devrait être assorti d'un pouvoir exécutoire. Pourtant, la vraie question est autre : l'OSBI peut-il, en pratique, obtenir une réparation en faveur des consommateurs, et ses pouvoirs de dénonciation ont-ils eu l'effet escompté à cet égard?

4.1 État des lieux

La plupart des grandes entreprises, en particulier celles qui s'inquiètent des risques d'atteinte à leur réputation, acceptent généralement de verser au moins une partie du dédommagement recommandé par l'OSBI. Toutefois, lorsqu'une firme refuse de dédommager des clients lésés, l'OSBI ne peut que dénoncer publiquement celle-ci en publiant les faits concernant le refus d'indemniser.

La dénonciation devrait dissuader d'autres entreprises de refuser de respecter la décision de l'ombudsman d'accorder un dédommagement et encourager la conformité. Ainsi, l'efficacité d'un tel outil devrait se traduire au fil du temps par une diminution du nombre de manquements par rapport au nombre total de cas réglés. Nous n'entrevoyons pas par ailleurs d'effets pervers inattendus.

Nous n'avons pas trouvé de preuves démontrant que la dénonciation rendait plus conciliants les firmes susceptibles de rejeter catégoriquement les décisions de l'OSBI. À la fin de l'exercice 2015, six cas semblaient se diriger vers une telle issue, malgré que l'OSBI ait utilisé ses pouvoirs de dénonciation 18 fois depuis 2011 et malgré la diminution continue du nombre de cas dont il s'est occupé.

Ce qui est inquiétant toutefois (et cette situation n'avait pas été prévue), c'est que les firmes se sont rendu compte que l'OSBI ne pouvait pas les contraindre à payer et donc qu'elles avaient la main; elles ont alors beau jeu de négocier à la baisse le montant du dédommagement accordé aux clients lésés.

Le montant recommandé du dédommagement est une question de jugement, et l'OSBI, malgré ses méthodologies avancées de calcul des pertes, doit tenir compte de la proportion des pertes que les clients devraient assumer. Il s'agit de la raison principale pour laquelle les firmes ne sont pas d'accord avec les recommandations de l'OSBI (voir le tableau 4.2.1 ci-dessous).

Une analyse des données de l'OSBI indique une pondération en faveur des firmes. Il semble également que certaines firmes considéraient (à l'exception des cas où elles avaient déjà fait une offre de dédommagement avant qu'ils ne soient relayés à l'OSBI) le montant du dédommagement recommandé par l'OSBI comme étant la limite maximale et qu'il fallait négocier à la baisse.

Par exemple, en 2015, parmi les 131 cas n'étant pas en retard à l'égard desquels l'OSBI a déterminé qu'il devait y avoir un dédommagement, le montant finalement versé était inférieur à celui recommandé par l'OSBI dans 23 (18 %) cas. Vingt-trois cas se sont aussi soldés par le versement d'une somme supérieure à celle recommandée, mais les écarts en dollars sont frappants : les personnes ayant touché moins ont obtenu en moyenne 41 300 \$ de moins que le montant recommandé, tandis que les personnes ayant touché plus (généralement lorsqu'une firme présentait de nouveau sa première offre) ont reçu en moyenne 13 000 \$ de plus que le montant recommandé.

S'il est évident que le mécanisme de l'OSBI ait aidé les parties à parvenir à un règlement, il a aussi permis à des firmes d'accorder un montant inférieur à celui recommandé. Pour le reste, les pertes étaient plus de trois fois plus nombreuses que les gains.

Même si la publication des refus de dédommagement a d'abord été efficace, nous constatons qu'elle l'est de moins en moins; l'intérêt des médias, par exemple, diminuerait de fois en fois. Quoiqu'il en soit, l'intérêt des médias eut probablement été inefficace.

Tout bien considéré, la publication des refus d'indemniser présente peu d'avantages étant donné :

- les clients ne récupèrent pas les sommes perdues;
- les clients finissent parfois par perdre confiance en l'OSBI parce que leur cas ne s'est pas soldé par une solution qu'ils considèrent, ou que l'OSBI considère, comme étant équitable;
- le grand public perd confiance en l'OSBI : la publication des refus d'indemniser entache non seulement la firme, mais également l'OSBI, en cela que ces annonces révèlent également l'inefficacité de cette dernière.
- la confiance dans les organismes de réglementation et les organismes d'autoréglementation s'effrite, car ils donnent l'impression de ne pas appuyer les mesures du service de règlement des différends;
- la réputation de tout le secteur est entachée, ce qui mine la confiance des épargnants et la propension de ceux-ci à investir.

En somme, la dénonciation n'a pas découragé certaines firmes de mal agir; elle a donné l'occasion à des firmes de présenter des offres moindres; et elle n'a pas eu pour effet d'uniformiser les règles du jeu pour au moins 18 % des consommateurs dont le cas était admissible à un dédommagement.

Une grande partie de la controverse au Canada entoure la « sous-estimation abusive », c'est-à-dire le fait pour les firmes d'offrir des dédommagements excessivement bas. À notre avis, cependant, le vrai problème est ailleurs. En fait, le problème est systémique : les consommateurs se trouvent en position de faiblesse, ce qui n'est certes pas l'objectif du programme de l'ombudsman.

4.1.1 Raisons pour lesquelles les offres sont inférieures

Les raisons données pour expliquer les offres moindres dans les 43 cas (y compris les cas en retard) de 2015 sont répertoriées dans le tableau 1.

Tableau 1 : Raisons pour lesquelles les offres sont inférieures

| Raison | Firmes (N) | Firmes (%) |
|--|---------------|---------------|
| Désaccord concernant les calculs de l'OSBI par rapport à la responsabilité du client | 13 | 30 |
| Refus de payer le montant recommandé | 5 | 11 |
| Responsabilité du fait d'autrui | 5 | 11 |
| Désaccord général concernant les conclusions de l'OSBI | 5 | 11 |
| Désaccord concernant la conclusion du document « Connaître son client » | 5 | 11 |
| Refus par l'assureur erreurs et omissions d'en venir à un accord à l'amiable | 4 | 9 |
| Désaccord concernant la norme utilisée par l'OSBI | 4 | 9 |
| Désaccord concernant la conclusion en matière de convenance | 2 | 5 |
| Autre | 1 | 2 |
| Total | 43 | 100* |

*Le total n'est pas de 100 % en raison de l'arrondissement.

Environ 30 % des firmes ayant présenté des offres moindres étaient en désaccord avec l'OSBI au sujet de la responsabilité du client par rapport aux pertes qu'il avait subies. Voilà qui fait écho aux préoccupations du secteur, qui craint que l'OSBI favorise les consommateurs.

Aux termes des lois et des codes applicables, les clients n'ont généralement pas d'obligations autres que celle d'agir de ne pas commettre d'infraction de malhonnêteté. Quantifier la responsabilité imputée à un client afin de limiter les pertes est donc une question de jugement; cela étant, la lecture des notes de cas d'ombudsmans internationaux indique une grande cohérence en la matière. À cet égard, nous n'avons rien constaté d'anormal dans les décisions de l'OSBI.

Plus important encore, compte tenu de l'importance des sommes recommandées dans des cas d'investissements, il est inévitable que les désaccords sur l'identité de la partie qui devrait payer en cas de responsabilité du fait d'autrui ou lorsque l'assureur erreurs et omissions refuse de payer, entraînent des négociations difficiles. Ceci étant dit, les firmes doivent veiller à inclure les décisions de l'ombudsman dans leur couverture erreurs et omissions.

4.1.2 Avis des clients

Nous avons communiqué avec des clients ayant reçu un dédommagement moindre que celui recommandé par l'OSBI afin d'évaluer leur expérience et l'incidence potentielle de cette dernière sur la réputation de l'OSBI. Dix personnes ont répondu.

La majorité des clients ont indiqué être satisfaits d'avoir récupéré quelque chose (ce qui est mieux que rien) et avaient de bons mots pour le personnel et le travail de l'OSBI. Cependant, la plupart ont déclaré qu'ils avaient eu l'impression d'être en position de faiblesse et ont admis avoir simplement cédé. Voici à titre d'exemple certaines réponses.

[Traduction]

« Le dédommagement était de 10 000 \$ de moins que le montant recommandé par l'OSBI. Cependant, je n'avais pas les moyens de payer un avocat pour aller devant les tribunaux afin de tenter d'obtenir le montant total. Et je ne me sentais pas équipé pour affronter seul les négociations avec la firme. Au final, j'étais simplement heureux de m'en sortir avec quelque chose. »

[Traduction]

« Je n'étais pas satisfait, mais au moins j'ai obtenu quelque chose après une si longue période de temps. J'ai fait deux constats très importants. Tout d'abord, le secteur financier a pris tellement d'ampleur et comporte maintenant de nombreuses facettes que si les firmes ne respectent pas votre décision, le seul pouvoir que vous détenez est de publier leur nom. Manifestement, ils n'ont que faire de l'avis de l'OSBI. Ils sont maintenant si puissants que de voir leur nom être cité n'entraîne chez eux aucune honte. Deuxièmement, le système doit être revu. Deux organismes, l'OCRCVM et l'OSBI, prennent en charge le même dossier, y passant chacun je ne sais combien d'heures. L'OCRCVM a le pouvoir de faire appliquer les règles, mais ne s'occupe pas des dédommagements. Alors ce sont les petits joueurs qui payent. Est-il possible de mettre sur pied un meilleur système? L'OSBI peut-il avoir plus de pouvoir pour faire respecter les règles? »

[Traduction]

« C'était la solution facile. J'en ai eu assez du stress. »

[Traduction]

« J'ai accepté le règlement parce que je n'avais ni l'énergie ni la patience de continuer. Dans l'ensemble, je crois que je n'ai pas obtenu assez pour les dommages subis. Mon expérience avec les firmes financières a été négative et coûteuse. Malheureusement, lorsqu'on doit travailler et qu'on a d'autres priorités comme la famille et les enfants, on n'a pas le temps de s'occuper de ce genre de choses. (C'est pour cela qu'on paie des conseillers en placement.) »

[Traduction]

« Aucunement satisfait du résultat. Une [proche] s'est retrouvée avec une dette énorme après s'être qu'on l'eût persuadée d'investir 200 000 \$ de sa maison dans des comptes à risque élevé. Son revenu est modeste et elle remboursera ces dettes pour le reste de ses jours. L'OSBI a recommandé que plus de 100 000 \$ lui soient remboursés, mais elle a reçu moins de 50 000 \$ de la part de l'institution. »

D'un côté, il semble que l'OSBI n'ait pas l'ascendant moral, ni ne dispose des outils lui permettant d'obtenir des mesures de redressement équitable. De l'autre côté, on peut faire valoir que les clients ont au moins reçu un certain dédommagement alors que sans un service de règlement des différends gratuit, ils n'auraient probablement rien eu du tout.

Il faut donc se demander si « mieux que rien ». Quand il est question d'ombudsman, nous ne croyons pas.

4.1.3 Conclusion sur l'efficacité

Sachant que la procédure et les sanctions de l'OSBI n'empêchent pas les firmes de refuser de payer des dédommagements, qu'elles donnent lieu à des offres moindres et qu'elles mènent à des règlements qui sont « mieux que rien », nous en sommes venus à la conclusion que la publication des refus, bien que partiellement efficace, est contre-productive : elle risque de conduire au versement de sommes inférieures à celles recommandées, en plus de nuire à la crédibilité des firmes et des organismes de réglementation, mais aussi de l'OSBI.

Ces paroles sont dures; nous savons que l'OSBI obtient quelques très bons résultats : la plupart des firmes (82 %) paient au moins le montant recommandé (64 % paient le montant recommandé et 18 % paient plus), et la plupart des parties concernées s'efforcent de rendre le système efficace.

Cependant, nous avons constaté que, contrairement aux attentes nourries à l'international à l'égard du rôle d'ombudsman, l'OSBI est incapable d'équilibrer les règles du jeu. Ni l'OSBI, ses superviseurs ou encore les organismes de réglementation ne peuvent garantir au public que l'OSBI est en mesure d'obtenir réparation. Dans ce contexte, il convient de mettre en place un mécanisme de redressement plus efficace. Autrement, le secteur des valeurs mobilières s'expose à une plus grande intervention du gouvernement et à une augmentation des coûts d'observation.

4.2 Le pouvoir exécutoire dans les faits

Les services d'ombudsman du secteur des services financiers dans les pays du Commonwealth (Royaume-Uni, Australie, Nouvelle-Zélande, Inde) ont généralement le pouvoir de rendre des décisions exécutoires. C'est le cas aussi ailleurs. Dans la plupart des cas, les décisions sont exécutoires pour les firmes, mais les clients conservent le droit de porter une affaire devant les tribunaux ou devant une autre instance s'ils ne sont pas d'accord avec la décision. Ils sont toutefois liés par la décision s'ils acceptent le règlement proposé par l'ombudsman. Il s'agit ainsi d'empêcher les consommateurs de s'adresser à d'autres instances une fois leur cas résolu. Une fois rendues, les décisions demeurent habituellement confidentielles.

Le FOS du Royaume-Uni a été créé par une loi et par le Parlement, de sorte que les sentences sont exécutoires (par le consommateur). La Financial Conduct Authority, l'organisme de réglementation du Royaume-Uni, a le pouvoir de prendre des mesures contre les entreprises qu'elle réglemente lorsque ces dernières refusent de se soumettre à la décision de l'ombudsman. Le Royaume-Uni possède également un programme d'indemnisation des services financiers – un filet de sécurité pour les clients d'entreprises financières réglementées qui sont incapables de verser les sommes dues.

L'Australie possède un service externe de règlement des différends dans le secteur des services financiers – le Superannuation Complaints Tribunal (SCT). Celui-ci a été instauré en 1994, en vertu de la loi de 1993 sur les pensions de retraite (résolution de plaintes). Comme il s'agit d'un tribunal, ses recommandations sont exécutoires pour les deux parties, par l'ASIC. L'une ou l'autre des parties peuvent porter les décisions du SCT en appel devant la Cour fédérale, sur des questions de droit. Les décisions peuvent par ailleurs être soumises à la Cour fédérale aux fins de révision judiciaire, et des plaintes peuvent être adressées à l'ombudsman du Commonwealth.

Dans les cas où le service n'est pas créé par une loi, mais qu'il s'agit plutôt d'un organisme de réglementation, ou que le gouvernement doit donner son accord pour que l'organisme agisse à titre de service de règlement des différends externe, comme c'est le cas des programmes de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, le pouvoir de rendre des décisions exécutoires est généralement assujéti à approbation, mais il découle d'un engagement *contractuel*. En d'autres termes, il s'agit d'une condition d'adhésion. Un tel pouvoir est essentiel au travail d'un ombudsman, mais ne donne pas pour autant à ce dernier le statut de tribunal. En effet, les décisions lient uniquement une partie, soit la firme membre, et la relation est de nature contractuelle.

En Nouvelle-Zélande, les organismes externes de règlement des différends n'ont pas seulement pouvoir exécutoire, mais ils peuvent aussi refuser l'adhésion d'une firme si cette dernière ne se conforme pas à leur décision. Les divers organismes externes de règlement des différends du pays échangent donc des renseignements concernant les fournisseurs de services financiers (FSF) réfractaires. D'autres organismes n'admettront pas un FSF en tant que membre si celui-ci a omis de verser des sommes dues en guise de dédommagement.

En pratique, cela signifie qu'un FSF risque de ne pas être en mesure de faire des affaires : un FSF ne peut exercer à moins d'être inscrit, et il ne peut demeurer inscrit que s'il est membre d'un organisme externe de règlement des différends. Si un organisme expulse une firme pour cause de non-paiement, il doit signaler la question à l'organisme de réglementation, la Financial Markets Authority (FMA). Il porte également la situation à l'attention du greffier des fournisseurs de services financiers. Ce dernier en informera alors le FSF, lui donnant 20 jours pour démontrer qu'il est un membre inscrit d'un organisme externe de règlement des différends. Depuis juin 2014, la FMA a également le pouvoir d'ordonner la radiation d'un FSF si l'inscription de ce dernier a donné l'impression trompeuse que le FSF était régi par des lois néo-zélandaises ou qu'il a autrement entaché l'intégrité ou la réputation de la Nouvelle-Zélande en ce qui concerne les marchés financiers ou les lois. Le 22 juillet 2015, la FMA a demandé au greffier de radier deux organismes du fait qu'ils avaient annulé leur programme de règlement des différends après que la FMA les eut informés qu'elle s'adresserait au greffier. Il est important de souligner, cependant, que l'inscription n'équivaut pas à l'attribution d'un permis.

Le système australien est semblable : pour qu'un organisme externe de règlement des différends soit approuvé par l'ASIC, il doit être en mesure de prendre des décisions exécutoires; les FSF doivent être *titulaires d'un permis*, et l'appartenance à un organisme externe de règlement des différends est une condition pour obtenir ce permis. Si un FSF omet de verser un dédommagement, il doit avoir la possibilité de se conformer à la décision. Si le FSF refuse toujours de donner suite à la décision, le FOS de l'Australie avisera l'ASIC, qui prendra les mesures appropriées. Voici quelques-unes des mesures possibles : modifier les conditions d'obtention du permis; ajouter au permis du FSF l'exigence de se conformer en tout temps aux règles et aux décisions de l'organisme externe de règlement des différends; suspendre ou révoquer le permis pour cause d'incapacité à exercer ses fonctions efficacement, honnêtement et équitablement.

Le FOS de l'Australie a également conclu un protocole d'entente avec le Credit and Investment Ombudsman (OCI) concernant les cas et les décisions en suspens.

Le pouvoir exécutoire, le soutien réglementaire fort, et les sanctions en cas de non-conformité incitent les FSF à se conformer. À notre connaissance, les organismes externes de règlement des différends de la Nouvelle-Zélande n'ont eu qu'à dénoncer des FSF de l'étranger. En outre, rien n'indique que le fait d'avoir un pouvoir exécutoire ait nui aux relations avec les firmes – tous les organismes affirment que la plupart des FSF participants sont très coopératifs.

4.3 Faire appel des décisions exécutoires

Tous les bureaux de l'ombudsman que nous connaissons ont mis en place des procédures permettant des révisions, et non des appels, principalement au moyen d'un processus de révision interne. Ces processus sont clairement décrits sur les sites Web. Les plaignants conservent le droit de ne pas accepter une décision de l'ombudsman et de prendre d'autres mesures, par exemple de s'adresser aux tribunaux.

La question à savoir s'il devrait y avoir un droit d'appel a été examinée par le comité des finances et des dépenses de la Nouvelle-Zélande lorsque la loi de 2008 sur les FSF (inscription et règlement des différends), qui exigeait des FSF qu'ils appartiennent à un organisme externe de règlement des différends, en était à l'étape de projet de loi. Le Ministry of Business, Innovation and Enterprise donne les lignes directrices suivantes aux parties qui souhaitent obtenir l'approbation ministérielle d'agir en tant qu'organisme externe de règlements des différends (MBIE, s.d. p.9) :

[Traduction]

119. La loi sur les FSF n'exige pas des organismes qu'ils donnent le droit de faire appel auprès d'une instance externe, tribunal régional, par exemple. Le comité des finances et des dépenses qui a examiné le projet de loi ayant précédé loi sur les FSF s'était penché sur cette question. Il en est venu à la conclusion que les droits d'appel et les mécanismes de révision s'opposeraient d'une certaine manière au mandat du programme, et qu'ils entraîneraient une augmentation des coûts. Toutefois, des FSF estimaient qu'il devait y avoir certains droits de révision. En conséquence, les organismes peuvent envisager des mécanismes internes pour réviser les décisions.

