

Les frais d'encaissement des chèques du gouvernement

RAPPORT FINAL

NOVEMBRE 2008

Disponible en ligne à www.lco-cdo.org

Available in English

ISBN: 978-0-9809738-8-4



LAW COMMISSION OF ONTARIO
COMMISSION DU DROIT DE L'ONTARIO



LAW COMMISSION OF ONTARIO
COMMISSION DU DROIT DE L'ONTARIO

Les frais d'encaissement des chèques du gouvernement

RAPPORT FINAL

NOVEMBRE 2008

Commission du droit de l'Ontario
Computer Methods Building
4850, rue Keele, porte 201
Toronto (Ontario), Canada
M3J 1P3

Tél. : (416) 650-8406

Télec. : (416) 650-8418

Adresse électronique : LawCommission@lco-cdo.org

www.lco-cdo.org

Nous sommes heureux de rendre public le rapport final de notre étude sur les frais d'encaissement des chèques du gouvernement. Le projet découle d'une proposition de Madame la juge Karen Weiler. Le Conseil des gouverneurs de la Commission du droit de l'Ontario a approuvé le projet le 19 novembre 2007 et le rapport final le 6 octobre 2008..

Un nombre beaucoup trop important de destinataires des chèques du gouvernement qui ont un faible revenu encaissent ces chèques dans des entreprises du secteur financier parallèle. Les recommandations de la Commission sur cette question visent à créer un contexte dans lequel ceux qui paient des frais pour encaisser leurs chèques du gouvernement le font par choix plutôt qu'en raison de leur incapacité d'ouvrir un compte bancaire, de l'endroit où ils résident ou de tout autre facteur indépendant de leur volonté. Ces recommandations sont donc adressées au gouvernement tout autant qu'aux agents privés de ce secteur. Le rapport a été remis aux ministères provinciaux concernés ainsi qu'aux groupes communautaires et aux autres organismes dont un des centres d'intérêt est de faciliter l'accès des destinataires des chèques du gouvernement aux fonds qui leur sont destinés.

La Commission du droit de l'Ontario (CDO) est un partenariat entre le ministère du Procureur général, la faculté de droit Osgoode Hall, les doyens des facultés de droit ontariennes, la Fondation du droit de l'Ontario et le Barreau du Haut-Canada.

La Commission est dirigée par le Conseil des gouverneurs, qui est composé de représentants des partenaires fondateurs et de membres à titre personnel. Le Conseil approuve les lignes directrices, les projets, les documents de consultation et les rapports de la Commission. L'approbation du Conseil illustre la responsabilité collective de ses membres dans la gestion et dans le déroulement des affaires de la Commission, mais elle ne signifie pas que chacun d'eux ou les organismes auxquels ils appartiennent les appuient.

La Commission a comme mission de faire des recommandations visant à rehausser la pertinence, l'efficacité et l'accessibilité de la justice, d'améliorer l'administration de la justice par le biais de l'éclaircissement et de la simplification du droit, de se pencher sur le rôle de la technologie dans l'amélioration de l'accès à la justice, de stimuler le débat critique dans le domaine juridique et, finalement, de favoriser la recherche en droit. La Commission privilégie une démarche multidisciplinaire dans ses analyses et ses recherches et propose des recommandations holistiques. Elle s'est en outre engagée à collaborer avec d'autres organismes et à consulter les groupes concernés et le grand public.

Le président du Conseil des gouverneurs,



Patrick Monahan

La directrice exécutive,



Patricia Hughes

Les personnes suivantes ont participé au projet :

PERSONNEL DE LA CDO

Lauren Bates (chef du projet)

Julie Lassonde (chercheure)

CHERCHEURS ÉTUDIANTS

Allan Mohammed (baccalauréat, Osgoode Hall)

Sahra Panjwani (baccalauréat, Osgoode Hall)

Laila Said (doctorat, Université du Maryland)

Miriam Stein (baccalauréat, Université d'Ottawa)

MEMBRES DU CONSEIL DES GOUVERNEURS

Patrick J. Monahan, président (Faculté de droit Osgoode Hall)

Christopher D. Bredt (Barreau du Haut-Canada)

Neena Gupta (Membre à titre personnel)

Marie Henein (Membre à titre personnel)

Frank Iacobucci (Fondation du droit de l'Ontario)

Russell Juriansz (Magistrature, à compter du 1^{er} juillet 2008)

Yves Le Bouthillier (Facultés de droit de l'Ontario)

James C. MacPherson (Magistrature, jusqu'au 30 juin 2008)

Murray Segal (Ministère du Procureur général)

Patricia Hughes (Membre d'office et directrice générale de la CDO)

MEMBRES DU COMITÉ CONSULTATIF SUR LA RECHERCHE

Jeffrey B. Berryman (Faculté de droit, Université de Windsor)

Jamie Cameron (Faculté de droit Osgoode Hall, Université York)

Brenda Cossman (Faculté de droit, Université de Toronto)

Sébastien Grammond (Université d'Ottawa, section de droit civil)

Kai Hildebrandt (Département d'études en communications, Université de Windsor)

Ben Hovius (Faculté de droit, Université Western Ontario)

Erik S. Knutsen (Faculté de droit, Université Queen's)

James F. Leal (Barreau du Haut-Canada)

Anne Marie Predko (Ministère du Procureur général)

J. Anthony VanDuzer (Université d'Ottawa, section de common law)

Janice H. Vauthier (Association du Barreau de l'Ontario)

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	1
I. INTRODUCTION	7
II. THÈMES ET QUESTIONS CLÉS	9
A. La réduction de la pauvreté	9
B. La réglementation des services financiers parallèles	10
C. Les rapports entre les groupes à faible revenu et le secteur des services financiers ordinaires.....	10
D. La diversité et les différences d'impact.....	11
E. Les services financiers et la nouvelle technologie	11
F. La bonne répartition des risques et des responsabilités	12
G. Un choix éclairé.....	12
H. Sommaire	13
III. LA DÉFINITION DU PROBLÈME	14
A. Le coût de l'encaissement des chèques du gouvernement en Ontario	15
1. Les banques et les caisses	15
2. Les entreprises de SFP	15
3. L'encaissement des chèques dans l'économie parallèle.....	16
B. L'impact des frais d'encaissement de chèques : les usagers des services d'encaissement de chèques et les prestataires des programmes d'aide publics.....	16
1. Les utilisateurs des services financiers parallèles.....	17
2. Impact sur les destinataires de chèques du gouvernement	18
C. La capacité financière et l'accès à l'information	21
D. Le secteur des services financiers ordinaires.....	23
1. Le contexte	24
2. L'utilisation des services financiers ordinaires : tendances et obstacles	25
E. Le secteur parallèle de l'encaissement des chèques.....	35
1. Les activités informelles d'encaissement des chèques	36
2. La <i>North West Company</i>	37
3. Le secteur formel de l'encaissement des chèques	38
4. Les « services financiers fondés sur la commodité »	39
5. Les rapports avec le secteur des prêts sur salaire	42
6. Les aspects économiques de l'encaissement des chèques	44
F. Le besoin de réforme	46

IV. LES PISTES DE RÉFORME	48
A. Examen des pistes de réforme	49
B. L'éducation des consommateurs et les connaissances financières.....	50
1. L'éducation des consommateurs comme stratégie	50
2. La prestation de programmes efficaces d'éducation des consommateurs et de formation financière	51
C. La promotion du recours aux institutions financières ordinaires.....	53
D. Le virement automatique et les cartes de prestataire	55
1. Le virement automatique.....	55
2. Les cartes de prestataire	58
E. Les ententes d'indemnisation	59
1. Les ententes d'indemnisation officielles : le gouvernement fédéral	60
2. Les ententes d'indemnisation informelles	61
3. L'utilité des ententes d'indemnisation : une évaluation	62
F. La réglementation des frais	64
1. Les textes visant l'encaissement des chèques au Canada	64
2. L'expérience américaine	68
3. L'option de la réglementation : une évaluation	69
V. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	72
A. Les mesures législatives	72
1. La réglementation du secteur de l'encaissement des chèques	72
2. L'information et l'éducation	76
3. L'accès aux pièces d'identité.....	77
B. Les mesures publiques complémentaires.....	79
1. Les ententes d'indemnisation.....	79
2. Les autres modes de versement.....	80
3. L'approche	83
4. Le suivi.....	84
VI. SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS	85
NOTES	88
ANNEXES	93
Annexe A : Consultations	93
Annexe B : Projet de loi 48.....	94
Annexe C : Mesures pertinentes prises au Canada	96
Annexe D : Emplacement des établissements financiers ordinaires et des bureaux d'encaissement de chèques à Toronto	98
Annexe E : Mesures provinciales en matière d'identification	100
Annexe F : Frais des services bancaires de base	101

RÉSUMÉ

I. Introduction

L'État verse périodiquement des fonds à des particuliers dans le cadre de tout un éventail de programmes de prestations. Lorsque ces fonds sont versés par chèque, certains utilisent des services relativement coûteux d'encaissement de chèques pour y avoir accès. La question est-elle d'intérêt public et, le cas échéant, y a-t-il des moyens de transférer ces fonds de manière plus équitable et plus efficace ?

Le présent rapport est le fruit de recherches et de consultations publiques poussées. Le projet a été lancé en mars 2008 par la publication d'un document de consultation largement diffusé. La Commission du droit de l'Ontario (CDO) a reçu 15 mémoires de personnes et d'organismes et mis sur pied des rencontres et des entrevues avec 25 organismes. Les personnes consultées représentent un grand éventail d'intervenants, dont des fournisseurs de services financiers, des universitaires, des fonctionnaires municipaux et provinciaux ainsi que des représentants de cliniques juridiques et d'organismes de défense.

II. Thèmes et questions clés

La question des frais d'encaissement des chèques semble circonscrite, mais, à y regarder de plus près, se révèle difficile à comprendre sans la prise en considération des effets d'un certain nombre de tendances sociales plus vastes et de questions de politique complexes :

La réduction de la pauvreté : Les bénéficiaires des prestations publiques ont généralement un très faible revenu. Les frais d'encaissement des chèques du gouvernement risquent donc d'avoir un impact très important sur leur situation financière. En outre, le besoin à court terme pressant de liquidités immédiates oblige parfois les personnes qui ont un budget de survie à prendre des décisions qui leur coûtent plus cher à long terme.

La réglementation du secteur des services financiers parallèles (SFP) : Alors que les institutions financières ordinaires comme les banques et les caisses font l'objet d'une réglementation et d'une surveillance étroites dans l'intérêt des consommateurs et de la province dans son ensemble, le secteur émergent des SFP, qui fournit la plus grande partie des services d'encaissement de chèques, n'est lui-même guère ni surveillé ni réglementé.

Les rapports entre les groupes à faible revenu et le secteur des services financiers ordinaires : Une proportion faible mais non négligeable de la population canadienne est sans services bancaires – c'est-à-dire qu'elle n'a pas de compte auprès d'une banque ou d'une caisse et que donc, par nécessité, les services financiers qu'elle utilise proviennent de l'économie parallèle ou du secteur des SFP. Les personnes sans services bancaires sont en grande majorité des Canadiens à faible revenu.

La diversité et les différences d'impact : Les personnes qui subissent les frais d'encaissement des chèques du gouvernement sont en majorité des femmes chefs de

famille monoparentale, des personnes handicapées, des autochtones, des nouveaux arrivants et des jeunes.

Les services financiers et la nouvelle technologie : Le secteur des services financiers continue d'être traversé par une révolution technologique rapide, particulièrement avec la généralisation des services bancaires électroniques. Cette évolution est source à la fois de possibilités et d'obstacles pour les consommateurs.

La bonne répartition des risques et des responsabilités : Le transfert de sommes de l'Administration aux particuliers par le biais d'institutions financières présente nécessairement des coûts et des risques, tout particulièrement le risque de fraude. Les divers modes de transfert de ces fonds répartiront ces coûts et ces risques entre les consommateurs, les institutions financières et l'État.

Un choix éclairé : Il est crucial de savoir, d'une part, si les bénéficiaires des prestations publiques ont un éventail d'options réelles pour avoir accès à leurs fonds et, d'autre part, s'ils ont les aptitudes et l'information nécessaires pour évaluer ces options.

III. La définition du problème

LE COÛT DE L'ENCAISSEMENT DES CHÈQUES DU GOUVERNEMENT EN ONTARIO

La plupart des gens qui reçoivent des fonds par chèque y ont accès par le biais d'un compte détenu auprès d'une banque ou d'une caisse. Moyennant un coût modique, un tel compte permet de déposer le chèque et de retirer des fonds, ou de l'encaisser immédiatement. Les fonds déposés dans le compte sont accessibles en succursale, par le biais d'un caissier, ou au moyen d'un éventail de plus en plus grand d'outils électroniques, tels que les guichets automatiques, les services bancaires par Internet ou par téléphone, ou les cartes de débit.

Toutefois, une proportion faible mais non négligeable de Canadiens (environ 7 p. 100, selon une enquête récente) passe, au moins occasionnellement, par le secteur de l'encaissement des chèques pour avoir accès aux fonds transférés par chèque. Moyennant des frais consistant habituellement en des frais fixes, majorés de frais représentant un pourcentage du montant du chèque, ces Canadiens peuvent toucher immédiatement les fonds transférés.

Les frais payés pour encaisser un chèque de cette façon sont relativement élevés si on les compare au coût d'un compte bancaire. Les plus grandes entreprises d'encaissement de chèques au Canada, *Money Mart* et *Cash Money*, demandent actuellement des frais fixes de 2,99 \$ par chèque, majorés de 2,99 p. 100 du montant du chèque. Pour un chèque de 500 \$, les frais d'encaissement sont donc de 17,94 \$.

L'IMPACT DES FRAIS D'ENCAISSEMENT DE CHÈQUES

Le gouvernement de l'Ontario émet des chèques dans le cadre d'un certain nombre de programmes d'aide sociale, dont les plus importants sont le Supplément de revenu de l'Ontario pour les familles travailleuses ayant des frais de garde d'enfants (en passe de devenir la Prestation ontarienne pour enfants), les programmes d'aide sociale que sont le

programme Ontario au travail et le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (POSPH) et le Régime de revenu annuel garanti pour les personnes âgées.

Le programme Ontario au travail compte plus de 370 000 bénéficiaires, dont environ la moitié est composée de chefs de famille monoparentale et de leurs enfants. Le POSPH compte, quant à lui, environ 330 000 bénéficiaires, soit des personnes handicapées et les membres de leur famille.

Le ministère des Services sociaux et communautaires estime que plus de trois millions de chèques par an sont émis en faveur des prestataires du programme Ontario au travail et du POSPH. On ne sait pas précisément combien de ces chèques sont encaissés moyennant des frais, mais ce nombre peut être important. Une enquête menée en mars 2008 par le conseil d'administration de district des services sociaux de Thunder Bay auprès des bénéficiaires du programme Ontario au travail qui touchent leurs prestations par chèque révèle qu'environ 40 p. 100 encaissent leur chèque moyennant des frais dans une entreprise de SFP, chez un prêteur sur gages ou dans un dépanneur.

Les prestations d'aide sociale sont peu élevées, bien inférieures au seuil de faible revenu canadien. Par exemple, un célibataire qui reçoit l'aide du programme Ontario au travail touche un maximum de 560 \$ par mois, soit 6 720 \$ par an, tandis qu'un chef de famille monoparentale ayant un enfant touche au maximum 1 180 \$ par mois (Prestation ontarienne pour enfants comprise), soit 14 160 \$ par an. L'impact sur la capacité de subvenir à ses besoins élémentaires comme l'alimentation et l'habillement est, on s'en doute, important lorsqu'on doit payer de 20 \$ à 40 \$ par mois pour encaisser un chèque de prestation d'aide sociale d'un montant aussi faible.

LE SECTEUR DES SERVICES FINANCIERS ORDINAIRES

S'il en coûte relativement plus cher d'encaisser un chèque dans des entreprises de SFP que par le biais d'un compte ouvert dans une banque ou une caisse, pourquoi les personnes à faible revenu utilisent-elles ces services ?

On estime que de 3 à 5 p. 100 des Canadiens n'ont pas de compte dans une banque ou une caisse. Les personnes à faible revenu ont beaucoup plus tendance à ne pas avoir de services bancaires que les autres Canadiens, certains estimant que 15 p. 100 d'entre elles sont sans services bancaires. Les résidents du Nord sont beaucoup plus susceptibles de ne pas avoir de services bancaires que ceux du Sud.

Les raisons sont multiples qui font que les consommateurs à faible revenu utilisent des SFP plutôt que des institutions financières ordinaires :

L'emplacement : Les collectivités éloignées du Nord sont souvent dépourvues d'établissements financiers ordinaires et les destinataires de chèques du gouvernement n'ont guère de choix pour avoir accès à leurs fonds. Certains groupes à faible revenu n'ont pas non plus un accès pratique à des établissements financiers ordinaires.

Les exigences en matière d'identification : Il faut avoir des pièces d'identité adéquates pour ouvrir un compte. Les personnes à faible revenu ont parfois de la difficulté à en obtenir pour des raisons de coût ou de complexité du processus.

Les politiques de retenue de fonds : Pour gérer le risque de fraude, les institutions financières ordinaires retiennent parfois les fonds déposés par chèque si le solde du compte n'est pas suffisant pour couvrir le chèque. Cela peut avoir pour effet de retarder l'accès aux fonds, ce qui pose un gros problème pour ceux qui ont un budget de survie.

La saisie et la compensation : Il arrive parfois que les fonds déposés dans un compte bancaire soient saisis ou fassent l'objet d'une compensation pour régler des dettes impayées. Ce risque en dissuade beaucoup de conserver un compte ou d'y déposer des fonds.

Les obstacles liés aux attitudes : Des personnes à faible revenu se plaignent du traitement défavorable ou discriminatoire que leur fait parfois subir le personnel des institutions financières ordinaires ou ont l'impression qu'elles n'ont pas leur place dans ces institutions.

Les heures d'ouverture : Pour ceux qui dépendent du service personnalisé offert par les caissiers, les heures d'ouverture peuvent avoir une incidence importante sur le choix d'un fournisseur de services financiers.

LE SECTEUR PARALLÈLE DE L'ENCAISSEMENT DES CHÈQUES

Le secteur de l'encaissement des chèques est relativement récent au Canada, et il continue d'évoluer. Les entreprises qui offrent des services d'encaissement de chèques le font habituellement dans le cadre d'un éventail de services financiers parallèles, dont les prêts sur salaire, les services de préparation de déclarations de revenus et de demandes de remboursement d'impôt et les cartes de débit prépayées. Il y aurait, en Ontario, 750 entreprises qui offrent des services formels d'encaissement de chèques.

Dans les collectivités éloignées du Nord de l'Ontario, d'où sont absents les établissements financiers ordinaires et les grandes entreprises d'encaissement de chèques, c'est le réseau des magasins *Northern* qui, outre des services de commerce de détail, offre tout un éventail de services financiers : encaissement de chèques, guichets automatiques génériques, mandats et cartes Mastercard prépayées,

Contrairement aux institutions financières ordinaires (comme les banques, les caisses et les sociétés de prêt et de fiducie), le secteur des services financiers parallèles (SFP) fait l'objet d'une réglementation et d'une surveillance minimales. C'est seulement récemment que l'on a pris des mesures pour réglementer ces entreprises en Ontario avec l'adoption, en juin 2008, du projet de loi 48, intitulé *Loi de 2008 concernant les prêts sur salaire*. Lorsqu'elle entrera en vigueur, cette loi imposera aux prêteurs sur salaire établis en Ontario un cadre de réglementation exhaustif qui établit un processus de délivrance de permis, un mécanisme de plafonnement du coût d'emprunt, un mécanisme de surveillance de la conformité et un fonds d'éducation des consommateurs.

IV. Les pistes de réforme

Les inquiétudes suscitées par les frais d'encaissement des chèques de prestations publiques ne datent pas d'hier. De nombreuses mesures ont été prises au Canada et aux États-Unis pour tenter de régler ce problème :

Interdiction : Certaines autorités législatives ont édicté des lois interdisant les frais d'encaissement des chèques du gouvernement. Ces lois s'accompagnent souvent de mesures visant à encourager l'utilisation des services financiers ordinaires pour que les bénéficiaires des prestations publiques puissent continuer d'obtenir les fonds qui leur sont destinés.

Réglementation : Certaines autorités législatives canadiennes et américaines se sont dotées de lois qui réglementent les services d'encaissement de chèques, par exemple, en plafonnant les frais exigibles.

Ententes d'indemnisation : Le gouvernement peut aussi conclure des ententes d'indemnisation avec des institutions financières ordinaires : ces dernières s'engagent à encaisser immédiatement les chèques du gouvernement sur présentation de pièces d'identité satisfaisantes et le gouvernement s'engage à les indemniser en cas de fraude.

Autres modes de paiement : Une autre option est de réduire l'importance des chèques comme moyen de transférer des fonds publics. Plusieurs autorités législatives se sont dotées de programmes encourageant les prestataires à toucher leurs fonds par virement automatique. Plus récemment, certaines ont exploré l'utilisation de cartes de prestataire.

Amélioration de l'accès aux services financiers ordinaires : On a aussi pris un certain nombre de mesures visant à généraliser le recours aux institutions financières ordinaires parmi les personnes à faible revenu, par exemple, en leur fournissant des pièces d'identité à coût modique, en favorisant la création de comptes bancaires à frais modiques ou en accroissant la capacité financière de ces consommateurs.

V. Recommandations

La Commission a étudié les options qui s'offrent à elle en matière de réforme du droit en tenant compte des facteurs suivants :

- La complexité de la question oblige à combiner des mesures visant les besoins immédiats et des mesures à long terme visant les causes sous-jacentes du problème.
- Les solutions doivent être pragmatiques et tenir compte à la fois des besoins courants de personnes qui ont un budget de survie et du fait que les institutions financières ordinaires et les entreprises de SFP ont une vocation commerciale et fournissent des services dans l'attente raisonnable de profits.
- Les solutions doivent tenir compte de la diversité des besoins des personnes à faible revenu et respecter la vie privée, la dignité et l'autonomie des prestataires de l'aide sociale.
- Les solutions doivent tenir compte de la situation qui prévaut en Ontario. Celles qui conviennent dans d'autres territoires peuvent fort bien devoir être adaptées à la situation particulière des groupes à faible revenu de la province et à la composition de son secteur des services financiers.
- Compte tenu de la complexité de la question, toute mesure de réforme du droit doit s'appuyer sur les mesures complémentaires que le gouvernement doit prendre pour offrir de nouvelles options aux prestataires de l'aide sociale, mieux les informer et accroître leur accès aux services financiers.

La Commission recommande donc les mesures suivantes. (Une liste complète de ses recommandations se trouve à la partie VI du présent rapport.)

1. L'édiction d'une loi réglementant les services d'encaissement de chèques, qui prévoirait des exigences en matière de délivrance de permis et de divulgation, un processus de fixation du plafond des frais et un mécanisme de surveillance de la conformité.
2. L'adoption de la loi visant à fournir aux Ontariens une carte-photo officielle à coût modique comme moyen d'identification en plus du permis de conduire.
3. La prise de mesures visant à éduquer les consommateurs à faible revenu sur l'encaissement des chèques et à leur donner accès à une meilleure information.
4. La conclusion d'une entente d'indemnisation entre le gouvernement de l'Ontario et les institutions financières ordinaires pour que les bénéficiaires de prestations publiques puissent encaisser leurs chèques sans frais et sans délai.
5. La mise sur pied d'un projet pilote pour étudier l'utilité des cartes de prestataire pour le versement des prestations publiques dans les collectivités éloignées dépourvues d'établissements financiers ordinaires.
6. La prise de mesures par les institutions financières ordinaires et le gouvernement pour accroître l'utilisation des services financiers ordinaires parmi les groupes marginalisés.
7. La collecte de données par le gouvernement de l'Ontario pour faire le suivi des mesures prises à l'égard des frais d'encaissement des chèques.

I. INTRODUCTION

Le présent rapport se penche sur les meilleures mesures à prendre pour faire en sorte que les bénéficiaires de fonds publics aient accès à ces fonds gratuitement ou à coût modique. Il résume les résultats des recherches indépendantes et des consultations publiques menées par la Commission du droit de l'Ontario sur la question, il décrit et analyse les principaux aspects du problème, il explore des pistes de réforme, il tire des conclusions et il fait des recommandations.

À l'issue de son projet, la Commission estime qu'il est grand temps de se pencher sur les inquiétudes soulevées par les frais d'encaissement des chèques du gouvernement. Les questions soulevées touchent à de nombreux aspects, les solutions adoptées devront être holistiques. La réforme des textes doit tenir compte des causes complexes du problème et s'appuyer sur des politiques et des mesures adjuvantes. Dans les recommandations de la Commission, on trouvera donc des propositions de modification du droit et des politiques et des programmes publics, mais également des suggestions adressées aux autres intervenants et destinées à rehausser l'efficacité de ces modifications des textes juridiques. L'objectif de la Commission est de proposer une analyse exhaustive de la façon dont la question se pose en Ontario et de faire des recommandations concrètes susceptibles d'asseoir une réforme adaptée et efficace de ce domaine du droit.

Le projet est né d'une tournée effectuée par des magistrats en 2007 dans le Nord de l'Ontario. La distribution des fonds fédéraux liés au règlement des plaintes découlant des écoles résidentielles soulevait de graves inquiétudes : les juges ont alors appris que certains avaient payé des frais exorbitants pour encaisser leurs chèques dans des entreprises d'encaissement de chèques. Lorsqu'elle a eu connaissance de ces inquiétudes, la Commission a commencé à s'intéresser au projet, qui a reçu l'approbation du Conseil des gouverneurs en novembre 2007. L'objet central du projet est d'étudier l'incidence des frais d'encaissement des chèques du gouvernement sur les Ontariens à faible revenu. Ces derniers sont susceptibles de ne pas avoir accès aux institutions financières ordinaires et des frais élevés ont une grande incidence sur leur situation financière. Les mesures prises dans ce domaine profiteront vraisemblablement aux Ontariens les plus démunis.

La question des frais d'encaissement des chèques inquiète depuis longtemps. Elle a été soulevée à l'Assemblée législative de l'Ontario dès 1984 et, en 1992, un député a déposé le projet de loi 154 (*Loi de 1992 sur l'encaissement des chèques du gouvernement*), qui aurait interdit ces frais, mais qui n'a pas abouti. Plus récemment, les questions plus vastes liées au secteur des services financiers parallèles (SFP), particulièrement les prêts sur salaire, ont relancé les recherches et le débat. À l'instar d'autres provinces, l'Ontario a récemment adopté une loi réglementant les prêts sur salaire (l'annexe B donne les points saillants de ce texte qui n'est pas encore en vigueur)¹. Par suite de ce renouveau d'intérêt envers le secteur des SFP, les questions liées à l'encaissement des chèques reviennent sur le tapis. La Colombie-Britannique et le Manitoba ont récemment proposé des mesures législatives pour réglementer les frais d'encaissement des chèques du gouvernement tandis que d'autres autorités législatives ont, par exemple, conclu des ententes d'indemnisation avec des banques et des caisses pour permettre l'encaissement immédiat et gratuit de ces chèques. (L'annexe C donne une vue d'ensemble des mesures

prises au Canada sur la question des frais d'encaissement des chèques.)

Les questions soulevées par le secteur des SFP, qui sont multiples et complexes, sortent pour la plupart du propos du présent rapport. Le projet n'a pas cherché à traiter de toutes les grandes questions de politique liées à ce secteur. Il ne s'est pas non plus penché sur les questions particulières liées aux prêts sur salaire qui ont récemment soulevé tant de débats. En fait, même si les services de prêts sur salaire et ceux d'encaissement des chèques sont souvent offerts par les mêmes entreprises, les questions et les éléments de politique publique qu'ils soulèvent sont différents sous bien des aspects, particulièrement en ce qui concerne l'encaissement des chèques du gouvernement. La confusion des deux genres de services peut être trompeuse autant qu'elle est éclairante.

La Commission a lancé son projet sur la question en mars 2008 par la publication d'un document de consultation qui résume les questions clés et les pistes de réforme. Le document de consultation a été mis en ligne sur le site Web de la Commission, puis envoyé à plus d'une centaine d'intéressés, dont des cliniques d'aide juridique, des institutions financières, des universitaires, des administrateurs de services sociaux municipaux et des organismes de défense. La Commission a reçu 15 mémoires de personnes et d'organismes et mis sur pied des rencontres et des entrevues avec 25 organismes. Elle souhaite remercier chaleureusement de leur apport précieux tous les participants à ces consultations, dont la liste figure à l'annexe A.

Le rapport comprend quatre sections :

Thèmes et questions clés : La section présente les aspects principaux du contexte et des questions de politique publique étudiées.

La définition du problème : La section décrit l'essence et l'incidence des frais d'encaissement des chèques, les caractéristiques principales du secteur et les motifs qui poussent à y avoir recours.

Les pistes de réforme : Plusieurs autorités législatives ont déjà pris des mesures dans le domaine. La section décrit ces mesures et analyse leur adaptation au contexte ontarien.

Conclusions et recommandations : La section analyse les questions liées à la réforme du secteur et expose les recommandations de la Commission à cet égard.

II. THÈMES ET QUESTIONS CLÉS

Les mesures visant les frais d'encaissement de chèques peuvent aider les plus démunis en leur permettant de profiter d'une plus grande partie de leurs prestations, en encourageant le rapprochement entre les groupes de personnes à faible revenu et les institutions financières ordinaires et en faisant en sorte que les fonds publics engagés à cette fin profitent mieux aux plus nécessiteux.

Le projet soulève une question précise et circonscrite. L'État verse périodiquement des fonds à des particuliers dans le cadre de tout un éventail de programmes de prestations. Lorsque ces fonds sont versés par chèque, certains utilisent des services relativement coûteux d'encaissement de chèques pour y avoir accès. La question est-elle d'intérêt public et, le cas échéant, y a-t-il des moyens de transférer ces fonds de manière plus équitable et plus efficace ?

L'examen de cette question relativement restreinte touche cependant à un certain nombre de questions de politique sociale assez vastes. Le propos du présent rapport n'est pas d'aborder ni de résoudre ces questions complexes, mais elles constituent un aspect essentiel du contexte qui nous occupe. La question des frais d'encaissement des chèques ne peut être comprise et analysée sans tenir compte de ces tendances et réalités plus vastes, que nous évoquerons tout au long du présent rapport.

A. La réduction de la pauvreté

Les bénéficiaires des prestations publiques sont, dans une très grande mesure, des personnes à faible revenu, tout comme les clients des services d'encaissement des chèques en général. Les assistés sociaux, en particulier, ont des revenus très faibles, bien inférieurs aux seuils de faible revenu².

Ces faibles revenus accroissent l'impact des frais exigés par les entreprises d'encaissement de chèques sur la situation financière de leurs clients. Ainsi, un assisté social qui vit avec 560 \$ par mois peut difficilement se permettre de dépenser 20 \$ pour encaisser des chèques. Des frais annuels d'encaissement de chèques de 240 \$ auront une incidence démesurée sur ce qu'il pourra consacrer à son habillement, à son alimentation et à ses autres besoins.

Les décisions que les personnes à très faible revenu prennent en matière de services financiers sont nécessairement guidées par leurs besoins immédiats. Un besoin pressant à court terme de liquidités peut forcer à prendre des décisions qui coûtent cher à plus long terme.

Le gouvernement de l'Ontario s'est engagé à combattre la pauvreté. Il a chargé un comité spécial du Conseil des ministres d'élaborer une stratégie ciblée pour réduire sa prévalence, notamment en obtenant de meilleurs résultats des programmes publics et en élaborant des partenariats efficaces entre les particuliers, les collectivités et la province³.

Les mesures visant les frais d'encaissement de chèques peuvent aider les plus démunis en leur permettant de profiter d'une plus grande partie de leurs prestations, en encourageant le rapprochement entre les groupes de personnes à faible revenu et les institutions financières ordinaires et en faisant en sorte que les fonds publics engagés à cette fin profitent mieux aux plus nécessiteux.

B. La réglementation des services financiers parallèles

Le secteur ontarien des services financiers ordinaires, qui regroupe les banques, les caisses (caisses populaires et *credit unions*) et les sociétés de prêt et de fiducie, est étendu, solide, et très surveillé et très réglementé dans l'intérêt des consommateurs et de la province dans son ensemble. Le secteur des services financiers parallèles (SFP) est relativement récent et en expansion rapide. Il offre un éventail de services destinés à combler les besoins en services financiers de consommateurs à revenu faible et moyen qui sont parfois comparativement mal desservis par les services financiers ordinaires. Jusqu'à tout récemment, il n'était guère surveillé ni réglementé, ce qui a soulevé des inquiétudes sur le plan de la protection du consommateur, compte tenu, surtout, de l'importance des services financiers pour le bien-être des consommateurs et de la vulnérabilité de ceux qui font affaire avec les entreprises de SFP.

Une tendance récente au Canada consiste à imposer des mesures de protection du consommateur et de réglementation aux services financiers parallèles, notamment les prêts sur salaire. En Ontario, le projet de loi 48, intitulé la *Loi de 2008 concernant les prêts sur salaire*, qui vient de recevoir la sanction royale et qui devrait entrer en vigueur sous peu, crée un régime de délivrance de permis, de traitement des plaintes et de surveillance de la conformité auquel sont soumis les prêteurs sur salaire, ainsi qu'un mécanisme de fixation des taux de prêt. D'autres provinces ont édicté des textes semblables.

En outre, la Colombie-Britannique, la Saskatchewan, le Manitoba et le Québec ont déposé ou adopté des textes de loi réglementant de diverses façons les services d'encaissement de chèques offerts par le secteur des SFP.

C. Les rapports entre les groupes à faible revenu et le secteur des services financiers ordinaires

Les frais d'encaissement des chèques ne peuvent se comprendre que dans le contexte plus large de l'exclusion financière des groupes à faible revenu et marginalisés et de leur accès aux services financiers ordinaires. La plupart des consommateurs ne paient pas de frais élevés pour encaisser des chèques; ils reçoivent des services à coût relativement modique par le biais des comptes qu'ils détiennent dans des banques et des caisses (l'annexe F donne un survol des frais bancaires de base).

Une proportion faible mais non négligeable de la population canadienne n'a pas de compte bancaire auprès d'une institution financière ordinaire. De 3 à 5 p. 100 pour la population générale, selon les estimations les plus répandues, elle serait beaucoup plus élevée chez les groupes à faible revenu, notamment les prestataires de l'aide sociale⁴. Ces personnes reçoivent les services financiers dont elles ont besoin de l'économie parallèle ou des entreprises de SFP et paient donc en contrepartie des frais plus élevés que la majorité.

Les rapports entre les institutions financières ordinaires et les groupes à faible revenu ont soulevé de grands débats au cours des consultations publiques menées par la Commission dans le cadre de son projet : de nombreux fournisseurs de services sociaux et organismes de défense ont souligné l'importance des mesures susceptibles d'encourager les personnes à faible revenu à utiliser les services financiers ordinaires.

D. La diversité et les différences d'impact

Les bénéficiaires des programmes d'aide publics, et les personnes à faible revenu en général, ne sont pas homogènes. L'exclusion financière et les frais d'encaissement des chèques du gouvernement auront un impact différent selon les groupes concernés. Cet impact ne peut être évalué sans tenir compte de la situation et des besoins particuliers des groupes suivants, sachant que l'on peut appartenir à plusieurs de ces groupes à la fois :

Les femmes : Près de la moitié des prestataires du programme d'aide sociale Ontario au travail sont des familles monoparentales, dont le chef est, la plupart du temps, une femme. Cette question a donc des effets importants sur ces familles, qui tendent à être les plus vulnérables et les plus susceptibles de vivre dans la pauvreté à long terme⁵.

Les personnes handicapées : Plus de 300 000 personnes handicapées touchent des prestations du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées et sont donc susceptibles d'être directement concernées par les frais d'encaissement des chèques du gouvernement. Les personnes qui touchent des prestations de la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail le sont également. Les personnes qui présentent des handicaps mentaux, en particulier, font face à des obstacles spécifiques et importants, dont les préjugés ou l'incapacité, sur le plan de l'accès aux services financiers ordinaires.

Les autochtones : Les autochtones sont beaucoup plus susceptibles d'être pauvres, qu'ils vivent dans les villes ou dans les collectivités des Premières Nations⁶, et ils risquent de se heurter à des attitudes culturelles défavorables ou à des préjugés lorsqu'ils cherchent à avoir accès à des services financiers. Les autochtones qui vivent dans des collectivités éloignées doivent également composer avec des obstacles de nature géographique.

Les nouveaux arrivants : Les nouveaux arrivants au Canada sont également plus susceptibles d'avoir un revenu faible⁷. Selon un rapport récent de l'*Ontario Association of Food Banks*, un tiers des Ontariens qui sont forcés d'avoir recours à une banque d'alimentation sont des nouveaux arrivants⁸. Ils peuvent également rencontrer des obstacles linguistiques et culturels lorsqu'ils veulent utiliser des services financiers ordinaires.

Les jeunes : Comme l'explique plus précisément la section III.B.1, plusieurs études montrent que les clients des établissements de SFP en général et d'encaissement de chèques en particulier tendent davantage à être jeunes ou à être dépourvus de biens ou de réseaux de soutien. Cette situation touche particulièrement les jeunes familles.

E. Les services financiers et la nouvelle technologie

Le secteur des services financiers continue d'être traversé par une révolution technologique rapide. La généralisation des services bancaires électroniques par le biais des guichets automatiques, du virement automatique, des services en ligne et des cartes de débit ouvre des possibilités pour certains consommateurs et en gêne d'autres. Pour certains, les services bancaires en ligne offrent plus de commodité, de choix et de souplesse, les services financiers étant à disposition partout et en tout temps, ou

presque. Pour d'autres, qui n'ont pas les ressources nécessaires pour y avoir accès, ni peut-être les connaissances technologiques ou autres utiles pour avoir recours à ces nouveaux choix en toute aisance, le déclin du service personnel risque de réduire la facilité et la commodité.

Les chèques perdent de l'importance comme instrument financier : les paiements se font de plus en plus par virement automatique, Internet ou carte de débit. L'Administration met à l'essai de nouvelles formes de paiement, notamment le virement automatique ou, plus récemment, les cartes de prestataire, dans l'espoir de mettre cette nouvelle technologie au service de la population défavorisée. Néanmoins, pour l'avenir prévisible tout au moins, c'est par chèque qu'une proportion importante des groupes à faible revenu continuera d'avoir accès aux prestations publiques; cette population continuera également d'avoir besoin de moyens peu coûteux d'obtenir ces fonds. (La section III.B.1 donne plus de précisions sur la réception par chèque des prestations publiques.)

F. La bonne répartition des risques et des responsabilités

Le transfert de sommes de l'Administration aux particuliers par le biais d'institutions financières présentera nécessairement des coûts et des risques, tout particulièrement le risque de fraude et le coût administratif. Le problème central est de répartir ces coûts et ces risques équitablement et efficacement.

Malheureusement, ces coûts et ces risques ont été très peu étudiés et peu d'information à leur sujet se trouve dans le domaine public : ils sont donc difficiles à évaluer précisément. Chose certaine, leur importance variera selon l'option de paiement choisie. Par exemple, le virement automatique et les cartes de prestataire peuvent considérablement réduire les coûts administratifs pour l'Administration ainsi que les risques de fraude.

Les diverses méthodes de transfert de fonds répartissent différemment les coûts et les risques entre l'Administration, les institutions financières et les prestataires. Les ententes d'indemnisation, par exemple, font porter les coûts à l'Administration (et donc aux contribuables) et, dans une certaine mesure, aux institutions financières, plutôt qu'aux prestataires (selon les conditions particulières de ces ententes). La politique de retenue de fonds des institutions financières ordinaires réduit les risques qu'elles encourent, mais prive les prestataires d'un accès immédiat à leurs fonds. Les frais exigés par les entreprises de SFP font supporter le coût du risque au consommateur.

G. Un choix éclairé

Dans la mesure où les consommateurs de services parallèles d'encaissement de chèques choisissent de façon éclairée entre les diverses options de services financiers, on pourrait défendre l'idée que le paiement de frais est une question de préférence personnelle plutôt qu'un problème social.

La notion de choix éclairé comporte deux volets : un éventail d'options réelles et une information suffisante pour évaluer ces options.

La pauvreté, combinée à l'évolution rapide de la technologie et du secteur des services financiers, a laissé bien des consommateurs sur le carreau : ils doivent payer des frais relativement élevés pour obtenir des services que la plupart considèrent presque comme essentiels.

Tout d'abord, il n'y a de choix réel que si les consommateurs font face à des options raisonnables. Ainsi, les consommateurs d'une localité éloignée n'ont pas de véritable choix s'il n'existe chez eux qu'un seul fournisseur de services financiers. Nous voilà revenus à la question de l'accès aux services financiers ordinaires dont nous parlions plus tôt.

Le second volet est que le choix doit être éclairé. Les consommateurs doivent avoir l'information et les capacités nécessaires pour prendre une décision motivée. S'ils ne disposent pas de l'information voulue, par exemple en ce qui concerne les frais des diverses méthodes d'accès à leurs fonds, ou qu'ils n'ont ni les capacités en lecture et en écriture ni les connaissances technologiques ou financières nécessaires pour comprendre l'information fournie, les consommateurs ne pourront pas évaluer de façon éclairée les services financiers à leur disposition, même s'il y en a réellement plusieurs.

En ce qui concerne les frais d'encaissement des chèques du gouvernement, la question est de savoir si les prestataires des programmes d'aide publics ont des options réelles devant eux et les aptitudes et l'information nécessaires pour choisir entre ces options; seulement alors pourra-t-on dire qu'ils peuvent choisir de façon informée d'utiliser des services d'encaissement de chèques.

H. Sommaire

À première vue, la question des frais d'encaissement des chèques du gouvernement paraît simple; en réalité, elle est le résultat de tendances sociales reliées et complexes. La pauvreté, combinée à l'évolution rapide de la technologie et du secteur des services financiers, a laissé bien des consommateurs sur le carreau : ils doivent payer des frais relativement élevés pour obtenir des services que la plupart considèrent presque comme essentiels. La question est d'autant plus pressante lorsque des consommateurs à faible revenu doivent utiliser ces services financiers pour avoir accès aux programmes publics de soutien du revenu. Ils doivent alors supporter la plus grande partie des risques et des responsabilités associés au transfert des fonds publics; il s'agit de savoir si ce résultat est équitable ou efficace et, dans la négative, de décider de ce qu'il faut faire à ce sujet.

III. LA DÉFINITION DU PROBLÈME

Les destinataires des fonds publics transférés par chèque disposent de plusieurs moyens pour y avoir accès : ceux qui ont un compte dans une banque ou une caisse peuvent y déposer le chèque et en retirer des fonds (sous réserve de la politique de la banque en matière de retenue); ils peuvent encaisser le chèque dans une entreprise de services financiers parallèles (SFP) moyennant des frais; dans certains cas, ils peuvent encaisser le chèque dans certains petits commerces comme des dépanneurs. Le coût de ces différents services varie beaucoup : l'encaissement de chèques dans un établissement de SFP coûte beaucoup plus cher que dans une banque. La plupart des Ontariens ont accès à leurs fonds par le biais de comptes bancaires. Toutefois, un nombre restreint mais non négligeable paie les frais plus élevés exigés par les entreprises de SFP pour encaisser des chèques ou les encaissent dans l'économie parallèle.

Au fil des ans, les organismes qui desservent ou qui défendent les personnes démunies se sont insurgés contre l'incidence relativement coûteuse des services d'encaissement de chèques sur ces Ontariens, particulièrement ceux qui reçoivent une aide publique. Plusieurs autorités législatives canadiennes ont pris des mesures législatives pour veiller à ce que les destinataires de chèques du gouvernement puissent avoir accès à leurs fonds gratuitement ou à coût modique (voir l'annexe C)⁹.

Le phénomène des frais d'encaissement des chèques du gouvernement soulève les questions suivantes :

- Qui utilise les services d'encaissement de chèques ?
- Dans quelle mesure l'utilisation des services d'encaissement de chèques est-elle répandue parmi les prestataires de programmes d'aide publics et quel est l'impact des frais de ces services sur eux ?
- Pourquoi les consommateurs utilisent-ils les services d'encaissement de chèques lorsqu'ils peuvent avoir accès à leurs fonds gratuitement ou à coût modique dans les institutions financières ordinaires ?
- Les frais d'encaissement des chèques exigés par les entreprises de SFP sont-ils excessifs compte tenu des risques et des coûts associés à la prestation de ce service ? Quels sont ces coûts et ces risques ?

Les réponses apportées à ces questions sont importantes pour savoir si une réforme s'impose dans les circonstances et, le cas échéant, pour pouvoir choisir les mesures les plus pratiques et les plus efficaces.

La situation et les questions sont complexes; dans certains cas, l'information disponible est rare. Les consultations publiques menées par la Commission ont fait ressortir l'éventail des avis; les divergences ne tiennent pas tant à la question de savoir si le paiement de frais d'encaissement des chèques du gouvernement est un sujet d'inquiétude (on s'entend généralement pour reconnaître que la question est pressante), mais bien à la source du problème. La question de fond est définie de plusieurs façons : la grande pauvreté et le manque de soutiens sociaux qui règnent dans certains segments de la population ontarienne, les obstacles à l'accès aux services financiers ordinaires, les

méthodes abusives des entreprises de SFP ou le manque de savoir-faire financier et les choix médiocres de certaines personnes.

La section qui suit tente de traiter de ces questions en rappelant l'information disponible sur les usagers des services d'encaissement de chèques, les obstacles à l'utilisation des services financiers ordinaires et les grandes caractéristiques du secteur de l'encaissement des chèques.

A. Le coût de l'encaissement des chèques du gouvernement en Ontario

Le coût de l'encaissement d'un chèque du gouvernement en Ontario varie considérablement selon la provenance du chèque encaissé, l'institution qui l'encaisse et les arrangements locaux. L'encaissement peut ainsi se faire gratuitement ou à coût modique, ou, au contraire, entraîner des frais considérables.

1. LES BANQUES ET LES CAISSES

Les banques et les caisses encaissent des chèques pour les détenteurs de leurs comptes, sous réserve de leur politique de retenue de fonds. Les grandes banques offrent toutes maintenant des comptes de base assortis de frais mensuels de moins de 4 \$. Les services offerts avec ces comptes comprennent, entre autres, les dépôts et les retraits par chèque (voir l'annexe F pour plus de précisions)¹⁰. Les détenteurs de compte peuvent ainsi avoir accès aux fonds qu'ils touchent par chèque à coût très modique. Certaines banques offrent des structures de frais « à la transaction » à ceux qui détiennent des comptes dans leurs succursales; ainsi, les détenteurs de comptes de la Banque Royale ou de la Banque de Montréal qui choisissent l'option de frais à la transaction paient 0,75 \$ pour encaisser un chèque, quel qu'en soit le montant.

Les chèques du gouvernement fédéral d'au plus 1 500 \$ peuvent être encaissés sans frais dans n'importe quelle banque (que la personne qui le présente y détienne un compte ou non) sur production d'une pièce d'identité qui comporte une photo et une signature ou de deux pièces d'identité acceptables¹¹. La législation fédérale dispense expressément les banques d'encaisser des chèques en présence de preuve qu'il y a fraude ou qu'une illégalité a été commise relativement au chèque¹².

En outre, un certain nombre de municipalités ontariennes ont conclu des ententes informelles avec des succursales bancaires et des caisses locales pour faciliter l'encaissement gratuit des chèques d'aide sociale¹³. Le fournisseur de services sociaux s'engage ainsi à indemniser l'établissement financier en cas de fraude et, de son côté, ce dernier s'engage à encaisser gratuitement les chèques du programme Ontario au travail, que les personnes qui les présentent détiennent ou non un compte chez lui, sur vérification d'identité. Le mode de vérification varie selon les ententes : certaines exigent les mêmes pièces d'identité que celles nécessaires pour l'encaissement des chèques du gouvernement fédéral, tandis que d'autres se contentent d'une lettre du fournisseur de services sociaux.

2. LES ENTREPRISES DE SFP

Les chèques du gouvernement sont également encaissés auprès d'entreprises de SFP. Celles-ci exigent un éventail de frais pour ce service. Ces frais comprennent généralement

des frais fixes dits d'opération et des frais calculés en pourcentage du montant du chèque encaissé. En général, il n'y a pas de différence de frais entre les types de chèques encaissés, qu'il s'agisse de chèques du gouvernement, de chèques de paie ou de chèques personnels. Par exemple, en juillet 2008, *Money Mart et Cash Money* exigeaient des frais fixes de 2,99 \$ et des frais représentant 2,99 p. 100 du montant du chèque, tandis que, chez *Cash House*, ces frais étaient de 1,49 \$ et de 2,49 p. 100 respectivement. Les frais d'encaissement d'un chèque de 500 \$ étaient donc de 13,94 \$ chez *Cash House* et de 17,94 \$ chez *Money Mart* ou chez *Cash Money*. Une mère célibataire ayant deux enfants qui encaisserait ses chèques d'aide sociale et de la Prestation ontarienne pour enfants d'un total de 1 510 \$ chez *Money Mart* ou chez *Cash Money* paierait des frais de 48,14 \$ par mois, soit des frais annuels de 577,67 \$.

3. L'ENCAISSEMENT DES CHÈQUES DANS L'ÉCONOMIE PARALLÈLE

Enfin, les chèques du gouvernement peuvent être encaissés comme service auxiliaire par des commerces tels que des bars ou des dépanneurs, voire, parfois, par des propriétaires. Les informations sur ces services sont rares. Toutefois, selon les dires des intervenants, les frais exigés alors varient beaucoup, allant de minimes à exorbitants. Ceux qui encaissent les chèques ainsi exigent parfois que les fonds soient dépensés sur place. Cette situation est relativement rare dans les villes du Sud de l'Ontario, mais elle est assez fréquente dans les collectivités éloignées, surtout dans le Nord de l'Ontario.

B. L'impact des frais d'encaissement de chèques : les usagers des services d'encaissement de chèques et les prestataires des programmes d'aide publics

Qui utilise les services d'encaissement de chèques ? Pour évaluer l'impact des frais d'encaissement des chèques du gouvernement, on gagnera à en apprendre davantage sur trois groupes : les clients des entreprises de SFP en général, les usagers de services d'encaissement de chèques, et les personnes qui encaissent des chèques du gouvernement en particulier. On a passablement bien étudié les usagers des services de prêts sur salaire, un peu moins les personnes qui utilisent des services d'encaissement de chèques et presque pas celles qui encaissent des chèques du gouvernement.

Ces groupes se recoupent : par exemple, ceux qui contractent des prêts sur salaire utilisent également fréquemment les services d'encaissement de chèques des entreprises de SFP. Ils ne sont toutefois certainement pas identiques. De par leur revenu d'emploi, ceux qui contractent des prêts sur salaire et ceux qui encaissent des chèques de paie se distinguent sous des rapports importants de ceux qui dépendent des fonds publics. L'Association canadienne des prêteurs sur salaire (ACPS) interdit à ses membres de consentir des prêts sur salaire aux prestataires de l'aide sociale; il semble toutefois que certaines entreprises qui n'en sont pas membres offrent quand même ce service¹⁴.

Rappelons en outre que le gouvernement provincial émet toutes sortes de chèques et que tous les destinataires de ces chèques n'ont pas nécessairement un revenu faible, alors que cela pourrait fort bien être le cas de certaines personnes qui encaissent des chèques de paie.

1. LES UTILISATEURS DES SERVICES FINANCIERS PARALLÈLES

Un certain nombre d'études et de sondages se sont penchés sur les caractéristiques des clients des entreprises de SFP, le plus souvent en s'intéressant surtout aux services de prêt sur salaire.

La fréquentation des établissements de SFP est relativement rare au Canada. Selon un sondage mené en 2005 par Ipsos-Reid pour l'Agence de la consommation en matière financière du Canada (ACFC), seulement 7 p. 100 des Canadiens ont eu recours à une entreprise de SFP.

Les études le confirment : les clients des entreprises de SFP ont plus tendance à être jeunes et à avoir un revenu faible. Selon une enquête d'Ipsos-Reid, les clients des SFP sont plus souvent jeunes, à faible revenu et citadins (cette dernière caractéristique découlant probablement de la répartition géographique actuelle des établissements de SFP)¹⁵. Une étude de Statistique Canada sur les tendances des prêts sur salaire au Canada fondée sur l'Enquête sur la sécurité financière de 2005 indique que les jeunes familles (soit celles dont le soutien économique principal est âgé de 15 à 24 ans) sont trois fois plus susceptibles d'avoir eu recours à des prêts sur salaire que celles dont le soutien économique principal est âgé de 35 à 44 ans. Le recours aux prêts sur salaire est aussi associé à un niveau d'instruction moins élevé. Les familles à faible revenu sont deux fois plus susceptibles d'avoir eu recours aux prêts sur salaire. Sont particulièrement vulnérables celles dont le solde bancaire ne dépasse pas 500 \$, ou qui n'ont pas de cartes de crédit. Près de la moitié de ceux qui ont recours aux prêts sur salaire déclare être sans soutien en cas de difficulté financière¹⁶.

Les utilisateurs des SFP sont également beaucoup plus susceptibles de vivre dans le Nord de la province, où leur proportion est presque le double de celle qu'on constate dans d'autres régions (13 p. 100, comparativement à 7 p. 100)¹⁷.

Selon le sondage d'Ipsos-Reid, le service financier parallèle le plus utilisé est l'encaissement de chèques (57 p. 100 des utilisateurs), tandis que 25 p. 100 des clients des SFP ont recours aux services de prêts sur salaire. Chose surprenante, un quart des clients des SFP déclare avoir recours à ces entreprises pour encaisser un chèque du gouvernement fédéral – qui peut être encaissé gratuitement dans n'importe quelle banque sur présentation d'une pièce d'identité suffisante. Pour confirmer cette constatation, une enquête de 2006 a montré que 31 p. 100 de ceux qui avaient eu recours à un établissement d'encaissement de chèques dans l'année écoulée l'avaient fait pour encaisser un chèque du gouvernement fédéral. Aucune de ces enquêtes ne questionnait les participants sur l'encaissement de chèques du gouvernement provincial ou d'une municipalité; on peut supposer que cela représenterait également une grande proportion des chèques encaissés. L'enquête de 2006 a également révélé que 40 p. 100 de ceux qui ont recours à des services non bancaires pour encaisser des chèques ignorent que les frais sont plus élevés que ceux pratiqués par les institutions financières ordinaires¹⁸.

L'enquête d'Ipsos-Reid a constaté que les clients des SFP qui encaissent des chèques du gouvernement fédéral sont plus susceptibles d'être jeunes et à faible revenu que les autres clients de ces services (qui sont eux-mêmes plus susceptibles que la moyenne d'être jeunes et à faible revenu).

Chose intéressante, des témoignages donnés en 2007 devant la Régie des services publics du Manitoba révèlent qu'un très grand nombre des personnes qui encaissent des chèques chez *Money Mart* n'ont pas de compte dans une banque ou une caisse— cette proportion pouvant atteindre le tiers¹⁹.

2. IMPACT SUR LES DESTINATAIRES DE CHÈQUES DU GOUVERNEMENT

Le gouvernement émet des chèques pour toutes sortes de raisons, notamment l'emploi et les paiements au titre de services commerciaux. Les traitements des fonctionnaires ontariens sont pour la plupart versés par virement automatique et représentent donc une proportion relativement faible des chèques émis. Pendant l'exercice 2007-2008, le gouvernement de l'Ontario a émis 693 861 chèques au titre de ses dépenses de fonctionnement directes²⁰.

Un certain nombre de programmes de prestations donnent aussi lieu à l'émission de chèques. Pendant l'exercice 2007–2008, le gouvernement de l'Ontario a émis 1 732 426 chèques liés à des paiements de transfert. Les principaux programmes concernés sont les suivants :

Le Supplément de revenu de l'Ontario pour les familles travailleuses ayant des frais de garde d'enfants : Ce programme offre aux familles ontariennes à faible revenu qui ont des enfants de moins de sept ans et qui remplissent d'autres critères d'admissibilité un supplément mensuel à valoir sur des frais de garde d'enfants. Il est intégré à la Prestation fiscale canadienne pour enfants. Ce supplément est en phase de transition depuis la mise en œuvre, en juillet 2008, de la Prestation ontarienne pour enfants (POE)²¹ et sera progressivement éliminé.

Le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées : Ce programme est décrit en détail dans la section suivante. Soulignons que les chèques du programme d'aide sociale Ontario au travail ne sont pas mentionnés ici parce qu'ils sont émis par les agents de prestation de services.

Les remboursements de la vignette de validation d'une plaque d'immatriculation : Les conducteurs qui quittent l'Ontario plus de trois mois avant la fin de la période de validation de leur plaque d'immatriculation ont droit à un remboursement.

Le Régime de revenu annuel garanti : Ce programme offre un revenu annuel garanti aux personnes âgées de l'Ontario, en plus de la pension de la Sécurité de la vieillesse et du Supplément de revenu garanti du gouvernement fédéral, par le biais de prestations pouvant atteindre 83 \$ par mois.

Les subventions accordées aux résidents du Nord de l'Ontario pour frais de transport à des fins médicales : Ces subventions pour frais de transport sont financées par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée pour prendre en charge en partie les frais de transport des résidents admissibles du Nord de l'Ontario qui doivent faire de longs déplacements en Ontario ou au Manitoba pour recevoir les services spécialisés assurés qui sont médicalement nécessaires, mais qui ne sont pas disponibles chez eux.

Le Système intégré d'administration des taxes et des impôts : Le ministère des Finances administre les lois fiscales, les crédits d'impôt et les prestations fiscales de l'Ontario telles

que le Régime de revenu garanti, la Prestation pour enfants et le Supplément pour familles travailleuses.

Les subventions pour frais de transport, les versements liés à l'administration des taxes et des impôts et les remboursements de la vignette de validation sont occasionnels et concernent toutes les catégories de revenu. Le Supplément pour familles travailleuses, le Supplément de revenu garanti et les versements d'aide sociale, en revanche, visent les groupes à faible revenu, sont périodiques et sont essentiels pour la sécurité économique de leurs prestataires.

Ce sont les prestataires de l'aide sociale qui suscitent le plus d'inquiétudes chez les personnes consultées par la Commission, qui soulignent le faible revenu et la vulnérabilité de ce groupe d'Ontariens. Nous allons donc étoffer l'analyse des programmes ontariens d'aide sociale et de l'impact des frais d'encaissement des chèques sur leurs prestataires.

Contexte

En Ontario, l'aide sociale est une responsabilité partagée entre la province et les municipalités. L'Ontario offre deux grands programmes d'aide sociale : Ontario au travail et le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (POSPH). Le programme Ontario au travail est le programme d'aide sociale générale et est régi par la *Loi de 1997 sur le programme Ontario au travail*. Il est dispensé par les gestionnaires de services municipaux, les conseils d'administration de district des services sociaux et les collectivités autochtones, qui émettent effectivement les chèques et qui sont chargés de l'administration du programme au quotidien. Le POSPH offre un soutien du revenu et des prestations aux personnes handicapées et à leur famille en situation financière difficile. Le programme est dispensé par le ministère des Services sociaux et communautaires²².

En mars 2008, le programme d'aide sociale Ontario au travail comptait 372 018 bénéficiaires, dont environ la moitié (187 481) faisait partie de familles monoparentales, environ le tiers (108 638) était des célibataires et le reste, des couples ayant des enfants. Le POSPH comptait 332 627 bénéficiaires, dont plus de la moitié était des célibataires. En outre, 22 420 familles touchaient des prestations du programme Aide à l'égard d'enfants qui ont un handicap grave. Au total, près de 750 000 Ontariens touchaient alors de l'aide sociale²³.

Impact

Il est difficile d'estimer à quelle fréquence les prestataires de l'aide sociale ont recours à des établissements d'encaissement de chèques, même si certains fournisseurs de services sociaux pensent que cela est très courant. Le ministère des Services sociaux et communautaires a appris à la Commission que, bien qu'une proportion importante des prestations d'aide sociale soient virées électroniquement (quatre millions par année), il émet quand même plus de trois millions de chèques d'aide sociale par an. Le CADSS de Waterloo estime, quant à lui, que près de 50 p. 100 des bénéficiaires du programme Ontario au travail de cette municipalité touchent actuellement des prestations par chèque; à Thunder Bay, le chiffre est de 80 p. 100. Le CADSS de Thunder Bay a fait un sondage auprès des destinataires de chèques en mars 2008 et a découvert que 36 p. 100 de tous les chèques émis étaient encaissés dans un établissement de SFP et 7 p. 100, dans un autre commerce non bancaire tel qu'un dépanneur ou un prêteur sur gages. Ces chiffres révèlent

qu'un très grand nombre de prestataires de l'aide sociale paient fréquemment des frais importants pour obtenir leurs prestations publiques.

La grande pauvreté des prestataires de l'aide sociale est peut-être elle-même une raison de l'utilisation des services d'encaissement de chèques. Selon le CADSS de Thunder Bay, la cause profonde de l'utilisation des établissements d'encaissement de chèques et de prêts sur salaire est la pauvreté :

Les prestations d'aide sociale sont actuellement insuffisantes pour répondre aux besoins élémentaires des Ontariens qui ont besoin d'aide. La réduction de 20 p. 100 des prestations du programme Ontario au travail et du POSPH et leur baisse ultérieure (comparativement à l'inflation) ont créé une situation de pauvreté profonde pour nombre d'enfants et de familles de la province. [Traduction]

En raison de leurs faibles revenus, les personnes qui dépendent de l'aide sociale ont urgemment besoin d'avoir accès à leurs fonds le plus rapidement possible; l'accès immédiat offert par les établissements d'encaissement de chèques revêt alors une importance primordiale.

Pour ce qui est des prestations, un célibataire qui reçoit l'aide du programme Ontario au travail a actuellement droit à un maximum de 560 \$ par mois (6 720 \$ par an), ce qui comprend l'allocation de logement et pour besoins essentiels. Un célibataire qui touche des prestations du POSPH a droit à 999 \$ par mois (11 998 \$ par an). Un chef de famille monoparentale ayant un enfant de moins de 12 ans peut toucher un maximum de 1 180 \$ par mois (14 160 \$) dans le cadre du programme Ontario au travail (POE comprise) ou 1 680 \$ par mois (20 160 \$ par an) du POSPH (là aussi, POE comprise). Pour mettre les choses en perspective, le seuil de faible revenu avant impôt en 2007 pour un célibataire était de 14 914 \$ dans les régions rurales et de 21 666 \$ dans les grandes agglomérations; pour un chef de famille monoparentale ayant un enfant, il était, toujours en 2007, de 18 567 \$ dans les régions rurales et de 26 972 \$ dans les grandes agglomérations²⁴.

De nombreux témoignages ont souligné que, compte tenu des niveaux extrêmement faibles de revenu des prestataires de l'aide sociale, les frais d'encaissement de ses chèques sont abusifs. Citons le Centre pour la défense de l'intérêt public :

Si l'on pense que la majorité des personnes qui utilisent ces services sont des consommateurs à faible revenu vulnérables, tels que des parents sur l'aide sociale ou des handicapés, on voit bien que ces frais supplémentaires sont abusifs et régressifs... C'est ce que prouve aussi un rapport de 2005 du Conseil national du bien-être social, qui a constaté que les revenus tirés de l'aide sociale au Canada restent bien en-deçà du seuil de pauvreté, puisqu'ils n'en représentent même pas les deux tiers pour tous les ménages dans tous les ressorts en 2005 ... Compte tenu du revenu déjà très faible que ces personnes touchent, il est totalement illogique de leur demander de céder une partie importante de leurs chèques d'aide sociale sous la forme de frais supplémentaires. [Traduction]

Un célibataire qui touche des prestations de 560 \$ par mois (6 720 \$ par an) et qui dépense 20 \$ par mois, soit 240 \$ par an, pour les encaisser affecte donc, pendant une année, l'équivalent de près de deux semaines de revenu simplement pour pouvoir y avoir accès. Compte tenu de ce budget très minime au départ, l'impact des frais d'encaissement des chèques sur sa capacité de subvenir à ses besoins élémentaires risque donc d'être énorme.

C. La capacité financière et l'accès à l'information

Une question se pose constamment dans toute discussion sur les entreprises de SFP : dans quelle mesure les consommateurs qui utilisent leurs services font-ils un choix éclairé ? L'un des objets de la loi ontarienne adoptée récemment, le projet de loi 48 intitulé *Loi de 2008 concernant les prêts sur salaire* (voir l'annexe B), est de faire en sorte que les consommateurs aient l'information nécessaire pour comprendre les risques et les responsabilités associés aux prêts sur salaire. De même, on peut se demander dans quelle mesure les utilisateurs des services d'encaissement de chèques, en particulier ceux qui encaissent des chèques du gouvernement, comprennent le coût de ce service et les options qui s'offrent à eux.

La capacité de comprendre l'information financière, de s'en servir et de préparer l'avenir a une incidence cruciale sur le sort de chacun. La complexité grandissante des produits, des services et des choix financiers et la plus grande facilité d'obtention du crédit rendent les connaissances financières de plus en plus importantes. Comme le déclare l'ACFC :

Pour pouvoir avoir accès aux produits et aux services financiers les plus élémentaires, tels que les comptes de chèques et d'épargne, les cartes de crédit et de débit et les services en ligne, les consommateurs doivent posséder des connaissances suffisantes et connaître leurs droits²⁵.

La capacité financière est importante pour les personnes à faible revenu : leur marge de manœuvre est si petite qu'elles ne peuvent se permettre de perdre des avantages financiers potentiels. Peu d'organismes se chargent toutefois de leur offrir des conseils financiers.

Il est difficile d'évaluer les niveaux généraux de capacité financière au Canada. Selon une enquête menée en 2006 pour l'ACFC, si les répondants se disent, en très grande majorité, informés et sûrs d'avoir les connaissances nécessaires pour prendre des décisions financières courantes, la majorité d'entre eux reconnaît également que la plus grande partie de l'information financière est difficile à comprendre et plus de 40 p. 100 avouent avoir besoin d'un complément de formation. Une proportion importante des consommateurs de services financiers ne se sent pas informée de ses droits face aux institutions financières. Les trois quarts des répondants ignorent s'il en coûte quelque chose pour encaisser un chèque du gouvernement fédéral : seulement 22 p. 100 savent que c'est gratuit .

Le niveau de capacité financière pourrait fort bien être plus bas chez les personnes à faible revenu que dans l'ensemble de la population. Les fournisseurs de services sociaux consultés par la Commission ont souligné que les prestataires de l'aide sociale ont souvent des besoins complexes et que l'aide qu'ils reçoivent pour les combler est parfois

insuffisante. Le CADSS de Thunder Bay a rappelé que les prestataires du programme Ontario au travail sont mal servis par les systèmes de services de santé mentale, de lutte contre la toxicomanie et de perfectionnement et qu'ils ont besoin de plus de mécanismes de soutien que ceux auxquels ils peuvent actuellement avoir recours :

On suppose généralement que les prestataires de l'aide sociale sont capables de vivre indépendamment et de faire des choix rationnels en ce qui concerne leurs services bancaires; en réalité, nous avons découvert que beaucoup d'entre eux sont délaissés par le réseau de santé et ont de la peine à s'acquitter des activités courantes de la vie quotidienne. Ces personnes ne pourront pas établir et maintenir des arrangements bancaires sans le soutien et les conseils de tiers. [Traduction]

Les organismes publics et sans but lucratif de services sociaux que la Commission a rencontrés pendant ses consultations ont souligné que certains de leurs bénéficiaires souffrent de manques certains sur le plan technologique, financier et des connaissances de base. Ils ont de la difficulté à obtenir et à comprendre l'information sur les frais et les services bancaires et à comparer les coûts et les services des entreprises de SFP et des institutions financières ordinaires. Pour eux, les outils technologiques tels que les guichets automatiques et les cartes de débit sont souvent des obstacles plutôt que des solutions, les imprimés d'information sur les services et les choix financiers étant peu utiles. L'aide attentionnée et respectueuse que peut fournir le personnel de caisse est alors cruciale.

La Commission s'est fait dire maintes fois que les personnes à faible revenu ne comprennent pas clairement les coûts et les services associés aux services bancaires ordinaires et préfèrent parfois les services d'encaissement de chèques parce que les frais sont connus, payés à l'opération et faciles à comprendre.