Dans ses lignes directrices, le MBIE fait en outre une distinction entre un appel et un mécanisme de révision, et déconseille les révisions ou les appels sur le fond.

[Traduction]

120. *En termes clairs, dans le cadre d'un mécanisme de révision, une décision peut être confirmée ou révoquée, mais ne peut pas être modifiée. Un appel est une révision de la décision qui repose sur le bien-fondé des faits (appel sur le fond) ou sur le processus (appel de procédure). Un organisme d'appel ou un tribunal peut remplacer la décision initiale par leur propre décision.*
121. *Si un organisme met à disposition des mécanismes de révision, il est important qu'il existe des règles claires concernant le refus de revoir des décisions en s'appuyant sur le bien-fondé de l'affaire, car de telles révisions ouvrent la voie à des procédures interminables. Cela serait contraire à l'objectif des organismes de règlement des différends, qui consiste à offrir une méthode de règlement des plaintes simple et économique. C'est d'ailleurs pour cette raison que les organismes de règlement des différends pour les consommateurs n'admettent généralement pas de révisions ou d'appels...*
122. *Les plaignants et les FSF participants ont la possibilité de demander une révision judiciaire de la décision. Les organismes du secteur privé peuvent être l'objet d'une révision judiciaire s'ils exercent une fonction publique en vertu de la loi.*

En Australie, la révision est un processus interne; elle est menée par un décideur qui n'a pas été impliqué dans la cause initiale. Les décisions de l'ombudsman peuvent faire l'objet d'une révision judiciaire. Le FOS du Royaume-Uni, étant un organisme créé par une loi, a un processus légèrement différent, mais le principe de n'autoriser aucun appel de fond reste le même.

4.4 Problèmes liés à la mise en œuvre du pouvoir d'exécution

4.4.1 Moyens de mise en œuvre

Le principe de pouvoir d'exécution semble être plus contesté au Canada, sans doute parce que les bureaux d'ombudsman ne détenaient pas un tel pouvoir au début. À certains égards, on pourrait affirmer qu'il n'y a jamais eu d'ombudsman régissant l'industrie des placements. C'était plutôt un organisme de règlement des différends qui fonctionne selon la philosophie d'un ombudsman.

En revanche, les ombudsmans du secteur des services financiers en Australie et en Nouvelle-Zélande avaient dès le départ le pouvoir de prendre des décisions exécutoires; en effet, comme nous le soulignons précédemment, le respect des décisions de l'ombudsman était une condition d'adhésion. Plus récemment (en 2008, en Nouvelle-Zélande, après 16 ans où l'adhésion aux services d'ombudsmans était volontaire), le principe de pouvoir exécutoire a été reconnu soit dans les lignes directrices des organismes de réglementation ou soit par les ministères, par suite de l'entrée en vigueur de l'obligation pour les FSF de détail d'être inscrits ou titulaires de permis et d'adhérer aux services d'un organisme externe de règlement des différends.

Déterminer avec précision comment le Canada peut aider l'OSBI à obtenir réparation pour les consommateurs est une tâche considérable qui ne peut être accomplie dans le cadre de la présente évaluation. Nous pouvons néanmoins dégager deux options de notre analyse :

- L'OSBI ne détient pas de pouvoir exécutoire, mais peut exclure une firme qui ne se serait pas conformée à l'une de ses décisions, et signaler cette firme à l'organisme de réglementation pertinent, lequel prendrait alors des mesures fondées sur un ensemble de conséquences potentielles, notamment l'interdiction pour la firme de faire des affaires.
- L'OSBI détient un pouvoir exécutoire à part entière, lequel est fondé sur un contrat d'adhésion.

La deuxième option correspond davantage à ce que l'on attend d'un ombudsman, en cela qu'elle est plus simple et plus rapide; l'ombudsman ne dépend pas d'une autre partie pour ce qui est des mesures à prendre, et les conséquences de ses actions sont mieux adaptées (ne se traduit pas nécessairement par une intervention sur le plan de la réglementation). En outre, le pouvoir exécutoire renforce le rôle du bureau de l'ombudsman : pourquoi se doter d'un ombudsman s'il ne peut pas prendre de décisions exécutoires.

Le pouvoir exécutoire n'est toutefois pas sans risque. Le risque le plus important est qu'il devienne une raison d'ajouter des processus plus officiels et de mener des enquêtes plus approfondies, en particulier lorsque les sanctions sont importantes et où elles sont susceptibles d'avoir une incidence significative sur la firme ou sur un particulier. Pour atténuer un tel risque, il convient d'exercer de bien évaluer une situation pour déterminer quel mécanisme permettra le mieux de résoudre le différend en cause : selon les principes d'une bonne gestion des plaintes de l'Ombudsman Association, il faut « être ferme sur les principes, souple quant au moyen » [Traduction].

Par ailleurs, il ne serait pas surprenant que certaines parties s'inquiètent des répercussions du pouvoir exécutoire sur la culture de l'OSBI. Comme on l'a souligné plus tôt, l'OSBI est actuellement très centré sur le règlement et la négociation, et nous ne nous attendons pas à ce que cela change de façon significative (soulignons néanmoins que nous aimerions voir un certain « renforcement » de cette culture – voir le chapitre 6.6.2). La majorité des firmes respecte les décisions de l'OSBI et il n'y a pas lieu de modifier cette relation : le pouvoir exécutoire améliore l'efficacité et l'efficacé pour ce qui est d'obtenir une juste réparation dans les 18 % de cas où un dédommagement est accordé, mais où les firmes refusent de verser la somme recommandée. D'autres ombudsmans dotés de pouvoirs judiciaires disposent de divers outils pour déterminer l'approche la plus adaptée et la plus rapide, tout en maintenant des relations de travail positives.

Au final, aucun mécanisme ou ni aucun pouvoir – la persuasion, la publication de noms, les décisions exécutoires ou autres – n'empêcheront les firmes qui ne peuvent pas payer de manquer à leurs engagements. Par ailleurs, les décisions exécutoires sont susceptibles d'être plus efficaces que la dénonciation dans les cas où les firmes peuvent verser les sommes dues, mais où elles refusent de le faire ou veulent payer moins. De même, de telles décisions sont efficaces lorsque les clients sont déraisonnables; par exemple, lorsqu'ils ont des attentes excessivement élevées en ce qui concerne le montant du dédommagement, ou qu'ils n'admettent aucun tort.

Rendre une décision exécutoire lorsque les négociations piétinent favorise aussi l'efficacité : le fait de présenter une décision écrite peut en soi faciliter le règlement.

Nous estimons que les avantages des décisions exécutoires l'emportent sur les désavantages; nous recommandons donc que l'OSBI puisse obtenir réparation pour les clients, préférablement en ayant le pouvoir de prendre des décisions exécutoires pour la firme et le client, si celui-ci accepte le dédommagement recommandé.

4.4.2 Droits d'appel

Certains intervenants de l'industrie que nous avons consultés soutiennent que l'introduction du pouvoir exécutoire ne serait possible au Canada que si ce dernier était accompagné d'un droit d'appel. Cette opinion est fondée sur deux facteurs, soit a) que conférer un pouvoir exécutoire à l'OSBI en ferait de fait un tribunal et b) que les Canadiens sont habitués à disposer d'un droit d'appel.

Comme il est indiqué à la section 4.4, à l'échelle internationale, les ombudsmans du secteur des services financiers ne sont pas considérés comme des tribunaux, car leur pouvoir exécutoire découle d'un engagement contractuel et parce que leurs décisions ne lient qu'une seule partie.

Nous ne nous prononcerons pas sur le contexte culturel canadien, mais soulignons que Thomas et Frizon (2012, pp. 43-44) sont d'avis qu'un droit d'appel ne serait pas nécessaire si les entreprises de services financiers étaient obligées d'adhérer à un programme de règlement des différends, auquel cas les consommateurs auraient accès à un mécanisme de révision judiciaire.

[Traduction]

Si les entreprises de services financiers sont contraintes par la loi d'adhérer aux services de l'ombudsman de leur secteur et que cet ombudsman prend des décisions exécutoires, il est pertinent que les tribunaux exercent une certaine forme de contrôle. [...] Cependant, il n'y a pas lieu d'instaurer un mécanisme d'appel complet sur le bien-fondé de la cause. Qu'un tribunal puisse obliger l'ombudsman à réévaluer un dossier s'il estime que l'ombudsman n'a traité le dossier en question de manière équitable est suffisant.

La révision judiciaire porte sur la manière et non sur le fond. À cet égard, elle diffère d'un droit d'appel sauf lorsque les questions sont d'ordre purement juridique. Il est rare qu'un dédommagement soit infirmé sur la base de ses mérites si la décision a été prise par un décideur raisonnable.

Si la décision devait faire l'objet d'un appel sur le fond auprès de toute autre instance, par exemple les tribunaux ou un arbitre indépendant, la raison d'être de l'ombudsman serait remise en cause, et l'autorité de ce dernier serait affaiblie. Un mécanisme d'appel s'opposerait en outre à l'objectif des services d'ombudsman, à savoir offrir une solution de rechange juste, opportune et informelle au système judiciaire.

Nous comprenons que la révision judiciaire ne serait pas une option appropriée compte tenu du mandat actuel de l'OSBI. Nous estimons cependant qu'une forme de révision serait tout de même préférable à l'appel. En somme, nous pensons que tout pouvoir exécutoire devrait être accompagné d'un mécanisme de révision interne.

4.4.3 Portée

L'élargissement du mandat de l'OSBI devrait se limiter aux investissements étant donné qu'il existe dans le secteur bancaire différents services externes de règlement des différends. Nous n'aborderons pas question de la concurrence entre ces différents services dans le cadre du présent examen. Citons néanmoins Thomas et Frizon (2012, p. 24), qui font remarquer que « *le mandat de la plupart des ombudsmans a d'abord porté sur un seul secteur (par exemple les banques ou les services d'assurance). Avec le temps, le nombre d'ombudsmans visant tous les secteurs a augmenté; ils sont d'abord apparus au Royaume-Uni, puis en Irlande, aux Pays-Bas et en Finlande, et d'autres pays songent à emboîter le pas* [Traduction].

Recommandation n° 11

L'OSBI doit pouvoir obtenir réparation pour les clients, préférablement en ayant le pouvoir de prendre des décisions exécutoires pour la firme et le client, si celui-ci accepte le dédommagement recommandé, et un mécanisme de révision judiciaire doit être mis en place.

5 Indépendance et équité

L'OSBI fournit des services neutres et objectifs de règlement des différends; ces services sont indépendants du secteur du commerce des valeurs mobilières et se fondent sur une norme qui est équitable à la fois pour les firmes inscrites et pour les investisseurs, dans le cadre des circonstances de chaque plainte. Afin de déterminer le caractère équitable, l'OSBI doit prendre en compte les principes généraux d'une saine pratique dans le milieu des services financiers et des affaires, la loi, les politiques et les directives des organismes de réglementation, les normes des organismes professionnels et tout code de procédure ou de déontologie pertinents.

5.1 Aperçu

Les dossiers que nous avons examinés démontraient une volonté marquée de faire preuve d'équité au moment de déterminer si le dossier d'un plaignant relevait du mandat de l'OSBI, si le plaignant était admissible à une indemnisation et dans quelle mesure les plaignants avaient contribué aux pertes enregistrées. Pour un dossier seulement, nous avons jugé qu'il était nécessaire d'examiner le bien-fondé d'une décision et d'obtenir des éclaircissements.

Les résultats obtenus par l'OSBI, où les consommateurs sont dédommagés dans 43 % des cas, sont comparables à ceux obtenus ailleurs dans le monde. En 2015, le FOS du Royaume-Uni a enregistré un taux d'indemnisation se situant entre 25 % et 45 %, suivant la catégorie d'investissement, et le Credit and Investment Ombudsman (CIO) d'Australie, 48 %. Le FOS de l'Australie n'a pas publié ses résultats pour la catégorie des investissements.

Toutefois, comme il est indiqué au chapitre précédent, l'OSBI, privé du pouvoir exécutoire d'obtenir une réparation équitable, opère dans le cadre d'un processus asymétrique. La balance penche en faveur des firmes, puisqu'elles sont libres d'ignorer les recommandations de l'OSBI et de négocier une compensation moins élevée. Si ce déséquilibre inhérent était corrigé en obtenant de meilleures réparations pour les consommateurs, l'OSBI pourrait faire l'objet d'une évaluation plus équitable de son objectivité et de son impartialité.

5.2 Observations sur la consultation

Lorsque des consommateurs se sont plaints du manque d'équité, il s'agissait habituellement de clients insatisfaits des conclusions formulées à l'égard de leurs propres dossiers. Certains attribuaient ces résultats au fait que l'OSBI était subventionné par l'industrie et prétendaient qu'il y avait là un manque d'impartialité. Nous n'avons trouvé aucun élément de preuve qui pourrait corroborer cette allégation. En fait, l'industrie a formulé les mêmes réserves, accusant l'OSBI de favoriser les consommateurs. Vraisemblablement, il s'agit là d'une situation assez courante dans les bureaux de l'ombudsman — la notion d'équité diffère selon les points de vue.

L'ombudsman désamorce généralement cette tension en adoptant des procédures conformes aux principes généraux du droit; en exposant des arguments clairs et bien présentés pour justifier sa décision; en prenant des décisions de façon réfléchie et conséquente; et en demeurant aussi objectif que possible. Les réussites de l'OSBI dans ce domaine sont abordées à la section 6. Dans cette section, nous discutons des préoccupations soulevées, essentiellement par l'industrie, et qui constitueraient la preuve d'un manque d'équité :

- la notion de « règles du jeu équitables »;
- la tenue d'enquêtes qui s'étendent au-delà de l'objet de la plainte initiale;

- la tenue d'enquêtes sur des questions qui ne relèvent manifestement pas de son mandat;
- la défense des droits des clients lors de la négociation de règlements;
- l'émission de point de vue sur les offres de règlement proposées par les firmes;
- le refus de fournir les feuilles de calculs des pertes;
- la signification de la notion d'équité;
- la cohérence entre les normes de l'industrie et celle de l'OSBI;
- l'acceptation des déclarations des plaignants en tant que faits.

5.2.1 *La notion de « règles du jeu équitables »*

Certains déposants considéraient que la notion de « règles du jeu équitables » entre les consommateurs et les firmes menait systématiquement à un parti pris de l'OSBI envers les consommateurs. Honnêtement, il s'agit précisément de l'objectif poursuivi par un service d'ombudsman — s'assurer que les consommateurs, qui ont beaucoup moins de poids que les firmes, puissent faire entendre leur voix et obtenir réparation, le cas échéant. Il ne s'agit certainement pas ici de « parti pris ». Il ne s'agit pas non plus d'une invitation lancée à l'ombudsman pour la défense exclusive des droits des consommateurs.

Lors de l'examen des dossiers et des mécanismes, nous avons soigneusement cherché des preuves de parti pris envers les plaignants, mais nous n'avons rien trouvé qui puisse confirmer cette croyance. Il est probable que ces préoccupations résultent de malentendus ou d'attentes irréalistes quant au rôle de l'ombudsman.

En fait, conformément aux bonnes pratiques d'un ombudsman, nous avons constaté que le personnel de l'OSBI est formé à vérifier que le contenu de la plainte était clair, et que toute information pertinente au dossier était rassemblée et présentée de façon à permettre aux deux parties de bien comprendre les enjeux et les points de vue de chacun.

Il n'est pas rare que des consommateurs peinent à trouver la source du problème. D'un autre côté, les firmes ont parfois besoin d'aide pour laisser de côté leurs connaissances de l'industrie et expliquer les choses de manière à ce que les consommateurs puissent les comprendre.

En discutant avec les membres du personnel, nous avons bien vu qu'ils passaient autant de temps à expliquer aux consommateurs le point de vue des firmes qu'à expliquer aux firmes le point de vue des consommateurs. En fait, nous avons appris qu'il y a eu des cas où l'OSBI a pu résoudre un problème simplement en donnant aux plaignants une explication plus claire.

5.2.2 *La tenue d'enquêtes qui s'étendent au-delà de l'objet de la plainte initiale*

La plainte concernant la tenue d'enquêtes qui s'étendent au-delà de l'objet de la plainte sous-entendait que l'OSBI enquête sur des questions qui n'ont jamais été soulevées par des plaignants en premier lieu.

Conformément aux pratiques exemplaires, il est approprié que l'ombudsman examine attentivement les plaintes afin de déterminer la nature et la cause exacte des problèmes auxquels font face les consommateurs. Par exemple, les plaignants ne comprennent habituellement pas pourquoi ils ont perdu de l'argent. Dans ces conditions, ils pourraient ne pas se plaindre d'avoir reçu de mauvais conseils, alors qu'il s'agirait peut-être d'un bon point de départ pour une enquête portant sur des pertes d'investissements.

Nous comptons sur les enquêteurs pour garder l'œil ouvert quant à la possibilité que d'autres problèmes aient pu survenir et, le cas échéant, pour qu'une enquête soit ouverte. Ne pas le faire constituerait un manquement au devoir. Lors de l'examen des dossiers, nous n'avons pas vu d'exemples où l'OSBI se serait lancé à la recherche de problèmes plus importants que ceux soulevés. Il est vrai que les enquêteurs peuvent parfois prendre des chemins détournés, mais nous croyons que c'est en fait plutôt rare.

5.2.3 La tenue d'enquêtes sur des questions qui ne relèvent pas de son mandat

Statuer dans un dossier ne relevant pas de sa compétence est une affaire sérieuse puisqu'elle empêche le consommateur d'avoir recours au service de l'ombudsman et, si nécessaire, au système judiciaire. En conséquence, de telles décisions ne sont pas prises à la légère et sont habituellement réservées aux membres du personnel de direction. De plus, la question de la compétence n'est pas toujours simple à régler, particulièrement lorsque des investissements sont en jeu.

En 2015, l'OSBI a fermé 21 dossiers qui avaient été ouverts lors d'enquêtes, mais qui n'entraient pas dans le cadre de son mandat. Cela représentait 5,5 % de tous les dossiers fermés, un faible pourcentage par rapport à ceux d'autres pays. En Australie, par exemple, 17 % des dossiers ne relevaient finalement pas de la compétence du FOS. La situation est semblable en Nouvelle-Zélande : il a été établi qu'entre 8 et 19 % des dossiers ne relevaient pas du mandat du service d'ombudsman.

Les agents, assistance aux consommateurs de l'OSBI sont en mesure de prendre en charge les dossiers plus faciles, mais tous les dossiers qui requièrent une prise de décision sont confiés à l'ombudsman adjoint. La participation active de la haute direction dès le début du processus assure une prise de décision juste et efficace.

5.2.4 La défense des droits des clients

Il est essentiel, pour la confiance à la fois du client et de la firme à l'égard du processus, de conserver une approche impartiale en matière de négociations de règlements. Nous avons entendu parler d'un cas où un enquêteur avait fait des commentaires comme « les courtiers mentent aussi » et « il ne s'agit pas des titulaires de compte, mais bien des enfants ». Les firmes qui se plaignaient d'enquêteurs qui semblaient sympathiser avec la situation des clients ont par ailleurs admis qu'il ne s'agissait pas d'un problème répandu. Elles étaient plutôt préoccupées par un petit nombre de cas.

Il n'est pas facile d'enquêter sur de tels oui-dire longtemps après les événements. Cependant, ce serait une réaction humaine compréhensible dans les circonstances de l'OSBI, où le personnel sait que l'organisme est le seul recours des consommateurs et que les firmes négocient fermement pour réduire le dédommagement. Néanmoins, le personnel de l'ombudsman doit faire fi de toute émotion et demeurer neutre.

Nous avons donc fait part des commentaires cités précédemment à la direction pour qu'elle se penche sur la question. Notons qu'il sera plus facile de fournir une surveillance et une formation personnalisées une fois qu'un système d'enregistrement téléphonique sera mis en place.

5.2.5 Donner une opinion aux clients

Certaines firmes ont estimé que les enquêteurs devraient transmettre les offres de dédommagement des firmes aux plaignants sans se prononcer sur le caractère équitable de ces offres. Nous ne sommes pas d'accord. Un service d'ombudsman doit garantir des résultats équitables aux personnes qui ont subi des pertes.

Les consommateurs ne sont pas toujours bien placés pour savoir si une offre est équitable ou non : lorsque les enquêteurs fournissent des renseignements sur la façon dont l'OSBI aborde le dédommagement, ils permettent aux consommateurs de faire un choix éclairé. Dans une forte proportion des cas que nous avons observés, les enquêteurs disaient que l'offre de la firme était équitable et qu'aucun autre dédommagement n'était justifié.

La pratique générale à l'échelle internationale consiste tout d'abord à faire connaître aux consommateurs toute offre proposée par une entreprise. Si, pour quelque raison que ce soit, l'enquêteur ne peut évaluer dans quelle mesure l'offre est équitable (parce qu'il n'a pas encore commencé à examiner la plainte ou qu'il n'a pas suffisamment de renseignements, par exemple), il remet l'offre au consommateur, mais sans formuler d'opinion. Il revient alors au consommateur de décider s'il accepte l'offre ou non. Si le consommateur n'accepte pas l'offre (ou s'il attend que le service lui donne son opinion sur cette dernière), l'enquêteur poursuit l'examen de la plainte, puis donne son opinion.

5.2.6 Refuser de fournir les calculs des pertes

Certaines firmes se sont plaintes du fait que l'OSBI avait refusé de fournir des détails sur les calculs des pertes. Nous avons trouvé cela surprenant, car l'OSBI est censé le faire, comme l'énonce sa politique publiée (voir le rapport annuel de 2015). Bien que certaines préoccupations persistent au sujet de la méthode de calcul des pertes de l'OSBI, l'avantage principal de sa modélisation de calcul des pertes est qu'elle permet aux diverses parties de convenir des hypothèses sous-jacentes. Nous encourageons le personnel à s'adresser à l'ombudsman adjoint en cas de problème.

5.2.7 Signification de la notion d'équité

Même si l'OSBI a publié un guide sur « l'équité », une certaine confusion règne à propos de son approche, surtout en ce qui concerne les firmes.

En vertu de son mandat, l'ombudsman doit régler des questions conformément à l'énoncé d'équité. Voici les énoncés les plus pertinents :

Dans le cadre de son mandat de traitement des plaintes, l'OSBI devra :

régler les plaintes en tenant compte de ce qui est équitable et raisonnable dans les circonstances propres à chaque plainte;

régler les plaintes en recourant à une approche non officielle et non legaliste, et en tenant compte des principes généraux en matière de bons services financiers et de bonnes pratiques commerciales, des lois, des politiques et des lignes directrices réglementaires, des normes d'ordres professionnels et des codes de pratique ou de conduite pertinents applicables à l'objet de la plainte.

Cette approche est conforme aux autres services de l'ombudsman. Pour citer Thomas et Frizon (2012, p. 11) :

[Traduction]

Pour décider s'il retient la plainte d'un consommateur ou non, l'ombudsman tiendra compte de la loi, de tout code de l'industrie et des bonnes pratiques de l'industrie, mais la décision sera fondée sur l'équité, c'est-à-dire sur ce que l'ombudsman considère comme étant équitable dans les circonstances.

Notre examen des dossiers n'a soulevé aucune préoccupation à propos de la mise en œuvre du mandat de l'OSBI en matière d'équité. Cependant, compte tenu des préoccupations des firmes, la recommandation n° 9 présentée ci-dessus, voulant que l'OSBI fasse appel à un expert externe pour examiner un petit échantillon de cas entre les évaluations formelles quinquennales, devrait remédier à cette situation du fait qu'il en découlera un plus haut degré de certitude quant aux décisions prises à l'égard des cas.

Il serait également souhaitable de produire davantage de décisions écrites (voir la section 6). Certains groupes de l'industrie et certaines firmes participantes se sont plaints du fait que l'OSBI ne fournissait plus d'analyse écrite concernant ce qu'il considérait comme étant l'action fautive ou la justification derrière le calcul du dédommagement. Certaines firmes ont déclaré qu'elles étaient surprises des recommandations.

Bien que l'OSBI ait pour politique de donner des explications orales aux firmes, cela n'est pas toujours suffisant, surtout si la firme souhaite avoir l'occasion de donner une réponse mûrement réfléchie. Cette situation constitue probablement une conséquence de l'adoption d'une approche davantage axée sur le règlement. Les décisions écrites peuvent également être transformées en notes de cas, lesquelles favorisent la perception d'uniformité.

5.2.8 Uniformité

Plusieurs intervenants ont fait part de leurs préoccupations à l'égard de l'approche de l'OSBI concernant les questions qui sont susceptibles d'entrer en conflit avec des normes réglementaires ou de l'industrie et la loi. Il s'agit d'un sujet récurrent, déjà abordé en 2011.

Aux termes de son mandat en matière d'équité, l'OSBI doit tenir compte des normes de l'industrie ainsi que de la loi et des circonstances de chaque cas. Notre examen des dossiers a démontré qu'il le fait. Ces préoccupations nous étonnent, tout comme nous sommes étonnés de leur persistance, particulièrement du fait que l'OSBI et les organismes d'autoréglementation ont des mandats différents.

L'approche de l'OSBI relativement à certaines questions plus controversées – responsabilité du fait d'autrui, traitement des opérations non comptabilisées, cas du courtier A et du courtier B (attentes des conseillers lors des transferts d'investissements) et responsabilité du client – est expliquée dans un document sur les politiques, accessible sur son site Web, et dans des directives internes plus détaillées. Même si certains commentaires ont été émis lors de réunions avec les groupes de l'industrie, il a très difficile de dire dans quelle mesure les préoccupations étaient répandues. Ce sujet est également abordé dans la section 6.6.3 ci-dessous.

5.2.9 Accepter les déclarations des plaignants en tant que faits

Lorsque nous avons examiné les dossiers, nous avons relevé un cas où l'OSBI semblait avoir indûment favorisé le client. Ce n'était pas le cas, mais l'explication donnée à la firme peut avoir suscité des doutes chez elle quant à l'impartialité de l'OSBI.

Dans un autre cas, une firme s'est retrouvée défavorisée après qu'un enquêteur a finalement privilégié la preuve du plaignant. Lorsqu'il a rédigé la décision, il a mentionné l'incapacité de la firme à produire des notes au dossier ou des preuves écrites de sa position. En fin de compte, il ne s'agissait pas du facteur décisif (le point de vue du plaignant a été corroboré de façon indépendante), mais il n'est pas étonnant que la firme ait pu croire que l'OSBI ne croyait pas ses observations.

En fait, l'OSBI avait examiné soigneusement plusieurs des plaintes du plaignant et les avait trouvées insuffisantes à certains égards. La firme le savait sans doute. Un meilleur équilibre des facteurs et une déclaration affirmant que, dans ce cas, peu importe les observations de la firme, la corroboration indépendante était le facteur déterminant, auraient aidé à dissiper l'impression d'impartialité.

Cependant, nous notons que même si ce cas n'abordait pas la question de la documentation, les firmes ont une plus grande responsabilité de gestion des dossiers que les clients, et il est fréquent que les ombudsmans soumettent les firmes à une norme de preuve plus élevée.

6 Prestation des services en temps opportun

L'OSBI doit maintenir sa capacité à régler des différends dans les délais voulus et à traiter les plaintes sans retard déraisonnable. Il doit en outre mettre en place des procédures qui soient manifestement équitables pour les deux parties.

Les questions d'équité ont été abordées ci-dessus. La présente section traite des délais d'exécution et des facteurs qui permettent de traiter les dossiers en respectant les délais à chaque étape du processus.

6.1 Rendement actuel

En mai 2015, l'OSBI avait rattrapé l'important retard accumulé dans le traitement des plaintes du fait de la crise financière mondiale, ce qui constitue une réalisation considérable. Seuls 58 dossiers en retard devaient encore être clos en 2015. Par conséquent, à compter de cette année et conjointement avec un nouveau SGC, tous les anciens dossiers devraient être consignés dans le système, et le délai d'achèvement moyen devrait continuer à diminuer. Il s'agit d'un élément important puisque tant les firmes que les consommateurs ont soulevé des préoccupations à l'égard des délais d'exécution.

La norme actuelle de l'OSBI en matière de délais d'exécution consiste à clore 80 % des dossiers liés aux investissements en 180 jours, sans compter les retards. Si l'on exclut les retards dans l'exécution et que l'on inclut les dossiers traités en retard, l'OSBI a atteint un taux de 84,6 % pour l'année 2014-2015. Une comparaison équivalente pour l'année 2013-2014 n'est pas disponible; toutefois, si l'on ne tient pas compte des dossiers traités en retard et des retards dans l'exécution, l'OSBI a atteint un taux de clôture de pratiquement 100 % dans un délai de 180 jours au cours de ces deux années.

Si l'on inclut les retards, l'OSBI a atteint un taux de clôture de 64,3 % dans le délai de 180 jours au cours de l'année 2014-2015, comparativement à 41,1 % pour l'année 2013-2014. Ces résultats révèlent des progrès notables, principalement dans les étapes de réception ou d'évaluation initiale, et de règlement. Les délais d'exécution pour les enquêtes n'ont pour leur part pas encore montré d'amélioration.

6.2 Processus de mesure actuel

L'approche particulièrement détaillée avec laquelle l'OSBI consigne les retards et produit des rapports à cet égard a retenu notre attention. Les retards sont consignés à chaque étape du processus et accompagnés de lignes directrices et de directives tout aussi détaillées à l'intention du personnel.

Il semble que l'OSBI ait commencé à effectuer le suivi des retards quand le nombre de dossiers en retard a commencé à grimper et qu'il recevait constamment des critiques par rapport au temps qu'il mettait à régler les dossiers. Nous pouvons comprendre puisque nous avons été témoins de la pression subie par l'OSBI : son processus était prolongé par les autres parties, et pourtant, c'est l'OSBI qui prenait le blâme.

Cependant, bien que l'exclusion des retards puisse constituer une stratégie défensive utile et qu'elle ait déjà permis de déterminer où se produisent les retards, rien n'indique que le système a réussi à changer les comportements : en 2014, 61 % des dossiers ont accusé des retards, comparativement à 59 % en 2015, une amélioration de seulement 2 %. De plus, le système peut être manipulé, et il est trop facile de l'utiliser comme une excuse pour l'absence d'avancement. Nous considérons qu'il est

préférable que la direction et le personnel se concentrent sur des stratégies proactives de gestion des retards, qu'ils assument la responsabilité du processus et qu'ils poussent les intervenants à réagir. Il serait plus avantageux de continuer à faire progresser les dossiers (plutôt que de regarder en arrière).

Selon nous, l'exclusion des retards n'est appropriée que lors de communications publiques, si les parties ont conclu une entente claire en vertu de laquelle un dossier doit être mis en suspens pour une durée raisonnable en raison d'une maladie ou d'autres circonstances atténuantes.

À l'échelle internationale, les délais d'exécution sont publiés à des fins publiques et comprennent les retards pour illustrer le temps nécessaire au règlement des dossiers du point de vue d'un consommateur, d'un client ou d'une firme. Nous recommandons donc que l'OSBI revienne à son ancienne pratique d'inclure les retards dans ses communications publiques sur les délais d'exécution.

Recommandation n° 12

L'OSBI doit suspendre un dossier uniquement s'il y a une entente entre les deux parties concernées et il doit consigner les délais d'exécution, y compris les retards, à des fins externes.

6.3 Comparaisons à l'échelle internationale

Il est difficile de comparer les délais de règlement actuels de l'OSBI avec ceux des autres services d'ombudsman parce que les paramètres de mesure varient d'un service à l'autre. De nombreux services d'ombudsman mesurent les délais d'exécution à compter du moment où l'inscription d'une plainte est approuvée (c.-à-d. au moment où l'on considère qu'elle pourrait s'inscrire dans le mandat du service, mais avant que des renseignements supplémentaires soient recueillis), tandis que d'autres le font à partir du moment où le consentement est reçu. D'autres services encore utilisent les jours ouvrables plutôt que les jours civils pour mesurer les délais. Certains services attendent d'avoir obtenu la réponse définitive des clients par rapport à un examen écrit avant de clore un dossier. La plupart des services ne font pas la distinction entre les plaintes liées aux investissements et les autres types de plaintes aux fins de la divulgation des délais. De plus, certains services d'ombudsman mènent des enquêtes plus approfondies que d'autres.

L'OSBI commence à mesurer les délais une fois que tous les renseignements ont été recueillis et qu'une enquête peut commencer. De manière générale, l'OSBI commence à mesurer les délais plus tard que les autres services d'ombudsman. Les dossiers sont clos quand l'OSBI rend sa décision. Cette clôture peut être faite plus tôt que dans d'autres services, particulièrement à l'étape des « lettres de décision », car d'autres services peuvent accorder un délai de réponse au plaignant et ne pas clore le dossier avant que ce délai soit écoulé. Ainsi, au total, le délai de 180 jours de l'OSBI ne couvre qu'une courte période du processus complet de l'ombudsman.

Si l'on compare l'OSBI avec le FOS du Royaume-Uni, ce dernier commence à mesurer le délai de règlement à compter de la date où il reçoit la plainte d'un consommateur et accepte de la traiter (dans le cadre du processus de l'OSBI, cette approche pourrait ajouter près de 54 jours en moyenne, à l'exclusion des retards, aux délais généraux). La mesure du délai prend fin à la clôture du dossier, laquelle survient quand une décision définitive a été rendue par l'Ombudsman, quand les parties ont accepté son opinion à une étape antérieure ou quand le consommateur a retiré sa plainte. Le délai n'exclut pas les retards. Selon cette mesure, le FOS du Royaume-Uni a clôturé 44 % des plaintes liées

aux investissements et aux pensions dans un délai de 3 mois (90 jours) au cours de l'année 2014-2015.

Le FOS du Royaume-Uni changera ses normes et ses pratiques de production de rapports pour se conformer à la Directive de l'Union européenne relative au règlement extrajudiciaire des litiges (2013/11/UE), qui exige que le délai soit calculé à compter de la réception d'un dossier de plainte complet (c.-à-d. un dossier contenant tous les renseignements nécessaires pour enquêter sur la plainte, ce qui est semblable à la façon dont l'OSBI calcule actuellement ses délais d'exécution) et jusqu'à la formulation d'une première opinion. La norme de la directive de l'Union européenne est de 90 jours (environ 3 mois). Le FOS du Royaume-Uni prévoit pouvoir respecter cette norme. L'OSBI pourrait clore des dossiers à l'étape des lettres de décision (environ la moitié des cas) dans un délai semblable.

Les délais du FOS d'Australie pour les mesures stratégiques sont axés sur le caractère opportun de la gestion active des différends après toute période de résolution des différends interne. Le délai commence à être mesuré quand un différend non réglé est accepté aux fins d'enquête ou de règlement. Le délai cesse d'être mesuré quand l'état du différend passe à « clos ». Dans le cas de différends réglés au moyen d'une entente, il s'agit du moment où le FOS confirme auprès des deux parties qu'un règlement a eu lieu. Dans certains cas, cette approche permet de garder un dossier ouvert jusqu'à ce qu'une entente de règlement soit signée par les deux parties.

Selon cette définition, le FOS d'Australie a clos 83 % de tous les différends (y compris les dossiers liés aux services bancaires) en 180 jours en 2015. De juin 2015 à février 2016, 95 % des dossiers ont été clos dans un délai de 180 jours.

Bien qu'ils ne soient pas directement comparables, il est probable que les services d'ombudsman de l'Australie et du Royaume-Uni règlent les cas plus rapidement que celui du Canada.

Nous reconnaissons que les plaintes liées aux investissements sont assorties de délais plus longs que ceux des plaintes liées aux services bancaires, car elles sont en moyenne plus complexes. Par exemple, le rapport annuel de 2015 du FOS du Royaume-Uni indique que 69 % des plaintes liées aux comptes courants ont été réglées en 3 mois, comparativement à 44 % des plaintes liées aux investissements. Cependant, le FOS du Royaume-Uni semble certain de pouvoir traiter tous les dossiers, y compris ceux liés aux investissements, dans le nouveau délai cible de 90 jours.

Notre examen suggère que l'OSBI agit correctement en continuant de considérer les délais d'exécution comme une question d'importance stratégique. Cependant, nous ne croyons pas qu'il soit en mesure d'atteindre les délais internationaux associés aux pratiques exemplaires s'il n'a pas la capacité de clore des dossiers en prenant des décisions exécutoires. Nous ne croyons pas non plus que l'OSBI devrait compromettre la qualité de son travail d'enquête.

6.4 Traitement des demandes

6.4.1 Obtenir le consentement du client

Les agents, assistance aux consommateurs constituent la ligne de front de l'OSBI pour les demandes publiques, et ils gèrent le processus de traitement des plaintes jusqu'à ce qu'un dossier soit assigné à un enquêteur. Si une plainte n'a pas été assujettie au processus interne de règlement des différends de la firme, le plaignant est redirigé vers la firme. Si le plaignant a reçu un avis définitif de

la firme, il doit remplir un formulaire de plainte et le retourner. Il doit ensuite remplir une renonciation et la retourner dans un délai de 21 jours.

L'efficacité de ce processus dépend de la réactivité du plaignant. Nous recommandons de raccourcir les délais en envoyant le formulaire de consentement et le formulaire de plainte en même temps. Ainsi, le processus pourrait être raccourci d'environ 10 jours en moyenne, sans compter les retards. Même si cette solution n'avait aucune incidence sur la mesure des délais de l'OSBI (puisque celle-ci ne comprend pas le processus des agents, assistance aux consommateurs), elle permettrait d'améliorer l'expérience client.

6.4.2 Recueillir des renseignements auprès des firmes

Les agents, assistance aux consommateurs obtiennent les dossiers des plaignants auprès des firmes une fois qu'une plainte a été acceptée. Cette méthode permet à l'OSBI d'obtenir les renseignements tôt dans le processus, mais elle comporte également un risque d'inefficacité puisque plus de renseignements que nécessaire peuvent être demandés. Il vaudrait mieux que les agents, assistance aux consommateurs se concentrent sur les décisions relatives au mandat et obtiennent suffisamment de renseignements à cette fin. Dans la plupart des cas, la réponse définitive de la firme devrait suffire à cette étape. Des demandes pour l'obtention des dossiers détaillés pourraient ensuite être présentées par les enquêteurs quand ils seront certains de la nature du problème et des éléments de preuve nécessaires.

[Traduction]

Une explication indépendante de l'ombudsman des services financiers peut résoudre les problèmes immédiatement. Ainsi, si les ombudsmans traitent efficacement les demandes, ils peuvent les empêcher de se transformer en plaintes véritables, et ils peuvent jouer un rôle dans l'éducation financière des consommateurs.

Les ombudsmans du secteur financier reçoivent également des demandes de la part d'entreprises de services financiers. Une entreprise peut recevoir une plainte et reconnaître que le client n'a pas été bien traité, sans toutefois savoir quel règlement serait équitable. Les conseils de l'ombudsman peuvent souvent permettre de régler la plainte à cette étape.