La Commission a également appris que le personnel d'intervention des organismes d'aide aux personnes à faible revenu a lui-même peu confiance dans ses connaissances financières et connaît mal les droits des personnes à faible revenu et les services à leur disposition. Il s'inquiète donc souvent de ne pouvoir fournir aux bénéficiaires l'information et la défense dont ils ont besoin en matière de services financiers. Comme le fait remarquer le professeur Jerry Buckland, en raison même de la structure des divers programmes de bien-être social (par exemple, le fait que les prestations d'aide sociale actuelles et futures changent avec l'augmentation du revenu des prestataires), il est particulièrement difficile d'offrir des conseils financiers utiles aux personnes à faible revenu. Le personnel des banques doit être conscient de ces difficultés pour pouvoir offrir des conseils qui correspondent aux besoins de ces personnes²⁷.

Certains groupes, tels les nouveaux arrivants ou les francophones, font face à des obstacles linguistiques et culturels supplémentaires lorsqu'ils essaient d'obtenir de l'information sur les services financiers. Le Centre francophone de Toronto souligne que les obstacles culturels et linguistiques exacerbent les autres obstacles que ses bénéficiaires rencontrent lorsqu'ils cherchent à obtenir des services financiers :

Nos clients doivent donc surmonter plusieurs obstacles, dont la barrière linguistique, le choc culturel et surtout sur le plan économique.

L'intégration est de plus en plus difficile, le marché du travail leur étant inaccessible. La plupart ne peuvent compter que sur le chèque d'aide sociale et l'aide financière qu'ils reçoivent du gouvernement. Et comme ils ne peuvent pas ouvrir facilement un compte bancaire soit par ignorance de leurs droits ou des exigences des banques, ils se tournent vers des services d'une société de prêt sur salaire ou d'encaissement de chèques ²⁸.

Centre francophone de Toronto

Selon l'*Ontario Federation of Indian Friendship Centres*, il est important d'offrir des services culturellement adaptés aux autochtones. La *Nishnawbe-Aski Legal Services Corporation* a déclaré à la Commission que les services et les choix financiers ne voudront dire quelque chose pour les autochtones que s'ils sont présentés dans leur langue et dans le respect des différences culturelles et historiques bien comprises.

Les personnes qui ont des problèmes de santé mentale rencontrent aussi des obstacles particuliers. Le Centre de toxicomanie et de santé mentale donne comme exemple de ce qui peut être fait pour éliminer ces obstacles le travail de la *Provincial Alliance Credit Union*, qui s'est alliée au Centre pour offrir des services financiers accessibles à ce groupe.

L'ACFC a pris des mesures importantes pour comprendre les besoins en information financière des Canadiens, dont ceux à faible revenu, et pour trouver de bons moyens de leur procurer cette information. Elle a ainsi mené des enquêtes sur les niveaux de sensibilisation des consommateurs en ce qui concerne leurs options en matière de services financiers et leurs droits et responsabilités en tant que consommateurs, collaboré à l'organisation, en 2005, d'un symposium sur la capacité financière, mis au point des outils en langage simple et interactifs aptes à accroître le niveau de sensibilisation des consommateurs et fait des efforts pour informer les institutions financières de leurs responsabilités²⁹.

D. Le secteur des services financiers ordinaires

Comme nous le rappelions plus tôt, la plupart des Canadiens ne paient pas de frais, encore moins de frais élevés, pour obtenir des fonds virés par chèque : grâce à leurs comptes dans des institutions financières ordinaires, ils touchent leurs fonds gratuitement ou à coût très modique. Pourquoi certains d'entre nous, dont un grand nombre de prestataires de l'aide publique, ont-ils donc recours aux entreprises de SFP pour toucher leurs fonds ? La question est particulièrement urgente : comme l'explique la section précédente, ceux qui paient des frais élevés pour encaisser des chèques sont souvent ceux qui peuvent le moins se le permettre. Pour bien comprendre les questions soulevées par les frais d'encaissement des chèques du gouvernement, il faudra non seulement se pencher sur le secteur des SFP qui offre des services d'encaissement des chèques, mais aussi examiner le contexte plus vaste du secteur des services financiers ordinaires qui dessert la plupart des Canadiens.

Le Canada, tout comme l'Ontario, dispose d'un secteur solide des services financiers ordinaires qui, la plupart du temps, sert bien les consommateurs; ces dernières années, cependant, le secteur des SFP a connu une croissance rapide – ce qui a suscité beaucoup

de discussions et d'interrogations. Certains Ontariens ont recours aux deux secteurs, d'autres n'utilisent que l'un ou l'autre. La section qui suit examine les tendances et les questions clés qui ont été relevées à l'égard du secteur des services financiers ordinaires.

1. LE CONTEXTE

Le secteur des services financiers ordinaires est un réseau complexe d'institutions, d'organismes de réglementation, de textes et de services. En raison de son rôle vital dans l'économie et dans le quotidien des consommateurs, il a été, au Canada et en Ontario, assujéti à une réglementation et à une surveillance contraignantes. Les textes et les politiques qui le touchent sont très complexes et en évolution constante par suite de la complexité même, de l'hétérogénéité et de la fluctuation fréquente des objectifs de politique le concernant.

Les Ontariens ont actuellement accès à des services financiers ordinaires par l'entremise de tout un éventail d'établissements : banques, caisses populaires, *credit unions* et sociétés de prêt et de fiducie. Le secteur ontarien des services financiers est dominé par les banques, particulièrement les cinq grandes, qui ont toutes leur siège social dans la province : la Banque Royale, la banque Toronto Dominion, la Scotiabank, la Banque de Montréal et la Banque Canadienne Impériale de Commerce. Le secteur bancaire canadien est très réglementé et très surveillé. Par exemple, l'ACFC a une double mission : veiller à ce que toutes les banques et toutes les sociétés d'assurance, sociétés de prêt et de fiducie et associations coopératives de crédit sous régime fédéral respectent la législation fédérale, et les encourager à adopter des politiques favorables à la protection du consommateur.

Les caisses ont une longue histoire en Ontario depuis leur apparition, au début du XX^e siècle, à la suite des difficultés rencontrées par les consommateurs et les agriculteurs qui avaient besoin de crédit. Inspirées par le modèle coopératif, les caisses sont constituées par les consommateurs pour répondre à leurs besoins. Compte tenu de la prédominance du secteur bancaire en Ontario, le mouvement des caisses a peu de visibilité, bien qu'il joue un rôle crucial dans la prestation de services financiers, particulièrement dans les collectivités rurales et franco-ontariennes. Dans les villes, les caisses sont souvent associées à des groupes ethniques ou professionnels. À l'heure actuelle, près de 13 p. 100 des Ontariens sont membres de caisses et le mouvement représente environ 5 p. 100 du marché des dépôts bancaires en Ontario³⁰. Les caisses sont habituellement de régime provincial et, à l'instar des banques, font l'objet d'une réglementation et d'une surveillance poussées.

Le secteur des services financiers a connu une évolution rapide au cours des dernières décennies. En ce qui concerne l'encaissement des chèques, le fait le plus marquant a probablement été la révolution technologique qui a entraîné l'explosion des services bancaires électroniques. Citons, entre autres, le lancement et la généralisation des cartes de débit et de crédit, la capacité d'effectuer des opérations financières par Internet, par téléphone et, encore plus généralement, par guichet automatique, et la multiplication continue des programmes de virement automatique³¹. La croissance des services bancaires électroniques n'est pas sans conséquences pour l'accès aux services financiers et pour l'utilité des chèques dans les virements de fonds (et la nécessité des services d'encaissement de chèques qui en découle).

L'évolution rapide du secteur des services financiers a accru les choix des consommateurs, en même temps, toutefois, qu'elle leur a rendu la vie plus complexe et parfois plus confuse. Ces consommateurs font face à une abondance d'établissements, de services et de choix qui leur demandent un plus grand savoir-faire. Cette innovation accélérée a certainement facilité l'accès au plus grand nombre, mais, comme la Commission se l'est fait rappeler par les organismes qui travaillent auprès des personnes à faible revenu, les consommateurs dépourvus de connaissances technologiques sont laissés sur le carreau. Selon des enquêtes récentes de l'ACFC, une proportion importante des consommateurs de services financiers ne se sent pas bien informée quant à ses droits et responsabilités, une majorité estimant que la plus grande partie de l'information de nature financière est difficile à comprendre et une minorité importante se sentant impuissante devant les institutions financières³².

Il sera difficile de comprendre ou de régler la question des frais d'encaissement des chèques sans tenir compte des rapports entre les groupes à faible revenu et le secteur des services financiers ordinaires, de même que de la nature et de l'incidence de l'exclusion financière.

On a déjà souligné que, pour toutes sortes de raisons, le public attend plus des établissements financiers et, en particulier, des banques que des autres entreprises, considérant qu'ils ont de plus grandes responsabilités³³. Depuis dix ans en particulier, un certain nombre de réformes imposées à certains égards au réseau bancaire ont permis de calmer les inquiétudes du public; citons surtout le durcissement des exigences sur le plan de la divulgation, l'information, l'accès aux services et la protection de la vie privée et des renseignements personnels

2. L'UTILISATION DES SERVICES FINANCIERS ORDINAIRES : TENDANCES ET OBSTACLES

Certains mémoires présentés à la Commission soulignent qu'il sera difficile de comprendre ou de régler la question des frais d'encaissement des chèques sans tenir compte des rapports entre les groupes à faible revenu et le secteur des services financiers ordinaires, de même que de la nature et de l'incidence de l'exclusion financière. Il faudra se pencher également sur les grandes questions des inégalités économiques, de la marginalisation économique et du rôle des services financiers dans le bien-être individuel et collectif.

Notre projet s'occupe d'une question relativement bien circonscrite : le transfert efficace de fonds publics aux particuliers. Son propos ne saurait être de traiter de toutes les grandes questions liées à l'exclusion financière et à l'accès aux services financiers. Il est toutefois impossible de comprendre la question qui l'occupe sans évoquer le contexte plus général.

Comme le souligne la section précédente à propos des utilisateurs des services d'encaissement de chèques et des destinataires des chèques du gouvernement, ceux-ci ont beaucoup plus tendance à avoir un revenu faible. On ne pourra comprendre les motifs qui poussent à utiliser les services d'encaissement de chèques, l'impact des frais d'encaissement de chèques et les aspects pratiques des réformes possibles que si l'on comprend également les rapports que ces personnes entretiennent avec le secteur des services financiers ordinaires. Nous allons donc traiter brièvement de ces éléments.

L'exclusion financière et la population sans services bancaires ou mal desservie par les banques

Il existe bien des définitions de l'expression « exclusion financière », mais on s'entend généralement pour dire qu'une personne est exclue financièrement lorsqu'elle n'a pas un

accès suffisant aux produits et aux services de base fournis par le secteur des services financiers et par l'État ou qu'elle ne possède pas suffisamment d'information sur ces produits et ces services³⁴. Au Canada, l'exclusion financière a surtout été étudiée par le biais du phénomène des personnes sans services bancaires ou mal desservie par les banques – c'est-à-dire celles qui n'ont pas un accès suffisant aux institutions financières ordinaires tels que les banques ou les caisses. Soit ces personnes utilisent des services financiers informels (fournis par les proches ou les amis, des commerces ou leur propriétaire), soit elles ont recours à des établissements de SFP tels que les entreprises d'encaissement de chèques, les prêteurs sur salaire ou les prêteurs sur gages.

Le secteur des services financiers ordinaires dessert bien la grande majorité des Canadiens, qui n'a guère de difficulté à avoir accès à des services financiers. La tendance vers les services bancaires électroniques a en fait amélioré l'accès pour beaucoup. Le nombre de Canadiens sans services bancaires est difficile à évaluer avec précision puisque ceux qui sont le plus susceptibles de l'être sont également ceux qui sont le plus difficiles à atteindre par les méthodes d'enquête habituelles. On s'entend généralement pour dire que le pourcentage des Canadiens sans services bancaires se situe entre 3 et 5 p. 100 – soit environ un million de Canadiens³⁵. Ce chiffre est relativement faible si on le compare, par exemple, à celui des États-Unis, où on l'estime généralement à au moins 10 p. 100³⁶.

Même si le nombre des Canadiens sans services bancaires ou mal desservis par les banques est relativement faible, l'exclusion financière qu'ils vivent a des conséquences importantes : ils paient des frais plus élevés pour des opérations financières de base, ils sont à la merci de méthodes non réglementées et abusives et ils n'ont pas accès à des services et à des avantages qui pourraient leur profiter. L'effet cumulatif de l'exclusion financière finit par renforcer la marginalisation sociale et économique³⁷. Selon les enquêtes du Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien, une forte majorité de Canadiens juge essentiel l'accès aux services bancaires de base, 95 p. 100 trouvant l'accès à des services d'encaissement de chèques essentiel ou important et 85 p. 100 ayant la même opinion en ce qui concerne les comptes de chèques de base³⁸.

Les personnes sans services bancaires sont, on n'en sera pas surpris, plus susceptibles d'utiliser des services d'encaissement de chèques. Rappelons, par exemple, l'estimation faite par *Money Mart* pendant les audiences manitobaines sur la fixation des frais d'encaissement des chèques du gouvernement, selon laquelle près du tiers des clients de ses services d'encaissement de chèques étaient mal desservis par les services bancaires³⁹.

Les Canadiens ne sont pas tous susceptibles d'être mal desservis dans la même mesure par les services bancaires. Par exemple, le pourcentage des personnes sans services bancaires est beaucoup moins élevé au Québec et plus élevé dans le Nord du Canada que dans le reste du pays⁴⁰.

Ce sont parfois des obstacles religieux ou culturels qui gênent l'accès aux services bancaires ordinaires. Ainsi, les préceptes religieux interdisent aux musulmans pratiquants de payer et de toucher des intérêts, ce qui les prive de services financiers adéquats et les classe dans la catégorie des personnes sans services bancaires ou mal desservies par les banques. Les institutions financières manifestent depuis peu un intérêt croissant à mettre au point des services et des produits respectueux de la *sharia*⁴¹.

Par dessus tout, l'exclusion financière est étroitement liée à la faiblesse du revenu. Certains estiment que près de 15 p. 100 des personnes à faible revenu sont sans services bancaires⁴². Selon une enquête de 1995 d'Environics, 8 p. 100 des personnes ayant un revenu de moins de 25 000 \$ étaient sans services bancaires⁴³. En 1998, le gouvernement de la Saskatchewan estimait que de 55 à 60 p. 100 des prestataires de l'aide sociale étaient sans services bancaires⁴⁴. Il n'y a pas d'enquête récente sur le degré d'exclusion financière des Canadiens à faible revenu, mais les organismes de services sociaux que la Commission a rencontrés affirment, selon leur expérience, que les personnes à faible revenu courent un plus grand risque de ne pas avoir de rapports avec une institution financière ordinaire.

Ces dernières années, de grands efforts ont été faits pour faciliter l'ouverture de comptes bancaires par les personnes à faible revenu. Les grandes banques offrent toutes maintenant des services bancaires de base à coût modique. Un compte bancaire de base offrant des services courants de retrait, de virement et de paiement de factures coûte moins de 4 \$ par mois⁴⁵. Les exigences à respecter pour ouvrir un compte bancaire au Canada ont été simplifiées par le *Règlement sur l'accès aux services bancaires de base* de 2003⁴⁶. Il suffit, en général, de présenter deux pièces d'identité figurant dans une liste prescrite, bien qu'une seule pièce soit suffisante si l'identité de la personne qui veut ouvrir le compte est confirmée par un client en règle de la banque ou une personne jouissant d'une bonne réputation dans la communauté où la banque est située. D'autres pièces peuvent être exigées si le personnel de la banque a des motifs de remettre en question l'identité de la personne qui veut ouvrir un compte.

Les banques ne sont pas tenues d'ouvrir des comptes bancaires dans les circonstances suivantes : on croit que le compte sera utilisé à des fins illégales ou frauduleuses; l'ouverture du compte exposerait d'autres clients ou des employés à des risques de blessure, de harcèlement ou d'abus; la personne refuse de permettre à la banque de vérifier les pièces d'identité qu'elle présente; la personne s'est livrée à des activités illégales ou frauduleuses au cours des sept dernières années envers des fournisseurs de services financiers. La banque qui refuse d'ouvrir un compte doit motiver sa décision par écrit et expliquer la manière de communiquer avec l'ACFC.

L'ACFC est chargée de surveiller le respect des règles concernant l'accès aux services bancaires et se livre fréquemment à des évaluations mystères pour mesurer les progrès. En 2004-2005, des clients mystères ont réussi à ouvrir un compte bancaire dans 84 p. 100 des cas. L'ACFC souligne que la principale cause d'échec est l'ignorance des employés des banques quant aux pièces d'identité nécessaires, bien que, dans un certain nombre de cas, les banques aient demandé plus de pièces d'identité que ce que n'exige le Règlement. L'ACFC a également constaté un très faible taux de respect de l'exigence selon laquelle les banques doivent motiver leur refus par écrit⁴⁷.

Pourquoi les personnes à faible revenu sont-elles beaucoup plus susceptibles d'être sans services bancaires ? Les explications proposées sont nombreuses. Selon les organismes au service de ces personnes qu'a consultés la Commission, leurs clients ne voient pas l'utilité d'avoir un compte bancaire puisqu'ils se retrouvent de toute façon avec un solde nul à la fin du mois. Ceux qui ont un revenu très faible vivent par nécessité dans une économie monétaire, plus soucieux de leurs besoins quotidiens que de planifier l'avenir. Certains trouvent qu'il leur est plus facile de budgétiser leur survie lorsqu'ils ont leur

argent en main. On a également cité d'autres obstacles tels que les attitudes, les exigences en matière d'identification, les politiques de retenue de fonds, les heures d'ouverture et les emplacements. Les sections qui suivent se pencheront tour à tour sur chacun de ces obstacles à l'ouverture d'un compte bancaire auprès d'une institution financière ordinaire.

Les exigences en matière d'identification

Pour prévenir la fraude, il est obligatoire de présenter des pièces d'identité pour ouvrir un compte bancaire et pour encaisser un chèque du gouvernement fédéral dans une banque où l'on n'a pas de compte.

Des efforts ont été faits pour réduire et simplifier les exigences en matière d'identification. Selon le *Règlement sur l'accès aux services bancaires de base* de 2003⁴⁸, les personnes qui veulent ouvrir un compte bancaire doivent présenter deux pièces d'identité, dont au moins une doit figurer dans la liste suivante :

- un permis de conduire délivré au Canada,
- un passeport canadien valide,
- un certificat de naissance délivré au Canada,
- un numéro d'assurance sociale,
- une carte de sécurité de la vieillesse,
- un certificat de statut d'Indien,
- un certificat de citoyenneté canadienne ou de naturalisation,
- une carte de résident permanent ou des formulaires précisés de Citoyenneté et Immigration.

La seconde pièce d'identité peut également provenir de cette liste ou figurer dans la suivante :

- une carte d'identité d'employé,
- une carte bancaire ou une carte de débit portant le nom et la signature de la personne,
- une carte de crédit délivrée au Canada et portant le nom et la signature de la personne,
- un passeport étranger valide.

La personne qui n'a pas de seconde pièce d'identité lorsqu'elle veut ouvrir un compte peut demander à quelqu'un que connaît la banque de confirmer son identité.

Ces documents coûtent cher (permis de conduire, passeport, certificat de naissance), demandent des formalités compliquées ou présupposent l'accès à des ressources financières (carte d'employé, carte de débit, carte de crédit). Par ailleurs, les itinérants ou les personnes qui ont des problèmes mentaux risquent de perdre ou de se faire voler leurs pièces d'identité et ceux qui n'ont pas de domicile fixe risquent d'avoir des difficultés à les remplacer. Il n'est pas surprenant que les personnes à faible revenu n'aient pas de pièces d'identité suffisantes pour ouvrir un compte bancaire. Les immigrants illégaux ne pourront fort probablement pas satisfaire aux exigences susmentionnées en matière d'identification.

Selon une enquête sur la santé des sans-abri menée auprès de 368 Torontois pour la cité de Toronto entre novembre 2006 et février 2007, 50 p. 100 des répondants n'avaient pas

de numéro d'assistance sociale et 29 p. 100 n'avaient pas de preuve de citoyenneté (certificat de naissance, carte de citoyenneté ou document d'immigration)⁴⁹.

La *Nishnawbe-Aski Legal Services Corporation* a déclaré à la Commission que les autochtones âgés risquent d'avoir des difficultés particulières à obtenir des pièces d'identité. Certains n'ont jamais été déclarés à leur naissance; d'autres ont reçu un nouveau nom lors de leur arrivée dans une école résidentielle et ont donc des pièces divergentes.

Certaines études ont cité les difficultés à obtenir des pièces d'identité comme un obstacle à l'accès aux services financiers⁵⁰. Le Groupe de travail sur l'avenir des institutions financières a recommandé que les divers ordres de gouvernement prennent des mesures pour faire en sorte que tous les Canadiens aient accès à des pièces d'identité peu coûteuses pour améliorer l'accès aux services financiers. La Commission a reçu de nombreuses plaintes sur l'absence de pièces d'identité peu coûteuses et facilement accessibles en Ontario.

Le manque de moyens d'identification risquant de faire obstacle à l'obtention de nombreux services, plusieurs organismes sans but lucratif offrent des services d'identification pour aider leurs bénéficiaires à se procurer des pièces d'identité. Des programmes municipaux d'aide sociale prennent également des mesures en ce sens, soit en finançant le coût des pièces, soit en offrant de l'aide sur le plan administratif. Les organismes de services sociaux s'associent avec des banques ou des caisses locales pour faire accepter des lettres de vérification d'identité qui peuvent s'ajouter aux pièces d'identité insuffisantes ou les remplacer.

Plusieurs provinces et territoires offrent à ceux qui ne peuvent pas obtenir de permis de conduire ou qui n'en ont pas besoin une pièce d'identité avec photo peu coûteuse qui satisfait aux exigences du *Règlement sur l'accès aux services bancaires*. Ainsi, *Saskatchewan Government Insurance* offre une carte d'identité avec photo qui coûte 10 \$ tandis que le Nouveau-Brunswick en offre aussi une pour 9,20 \$ (l'annexe E donne une liste complète de ces pièces).

À l'heure actuelle, l'Ontario n'offre pas à ceux qui n'ont pas de permis de conduire une pièce d'identité avec photo peu coûteuse qui satisfait aux exigences du *Règlement sur l'accès aux services bancaires*. Toutefois, en juin 2008, le gouvernement de l'Ontario a déposé le projet de loi 85, intitulé la *Loi de 2008 sur les cartes-photo*. Dans le cadre d'un ensemble plus vaste de mesures visant à remplacer le passeport et à stimuler les déplacements à l'étranger, ce texte permettrait au ministère des Transports de délivrer des cartes d'identité avec photo aux résidents de l'Ontario qui n'ont pas de permis de conduire⁵¹. Le texte permettrait également au ministère de délivrer des cartes d'identité avec photo améliorées qui faciliteront les déplacements à l'étranger. Le ministère a fait savoir que, sous réserve de l'adoption du projet de loi, les cartes-photo pourraient être délivrées d'ici 2010. On prévoit que la carte-photo générale coûtera 35 \$ et sera valide cinq ans⁵².

Pratiquement partout au Canada, ceux qui veulent ouvrir un compte bancaire peuvent également présenter leur carte d'assurance-maladie provinciale comme pièce d'identité. Depuis l'adoption de sa *Loi sur le contrôle des cartes Santé et des numéros de carte Santé*

en 1991, l'Ontario a restreint les possibilités de se servir des cartes Santé comme pièces d'identité. À l'heure actuelle, le paragraphe 34(4) de la *Loi de 2004 sur la protection des renseignements personnels sur la santé (LPRPS)* de l'Ontario interdit d'exiger la production d'une carte Santé sauf si la personne qui l'exige fournit des ressources en matière de santé subventionnées ou si un tiers recueille des renseignements à une fin liée à la fourniture de ressources en matière de santé subventionnées au détenteur de la carte. Il interdit également la collecte ou l'utilisation de numéros de carte Santé par quiconque n'est pas un dépositaire de renseignements sur la santé⁵³. Lors de l'adoption de la *Loi sur le contrôle des cartes Santé et des numéros de carte Santé*, le gouvernement ontarien avait déclaré que le droit à la protection de la vie privée et à la confidentialité des renseignements sur la santé l'emportait sur l'utilité, pour des entreprises et des organismes, de « disposer d'un autre moyen d'établir l'identité des gens » [Traduction]. De plus, le gouvernement cherchait à éviter le durcissement d'une tendance menant à l'utilisation des cartes Santé à des fins autres que leur raison d'être : la prestation de services de santé⁵⁴.

Même si la *LPRPS* n'interdit pas de présenter volontairement une carte Santé comme pièce d'identité, les établissements financiers ne recueillent pas et n'utilisent pas ces cartes aux fins d'identification parce qu'elles ne peuvent en noter le numéro à ces fins. Puisque la carte Santé provinciale est une pièce d'identité avec photo gratuite et quasi universelle, l'Association des banquiers canadiens a fait remarquer que l'interdiction de l'utiliser comme pièce d'identité constitue un obstacle involontaire à l'accès des personnes à faible revenu aux services financiers⁵⁵.

Certains organismes proposent de lever les restrictions sur l'utilisation de la carte Santé comme pièce d'identité; d'autres soulignent que cette utilisation soulève des questions sur le plan de la protection de la vie privée et pensent qu'il conviendrait mieux d'étudier d'autres moyens de procurer une pièce d'identité peu coûteuse aux Ontariens.

La politique de retenue de fonds

Les titulaires de comptes peuvent généralement encaisser des chèques à leur banque ou à leur caisse, sous réserve de sa politique de retenue de fonds. Pour prévenir la fraude, l'établissement financier peut, en effet, retenir les fonds déposés par chèque pendant le délai de compensation. Par exemple, l'établissement peut vouloir vérifier que la personne ou la société qui a fait le chèque dispose de suffisamment de fonds pour le provisionner, que cette personne ou cette société n'y a pas fait opposition ou, en en vérifiant les détails auprès d'elle, que le chèque n'a pas été falsifié. Selon le *Règlement sur la communication de la politique de retenue de chèques (banques)*, les banques sont tenues d'informer les titulaires de compte de leur politique de retenue de fonds⁵⁶.

Les politiques de retenue de fonds varient d'une institution à l'autre. Les banques et les caisses ont des périodes de retenue différentes selon la provenance du chèque – par exemple, selon qu'il est tiré sur la même banque, sur une autre institution financière canadienne, sur une institution américaine ou sur une institution étrangère. La période de retenue variera également selon que le chèque est codé ou non. On tiendra aussi compte de la solvabilité du client – par exemple, l'ancienneté de ses liens avec la banque, l'état actuel de ses comptes et ses antécédents en matière de crédit auprès de la banque.

On tente bien de réduire la durée de la période de retenue des fonds. L'Association des banquiers canadiens a déclaré ce qui suit à la Commission :

Plusieurs participants aux consultations estiment que les périodes de retenue des fonds et les exigences en matière d'identification sont les deux principaux aspects qui limitent l'utilisation des services financiers ordinaires par les personnes à faible revenu.

Le document de consultation laisse penser que les politiques de retenue de fonds des banques sont l'un des facteurs qui influent sur l'utilisation des services parallèles d'encaissement de chèques tels que les prêteurs sur salaire ou les prêteurs sur gages. Il faut cependant souligner que moins de 1 p. 100 des comptes de dépôt font l'objet de retenues de fonds. Les banques retiennent des fonds déposés par chèque pour gérer le risque. Elles donneraient autrement un accès immédiat aux fonds en dépit du fait que le processus de compensation des chèques prend au moins plusieurs jours. Depuis avril 2007, elles se sont engagées à ne pas retenir les fonds plus de sept jours. La période de retenue pourra être réduite encore davantage et passer à quatre jours après la généralisation de l'imagerie et de la compensation électroniques. [Traduction]

On s'attend à ce que les délais de compensation des chèques continuent de diminuer lorsque l'Association canadienne des paiements commencera à lancer l'imagerie des chèques partout au pays au cours de l'automne 2008⁵⁷.

Il n'empêche que la Commission s'est fait dire avec insistance que les politiques de retenue de fonds représentent un obstacle important pour les personnes à faible revenu, qui n'ont souvent pas d'argent de reste et qui ne peuvent se permettre d'attendre pour avoir accès à leurs fonds. Comme le souligne le CADSS de Thunder Bay :

À la fin du mois, les familles inscrites au programme Ontario au travail ne peuvent tout simplement pas attendre trois jours qu'un chèque soit compensé parce qu'elles n'en ont pas les moyens. Bien que cela ne semble pas logique ni économique pour des personnes qui ont un solde dans leur compte à la fin du mois, le fait de payer des frais élevés pour encaisser immédiatement un chèque d'un montant déjà insuffisant devient un moyen de survie essentiel et permanent pour les familles les plus pauvres. [Traduction]

Selon les organismes qui desservent les personnes à faible revenu, même si, dans les faits, la période de retenue des fonds est plus courte, pour ceux qui se font dire qu'elle peut aller « jusqu'à cinq jours », le risque qu'ils puissent ne pas avoir accès à leurs fonds pendant la durée maximale les dissuade souvent de déposer leurs chèques. Plusieurs participants aux consultations estiment que les périodes de retenue des fonds et les exigences en matière d'identification sont les deux principaux aspects qui limitent l'utilisation des services financiers ordinaires par les personnes à faible revenu.

Une enquête menée pour l'ACFC vers la fin de 2006 révèle que la politique de retenue de fonds de leur établissement financier pose des problèmes à 9 p. 100 des répondants qui sont titulaires d'un compte bancaire lorsqu'ils veulent déposer un chèque⁵⁸.

Les obstacles liés aux attitudes

Les attitudes défavorables à l'égard des personnes à faible revenu et, particulièrement, des prestataires de l'aide sociale sont très répandues dans notre société. Comme nous tous, les personnes à faible revenu veulent être traitées avec respect et dignité. Beaucoup d'organismes desservant cette population ont déclaré à la Commission que leurs bénéficiaires tendent à trouver les institutions financières ordinaires intimidantes et imperson-

nelles, ce qui les retient de traiter avec elles. De plus, plusieurs de ces organismes ont souligné le besoin de sensibiliser davantage le personnel de première ligne de ces institutions aux questions liées aux handicaps (particulièrement les problèmes mentaux), au racisme, à l'immigration et aux revenus faibles.

Une enquête récente sur la fréquentation des entreprises de SFP à Winnipeg a fait ressortir le manque de respect et de courtoisie que rencontrent les personnes à faible revenu dans les institutions financières ordinaires. Les répondants ont évoqué un sentiment d'aliénation et de discrimination et se sont dits souvent maltraités et méprisés par les caissiers parce qu'ils touchaient de l'aide sociale⁵⁹. De même, dans une autre enquête récente sur les services financiers offerts aux résidents des quartiers défavorisés du centre-ville de Toronto, de Vancouver et de Winnipeg, les répondants torontois se sont dits beaucoup plus susceptibles de se sentir la cible d'un manque de respect dans les institutions financières ordinaires que dans les entreprises de SFP et ont qualifié les banques ordinaires de distantes et peu portées à les aider⁶⁰.

Dans *l'Accord du 14 février 1997 entre le gouvernement fédéral et les grandes banques sur l'accès aux services*, les banques s'engageaient à rappeler à leur personnel la nécessité de traiter tous les clients avec respect et équité et à fournir plus d'information et de formation aux groupes à faible revenu, de manière que ceux-ci soient davantage au courant des services bancaires et soient plus à l'aise pour s'en prévaloir.

De par leur approche communautaire, les caisses pourraient jouer un grand rôle auprès des groupes à faible revenu, mais leur notoriété relativement faible en Ontario les empêche de réaliser cette possibilité.

Un certain nombre de banques et de caisses ont tenté localement d'atteindre les groupes à faible revenu et marginalisés. Les deux établissements torontois *Cash & Save* de la Banque Royale en sont un bon exemple. Situés dans des quartiers défavorisés, ces établissements s'associent à des organismes locaux qui desservent les groupes à faible revenu en leur offrant des services de première ligne pertinents tels que l'encaissement de chèques à coût modique⁶¹ et les mandats. Rappelons que la *Provincial Alliance Credit Union* s'est associée avec le CTSM pour fournir des services financiers aux patients de cet organisme et a ouvert un guichet dans son immeuble même. Chose intéressante, certaines banques établies dans des collectivités du Nord de l'Ontario ont engagé des préposés autochtones pour consolider leurs rapports avec les collectivités autochtones de leur région.

Les heures d'ouverture

Notre société a délaissé la fréquentation personnelle des banques au profit des services bancaires électroniques tels que les guichets automatiques et les services en ligne. Pour beaucoup de Canadiens, les services bancaires sont plus accessibles que jamais puisque la technologie leur permet d'avoir accès à leurs comptes et d'effectuer des opérations 24 heures par jour. Une enquête récente de l'ACFC révèle que près de la moitié des répondants utilisait des services bancaires en ligne et que 94 p. 100 d'entre eux avaient une carte de débit⁶². Ces consommateurs ne trouvent plus aussi important de fréquenter des succursales.

En règle générale, la plupart des succursales bancaires ne sont ouvertes que de façon limitée le soir et la fin de semaine, bien que, selon l'Association des banquiers canadiens,

plusieurs d'entre elles prolongent leurs heures et ouvrent le samedi, voire le dimanche pour répondre aux besoins de leurs clients.

L'accès aux services financiers en personne reste essentiel pour ceux qui ne peuvent se servir de la technologie, notamment parce qu'ils ne peuvent pas se la permettre. Comme certains organismes communautaires l'ont souligné à la Commission, les heures restreintes de service offertes par la majorité des entreprises de services financiers ordinaires en dehors des heures normales d'ouverture crée de graves problèmes pour ces personnes.

La saisie et la compensation

Le ministère des Services sociaux et communautaires et certains CADSS ont déclaré à la Commission que les personnes à faible revenu étaient réticentes à avoir recours au virement automatique ou à ouvrir des comptes dans des banques ou des caisses par peur de voir leurs fonds saisis en raison de dettes impayées.