La procédure de l'ombudsman des services financiers devrait comprendre le traitement des demandes de façon à pouvoir régler certains problèmes avant qu'ils deviennent des dossiers véritables.

Thomas et Frizon (2012, p. 11)

D'après le pourcentage plutôt faible (5,5 %) d'enquêtes qui ne relèvent pas du mandat de l'OSBI (d'autres services d'ombudsman à l'échelle internationale atteignent 16 %), les agents, assistance aux consommateurs semblent très efficaces dans le tri des plaintes. Le fait de poser deux questions de tri supplémentaires aux plaignants aurait permis d'éviter à seulement deux ou trois plaintes d'être affectées aux fins d'enquête :

- Le plaignant a-t-il déjà conclu un accord de règlement avec la firme?
- Le plaignant a-t-il aussi déposé sa plainte devant un tribunal ou d'autres instances?

Certaines firmes ont l'impression que l'OSBI ne rejette pas autant de dossiers ne relevant pas de son mandat que d'autres services. Cette impression est peut-être attribuable au fait qu'elles ne peuvent pas savoir que les plaintes sont rejetées tôt dans le processus (elles ne sont pas consignées). Il est utile de consigner les décisions relatives au mandat qui sont rendues tôt dans le processus de façon à déterminer si le mandat est toujours pertinent et s'il restreint l'accès aux services de l'OSBI. Nous recommandons d'effectuer le suivi des plaintes qui ne relèvent pas du mandat de l'OSBI à l'étape de la demande de renseignements et de les signaler.

6.4.3 Règlement précoce

Comme l'indique la citation de Thomas et Frizon (2012), une division des demandes au sein des services d'ombudsman peut contribuer efficacement à régler les plaintes de façon précoce sans devoir lancer d'enquête. Cette division peut fournir une explication simple, donner des renseignements ou diriger les personnes vers un service plus approprié. Nous ne doutons aucunement que c'est ce qui se produit, et nous recommandons que l'OSBI rende compte de façon officielle de la manière dont les demandes sont traitées.

6.4.4 Agents, assistance aux consommateurs et problèmes systémiques

Les agents, assistance aux consommateurs sont souvent bien placés pour détecter les problèmes systémiques potentiels. Le protocole systémique du comité mixte des autorités de réglementation a été finalisé, et les agents, assistance aux consommateurs (tout comme les enquêteurs) devront recevoir une formation pour savoir ce qu'ils doivent rechercher et connaître la façon de saisir les renseignements sur le produit et le problème dans le nouveau SGC. Nous recommandons donc que les agents, assistance aux consommateurs recueillent davantage de renseignements auprès des plaignants, notamment sur les produits et problèmes visés par la plainte, ainsi que les firmes visées. Nous recommandons également que les agents, assistance aux consommateurs (ainsi que les enquêteurs) soient formés pour détecter les problèmes systémiques potentiels.

6.4.5 Conseils aux firmes

Thomas et Frizon (2012, p. 11) ont également soulevé, comme il est indiqué ci-dessus, qu'un ombudsman des services financiers peut aider à régler des plaintes en début du processus en conseillant les firmes relativement au niveau approprié du règlement. Ce rôle n'est peut-être pas approprié pour les agents, assistance aux consommateurs parce que les enquêteurs principaux seront mieux au fait des montants versés pour le règlement des plaintes.

Cependant, en Nouvelle-Zélande, aux moins deux programmes (Banking Ombudsman Scheme et Financial Services Complaints Limited) ont mis en place des services de conseils rapides pour les firmes. D'après notre expérience, ces services sont bien reçus par les firmes participantes. Non seulement le fait d'offrir des conseils permet aux consommateurs d'obtenir un règlement plus rapidement, mais il démontre aussi un engagement à réduire le nombre de plaintes en permettant aux firmes de résoudre davantage de plaintes par elles-mêmes. Les conseils permettent aussi de compléter les notes d'orientation et de trouver des idées pour de nouvelles notes. Nous recommandons donc que l'OSBI mette en place un service de conseils rapide pour les firmes participantes.

6.4.6 Orientation vers les ombudsmans internes

Certaines firmes participantes ont demandé si l'OSBI avait modifié sa politique concernant l'orientation des plaignants vers un ombudsman interne aux fins de résolution interne.

Il semble possible que davantage de plaintes aient été réacheminées aux firmes pendant la période de traitement des dossiers accusant un retard. La pratique actuelle de l'OSBI est la suivante :

Le processus de l'OSBI repose donc en grande partie sur les plaignants, une approche appropriée à notre avis. Cependant, nous avons été avisés qu'au moins un ombudsman interne a commencé à approcher directement des clients dont les plaintes ont été acceptées par l'OSBI pour leur donner l'occasion de procéder à un examen par l'ombudsman interne. Il semble également que d'autres ombudsmans internes envisagent de faire de même.

L'OSBI dirigera un plaignant vers l'ombudsman interne ou le service de la conformité s'il n'a pas suivi le processus interne de la firme jusqu'au bout.

Si un plaignant a reçu une réponse définitive de l'unité opérationnelle de la firme et qu'il a la possibilité de s'adresser directement à l'OSBI sans passer par l'ombudsman interne, l'OSBI demandera au plaignant s'il a également acheminé sa plainte à l'ombudsman interne.

Si le plaignant a également déposé sa plainte auprès de l'ombudsman interne, l'OSBI avisera le plaignant qu'il lui est possible de s'adresser directement à l'OSBI. [Cela permet d'éviter que les deux services d'ombudsman effectuent une enquête en même temps.]

Si le plaignant désire que l'ombudsman interne étudie la plainte, l'OSBI avisera le plaignant que son dossier sera mis en attente jusqu'à ce que le plaignant communique de nouveau avec lui. L'OSBI répétera au plaignant qu'il peut s'adresser à lui s'il n'est pas satisfait.

Si le plaignant n'a pas déposé sa plainte auprès de l'ombudsman interne et qu'il désire faire appel à celui-ci, l'OSBI acheminera alors la plainte à cette étape. Si à quelque moment que ce soit le plaignant désire s'adresser directement à l'OSBI sans faire appel à l'ombudsman interne, l'OSBI agira en conséquence.

Nous pouvons concevoir que les ombudsmans internes sont fiers du travail qu'ils ont accompli. Cependant, en vertu du mandat de l'OSBI, ce dernier peut accepter une plainte aux fins d'enquête si 90 jours se sont écoulés depuis le dépôt de la plainte auprès de la firme et si le plaignant demande à l'OSBI d'enquêter. L'OSBI peut déterminer que la firme n'a pas eu suffisamment de temps pour régler la plainte, mais cette décision appartient à l'OSBI. Les ombudsmans internes doivent donc soit mieux faire connaître leurs services à l'interne, soit créer des protocoles d'orientation précoce vers leurs services.

Cela dit, pour faciliter la conclusion de règlements, les firmes devraient proposer un processus externe de règlement précoce des différends, par exemple s'il apparaît évident qu'un client préférerait s'adresser à une organisation qui n'est pas partie à la plainte. Et les firmes se doivent d'offrir aux consommateurs la possibilité d'avoir recours à un processus externe de règlement. Nous ne considérons pas que l'intervention directe est une bonne pratique, peu importe que cette approche découle d'une bonne intention.

Nous sommes également d'accord avec les observations faites dans de précédents examens, selon lesquelles l'utilisation du terme « ombudsman » par les firmes peut semer la confusion chez les consommateurs. Il semble que ce terme soit utilisé à l'interne pour parler d'indépendance et d'autorité, mais nous sommes d'accord avec la conclusion de l'examen de 2011, selon laquelle l'utilisation de ce terme peut induire en erreur les consommateurs, qui pourraient croire que

l'enquête est effectuée indépendamment de la firme. Nous aimerions que ce terme ne soit plus utilisé à l'interne de façon à distinguer clairement l'OSBI. Nous reconnaissons cependant que le terme « ombudsman » est beaucoup plus répandu en Amérique du Nord.

Recommandation n° 13

L'OSBI doit :

- remettre les formulaires de consentement en même temps que les formulaires de plainte;
- effectuer le suivi des plaintes qui ne relèvent pas de son mandat à l'étape de demande de renseignements, et les signaler;
- indiquer officiellement la méthode utilisée pour résoudre les demandes;
- permettre aux agents, assistance aux consommateurs de recueillir davantage de renseignements auprès des personnes qui présentent la demande initiale, y compris le nom de la firme, le produit et les préoccupations;
- offrir aux agents, assistance aux consommateurs une formation leur permettant de reconnaître les problèmes systémiques potentiels;
- mettre en place un service de conseils rapide pour les firmes participantes.

6.5 Enquête

Notre examen des dossiers a montré que, globalement, les enquêteurs de l'OSBI :

- ont été en mesure de cibler les principaux enjeux d'une plainte;
- ont adopté une approche réfléchie et planifiée pour mener les enquêtes;
- ont demandé des renseignements supplémentaires pertinents;
- ont correctement soumis les questions à la haute direction, au besoin (p. ex., lorsque des négociations devenaient difficiles ou se prolongeaient, ou lorsque des décisions éclairées devaient être prises);
- ont informé les firmes et les clients sur la progression de l'enquête et sur le résultat possible de celle-ci;
- ont fait preuve de respect et de patience dans leurs interactions, même lorsque les parties étaient agressives;
- ont bien expliqué leurs points de vue.

6.5.1 Encadrement et formation du personnel

L'OSBI a élaboré un processus d'intégration structuré d'une durée de trois semaines spécifiquement conçu pour les enquêteurs contractuels et le personnel permanent qui ont été embauché pendant le traitement des dossiers en retard. Même si le taux de roulement est plus faible maintenant et que les processus d'intégration officiels ne sont pas appliqués de la même façon, l'approche structurée demeure utile comme guide.

L'OSBI possède des directives et des formulaires très précis en matière de processus d'enquête pour aider le personnel. Son nouveau SGC intégrera le processus dans le système et établira des délais maximums pour chaque étape, en fonction de la norme des 180 jours. Ce système est souple et

permettra au personnel de passer outre les étapes non nécessaires. Cependant, un des risques associés à l'intégration de la norme des 180 jours est que les membres du personnel travailleront jusqu'au délai maximum permis. Même si les membres du personnel savent qu'ils doivent clore les dossiers le plus rapidement possible, nous avons constaté dans l'examen des dossiers que le personnel planifiait le traitement des dossiers à rebours, à partir de la fin de la période de 180 jours. Le nouveau SGC permettra d'éviter ce genre de situation (il intègre des échéances plus courtes, comme la rédaction des lettres de décision dans les 90 jours); toutefois, établir de nouveaux processus et des IRC visant le délai de traitement interne assortis aux différents niveaux de complexité (A, B, C) peut également offrir un meilleur encadrement et encourager davantage le règlement des dossiers en temps opportun.

L'OSBI a également rédigé de nombreuses directives à l'intention du personnel sur des questions courantes comme la détermination de la convenance et l'évaluation de la crédibilité. Nous avons également remarqué que l'OSBI a créé un programme de formation en ligne autodirigé, ce qui devrait lui permettre de simplifier ses guides de contenu. Nous prévoyons que ce programme pourrait à terme devenir un système électronique de gestion des connaissances permettant au personnel de tirer parti des pleines connaissances nécessaires pour exercer leur rôle. Un tel système reposerait sur des manuels, des lignes directrices, des politiques, des connaissances des employés, des connaissances de l'industrie et des produits, des répertoires et des réseaux. Nous sommes conscients qu'il s'agit d'un projet d'envergure, mais nous le suggérons tout de même en tant que prochaine étape suivant la mise en œuvre du SGC. Par conséquent, nous recommandons que l'OSBI réalise une analyse de rentabilité pour un système de gestion des connaissances.

Recommandation n° 14

L'OSBI doit mettre au point une analyse de rentabilité pour un système de gestion des connaissances

6.5.2 Autres observations tirées de l'expérience à l'échelle internationale

En ce qui concerne l'efficacité du processus d'enquête, la plupart des services d'ombudsman financier ont été aux prises avec des retards et une très forte hausse du nombre de litiges nécessitant une enquête. En plus d'avoir mis en œuvre des initiatives semblables à celles de l'OSBI, les mesures courantes prises comprenaient ce qui suit :

- faire en sorte qu'une équipe distincte traite les plaintes simples, de faible valeur;
- déléguer la décision des plaintes simples à des membres du personnel dotés de pouvoirs judiciaires;
- faire en sorte que des membres de la haute direction contribuent aux premières étapes d'évaluation d'une plainte.

Même si le retard s'est résorbé dans la plupart des services d'ombudsman, ces innovations servent à améliorer l'efficacité lorsque la charge de travail est normale. Nous remarquons que la haute direction de l'OSBI participe déjà grandement aux premières étapes et nous savons que l'OSBI a recouru, par le passé, à une équipe distincte pour traiter les plaintes de faible valeur.

En 2015, l'OSBI a réglé 33 plaintes liées aux investissements de niveau C (plus faible niveau de complexité), ce qui représente seulement 10 % de tous les dossiers résolus. En supposant que le niveau C est également synonyme de faible valeur et de résolution facile, un si petit nombre de dossiers ne justifie pas la création d'une équipe distincte. Cependant, nous reconnaissons que la solution de rechange, qui est d'assigner ces dossiers à des agents, assistance aux consommateurs,

assistés d'un enquêteur principal d'expérience disposant du pouvoir exécutoire, peut être efficace. De plus, cela constituerait un excellent cadre de formation pour les agents, assistance aux consommateurs qui souhaitent devenir enquêteurs, et permettrait aux enquêteurs principaux de passer à un poste de gestion. Cette solution cadrerait vraisemblablement avec la décision d'accorder une plus grande responsabilité aux agents, assistance aux consommateurs pour enquêter sur des dossiers juridictionnels dans le secteur bancaire.

Un intervenant a suggéré que l'OSBI élabore un processus accéléré pour les dossiers difficiles. L'OSBI a indiqué que ce type de dossier était insuffisant dans la composante des investissements pour justifier la création d'un processus distinct, et que son processus actuel lui permettait d'établir adéquatement la priorité des dossiers. Nous suggérons que cette option demeure à l'examen.

6.6 Résolution

De plus en plus, selon Gill et coll. (2012, p. 76), la tendance moderne axée sur un règlement rapide et des processus plutôt informels a amené les ombudsmans à employer des méthodes de règlement facilitées ou négociées :

[Traduction]

«...la notion selon laquelle les méthodes des ombudsmans devront devenir plus informelles demeure valable; les pressions exercées pour accélérer les règlements ainsi que la nécessité de composer avec une charge de travail plus lourde et un financement restreint indiquent que la transition vers un processus plus informel est probablement inévitable. »

Les règlements négociés peuvent effectivement être plus rapides, tout particulièrement lorsque les deux parties sont raisonnables. Toutefois, les règlements négociés peuvent également avoir pour effet de prolonger indéfiniment le processus de règlement si l'enquêteur n'est pas hautement compétent, notamment dans les cas où les parties deviennent intransigeantes et déterminées à « gagner », et si l'enquêteur ne détient pas le pouvoir nécessaire pour exiger réparation.

Un ombudsman doit cependant recourir à un éventail d'outils de règlement (facilitation, règlements négociés, décisions) afin de pouvoir fournir une réponse adaptée, souple et efficace. Il doit également s'assurer que ses enquêteurs apprennent à déterminer à quel moment il est préférable d'utiliser chacun des outils, plus particulièrement lorsque la meilleure solution consiste à rédiger rapidement une décision provisoire écrite.

Comme l'indique le tableau ci-dessous (il convient de noter que 49 cas ont été exclus parce qu'ils ne cadraient pas avec le mandat, qu'ils ont été retirés volontairement ou qu'ils ont été fermés pour absence de réponse ou mauvaise conduite), près de la moitié de tous les clients dont le cas s'inscrivait dans le cadre du mandat ont reçu l'avis de l'OSBI à un stade précoce – dans tous ces cas, l'OSBI a déterminé qu'aucun dédommagement n'était justifié. Les cas restants nécessitaient une enquête et un règlement plus approfondis.

Tableau 2 : Méthodes de règlement utilisées (2015)

| Méthode de règlement | Nombre | % cadran avec le mandat |
|-----------------------------|------------|-------------------------|
| Lettre de décision | 163 | 48,7 |
| Règlement facilité | 162 | 48,3 |
| Recommandation de règlement | 4 | 1,2 |
| Recommandation écrite | 6 | 1,8 |
| Total | 335 | 100 |

6.6.1 Lettres de décision

Si l'OSBI estime qu'un plaignant n'a subi aucune perte, il lui fera parvenir une lettre contenant sa décision et une brève explication, et il l'invitera à présenter de nouveaux éléments de preuve, s'il y a lieu, dans un délai de 30 jours. Le dossier est clos immédiatement après l'envoi de la lettre de décision. L'OSBI souligne que les plaignants répondent rarement. Bien que cela soit plutôt inhabituel selon notre expérience, le faible taux de réponse pourrait être le fait de la qualité élevée des communications de l'OSBI durant le processus, de différences culturelles, de la longueur du processus de plainte au Canada (les clients peuvent être prêts à abandonner après avoir traversé au moins deux niveaux d'un processus interne de règlement des différends) ou de la qualité du processus interne de règlement des différends antérieur.

D'après notre examen des dossiers et nos discussions avec les membres du personnel, les plaignants ont de nombreuses occasions de présenter de nouveaux éléments de preuve et de contester les décisions avant l'envoi de la lettre. Le processus semble donc être juste et efficace. À l'heure actuelle, nous en savons peu sur la satisfaction des clients, car les sondages ne permettent pas d'évaluer cet aspect aux différentes étapes du processus de résolution. Il s'agit là d'un point que l'OSBI pourrait prendre en considération au moment de réviser ses sondages à l'intention des clients. En général, les plaignants les moins satisfaits sont ceux dont l'affaire a été jugée extérieure à la portée du mandat. Il serait donc utile de mettre ces cas de côté au moment d'analyser les résultats à des fins de gestion. Dans ce contexte, un ombudsman ne peut malheureusement pas faire beaucoup plus qu'établir des attentes adéquates, offrir un bon service, fournir une explication et rejeter l'affaire gentiment.

6.6.2 Règlements facilités

L'OSBI résout presque tous les autres cas au moyen de règlements facilités. En 2015, six recommandations ont été rédigées dans des cas où les firmes ont refusé le règlement, et dans quatre autres cas, une lettre ou une recommandation plus détaillée a été rédigée, les plaignants ayant refusé la recommandation de règlement de l'OSBI. Le taux de dossiers réglés, qui s'établit à 2,6 %, est exceptionnellement bas. Selon d'autres ombudsmans internationaux, les dossiers liés aux placements, dans le cadre desquels la valeur de la réparation est plus élevée, font souvent l'objet de décisions écrites anticipées. Dans le cas du FOS de l'Australie, 27 % des dossiers liés aux placements ont nécessité une décision officielle de l'ombudsman (par rapport à 14 % des dossiers liés aux services bancaires). Le FOS de l'Australie a réglé près de 19 % des dossiers acceptés pour enquête par décision écrite, tandis que le CIO d'Australie a réglé 23,5 % des dossiers de cette façon.

Dans son rapport annuel, le FOS d'Australie (2015, p. 76) a indiqué que « *les plaintes en lien avec les pensions et les placements étaient beaucoup plus susceptibles de nécessiter une décision d'un ombudsman.* [Traduction]

Ces plaintes portent souvent sur des sommes d'argent considérables, et la sécurité financière des plaignants peut dépendre de l'issue. »

Nous convenons qu'il peut être avantageux de recourir aux règlements facilités sans qu'il soit nécessaire de produire des rapports plus détaillés. Toutefois, nous croyons que l'OSBI devrait envisager de recourir davantage à des décisions écrites officielles. Elles sont particulièrement utiles lorsque l'une des parties ou les deux ont adopté une position tranchée et qu'il est peu probable qu'elles acceptent un règlement.

Par rapport à d'autres ombudsmans, nous estimons que l'ombudsman du Canada prend des mesures extraordinaires pour parvenir à des règlements. Nous comprenons que l'OSBI constitue, pour de nombreux clients, le seul et unique recours pour obtenir une forme de réparation. Néanmoins, nous ne sommes pas convaincus que tout le temps consacré aux négociations pourrait donner lieu à des résultats différents. De plus, nous considérons qu'il pourrait être tout aussi efficace pour faciliter la résolution de fournir une recommandation écrite anticipée assortie d'un délai de réponse. Nous recommandons donc à l'OSBI de recourir à des recommandations écrites anticipées dans les dossiers où il est approprié de le faire.

Nous lui recommandons également d'étoffer les lettres de règlement dans certains cas – sans aller jusqu'à fournir un rapport d'enquête complet et pas lorsqu'il s'agit de décisions initiales. En effet, certaines firmes se sont plaintes du fait qu'elles ne pouvaient pas savoir si leurs observations avaient été prises en compte. Nous croyons que cela serait particulièrement utile dans les cas où le règlement doit être soumis pour approbation à un échelon supérieur au sein de la firme et que la personne n'a pas participé aux discussions antérieures. Des lettres de règlement plus étoffées pourraient également être utilisées par les hautes directions des firmes dans le cadre d'affaires ultérieures, de même que pour déterminer s'il y aurait lieu d'apporter des améliorations à l'interne pour éviter que des situations semblables se produisent de nouveau.

En outre, puisque tant les consommateurs que les firmes ont déclaré que le processus de règlement négocié leur semblait plus ou moins clair, nous recommandons à l'OSBI de produire un bref guide à l'intention des deux parties expliquant le fonctionnement du processus de négociation de règlement, le rôle des parties dans le processus, la façon dont leurs points de vue sont examinés et ce à quoi elles peuvent s'attendre. Bien qu'un guide ait déjà été élaboré à l'intention des firmes, le processus de règlement y étant décrit n'est plus à jour (il n'y est pas fait mention des règlements négociés) et peut très bien avoir contribué à la confusion des nouvelles firmes. Il est important que les ressources offertes sur le site Web soient tenues à jour.

Recommandation n° 15

L'OSBI doit :

- recommencer à présenter des recommandations écrites anticipées lorsqu'il est approprié de le faire;
- étoffer les lettres de règlement, le cas échéant, et y inclure la justification du montant final du règlement;
- produire un bref guide sur le fonctionnement du processus de négociation de règlements à l'intention des firmes et des consommateurs.

6.6.3 Calcul des pertes

Comme il a été mentionné précédemment, il semble que la méthode de calcul des pertes soit beaucoup mieux acceptée maintenant qu'elle l'était en 2011. Nous n'avons été informés d'aucune contestation quant à la méthode de calcul des pertes de l'OSBI; certaines firmes ont adopté l'approche de l'OSBI, allant même jusqu'à lui demander de calculer les pertes pour faciliter le règlement interne. Toutefois, nous avons appris que des préoccupations demeuraient relativement à certains aspects de l'approche.

Nous sommes d'accord avec les conclusions de l'examen indépendant de 2011, à savoir que la méthode de calcul des pertes de l'OSBI est la méthode privilégiée parmi les ombudsmans. Les approches sont également conformes aux politiques internationales sous-jacentes (p. ex. utilisation d'indices, calcul des coûts de substitution). L'utilisation d'un modèle place toutes les parties sur un pied d'égalité, leur permettant de s'entendre sur les hypothèses et données sous-jacentes. Le modèle permet également de s'assurer que les prix sont conformes aux prix en vigueur au moment où les placements étaient détenus. À cet égard, il répond à l'une des critiques formulées par l'industrie en 2011, selon laquelle l'OSBI formulait des recommandations d'après une évaluation a posteriori.

De plus, le modèle est neutre et produit des résultats ne favorisant aucune des parties. Les firmes ont déclaré des résultats autant inférieurs que supérieurs à leurs propres estimations.

Enfin, le modèle permet aussi d'obtenir des résultats rapidement. Curieusement, nous avons reçu un commentaire d'une firme qui se plaignait que l'OSBI avait utilisé le modèle tôt durant le processus d'enquête. Cependant, selon notre expérience, il peut être efficace de déterminer si un client a subi des pertes tôt dans le processus. En effet, s'il n'y a eu aucune perte, il n'y aura probablement pas de dédommagement recommandé et une décision pourra être rendue plus rapidement.

L'OSBI a continué de peaufiner divers aspects du modèle, y intégrant des variables comme les données de Morningstar concernant les frais. L'OSBI dispose également d'un accès direct aux données de Bloomberg, de sorte qu'il peut maintenant entrer des hypothèses fiscales dans le modèle.

Tout semble indiquer un excellent progrès. Il a donc été déconcertant de constater que certaines firmes et certains groupes de l'industrie ont soulevé quelques vieux problèmes qui avaient fait l'objet de consultations exhaustives en 2012 et qui devraient normalement être réglés, notamment au sujet de la compensation de pertes par les gains réalisés par d'autres placements d'un portefeuille, des opérations non comptabilisées, du transfert « courtier A à courtier B » (c.-à-d. la répartition des pertes lors du transfert du portefeuille de placement d'une firme à une autre), de la responsabilité du fait d'autrui ou de la répartition des pertes entre les clients.

Certaines des préoccupations semblent concerner des dossiers clos depuis un certain temps. D'autres découlent de renseignements erronés ou de problèmes de compréhension. Certaines indiquent toutefois des inquiétudes plus fondamentales.

Nous recommandons à l'OSBI de fournir davantage de renseignements sur ses méthodes de calcul des pertes et de les publier sur son site Web. Ces renseignements aideront les firmes à expliquer les problèmes à leurs clients, ils aideront les clients à déterminer s'il y a lieu de déposer une plainte auprès de l'ombudsman et ils constitueront une ressource importante pour ceux qui contribuent à la littéracie financière, y compris les médias et les services consultatifs financiers de première ligne.

Augmenter le nombre de notes de cas publiées sur le site Web favoriserait également une meilleure compréhension de la part des firmes et des clients. Au Royaume-Uni, le FOS publie ses décisions définitives. Dans ces décisions, les firmes en cause sont nommées, mais pas les plaignants. Bien que de telles décisions soient utiles et même si sont publiés autant les résultats en faveur des firmes que ceux en faveur des plaignants, elles exposent tout de même les firmes participantes à une certaine controverse.

Cependant, nous ne croyons pas que les guides – même s'ils sont plus courts, plus concis, plus pertinents (grâce à des notes de cas explicatives) et plus accessibles (ils sont difficiles à trouver) – et les notes de cas suffiront à apaiser les préoccupations persistantes de certaines firmes. Il est clair que des mesures doivent être prises puisque ces préoccupations peuvent interférer avec la recommandation portant sur l'amélioration de la capacité de l'OSBI à obtenir réparation. Nous recommandons donc à l'OSBI de soumettre un échantillon de décisions comportant un dédommagement jugés discutables par les firmes, ainsi que les lignes directrices pertinentes, à l'examen d'un expert possédant une expertise juridique et technique reconnue dans le domaine.

Recommandation n° 16

L'OSBI doit :

- transformer ses documents de politique actuels en guides condensés présentant des études de cas afin d'expliquer ses approches concernant ses principales politiques de calcul des pertes;
- accroître le nombre d'études de cas publiées sur son site Web;
- soumettre un échantillon des décisions comportant une indemnisation qui est considérée comme controversée par les firmes, de même que les documents d'orientation pertinents, à une autorité experte indépendante.

7 Frais et coûts

L'OSBI doit fixer les frais et les coûts à l'ensemble de ses membres de façon équitable, transparente et appropriée.

L'OSBI dispose d'un processus clair pour fixer les frais et les coûts à l'ensemble de ses membres. Il prend toutes les mesures possibles pour éviter l'interfinancement entre le secteur de l'investissement et celui des services bancaires tout en maintenant une certaine souplesse quant au personnel.

Nous comprenons que l'OSBI procède à un examen de la manière dont il facture ses services. Cet examen est à propos compte tenu du fait que l'OSBI a reçu un volume de plaintes largement inférieur aux prévisions dans les nouveaux secteurs ajoutés en 2014. À notre avis, le conseil d'administration a pris la bonne décision en choisissant de maintenir les frais de 2014 en 2015 et d'utiliser les surplus éventuels pour le remplacement du vieux système de gestion des dossiers de l'OSBI et la constitution de réserves.

Nous conseillons à l'OSBI de continuer d'utiliser une méthode fondée sur la répartition; la transition vers le principe de l'utilisateur-payeur constituerait un fardeau sur le plan administratif et mettrait en danger son statut d'organisme sans but lucratif. Néanmoins, il serait possible d'élaborer un système de répartition qui tiendrait compte de l'utilisation faite des services par les firmes participantes. Par exemple, un tarif minimum pourrait être établi pour tous les membres, et des frais supplémentaires pourraient être facturés aux firmes ayant utilisé le système plus souvent que les autres au cours de l'année précédente.

La mise en place d'un tel système pourrait avoir pour effet d'inciter les firmes à atteindre un règlement plus rapidement. Les dossiers pourraient notamment être évalués, cotés en quelque sorte, en fonction de leur degré de complexité ou de l'étape à laquelle ils ont été clos. Dans le deuxième cas, la cote associée à un dossier clos après l'envoi d'une lettre de décision initiale serait inférieure à celle associée à un dossier ayant nécessité un règlement; les dossiers ayant nécessité un processus complet de décision obtiendraient la cote la plus élevée.

Un intervenant a demandé que soit publié le modèle de tarification de l'OSBI. Il est normal pour un ombudsman de divulguer les composantes de son modèle, et nous nous attendons à une plus grande transparence, au besoin, lors de consultations avec l'industrie au sujet de toute révision ultérieure des modèles de financement.

8 Ressources

L'OSBI doit disposer de ressources suffisantes pour exercer ses fonctions et pour traiter chaque plainte de façon approfondie et compétente.

8.1 Financement

À notre avis, les ressources dont dispose l'OSBI sont suffisantes par rapport au nombre de dossiers qu'elle reçoit actuellement et à son stade de développement actuel. Il a reçu près d'un million de dollars supplémentaire de la part de nouveaux membres, mais le nombre de dossiers n'a pas augmenté comme prévu. Selon notre expérience, les nouvelles firmes participantes peuvent s'attendre à deux choses : le recours initial aux services de l'ombudsman sera faible et plus les clients seront renseignés sur l'OSBI plus le nombre de plaintes augmentera.

L'OSBI a réalisé des économies budgétaires l'année dernière, principalement en libérant le personnel contractuel dont il a eu besoin pour traiter les dossiers en retard, en reportant les dépenses liées au SGC et en réalisant des économies grâce aux postes temporaires vacants. Étant donné que les postes vacants ont été pourvus et que les fonds ont été consacrés au nouveau SGC, nous nous attendons à des dépenses accrues cette année, comme il est prévu dans le budget. Les économies découlant de l'augmentation de l'efficacité du processus d'enquête pourraient ne pas se concrétiser avant 2016-2017. Même à ce moment, nous considérons que les économies devraient être consacrées à la réalisation d'initiatives de développement (notamment celles recommandées dans le présent rapport), afin que l'OSBI puisse améliorer la rapidité de traitement et offrir une valeur ajoutée aux intervenants.

Par conséquent, nous ne recommandons aucune réduction des frais avant 2017-2018, et ce, seulement si l'OSBI réussit à réaliser des gains d'efficacité en obtenant le pouvoir exécutif et si le nombre de dossiers liés aux investissements ou aux services bancaires ne montre aucun signe de croissance. La situation devrait se préciser d'ici à ce que l'OSBI élabore son plan stratégique, mais en janvier 2016, le nombre de plaintes a progressé de 22 % par rapport à la même période en 2015, et à ce moment-là, il semblait tout à fait possible que le nombre de plaintes continue à augmenter en raison de la volatilité du secteur des placements et à la longue période de croissance qu'ont connue les marchés. Nous sommes également conscients que le grand nombre de recommandations contenues dans le présent rapport nécessitera des ressources supplémentaires.

8.2 Personnel

8.2.1 Effectifs

Au moment de notre visite, en janvier, l'OSBI disposait des ressources nécessaires pour s'acquitter de son mandat d'investissement. Il comptait quinze enquêteurs, trois gestionnaires et six analystes en placement. Parmi eux, un gestionnaire travaillait temporairement et exclusivement à la formation sur le nouveau SGC, et trois enquêteurs travaillaient temporairement, à temps partiel ou à temps plein, sur des dossiers liés aux services bancaires en raison d'une augmentation des dossiers dans ce secteur. Le nombre moyen de dossiers traités par enquêteur, soit entre sept et neuf, semblait faible par rapport aux normes internationales; cet aspect est toutefois difficile à évaluer puisque les employés des autres services d'ombudsman sont plus susceptibles de traiter des dossiers variés que de se concentrer uniquement sur les dossiers liés aux investissements (qui sont reconnus comme étant plus complexes).

Nous souscrivons à la stratégie actuelle de l'OSBI, qui est de conserver ses effectifs actuels. Il n'est pas facile de recruter du personnel qualifié quand la demande augmente; il est cependant efficace de transférer le personnel d'un mandat à un autre, au gré de la demande, et ce mouvement crée de bonnes occasions de perfectionnement. L'OSBI doit tirer parti de cette brève occasion pour mettre en œuvre ses nouveaux systèmes et entreprendre des projets qui amélioreront son efficacité.

8.2.2 Compétences

L'OSBI a engagé des employés possédant une gamme impressionnante de compétences pertinentes, notamment des personnes issues directement de l'industrie et de bureaux de règlement des différends. Le personnel compte : des avocats (4), des comptables professionnels agréés et des analystes financiers agréés (4), des candidats à l'examen d'analyste financier agréé (3), des membres de l'Institut canadien des valeurs mobilières (2), des planificateurs financiers agréés (4), des gestionnaires de placement agréés (4), un gestionnaire spécialisé en produits dérivés, un enquêteur en médecine légale certifié et un médiateur agréé.

L'OSBI a la chance de compter parmi son personnel bon nombre de cadres chevronnés. Pratiquement rien ne remplace l'expérience dans le règlement de différends. Il peut falloir de nombreuses années pour acquérir les compétences, les connaissances et le jugement requis pour régler les dossiers de façon efficace et adéquate. Il faut notamment une bonne connaissance de l'industrie et des produits; des aptitudes en matière de règlement de différends, d'enquête, de négociation, de gestion des relations, de communication écrite et orale, de calcul et d'écoute; la capacité à composer avec des personnes stressées et parfois déraisonnables; et enfin la capacité à demeurer neutre, respectueux et axé sur la résolution (non conflictuel), une capacité essentielle lorsqu'il est question de règlement de différends.

8.2.3 Capacité

Outre les commentaires des nouvelles firmes participantes, que nous aborderons ci-dessous, nous avons été informés de quelques préoccupations persistantes concernant la cohérence de la prise de décisions. Naturellement, certains enquêteurs sont moins expérimentés que d'autres, mais nous remarquons que l'OSBI donne une formation complète et régulière sur les principes fondamentaux du règlement des différends et sur des sujets connexes.

Chaque année, l'OSBI tient deux réunions de deux jours destinées à l'ensemble du personnel et fortement axées sur la formation. L'OSBI organise également des dîners-conférences, deux ou trois fois par mois, et chaque membre du personnel est formé par son gestionnaire et a son propre plan de perfectionnement. En outre, les membres du personnel doivent demander conseil à leurs pairs possédant une expertise spécialisée et solliciter un examen par les pairs, au besoin. Des experts externes et des intervenants (p. ex., des organismes d'autoréglementation) sont également invités à contribuer à la formation du personnel, au besoin.

Nous remarquons également que l'OSBI envisage de mettre en place un processus d'évaluation du rendement du personnel à la fin de chaque dossier. Il s'agit d'une excellente initiative; les évaluations seront réalisées par les employés eux-mêmes et leur gestionnaire à la clôture des dossiers. Ces évaluations permettront de dresser un portrait détaillé des forces et des besoins en matière de perfectionnement, et elles serviront lors des évaluations individuelles annuelles du rendement, de même que pour déterminer les besoins courants de l'organisation en matière de formation.

Nous recommandons également la présentation des comptes rendus détaillés des dossiers lors des rencontres du personnel d'enquête afin de permettre à tous les membres du personnel de partager les connaissances acquises dans le cadre de chaque dossier. Les leçons tirées et les observations portent entre autres sur les éléments positifs et négatifs des enquêtes ou des règlements, sur ce que les enquêteurs auraient pu faire différemment pour parvenir à un règlement plus rapide ou de meilleure qualité, sur les leçons dont profiteraient le public en général ou les firmes, sur ce qui mériterait d'être intégré à des foires aux questions et à des guides, et sur les dossiers qu'il faudrait publier sur le site Web ou diffuser plus largement en raison de leur caractère instructif.

Nous estimons également, en raison de certaines préoccupations persistantes concernant la connaissance de l'industrie, qu'il serait bon pour l'OSBI de faire plus souvent appel à des ressources externes, c'est-à-dire inviter plus souvent des représentants de l'industrie et de firmes à venir dans les bureaux de l'OSBI pour faire connaître les nouveautés au sein de l'industrie ou pour transmettre à l'OSBI des connaissances qui pourraient l'aider à mieux comprendre les problèmes.

8.2.4 Nouvelles industries participantes

Une longue préparation a été entreprise pour l'élargissement du mandat de l'OSBI en 2014. Malgré cette préparation :

- un groupe s'est plaint d'avoir dû renseigner l'OSBI sur son secteur au cours d'enquêtes pertinentes;
- un autre groupe a indiqué qu'il avait préparé une série d'études de cas pour aider les membres à comprendre l'approche de l'OSBI en matière d'équité.

Nous nous serions attendus à un apprentissage constant de la part de l'OSBI. De même, dans un environnement mature et coopératif, les firmes et les groupes de l'industrie communiquent avec leur ombudsman et s'assurent que celui-ci comprend les nuances de leur domaine, afin de pouvoir travailler à atteindre l'objectif commun, soit en venir à un règlement équitable. Nous pensons que l'industrie a bien fait de prendre l'initiative. Nous pensons également qu'il serait préférable que les relations soient suffisamment ouvertes pour que l'industrie se sente à l'aise de faire part de toutes ses préoccupations directement à l'OSBI. À cet égard, nous recommandons à l'OSBI d'intégrer à son sondage à l'intention des firmes participantes des questions pour savoir si les firmes estiment qu'il possède une connaissance suffisante de l'industrie pour être en mesure de régler équitablement les plaintes et si elles considèrent qu'il est accessible et ouvert aux commentaires.