La présentation de chèques pour encaissement ne crée pas de rapport d'endettement qui permettrait aux banques (ou à d'autres établissements qui encaissent un chèque) de saisir un chèque d'aide sociale présenté pour encaissement seulement⁶³.

Les tribunaux ont également rejeté les tentatives de saisir les prestations d'aide sociale quand elles sont entre les mains d'un administrateur de l'aide sociale. Une décision rendue avant l'édiction de la *Loi sur le programme Ontario au travail* et de la *Loi sur le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées* a rejeté la tentative d'un créancier de saisir l'aide sociale à la source au motif que la confiscation des prestations d'aide sociale était contraire à la politique publique :

L'objet de la Loi sur l'aide sociale générale est d'aider les nécessiteux en leur donnant l'argent dont ils ont besoin pour se procurer logement, nourriture, vêtements et autres nécessités de la vie. Ils reçoivent une aide sociale partielle ou totale parce qu'ils n'ont guère de moyens. Le fait de permettre une procédure de saisie retirerait des fonds jugés nécessaires pour subvenir aux besoins des familles, ce qui les replongerait dans le besoin. La province, par le biais de ces organes administratifs, serait obligée de fournir des fonds supplémentaires pour remplacer ceux qui auraient été saisis ou de laisser des gens mourir de faim ou perdre leur logement⁶⁴. [Traduction]

À l'heure actuelle, tant la *Loi de 1997 sur le programme Ontario au travail*⁶⁵ que la *Loi de 1997 sur le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées*⁶⁶ précisent que l'aide financière qu'elles prévoient ne peut faire l'objet d'une saisie-arrêt, d'une saisie, d'une saisie-exécution ou d'une mise sous séquestre aux termes d'une autre loi, sauf pour ce qui est de la déduction de montants au titre d'une ordonnance d'aliments rendue en application de la *Loi de 1996 sur les obligations familiales et l'exécution des arriérés d'aliments* ou des dettes à l'endroit du gouvernement. Cette règle vaut même lorsque les prestations ont été déposées directement dans le compte que le prestataire détient auprès d'une institution financière⁶⁷. Les prestations d'aide sociale ne changent pas de nature de façon à pouvoir être saisies du simple fait qu'elles sont déposées dans un compte bancaire.

Lorsqu'il y a déjà de l'argent dans le compte où les prestations sont déposées et que les fonds sont mélangés, il peut cependant être difficile de préciser quelles sommes sont protégées, ce qui peut entraîner la saisie d'une partie de ces fonds.

Les deux lois susmentionnées ne protègent pas explicitement les fonds de la compensation qui se produit lorsque les parties ont des dettes ou des obligations réciproques et il n'est pas clair si elles s'appliquent à ces cas. La situation la plus fréquente de compensation se présente lorsqu'un bénéficiaire de prestations publiques a un solde sur la carte de crédit que lui a délivrée la banque où ses prestations sont déposées : le droit de la banque de procéder à une compensation sera probablement alors régi par le contrat qui la lie au client (p. ex., la convention de carte de crédit).

Les résidents des régions éloignées du Nord de l'Ontario n'ont pas accès aux services financiers, ni non plus à de nombreux autres services essentiels. De nombreuses collectivités éloignées, particulièrement les réserves des Premières Nations, sont dépourvues de fournisseur de services financiers ordinaires.

L'emplacement

La question de l'accès en personne aux services bancaires ordinaires dans les régions éloignées et rurales ainsi que dans les quartiers défavorisés urbains a suscité beaucoup d'études et de débats.

Collectivités éloignées et rurales

Il ne fait aucun doute que les résidents des régions éloignées du Nord de l'Ontario n'ont pas accès aux services financiers, ni non plus à de nombreux autres services essentiels. De nombreuses collectivités éloignées, particulièrement les réserves des Premières Nations, sont dépourvues de fournisseur de services financiers ordinaires : les résidents doivent se débrouiller avec des guichets automatiques (voire des guichets génériques⁶⁸ dits « à étiquette blanche ») ou avec des services autres que de dépôt offerts par des magasins généraux ou autres. Selon la *Nishnawbe-Aski Legal Services Corporation*, seule une petite minorité des collectivités appartenant à la nation nishnawbe-aski avait accès à un fournisseur de services financiers ordinaires.

L'absence de services financiers ordinaires accessibles a de graves conséquences pour ces collectivités, comme l'a révélé la distribution de fonds consécutive au règlement de la question des écoles résidentielles. Les médias ont évoqué à cette occasion les frais exorbitants que des indémnisés autochtones ont payé aux commerces locaux ou autres intermédiaires qui encaissaient les chèques dans des collectivités dépourvues de services financiers ordinaires⁶⁹.

La même question se pose dans les régions rurales de l'Ontario. Les fermetures de succursales bancaires ont un impact profond sur les collectivités rurales : le Centre pour la défense de l'intérêt public a découvert que, de 1989 à 1999, 45 p. 100 des succursales bancaires rurales avaient fermé au Canada⁷⁰.

Le problème de l'accès aux services financiers dans les régions éloignées et rurales est bien connu. En 2001, la *Loi sur les banques* a été modifiée pour obliger les banques à donner un préavis à leurs clients en cas de fermeture d'une succursale⁷¹. La première Conférence rurale nationale organisée par le gouvernement du Canada en 2000 avait déjà désigné l'accès aux ressources financière nécessaires aux entreprises rurales et au développement communautaire comme une priorité. On proposait alors la modification de la Loi sur les associations coopératives de crédit pour permettre aux caisses et aux *credits unions* de former des associations de détail nationales⁷² et de lancer un projet pilote, depuis abandonné, permettant d'offrir des services financiers aux résidents des régions rurales dans les établissements de Postes Canada⁷³.

Quartiers défavorisés urbains

On a récemment beaucoup étudié la question de l'accès en personne aux services bancaires dans les quartiers défavorisés urbains. Certains s'inquiètent du fait que les groupes défavorisés urbains reçoivent moins de services des institutions financières ordinaires et sont beaucoup plus touchés par les fermetures de succursales, ce qui leur laisserait moins de choix en matière d'accès aux services financiers au-delà des entreprises de SFP qui sont surreprésentées dans leurs quartiers. ACORN, *United Way of Toronto* et le professeur Jerry Buckland de l'Université de Winnipeg ont effectué d'importantes recherches sur ces questions à Toronto, à Winnipeg et à Vancouver⁷⁴.

Pendant l'été 2008, la Commission a fait une enquête sur l'emplacement des succursales bancaires et des bureaux d'encaissement de chèques dans la cité de Toronto (voir l'annexe D). L'étude s'intéressait seulement aux bureaux d'encaissement de chèques et non aux autres entreprises de SFP ni aux prêteurs sur gages; il se peut donc que ses résultats diffèrent de ceux d'autres organismes tels que *United Way* ou ACORN. La Commission a également fait la carte des fermetures de succursales survenues à Toronto depuis 2002.

Selon cette étude, les résidents des quartiers défavorisés ont généralement accès à une succursale bancaire dans un rayon de un mille. Il ne faut toutefois pas sauter aux conclusions puisque cette distance peut être considérable pour quelqu'un qui n'a pas facilement accès à des moyens de transport, particulièrement l'hiver, qui doit se faire accompagner d'enfants ou qui a des problèmes de mobilité. En outre, il est avéré que Toronto compte des quartiers où les bureaux d'encaissement de chèques sont plus dominants et plus visibles que les institutions financières ordinaires.

On ne sera pas surpris d'apprendre que les succursales bancaires sont regroupées dans le quartier des affaires de Toronto, alors que les bureaux d'encaissement de chèques sont concentrés dans les quartiers à revenu faible ou moyen, surtout Parkdale, Junction, Crescent Town et le secteur de Weston. Remarquons l'exception que représente la concentration très dense de bureaux d'encaissement de chèques le long de la rue Yonge entre College et Wellesley, quartier cossu qui connaît également une grande circulation et où sont regroupés de nombreux services sociaux. Les bureaux d'encaissement de chèques ont également tendance à se retrouver le long des grandes voies de circulation et peuvent donc être en bordure de quartiers cossus.

La carte des fermetures de succursales survenues depuis 2002 ne révèle pas de tendance remarquable. La plus grande densité de fermetures apparaît dans le quartier des affaires, ce qui peut s'expliquer par le fait que les succursales y étaient au départ particulièrement nombreuses ou par la plus grande utilisation des services bancaires électroniques et en ligne dans cette partie de la ville.

E. Le secteur parallèle de l'encaissement des chèques

Le secteur de l'encaissement des chèques est relativement récent, et il continue de croître et d'évoluer. Nous allons maintenant décrire les principales caractéristiques de ce secteur en Ontario, notamment les principaux établissements qui offrent des services d'encaissement de chèques, les rapports de ce secteur avec celui en expansion rapide des prêts sur salaire et les aspects économiques de l'encaissement des chèques.

L'encaissement des chèques peut se faire de façon formelle ou informelle. Les petits commerces encaissent parfois des chèques, hors du cadre de leur entreprise principale et pour la commodité des clients de leurs services principaux, souvent pour faciliter le paiement de ceux-ci. Cet encaissement informel de chèques peut être ou non rémunéré. L'encaissement formel des chèques est un service commercial comme tel, rémunéré par des frais et offert de manière professionnelle. Les deux formes de l'activité présentent donc une dynamique différente et soulève des questions également différentes.

1. LES ACTIVITÉS INFORMELLES D'ENCAISSEMENT DES CHÈQUES

À côté des services formels d'encaissement de chèques fournis par les entreprises de SFP, il continue d'exister une économie parallèle, plus ancienne que le secteur canadien des SFP.

Les épiceries, les prêteurs sur gages, les propriétaires et d'autres petites entreprises encaissent des chèques informellement depuis longtemps. Cette activité ne semble pas avoir suscité beaucoup de recherches jusqu'à présent et tout ce que l'on en sait relève surtout de l'anecdote⁷⁵.

L'apparition des services bancaires électroniques, notamment les cartes de débit et de crédit, et du virement automatique a réduit l'importance des chèques comme mode de virement⁷⁶. Il est probable que ce phénomène a également réduit l'importance et la prévalence de l'encaissement informel des chèques. Toutefois cette activité informelle continue probablement de jouer un rôle important dans les régions rurales et éloignées où l'accès aux services financiers ordinaires est restreint.

L'encaissement informel des chèques est parfois un avantage pour les personnes à faible revenu qui pourraient autrement avoir de la difficulté à obtenir leurs fonds. Toutefois, les personnes qui travaillent avec les groupes défavorisés s'inquiètent des abus possibles de la part des personnes qui encaissent les chèques informellement. Par exemple, nous avons entendu parler des épiciers qui encaissent des chèques d'aide sociale, mais qui exigent des prestataires qu'ils y fassent une empreinte digitale et qu'ils acceptent des bons d'achat échangeables en magasin d'une valeur égale à 10 p. 100 du montant de chaque chèque⁷⁷. On connaît également le cas de propriétaires qui encaissent des chèques d'aide sociale en prenant au passage le loyer et de vagues charges locatives, de sorte que les prestataires ne touchent pratiquement rien. Il est impossible de connaître l'étendue de ces abus : les personnes concernées peuvent fort bien ignorer qu'il y a eu abus ou être gênées de reconnaître ce qui est arrivé. Compte tenu de la vulnérabilité des personnes concernées et du fait que des fonds publics sont en cause, la situation serait très inquiétante même si seulement peu de personnes et d'entreprises agissaient ainsi.

De par sa nature presque invisible, l'encaissement informel des chèques est difficile à surveiller et encore plus difficile à régler. Certains se sont inquiétés du risque que les solutions apportées au problème des frais d'encaissement des chèques du gouvernement aient comme effet involontaire de reléguer cette activité dans l'économie parallèle. Il est néanmoins difficile de savoir quelle importance accorder à ces inquiétudes compte tenu du peu d'information disponible sur l'encaissement informel des chèques et sur les abus qui lui sont associés.

2. LA NORTH WEST COMPANY

Les services d'encaissement de chèques fournis par les magasins *Northern* de la *North West Company* dans tout le Nord canadien ont pris naissance dans un contexte unique et se distinguent tant de l'activité informelle que des entreprises de SFP présentes principalement dans les agglomérations.

Une enquête menée pour l'Agence de la consommation en matière financière du Canada (ACFC) révèle que les résidents du Nord sont les Canadiens les plus susceptibles d'avoir utilisé un service d'encaissement de chèques. Ils sont plus du double de la moyenne canadienne à l'avoir fait dans les 12 derniers mois : ils sont 13 p. 100 dans le Nord à l'avoir fait en 2006, contre 7 p. 100 pour tous les Canadiens⁷⁸.

Comme nous l'avons déjà fait remarquer, les collectivités éloignées du Nord de l'Ontario souffrent d'une pénurie extrême de services essentiels, notamment en ce qui concerne les services financiers. Les banques et les entreprises de SFP y sont rarement présentes.

Dans de nombreuses collectivités, les seuls services financiers disponibles sont ceux offerts par des guichets automatiques (souvent génériques) ou par les magasins *Northern* de la *North West Company*. En 2000, celle-ci comptait plus de 200 points de vente au détail au Canada, dont 27 dans le Nord de l'Ontario. Ces magasins offrent tout un éventail de services aux résidents, notamment de la vente au détail et certains services financiers de base.

Entre autres services financiers offerts par les magasins *Northern*, citons l'encaissement de chèques, les virements de fonds, les guichets automatiques génériques et les cartes Mastercard prépayées. La *North West* vient de lancer un nouveau service qui permet à ses clients de déposer des chèques dans ses magasins et de payer des achats par carte de débit ou d'obtenir des espèces à un guichet automatique. Il en coûte 3 \$ pour provisionner une carte et 1 \$ par opération sur carte de débit.

À l'instar de l'encaissement des chèques dans l'économie parallèle, le rôle d'entreprises telles que les magasins *Northern* dans les collectivités éloignées a fait l'objet de peu d'études ou de débats dans le cadre de l'examen de l'accès aux services financiers et des frais d'encaissement des chèques. Seuls fournisseurs de services financiers, les magasins *Northern* ont un rapport particulier avec leurs collectivités, qui dépendent fortement du maintien de leurs services.

En novembre 2006, la *North West Company* est intervenue au cours de l'audience de la Régie des services publics du Manitoba sur la fixation des frais d'encaissement des chèques. Elle a souligné que ses propres services fonctionnent assez différemment de ceux du secteur des SFP et coûtent beaucoup moins cher. Elle a déclaré notamment ce qui suit :

La North West Company est considérée par les collectivités où elle est présente comme le compte bancaire de la province. Le point est important, me semble-t-il. La province du Manitoba n'envoie pas d'espèces par la poste. Quand elle émet des chèques, elle n'envoie ni pièces ni billets, elle envoie des chèques et, dans les régions dépourvues d'institutions bancaires, c'est de la North West Company que les collectivités attendent ces espèces Disons que c'est de nous,

*cependant, que l'on attend qu'il y ait suffisamment de liquidités dans les collectivités lorsque la province envoie ses chèques, qu'il s'agisse des chèques du crédit pour enfants ou de tout autre chèque*⁷⁹. [Traduction]

Le secteur des SFP ne fait toutefois l'objet d'aucun cadre de réglementation global, comparable à celui des banques ou des caisses. La surveillance des entreprises de SFP a généralement reposé sur le respect volontaire des normes sectorielles.

La Commission a appris, en appelant les magasins *Northern*, que les frais normaux d'encaissement des chèques étaient de 1,5 p. 100 du montant du chèque. Ces frais varient cependant d'un magasin à l'autre : par exemple, un magasin *Northern* interrogé par la Commission a révélé ne pas demander de frais pour les chèques de moins de 49,99 \$, mais exiger 3 \$ pour les chèques d'un montant supérieur. La *Nishnawbe Aski Legal Services Corporation*, quant à elle, a cité le cas de personnes à qui on a demandé des frais de 10 p. 100.

3. LE SECTEUR FORMEL DE L'ENCAISSEMENT DES CHÈQUES

Le secteur formel de l'encaissement des chèques est relativement récent. *Money Mart*, qui reste la plus importante entreprise du secteur au Canada, a ouvert ses portes comme société spécialisée en encaissement de chèques en 1982 avec un bureau à Edmonton (Alberta)⁸⁰. Dix ans plus tard, elle avait 92 bureaux dans la seule province de l'Ontario⁸¹. On estime aujourd'hui qu'il y a 750 entreprises offrant des services d'encaissement de chèques en Ontario⁸². Ces entreprises se trouvent principalement dans les grandes agglomérations comme Toronto, Hamilton, Ottawa et Windsor. Toutefois, elles ont également pris pied dans de plus petites villes. *Money Mart* dit avoir un bureau dans toutes les villes d'au moins 40 000 habitants et l'on trouve des bureaux d'encaissement de chèques dans toutes les petites villes du Sud et du Centre de l'Ontario comme Cobourg, Pembroke, Tillsonburg, Petawawa et Thorold. Les entreprises d'encaissement de chèques ne sont toutefois pas présentes dans les petites localités rurales.

La plupart des entreprises d'encaissement de chèques offrent un éventail de services qui ciblent les consommateurs à revenu faible ou moyen, notamment les prêts sur salaire, les virements télégraphiques, les mandats, la préparation des déclarations de revenus et les demandes de remboursement d'impôt et les cartes de débit prépayées. Les nouveaux arrivants, en particulier, seront attirés par les services de virements télégraphiques ou de mandats, qui répondent à leurs besoins.

Contrairement aux services financiers ordinaires, le secteur formel d'encaissement des chèques et le secteur des SFP dans son ensemble font l'objet de très peu de surveillance et de réglementation. Comme nous l'expliquons plus loin, certaines provinces ont récemment adopté des mesures de réglementation des frais d'encaissement des chèques et l'on remarque une tendance au Canada vers la réglementation des services de prêts sur salaire, comme la loi adoptée récemment en Ontario. Le secteur des SFP ne fait toutefois l'objet d'aucun cadre de réglementation global, comparable à celui des banques ou des caisses. La surveillance des entreprises de SFP a généralement reposé sur le respect volontaire des normes sectorielles⁸³. Les institutions financières ordinaires sont considérées comme ayant un certain degré de responsabilité envers le public, mais aucune attente de ce genre n'est imposée au secteur des SFP.

Certains observateurs prédisent la poursuite de la croissance rapide de ces entreprises en Ontario, en avançant que les mesures récentes de réglementation des prêts sur salaire dissiperont toute incertitude quant à la légalité du modèle de gestion et relanceront les

investissements dans le secteur, particulièrement de la part des grandes entreprises américaines à succursales multiples, et donc sa croissance. On a fait état de l'intention d'un grand intervenant dans le secteur de l'encaissement des chèques/des prêts sur salaire d'ouvrir des bureaux dans toutes les collectivités ontariennes d'au moins 7 500 habitants⁸⁴.

Le secteur formel de l'encaissement des chèques a suscité des controverses presque depuis sa naissance. En 1984, pendant un débat à l'Assemblée législative de l'Ontario, un député a qualifié ces entreprises de « parasites des pauvres ». Le ministre des Services sociaux et communautaires a alors déclaré que « toute déduction d'une somme du chèque d'une personne défavorisée peut être considérée comme abusive dans une société éclairée ». Le ministre s'est aussi engagé à prendre un certain nombre de mesures pour alléger l'impact des frais d'encaissement des chèques sur les prestataires de l'aide sociale; citons, entre autres, la collaboration avec les personnes sans services bancaires pour qu'elles aient accès aux institutions financières ordinaires, l'étude d'un système de virement automatique pour les prestations de l'aide sociale et la mise sur pied d'un projet pilote en collaboration avec la Caisse d'épargne de l'Ontario pour améliorer l'accès aux services financiers dans les régions éloignées de la province⁸⁵.

En janvier 1989, l'Assemblée législative de l'Ontario a adopté une résolution selon laquelle le gouvernement, les municipalités et les institutions bancaires devraient travailler à la conclusion d'une entente permettant aux prestataires de l'aide sociale de recevoir une carte d'identité qui faciliterait leur accès aux services bancaires sans être obligés d'utiliser les services d'encaissement de chèques. Peu de temps après, un projet de loi de député a été déposé pour interdire à quiconque d'exiger des frais pour l'encaissement de chèques du gouvernement du Canada, de l'Ontario ou d'une municipalité. Le projet de loi n'a pas progressé au-delà de la première lecture⁸⁶.

Un autre projet de loi de député a été déposé en novembre 1991. Le projet de loi 154 interdisait lui aussi de demander des frais pour encaisser les chèques du gouvernement. Dans sa déclaration lors du dépôt du projet de loi, Gilles Morin a évoqué plusieurs questions qui restent d'actualité aujourd'hui : la difficulté pour les personnes à faible revenu à obtenir et à conserver des pièces d'identité, la difficulté à encaisser des chèques dans les banques, le montant des prestations de l'aide sociale et le coût élevé des services d'encaissement de chèques⁸⁷. Chose inhabituelle pour un projet de loi de député, celui-ci fut adopté en deuxième lecture et renvoyé à la Chambre pour la troisième lecture après son étude en comité. Il ne fut toutefois jamais adopté. Tout en reconnaissant la validité des motifs sur lesquels s'appuyait ce projet de loi, le gouvernement de l'époque refusa de le pousser plus loin. Il disait préférer collaborer avec l'Association des banquiers canadiens au règlement des questions liées à l'identification et à l'élaboration des ententes d'indemnisation. Il a alors également cité ses efforts visant à promouvoir le virement automatique parmi les prestataires de l'aide sociale. On s'inquiétait du fait que, si le projet de loi était adopté sans autre mesure visant à faciliter l'accès aux services ordinaires, l'encaissement des chèques risquait de passer dans l'économie parallèle puisque les consommateurs n'auraient pas d'autre solution⁸⁸.

4. LES « SERVICES FINANCIERS FONDÉS SUR LA COMMODITÉ »

La croissance rapide des entreprises de SFP a soulevé de nombreuses interrogations sur les motifs de l'engouement des consommateurs pour ces services compte tenu de leur

coût relativement élevé comparativement à celui des services financiers ordinaires. Dans quelle mesure les consommateurs font-ils un choix éclairé entre plusieurs options tout aussi valables les unes que les autres ?

Certains clients de bureaux de SFP semblent certainement ne pas avoir le choix : dans l'enquête d'Ipsos-Reid citée plus tôt, 7 p. 100 des clients de SFP disaient les utiliser parce qu'ils n'avaient pas de compte bancaire et, pour une autre tranche de 7 p. 100, le choix s'expliquait pas une cote de solvabilité médiocre ou le fait qu'ils avaient déclaré faillite⁸⁹. Pour d'autres consommateurs, toutefois, les choix disponibles sont moins tranchés.

National Money Mart Company décrit ses services comme des « services financiers de détail fondés sur la commodité ». Dans les enquêtes, les clients d'entreprises comme *Money Mart* citent la commodité des services comme motif de leur choix. Dans une enquête de Pollara menée en 2007 pour le secteur des prêts sur salaire, 75 p. 100 des clients de services de prêts sur salaire classent ces entreprises au premier rang en termes de « commodité » tandis que 19 p. 100 font de même pour les banques (seulement 3 p. 100 des répondants pensent que les caisses offrent le plus de commodité)⁹⁰.

Le terme « commodité » a des connotations de facilité et d'aisance, en plus d'évoquer la notion que le choix du service est une question de préférence personnelle entre plusieurs possibilités comparables. Compte tenu des débats soulevés par la question de savoir qui a recours aux bureaux de SFP et pourquoi, il est utile d'isoler, dans la mesure du possible, les éléments de ce que les usagers entendent par « commodité ». Les enquêtes menées auprès des clients des entreprises de SFP citent généralement quatre facteurs qui rendent ces services « commodes » :

La rapidité du service : Dans l'enquête menée par Ipsos-Reid en 2005 pour l'ACFC, 25 p. 100 des répondants qui avaient fréquenté des bureaux de SFP pour y encaisser des chèques ou y obtenir des prêts sur salaire donnaient comme principale raison « plus rapide/plus efficace/avait besoin d'argent immédiatement ». L'enquête de Pollara pour le secteur des prêts sur salaire révèle que 51 p. 100 des clients des services de prêts sur salaire les utilisent en raison du « processus rapide et facile ». Selon un sondage téléphonique mené auprès des clients de services d'encaissement de chèques par la firme *Discovery Research*, de Kelowna (Colombie-Britannique) pour *National Money Mart*, la rapidité du service est l'une des principales raisons qui expliquent pourquoi les nouveaux clients de ces services choisissent cette société⁹¹.

Les heures d'ouverture : Les entreprises de SFP sont souvent ouvertes le soir et la fin de semaine. *Money Mart* fait remarquer que ses bureaux sont souvent ouverts de 9 heures à 21 heures, voire plus tard. Dans l'enquête d'Ipsos-Reid, 18 p. 100 des clients d'entreprises de SFP donnaient comme principale raison « des heures plus pratiques/ils sont ouverts le soir et la fin de semaine ». Selon l'enquête de Pollara, les entreprises de prêts sur salaire arrivent bien avant les banques ou les caisses en termes d'heures d'ouverture et, dans celle de *Discovery Research*, la première raison citée par les nouveaux utilisateurs des services d'encaissement de chèques de *Money Mart* était que les banques étaient fermées. Dans son mémoire, *Money Mart* fait remarquer que de 40 à 45 p. 100 des chèques du gouvernement encaissés dans ses bureaux au Manitoba en 2005 ont été traités en dehors des heures d'ouverture habituelles des banques. Comme les titulaires de comptes bancaires peuvent immédiatement avoir accès à leurs fonds en tout temps

grâce aux guichets automatiques (à la condition qu'ils ne fassent pas l'objet d'une retenue en application de la politique de retenue), on comprend mal l'importance des heures d'ouverture pour les clients des services d'encaissement de chèques. Cela s'explique peut-être par le rôle des politiques de retenue de fonds ou par l'importance du service personnalisé pour une certaine partie de la clientèle.

L'emplacement : Dans l'enquête d'Ipsos-Reid, 5 p. 100 des répondants citent l'emplacement « pratique » de l'entreprise de SFP. Dans celle de Pollara, le pourcentage des clients des services de prêts sur salaire qui citent l'emplacement comme la plus importante raison est beaucoup plus élevé : 18 p. 100. L'enquête de *Discovery Research* révèle que l'emplacement pratique est l'une des trois premières raisons que donnent les nouveaux utilisateurs de services d'encaissement de chèques pour expliquer leur choix d'une entreprise de SFP. Il est difficile d'interpréter ce facteur puisque les établissements de SFP sont généralement situés dans un rayon de un mille d'un établissement financier ordinaire.

L'accueil chaleureux : Les clients des établissements de SFP les classent habituellement à un rang très élevé sur le plan du service à la clientèle, qui est qualifié de respectueux et d'accueillant. Une enquête du Groupe de recherche Environics menée auprès des clients de services de prêts sur salaire révèle que 92 p. 100 des répondants étaient satisfaits de la façon dont les préposés les avaient traités et 87 p. 100 étaient satisfaits du service à la clientèle dans son ensemble⁹². L'enquête de *Discovery Research* indique également des niveaux élevés de satisfaction à l'égard de l'amabilité des caissiers. Dans son mémoire, *Money Mart* fait remarquer que les clients citent constamment l'atmosphère amicale et accueillante de ses établissements pour expliquer pourquoi ils utilisent ses services. Selon les organismes œuvrant auprès des personnes à faible revenu que la Commission a consultés, le service affable et personnalisé offert par les entreprises de SFP peut les rendre moins intimidantes que les établissements financiers ordinaires.

La notion de commodité soulève la question du choix : dans la mesure où les consommateurs ne font que choisir la plus attrayante de plusieurs options en matière de services financiers, le recours aux entreprises de SFP ne constituera probablement pas un problème urgent de politique publique. Toutefois, la question du choix dans cette situation est fort complexe.

Les utilisateurs des services d'encaissement de chèques ne sont pas homogènes, ni les personnes à faible revenu d'ailleurs. Il y a des degrés différents de savoir, de pouvoir, de besoin et de manque. Il ne fait aucun doute que certains clients des entreprises de SFP sont en mesure de choisir librement entre les différentes options qui s'offrent à eux, comprennent les choix qu'ils font et peuvent se permettre de payer pour une question de commodité. En revanche, il y a également des clients de ces entreprises qui sont, pour toutes sortes de raisons, sans services bancaires et qui n'ont pas d'autre choix pour encaisser leurs chèques.

Comme nous l'avons vu dans la section sur les connaissances financières, certains clients des services d'encaissement de chèques ne comprennent pas complètement les frais qu'ils paient pour profiter de la commodité offerte par les SFP, ni les choix qui s'offrent à eux. Les personnes qui ne comprennent pas le tarif des frais bancaires ou qui n'ont pas les connaissances mathématiques ou financières nécessaires pour calculer le coût annuel de l'encaissement de leurs chèques dans un bureau d'encaissement de chèques ne sont pas des consommateurs habilités.

L'accès rapide aux fonds est plus qu'une question de commodité pour quelqu'un à qui un accès immédiat permet de manger aujourd'hui plutôt que demain.

On doit également se demander ce que la « commodité » veut vraiment dire pour les consommateurs les plus vulnérables. La notion de choix doit être évaluée en fonction de la situation du consommateur et des choix qui s'offrent à lui. Par exemple, l'accès rapide à ses fonds est plus qu'une question de commodité pour quelqu'un à qui un accès immédiat permet de manger aujourd'hui plutôt que demain. Même s'il est, par exemple, plus logique de déposer un chèque et d'attendre un ou deux jours pour qu'il soit compensé, il se peut que les besoins immédiats à court terme semblent plus pressants. De même, pour ceux qui ont un accès restreint à des moyens de transport ou qui ne peuvent pas toujours se payer les transports publics, la présence des services à distance de marche devient plus importante que pour ceux qui peuvent facilement se prévaloir de services de transport ou de services bancaires électroniques. Il n'est pas si déraisonnable que ça de payer des frais pour encaisser un chèque dans un bureau de SFP lorsque le trajet en transport en commun pour aller à une banque coûte 4 \$ aller retour.

5. LES RAPPORTS AVEC LE SECTEUR DES PRÊTS SUR SALAIRE

Le secteur des services d'encaissement de chèques s'est si rapidement diversifié que cette activité n'est généralement plus la seule à laquelle il se consacre. Les entreprises qui offrent des services formels d'encaissement de chèques le font dans le cadre d'un éventail de services, principalement les prêts sur salaire, mais également le change, les mandats, les virements et les prêts sur remboursement d'impôt. Il semble que l'encaissement des chèques joue un rôle beaucoup moins important qu'auparavant dans les services fournis par les entreprises de SFP⁹³. Le secteur de l'encaissement des chèques étant si étroitement lié à celui des prêts sur salaire, il est important de se pencher brièvement sur les rapports entre les deux services.

Le prêt sur salaire est un prêt à court terme d'un petit montant consenti à l'emprunteur contre la garantie d'un chèque postdaté ou d'un prélèvement automatique. Le secteur canadien des prêts sur salaire a connu une croissance très rapide depuis son apparition au début des années 1990. Il fait l'objet d'une grande controverse puisque, si l'on tient compte de tous les frais et de toutes les dépenses, le taux annuel effectif d'intérêt de ces prêts est très élevé, beaucoup plus que le taux criminel de 60 p. 100 fixé à l'article 347 du *Code criminel*. Certains ont qualifié le secteur des prêts sur salaire de secteur prédateur, qui demande des taux excessifs et embourbent les Canadiens à faible revenu dans un cycle d'endettement. D'autres, qui conviennent que le secteur doit quand même être réglementé, considèrent que les prêteurs sur salaire comblent un besoin ignoré par les institutions financières ordinaires.

La tendance au Canada est de réglementer le secteur des prêts sur salaire. Le gouvernement fédéral a modifié le *Code criminel* en lui ajoutant l'article 347.1, qui soustrait les prêteurs sur salaire à l'application des dispositions relatives au taux d'intérêt criminel si le prêt est consenti dans une province désignée⁹⁴. Les provinces désignées sont celles qui ont adopté des mesures législatives visant à protéger les personnes qui contractent des prêts sur salaires et à plafonner le coût d'emprunt. La Colombie-Britannique, le Manitoba, la Saskatchewan et la Nouvelle-Écosse ont légiféré en matière de prêts sur salaire dans le sens exigé pour pouvoir être désignés sous le régime fédéral. L'Association canadienne des prêteurs sur salaire (ACPS), qui représente 21 entreprises de prêts sur salaire, soutient la tendance vers la réglementation et réclame l'adoption d'un

cadre de réglementation national qui protégera les consommateurs tout en favorisant l'émergence d'un secteur fort⁹⁵.

L'Ontario a récemment adopté le projet de loi 48, intitulé la *Loi de 2008 concernant les prêts sur salaire*, qui, lorsqu'elle sera en vigueur, satisfera aux exigences fédérales en matière de désignation⁹⁶. Comme l'explique en détail l'annexe B, le projet de loi 48 :

- exige que tous les prêteurs sur salaire et les courtiers en prêts soient titulaires d'un permis,
- interdit les prêts simultanés ou successifs,
- restreint les frais de défaut,
- crée un mécanisme pour plafonner le coût d'emprunt

Les dispositions de la loi seront appliquées par la Direction de la protection du consommateur du ministère des Petites Entreprises et des Services aux consommateurs, qui mènera des inspections et qui traitera les plaintes des consommateurs. Le projet de loi crée également un fonds qui permettra de sensibiliser le public quant aux droits et aux responsabilités que prévoit la Loi, ainsi qu'en matière de planification financière en général.

Lors du dépôt du projet de loi 48, le gouvernement a dit viser quatre objectifs⁹⁷ :

- s'attaquer aux sources de la pauvreté prolongée en Ontario,
- rehausser la confiance dans l'intégrité du crédit sur salaire et soutenir la capacité de l'Ontario d'assurer la poursuite de sa croissance économique,
- donner à tous les Ontariens une connaissance solide des risques et des responsabilités liés à la consommation,
- protéger les consommateurs de tous les milieux qui dépendent parfois des prêts sur salaire pour parer à des crises financières à court terme.

La tendance vers la réglementation du secteur des prêts sur salaire et la forme que cette réglementation a prise semble découler d'un consensus assez large, sinon général, quant au fait que ces entreprises sont une partie permanente du paysage des services financiers.

Les services de prêts sur salaire et d'encaissement de chèques sont étroitement liés sous certains rapports. Comme nous l'avons déjà fait remarquer, la plupart des services formels d'encaissement de chèques offrent également des services de prêts sur salaire (mais non vice versa – il existe un certain nombre de sociétés spécialisées en prêts sur salaire). Les modèles opérationnels des services d'encaissement de chèques et de prêts sur salaire sont semblables : offrir un accès rapide, commode, aimable et facile à des liquidités à ceux qui ne peuvent se permettre d'attendre ou qui ne le souhaitent pas, ou qui n'ont pas d'autres moyens de recevoir ce service financier. Les frais d'encaissement de chèques font parfois partie des frais totaux exigés pour un prêt sur salaire⁹⁸.

Il y a probablement un recoupement important entre les personnes qui utilisent des services d'encaissement de chèques et celle qui contractent des prêts sur salaire. Toutefois, le nombre des premières est beaucoup plus important que celui des dernières (une enquête révèle que 7 p. 100 des Canadiens ont utilisé un service d'encaissement de chèques en

*Les modèles
opérationnels des
services d'encaissement
de chèques et de prêts sur
salaire sont semblables :
offrir un accès rapide,
commode, aimable et
facile à des liquidités à
ceux qui ne peuvent se
permettre d'attendre ou
qui ne le souhaitent pas,
ou qui n'ont pas
d'autres moyens de
recevoir ce service
financier.*

2006, contre 2 p. 100 pour les prêts sur salaire)⁹⁹. L'enquête menée par Ipsos-Reid pour l'ACFC montre que 57 p. 100 des clients d'un bureau de SFP l'ont fait pour encaisser un chèque contre 25 p. 100 pour un prêt sur salaire¹⁰⁰.

Il semble que certains prestataires de l'aide sociale demandent et obtiennent des prêts sur salaire. Bien que *le Code de déontologie des meilleures pratiques de gestion* de l'ACPS interdise aux membres de l'Association de leur en accorder, tous les prêteurs sur salaire ne sont pas membres de cette association¹⁰¹. Dans les discussions entourant le projet de loi 48, le gouvernement a déclaré qu'il envisageait de fixer des plafonds de coût d'emprunt distincts pour les prestataires de l'aide sociale qui contractent des prêts sur salaire¹⁰².

6. LES ASPECTS ÉCONOMIQUES DE L'ENCAISSEMENT DES CHÈQUES

Certains prétendent que les frais demandés par le secteur formel de l'encaissement des chèques sont excessifs et que ces entreprises ne font rien d'autre que de « profiter de la pauvreté ». Rare est l'information sur les aspects économiques du secteur canadien de l'encaissement des chèques. Les données disponibles sur les aspects économiques du secteur des SFP concernent surtout les services de prêts sur salaire. Nous disposons de plus d'information sur le secteur américain de l'encaissement des chèques, mais il faut faire preuve de prudence en la transposant au Canada puisque le secteur américain est plus ancien, plus important et mieux intégré au secteur des services financiers ordinaires¹⁰³.

Comme nous l'avons fait remarquer à la section III.E.3, au Canada, les services formels d'encaissement de chèques sont invariablement fournis dans le cadre de l'éventail des services d'entreprises de SFP plus vastes. Ces entreprises continuent de croître. En 2004, Ernst and Young s.r.l. a effectué une enquête importante pour l'Association canadienne des fournisseurs de services financiers communautaires (ancien nom de l'ACPS) sur le coût de l'offre de prêts sur salaire au Canada. Selon cette enquête, si les prêteurs sur salaire affichent dans l'ensemble un rendement des capitaux propres semblable à celui d'autres segments du secteur des services financiers, plusieurs sociétés n'obtiennent pas un rendement suffisant et doivent cesser d'offrir des prêts sur salaire. En outre, les sociétés les plus importantes ont les coûts les plus faibles, tandis que les plus petites ont les coûts les plus élevés¹⁰⁴. Le professeur Jerry Buckland a conclu dans une étude que, à l'exception de deux cas d'espèce, il n'a pas trouvé de données prouvant que le secteur des SFP gagne des « bénéfices supérieurs à la normale ». Il émet l'hypothèse que les frais élevés exigés par les entreprises de SFP peuvent s'expliquer par les services coûteux et risqués qu'elles offrent¹⁰⁵.

Il est difficile d'évaluer la proportion du secteur des SFP que représentent les services d'encaissement de chèques et, dans ce segment, la proportion des chèques encaissés qui sont des chèques du gouvernement. Dans sa décision sur les frais d'encaissement des chèques du gouvernement au Manitoba, la Régie des services publics de cette province a conclu que l'encaissement des chèques constitue une source secondaire de recettes pour les entreprises de SFP (derrière les prêts sur salaire) et que l'encaissement des chèques du gouvernement ne représente qu'une fraction du volume et de l'éventail de tous les chèques encaissés¹⁰⁶. Selon une étude américaine, les chèques du gouvernement ne représentent que 16 p. 100 de tous les chèques encaissés par les entreprises américaines d'encaissement de chèques¹⁰⁷.

Tout examen des aspects économiques de l'encaissement des chèques du gouvernement doit tenir compte du coût, pour les contribuables, des fonds destinés à subvenir aux besoins essentiels des Ontariens nécessiteux, qui sont plutôt dépensés en frais des services d'encaissement servant à les transférer de l'Administration à leurs bénéficiaires.

En ce qui concerne les frais d'encaissement de chèques, l'explication la plus fréquente de l'importance des frais exigés actuellement est le niveau de risque associé à ce service. Il y a bien des risques associés à l'encaissement des chèques, qu'il s'agisse de la fraude ou du manque de provisions de la part du payeur. Bien sûr, dans le cas des chèques du gouvernement, seul le premier risque existe. La falsification des chèques est un exemple de fraude. Les institutions financières ordinaires gèrent ce risque en n'offrant des services d'encaissement de chèques qu'aux titulaires de leurs comptes (sauf en cas d'entente d'indemnisation) et en faisant respecter leurs politiques en matière d'identification et de retenue de fonds. Les entreprises d'encaissement de chèques assument un risque plus élevé de fraude.

Il est difficile d'évaluer le degré de risque posé par l'encaissement des chèques du gouvernement. Selon une étude américaine, 0,5 p. 100 du montant des chèques n'est pas provisionné, mais, après recouvrement, les pertes nettes ne représentent que 0,2 p. 100 de ce montant¹⁰⁸. En 2002, selon l'association américaine des entreprises d'encaissement de chèques, *Financial Services Centers of America*, moins de 1 p. 100 des chèques présentés à ces entreprises sont refusés et de 80 à 90 p. 100 de ces chèques finissent pas être recouverts¹⁰⁹. Une étude menée au Canada par le professeur Jerry Buckland, fondée sur les données de la société *Dollar Financial Group*, indique que les chèques refusés représentent moins de 1 p. 100 du montant de ceux qui sont encaissés et que près des trois quarts de ces chèques refusés finissent par être recouverts, ce qui laisse une perte nette de 0,2 p. 100 du montant total des chèques encaissés¹¹⁰.

Ces chiffres ne font pas la distinction entre les chèques de prestations publiques et les autres sortes de chèques comme les chèques de paie. Toutefois, comme les chèques du gouvernement présentent un risque de fraude, mais non d'insuffisance de fonds, il semble probable qu'ils ne représentent qu'une faible proportion des chèques refusés. La Commission n'a pas pu obtenir de données précises sur le risque de fraude posé par l'encaissement des chèques du gouvernement. Toutefois, les fournisseurs de services sociaux publics affirment que, selon eux, ce risque est assez faible. Le CADSS de Waterloo a déclaré à la Commission que l'entente d'indemnisation qu'il a conclue avec une banque locale à propos des prestations du programme Ontario au travail et qui est en vigueur depuis près de 20 ans n'a été invoquée qu'une seule fois. Les fournisseurs de services sociaux ont fait remarquer à la Commission que les chèques de prestations publiques ne sont pas des cibles attrayantes pour les fraudeurs : leurs montants sont généralement si faibles que le jeu n'en vaut pas la chandelle. Les chèques commerciaux sont beaucoup plus intéressants.

Les chiffres sur les risques posés par l'encaissement des chèques ne correspondent pas au coût des tentatives (réussies ou non) de recouvrer les chèques refusés. Dans son mémoire, *Money Mart* ne quantifie pas les risques ou les coûts associés à l'encaissement des chèques, mais elle précise que « les chèques refusés sont plus difficiles à recouvrer s'ils proviennent du gouvernement que d'une société ».

Tout examen des aspects économiques de l'encaissement des chèques du gouvernement doit tenir compte du coût, pour les contribuables, des fonds destinés à subvenir aux besoins essentiels des Ontariens nécessiteux, qui sont plutôt dépensés en frais des services d'encaissement servant à les transférer de l'Administration à leurs bénéficiaires. Le CADSS de Thunder Bay a découvert, en faisant un sondage auprès de ses bénéficiaires,

qu'en mars 2008, 36 p. 100 des chèques de prestations émis dans le cadre du programme Ontario au travail avaient été encaissés dans des bureaux de SFP moyennant des frais et 7 p. 100 l'avaient été dans des commerces de prêts sur gages ou des dépanneurs. Il a estimé que ses bénéficiaires avaient payé des frais d'encaissement de chèques de près de 10 000 \$ en un seul mois, ce qui revient à un coût annuel estimatif de 120 000 \$ pour ce seul district relativement petit. Cet exemple laisse penser que la proportion des prestations publiques qui sert à payer des frais d'encaissement de chèques est probablement importante.

F. Le besoin de réforme

Les clients des entreprises de SFP en général ou des services d'encaissement de chèques en particulier ne sont pas tous des consommateurs vulnérables : un segment important de cette population mérite certainement cette description, mais les études indiquent que ces services attirent des personnes à revenu moyen tout autant que celles à revenu faible. Il n'y a pas de besoin pressant sur le plan de la politique publique dans le cas de ceux qui ont un accès raisonnable à d'autres moyens que les services très coûteux d'encaissement de chèques, qui connaissent les options qui s'offrent à eux et leur coût relatif, et pour lesquels l'impact financier de ces coûts n'est pas prohibitif.

Cependant, les gens qui touchent des chèques du gouvernement sont dans l'ensemble des consommateurs vulnérables. En particulier, le revenu des prestataires de l'aide sociale est généralement très faible, bien inférieur au seuil de faible revenu du Canada. Compte tenu de cette pauvreté, les frais exigés par les services d'encaissement de chèques ont un impact important. Des frais mensuels de 15 \$ ou 20 \$ peuvent ne pas paraître élevés pour la plupart des Ontariens, mais, pour ceux dont le revenu annuel est de moins de 20 000 \$, des économies annuelles de 200 \$ pourraient représenter un manteau d'hiver ou une facture de chauffage. Ces coûts représentent aussi une très mauvaise utilisation des fonds publics. On ne sait pas exactement combien de prestataires de l'aide sociale utilisent des services d'encaissement de chèques, mais l'information disponible laisse penser que ce chiffre est élevé.

Il n'est pas clair que ceux qui paient des frais pour encaisser des chèques du gouvernement dans des entreprises de SFP savent que les frais sont beaucoup plus élevés que ceux qu'ils paieraient dans une banque ou une caisse. Selon des études faites pour l'ACFC, un nombre important de consommateurs financiers ne sont pas bien informés de leurs droits face aux institutions financières. En outre, beaucoup de personnes à faible revenu se heurtent à des obstacles linguistiques, culturels et liés à l'éducation ou aux handicaps lorsqu'elles tentent d'obtenir et de comprendre l'information dont elles ont besoin pour faire des choix éclairés en matière de services financiers et, en particulier, en ce qui concerne l'encaissement de leurs chèques du gouvernement.

Dans certains cas, les personnes à faible revenu n'ont même pas d'autres choix raisonnables. On doit se rappeler que les personnes très pauvres doivent mener une lutte quotidienne pour leur survie. La planification à long terme est difficile et l'accent est souvent mis sur les besoins immédiats et urgents. Ceux qui n'ont que rarement, voire jamais, d'argent de reste à la fin du mois trouveront facilement superflu d'avoir un compte bancaire. La pauvreté elle-même restreint l'éventail des choix : il est peut-être plus sage à

Des frais mensuels de 15 \$ ou 20 \$ peuvent ne pas paraître élevés pour la plupart des Ontariens, mais, pour ceux dont le revenu annuel est de moins de 20 000 \$, des économies annuelles de 200 \$ pourraient représenter un manteau d'hiver ou une facture de chauffage.

long terme d'ouvrir un compte bancaire, mais le coût immédiat des pièces d'identité nécessaires peut, dans les faits, mettre cette possibilité hors de la portée de beaucoup.

Malgré les efforts importants des gouvernements, des institutions financières et des organismes de services sociaux pour éliminer les obstacles à l'accès aux services financiers ordinaires, il reste beaucoup à faire. Ces obstacles varient selon le lieu et la situation – par exemple, les résidents des collectivités éloignées n'ont pas d'institution financière ordinaire à proximité tandis que les sans-abri des villes n'ont pas les pièces d'identité nécessaires pour avoir accès à ces services –, mais ils existent bien et ne laissent souvent aux prestataires des fonds publics que peu de choix véritables autres que d'avoir recours à des entreprises de SFP relativement coûteuses.

Enfin, l'importance de services financiers fiables pour le bien-être individuel et collectif n'est plus à prouver et est l'assise même du vaste cadre de surveillance et de réglementation qui régit les banques et les caisses. Le secteur des SFP est relativement récent et n'a pas fait l'objet de la même attention de la part du gouvernement, mais cela commence à changer. Si l'on veut que les destinataires de fonds publics puissent y avoir accès à un coût raisonnable, il faudra reconnaître le rôle permanent des entreprises de SFP et prendre des mesures pour que les consommateurs qui s'adressent à elles jouissent des mêmes protections que les clients des institutions financières ordinaires.

IV. LES PISTES DE RÉFORME

La présente section du rapport traite des diverses options permettant de résoudre les questions soulevées par les frais d'encaissement des chèques du gouvernement et les évalue en fonction de leur pertinence pour l'Ontario.

Les problèmes que pose le coût élevé de l'accès aux fonds publics transférés par chèque ne sont pas le domaine exclusif de l'Ontario. D'autres territoires ont pris toutes sortes de mesures en la matière. Citons, entre autres, les suivantes :

En examinant ces coûts et ces risques, on n'oubliera pas non plus que les entreprises de SFP, tout comme les fournisseurs de services financiers ordinaires, sont des entreprises qui offrent des services dans l'attente raisonnable de profits.

L'éducation des consommateurs : Ces mesures visent généralement à faire en sorte que les consommateurs possèdent les aptitudes et l'information dont ils ont besoin pour prendre des décisions éclairées à propos des choix financiers qui s'offrent à eux, mais elles tentent également, plus largement, d'accroître la capacité financière.

L'incitation à avoir recours aux institutions financières ordinaires : Les titulaires de comptes de banque ou de caisse peuvent déposer et retirer des fonds à coût modique, en plus de recevoir toutes sortes d'autres avantages. Les mesures prises pour inciter les gens à utiliser les services financiers ordinaires, comme, par exemple, leur donner accès à des pièces d'identité peu coûteuses, leur permettront donc d'avoir accès à coût modique aux fonds que le gouvernement leur octroie.

Le recours à d'autres modes de paiement des prestations publiques : Le paiement par chèque présente en soi un risque de fraude. Les frais, les retenues de fonds et les exigences en matière d'identification sont tout autant de moyens dont les fournisseurs de services financiers se servent pour gérer ce risque, mais ils créent tous des obstacles pour les consommateurs à faible revenu. Le recours à d'autres modes de paiement, tels que le virement automatique et les cartes de prestataire, peuvent réduire les risques et faciliter l'accès aux fonds.

Les ententes d'indemnisation : Les ententes d'indemnisation reviennent à transférer le risque de fraude posé par les chèques au gouvernement (c'est-à-dire aux contribuables) et donc à permettre aux fournisseurs de services financiers d'encaisser les chèques sans exiger de frais.

La réglementation : Plusieurs territoires ont réglementé soit les frais d'encaissement de chèques, soit les fournisseurs de services d'encaissement de chèques. La réglementation prend généralement l'une des trois formes suivantes : un régime de délivrance de permis aux entreprises d'encaissement des chèques, assorti de mesures de surveillance, l'interdiction des frais d'encaissement des chèques du gouvernement ou la réglementation de ces frais.

Les choses ont beaucoup bougé dans ce domaine au Canada ces dernières années. L'annexe C énumère les mesures prises partout au pays.

De nombreuses mesures de réforme ont également été prises aux États-Unis, où le secteur de l'encaissement des chèques a une longue histoire. Ces mesures sont exposées à la section IV.F.2.

A. Examen des pistes de réforme

Compte tenu du grand éventail des mesures de réforme adoptées dans d'autres territoires, il n'y en a probablement pas une qui soit meilleure que les autres en ce qui concerne l'objectif de donner accès à coût modique aux prestations publiques. Les réformes doivent être adaptées à l'histoire et à la culture financières du territoire où elles sont mises en œuvre et tenir compte des cadres de réglementation en place et des aspects locaux particuliers de la question. La présente section du rapport examine les diverses pistes de réforme en soupesant les avantages et les inconvénients de chacune et en faisant ressortir les aspects particuliers à l'Ontario.

On n'oubliera pas que, comme l'explique la section précédente, la question est complexe et présente de multiples aspects. Il est donc probable que n'importe quelle mesure sera insuffisante en soi. La plupart des territoires ont choisi de mettre en œuvre un train de réformes plutôt qu'une seule mesure; il sera donc utile de se pencher également sur les interactions possibles entre les mesures envisagées.

Il est indéniable que toute mesure visant à donner accès aux fonds publics présente des coûts et des risques – le risque de fraude surtout, mais également des coûts en termes de temps, d'efforts et d'administration. Le régime actuel fait reposer une grande partie du fardeau de ces coûts sur les épaules des personnes à faible revenu. L'un des critères principaux de l'évaluation des mesures envisagées est de se demander comment elles répartissent ces coûts et ces risques et si cette répartition est juste et efficace.

En examinant ces coûts et ces risques, on n'oubliera pas non plus que les entreprises de SFP, tout comme les fournisseurs de services financiers ordinaires, sont des entreprises qui offrent des services dans l'attente raisonnable de profits.

Toute réforme ne peut réussir que si elle est adaptée à la situation de ceux dont elle vise à améliorer le sort, soit, dans le cas qui nous occupe, les prestataires de l'aide sociale. Ces personnes ont généralement un revenu très faible, bien inférieur au seuil de faible revenu, et leur priorité est tout simplement de survivre au jour le jour. Beaucoup sont chefs de famille monoparentale; dans le cas des prestataires du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées, elles sont, bien sûr, aux prises avec les défis présentés par leur handicap. Elles doivent déjà faire face à de nombreux défis et obstacles. Les réformes doivent leur offrir des solutions pratiques et réalistes.

Un principe fondamental de toute réforme est le respect de la dignité, de la vie privée et de l'autonomie des prestataires de l'aide sociale, qui représentent une proportion importante de ceux qui encaissent des chèques du gouvernement. Ce groupe est déjà fortement stigmatisé, marginalisé et exclu. On le sait, il n'est pas homogène et il présente tout un éventail de besoins et de ressources. La situation d'un célibataire qui présente des problèmes mentaux et qui vit dans les rues d'une grande ville est différente de celle d'une mère autochtone qui vit dans une collectivité éloignée du Nord de l'Ontario ou de celle d'une famille de nouveaux immigrants qui cherche à s'établir dans un nouveau pays. Les réformes doivent, dans la mesure du possible, tenir compte de cette diversité.

Comme nous l'avons fait remarquer dans la section précédente, la question de l'accès à coût modique aux prestations publiques est étroitement liée à la question plus vaste de l'exclusion financière et de l'accès aux services financiers. Le propos de notre rapport n'est

*Un principe
fondamental de toute
réforme est le respect de
la dignité, de la vie
privée et de l'autonomie
des prestataires de l'aide
sociale, qui représentent
une proportion
importante de ceux qui
encaissent des chèques
du gouvernement. Ce
groupe est déjà
fortement stigmatisé,
marginalisé et exclu.*

toutefois pas de régler les questions très vastes et très complexes liées à l'exclusion financière, mais bien d'élaborer des recommandations concrètes permettant de résoudre la question plus restreinte qui nous occupe. Dans les faits, nous devons prendre pour acquis que, dans l'avenir immédiat et pour toutes sortes de raisons, il restera des personnes sans services bancaires. La diminution du nombre des Ontariens sans services bancaires réduira celui de personnes qui paient des frais élevés pour encaisser des chèques du gouvernement, en plus de s'attaquer à des problèmes plus vastes de justice sociale. Les réformes doivent toutefois tenir également compte des besoins des personnes qui restent sans services bancaires.

B. L'éducation des consommateurs et les connaissances financières

1. L'ÉDUCATION DES CONSOMMATEURS COMME STRATÉGIE

Les personnes consultées s'entendent pour dire que les personnes à faible revenu ignorent souvent le coût véritable des frais d'encaissement des chèques et ne connaissent pas les autres solutions qui s'offrent à elles.

Une partie importante des consommateurs ignore ses droits face aux institutions financières ordinaires, le coût comparatif des services d'encaissement de chèques et ses recours en cas d'incertitude ou de plainte à l'égard des services bancaires.

Une partie importante des consommateurs ignorent ses droits face aux institutions financières ordinaires, le coût comparatif des services d'encaissement de chèques et ses recours en cas d'incertitude ou de plainte à l'égard des services bancaires. [Traduction]

Conseil d'administration de district des services sociaux de Thunder Bay

Puisque les caisses offrent déjà des services à coût modique comparativement aux services financiers parallèles (SFP), la question ne semble pas être la nécessité d'imposer des frais modiques. Il s'agit surtout d'éduquer les gens aux solutions qui s'offrent à eux et de les inciter à s'en prévaloir. [Traduction]

Central 1 Credit Union

Conseil d'administration de district des services sociaux de Thunder Bay

Il semble que la réussite de toute mesure visant à faciliter l'accès à des services à coût modique d'encaissement des chèques du gouvernement fédéral nécessitera une forme quelconque de sensibilisation ou d'éducation des consommateurs. Ceux-ci doivent avoir l'information et les aptitudes nécessaires pour comprendre les options qui s'offrent à eux et la façon d'y avoir accès, pour évaluer les avantages et les inconvénients des divers services en fonction de leur propre situation et pour pouvoir défendre leurs droits au besoin.

Par exemple, l'ignorance relativement répandue du droit d'encaisser gratuitement tout chèque du gouvernement fédéral dans n'importe quelle banque ou de porter plainte auprès de l'Agence de la consommation en matière financière du Canada (ACFC)¹¹¹ et le nombre de personnes qui encaissent des chèques du gouvernement fédéral dans des entreprises de SFP malgré la gratuité de ce service dans les banques¹¹² font ressortir le fait que même les meilleures mesures connaîtront un succès limité sans une bonne éducation des consommateurs.

Toutefois, l'éducation des consommateurs ne suffira pas en elle-même à résoudre tous les problèmes. Elle ne fera pas disparaître les obstacles à l'utilisation des services financiers ordinaires, tels que le manque de pièces d'identité ou les politiques de retenue de fonds.

L'éducation des consommateurs ne pourra seule résoudre les problèmes systémiques tels que la pénurie de services financiers dans certaines régions et les exigences très strictes en matière d'identification lors de l'ouverture d'un compte bancaire. [Traduction]

Ministère des Services sociaux et communautaires

L'éducation des consommateurs n'est donc, au plus, qu'un élément de tout train de mesures visant à permettre un accès à coût modique aux prestations publiques.

2. LA PRESTATION DE PROGRAMMES EFFICACES D'ÉDUCATION DES CONSOMMATEURS ET DE FORMATION FINANCIÈRE

La prestation de programmes de formation financière et d'éducation des consommateurs aux personnes à faible revenu pose certains problèmes complexes. Ces personnes sont très diverses et présentent tout un éventail de besoins éducatifs. Certaines ont de bonnes aptitudes et connaissances financières générales et n'ont besoin que de la bonne information; d'autres, en revanche, font face à des obstacles relevant des aptitudes de base à la lecture et à l'écriture (par exemple, celles pour lesquelles l'anglais est la langue seconde), des aptitudes technologiques ou de la méconnaissance des notions financières de base telles que le magasinage. D'autres encore ont des besoins multiples.

Le public cible (ici, les Ontariens à faible revenu et sans services bancaires ou mal desservis par les banques) peut être difficile à rejoindre et résister à la plupart des outils d'éducation des consommateurs. Il faut donc penser à d'autres moyens que les modèles habituels d'éducation des consommateurs. Nos caisses membres pensent que le meilleur outil d'éducation des consommateurs est le bouche-à-oreille au sein des groupes à faible revenu.... Cette éducation de personne à personne peut se faire par le biais des travailleurs sociaux, des fonctionnaires et d'autres personnes qui travaillent étroitement avec les Ontariens à faible revenu. [Traduction]

Central 1 Credit Union

L'éducation des consommateurs ne pourra seule résoudre les problèmes systémiques tels que la pénurie de services financiers dans certaines régions et les exigences très strictes en matière d'identification lors de l'ouverture d'un compte bancaire.

Ministère des Services sociaux et communautaires

La Commission a entendu maintes fois que les programmes d'éducation des consommateurs et de formation financière doivent réunir les caractéristiques suivantes :

- Ils doivent être fondés sur la compréhension et le respect des situations diverses dans lesquelles vivent les personnes à faible revenu. Ce sentiment doit imprégner la matière enseignée ainsi que la méthode et la démarche utilisées. Par exemple, les assistés sociaux fonctionnent sur un mode de survie et tentent de combler leurs besoins immédiats dans des circonstances très difficiles; les programmes d'éducation qui ne tiennent pas compte de cette réalité seront vite jugés non pertinents.
- Ils doivent être accessibles, que ce soit sur le plan de l'emplacement, de la langue ou des besoins fondés sur des handicaps.
- Ils doivent être fiables. Les communications de l'Administration font autorité et représentent un engagement public. Les organismes qui œuvrent auprès des personnes à faible revenu tels que les bureaux d'aide juridique et les organismes de défense sont souvent une source d'information très écoutée.

Le personnel de première ligne des organismes qui œuvrent auprès des personnes à faible revenu ne pourra pas les informer et les conseiller, et il risque en plus de mal les renseigner ou de mal les conseiller, s'il n'est pas lui-même bien informé sur leurs droits et les ressources à leur disposition.

Il sera peut-être utile d'avoir des programmes de formation des formateurs. Le personnel de première ligne des organismes qui œuvrent auprès des personnes à faible revenu ne pourra pas les informer et les conseiller, et il risque en plus de mal les renseigner ou de mal les conseiller, s'il n'est pas lui-même bien informé sur leurs droits et les ressources à leur disposition.

La Commission a également appris que le personnel de première ligne des institutions financières a peut-être également besoin d'information et de formation sur les droits des personnes à faible revenu pour pouvoir leur fournir les conseils et l'aide dont elles ont besoin.

La Commission a reçu de nombreuses suggestions quant aux meilleurs moyens de fournir de l'information financière aux personnes à faible revenu :

- L'éducation doit survenir le plus tôt possible; ainsi, le programme d'études secondaires pourrait traiter des fondements des connaissances financières.
- Les entreprises d'encaissement de chèques pourraient être obligées d'afficher de façon bien visible des renseignements sur les frais, comme le coût total exigé pour l'encaissement de chèques d'un montant courant (500 \$ ou 1 000 \$, par exemple).
- Des pamphlets pourraient être glissés dans les enveloppes des chèques du gouvernement pour informer les destinataires de leurs droits et des choix qui s'offrent à eux lorsqu'ils vont encaisser le chèque.
- On pourrait constituer un fonds d'éducation pour soutenir les programmes et les organismes qui œuvrent à accroître la capacité financière des personnes à faible revenu.

En ce qui concerne la dernière suggestion, rappelons que le projet de loi 48 de l'Ontario, intitulé la *Loi de 2008 concernant les prêts sur salaire*, oblige les prêteurs sur salaire détenteurs d'un permis à cotiser à un fonds d'éducation public dont le but est d'éduquer le public quant à ses droits et responsabilités dans le cadre de la Loi et quant à la planification financière en général. La constitution de ce fonds pourra donner lieu à des programmes d'éducation susceptibles de toucher aux questions soulevées par les frais d'encaissement des chèques.

Social and Enterprise Development Innovations (SEDI) est un organisme sans but lucratif qui offre plusieurs programmes intéressants visant à promouvoir l'enrichissement et la capacité financière des personnes à faible revenu. Par exemple, le programme *\$avoir* en banque, offert en collaboration avec la Société de recherche sociale appliquée¹¹³ et financé par Développement des ressources humaines Canada, double les économies que chaque participant place dans un compte individuel de développement. SEDI a également dirigé l'utilisation de comptes de vie autonome qui permettent aux personnes et aux familles qui vivent dans des foyers de transition d'économiser pour financer le premier et le dernier mois de loyer et d'autres besoins, tout en acquérant des aptitudes à la vie quotidienne. Enfin, le projet *My Child's Future* de SEDI vise à accroître le nombre de Canadiens à revenu faible ou moyen qui se dotent de REEE pour économiser en prévision des études de leurs enfants.

Le Budget de 2008 du gouvernement de l'Ontario annonçait un investissement de 10 millions de dollars sur quatre ans dans un programme pilote destiné à aider les Ontariens à faible revenu à augmenter leur patrimoine. Les détails de ce programme devraient être annoncés dans le courant de l'année par la ministre des Services sociaux et communautaires.

C. La promotion du recours aux institutions financières ordinaires

Comme nous l'avons déjà souligné, les grandes banques offrent toutes des comptes bancaires de base à frais modiques qui permettent le dépôt et le retrait. On peut avoir un compte bancaire pour une fraction de ce qu'il en coûte pour encaisser des chèques dans un bureau d'encaissement de chèques. La promotion du recours aux institutions financières ordinaires est un moyen de réduire le coût de l'accès aux prestations publiques.

La question de l'exclusion financière est vaste, et il n'est pas du propos de notre rapport de tenter de la résoudre. Les questions liées au coût de l'accès aux prestations publiques ne peuvent être bien comprises ou résolues qu'en se penchant sur celle de l'accès aux services financiers ordinaires. Il faut s'attaquer aux obstacles à l'inclusion financière dans la mesure où cela permettra de résoudre les questions soulevées par notre projet.

Nous avons traité en détail à la section III.D.2 des principales raisons qui peuvent expliquer pourquoi les personnes à faible revenu n'utilisent pas les services financiers ordinaires. Résumons :

L'emplacement : Cet obstacle est particulièrement important pour les résidents des collectivités éloignées et a donc un grand impact sur les autochtones. Certains groupes à faible revenu vivant dans des villes peuvent également ne pas avoir facilement accès à des établissements financiers ordinaires.

Les exigences en matière d'identification : Les personnes à faible revenu ont parfois de la difficulté à obtenir des pièces d'identité adéquates pour des raisons de coût ou en raison de la complexité du processus de demande. En outre, les itinérants n'ont souvent pas d'adresse où recevoir les documents et sont beaucoup plus susceptibles de perdre ou de se faire voler leurs pièces d'identité. Les cartes Santé ne servent pas à des fins d'identification en Ontario et la province ne dispose actuellement pas d'autre moyen d'identification avec photo que le permis de conduire.

Les politiques de retenue de fonds : Les politiques de retenue de fonds permettent aux institutions financières de gérer le risque de fraude inhérent au transfert de fonds par chèque. En résumé, l'institution financière ne libère pas les fonds avant d'être sûre que le chèque sera accepté. Ceux qui ont un solde suffisant dans leur compte pour couvrir tous les chèques encaissés ne seront généralement pas touchés par ces politiques. Toutefois, les personnes à faible revenu ont souvent une très petite marge de manœuvre sur le plan des liquidités. Elles n'ont la plupart du temps pas assez de fonds dans leur compte pour couvrir les chèques du gouvernement et, en même temps, elles ne peuvent pas se permettre d'attendre que leurs fonds soient libérés par la banque. Les politiques de retenue des fonds reviennent à faire passer le risque de fraude de l'institution financière à la personne qui encaisse le chèque. Comparativement à leur revenu total, il coûte très cher aux personnes à faible revenu d'utiliser des services d'encaissement de chèques pour avoir accès aux prestations publiques.

Les obstacles liés aux attitudes : La Commission a appris que les personnes à faible revenu s'inquiétaient de la façon défavorable et discriminatoire dont les traitait le personnel des institutions financières ordinaires; certaines avaient l'impression qu'elles n'avaient pas leur place dans une telle institution.

La saisie et la compensation : Pour certains, le risque que les prestations d'aide sociale placées dans un compte bancaire soient saisies ou servent à compenser des dettes est un grand facteur de dissuasion à l'utilisation d'un compte de chèques.

Les heures d'ouverture : Ceux qui dépendent du service personnalisé offert par les caissiers diront que les heures d'ouverture sont un facteur important de leur choix d'un fournisseur de services financiers.

Les organismes qui œuvrent auprès des personnes à faible revenu ont maintes fois soulevé toutes ces questions. Dans les villes, c'est la question de l'identification et les politiques de retenue de fonds qui semblent généralement les questions les plus pressantes; la pénurie d'établissements financiers a été citée comme un problème particulièrement important dans les collectivités éloignées.

Certaines des questions susmentionnées, comme le manque de pièces d'identité, semblent se prêter pour la plupart à des solutions relativement simples. D'autres présentent des difficultés considérables. Les tentatives de remédier à la pénurie d'établissements financiers ordinaires dans les régions éloignées et rurales, bien que nombreuses, n'ont guère connu de succès. Les politiques de retenue de fonds sont également une question difficile parce qu'elles sont une réaction au risque de fraude; en résumé, les institutions financières ordinaires composent avec ce risque par ces politiques tandis que les entreprises de SFP le font en demandant des frais relativement élevés pour leurs services d'encaissement de chèques. Il sera impossible d'éliminer les politiques de retenue de fonds sans offrir d'autre garantie pour parer au risque de fraude.