L'autre initiative du groupe illustre magnifiquement la valeur des études de cas et l'ampleur de l'assistance requise par les nouvelles firmes participantes. Lorsque le gouvernement néo-zélandais a demandé à tous les fournisseurs de services financiers d'adhérer à un organisme de règlement des différends, les organismes pertinents ont répondu en offrant une formation sur le règlement des différends, en complément des renseignements habituels sur le fonctionnement de leurs services. Il est possible que l'industrie ou les organismes d'autoréglementation soient perçus comme ayant ce rôle au Canada; cependant, nous croyons qu'il est important que les parties collaborent, compte tenu de l'expertise de l'OSBI en matière de règlement des différends indépendant. Par conséquent, nous recommandons à l'OSBI de sonder les firmes participantes pour connaître leur intérêt à suivre des séances de formation sur le règlement de différends et sur les approches de l'OSBI à l'égard des différents types de dossiers.

Recommandation n° 17

L'OSBI doit :

- présenter des comptes rendus sur les dossiers lors des rencontres du personnel d'enquête afin de permettre à tous les membres du personnel de partager les connaissances acquises dans le cadre de chaque dossier;
- intégrer à son sondage à l'intention des firmes participantes des questions qui lui permettraient de savoir si les firmes estiment qu'il possède une connaissance suffisante de l'industrie pour être en mesure de régler équitablement les plaintes et si elles considèrent qu'il est accessible et ouvert aux commentaires;
- sonder les firmes participantes pour connaître leur intérêt à suivre des séances de formation sur le règlement de différends et sur les approches de l'OSBI à l'égard des différents types de dossiers.

9 Accessibilité

L'OSBI doit faire connaître ses services et veiller à ce que les investisseurs aient des moyens pratiques et évidents d'accéder aux services. Il doit de surcroît fournir gratuitement ces services aux investisseurs qui déposent une plainte.

Lors de l'évaluation de l'accessibilité, nous avons tenu compte de ce qui suit :

- des ressources offertes aux intervenants;
- de l'utilisation du site Web et des médias sociaux;
- de l'analyse des données;
- de la portée.

L'OSBI fournit gratuitement ses services aux investisseurs, permet aux consommateurs de communiquer avec lui par divers moyens et donne accès à des services d'interprétation et de traduction. Toutefois, comparativement à d'autres services d'ombudsman, l'OSBI n'a pas consacré beaucoup de ressources à l'amélioration de l'accessibilité à ses services et de la sensibilisation à l'égard de ces derniers. En résumé, des améliorations doivent être apportées à ce sujet. Peu de ressources sont disponibles, les renseignements donnés sur le site Web sont limités et, dans certains cas, ne sont plus à jour, les visites sur le site Web sont relativement peu nombreuses et l'OSBI fait peu de sensibilisation.

Nous savons que la sensibilisation consiste simplement à attirer la clientèle. Nous convenons que la sensibilisation à cette fin ne devrait pas être au centre des préoccupations; de plus, c'est habituellement inefficace. Nous considérons plutôt qu'il faudrait miser sur la *prévention* : partager des observations et des leçons tirées des différends réglés pour aider les intervenants à ne pas répéter certaines erreurs, à réduire le nombre de plaintes et à savoir quoi faire. Il conviendrait également de raconter des cas vécus (tant pour mettre en garde les consommateurs que pour souligner des réussites) et de donner des conseils utiles, puisque c'est ce à quoi les firmes et leurs clients accordent généralement de la valeur.

Par conséquent, nous recommandons à l'OSBI d'élaborer une stratégie de prévention comprenant ce qui suit :

- les suggestions énumérées dans les sections qui suivent;
- un sondage omnibus général de sensibilisation;
- les réponses au sondage mené auprès des firmes participantes;
- les renseignements tirés des sondages améliorés menés auprès de la clientèle.

9.1 Offrir un soutien aux firmes et à l'industrie

Les firmes participantes constituent la principale source en matière de références et de sensibilisation puisque c'est lorsque des problèmes surviennent que les consommateurs sont le plus susceptibles d'avoir besoin de renseignements sur les options et les processus de règlement des différends des firmes. Par conséquent, les firmes doivent faire connaître les services de l'OSBI aux clients dans les cas où un examen indépendant peut faciliter le règlement. Cependant, comme il a été mentionné par une firme, « *il est plus difficile de recommander à un client de faire appel à l'OSBI s'il n'en a jamais entendu parler* ».

Les firmes participantes sont tenues d'informer leurs clients au sujet des services de l'OSBI, plus particulièrement au moment où elles leur présentent un avis définitif à l'égard d'une plainte. Il est difficile de savoir quel pourcentage des firmes orientent systématiquement leurs clients vers l'OSBI, mais les sondages menés directement par l'OSBI indiquent qu'environ 52 % des personnes interrogées ont appris l'existence de l'OSBI par leurs propres recherches et que 35 % ont été renseignées par leur firme de placement. Dans tous les cas que nous avons examinés, les firmes avaient donné l'avis requis, et les vérifications faites par un organisme d'autoréglementation démontraient que ses membres faisaient de même. Par conséquent, nous présumons que les personnes interrogées indiquaient qu'elles avaient déjà été informées des services de l'OSBI avant de recevoir la réponse définitive de leur firme. Elles avaient peut-être même déjà pris contact avec l'OSBI avant de suivre le processus de règlement des différends de leur firme, mais ce renseignement n'est actuellement pas consigné; ce sera là un ajout utile à apporter au nouveau SGC.

Selon notre expérience, une façon particulièrement rentable de favoriser la sensibilisation et d'améliorer l'accès aux services de l'ombudsman consiste, en premier lieu, à orienter les consommateurs vers le site Web. L'OSBI doit donc faire ce qui suit :

- alimenter le contenu et les ressources du site Web (études de cas, notes d'orientation, foire aux questions, brochures, infolettres, nouvelles, rapports, statistiques sur les tendances, etc.);
- tenir le contenu du site Web à jour, simple, dynamique, facilement accessible sur tous les appareils et au plus grand nombre d'intervenants possible, y compris ceux dont la langue première n'est pas l'anglais ou le français, qui sont handicapés, qui sont âgés, etc.;
- établir des liens vers et à partir d'organisations, de firmes et de sites Web pertinents;
- utiliser les médias sociaux pour orienter les consommateurs vers le site Web;
- offrir un soutien aux firmes et à l'industrie;
- faciliter le processus de présentation d'une plainte.

Comme le site Web de l'OSBI est relativement peu exploité, nous recommandons d'intégrer au plan concernant la stratégie de prévention un objectif visant à accroître le nombre de visites sur le site Web. Le CCCI pourrait être en mesure de venir en aide à l'OSBI à ce sujet.

Nous recommandons également ce qui suit :

- obtenir des données démographiques auprès d'un éventail plus large de personnes qui font appel à l'OSBI – à l'heure actuelle, les données démographiques sont fondées sur les 30 % des consommateurs dont les plaintes ont été résolues et qui ont répondu au questionnaire de clôture de dossier;
- offrir la possibilité aux personnes qui répondent au sondage de formuler des commentaires ouverts – ceux-ci peuvent contribuer à susciter des idées d'améliorations à apporter aux services;
- au fil du temps, offrir des services à valeur ajoutée comme :
 - renseigner sur les problèmes courants rencontrés dans le secteur des placements,
 - fournir des avis sur une résolution efficace des différends,
 - renseigner sur des approches à adopter à l'égard de problèmes particuliers (aussi utile pour aider les clients à déterminer s'il convient ou non de déposer une plainte),

- offrir de la formation sur des sujets d'intérêt commun, notamment sur la façon de composer avec le comportement déraisonnable d'un plaignant.

Recommandation n° 18

L'OSBI doit :

- mettre au point une stratégie de prévention qui définit la façon dont il aidera les consommateurs et les firmes à éviter et à réduire les plaintes;
- obtenir des données démographiques auprès d'un plus grand éventail de plaignants;
- ajouter des questions ouvertes aux sondages à l'intention des clients afin de recueillir des commentaires qualitatifs;
- au fil du temps, concevoir une gamme de services et de produits à valeur ajoutée pour les firmes et les consommateurs.

10 Systèmes et contrôles

L'OSBI doit disposer de contrôles internes efficaces et adéquats pour assurer la confidentialité, l'intégrité et la qualité de ses processus d'enquête et de règlement des différends.

10.1 Confidentialité

L'OSBI a nommé un agent de la protection de la vie privée, et on peut consulter sa politique de confidentialité sur son site Web. L'OSBI indique qu'il n'y a eu aucune violation de la politique. Une seule violation potentielle a fait l'objet d'une enquête il y a deux ans, mais celle-ci s'est avérée non fondée. Si un membre du personnel estime qu'une violation a eu lieu, il doit le signaler à son gestionnaire, qui enquêtera à ce sujet et le signalera à la haute direction. Par suite de discussions tenues avec la direction de l'OSBI, il a été convenu de consigner la chaîne de responsabilité relative aux violations présumées. Cette mesure a été terminée en avril 2016.

À titre d'exemple, nous remarquons qu'il est remarquablement facile d'envoyer des courriels à la mauvaise personne. L'OSBI a demandé à son effectif de désactiver la fonction de remplissage automatique pour les adresses courriel. Il est également possible d'accroître la protection en activant les fonctions qui :

- invitent l'utilisateur à vérifier ses courriels avant de les envoyer;
- imposent un délai avant d'envoyer le message, permettant ainsi à l'utilisateur d'annuler l'envoi d'un courriel dans un délai déterminé.

10.2 Contrôle de la qualité

L'OSBI dispose de bons processus de contrôle de la qualité et prévoit les améliorer. Certaines de ces pratiques comprennent :

- publier des lignes directrices détaillées;
- préparer des plans d'enquête qui sont ensuite examinés par les gestionnaires;
- tenir des rencontres de progression régulières entre la direction et le personnel;
- assurer un accès facile aux gestionnaires et aux experts indépendants;
- faire réviser toutes les lettres de décision par la direction;
- réaliser un examen par les pairs trimestriel des décisions d'un gestionnaire.

L'équipe d'analystes est également bien placée pour commenter la cohérence de la prise de décisions. Par ailleurs, nous notons les initiatives prévues de la direction visant la mise en place de l'enregistrement des appels et la tenue d'une évaluation sommaire à la clôture d'un dossier, et nous les appuyons.

11 Méthodes de base

Les processus de développement des méthodes de base de règlement des différends de l'OSBI doivent être appropriés et transparents.

L'OSBI dispose de méthodes de règlement des différends fiables et éprouvées. Il a également publié, sur son site Web, des guides sur des questions importantes, comme son approche envers la convenance. Davantage de renseignements sont fournis sur ses processus et son approche à l'interne. Comme il a déjà été recommandé, la communication générale de ces renseignements à l'aide de petits guides et de foires aux questions améliorerait la compréhension de toutes les parties et la perception (et la réalité) relative à la nécessité d'adopter une approche cohérente.

Selon notre expérience, la publication de guides sur différents sujets aide également les firmes à résoudre elles-mêmes les problèmes avec les consommateurs et permet aux consommateurs de déterminer si le dépôt d'une plainte auprès de l'ombudsman est pertinent.

Enfin, de tels guides démontrent le savoir-faire de l'OSBI, non seulement aux firmes ainsi, mais également aux médias, qui seront plus à même de considérer l'OSBI comme une source d'expertise et de faire appel à ses commentaires sur des questions d'actualité.

12 Communication de renseignements

L'OSBI doit communiquer et collaborer avec les membres des ACVM, par l'intermédiaire des représentants désignés des ACVM, pour assurer une surveillance efficace dans le cadre du présent protocole d'entente.

L'OSBI rencontre le comité mixte des autorités de réglementation tous les trois mois, et échange des renseignements avec lui. Au fil du temps, les rapports de l'OSBI sont devenus plus détaillés, et nous espérons qu'ils soient plus utiles pour le comité mixte des autorités de réglementation. Pour l'instant, les rapports analytiques sont présentés sous forme de tableaux et de données brutes. Ils pourraient être plus facilement accessibles s'ils étaient accompagnés d'un court rapport résumant les principales idées et observations qu'ils contiennent. Ils seraient également plus significatifs s'ils comprenaient des comparaisons avec les années et périodes précédentes.

Comme les données statistiques sont compilées chaque trimestre, il serait également pertinent de remettre des résumés à tous les intervenants, et nous recommandons de publier les données statistiques sur le site Web au moins tous les semestres s'il est impossible de le faire trimestriellement.

Recommandation n° 19

L'OSBI doit publier des données et des tendances statistiques sur son site Web au moins tous les semestres s'il est impossible de le faire trimestriellement.

13 Transparence

L'OSBI est tenu de tenir des consultations publiques sur les modifications importantes apportées à ses activités ou à ses services, ainsi qu'à son mandat ou à ses règlements administratifs.

Depuis 2011, l'OSBI a entrepris deux importantes consultations. La première concernait sa méthode de calcul des pertes. La seconde concernait des changements apportés à son mandat. Ces consultations ont été menées par des professionnels et ont fait l'objet de plusieurs observations qui ont été examinées par le conseil.

À notre connaissance, aucune modification importante n'a été apportée à son mandat ou à ses règlements administratifs sans consultation.

14 Progrès réalisés depuis les examens précédents

Le rapport de l'OSBI concernant les progrès réalisés depuis l'examen indépendant de 2011 se trouve à l'annexe 5.

Le rapport a été préparé en vue de l'examen actuel. Les conseils d'administration ne sont pas tenus d'approuver toutes les recommandations. Même si aucun autre rapport officiel n'a été publié depuis celui de 2011, il est évident que des progrès ont été réalisés. Quelques recommandations pertinentes demeurent en suspens; les recommandations les plus importantes échappent au contrôle de l'OSBI.

Réalisations clés

- Des réformes de la gouvernance ont eu lieu, et la culture des administrateurs mise clairement sur l'intérêt de l'OSBI.
- Une consultation approfondie a été réalisée sur la méthode de calcul des pertes, et des mesures au sujet de l'impression selon laquelle l'OSBI évaluait injustement les plaintes rétrospectivement (les firmes n'ont émis aucune plainte à ce sujet lors de nos consultations).
- Le comité mixte des autorités de réglementation a été formé et a donné à l'OSBI un soutien réglementaire grandement amélioré, un processus de surveillance réglementaire du financement et du budget ainsi qu'une plus grande certitude de survie grâce à l'attribution du mandat de résolution des différends dans le secteur de l'investissement.
- L'efficacité s'est améliorée, notamment en raison de l'élimination des retards dans le traitement des plaintes; un problème récurrent depuis de nombreuses années.
- Le mandat de l'OSBI a été modifié pour changer le délai de prescription à six ans.
- Les processus et les modèles sont davantage définis pour garantir que l'OSBI respecte les normes d'équité et que celles-ci sont consignées aux dossiers.
- Des dossiers sont conservés à la suite des discussions sur les règlements avec les firmes, et ceux-ci comprennent les conseils donnés.
- L'OSBI peut facilement extraire des données sur les délais de réponse des firmes participantes aux demandes de renseignements (voir la discussion à la section 6.2).

Les enjeux en suspens comprennent :

- Obtenir l'accord du gouvernement et des autorités de réglementation pour rendre exécutoires les décisions de l'ombudsman.
- Établir un mécanisme d'appel restreint concernant les décisions de l'ombudsman.
- établir un modèle de charge de travail pour gérer de façon réaliste les niveaux de financement prévus (en cours)
- Discuter, avec les ombudsmans internes, de l'utilisation du terme « ombudsman interne » et suggérer une nouvelle dénomination pour éviter toute confusion.
- Publier les décisions sur le site Web (cet enjeu est en suspens depuis 2007 et la recommandation est renouvelée dans le présent rapport).

15 Résumé des comparaisons internationales

Le présent rapport fait état des comparaisons avec d'autres services d'ombudsman financier à l'échelle internationale. En résumé, même si le conseil et les ACVM peuvent se réjouir de la qualité des décisions de l'OSBI pour certains cas individuels, l'OSBI est à la traîne comparativement à ses pairs en matière d'efficacité générale et de répercussions stratégiques.

Pour être comparable, l'OSBI doit :

- avoir la capacité d'obtenir réparation pour les consommateurs qui ont subi des pertes en raison d'actes répréhensibles ou d'erreurs commis par une firme;
- continuer à améliorer son délai d'exécution;
- accroître sa gamme de règlements afin d'y inclure des recommandations et des décisions préalables écrites;
- recueillir des renseignements pour évaluer les répercussions des résultats de règlement des différends;
- publier sur son site Web des renseignements supplémentaires à l'intention des firmes et des consommateurs au sujet de ses processus et de ses approches envers des problèmes courants;
- soutenir le règlement de différends à l'interne au moyen de formations;
- conseiller les firmes participantes au sujet des plaintes individuelles avant de solliciter un règlement à l'externe;
- publier plus d'études de cas sur son site Web;
- publier plus de renseignements sur les tendances et les problèmes;
- présenter ses observations sur les projets de réglementation;
- accroître sa portée.

16 Résumé des recommandations

Recommandations stratégiques

Recommandation n° 1

- Le conseil d'administration de l'OSBI doit adopter une approche stratégique pour la fonction d'ombudsman en encourageant le personnel à utiliser les renseignements obtenus dans d'autres affaires dans le but d'offrir des services pertinents aux firmes participantes et des conseils judicieux aux clients.

Recommandation n° 2

- L'OSBI doit ajouter des fonctions d'intérêt public au sein de son équipe de relations avec les intervenants afin de préparer des observations officielles sur des propositions réglementaires ou juridiques pertinentes et de répondre aux demandes réglementaires visant l'efficacité de la réglementation en vigueur.

Recommandation n° 11

- L'OSBI doit pouvoir obtenir réparation pour les clients, préférablement en ayant le pouvoir de prendre des décisions exécutoires pour la firme et le client, si celui-ci accepte le dédommagement recommandé, et un mécanisme de révision judiciaire doit être mis en place.

Recommandation n° 14

- L'OSBI doit mettre au point une analyse de rentabilité pour un système de gestion des connaissances.

Recommandation n° 16

- L'OSBI doit transformer ses documents de politique actuels en guides condensés présentant des études de cas afin d'expliquer ses approches concernant ses principales politiques de calcul des pertes.
- L'OSBI doit accroître le nombre d'études de cas publiées sur son site Web.
- L'OSBI doit soumettre un échantillon des décisions comportant une indemnisation qui est considérée comme controversée par les firmes, de même que les documents d'orientation pertinents, à une autorité experte indépendante.

Recommandations visant la gouvernance

Recommandation n° 3

- L'un des postes d'administrateur de la collectivité du conseil d'administration de l'OSBI doit être réservé à un représentant des consommateurs ou des investisseurs. La personne nommée doit être issue d'un groupe de défense des consommateurs ou des investisseurs.
- Jusqu'à ce qu'un représentant des consommateurs soit nommé :
 - le Conseil consultatif des consommateurs et des investisseurs doit rédiger un document dans lequel il présente les principaux problèmes du point de vue des investisseurs pour la prochaine réunion de planification stratégique du conseil d'administration de l'OSBI, à laquelle il participera;

- le conseil d'administration de l'OSBI doit inviter un représentant des consommateurs ou des investisseurs à participer à la réunion de planification stratégique.

Recommandations visant le mandat

Recommandation n° 8

- L'OSBI doit arrimer le montant plafond qu'il recommande à celui de l'OCRCVM et revoir le montant à partir duquel il est pertinent de s'adresser aux tribunaux, et le mandat de l'OSBI doit être modifié tous les trois ans de manière à ce que le dédommagement maximal soit indexé par rapport à l'inflation.

Recommandations visant les activités

Recommandation n° 4

- L'OSBI doit améliorer sa transparence en publiant les éléments suivants dans son rapport annuel :
 - les objectifs, les initiatives et les IRC, et les progrès réalisés à cet effet;
 - plus de renseignements sur les activités du comité du conseil d'administration.