On a proposé à la Commission bien des façons d'accroître le recours aux institutions financières ordinaires au sein de la population à faible revenu :

- un meilleur accès à des pièces d'identité à coût modique pour les personnes à faible revenu;
- la prestation de services financiers ordinaires dans les collectivités éloignées par les ministères qui y sont déjà présents (comme le ministère des Richesses naturelles);
- la création d'un comité permanent sur l'accès aux services bancaires, composé de représentants des institutions financières ordinaires présentes en Ontario et d'organismes représentant les consommateurs à revenu faible ou moyen;
- la constitution de fournisseurs communautaires de services financiers sous forme d'entreprise sociale, ou encore l'incitation à la constitution de caisses dans les collectivités mal desservies;
- la formation du personnel de première ligne des institutions financières ordinaires quant aux besoins des consommateurs à faible revenu et sa sensibilisation aux questions telles que la santé mentale et le profilage racial;
- la modification des politiques de retenue de fonds;
- l'offre par les institutions financières ordinaires de comptes sans frais aux prestataires de l'aide sociale, comme ceux offerts aux étudiants;
- l'intensification de la collaboration entre les institutions et les organismes financiers et les organismes qui desservent les groupes à faible revenu.

On a également beaucoup évoqué la possibilité que les institutions financières prennent des mesures d'approche à l'endroit des groupes à faible revenu ou marginalisés. Les comptoirs *Cash & Save* que la Banque royale a ouverts à Toronto ont souvent été cités comme un modèle en la matière. L'autre exemple évoqué est la collaboration entre la *Provincial Alliance Credit Union* (PACU) et le CTSM. L'*Ontario Federation of Indian Friendship Centres* a également fait l'éloge de la façon dont la Banque royale fait appel au personnel d'action directe et d'éducation des collectivités comptant une grande proportion d'autochtones. Les principaux éléments de la réussite des comptoirs *Cash & Save* et du projet du PACU sont, entre autres, leur emplacement (une présence commode), l'écoute de la clientèle desservie et l'adaptation des services aux besoins de la collectivité.

Dans un rapport récent, l'*Ontario Association of Food Banks* proposait la mise sur pied d'un réseau de caisses de développement communautaire pour lutter contre l'exclusion financière. Il s'agit de caisses dont la mission est de desservir les personnes et les groupes à revenu faible et moyen en leur offrant des services et des avantages axés sur leurs besoins. Ces établissements offrent en fin de compte un crédit d'entraide, sont sans but lucratif et exemptées d'impôt mais ne sont pas des organismes de bienfaisance. Les caisses de développement communautaire sont assez répandues aux États-Unis, mais moins fréquentes au Canada, où le meilleur exemple en est *VanCity Credit Union*, à Vancouver¹¹⁴.

D. Le virement automatique et les cartes de prestataire

L'un des meilleurs moyens de faciliter l'accès à coût modique aux fonds publics est d'éviter totalement les chèques. La façon la plus répandue de ce faire est le virement automatique. Récemment, certains territoires ont fait l'essai des cartes de prestataire rechargeables pour remplacer ou compléter les programmes de virement automatique.

1. LE VIREMENT AUTOMATIQUE

Plusieurs territoires encouragent fortement l'adoption du virement automatique pour leurs prestations d'aide sociale, parfois sur une base volontaire, quelques fois de façon obligatoire. Le virement automatique est considéré comme étant bénéfique pour les prestataires puisqu'il accroît le recours aux institutions financières ordinaires tout en permettant d'éviter les frais d'encaissement de chèques. Il est également considéré comme l'étant pour l'État et les contribuables puisqu'il réduit les frais administratifs et le risque de fraude¹¹⁵. Du point de vue des institutions financières, le virement automatique réduit le nombre de chèques perdus ou volés et, contrairement aux ententes d'indemnisation, il ne requiert pas de long processus pour traiter ces chèques¹¹⁶. Le ministère des Services sociaux et communautaires fait remarquer ce qui suit :

Le virement automatique est économique pour le ministère, se prête mieux au rapprochement des comptes et permet la poursuite de l'aide financière en période d'urgence comme une panne d'électricité généralisée ou une grève des postiers. Il constitue une opération confirmée qui élimine :

- *la fraude qui peut se produire lorsque les prestataires reçoivent plus d'un chèque d'aide sociale pour la même période;*

- *la péremption des chèques d'aide sociale, qui expirent au bout de six mois s'ils ne sont pas encaissés. [Traduction]*

Depuis 1997, le virement automatique est obligatoire en Alberta pour les prestations de soutien du revenu, à moins que les prestataires en soient expressément dispensés¹¹⁷. En pratique, cela veut dire qu'il constitue le principal mode de paiement des prestations, mais que le personnel de première ligne peut, à sa discrétion, en dispenser les prestataires lorsque cela est justifié (comme lorsque ceux-ci n'ont pas les pièces d'identité nécessaires pour ouvrir un compte bancaire). À l'heure actuelle, 63 p. 100 de ceux qui touchent des prestations du ministère albertain de l'Emploi et de l'Immigration le font par virement automatique tandis que la proportion est de 78 p. 100 chez les prestataires du revenu assuré pour les personnes gravement handicapées¹¹⁸.

La demande de virement automatique fait partie de la trousse d'admission et les bénéficiaires sont incités à la faire remplir par leur établissement bancaire avant de rencontrer le conseiller en emploi et soutien du revenu. Les formulaires de virement automatique et l'information sur la politique de virement automatique sont systématiquement joints aux envois destinés aux usagers des divers services publics.

Le programme albertain de virement automatique s'inscrit dans le cadre de plusieurs autres mesures¹¹⁹. Le gouvernement avait déjà conclu une entente d'indemnisation avec les établissements de dépôt et mis en œuvre des mesures pour que la population dispose de pièces d'identité à coût modique. Par exemple, les cartes d'assurance maladie pouvaient déjà servir de pièces d'identité et les bureaux d'enregistrement albertains offraient déjà des pièces d'identité avec photo équivalant au permis de conduire. En outre, l'Alberta disposait déjà d'un réseau étendu de succursales bancaires dans toute la province.

Une enquête de 1998 sur l'efficacité des mesures albertaines révèle qu'elles semblent avoir eu le bon effet d'accroître le nombre d'Albertains jouissant de services bancaires. Les grandes institutions bancaires ont adopté des produits bancaires de base qui ont réduit le coût des services bancaires pour les usagers du virement automatique, bien que la question reste de savoir si certaines personnes qui ont des besoins bancaires très minimes ne sont pas désavantagés d'avoir quand même à payer des frais pour les obtenir. Les problèmes n'ont pas pour autant disparu : en raison de la décision de quelques institutions financières de plafonner les retraits effectués aux guichets automatiques, les prestataires n'ont pas toujours un accès immédiat à la totalité de leur argent à ces guichets; certains prestataires ont eu de la difficulté à évaluer les diverses options de prix offertes par les banques, de sorte qu'ils ont fondé leur choix de services financiers principalement sur l'emplacement; enfin l'espoir initial que les travailleurs sociaux de l'aide sociale puissent aider les prestataires à ouvrir des comptes ne s'est pas réalisé en raison de la lourde charge de travail de ces travailleurs¹²⁰.

En Ontario, les fournisseurs de l'aide sociale à l'échelon provincial et municipal ont fait des efforts pour encourager l'adoption du virement automatique par les prestataires, principalement par l'éducation et l'aide fournies par le personnel de première ligne. Au début des années 1990, le ministère des Services sociaux et communautaires a pris certaines mesures pour encourager les bénéficiaires à adopter le virement automatique¹²¹. En 1997, près de 83 p. 100 des bénéficiaires des prestations familiales, distribuées par la

province, et 44 p. 100 des bénéficiaires de l'aide sociale générale, distribuée par les municipalités, touchaient leurs prestations par virement automatique¹²².

Le ministère des Services sociaux et communautaires a déclaré à la Commission que le programme Ontario au travail et le POSPH encouragent actuellement leurs bénéficiaires à ouvrir des comptes bancaires et à toucher leurs prestations par virement automatique. Le ministère verse, chaque année, plus de quatre millions de prestations d'aide sociale par virement automatique et trois millions par chèque. L'utilisation du virement automatique varie selon les circonstances locales. Le conseil d'administration de district des services sociaux (CADSS) de Thunder Bay rappelle que, malgré ses efforts, seulement 20 p. 100 des prestataires du programme Ontario au travail touchent actuellement leurs prestations par virement automatique, le reste continuant de les toucher par chèque. Celui de Waterloo estime qu'environ 50 p. 100 de ses bénéficiaires touchent leurs prestations par virement automatique, soit une baisse marquée par rapport à il y a dix ans, malgré les efforts faits pour encourager l'adoption de ce mode de paiement. Les raisons de cette baisse ne sont pas claires, mais le personnel a signalé que les prestataires semblaient préférer profiter de l'entente d'indemnisation conclue localement pour encaisser leurs chèques plutôt que de conserver un compte bancaire aux fins du virement automatique.

Les services sociaux de la cité de Toronto offrent un programme de virement automatique, qui date de longtemps et qui a fait l'objet d'une promotion intense, dans le cadre de leur objectif général d'intégrer leurs prestataires dans la vie courante. La cité a élaboré et maintenu une stratégie intégrée de communication, d'éducation et d'aide pour encourager les prestataires à adopter le virement automatique et, au besoin, les aider à ouvrir des comptes dans les institutions financières ordinaires. À l'heure actuelle, environ les deux tiers des bénéficiaires du programme Ontario au travail touchent leurs prestations par virement automatique, soit une légère baisse par rapport au record passé d'environ 70 p. 100. Le personnel de la cité estime que l'utilité du virement automatique se heurte à un plafond naturel : il y aura toujours une proportion importante de la population cible, probablement aux alentours de 25 à 30 p. 100, pour laquelle le virement automatique n'est pas une bonne solution.

Central 1 Credit Union, qui représente près de 200 caisses de l'Ontario et de la Colombie-Britannique, a suggéré que, puisque le virement automatique entraîne des économies sur le plan administratif, il serait peut-être possible d'offrir un incitatif financier modeste aux prestataires qui le choisissent, sachant que cette mesure serait à la fois neutre sur le plan des recettes et bénéfique pour ceux qui en ont le plus besoin. Cet incitatif pourrait également permettre aux prestataires d'absorber le coût minime d'ouverture et de maintien d'un compte auprès d'une banque ou d'une caisse.

Le Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien a recommandé que les ordres de gouvernement généralisent le virement automatique pour tous les programmes publics de prestations¹²³. L'Association des banquiers canadiens a également déclaré publiquement son soutien aux programmes de virement automatique¹²⁴.

Tout en s'inquiétant du risque que les programmes de virement automatique obligatoire constituent un obstacle pour les personnes à faible revenu qui n'ont pas de pièce d'identité ou qui sont sans services bancaires, les personnes consultées par la

Commission se sont généralement déclarées en leur faveur. ACORN a abondé dans ce sens en ces termes :

Nous soutenons une plus grande utilisation du virement automatique comme mécanisme apte à assurer que les consommateurs à faible revenu conservent le maximum de leurs prestations. Nous aimerions que l'on encourage fortement la généralisation d'un système de paiement par virement automatique. [Traduction]

Les programmes de virement automatique ne réussiront pleinement que s'ils tiennent compte des obstacles qui empêchent certains d'ouvrir et de maintenir des comptes bancaires, notamment le manque de pièces d'identité.

Les programmes de virement automatique ne réussiront pleinement que s'ils tiennent compte des obstacles qui empêchent certains d'ouvrir et de maintenir des comptes bancaires, notamment le manque de pièces d'identité. Le CADSS de Thunder Bay recommande que ces programmes soient jumelés à des efforts visant à éliminer les obstacles à l'utilisation des services bancaires par les prestataires.

Le ministère a souligné le fait que, pratiquement, il est en tout cas impossible de faire adopter le virement automatique par tous les prestataires, que ce soit à cause de la peur de certains de voir leurs fonds saisis ou en raison de l'absence d'établissement financier (dans les régions éloignées, par exemple). Par ailleurs, il est difficile de verser des fonds d'urgence par virement automatique. Ce mode de paiement ne peut donc que représenter une solution partielle au problème.

La *Nishnawbe-Aski Legal Services Corporation* rappelle que la pénurie d'institutions financières ordinaires dans de nombreuses collectivités autochtones y limite l'utilité concrète des programmes de virement automatique.

2. LES CARTES DE PRESTATAIRE

Une autre façon de remplacer les chèques est de verser les prestations au moyen de cartes de débit. Le gouvernement fédéral, l'Alberta et la Colombie-Britannique ont déjà fait l'essai des cartes de débit comme mécanismes de versement des prestations publiques¹²⁵. Les cartes de débit ont servi à verser les prestations de la sécurité sociale aux États-Unis grâce à une collaboration avec Master Card¹²⁶.

L'Alberta a lancé tout récemment un programme de cartes de prestataire en plus du programme de virement automatique décrit à la section IV.D.1. Elle a expliqué cette mesure en donnant les motifs suivants :

- l'élimination des frais élevés exigés par les services d'encaissement des chèques lorsque les personnes sans services bancaires cherchent à obtenir leurs fonds,
- un meilleur mode de versement des fonds d'urgence,
- une plus grande sécurité pour les prestataires, qui ne sont plus tenus d'avoir des espèces sur eux,
- une réduction potentielle de la fraude,
- une plus grande efficacité administrative¹²⁷.

On a expliqué à la Commission que les cartes de prestataire fonctionnent essentiellement comme des cartes de débit; il serait peut-être donc plus utile à long terme d'encourager les prestataires à tisser des liens avec les institutions financières ordinaires, ce qui leur

donnerait accès la technologie des cartes de débit, que de leur donner simplement une carte de prestataire.

Les cartes de prestataire peuvent représenter une solution pour les personnes sans services bancaires, puisqu'elles fonctionnent essentiellement comme une solution de rechange aux comptes bancaires. Elles sont donc très intéressantes pour les collectivités éloignées, où l'accès aux institutions financières ordinaires est restreint et les options sont limitées.

Les programmes de cartes de prestataire devront toutefois faire très attention aux besoins de leurs utilisateurs. Par exemple, les fonds portés sur les cartes seront la plupart du temps accessibles par le biais de guichets automatiques qui remettent l'argent en tranches de 20 \$ ou de 50 \$; il faudra donc peut-être modifier le montant des prestations pour que les prestataires aient accès à la totalité de leurs fonds chaque mois : si la prestation est de 606 \$, il se peut que le prestataire n'ait accès qu'à 600 \$ par sa carte. Les frais sont encore une autre source d'inquiétude : les prestataires risquent encore une fois de perdre une partie importante de leurs prestations en frais si le provisionnement de la carte et chaque opération sont assortis de frais

Autre problème, les itinérants risquent de perdre ou de se faire voler leur carte de prestataire. Ceux qui ont de la difficulté à gérer un compte bancaire ne seront pas nécessairement plus capables de gérer une carte de prestataire et ceux que les guichets automatiques et les services financiers intimident en raison de leur manque de connaissances financières peuvent avoir les mêmes difficultés avec les cartes de prestataire. Comme l'explique une personne qui travaille avec des personnes à faible revenu, les cartes de prestataire sont utiles à ceux qui ne « perdent pas tout » et qui sont à l'aise avec la technologie, mais il y en a pour qui la technologie ne sera jamais une bonne solution parce qu'ils ont besoin de plus de services personnalisés, pas moins.

On a également pris soin de préciser à la Commission que, compte tenu des préjugés qui entachent l'aide sociale et du mauvais traitement que reçoivent souvent les prestataires de l'aide sociale, il sera essentiel que les cartes de prestataire soient conçues de façon à ne pas révéler le fait que le titulaire de la carte est prestataire de l'aide sociale.

Il sera également nécessaire de prendre des mesures pour protéger la vie privée des titulaires de carte et pour informer ceux-ci de ces mesures pour parer à tout soupçon que l'Administration puisse contrôler les dépenses en sachant où les cartes ont été utilisées.

Tout programme de cartes de prestataire doit donc tenir compte des inquiétudes qui existent sur le plan des préjugés et de la protection de la vie privée, comprendre des mesures de formation et de soutien pour la transition vers la nouvelle technologie et faire en sorte que les cartes offrent bien un moyen meilleur et moins cher d'accéder aux prestations.

E. Les ententes d'indemnisation

Dans le cadre d'une entente d'indemnisation, les institutions financières qui remplissent certains critères en matière d'identification lorsqu'elles encaissent un chèque sont assurées de son paiement par l'organisme qui l'a émis. Les ententes d'indemnisation ont

Les cartes de prestataire peuvent représenter une solution pour les personnes sans services bancaires, puisqu'elles fonctionnent essentiellement comme une solution de rechange aux comptes bancaires. Elles sont donc très intéressantes pour les collectivités éloignées, où l'accès aux institutions financières ordinaires est restreint et les options sont limitées.

des structures et des conditions de garantie différentes. Le gouvernement fédéral en a conclu une officiellement avec les grandes banques, tout comme la Colombie-Britannique, l'Alberta et le Québec. Le Nouveau-Brunswick a une entente d'indemnisation informelle. Les administrations locales ontariennes ont également conclu des ententes d'indemnisation informelles.

1. LES ENTENTES D'INDEMNISATION OFFICIELLES : LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

L'entente d'indemnisation fédérale est l'exemple le plus général d'entente d'indemnisation officielle qui existe au Canada.

Dans le cadre de sa stratégie plus globale visant à accroître l'accès aux services financiers, le gouvernement fédéral a conclu une entente d'indemnisation officielle avec les grandes banques à l'égard des chèques d'au plus 1 500 \$. Ainsi, les personnes qui ne font affaire avec aucune banque peuvent encaisser des chèques du gouvernement fédéral de 1 500 \$ ou moins dans n'importe quelle banque tant qu'elles présentent les pièces d'identité exigées. Cette entente ne vise que les chèques destinés aux particuliers et exclut les chèques commerciaux¹²⁸.

Les exigences en matière d'identification sont énoncées dans le *Règlement sur l'accès aux services bancaires de base*¹²⁹. Les Ontariens qui veulent encaisser un chèque du gouvernement fédéral doivent présenter deux des documents suivants, délivrés par un ordre de gouvernement canadien :

- un permis de conduire canadien,
- un passeport canadien,
- un certificat de citoyenneté canadienne ou de naturalisation,
- une carte de résident permanent,
- un certificat de naissance délivré au Canada,
- un numéro d'assurance sociale,
- une carte de sécurité de la vieillesse,
- un certificat de statut d'Indien,
- une carte d'identité d'employé avec photo,
- une carte bancaire émise par un membre de l'Association canadienne de paiements,
- une carte de crédit émise par un membre de l'Association canadienne de paiements,
- une carte de l'Institut national canadien pour les aveugles,
- un passeport étranger.

Quiconque ne peut fournir deux des documents susmentionnés peut n'en présenter qu'un seul comportant sa photo et sa signature, si son identité est aussi confirmée par un particulier jouissant d'une bonne réputation dans la communauté.

Les institutions financières ne sont pas tenues d'encaisser un chèque dans l'un ou l'autre des cas suivants :

- le chèque n'est pas un effet admissible au sens des règles de l'Association canadienne des paiements;

- la banque a des motifs raisonnables de croire qu'il y eu fraude ou qu'une illégalité a été commise relativement au chèque;
- le chèque semble avoir été contrefait ou altéré de quelque manière¹³⁰.

Fait intéressant, si elle vise les chèques contrefaits ou endossés frauduleusement, l'entente d'indemnisation ne s'applique pas aux chèques qui ont été frauduleusement altérés¹³¹. La banque doit assumer le coût de la fraude que ses propres procédés ne repèrent pas avant l'encaissement du chèque.

La succursale bancaire qui a encaissé le chèque frauduleux refusé doit essayer en premier lieu de recouvrer les fonds avant de pouvoir présenter une demande de règlement dans le cadre de l'entente d'indemnisation¹³².

La banque qui refuse d'encaisser un chèque du gouvernement fédéral doit remettre au client un avis écrit motivé de sa décision, où elle lui explique son droit de porter plainte à l'ACFC¹³³. L'ACFC se livre régulièrement à des évaluations mystères pour s'assurer du respect de cette exigence. La plus récente de ces évaluations a révélé un taux de réussite de 91 p. 100 pour ce qui est de l'encaissement des chèques du gouvernement fédéral. Selon l'ACFC, le principal motif du refus d'encaisser un chèque du gouvernement fédéral est l'incertitude des employés de la banque quant aux exigences en matière d'identification et, dans certains cas, l'exigence par la banque de plus de pièces d'identité que ne l'exige le *Règlement sur l'accès aux services bancaires de base*. L'ACFC rapporte un très faible taux de conformité à l'exigence voulant que les banques remettent un avis écrit de leur décision lorsqu'elles refusent d'encaisser un chèque¹³⁴.

L'entente d'indemnisation est jumelée à l'interdiction, prévue par la Loi, de demander des frais pour encaisser des chèques du gouvernement fédéral¹³⁵. Nous traitons plus longuement de cette interdiction dans la section ultérieure, qui porte sur la réglementation des frais.

2. LES ENTENTES D'INDEMNISATION INFORMELLES

Il y a longtemps que le Nouveau-Brunswick a conclu une entente d'indemnisation informelle avec les banques en ce qui concerne les chèques émis par le ministère du Développement social. Cette entente est plus ciblée que celle du gouvernement fédéral puisqu'elle ne vise que les prestations de l'aide sociale. Elle prévoit que le porteur du chèque doit présenter sa carte d'assurance-maladie au caissier; le ministère veille à ce que les prestataires aient cette pièce d'identité. Pour faciliter l'application de l'entente d'indemnisation, les chèques de prestations sont de différentes couleurs. Comme tous les chèques sont émis en même temps tous les mois, il est plus facile pour les banques de savoir lesquels sont visés par l'entente d'indemnisation.

En Ontario, plusieurs administrations locales responsables du programme d'aide sociale Ontario au travail ont conclu des ententes d'indemnisation informelles, le plus souvent avec une seule succursale d'une banque ou d'une caisse, généralement celle qui est proche des bureaux du fournisseur de services et où ce dernier dépose ses propres fonds. Pour des raisons de protection de la vie privée, les fournisseurs de services ne vérifient pas l'identité des prestataires de l'aide sociale, mais vont habituellement leur remettre une lettre attestant qu'un chèque a bien été délivré à la personne qui y est nommée. Comme nous le mentionnons ailleurs, les fournisseurs de l'aide sociale aident aussi

habituellement les prestataires à obtenir des pièces d'identité valides qui leur permettront d'ouvrir des comptes bancaires et d'encaisser des chèques.

La cité de Toronto a quant à elle conclu une entente d'indemnisation avec la Banque royale qui vise, non seulement les chèques d'aide sociale, mais aussi tous les chèques émis par la cité. Cette entente permet aux prestataires de l'aide sociale d'encaisser leurs chèques de prestations sans frais dans toutes les succursales de la Banque royale (de même qu'aux deux comptoirs *Cash & Save*) sur présentation de pièces d'identité adéquates.

Les personnes consultées ont largement convenu que les ententes d'indemnisation sont un moyen d'améliorer la capacité des personnes à faible revenu d'avoir accès sans frais aux fonds que l'État leur accorde.

3. L'UTILITÉ DES ENTENTES D'INDEMNISATION : UNE ÉVALUATION

Les personnes consultées ont largement convenu que les ententes d'indemnisation sont un moyen d'améliorer la capacité des personnes à faible revenu d'avoir accès sans frais aux fonds que l'État leur accorde. Le consensus est que ces ententes sont une option très prometteuse. Le Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien recommande aux administrations qui n'ont pas encore conclu de telles ententes de le faire¹³⁶ et l'Association des banquiers canadiens a apporté son soutien à ces ententes¹³⁷.

La Clinique juridique communautaire Ottawa Centre a souligné que les ententes d'indemnisation conclues avec des institutions financières ordinaires encourageront les personnes à faible revenu à tisser des liens avec ces institutions et à les considérer comme utiles, ce qui jouera en faveur de la réalisation de l'objectif général qui est d'encourager ces personnes à utiliser les services bancaires de façon permanente.

Les ententes d'indemnisation ne sont toutefois utiles que lorsque les personnes concernées peuvent avoir un accès raisonnable à une succursale d'une institution financière ordinaire. Elles ne sont donc guère pertinentes dans de nombreuses collectivités éloignées du Nord dont ces institutions sont largement absentes. Ces ententes ne constituent donc qu'un remède partiel aux obstacles qui gênent l'accès aux prestations publiques; elles devront s'accompagner de mesures qui répondent aux besoins de ces collectivités.

Certains s'inquiètent du fait que le mode même de prestation du programme Ontario au travail soit un obstacle à la conclusion d'une entente provinciale d'indemnisation. En Ontario, contrairement à ce qui se fait dans les autres provinces, l'aide sociale est une responsabilité partagée entre la province et les municipalités. Alors que les prestations du POSPH sont versées par la province, celles du programme Ontario au travail le sont par les municipalités et les conseils d'administration de district des services sociaux. On ne sait pas si une entente d'indemnisation conclue entre la province et les institutions financières ordinaires viserait les prestataires du programme Ontario au travail.

Dans le cadre des accords actuels de partage des coûts, la province finance 80 p. 100 du coût des prestations du programme Ontario au travail et 50 p. 100 de ses coûts administratifs. Elle finance 100 p. 100 du coût des prestations du POSPH et 50 p. 100 de ses coûts administratifs.

Le programme Ontario au travail est régi par une loi provinciale, la *Loi de 1997 sur le programme Ontario au travail*. Cette loi donne au ministre le pouvoir de désigner des agents de prestation des services (soit les municipalités, les bandes et des conseils prescrits) qui exercent les pouvoirs et les fonctions prévus par la Loi, chacun dans une zone géographique

précisée. Ces agents sont chargés de recevoir les demandes d'aide, de déterminer l'admissibilité, d'ordonner la fourniture de l'aide et d'exercer les autres fonctions prescrites. Ils sont également chargés d'élaborer les processus permettant de prévenir et de réprimer la fraude et, en général, de prévenir le détournement de l'aide sociale. L'article 45 permet aux agents de prestation des services de conclure des ententes à l'égard de toute question relative à l'application de la Loi ou à la fourniture de l'aide dans leur zone géographique. À première vue, c'est donc cette disposition qui les autorise à conclure des ententes d'indemnisation locales.

Le directeur du programme Ontario au travail, qui est nommé par le ministre, est chargé de superviser l'application de la Loi et la fourniture de l'aide par les agents de prestation des services, mais également de déterminer le mode de répartition du paiement des coûts de cette application et de cette fourniture. Il a également, tout comme les agents de prestation des services dans le cadre de l'article 45, le pouvoir de conclure des ententes à l'égard de toute question relative à l'application de la Loi et à la fourniture de l'aide. Il ne semble donc pas que le pouvoir conféré aux agents de prestation des services l'emporte sur celui de conclure des ententes semblables qui est conféré au gouvernement provincial.

La réussite des ententes d'indemnisation dépend de quatre facteurs :

Les exigences en matière d'identification : Les ententes d'indemnisation dépendent beaucoup des exigences en matière d'identification comme moyen de prévenir la fraude et donc de limiter leur coût. Elles ne réussiront donc que si elles s'accompagnent de mesures visant à améliorer l'accès à des pièces d'identité. À défaut de quoi, ceux qui ne peuvent ouvrir de compte bancaire par manque de pièce d'identité ne pourront, pour la même raison, profiter de ces ententes. Dans son mémoire, le Centre de défense de l'intérêt public déclare que ces ententes s'appuient sur le fait que le consommateur aura les pièces d'identité nécessaires et acceptables pour se faire servir par les établissements bancaires.

Les mesures de sensibilisation des consommateurs : Les consommateurs ne pourront se prévaloir des ententes d'indemnisation que s'ils en connaissent l'existence : comme nous l'avons déjà fait remarquer, une enquête menée en 2006 pour l'ACFC révèle que les trois quarts des répondants ignoraient s'il en coûtait quelque chose pour encaisser un chèque du gouvernement fédéral et que seulement 22 p. 100 d'entre eux savaient que cela était gratuit¹³⁸. Une autre enquête menée pour l'ACFC, en 2005 celle-là, indique que 26 p. 100 des répondants qui avaient eu recours à un bureau d'encaissement de chèques l'avaient fait pour encaisser un chèque du gouvernement fédéral; cette enquête ne leur avait toutefois pas demandé s'ils savaient qu'ils auraient pu le faire sans frais dans une banque¹³⁹. Les fournisseurs de l'aide sociale pourraient, par exemple, joindre aux chèques de prestations des dépliants d'information sur les ententes d'indemnisation. Il pourrait également être utile de former et d'informer ceux qui offrent des services de première ligne aux personnes qui touchent des prestations publiques.

La portée des ententes d'indemnisation : Les ententes d'indemnisation devraient avoir, de par leurs termes même, une portée réaliste. Selon le ministère des Services sociaux et communautaires, elles devraient se fonder sur une analyse des chèques émis le plus souvent – par exemple, le plafond fédéral de 1 500 \$ excluait un certain nombre de prestataires du POSPH.

La formation du personnel des institutions financières : La plus récente évaluation mystère de l'ACFC a révélé que presque un dixième des clients mystères qui ont tenté d'encaisser un chèque dans le cadre de l'entente d'indemnisation fédérale ont essuyé à tort un refus⁴⁰. Il serait donc utile que le personnel de première ligne reçoive la formation et les rappels nécessaires pour bien respecter les ententes d'indemnisation.

F. La réglementation des frais

1. LES TEXTES VISANT L'ENCAISSEMENT DES CHÈQUES AU CANADA

Bien que pouvant être des stratégies distinctes pour s'attaquer à la question des frais d'encaissement des chèques, la réglementation et les ententes d'indemnisation sont souvent liées. Pour tenir compte du risque associé à l'encaissement des chèques, l'interdiction des frais d'encaissement est généralement jumelée à des ententes d'indemnisation; la réglementation a un effet différent selon qu'il existe une entente d'indemnisation ou non.

La réglementation des frais d'encaissement des chèques relève de la compétence provinciale parce que c'est un aspect de la protection du consommateur. Le premier texte provincial visant les frais d'encaissement des chèques, celui du Québec, a fait l'objet d'une attaque fondée sur la Constitution qui a échoué. *Money Mart* (présente au Québec sous le nom d'INSTA-chèques) a plaidé que la loi québécoise qui interdit les frais d'encaissement des chèques du gouvernement ne relevait pas de la compétence provinciale puisqu'elle traitait de lettres de change, question de compétence fédérale dans le cadre de la Constitution canadienne. La Cour d'appel du Québec, confirmant des décisions de première instance, a rejeté la plaidoirie de *Money Mart*. Elle a jugé que la loi tombait dans le champ de compétence de la province puisque son objet était la protection du consommateur et qu'elle ne touchait qu'incidemment aux lettres de change⁴¹.

Les mécanismes réglementaires vont avoir un impact différent selon les entités qui sont réglementées, les sortes de chèques visés, les mécanismes d'exécution prévus et les autres mesures qui les accompagnent. Cinq autorités législatives canadiennes ont réglementé les frais d'encaissement des chèques du gouvernement ou sont sur le point de le faire. Chacune de ces autorités a choisi une démarche différente.

1. Le gouvernement fédéral interdit aux banques de demander des frais d'encaissement pour les chèques d'au plus 1 500 \$ et a accompagné cette interdiction d'une entente d'indemnisation conclue avec ces institutions.
2. Le Québec interdit à quiconque de demander des frais pour encaisser des chèques du gouvernement et indemnise les institutions financières ordinaires.
3. Le Manitoba a réglementé les frais d'encaissement des chèques du gouvernement en les plafonnant.
4. La Colombie-Britannique est en train de réglementer les frais d'encaissement des chèques du gouvernement et de conclure, en même temps, une entente d'indemnisation avec les institutions financières ordinaires.

5. La Saskatchewan considère que *Money Mart* et les entreprises semblables sont des sociétés de financement (financing corporations) au sens de sa loi sur les sociétés de prêt et de fiducie (*Trust and Loan Corporations Act, 1997*) et qu'elles sont donc tenues d'être titulaires d'un permis dans le cadre de cette loi. À l'article 30, celle-ci soumet les titulaires de permis à l'interdiction fédérale des frais d'encaissement de chèques. Les services d'encaissement de chèques présents en Saskatchewan ne peuvent donc pas demander des frais pour encaisser des chèques du gouvernement fédéral.

Le cadre de réglementation fédéral

Le gouvernement fédéral interdit depuis longtemps de demander des frais pour l'encaissement de ses chèques¹⁴². L'interdiction actuelle se trouve dans la *Loi sur les banques*¹⁴³, qui interdit aux banques de réclamer des frais pour l'encaissement d'un chèque ou autre effet tiré sur le receveur général ou pour l'encaissement de tout autre effet émis à titre d'autorisation de paiement de fonds sur le Trésor public. Depuis 2001, la *Loi sur les banques* oblige en outre les banques à encaisser sans frais les chèques du gouvernement fédéral d'au plus 1 500 \$ à la demande de quiconque remplit les conditions prescrites, qu'il soit ou non client de la banque en question¹⁴⁴.

Ces dispositions s'accompagnent d'une entente d'indemnisation qui, comme nous l'avons expliqué dans la section précédente, protège les banques contre le risque de fraude posé par ces chèques.

Il est essentiel de noter que l'interdiction des frais et l'entente d'indemnisation s'appliquent **seulement** aux institutions visées par la *Loi sur les banques*. Il n'est pas interdit aux entreprises de SFP d'exiger des frais pour l'encaissement de chèques et elles ne sont pas indemnisées si elles encaissent des chèques frauduleux. En fait, elles continuent d'encaisser les chèques du gouvernement fédéral et d'exiger leurs frais habituels pour ce faire : une enquête menée par l'ACFC en 2005 révèle que plus d'un quart des répondants qui ont fait affaire avec un bureau d'encaissement de chèques l'avaient fait pour encaisser un chèque du gouvernement fédéral¹⁴⁵.

Le Québec

C'est depuis 1978 que le Québec interdit d'exiger des frais pour encaisser des chèques du gouvernement¹⁴⁶. Cette interdiction s'applique aux institutions financières ordinaires, aux entreprises de SFP et à tous les commerçants, ce qui inclut également des entreprises telles que les prêteurs sur gages¹⁴⁷. Elle se voulait une mesure de justice sociale visant à soutenir les plus défavorisés.

Ces dispositions visent les chèques émis non seulement par le gouvernement du Québec, mais aussi par le gouvernement fédéral et les municipalités, mais non, toutefois, ceux émis par d'autres provinces. Contrairement au gouvernement fédéral, le Québec ne plafonne pas le montant des chèques visés.

Les amendes en cas d'infraction à la Loi peuvent aller de 600 \$ à 15 000 \$ et peuvent être doublées en cas de récidive¹⁴⁸.

Le gouvernement du Québec a également conclu avec les institutions financières ordinaires (mais non avec les entreprises de SFP) une entente d'indemnisation qui reprend le plafond fédéral de 1 500 \$.

Les textes québécois ont été traînés devant les tribunaux par *Money Mart* après qu'un de ses bureaux INSTA-Chèques a été accusé d'avoir exigé des frais pour encaisser deux chèques d'aide sociale. Comme nous l'avons déjà expliqué, INSTA-Chèques a plaidé sans succès que la Loi ne la visait pas et était inconstitutionnelle parce qu'elle empiétait sur la compétence fédérale. La Cour d'appel du Québec a jugé que la Loi entravait dans le champ d'un cadre de protection du consommateur puisqu'elle réprimait une pratique de commerce jugée abusive. La Cour a également confirmé la légitimité d'une mesure législative qui visait à interdire une pratique de commerce jugée socialement inacceptable, particulièrement en raison de l'absence de risque lors de l'encaissement des chèques du gouvernement¹⁴⁹.

Suite à la décision de la Cour d'appel, INSTA-Chèques a annoncé sa décision de ne plus encaisser les chèques du gouvernement fédéral, du gouvernement provincial et des municipalités et de ne plus accepter que les chèques de paie. Elle a également fermé de nombreuses succursales au Québec¹⁵⁰.

La démarche québécoise dans cette question doit être comprise dans le cadre de sa culture financière, dans laquelle un fort mouvement de caisses communautaires joue un grand rôle. Les caisses populaires ont comme mission de desservir les consommateurs francophones, ruraux et à faible revenu ainsi que les petites entreprises, et de répondre à leurs besoins. Aujourd'hui, le Mouvement Desjardins est le plus grand groupe financier coopératif intégré au Canada, avec un actif de 144 milliards de dollars¹⁵¹. Les Québécois à faible revenu sont plus susceptibles de jouir de services bancaires que leurs pendants dans le reste du Canada; selon une enquête menée en 2002 par le Centre de défense de l'intérêt public, seulement 2,5 p. 100 des adultes québécois ayant un revenu de moins de 25 000 \$ n'avaient pas de compte bancaire, contre 10,4 p. 100 dans le reste du pays¹⁵². Une enquête menée en 1996 par l'Association coopérative d'économie familiale, groupe montréalais de protection des consommateurs, a établi un lien direct entre la souplesse des règles du Mouvement Desjardins en matière d'ouverture des comptes et d'encaissement des chèques et la faiblesse du nombre des Québécois qui sont sans services bancaires¹⁵³.

Le Manitoba

Le Manitoba a récemment adopté des dispositions législatives qui lui permettent de plafonner les frais exigés par n'importe quel établissement qui encaisse des chèques du gouvernement¹⁵⁴. Ces dispositions visent les chèques émis par le gouvernement fédéral, par le Manitoba, par les administrations municipales et par tout organisme gouvernemental désigné dans les règlements. Toute infraction entraîne une amende pouvant aller de 1 000 \$ à 5 000 \$¹⁵⁵. L'effet conjugué des textes fédéral et manitobain est que les chèques du gouvernement fédéral peuvent être encaissés sans frais dans une banque, mais sont assujettis au plafond manitobain s'ils sont encaissés dans un bureau d'encaissement de chèques. En théorie, les banques, comme les autres fournisseurs de ce service, pourraient exiger les frais maximaux pour encaisser les chèques de la province et des municipalités.

Les textes manitobains visent à faire en sorte que les consommateurs puissent profiter au maximum de leurs chèques du gouvernement, compte tenu des plaintes suscitées par les frais élevés exigés par les entreprises de SFP pour encaisser des chèques¹⁵⁶. Le gouvernement a déposé vers la même époque un texte visant à réglementer les prêts sur salaire, preuve des inquiétudes soulevées généralement par les entreprises de SFP¹⁵⁷.

La loi manitobaine autorise la Régie des services publics du Manitoba à fixer le montant maximal des frais en fonction des besoins qu'ont à l'égard de leur entreprise ceux qui encaissent des chèques moyennant le versement de frais, des risques posés par l'encaissement de chèques du gouvernement et d'autres données ou facteurs pertinents ou liés à l'intérêt public. La Régie rend ses ordonnances à la suite d'audiences publiques et doit les réexaminer tous les trois ans ou en cas de changement des circonstances ou de présentation de nouveaux éléments de preuve.

Le Manitoba n'a pas conclu d'entente d'indemnisation. Pendant les débats qui ont précédé l'adoption du projet de loi à l'Assemblée législative, certains députés se sont inquiétés du fait que les banques et les autres institutions financières ordinaires qui n'avaient pas jusque là exigé de frais pour encaisser des chèques risquent de se mettre à le faire dans le cadre des nouveaux textes¹⁵⁸. La Régie des services publics a fortement incité les institutions qui n'exigeaient pas de frais ou qui demandaient des frais moins élevés de continuer à le faire¹⁵⁹.

La Régie des services publics du Manitoba a rendu sa première ordonnance le 28 mai 2007¹⁶⁰. Le montant maximal des frais a alors été fixé à 3 \$, plus 2 p. 100 du montant du chèque, sauf dans l'un ou l'autre des cas suivants :

- le chèque fait l'objet d'une retenue de fonds, auquel cas le montant maximal est le moindre de 5 \$ et de la somme de 3 \$ et de 2 p. 100 du montant du chèque;
- le chèque est encaissé à la condition que la personne achète des produits ou des services dont la valeur représente 10 p. 100 ou plus du montant du chèque, auquel cas aucuns frais ne peuvent être exigés.

Ces frais sont considérablement moins élevés que ceux exigés actuellement par *Money Mart* ou *Cash Money* en Ontario, qui sont de 2,99 \$ plus 2,99 p. 100 du montant du chèque. Par exemple, un chèque de 500 \$ coûterait 17,94 \$ à encaisser chez *Money Mart* ou *Cash Money* en Ontario, contre 13 \$ sous le régime de l'ordonnance de la Régie manitobaine. Il en coûterait 577,57 \$ par an à une mère célibataire touchant des chèques du programme Ontario au travail et de la Prestation ontarienne pour enfants totalisant 1 510 \$ par mois pour encaisser ses chèques au tarif actuel, alors qu'elle ne paierait que 398,40 \$ par an pour le faire au Manitoba, soit une différence de 179,17 \$.

En situant son mandat de fixer les frais d'encaissement des chèques du gouvernement dans le contexte plus large de l'accès aux services financiers, la Régie a, dans son ordonnance, fait plusieurs recommandations visant à faire en sorte que les Manitobains aient les outils nécessaires pour accéder aux services financiers ordinaires, ce qui réduirait leur dépendance à l'égard des bureaux de SFP. Elle recommande ainsi :

- que le gouvernement provincial donne aux prestataires de l'aide sociale :
 - une pièce d'identité avec photo, et ce gratuitement;
 - des conseils en matière financière, y compris sur le coût de l'encaissement des chèques;
 - de l'aide pour ouvrir des comptes dans des banques ou des caisses;
 - des encouragements à toucher leurs prestations publiques par virement automatique;

- que les banques et les caisses offrent des comptes à coût modique aux prestataires de l'aide sociale;
- que le gouvernement et les institutions financières ordinaires concluent une entente d'indemnisation visant les chèques d'au plus 1 000 \$;
- que les entreprises de SFP soient tenues d'obtenir un permis;
- que l'Office de la protection du consommateur rédige un code de déontologie à l'intention des entreprises d'encaissement de chèques et informe le grand public sur l'encaissement des chèques¹⁶¹

Ces textes étant très récents, leurs effets à long terme sont difficiles à évaluer.

La Colombie-Britannique

Le projet de loi 27 sur les prêts sur salaire, intitulé *Business Practices and Consumer Protection (Payday Loans) Amendment Act, 2007*, a été adopté à l'automne 2007, mais n'est pas encore en vigueur. Sa partie 6.2 interdit d'exiger des frais pour encaisser les chèques émis par le gouvernement fédéral, la province ou les municipalités, sauf si les règlements le permettent.

Comme au Manitoba, la réglementation des frais d'encaissement des chèques est survenue dans le cadre de la tendance à réglementer les prêts sur salaire. Le texte qui réglemente les frais d'encaissement des chèques a, comme objet principal, de réglementer les prêteurs sur salaire et les réactions qu'il a suscitées se sont surtout concentrées sur les questions relatives aux prêts sur salaire.

Les résultats des consultations publiques menées sur les frais d'encaissement des chèques pendant l'hiver 2007-2008 devraient être annoncés sous peu.

Contrairement au Manitoba, la Colombie-Britannique a conclu une entente d'indemnisation avec les grandes banques. Les consommateurs peuvent donc soit encaisser leurs chèques dans une banque sans frais, soit les encaisser dans un bureau de SFP moyennant le paiement de frais réglementés.

2. L'EXPÉRIENCE AMÉRICAINE

Comme nous l'avons déjà fait remarquer, le secteur américain de l'encaissement des chèques est plus important, plus ancien et plus intégré aux services ordinaires que le secteur canadien. Aux États-Unis, les bureaux d'encaissement de chèques ne font pas qu'encaisser des chèques et émettre des virements électroniques et des mandats; ils sont également souvent un centre de services municipaux pour, entre autres, les billets de transport en commun, les enregistrements de véhicules automobiles, les prestations de l'aide sociale et les coupons alimentaires.

Les services et les bureaux d'encaissement de chèques sont plus lourdement réglementés aux États-Unis qu'au Canada. Seulement 15 des 51 autorités législatives américaines ne réglementent pas l'encaissement des chèques¹⁶².

Certains États exigent que les entreprises d'encaissement de chèques soient inscrites et titulaires d'un permis. Certains imposent des exigences en matière de divulgation et d'affichage de l'information, de publicité, de tenue de livres et d'autres pratiques de commerce¹⁶³. La loi sur l'encaissement des chèques de l'Ohio, intitulée *Check Cashing Act*,

constitue un bon exemple de telles mesures législatives. Les sièges sociaux et chaque emplacement où les chèques sont encaissés doivent être titulaires d'un permis. Des dossiers doivent être conservés pendant deux ans après la date de la dernière opération pour chaque emplacement et être facilement mis à la disposition des services de protection des consommateurs de l'État aux fins d'inspection. Cette réglementation vise à accroître la transparence, à réprimer la fraude et à lutter contre le blanchiment d'argent. En outre, les bureaux d'encaissement de chèques doivent fournir des reçus pour chaque opération d'encaissement, s'identifier clairement comme entreprise d'encaissement de chèques dans leurs communications publicitaires et ne pas utiliser de superlatifs injustifiés dans ces communications. Tout manquement peut entraîner la suspension du permis ou le refus de le renouveler..

Certains États réglementent les frais demandés pour tous les chèques en prévoyant des frais différents pour les chèques du gouvernement, les chèques de paie et les chèques personnels¹⁶⁴. D'autres plafonnent les frais par une combinaison de pourcentage et de frais fixes¹⁶⁵. L'Illinois réglemente les frais en fonction du montant des chèques : les chèques de moins de 500 \$ font l'objet de frais de 1,4 p. 100 plus des frais de service de neuf cents, tandis que les autres entraînent des frais de 1,84 p. 100. Certains États permettent des frais plus élevés pour les chèques encaissés sans pièce d'identité, probablement pour que les travailleurs illégaux puissent encaisser leurs chèques de paie¹⁶⁶. Au Rhode Island, les banques et les caisses doivent encaisser les chèques du gouvernement d'au plus 750 \$ sans frais dans le cas des personnes sans services bancaires à la condition qu'elles puissent présenter une pièce d'identité suffisante de l'État.

Quelques États prévoient des frais uniques d'ouverture de compte, d'adhésion ou de nouveau client qui vont de 5 \$ à 10 \$¹⁶⁷.

3. L'OPTION DE LA RÉGLEMENTATION : UNE ÉVALUATION

Dans son mémoire, *National Money Mart* s'oppose à la réglementation des frais d'encaissement des chèques du gouvernement :

Le gouvernement devrait mettre l'accent sur l'élargissement de l'accès à l'encaissement de ses chèques. En contrepartie des droits que le gouvernement confère aux banques, caisses et sociétés de fiducie, ces institutions sont tenues d'offrir ce service gratuitement pour les chèques d'au plus 1 500 \$. Néanmoins, malgré toutes leurs déclarations de bonne volonté, elles n'ont pas adopté les mesures ou les programmes d'approche nécessaires pour permettre aux Ontariens à faible revenu d'encaisser leurs chèques rapidement et facilement. Si elles le faisaient réellement, les Ontariens à faible revenu ne se sentiraient pas obligés de payer des frais pour obtenir ce service. C'est là que réside tout le problème et c'est là également que se trouve la solution. La solution n'est pas de restreindre les frais des entreprises indépendantes d'encaissement de chèques parce que les banques ont créé des obstacles à l'accès à des services gratuits.
[Traduction]

Central 1 Credit Union estime également que la solution est d'accroître l'accès aux services financiers ordinaires par le biais de programmes tels que le virement automatique plutôt que de plafonner les frais. Toutefois, les autres intervenants s'entendent en général pour dire que, si l'élargissement de l'accès aux services à coût modique d'encaissement des chèques du gouvernement est essentiel, que ce soit par le biais des ententes d'indemnisation, du virement automatique ou de l'élimination des obstacles à l'utilisation des services financiers ordinaires, la réglementation reste quand même le moyen le plus efficace de donner un accès à coût modique aux prestations publiques, voire qu'elle en est un moyen essentiel.

Il y a cependant de grandes divergences d'opinion quant à la question de savoir s'il est préférable d'interdire les frais ou de les plafonner :

La réglementation reste quand même le moyen le plus efficace de donner un accès à coût modique aux prestations publiques, voire elle en est un moyen essentiel.

Les mesures législatives permettant de gérer les frais d'encaissement des chèques sont la meilleure option qui existe aujourd'hui. Grâce à un tel régime, l'Ontario pourrait plafonner les frais exigibles et mettre sur pied des organismes administratifs qui fixeraient ces plafonds lors d'audiences publiques. Cette solution ne devrait toutefois pas être préférée à celle qu'a adoptée le Québec, où il est totalement interdit d'exiger des frais pour encaisser un chèque émis par le gouvernement fédéral, le gouvernement provincial ou une municipalité. Cette dernière solution est en soi la plus efficace et la plus simple pour répondre aux besoins des consommateurs ontariens vulnérables. [Traduction]

Centre de défense de l'intérêt public

Nous pensons que les entreprises d'encaissement de chèques sont là pour de bon. Nous sommes donc en faveur de l'adoption de mesures législatives semblables à celle du Manitoba. Ces dispositions fixeraient le montant maximal des frais que ces entreprises peuvent exiger pour encaisser des chèques. [Traduction]

Clinique juridique communautaire Ottawa Centre

Plusieurs personnes consultées représentant tout un éventail de points de vue se sont inquiétées du fait que l'interdiction des frais pousserait les entreprises de SFP à cesser d'offrir ce service.

Si le gouvernement choisit de s'immiscer dans le marché, le résultat inévitable sera le retrait ou la restriction des services financiers offerts à certaines personnes. Le document de consultation donne l'exemple d'une mère célibataire qui économiserait 11,53 \$ sur un chèque de 1 166 \$ sous le régime manitobain. Ce que le document ne mentionne pas, c'est qu'un certain nombre de personnes ne pourront plus encaisser leurs chèques en raison d'exigences plus strictes en matière d'identification, de la moins grande tolérance au risque des sociétés et de la réduction du nombre des emplacements offrant le service par suite de la concentration du secteur ou de l'élimination du service de l'éventail des produits financiers offerts par certaines sociétés. [Traduction]

National Money Mart

Selon ces entreprises, il y aura toujours des personnes sans services bancaires et l'abandon, par les entreprises de SFP, de l'encaissement des chèques pourrait causer de réelles difficultés, tout particulièrement pour les résidents des collectivités éloignées, qui n'ont guère accès à des institutions financières ordinaires.

D'autres estiment que le revenu des prestataires de l'aide sociale est si faible que, quel qu'en soit le montant, tous les frais exigés pour avoir accès aux prestations sont excessifs. Selon eux, les risques associés à l'encaissement des chèques du gouvernement ne devraient pas être assumés par les personnes à faible revenu, cette situation étant éminemment critiquable sur le plan de la politique sociale.

En outre, l'interdiction des frais s'harmoniserait très bien avec le régime fédéral. Certains pensent qu'un régime qui permet des frais pour l'encaissement de certains chèques seulement porterait probablement à confusion.

Le jumelage de mesures législatives fixant les frais d'encaissement de chèques à la conclusion d'ententes d'indemnisation avec les institutions financières ordinaires, comme en Colombie-Britannique, offrirait un éventail d'options aux consommateurs. Par ailleurs, on a fait remarquer à la Commission que l'on réglemente habituellement le service, et non l'institution; il serait incohérent et, de nouveau, probablement mêlant pour les consommateurs d'avoir des régimes différents pour les entreprises de SFP et pour les institutions financières ordinaires. Il faut souligner toutefois que, si les fournisseurs de services financiers ordinaires et de services financiers parallèles offrent tous des services qui permettent aux consommateurs d'avoir accès à des fonds versés par chèque, ils le font de façon fondamentalement différente. Les institutions financières ordinaires donnent accès à ces fonds dans des conditions présentant relativement peu de risque, dans le cadre d'un ensemble de services liés à leurs fonctions d'institution de dépôt; les entreprises de SFP, elles, offrent un service plus simple, mais dans des conditions relativement plus risquées.

Comme le fait remarquer le ministère des Services sociaux et communautaires, la fixation des frais demanderait un régime réglementaire complexe :

L'option législative peut exiger un régime de délivrance de permis aux entreprises d'encaissement de chèques, un mécanisme pour fixer le plafond des frais et des procédés d'inspection et d'exécution.

[Traduction]

Un tel régime est toutefois mis actuellement en place pour réglementer les services de prêts sur salaire, qui sont généralement offerts par les mêmes entreprises qui fournissent des services d'encaissement de chèques. On pourrait donc tirer parti de ce nouveau cadre de réglementation, destiné à surveiller les prêts sur salaire, pour réglementer les services d'encaissement de chèques. Par ailleurs, il faudra tenir compte de l'incidence de la réglementation des prêts sur salaire sur les aspects économiques de ces entreprises lors de l'examen de l'opportunité de plafonner les frais d'encaissement de chèques.

V. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Bien que simple en apparence, la question des frais d'encaissement de chèques touche en fait à de nombreux aspects du droit et de la politique sociale. L'utilisation des services d'encaissement de chèques prend ses racines dans la pauvreté et la marginalisation, l'évolution rapide de la technologie et les bouleversements qui secouent le secteur des services financiers. Pour être efficace, la réforme du droit doit s'appuyer sur des mesures publiques complémentaires visant à multiplier les options qui s'offrent aux prestataires de l'aide sociale, à mieux les informer et à accroître leur accès aux services financiers. Les recommandations de la Commission sont donc regroupées en deux sections : la première est consacrée aux modifications de nature législative et la seconde porte sur les mesures complémentaires que devraient prendre le gouvernement et les autres intervenants.

La Commission recommande l'adoption d'une stratégie coordonnée dont le but sera que les bénéficiaires de prestations publiques aient un meilleur accès aux fonds qui leur sont destinés. Citons, entre autres mesures :

- le dépôt de dispositions législatives visant à réglementer le secteur de l'encaissement des chèques, notamment par l'imposition d'un régime de délivrance de permis, la divulgation obligatoire des frais et leur plafonnement;
- l'adoption de dispositions législatives visant à améliorer l'accès des Ontariens à faible revenu à des pièces d'identité;
- la prise de mesures visant à accroître l'éducation des consommateurs et leur information;
- la négociation d'une entente d'indemnisation entre le gouvernement de l'Ontario et les institutions financières ordinaires en vue d'améliorer l'accès à des services à coût modique d'encaissement de chèques;
- l'étude de solutions de rechange aux chèques pour verser les prestations publiques dans les collectivités éloignées;
- le lancement de mesures à long terme d'approche ciblant les groupes qui ont traditionnellement de la difficulté à avoir accès aux services financiers ordinaires.

Nos recommandations forment un tout, la complexité de la question nécessitant une démarche sur plusieurs tableaux. Elles visent à combiner les améliorations concrètes à court terme et les stratégies à long terme qui sont toutes deux nécessaires pour attaquer de front les causes de l'utilisation des services d'encaissement des chèques.

A. Les mesures législatives

1. LA RÉGLEMENTATION DU SECTEUR DE L'ENCAISSEMENT DES CHÈQUES

Le paiement de frais pour encaisser des chèques du gouvernement a un effet important sur un grand nombre des citoyens les plus pauvres et les plus vulnérables de l'Ontario. Le ministère des Services sociaux et communautaires émet environ 3 millions de chèques par an aux prestataires de l'aide sociale. On ne sait pas exactement combien de ces chèques sont encaissés moyennant des frais, mais, selon les agents municipaux de prestation des services et les organismes communautaires que la Commission a consultés, ce nombre est

important. Une enquête menée par le conseil d'administration de district des services sociaux de Thunder Bay pour le mois de mars 2008 révèle que plus de 40 p. 100 des chèques qu'il a émis ont été encaissés moyennant des frais. Compte tenu du très faible revenu des prestataires de l'aide sociale, l'impact de ces frais sur leur capacité de se procurer le nécessaire est probablement important. Les inquiétudes que suscite cette question touchant principalement les bénéficiaires à faible revenu des prestations publiques, il n'est donc pas nécessaire que la réglementation vise les chèques émis pour les entreprises.

Par institutions financières ordinaires, on entend les banques, les caisses et les sociétés de prêt et de fiducie. Les personnes à faible revenu font face à un ensemble complexe d'obstacles à l'accès aux services financiers ordinaires. Citons, entre autres, les politiques de retenue de fonds, certaines attitudes et le manque d'information et de capacité financière. Dans certaines collectivités éloignées du Nord, les institutions financières ordinaires ne sont même pas présentes. De même, certains quartiers urbains défavorisés manquent parfois d'établissements financiers ordinaires.

Les services financiers sont essentiels au bien-être de leurs utilisateurs... Les consommateurs à faible revenu qui reçoivent la plupart de leurs services financiers d'entreprises de SFP ont droit à la même protection de base que les consommateurs qui obtiennent les leurs de banques et de caisses.

L'élimination de ces obstacles n'est pas un jeu d'enfant : elle requerra une action concertée et prolongée du gouvernement, des institutions financières ordinaires et des organismes communautaires. La Commission a formulé des recommandations qui tiennent compte de ces questions sous-jacentes. Dans l'avenir immédiat, il y aura cependant toujours des personnes sans services bancaires et mal desservies par les banques qui n'auront d'autre option que d'avoir recours aux entreprises de SFP pour encaisser leurs chèques du gouvernement.

La réglementation des services d'encaissement de chèques est donc une nécessité pour la protection des consommateurs vulnérables.

La Commission ne recommande pas l'interdiction des frais d'encaissement des chèques du gouvernement. Les services d'encaissement de chèques continueront de jouer un rôle important dans certaines collectivités tant que perdureront les obstacles à l'accès aux institutions financières ordinaires. Dans le contexte actuel, par exemple, l'interdiction de ces frais risquerait de laisser certaines collectivités éloignées du Nord sans aucuns services et de réduire les options qui s'offrent à un bon nombre de citoyens à faible revenu qui ont un besoin urgent d'avoir accès à leurs prestations publiques, et ce, pour diverses raisons exposées dans le présent rapport.

Les clients des entreprises de SFP ont toutefois droit à une protection de base en tant que consommateurs. Les services financiers sont essentiels au bien-être de leurs utilisateurs : c'est pour cela que les banques et les caisses ont toujours fait l'objet d'une réglementation et d'une surveillance intenses. Les consommateurs à faible revenu qui reçoivent la plupart de leurs services financiers d'entreprises de SFP ont droit à la même protection de base que les consommateurs qui obtiennent les leurs de banques et de caisses.

L'Ontario (à l'instar d'autres territoires) s'est déjà engagé dans cette direction en prenant des mesures pour réglementer les prêts sur salaire. La *Loi de 2008 concernant les prêts sur salaire* (le projet de loi 48), qui a reçu la sanction royale en juin 2008, mais qui n'est pas encore en vigueur, constitue à la fois un précédent et un modèle pour la réglementation du secteur de l'encaissement des chèques, surtout puisque la plupart des entreprises

d'encaissement de chèques offrent également des prêts sur salaire et tomberont sous le coup de la nouvelle loi lors de son entrée en vigueur. Par souci d'efficacité, la Commission recommande que les mesures législatives visant l'encaissement des chèques soient harmonisées avec celles qui visent les prêts sur salaire.

La Commission recommande que les entreprises d'encaissement de chèques, à l'instar de celle qui consentent des prêts sur salaire, soient tenues d'obtenir un permis d'exploitation, de divulguer leurs frais de façon équitable et entière et de se soumettre à un mécanisme efficace de traitement des plaintes en cas de manquement. Ni le gouvernement ni les entreprises de SFP ne devraient trouver une telle réglementation coûteuse et lourde puisque la grande majorité des entreprises d'encaissement de chèques présentes en Ontario seront assujetties aux mécanismes de délivrance de permis et de traitement des plaintes prévus par le projet de loi 48.

La question de savoir s'il convient de plafonner les frais d'encaissement des chèques du gouvernement est épineuse. Les autres mesures recommandées par la Commission auront pour effet, si elles sont mises en œuvre, d'accroître les options qui s'offrent aux personnes à faible revenu et de réduire les obstacles à l'accès aux institutions financières ordinaires. Tout bien pesé, cependant, compte tenu des besoins immédiats des bénéficiaires à faible revenu des prestations publiques et des défis considérables que posent les tentatives d'assurer un accès complet aux services financiers ordinaires pour tous les Ontariens, la Commission recommande que le gouvernement adopte des mesures législatives permettant de fixer à un niveau équitable et raisonnable les frais d'encaissement de ses chèques. Ces mesures auraient pour objet de donner aux bénéficiaires vulnérables des prestations publiques un accès à leurs fonds moyennant des frais raisonnables, compte tenu de leur faible revenu, tout en faisant en sorte que les entreprises d'encaissement de chèques soient rémunérées équitablement pour les risques et les coûts qu'elles encourent dans la prestation de leurs services. Le Manitoba et certains États américains ont fixé plusieurs niveaux de frais d'encaissement des chèques. Au Manitoba, les frais varient selon que le consommateur est tenu ou non d'acheter des produits dans l'entreprise qui encaisse le chèque; dans certains États américains, ils varient selon le montant du chèque.

De par sa nature même, l'encaissement informel de chèques est très difficile à réglementer. Cela ne veut toutefois pas dire qu'il devrait être soustrait à la réglementation. La plupart du temps, cette forme d'encaissement ne porte pas à conséquence, mais elle présente quand même un risque d'abus et les victimes de pratiques abusives ne devraient pas perdre la possibilité de tout recours.

La Commission s'est demandé s'il serait raisonnable de plafonner le montant des chèques visés par la loi. La plupart des chèques émis par le gouvernement en faveur de particuliers ne sont pas importants (moins de 2 000 \$), mais, dans des cas inhabituels, ils peuvent être d'un montant plus élevé. L'indemnisation récente des survivants autochtones des écoles résidentielles est un exemple d'émission de chèques d'un montant très important. Ce cas a poussé la Commission à conclure que le plafonnement par la loi du montant des chèques pourrait causer une grande injustice.

On compte divers modèles de fixation du plafond des frais d'encaissement des chèques. En Colombie-Britannique, le gouvernement fixe le plafond de ces frais par règlement,

La plupart de ceux qui encaissent des chèques du gouvernement dans des bureaux de SFP sont probablement des personnes à faible revenu et par ailleurs marginalisées; les mécanismes de la surveillance de la conformité axés sur les plaintes sont probablement peu efficaces puisque ces personnes sont souvent peu au fait de leurs droits et, étant surtout préoccupées par leur survie, peu portées à les faire respecter.

après des consultations publiques. Au Manitoba, la Régie des services publics a le pouvoir de fixer leur montant maximal dans le cadre d'audiences publiques. Cette option est peut-être plus lourde que le modèle de la Colombie-Britannique, mais elle offre l'avantage de confier la responsabilité de la fixation des frais à un organisme indépendant du gouvernement et de permettre un débat ouvert et la participation du public, en plus de prévoir un processus de réexamen périodique du plafond fixé. Dans le cadre du projet de loi 48, le gouvernement ontarien constituera un conseil consultatif d'experts indépendants, chargé de lui faire des recommandations sur le plafonnement du coût total des prêts sur salaire, les plafonds eux-mêmes étant pas la suite imposés par règlement. Cette structure permet au gouvernement de profiter de conseils d'experts et d'une certaine souplesse; elle ne permet cependant pas le réexamen périodique ou le rajustement des plafonds du coût d'emprunt.

La Commission estime préférable que le processus de fixation des frais soit indépendant, fondé sur des avis d'experts et ouvert à la participation du public. Toutefois, comme le projet de loi 48 prévoit déjà un processus solide de fixation des frais semblable à celui que requièrent les frais d'encaissement de chèques, la solution la plus simple et la plus efficace est probablement d'adopter le même processus pour fixer ces frais.

La plupart de ceux qui encaissent des chèques du gouvernement dans des bureaux de SFP sont probablement des personnes à faible revenu et par ailleurs marginalisées; les mécanismes de surveillance de la conformité axés sur les plaintes sont probablement peu efficaces puisque ces personnes sont souvent peu au fait de leurs droits et, étant surtout préoccupées par leur survie, peu portées à les faire respecter. Le modèle de l'Agence de la consommation en matière financière du Canada (ACFC), fondé sur des mesures d'intervention comme les évaluations mystères, est probablement plus adapté.

La Commission recommande :

- 1. Que soit édictée une loi réglementant les services d'encaissement de chèques. La Commission recommande que cette loi s'inspire de la Loi de 2008 concernant les prêts sur salaire et que les deux lois soient harmonisées. En particulier, la nouvelle loi devrait :**
 - A. exiger que les entreprises d'encaissement de chèques obtiennent un permis d'exploitation;**
 - B. exiger que les entreprises d'encaissement de chèques divulguent leurs frais de façon équitable et entière;**
 - C. prévoir un mécanisme de plafonnement des frais qui puissent être exigés pour encaisser les chèques émis par le gouvernement provincial et les municipalités en faveur des particuliers. Idéalement, ce processus devrait être indépendant, fondé sur les avis d'experts et ouvert à la participation du public; celui adopté dans le cadre de la Loi de 2008 concernant les prêts sur salaire représente cependant une solution prometteuse;**

- D. viser toutes les institutions et englober les services formels et informels d'encaissement de chèques;**
- E. tenir compte équitablement des coûts et des risques associés avec l'encaissement des chèques du gouvernement pour faire en sorte que les services d'encaissement de ces chèques continuent de générer un rendement équitable;**
- F. prévoir un mécanisme de surveillance de la conformité.**

2. L'INFORMATION ET L'ÉDUCATION

L'éducation des consommateurs

La diffusion d'une information suffisante et accessible est essentielle si l'on veut que les Ontariens aient un choix véritable quant à la façon dont ils auront accès aux fonds que leur transmettent leurs chèques du gouvernement. Les enquêtes de l'ACFC, qui révèlent à quel point le public connaît mal l'entente d'indemnisation fédérale, et le grand nombre de ceux qui encaissent des chèques du gouvernement fédéral dans des bureaux de SFP malgré l'existence de cette entente font ressortir l'importance de bien informer les consommateurs sur les choix qui s'offrent à eux.

L'éducation des consommateurs peut se faire de bien des façons. Certaines sont simples et relativement peu coûteuses; pensons aux dépliants d'information qui peuvent être joints aux chèques de prestations. Les programmes de formation des intervenants sont également efficaces et relativement peu coûteux. Les programmes de formation et d'éducation les plus efficaces sont ceux qui sont mis au point en consultation avec des organismes qui œuvrent auprès des consommateurs à faible revenu.

La formation et l'éducation des fournisseurs de services

La Commission a appris de plusieurs intervenants qu'il faudra éduquer et informer non seulement ceux qui reçoivent des chèques du gouvernement, mais également ceux qui leur fournissent des conseils et des services, notamment le personnel de première ligne des institutions financières et des organismes de services sociaux.

Selon plusieurs organismes qui œuvrent auprès des personnes à faible revenu, il serait très bénéfique que les institutions financières et les organismes de services sociaux mettent en commun leurs connaissances et leurs aptitudes pour mieux servir et mieux aider ces consommateurs. Les fournisseurs de services sociaux connaissent très bien les besoins et la situation de leurs bénéficiaires, mais souvent beaucoup moins les questions financières; le contraire est vrai pour le personnel des institutions financières.

Par ailleurs, les personnes à faible revenu ont des besoins et des problèmes financiers particuliers. La Commission a appris que les institutions financières et les fournisseurs de services sociaux sont souvent mal équipés pour donner des conseils sur les services et les produits financiers adaptés à ces besoins

Le Fonds ontarien de sensibilisation au crédit sur salaire

Compte tenu des rapports étroits entre l'encaissement des chèques et les prêts sur salaire, la création d'un fonds d'éducation des consommateurs dans le cadre de la *Loi*

de 2008 concernant les prêts sur salaire (le projet de loi 48) offre un outil d'éducation du public.

L'article 66 de cette loi crée le Fonds ontarien de sensibilisation au crédit sur salaire, qui sera constitué des sommes versées par les entreprises titulaires d'un permis de prêteur sur salaire dans le cadre de la Loi. Le Fonds a pour objet :

de favoriser la sensibilisation aux droits et obligations prévus par la présente loi et à la planification financière par divers moyens — notamment publications, formation et publicité —, y compris par l'octroi de subventions et de paiements de transfert;

d'atteindre d'autres objectifs compatibles avec les objets de la présente loi et prescrits par le ministre.