Recommandation n° 5

- L'OSBI doit définir la notion de questions suffisamment « graves » pour nécessiter un examen par un organisme de réglementation, et il doit également rédiger un guide à l'intention des firmes portant sur la façon dont il mettra en œuvre le protocole de traitement des problèmes systémiques.
- Les ACVM doivent élargir la portée du protocole de traitement des problèmes systémiques pour y inclure les plaintes soulevées par un seul plaignant.

Recommandation n° 6

- L'OSBI et l'OAP doivent concevoir une approche commune pour déterminer et quantifier les pertes associées aux fonds distincts.

Recommandation n° 7

- L'OSBI doit consigner l'information suivante lorsqu'il enquête sur un cas : le temps écoulé entre l'apparition d'un problème, le moment où le client constate le problème et celui où la plainte est déposée. Il conviendrait de recueillir également des données sur les cas qui, à l'étape de demande de renseignements, sont réputés comme ne relevant pas du mandat de l'OSBI du fait que le délai de prescription de six ans est échu. L'OSBI devrait appuyer sa décision sur des données recueillies sur une période d'au moins deux ans.

Recommandation n° 9

- L'OSBI doit soumettre un échantillon de décisions à un examinateur externe à une ou à deux reprises entre les examens formels, faits tous les cinq ans.

Recommandation n° 10

- L'OSBI doit préparer un plan stratégique qui se répercutera sur le plan annuel et sur l'entente de rendement de l'ombudsman, laquelle contiendra divers IRC.

- L'OSBI doit publier un tableau dans son rapport annuel résumant les flux de travail.
- L'OSBI doit communiquer de l'information sur des règlements non pécuniaires.
- L'OSBI doit donner la possibilité aux consommateurs de formuler une plainte concernant ses services et utiliser son site Web pour communiquer les étapes à suivre.

Recommandation n° 12

- L'OSBI doit suspendre un dossier uniquement s'il y a une entente entre les deux parties concernées et il doit consigner les délais d'exécution, y compris les retards, à des fins externes.

Recommandation n° 13

- L'OSBI doit remettre les formulaires de consentement en même temps que les formulaires de plainte.
- L'OSBI doit effectuer le suivi des plaintes qui ne relèvent pas de son mandat à l'étape de demande de renseignements, et les signaler.
- L'OSBI doit indiquer officiellement la méthode utilisée pour résoudre les demandes.
- Les agents, assistance aux consommateurs doivent recueillir davantage de renseignements auprès des personnes qui présentent la demande initiale, y compris le nom de la firme, le produit et les préoccupations.
- Les agents, assistance aux consommateurs doivent savoir reconnaître les problèmes systémiques potentiels.
- L'OSBI doit mettre en place un service de conseils rapide pour les firmes participantes.

Recommandation n° 15

- L'OSBI doit recommencer à présenter des recommandations écrites anticipées lorsqu'il est pertinent de le faire.
- L'OSBI doit étoffer les lettres de règlement, le cas échéant, et y inclure la justification du montant final du règlement
- L'OSBI doit produire un bref guide sur le fonctionnement du processus de négociation de règlements à l'intention des firmes et des consommateurs.

Recommandations visant la valeur ajoutée et la sensibilisation

Recommandation n° 17

- L'OSBI doit présenter des comptes rendus sur les dossiers lors des rencontres du personnel d'enquête afin de permettre à tous les membres du personnel de partager les connaissances acquises dans le cadre de chaque dossier.
- L'OSBI doit intégrer à son sondage à l'intention des firmes participantes des questions qui lui permettraient de savoir si les firmes estiment qu'il possède une connaissance suffisante de l'industrie pour être en mesure de régler équitablement les plaintes et si elles considèrent qu'il est accessible et ouvert aux commentaires.
- L'OSBI doit sonder les firmes participantes pour connaître leur intérêt à suivre des séances de formation sur le règlement de différends et sur les approches de l'OSBI à l'égard des différents types de dossiers.

Recommandation n° 18

- L'OSBI doit mettre au point une stratégie de prévention qui définit la façon dont il aidera les consommateurs et les firmes à éviter et à réduire les plaintes.
- L'OSBI doit obtenir des données démographiques auprès d'un plus grand éventail de plaignants.
- L'OSBI doit ajouter des questions ouvertes aux sondages à l'intention des clients afin de recueillir des commentaires qualitatifs.
- Au fil du temps, l'OSBI doit concevoir une gamme de services et de produits à valeur ajoutée pour les firmes et les consommateurs.

Recommandation n° 19

- L'OSBI doit publier des données et des tendances statistiques sur son site Web au moins tous les semestres s'il est impossible de le faire trimestriellement.

Annexe 1 : Mandat de l'examen indépendant



OMBUDSMAN

for Banking Services and Investments | des Services Bancaires et d'Investissement

L'évaluateur établira un rapport sur les points suivants : (A) si l'OSBI remplit ses obligations décrites dans le protocole d'entente qu'il a conclu avec les membres participants des ACVM; et (B) si des changements opérationnels, budgétaires ou de procédure seraient souhaitables au sein de l'OSBI pour améliorer son exécution des dispositions du protocole d'entente.

L'évaluateur analysera les activités et les procédures applicables à la gestion des plaintes liées aux investissements dans lesquelles des firmes participantes sont impliquées, firmes dont l'organisme de réglementation concerné est un membre participant des ACVM, de l'OCRCVM ou de l'ACCFM. Il évaluera de plus l'efficacité de la résolution des plaintes.

L'évaluateur analysera les dossiers qui concernent les plaintes liées aux placements et qui ont été clos depuis le 1^{er} janvier 2014 (la « période d'examen »). Durant la période d'examen, les dossiers d'enquête de l'OSBI ont été étudiés dans deux catégories : ceux qui avaient pris du retard avant le 1^{er} novembre 2013 (les « dossiers en retard ») et les dossiers actuels, reçus après le 1^{er} novembre 2013 (les « dossiers actuels »). L'évaluateur tiendra compte des dossiers clos durant la période d'examen, y compris les dossiers en retard, mais se concentrera plus particulièrement sur les dossiers actuels clos durant cette période. L'évaluateur veillera à ce que les dossiers compris dans son échantillon à examiner incluent des dossiers aux caractéristiques suivantes : hors mandat par suite d'une enquête, aucune indemnisation recommandée, faible règlement et refus de recommandation, entraînant une publication.

Outre l'examen des dossiers, l'examineur organisera des entrevues avec des intervenants clés, dont des firmes participantes, des plaignants, des groupes de consommateurs et d'investisseurs, des organismes de réglementation et des employés de l'OSBI. Ces entrevues pourront être tenues en personne, par écrit ou par téléphone; elles pourront faire appel à des sondages.

Aux fins de l'évaluation, l'évaluateur aura accès, dans une mesure raisonnable, à des renseignements, à des réunions, à des communications et au personnel de l'OSBI. L'OSBI s'efforcera de faciliter et de coordonner l'accès aux anciens membres du personnel. L'accès aux documents et aux membres du personnel doit s'inscrire dans le cadre de la période d'examen.

A. Obligations en vertu du protocole d'entente

En ce qui concerne la condition (A) énoncée ci-dessus, le rapport de l'évaluateur devra inclure des analyses et des conclusions relatives aux normes suivantes, qui sont définies à l'article 2 du protocole d'entente :

- a) Gouvernance – La structure de gouvernance de l'OSBI doit pouvoir assurer une représentation équitable et significative des divers intervenants au sein de son conseil

d'administration et de ses comités, promouvoir la reddition de comptes par l'ombudsman et donner à l'OSBI les moyens de gérer les conflits d'intérêts.

- b) Indépendance et équité – L'OSBI a l'obligation de fournir des services neutres et objectifs de règlement des différends. Ces services sont indépendants du secteur du commerce des valeurs mobilières et se fondent sur une norme qui est équitable à la fois pour les firmes inscrites et pour les investisseurs, dans le cadre des circonstances de chaque plainte. Afin de déterminer le caractère équitable, l'OSBI doit prendre en compte les principes généraux d'une saine pratique dans le milieu des services financiers et des affaires, la loi, les politiques et les directives des organismes de réglementation, les normes des organismes professionnels et tout code de procédure ou de déontologie pertinents.
- c) Procédures d'exécution des fonctions de manière opportune et équitable – L'OSBI doit maintenir sa capacité à régler des différends dans les délais voulus et à traiter les plaintes sans retard déraisonnable. Il doit en outre mettre en place des procédures qui soient manifestement équitables pour les deux parties.
- d) Frais et coûts – L'OSBI doit fixer les frais et les coûts à l'ensemble de ses membres de façon équitable, transparente et appropriée.
- e) Ressources – L'OSBI doit disposer de ressources suffisantes pour exercer ses fonctions et pour traiter chaque plainte de façon approfondie et compétente.
- f) Accessibilité – L'OSBI doit faire connaître ses services et veiller à ce que les investisseurs aient des moyens pratiques et évidents d'accéder aux services. Il doit de surcroît fournir gratuitement ces services aux investisseurs qui déposent une plainte.
- g) Systèmes et contrôles – L'OSBI doit disposer de contrôles internes efficaces et adéquats pour assurer la confidentialité, l'intégrité et la qualité de ses processus d'enquête et de règlement des différends.
- h) Méthodes de base – Les processus de développement des méthodes de base de règlement des différends de l'OSBI doivent être appropriés et transparents.
- i) Communication de renseignements – L'OSBI doit communiquer et collaborer avec les membres des ACVM, par l'intermédiaire des représentants désignés de ces ACVM, pour assurer une surveillance efficace dans le cadre du présent protocole d'entente.
- j) Transparence – L'OSBI est tenu de tenir des consultations publiques sur les modifications importantes apportées à ses activités ou à ses services, ainsi qu'à son mandat ou à ses règlements administratifs.

B. Efficacité opérationnelle

En ce qui concerne la condition (B) énoncée ci-dessus, le rapport de l'évaluateur devra inclure des analyses et des conclusions comprenant les éléments suivants :

- a) Un rapport détaillant les progrès réalisés quant à la mise en œuvre des recommandations formulées dans le cadre des précédents examens indépendants.

- b) Un exercice de référence de haut niveau qui comparera l'OSBI à d'autres programmes d'ombudsman du secteur financier ou d'un équivalent, dans un territoire international comparable.
- c) Une évaluation de haut niveau des activités de l'OSBI, avec référence à son mandat, ses politiques et procédures internes, son énoncé d'équité et ses méthodes de calcul des pertes. Une évaluation détaillée des méthodes de calcul des pertes adoptées par l'OSBI n'est pas requise.
- d) Une analyse de la gouvernance de l'OSBI, qui prêtera particulièrement attention à la représentation des intervenants au sein du conseil d'administration de l'OSBI.
- e) Une analyse des raisons pour lesquelles des règlements inférieurs aux montants recommandés par l'OSBI ont été effectués.

Livrables

L'évaluateur soumettra son rapport définitif à l'OSBI et effectuera des présentations distinctes à la haute direction de l'OSBI, à son conseil d'administration et dans une réunion conjointe du conseil d'administration de l'OSBI et du comité mixte des autorités de réglementation.

Échéance

À intervalles réguliers, l'évaluateur informera l'OSBI de ses progrès; il divulguera en outre sans délai toute question importante qui pourrait entraver sa capacité d'exécution efficace de son évaluation indépendante. Un calendrier détaillé du projet sera soumis à l'OSBI par l'évaluateur, pour examen et approbation.

La présentation finale au conseil d'administration de l'OSBI et au comité mixte des autorités de réglementation aura lieu lors de la réunion de mai 2016. Le travail relatif à l'examen pourrait commencer à la fin de 2015 ou au début de 2016.

Annexe 2 : Références

1. Australian Credit and Investment Ombudsman Scheme, 2015. Rapport annuel. <http://www.cio.org.au/publications/annual-report-on-operations/>
2. Australian Securities and Investments Commission, *Regulatory Guide 139: Approval and oversight of external dispute resolution schemes*, 2013. <http://download.asic.gov.au/media/1240742/rg139-published-13-june-2013.pdf>
3. Banking Ombudsman Scheme, 2015. Rapport annuel. Wellington, Nouvelle-Zélande. https://bankomb.org.nz/ckeditor_assets/attachments/291/annual_report_2014-15.pdf
4. Ministère du Trésor (Australie), 2015. *Key Practices for Industry-based Customer Dispute Resolution*. Canberra : Commonwealth d'Australie. http://www.treasury.gov.au/~media/Treasury/Publications%20and%20Media/Publications/2015/key%20pract%20ind%20cust%20dispute%20reso/Documents/PDF/key_pract_ind_cust_dispute_resol.ashx
5. Commission européenne, 2013. *Directive 2013/11/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation et modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004 et la directive 2009/22/CE*. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:165:0063:0079:FR:PDF>
6. Financial Ombudsman Service, 2015. *Examen annuel*. Melbourne, Australie. <https://www.fos.org.au/publications/annual-review/>
7. Financial Ombudsman Service, 2015. Rapport annuel. Londres, Royaume-Uni. <http://financial-ombudsman.org.uk/publications/ar15/index.html>
8. Financial Services Complaints Ltd., 2015. Rapport annuel. Wellington, Nouvelle-Zélande. <https://www.fscl.org.nz/2015-annual-report>
9. Gill, C., Williams, J., Brennan, C. et O'Brien, N., 2013. *The future of Ombudsman schemes: drivers for change and strategic responses*. Édimbourg : université Queen Margaret. <http://eresearch.qmu.ac.uk/3251/>
10. The Insurance & Savings Ombudsman Scheme Inc., 2015. Rapport annuel. Wellington, Nouvelle-Zélande. <http://www.iombudsman.org.nz/assets/Uploads/ISO-2015-Annual-Report.pdf>
11. International Network of Financial Services Ombudsman Schemes, 2014. *Effective Approaches to Fundamental Principles*. <http://www.networkfso.org/independence.html>
12. Ministry of Business, Innovation and Employment, (sans date). *Guidelines for applying to become an approved dispute resolution scheme (aux termes de la Financial Service Providers [Registration and Dispute Resolution] Act 2008)*. Wellington, Nouvelle-Zélande. <http://www.consumerprotection.govt.nz/for-business/compliance/selling-credit-or-consumer-loans/financial-dispute-resolution/guidelines-dispute-resolution-scheme>
13. Ombudsman Association, 2007. *BIOA Guide to the principles of good complaint handling*, 2007. <http://www.ombudsmanassociation.org/docs/BIOAGoodComplaintHandling.pdf>
14. Ombudsman Association, (sans date). *Principal features of an ombudsman scheme*. <http://www.ombudsmanassociation.org/about-principle-features-of-an-ombudsman-scheme.php>

15. The Navigator Company, 2011. *Évaluation indépendante de l'Ombudsman des services bancaires et d'investissement*. <https://www.obsi.ca/fr/resource-room/reference-documents/independent-review>
16. Thomas, D. et Frizon, F., 2012. *Fundamentals for a financial ombudsman: A practical guide based on experience in western Europe*. La Banque mondiale.
http://siteresources.worldbank.org/EXTFINANCIALSECTOR/Resources/Finacial_Ombudsmen_Vol1_Fundamentals.pdf

Annexe 3 : Participants à l'examen

En plus de l'ombudsman, de la direction et du personnel de l'Ombudsman des services bancaires et d'investissement (OSBI), les personnes ou les organisations ci-dessous ont également participé à l'examen.

| | |
|--|--|
| Organismes de réglementation | Autorités canadiennes en valeurs mobilières Comité mixte des autorités de réglementation Commission des valeurs mobilières de l'Ontario British Columbia Securities Commission Alberta Securities Commission Autorité des marchés financiers |
| Organismes d'autoréglementation | Organisme canadien de réglementation du commerce des valeurs mobilières Association canadienne des courtiers de fonds mutuels |
| Organisations de l'industrie | Association canadienne du commerce des valeurs mobilières Institut des fonds d'investissement du Canada Association des gestionnaires de portefeuilles du Canada Association canadienne des courtiers en REÉÉ Fédération des courtiers en fonds mutuels |
| Groupes de défense des consommateurs et des investisseurs | Fondation canadienne pour l'avancement des droits des investisseurs (FAIR Canada) Neil Gross (FAIR Canada) Association pour la protection des petits investisseurs Andrew Teasdale (Association pour la protection des petits investisseurs) Commission des valeurs mobilières de l'Ontario, Groupe consultatif des investisseurs Ursula Menke (Groupe consultatif des investisseurs) Ken Kivenko, Kenmar Associates |
| Firmes | Canaccord Groupe Investors |
| Bureaux d'ombudsman interne | CIBC RBC Scotia TD BMO |
| Plaignants ou intervenants privés | Confidentiels (7) Art Ross B. Kennedy Larry Elford Peter Whitehouse D. McFadden M ^{me} Porter David Fieldstone Harold Blanes et Alan Blanes Harold Geller Mildred Jagdeo |

| | |
|---|---|
| Membres du Conseil (au moment de l'examen) | Fernand Bélisle (président) Adrian Burns Louise Martel Ian Lightstone Angela Ferrante Steve Gaskin Janis Riven Scott Stennett Kevin Regan |
| Conseil consultatif des consommateurs et des investisseurs de l'OSBI | Julia Dublin (présidente) Membres du Conseil consultatif des consommateurs et des investisseurs |
| Anciens membres du personnel | Douglas Melville (Ombudsman de l'OSBI) Tyler Fleming (directeur, Bureau des investisseurs, Commission des valeurs mobilières de l'Ontario) |
| Autres | Phil Khoury (examineur indépendant en 2007 et en 2011) |

Annexe 4 : Extraits du document *Principal Features of an Ombudsman Scheme* de l'Ombudsman Association

[Traduction]

Les ombudsmans offrent leurs services gratuitement, ce qui permet aux personnes qui n'ont pas les moyens de porter plainte devant les tribunaux de faire appel à eux.

Ils s'engagent à obtenir réparation pour la personne, mais également, lorsqu'ils constatent des manquements systémiques, à demander aux organismes qui relèvent de leur compétence à modifier leurs façons de faire, à la fois individuellement et collectivement.

Généralement, ils peuvent entreprendre une seule enquête pour plusieurs plaintes portant sur le même sujet, ce qui permet d'éliminer les chevauchements et les coûts excessifs.

Ils sont des arbitres neutres, et non des défenseurs ou des « champions des consommateurs ».

Normalement, ils demandent à l'organisme concerné et au plaignant d'essayer de régler les plaintes avant d'amorcer une enquête.

Si cela est possible et souhaitable, ils cherchent en général à résoudre les différends sans avoir recours à des enquêtes officielles.

Lorsqu'ils constatent une injustice, ils s'efforcent de la corriger.

Dans le secteur privé, les ombudsmans ont généralement le pouvoir de faire des recommandations exécutoires aux organismes qui relèvent de leur compétence, à moins qu'elles aient été contestées avec succès devant les tribunaux. Les coûts de leurs services sont normalement couverts par les organismes qui relèvent de leur compétence. La majorité des coûts sont fixés par la loi ou en résultent, et l'industrie ou le secteur pertinent est obligé de participer au programme.

Généralement, les principales caractéristiques d'un programme d'ombudsman sont les suivantes :

Les programmes d'ombudsman résolvent les plaintes. Ils ne sont pas des organismes de réglementation, et ce, même si certaines de leurs décisions peuvent être considérées comme des précédents et avoir d'importantes répercussions.

Le modèle d'ombudsman est utilisé pour résoudre des plaintes déposées par un simple citoyen ou consommateur contre un organisme public ou une entreprise commerciale.

Les procédures du programme d'ombudsman sont conçues pour atténuer les disparités entre les ressources et l'expertise auxquelles a accès le citoyen ou le consommateur et celles dont dispose l'organisme ou l'entreprise.

L'accès aux programmes d'ombudsman est gratuit pour les citoyens et les consommateurs, et ceux-ci ne risquent pas d'être assujettis à une ordonnance pour les dépens. Les programmes d'ombudsman traitent les demandes et les plaintes parce que le traitement d'une demande peut prévenir le dépôt d'une plainte (p. ex., en réglant un malentendu).

Le citoyen ou le consommateur adresse d'abord sa plainte à l'organisme ou à l'entreprise, puis fait appel au programme d'ombudsman s'il n'est pas satisfait de la réponse de l'organisme ou de l'entreprise (ou s'il ne reçoit pas de réponse dans un délai raisonnable).

Lors du traitement des plaintes, les programmes d'ombudsman cherchent à régler les différends de façon équitable le plus tôt possible plutôt que de travailler en vue d'une présumée audience future.

Les programmes d'ombudsman utilisent des procédures souples et informelles, comme la résolution de dossiers par la médiation, et des recommandations ou des décisions, au besoin.

Les programmes d'ombudsman ne se fient pas uniquement aux éléments de preuve fournis par les parties. Ils enquêtent activement sur les dossiers en faisant appel à l'expertise de spécialistes et en demandant l'information dont ils ont besoin.

Ainsi, le résultat ne dépend pas de la qualité ou de la façon dont les parties présentent leur cas, et aucune représentation par des avocats (ou d'autres personnes) n'est nécessaire.

Les recommandations et les décisions du programme d'ombudsman se fondent sur ce qui est équitable dans les circonstances, en tenant compte des pratiques exemplaires ainsi que de la loi.

Les programmes d'ombudsman communiquent les leçons apprises des dossiers qu'ils ont gérés, de sorte que les intervenants (y compris le gouvernement et les organismes de réglementation) disposent des renseignements nécessaires pour s'améliorer.

Étant donné qu'un processus souple et informel est utilisé et qu'aucune représentation n'est nécessaire, les coûts d'un dossier d'ombudsman moyen sont beaucoup moins élevés que ceux d'un dossier équivalent présenté devant un tribunal ou une cour de justice.

Annexe 5 : Progrès réalisés par rapport à l'examen indépendant de 2011

Recommandations stratégiques

| Recommandation | État |
|---|---|
| <p>Recommandation n° 1. Solliciter l'appui des organismes de réglementation et l'acceptation de l'industrie concernant le cadre de base de la méthode de calcul des pertes de l'Ombudsman des services bancaires et d'investissement (OSBI).</p> | <p>La mise en œuvre a été achevée. Des consultations ont été menées auprès des intervenants en novembre 2012. Les consultations comprenaient la publication de deux documents de consultation, la participation à un groupe de travail sur l'industrie, la sollicitation de l'opinion d'experts en évaluation des pertes et en droit, la tenue de trois séances d'information (une pour le public, une autre pour l'Organisme canadien de réglementation du commerce des valeurs mobilières et une dernière pour l'Association canadienne des courtiers de fonds mutuels) et des consultations auprès des organismes de réglementation des valeurs mobilières, des participants de l'industrie et des représentants des investisseurs, de même que du Conseil consultatif des consommateurs et des investisseurs indépendant de l'OSBI. Même si les organismes de réglementation n'ont pas approuvé officiellement la méthode de calcul des pertes de l'OSBI, ils n'ont émis aucune objection. Le conseil d'administration de l'OSBI a présenté sa décision découlant des consultations en novembre 2012.</p> |
| <p>Recommandation n° 2. Établir un comité consultatif permanent composé de représentants de l'industrie et des organismes de réglementation auquel l'OSBI pourra acheminer les questions techniques qui prêtent à controverse (c.-à-d. uniquement les questions de principe et non pas les plaintes individuelles), comme des éléments du calcul des pertes.</p> | <p>La mise en œuvre est incomplète. Des discussions ponctuelles ont cependant lieu avec les organismes d'autorégulation, au besoin (p. ex., les cas du courtier A et du courtier B, et les calculs des pertes).</p> |
| <p>Recommandation n° 3. Obtenir l'accord du gouvernement et des organismes de réglementation concernant l'adhésion obligatoire de toutes les banques et firmes de placement à l'OSBI.</p> | |
| <p>Recommandation n° 4. Obtenir l'aval réglementaire et le consentement de l'industrie concernant le pouvoir exécutoire de l'Ombudsman sur les décisions relatives aux firmes participantes.</p> | <p>La mise en œuvre est incomplète. L'élaboration de la stratégie doit commencer durant l'exercice 2016.</p> |
| <p>Recommandation n° 5. Établir un mécanisme d'appel restreint concernant les décisions de l'Ombudsman.</p> | <p>La mise en œuvre est incomplète. La Navigator Company envisageait un processus d'appel par les tiers au moyen d'un conseil tripartite généralement composé d'un président indépendant légalement</p> |

compétent, d'un représentant de l'industrie averti et d'un défenseur des consommateurs et des investisseurs qui possède les compétences appropriées, comme le conseil du Financial Ombudsman Service de l'Australie, ou le modèle d'un seul ombudsman responsable des appels qui possède des qualifications suffisantes.

Cependant, en ce qui a trait aux appels, nous devrions tenir compte que, à la fin du mois d'octobre 2011, l'OSBI a reçu une lettre des Autorités canadiennes en valeurs mobilières, de l'Organisme canadien de réglementation du commerce des valeurs mobilières et de l'Association canadienne des courtiers de fonds mutuels concernant le règlement de 21 différends considérés dans une impasse en date de la lettre (plusieurs de ces différends ont été réglés depuis).

À la demande des autorités de réglementation, l'OSBI a ciblé une méthode ponctuelle d'examen indépendant de ces dossiers en vue de favoriser leur règlement. En 2012, les firmes se sont vu offrir la possibilité de recourir, à leurs frais, aux services d'anciens commissaires d'expérience et dignes de confiance de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario afin d'obtenir leur évaluation indépendante des dossiers en question, en fonction des normes conformes au mandat de l'OSBI. Si l'OSBI avait manqué d'objectivité ou qu'il avait injustement considéré les faits du dossier ou les conclusions de l'enquête, l'examineur l'indiquerait alors dans son rapport à cet égard. Une seule firme a répondu à cette offre d'évaluation indépendante. Au bout du compte, l'examineur a confirmé les conclusions et la recommandation de l'OSBI, et la firme a accepté de payer le montant total de la recommandation, soit 228 000 \$. Plusieurs des dossiers qui n'avaient pas progressé ont été résolus sans examen indépendant. L'OSBI a publié le reste.

Aucun autre effort n'a été déployé pour le processus d'appel par les tiers depuis la conclusion des dossiers qui n'avaient pas progressé.

Recommandation n° 6. Le conseil d'administration de l'OSBI doit être restructuré de manière à ce qu'il comprenne un président indépendant et un représentant des consommateurs et à ce que la totalité des administrateurs participent à toutes les décisions.

La mise en œuvre a été achevée. La réforme de la gouvernance a été entreprise et a été achevée en 2012.

Recommandation n° 7. L'OSBI doit établir un processus de surveillance réglementaire du financement et du budget annuels.

La mise en œuvre a été achevée. La surveillance est effectuée par le comité mixte des autorités de réglementation conformément au protocole d'entente. L'Agence de la consommation en matière financière du Canada exige de l'OSBI qu'il affiche publiquement les renseignements sur ses sources de financement pour ses fonctions et ses activités en tant qu'organisme externe de traitement des plaintes.

Recommandation n° 8. L'OSBI doit viser l'amélioration de son efficacité, en faisant en sorte que l'efficacité fasse partie de son rapport annuel, et en fournissant une mise à jour annuelle des initiatives visant à améliorer le coût-efficacité et à gagner du temps.

La mise en œuvre a été achevée. L'efficacité est un thème récurrent dans toutes les politiques ainsi que dans l'élaboration et l'examen des procédures. Les exemples récents en cours comprennent le renouvellement du processus d'enquête, l'élaboration du modèle de rapport d'enquête et le renouvellement du processus de demande de dossier des firmes.

Se reporter également au rapport sur l'amélioration du processus de 2014 du Carly Rian Group. Bon nombre des recommandations qui y figurent ont été adoptées ou sont en cours d'élaboration et de mise en œuvre.

Recommandations visant une amélioration continue

Recommandation n° 9. La réforme proposée du conseil d'administration de l'OSBI doit être une occasion d'indiquer clairement à tous les groupes d'intervenants que même si les administrateurs de l'OSBI devraient communiquer les connaissances qu'ils ont acquises sur leurs groupes constitutifs au conseil d'administration, ils ne sont plus les défenseurs d'un groupe externe lorsqu'ils siègent au conseil et ils sont tenus d'agir à titre de fiduciaires dans l'intérêt de l'OSBI.

La mise en œuvre a été achevée. Consulter la réforme de la gouvernance.

Recommandation n° 10. La direction et le conseil d'administration de l'OSBI doivent établir un modèle de charge de travail qui pourra être utilisé pour gérer de façon réaliste les niveaux de financement budgétisés – et qui permettra de passer à un niveau de financement inférieur ou supérieur au besoin. Ce modèle doit être utilisé dans les présentations annuelles sur la pertinence du financement effectuées devant le Comité de règlement des différends (ou un comité semblable) du Forum conjoint des autorités de réglementation (voir la Recommandation n° 6).

La mise en œuvre est incomplète. L'élaboration de la stratégie est en cours.

Recommandation n° 11. L'OSBI, dans le cadre de ses processus d'examen continu du Manuel des pratiques et procédures, des modèles et du matériel de formation à l'intention des membres du personnel, doit s'employer à déployer tous les efforts nécessaires pour éviter de donner l'impression qu'il effectue une « évaluation a posteriori » injuste des plaintes. La procédure peut comprendre un ensemble de paragraphes uniformes qui seront communiqués au début d'une enquête portant sur des actes commis il y a très longtemps.

La mise en œuvre a été achevée. Les politiques de l'OSBI tiennent compte des politiques, des pratiques et des normes commerciales, ainsi que des règles et des réglementations de la firme en vigueur au moment où les questions sont prises en considération pour l'évaluation de chaque plainte.

Recommandation n° 12. L'OSBI doit modifier son mandat afin de restreindre l'âge des plaintes sur lesquelles il est prêt à enquêter à six ans à partir du moment où le consommateur a ou devrait avoir pris connaissance des événements qui sont à l'origine de la plainte.

La mise en œuvre a été achevée. En décembre 2013, les mandats ont été mis à jour pour inclure un délai de prescription de six ans.

Recommandation n° 13. L'OSBI doit perfectionner ses procédures et ses modèles afin de garantir qu'il s'assure, le cas échéant, que la pratique et la procédure d'une firme donnée respectent les normes de base de la loi, les codes pertinents ainsi que les principes d'équité raisonnable, et que les résultats de son évaluation sont consignés au dossier.

La mise en œuvre a été achevée. Les politiques et les procédures de l'OSBI précisent que les règles et les réglementations doivent être prises en considération conjointement avec la politique et la procédure, les codes, les normes et les bonnes pratiques commerciales, ainsi qu'avec l'équité globale de la firme. Les facteurs pris en compte sont consignés dans les documents de travail sur l'enquête et dans les rapports, au besoin.

Recommandation n° 14. Si le personnel de l'OSBI discute de l'offre d'une firme participante avec un plaignant, la nature de la discussion doit être consignée dans un dossier, ainsi que tout conseil donné et, si elles sont connues, les raisons de l'acceptation ou du refus de l'offre par le consommateur.

La mise en œuvre a été achevée. Les mesures de suivi et les autres notes aux dossiers relatives à i-Sight sont conservées pour refléter les conversations avec les clients.

Recommandations renouvelées

Recommandation n° 15. L'OSBI doit rencontrer les firmes participantes qui ont un bureau d'ombudsman interne pour discuter du 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.

La mise en œuvre est incomplète.

Recommandation n° 16. L'OSBI doit publier progressivement sur son site Web des rapports d'enquête dépersonnalisés qui serviront de ressource aux intervenants.

La mise en œuvre a été partiellement achevée. Les études de cas du rapport annuel ont été publiées dans le rapport et des cas précis ont été affichés dans la section « Études de cas » du site Web. Cependant, ces publications n'ont pas été régulières.

Recommandation n° 17. L'OSBI doit modifier son système informatisé de gestion des dossiers de plainte i-Sight 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 mise en œuvre a été achevée. L'outil de création de rapports Yellowfin a amélioré la souplesse de la production de rapports d'i-Sight. La fonction d'établissement de rapports du SGC devrait être solide.

Annexe 6 : Examineurs indépendants

Deborah Battell était la principale examinatrice indépendante.

De 2009 à 2015, Deborah a assumé les fonctions d'ombudsman des services bancaires de la Nouvelle-Zélande. Auparavant, elle a été responsable de la réglementation au sein de la commission du commerce de Nouvelle-Zélande, d'abord à titre de directrice des pratiques commerciales équitables, puis de directrice de la concurrence. Deborah a également travaillé durant six ans pour KPMG en tant que conseillère en gestion stratégique, plus particulièrement dans le domaine des évaluations et examens indépendants.

Deborah est titulaire d'une maîtrise en administration des affaires de l'université Victoria de Wellington, ainsi que d'un baccalauréat ès arts. Elle a suivi une formation de médiatrice donnée par Lawyers Engaged in Alternative Dispute Resolution, en Australie, et elle est membre de l'Institute of Directors de la Nouvelle-Zélande.

Dans le cadre de ses fonctions à titre d'ombudsman des services bancaires, Deborah a modernisé le fonctionnement du programme et a augmenté son impact tout en traitant un afflux important de dossiers (liste d'attente de 521 dossiers à son maximum et augmentation de 225 % des dossiers nécessitant une enquête). Durant cette période, le programme a résolu plus de 700 dossiers liés aux investissements et a élaboré des lignes directrices techniques connexes. Il a également commandé deux examens, d'abord par Chapman Tripp (cabinet d'avocats), puis par Cameron Ralph.

En tant que membre de l'International Network of Financial Services Ombudsmen Schemes et membre exécutif de l'Australia New Zealand Ombudsman Association, Deborah a acquis de solides connaissances des programmes d'ombudsman modernes, de la résolution de différends et du secteur des services financiers. Elle a également participé à des études internationales sur les programmes d'ombudsman réalisées par l'université Queen Margaret à Édimbourg.

Deborah a donné des conférences et a publié des articles au sujet de l'examen organisationnel et de la pratique en matière de services d'ombudsman. Pendant qu'elle occupait des fonctions de conseillère, elle a étudié les évaluations au ministère fédéral des Finances de l'Australie.

Deborah a évalué l'efficacité de plus de 20 organisations, y compris des organisations financées par les deniers publics pour lesquelles l'objectif principal consistait à déterminer si les bailleurs de fonds obtenaient un bon rapport qualité-prix et s'ils pouvaient avoir confiance en la gouvernance et en la direction des organisations. Depuis qu'elle a quitté son rôle d'ombudsman des services bancaires, elle a entrepris un examen stratégique de la gouvernance de la Financial Services Federation de la Nouvelle-Zélande, elle a conseillé le ministère des Finances de Doha sur les mesures efficaces de protection des consommateurs à titre de membre d'une équipe internationale dirigée par Strategy&, et elle a conseillé un ministère sur la façon d'améliorer les processus de traitement des plaintes.

Nikki Pender a également contribué à l'évaluation.

Nikki est titulaire d'un baccalauréat en droit de l'université Victoria de Wellington et d'une maîtrise en droit administratif et politique administrative de l'université de Sydney. Elle a également achevé les épreuves écrites en vue d'obtenir un diplôme d'enseignement supérieur en finances de l'école de commerce de l'université Victoria de Wellington.

Nikki est avocate depuis 1989, et elle a exercé son métier tant en Nouvelle-Zélande qu'en Australie. Elle est spécialiste principale de litiges en droit public et possède une expérience des procédures juridictionnelle et inquisitoire.

Nikki a exercé les fonctions de procureur de la Couronne. Elle a exercé son rôle pour des organismes de réglementation en Nouvelle-Zélande et en Australie, et elle a conseillé des entreprises clientes sur leurs interactions avec les gouvernements. Elle a également conseillé des clients devant gérer des demandes de renseignements et des plaintes relatives à la réglementation. Nikki a siégé dans des organismes disciplinaires professionnels et des organes de réclamation : elle a été membre d'un comité des normes pour la New Zealand Law Society, commissaire de code pour Wellington Cricket, conseillère pour l'International Education Appeal Authority et membre de l'International Education Review Panel de la Nouvelle-Zélande.

Stephen Franks a formulé des commentaires et des conseils.

Stephen est un avocat éminent, spécialiste en droit des sociétés et des valeurs mobilières et en réforme du droit.

Après avoir exercé une pratique générale à ses débuts, Stephen a occupé pendant deux ans le poste d'enquêteur au sein de l'Office of the Ombudsman de la Nouvelle-Zélande (à l'époque, le seul bureau à l'extérieur de la Scandinavie). Il est entré au service du grand cabinet d'avocats Chapman Tripp en 1979, et il est devenu partenaire en 1981. Il a été président du conseil d'administration national du cabinet.

Stephen a travaillé pendant six ans au Parlement, puis il a de nouveau travaillé pour Chapman Tripp à titre de conseiller pendant quatre ans avant d'établir en juillet 2009 un cabinet d'avocats spécialisé, Franks Ogilvie (Commercial and Public Law Limited) pour se concentrer sur les rapports entre gouvernement et commerce.

Autres expériences pertinentes :

- avocat pour de nombreux importants organismes de l'industrie, dont la Trustee Companies Association, la New Zealand Stock Exchange et la Stock and Station Agents' Association (organisme pour les encanteurs), le prédécesseur de l'Institute of Finance Professionals New Zealand;
- conseiller principal lors de l'établissement en 1991 de l'organe de surveillance, de traitement des plaintes et de discipline pour les investisseurs et les sociétés cotées de la New Zealand Stock Exchange;
- membre de l'organe de supervision, de traitement des plaintes et de discipline de la New Zealand Stock Exchange pendant neuf ans, dont quatre à titre de vice-président, avant de devenir député;
- auteur principal des règles d'admission en bourse révisées (qui sont toujours en vigueur) de 1991 pour la New Zealand Stock Exchange après l'examen des prescriptions relatives aux codes et aux pratiques en matière de lois sur les valeurs mobilières et d'admission en bourse des

bourses de New York, de Sydney, de Londres et de Zurich;

- conseiller principal lors de l'établissement de la New Zealand Futures Exchange;
- en 2009, examinateur indépendant du code régissant le fonctionnement de l'Electricity and Gas Complaints Commission de la Nouvelle-Zélande;
- en 2011, examinateur indépendant du Code of Banking Practice de la New Zealand Bankers Association pour la protection des consommateurs;
- en 2014, producteur indépendant de rapports sur les rôles, la structure et le fonctionnement du New Zealand Telecommunications Forum (le principal organisme de l'industrie).

Stephen a aussi été membre de la Securities Commission, du conseil de l'Institute of Directors de Nouvelle-Zélande et du groupe d'experts sur la surveillance du marché de la New Zealand Stock Exchange. En 2009-2010, il a fait partie du groupe d'experts-conseils du ministre de l'Énergie sur la structure du marché de l'électricité.