Compte tenu de la nécessité avérée des mesures liées à l'information des consommateurs en matière financière et de l'attention particulière qu'il faut porter aux questions liées à l'encaissement des chèques, la Commission recommande que l'éducation des consommateurs en matière financière aille plus loin que les seules questions liées aux prêts sur salaire. La mention à l'article 67 de « la planification financière » est peut-être assez large pour englober des mesures susceptibles d'accroître la capacité financière des consommateurs à faible revenu et permettant de s'attaquer aux questions liées à l'encaissement des chèques. Toutefois, par souci de clarté et de précision, la Commission recommande de modifier cette disposition pour y inclure expressément de telles mesures.

Non seulement le manque de pièces d'identité est-il un obstacle à l'accès aux institutions financières ordinaires, mais la possibilité de s'identifier est bien la clé de la réussite de certaines réformes comme les ententes d'indemnisation.

La Commission recommande :

2. Que le gouvernement de l'Ontario modifie la *Loi de 2008 concernant les prêts sur salaire* en ce qui concerne le Fonds ontarien de sensibilisation au crédit sur salaire pour préciser que les mesures de sensibilisation peuvent toucher aux questions liées à l'encaissement des chèques ainsi qu'aux besoins plus vastes en matière de capacité financière.

3. L'ACCÈS AUX PIÈCES D'IDENTITÉ

La Commission recommande que le gouvernement de l'Ontario prenne des mesures pour que les personnes à faible revenu obtiennent plus facilement des pièces d'identité. Le manque de pièces d'identité, outre les politiques de retenue de fonds, est l'obstacle le plus fréquemment cité par les intervenants. En fait, presque tous ont exprimé leurs inquiétudes à ce sujet. Non seulement le manque de pièces d'identité est-il un obstacle à l'accès aux institutions financières ordinaires, mais la possibilité de s'identifier est bien la clé de la réussite de certaines réformes comme les ententes d'indemnisation.

Pour améliorer l'accès des personnes à faible revenu aux services financiers, la Commission recommande la prise de mesures en matière d'identification visant les objectifs suivants :

- la facilité raisonnable, tant sur le plan administratif que géographique, d'obtenir les pièces d'identité nécessaires,

- la réduction au minimum du coût des pièces d'identité pour les personnes à faible revenu,
- la diffusion la plus large de l'information sur l'accessibilité des pièces d'identité et sur la manière de les obtenir.

Il est raisonnable d'envisager la gratuité des pièces d'identité destinées aux prestataires de l'aide sociale, compte tenu de leur revenu très faible, de leurs problèmes particuliers à obtenir et à conserver les pièces d'identité nécessaires et du fait que leur accès à ces pièces est déjà souvent financé par des fonds discrétionnaires.

Certains territoires donnent une plus grande marge de manœuvre que l'Ontario en ce qui concerne l'utilisation des cartes d'assurance maladie comme pièces d'identité. Ces cartes constituent un moyen intéressant de s'identifier : elles sont gratuites, elles existent déjà, elles sont relativement faciles à obtenir et, comme elles sont obligatoires pour obtenir un service essentiel, la plupart des Ontariens ont déjà toujours la leur sur eux. En revanche, les restrictions imposées à leur utilisation visent à protéger la confidentialité des renseignements médicaux, ce qui est en soi un objectif de politique sociale tout aussi important, et surtout dans le cas de certains groupes marginalisés, comme les personnes présentant des problèmes mentaux.

Comme l'explique l'annexe E, la plupart des provinces ont pris des mesures pour donner accès à des pièces d'identité à coût modique autres que le permis de conduire. Le projet de loi 85, la *Loi de 2008 sur les cartes-photo*, que le gouvernement de l'Ontario a déposé récemment et qui prévoit de nouvelles pièces d'identité en remplacement du permis de conduire, va dans le bon sens et reçoit l'appui de la Commission. Toutefois, les droits à payer pour l'obtention de cette nouvelle carte d'identité avec photo, qui sont de 35 \$, représenteront un obstacle pour les personnes à faible revenu; la Commission recommande de prendre des mesures pour faire en sorte que celles-ci puissent obtenir cette carte à un coût minime, voire gratuitement.

La Commission recommande :

- 3. Que des mesures législatives soient édictées, soit dans le cadre du projet de loi 85, soit autrement, en vue de fournir une pièce d'identité avec photo qui puisse remplacer le permis de conduire et :**
- A. que puissent se procurer tous les Ontariens qui n'ont pas de permis de conduire,**
 - B. qui soit admissible comme pièce d'identité dans le cadre du *Règlement sur l'accès aux services bancaires de base* du gouvernement fédéral,**
 - C. qui soit assortie de droits minimes pour tous les Ontariens à faible revenu et gratuite pour les prestataires de l'aide sociale,**
 - D. qui soit relativement simple à obtenir du point de vue des formalités administratives.**

B. Les mesures publiques complémentaires

1. LES ENTENTES D'INDEMNISATION

Il faut trouver d'autres moyens de réduire le risque de fraude parce que le régime actuel fait assumer le coût de ce risque par les personnes à faible revenu.

À l'heure actuelle, certains bénéficiaires de prestations publiques n'ont guère de choix raisonnables pour avoir accès à leurs fonds rapidement et à coût modique. Par exemple, compte tenu de leur très faible revenu, il n'est pas raisonnable de s'attendre à ce qu'ils puissent se permettre d'attendre la levée d'une retenue de fonds avant de pouvoir avoir accès à leurs fonds. À long terme, il en coûte peut-être moins de déposer des fonds dans un compte et d'attendre la compensation du chèque pour y avoir accès, mais, dans les faits, cette option n'est pas réaliste pour une personne qui doit vivre avec, par exemple, 560 \$ par mois (le montant maximal de la prestation du programme Ontario au travail pour un célibataire).

Cela ne veut pas dire que les retenues de fonds ne sont pas acceptables : elles permettent, en effet, aux institutions financières de réduire le risque de fraude. C'est plutôt le signe qu'il faut trouver d'autres moyens de ce faire parce que le régime actuel fait assumer le coût de ce risque par les personnes à faible revenu.

Les intervenants sont généralement en faveur des ententes d'indemnisation, car ils voient en elles un moyen de généraliser un accès rapide et à coût modique aux fonds distribués par l'État. Ces ententes reviennent à transférer le risque de fraude au gouvernement, qui est le plus capable de le supporter. Elles donnent aux bénéficiaires des prestations publiques un accès rapide, à coût modique et assez simple aux fonds qui leur reviennent. Elles peuvent également encourager les personnes à faible revenu à tisser des liens avec les institutions financières ordinaires et à les voir comme des fournisseurs de services utiles.

La réussite des ententes d'indemnisation dépend toutefois des chèques visés, de l'accès à des pièces d'identité adaptées ainsi que de la formation des prestataires et du personnel de première ligne des institutions financières ordinaires et des organismes de services sociaux à ces pièces d'identité.

Les ententes d'indemnisation informelles locales, toutes bénéfiques soient-elles, présentent l'inconvénient inhérent de constituer un ensemble disparate. Le programme Ontario au travail compte 147 agents de prestation des services; on voit tout de suite à quel point la création d'un réseau global d'ententes d'indemnisation locales présenterait des défis considérables sur le plan de l'administration et de l'organisation. Il est de loin préférable de pouvoir compter sur une entente d'indemnisation formelle à l'échelle provinciale.

Il ne semble pas avoir été envisagé au Canada ni aux États-Unis de faire participer les entreprises de SFP aux ententes d'indemnisation. On pourrait ainsi élargir l'accès et les options qui s'offrent aux personnes à faible revenu, compte tenu, surtout, de la capacité éprouvée de ces entreprises d'attirer cette clientèle. Les entreprises de SFP diffèrent des autres institutions financières sous des rapports importants. Elles ne font pas l'objet du même degré de réglementation et de surveillance que les banques et les caisses et elles n'ont pas non plus le rôle quasi public des banques ni l'assise communautaire des caisses. Il est en outre peu probable que ces entreprises puissent ou veuillent offrir des

services sans bénéfices à la clé : tout ce qu'une entente d'indemnisation pourrait faire est de réduire le coût de l'encaissement des chèques dans ces entreprises. Enfin, un tel arrangement contredirait l'objectif général d'inciter les personnes à faible revenu à tisser des liens avec les institutions financières ordinaires. La Commission ne recommande donc pas d'étendre les ententes d'indemnisation aux entreprises de SFP.

La Commission a demandé sans succès des renseignements sur le coût des programmes d'indemnisation actuels. Selon ceux qu'elle a pu obtenir des fournisseurs de services, la fraude sur les chèques d'aide sociale est relativement rare, donc le coût du programme d'indemnisation mis sur pied à leur intention serait probablement peu élevé. Comme les contribuables assumeront le risque de fraude, il est toutefois raisonnable que l'entente d'indemnisation plafonne le montant des chèques qu'elle vise, dans la mesure où ce plafond ne concerne que les chèques émis généralement par le gouvernement au profit des prestataires de l'aide sociale.

La Commission recommande :

4. Que le gouvernement de l'Ontario conclue avec les fournisseurs de services financiers ordinaires une entente d'indemnisation qui permettra aux clients des banques et à ceux qui ne le sont pas d'encaisser des chèques du gouvernement immédiatement, sur présentation d'une pièce d'identité suffisante. La Commission recommande que cette entente d'indemnisation :

- A. vise les chèques émis par le gouvernement provincial et des agents de prestation des services précisés, tels que ceux du programme Ontario au travail,**
- B. vise les chèques jusqu'à hauteur de 2 000 \$ afin d'englober l'éventail des prestations touchées par les prestataires de l'aide sociale,**
- C. prévoit la formation à ses conditions du personnel de première ligne des institutions financières concernées et celle des fonctionnaires de première ligne qui fournissent des services aux personnes à faible revenu.**

2. LES AUTRES MODES DE VERSEMENT

L'une des façons de réduire le nombre de prestataires qui paient des frais pour encaisser des chèques du gouvernement est de réduire celui des chèques eux-mêmes. La généralisation des services bancaires électroniques permet d'effectuer le versement des prestations par virement automatique ou, plus récemment, au moyen de cartes de prestataire.

Le virement automatique

Le virement automatique réduit considérablement le risque de fraude, encourage les personnes à faible revenu à utiliser les services financiers ordinaires et coûte moins cher au

La plupart des personnes concernées étant autochtones, la pénurie de services financiers dans ces collectivités et le coût proportionnellement beaucoup plus élevé de l'accès aux services financiers de base soulèvent de graves questions sur le plan de l'équité et des droits de la personne.

gouvernement sur le plan administratif. Voilà pourquoi on encourage depuis longtemps les prestataires de l'aide sociale de l'Ontario à l'adopter, et ce, avec un certain succès.

L'efficacité des programmes de virement automatique est toutefois restreinte par les obstacles qui gênent actuellement le recours aux institutions financières ordinaires, tels que leur emplacement, les exigences en matière d'identification, ainsi que la confusion et l'incertitude causées par les coûts et les frais associés aux comptes bancaires. Tant que ces obstacles ne seront pas éliminés, une proportion importante des bénéficiaires à faible revenu des prestations publiques continuera de résister au virement automatique. En Alberta, où l'on a beaucoup poussé ce mode de versement, il a été adopté par environ les deux tiers des prestataires de l'aide sociale générale et les trois quarts des prestataires du programme visant les personnes handicapées. Il semble donc y avoir des limites naturelles à la généralisation du virement automatique.

Il n'est évidemment pas question d'abandonner le virement automatique, compte tenu de son taux d'utilisation actuel en Ontario, mais il ne semble pas que de nouveaux investissements importants réussiront à améliorer beaucoup la situation.

Les cartes de prestataire

Les cartes de prestataire sont de nouvelles venues au Canada et en sont encore à leurs balbutiements. À l'instar du virement automatique, elles offrent la possibilité de permettre des économies pour les fournisseurs de services, en plus de réduire la fraude et d'améliorer l'accès aux prestations pour certains prestataires.

Les intervenants ont manifesté initialement un certain intérêt envers les cartes de prestataire, mais ont rapidement exprimé des inquiétudes à leur sujet sur le plan des préjugés, de la protection de la vie privée et des droits. Un programme bien conçu pourrait dissiper ces inquiétudes, aussi bien fondées soient-elles. Plus fondamentalement, toutefois, les prestataires de l'aide sociale qui sont le moins susceptibles d'avoir des comptes bancaires et donc le plus susceptibles d'être les utilisateurs de ces cartes sont aussi ceux qui sont le plus susceptibles de présenter des lacunes sur le plan technologique et éducatif qui les empêcheraient de les utiliser, ou de les perdre en raison de leur mode de vie itinérant. La plupart des intervenants considèrent donc que les cartes de prestataire ne seront finalement guère utiles.

Les collectivités éloignées font toutefois exception. L'accès à un coût raisonnable des résidents des collectivités éloignées du Nord aux prestations publiques pose des défis particuliers. Nombre de ces collectivités ne disposent pas de fournisseur de services financiers ordinaires, ce qui n'est pas près de changer, compte tenu de la réalité économique. Les solutions adaptées au milieu urbain, telles que le virement automatique et les ententes d'indemnisation, ne sont donc guère utiles chez elles.

La plupart des personnes concernées étant autochtones, la pénurie de services financiers dans ces collectivités et le coût proportionnellement beaucoup plus élevé de l'accès aux services financiers de base soulèvent de graves questions sur le plan de l'équité et des droits de la personne.

La Commission recommande que des mesures à long terme soient prises pour faciliter l'accès aux services financiers dans ces collectivités. Il faudra faire preuve de détermination et de créativité. Une solution proposée est que le gouvernement favorise la mise sur pied

d'institutions financières communautaires (comme les caisses). On pourrait également encourager les liens entre ces collectivités et les fournisseurs de services financiers par des tournées fréquentes et des mesures d'approche, par exemple.

La situation particulière de ces collectivités doit être prise en compte dans l'examen des effets de la réglementation des frais actuels d'encaissement des chèques du gouvernement. Les services financiers y sont habituellement exclusivement fournis par les magasins *Northern*, et tant les collectivités que les particuliers sont très dépendants du maintien de ces services. Toute réglementation qui fixe les frais en dessous de ce que ces fournisseurs jugent économique et qui entraînerait le retrait des services aurait un effet dévastateur sur ces collectivités. En outre, en raison de leur dépendance même, les résidents ne sont pas très susceptibles de se plaindre de l'inobservation des règlements, ce qui compliquerait encore plus l'exécution de la loi. Il est donc très important de pouvoir offrir d'autres moyens de toucher les prestations publiques.

À court terme, l'option la plus prometteuse est le recours à des cartes de prestataire. Comme les magasins *Northern* utilisent déjà des cartes-cadeaux, les résidents de ces collectivités connaissent déjà la technologie. Ces cartes peuvent donc offrir à ces résidents de nouvelles options en ce qui concerne l'obtention et l'utilisation de leurs fonds.

La Commission recommande :

- 5. Que le ministère des Services sociaux et communautaires et ses agents de prestation des services maintiennent le programme actuel de virement automatique à adhésion volontaire.**
- 6. Que le ministère des Services sociaux et communautaires mette sur pied, en collaboration avec les collectivités du Nord, un projet pilote pour étudier l'utilisation des cartes de prestataire comme moyen de distribuer des fonds dans les collectivités éloignées qui sont dépourvues d'institutions financières ordinaires. La Commission recommande que ce programme veuille à ce que :**
 - A. les prestataires puissent avoir facilement accès à leurs fonds,**
 - B. les frais permettant l'accès à ces fonds au moyen d'une carte de prestataire ne soient pas supérieurs à ceux des comptes bancaires,**
 - C. les renseignements personnels concernant les prestataires soient protégés et respectés,**
 - D. l'on tienne compte du risque d'exploitation des personnes qui utilisent une carte de prestataire,**
 - E. les prestataires reçoivent la formation et le soutien qui leur permettront de bien utiliser leur carte.**

Les efforts visant à généraliser l'utilisation des services financiers ordinaires parmi les personnes à faible revenu doivent être jumelés à des mesures visant à protéger les consommateurs qui n'utilisent pas ces services ou qui ne le peuvent pas.

3. L'APPROCHE

Les nombreux avantages que les gens peuvent tirer des liens qu'ils tissent avec une institution financière ordinaire pourraient faire dire que le but ultime devrait être de favoriser un meilleur accès aux services financiers parmi les personnes à faible revenu. Il est certainement vrai que ces liens procurent des avantages à long terme considérables. On pourrait aller jusqu'à penser que, si toutes les personnes à faible revenu avaient des liens solides avec une banque ou une caisse, les inquiétudes qui ont donné naissance au présent rapport n'auraient pas vu le jour ou seraient très légères.

Dans les faits, toutefois, ce but est probablement impossible à atteindre, à tout le moins dans l'avenir proche. Par exemple, de très grandes difficultés concrètes s'opposent à un véritable accès dans les régions éloignées de l'Ontario : ces difficultés ont été reconnues et étudiées et un certain nombre de solutions ont été proposées, aucune d'elles n'étant facile à mettre en œuvre.

Cela ne veut pas dire qu'il faut baisser les bras – au contraire –, cela veut seulement dire que les efforts visant à généraliser l'utilisation des services financiers ordinaires parmi les personnes à faible revenu doivent être jumelés à des mesures visant à protéger les consommateurs qui n'utilisent pas ces services ou qui ne le peuvent pas.

Certains des obstacles à l'utilisation des services financiers ordinaires sont difficiles à éliminer. Les autochtones font face à tout un éventail complexe d'obstacles de nature linguistique, culturelle, historique et géographique selon leur situation particulière ou l'endroit où ils résident. Les nouveaux arrivants et les personnes aux prises avec des problèmes de toxicomanie ou de santé mentale doivent composer avec des obstacles qui leur sont particuliers.

Lors de l'élaboration des programmes et des services visant les besoins des groupes à faible revenu, il est important de garder à l'esprit que le fait de toucher des prestations de l'aide sociale est associé à des préjugés très forts. Les prestataires de l'aide sociale sont donc souvent les victimes d'attitudes défavorables. Ces programmes doivent, dès leur conception, se soucier de protéger la vie privée des prestataires de l'aide sociale et prévoir des mesures adéquates de formation et d'éducation du personnel de première ligne.

La Commission recommande :

7. Que les institutions financières ordinaires, notamment les banques et les caisses, prennent des mesures supplémentaires pour rejoindre les groupes à faible revenu et marginalisés et pour encourager l'accès à leur services et l'utilisation de ceux-ci parmi ces groupes, notamment :
 - A. en offrant des comptes sans frais aux prestataires de l'aide sociale tout comme certaines de ces institutions le font déjà pour les étudiants et les personnes âgées,
 - B. en offrant, en collaboration avec les groupes communautaires, des services adaptés aux besoins particuliers des groupes marginalisés, à l'instar, par exemple, des bureaux *Cash & Save* de la Banque royale ou du partenariat entre PACU et le CTSM,

C. en se faisant mieux connaître, elles et leurs services, en collaboration avec les groupes communautaires, parmi les autochtones, les nouveaux arrivants, les personnes handicapées et les personnes à faible revenu.

8. Que le gouvernement de l'Ontario étudie, en collaboration avec l'Association des banquiers canadiens, les caisses et les collectivités autochtones, des moyens d'améliorer l'accès aux services financiers dans les collectivités éloignées.

4. LE SUIVI

Des mesures fort diverses ont été prises d'un bout à l'autre du Canada pour améliorer l'accès à coût modique aux prestations publiques. L'une des difficultés posées par l'évaluation comparative des points forts et des points faibles de ces diverses démarches réside dans le manque de données pertinentes. Il semble clair que la collecte et le suivi des données sur le coût, les avantages et les effets des mesures prises ne pourront que les rendre encore plus efficaces, en plus de permettre de leur donner suite.

La Commission recommande :

9. Que le gouvernement de l'Ontario recueille des données pour faire le suivi du degré de réussite des mesures prises à l'égard des frais d'encaissement des chèques.

VI. SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

La Commission recommande :

1. Que soit édictée une loi réglementant les services d'encaissement de chèques. La Commission recommande que cette loi s'inspire de la *Loi de 2008 concernant les prêts sur salaire* et que les deux lois soient harmonisées. En particulier, la nouvelle loi devrait :
 - A. exiger que les entreprises d'encaissement de chèques obtiennent un permis d'exploitation;
 - B. exiger que les entreprises d'encaissement de chèques divulguent leurs frais de façon équitable et entière;
 - C. prévoir un mécanisme de plafonnement des frais qui puissent être exigés pour encaisser les chèques émis par le gouvernement provincial et les municipalités en faveur des particuliers. Idéalement, ce processus devrait être indépendant, fondé sur les avis d'experts et ouvert à la participation du public; celui adopté dans le cadre de la *Loi de 2008 concernant les prêts sur salaire* représente cependant une solution prometteuse;
 - D. viser toutes les institutions et englober les services formels et informels d'encaissement des chèques;
 - E. tenir compte équitablement des coûts et des risques associés avec l'encaissement des chèques du gouvernement pour faire en sorte que les services d'encaissement de ces chèques continuent de générer un rendement équitable;
 - F. prévoir un mécanisme de surveillance de la conformité.

2. Que le gouvernement de l'Ontario modifie la *Loi de 2008 concernant les prêts sur salaire* en ce qui concerne le Fonds ontarien de sensibilisation au crédit sur salaire pour préciser que les mesures de sensibilisation peuvent toucher aux questions liées à l'encaissement des chèques ainsi qu'aux besoins plus vastes en matière de capacité financière.

3. Que des mesures législatives soient édictées, soit dans le cadre du projet de loi 85, soit autrement, en vue de fournir une pièce d'identité avec photo qui puisse remplacer le permis de conduire et :
 - A. que puissent se procurer tous les Ontariens qui n'ont pas de permis de conduire,
 - B. qui soit admissible comme pièce d'identité dans le cadre du *Règlement sur l'accès aux services bancaires de base* du gouvernement fédéral,
 - C. qui soit assortie de droits minimes pour tous les Ontariens à faible et gratuite pour les prestataires de l'aide sociale,
 - D. qui soit relativement simple à obtenir du point de vue des formalités administratives.

4. Que le gouvernement de l'Ontario conclue avec les fournisseurs de services financiers ordinaires une entente d'indemnisation qui permettra aux clients des banques et à ceux qui ne le sont pas d'encaisser des chèques du gouvernement immédiatement, sur présentation d'une pièce d'identité suffisante. La Commission recommande que cette entente d'indemnisation :
 - A. vise les chèques émis par le gouvernement provincial et des agents de prestation des services précisés, tels que ceux du programme Ontario au travail,
 - B. vise les chèques jusqu'à hauteur de 2 000 \$ afin d'englober l'éventail des prestations touchées par les prestataires de l'aide sociale,
 - C. prévoit la formation à ses conditions du personnel de première ligne des institutions financières concernées et celle des fonctionnaires de première ligne qui fournissent des services aux personnes à faible revenu.

5. Que le ministère des Services sociaux et communautaires et ses agents de prestation des services maintiennent le programme actuel de virement automatique à adhésion volontaire.

6. Que le ministère des Services sociaux et communautaires mette sur pied, en collaboration avec les collectivités du Nord, un projet pilote pour étudier l'utilisation des cartes de prestataire comme moyen de distribuer des fonds dans les collectivités éloignées qui sont dépourvues d'institutions financières ordinaires. La Commission recommande que ce programme veille à ce que :
 - A. les prestataires puissent avoir facilement accès à leurs fonds,
 - B. les frais permettant l'accès à ces fonds au moyen d'une carte de prestataire ne soient pas supérieurs à ceux des comptes bancaires,
 - C. les renseignements personnels concernant les prestataires soient protégés et respectés,
 - D. l'on tienne compte du risque d'exploitation des personnes qui utilisent une carte de prestataire,
 - E. les prestataires reçoivent la formation et le soutien qui leur permettront de bien utiliser leur carte.

7. Que les institutions financières ordinaires, notamment les banques et les caisses, prennent des mesures supplémentaires pour rejoindre les groupes à faible revenu et marginalisés et pour encourager l'accès à leur services et l'utilisation de ceux-ci parmi ces groupes, notamment :
 - A. en offrant des comptes sans frais aux prestataires de l'aide sociale tout comme certaines de ces institutions le font déjà pour les étudiants et les personnes âgées,
 - B. en offrant, en collaboration avec les groupes communautaires, des services adaptés aux besoins particuliers des groupes marginalisés, à l'instar, par exemple, des bureaux *Cash & Save* de la Banque royale ou du partenariat entre PACU et le CTSM,

- C. en se faisant mieux connaître, elles et leurs services, en collaboration avec les groupes communautaires, parmi les autochtones, les nouveaux arrivants, les personnes handicapées et les personnes à faible revenu.
8. Que le gouvernement de l'Ontario étudie, en collaboration avec l'Association des banquiers canadiens, les caisses et les collectivités autochtones, des moyens d'améliorer l'accès aux services financiers dans les collectivités éloignées.
9. Que le gouvernement de l'Ontario recueille des données pour faire le suivi du degré de réussite des mesures prises à l'égard des frais d'encaissement des chèques.

NOTES

1. Le projet de loi 48, intitulé *Loi de 2008 concernant les prêts sur salaire*, L. O. 2008, chap. 9, a été adopté en troisième lecture le 9 juin 2008 et a reçu la sanction royale le 18 juin 2008. Au moment de la rédaction de ces lignes, son entrée en vigueur n'a pas encore été proclamée, mais cela devrait se faire sous peu.
2. Par exemple, un célibataire prestataire du programme Ontario au travail touche actuellement au maximum 560 \$ par mois (soit 6 720 \$ par an). Le seuil de faible revenu pour un célibataire était de 14 914 \$ dans les régions rurales et de 21 666 \$ dans les grandes agglomérations en 2007.
3. Pour plus de précisions sur le programme anti-pauvreté du gouvernement de l'Ontario, voir le site Web dont l'adresse est <http://www.growingstronger.ca/fr/index.html>.
4. Les chiffres les plus récents sont ceux fournis par l'Agence de la consommation en matière financière du Canada. Voir Les Études de Marché Créatec. *Sondage général sur la connaissance, les attitudes et le comportement des consommateurs de service financiers*. Agence de la consommation en matière financière du Canada, Ottawa, 2006, p. 4. 96 p. 100 des répondants disaient avoir un compte bancaire. Par extrapolation, cela signifierait que près de un million de Canadiens adultes n'ont pas de compte bancaire.
5. Morissette, R. « Précarité : Familles vulnérables sur le plan financier », *Tendances sociales canadiennes*. Statistique Canada, hiver 2002, p. 15.
6. Le taux de pauvreté est de 34 p. 100 dans les ménages autochtones. Statistique Canada, *Certaines caractéristiques du revenu*, 35. Selon un rapport de 2000 de l'Ontario Federation of Indian Friendship Centres, plus de 50 p. 100 des enfants autochtones qui grandissent hors des réserves ontariennes sont pauvres. Ontario Federation of Indian Friendship Centres. *Urban Aboriginal Child Poverty: A Status Report on Aboriginal Children and their Families in Ontario*. Toronto, 2000. Disponible à www.ofifc.org/ofifc.home/page/Document/UP_FILE/20070723101231NVN.pdf
7. Pour une analyse très exhaustive de données récentes sur le phénomène de la pauvreté chez les groupes racialisés, notamment les nouveaux arrivants, voir Ornstein, Michael. *Ethno-Racial Groups in Toronto 1971 – 2000 : A Demographic and Socio-Economic Profile*. Institute for Social Research, janvier 2006.
8. Ontario Association of Food Banks. *Our Choice for a Better Ontario : A Plan for Cutting Poverty in Half by 2020*. Toronto, 2008, p. 7. Disponible en ligne à www.oafb.ca.
9. Ces mesures sont traitées en détail à la partie IV. Par exemple, le Québec interdit depuis longtemps de par la loi d'exiger des frais pour l'échange ou l'encaissement d'un chèque émis par le gouvernement du Canada, celui du Québec ou une municipalité; le Manitoba et la Colombie-Britannique ont pris des mesures législatives pour réglementer les frais exigés pour l'encaissement de chèques du gouvernement; enfin, le gouvernement fédéral, en plus d'avoir conclu une entente d'indemnisation avec les banques, leur interdit d'exiger des personnes qui ne sont pas leurs clientes des frais pour l'encaissement de ses chèques d'au plus 1 500 \$.
10. Voir aussi Agence de la consommation en matière financière du Canada. *Ce que vous devriez savoir à propos des comptes à frais modiques*. Disponible à http://www.fcac-acfc.gc.ca/fra/publications/ComptesModiques/LowCostAccounts_TOC_f.asp.
11. Les pièces d'identité acceptables sont, entre autres, un permis de conduire, un numéro d'assurance sociale, un certificat de naissance canadien, un passeport valide (canadien ou étranger), une carte de crédit ou de débit, une carte de la sécurité de la vieillesse, un certificat de statut d'Indien, un certificat de citoyenneté canadienne ou de naturalisation ou une carte de résident permanent. Cette question est traitée plus en détail à la section IV.E.1.
12. *Loi sur les banques*, L. C. 1991, c. 46, par. 458(4); *Règlement sur l'accès aux services bancaires de base*, D.O.R.S./2003-184, art. 6-10.
13. Comme ces arrangements sont locaux et informels, il est difficile d'évaluer leur fréquence. Ils s'accompagnent parfois de mesures prises par l'organisme de services sociaux pour permettre la vérification du chèque en vue de réprimer la fraude.
14. L'Association canadienne des prêteurs sur salaire, qui représente 21 entreprises de prêts sur salaire, a adopté un *Code de déontologie des meilleures pratiques de gestion*, qui interdit à ses membres de consentir des prêts sur salaire aux prestataires de l'aide sociale. Le *Code* est disponible en ligne à http://cpla-acps.ca/french/consumercode_fr.php. La pratique de consentir des prêts sur salaire aux prestataires de l'aide sociale a été évoquée pendant les audiences du Comité chargé d'étudier le projet de loi 48 : voir Assemblée législative de l'Ontario. *Journal des débats (Hansard), Comité permanent des affaires gouvernementales*, 26 mai 2008, p. 1430 (l'honorable Ted McMeekin).
15. Ipsos-Reid. *L'expérience des services financiers et la connaissance de l'ACFC – le point de vue du public*. Agence de la consommation en matière financière du Canada, Ottawa, 2005, p. 12-13.
16. Pyper, Wendy. « Les prêts sur salaire », *L'emploi et le revenu en perspective*. Statistique Canada, Ottawa, avril 2007.
17. Les Études de Marché Créatec, *op. cit.* (note 4), p. 5.
18. Les Études de Marché Créatec, *op. cit.* (note 4), p. 5.
19. Régie des services publics du Manitoba. Transcript of Proceedings, « To Determine Allowable Fee for Cashing Government Cheques ». Manitoba, 8 mars 2007, p. 286. Disponible à : <http://www.pub.gov.mb.ca/transmisc.html>
20. Les chiffres concernant les chèques du gouvernement cités dans la présente section s'appuient sur des renseignements fournis par le Bureau du contrôleur provincial.
21. La Prestation ontarienne pour enfants a été lancée en juillet 2008. Il s'agit d'une prestation versée mensuellement aux familles à faible revenu qui ont des enfants de moins de 18 ans, qu'elles soient employées ou bénéficiaires de l'aide sociale. Celles qui reçoivent de l'aide sociale verront leur taux d'aide sociale redressé pour tenir compte de la nouvelle Prestation ontarienne pour enfants et du Supplément de la prestation nationale pour enfants. Pour plus de précisions sur la Prestation ontarienne, voir http://www.gov.on.ca/children/french/programs/ocb/STELo2_184605.html
22. Pour une vue d'ensemble, voir Ressources humaines et Dévelop-

- pement social Canada. *Rapport statistique sur l'aide sociale : 2005*.
23. Ministère des Services sociaux et communautaires. *Rapport statistique trimestriel sur l'aide sociale de l'Ontario*. Direction de l'élaboration des politiques sociales, Toronto, mars 2008.
 24. Statistique Canada. *Les seuils de faible revenu de 2007 et les mesures de faible revenu de 2006*. Ministère de l'Industrie, Ottawa, 2008.
 25. Voir Les Études de Marché Créatec, *op. cit.* (note 4), p. 1.
 26. Voir Les Études de Marché Créatec, *op. cit.* (note 4), p. 8.
 27. Buckland, Jerry. *Strengthening Banking in Inner Cities : Practices & Policies to Promote Financial Inclusion for Low-Income Canadians*. Canadian Centre for Policy Alternatives, Ottawa, mars 2008.
 28. Centre francophone de Toronto. Mémoire présenté à la Commission du droit de l'Ontario. Toronto, 2008.
 29. On peut se renseigner sur les activités de l'ACFC sur son site Web à www.fcac-acfc.ca.
 30. Voir http://www.fin.gc.ca/tocf/2003/ccu_f.html.
 31. Selon un sondage mené récemment pour l'ACFC, près de la moitié des Canadiens interrogés a déclaré utiliser Internet pour certaines opérations bancaires quotidiennes. Plus de 90 p. 100 des Canadiens auraient des cartes de débit. Voir Les Études de Marché Créatec, *op. cit.* (note 4), p. 4 et 7.
 32. Voir Les Études de Marché Créatec, *op. cit.* (note 4), p. 12, 15 et 16.
 33. Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien. *Document d'information n° 4, Changement, défis et possibilités : Les attentes du public et le comportement des institutions financières*. Ministère des Finances, Ottawa, 1998, p. 11.
 34. Telle est la définition qu'en donne le Projet de recherche sur les politiques du gouvernement fédéral. Voir *Projet de recherches sur les politiques. Pourquoi la capacité financière est-elle importante ?* Gouvernement du Canada, Ottawa, 2005, p. 8.
 35. Voir *supra*, note 4.
 36. Aux États-Unis, la proportion de la population sans services bancaires est estimée au bas mot se situer aux alentours de 10 p. 100. Voir Fox, Jean Ann et Woodall, Patrick. *Cashed out Consumers Pay Steep Premium to "Bank" at Check Cashing Outlets*. Consumer Federation of America, novembre 2006, p. 16.
 37. Projet de recherche sur les politiques, *supra* note 34, p. 7 à 12.
 38. Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien, *supra*, note 33, p. 21.
 39. Régie des services publics du Manitoba, *supra*, note 19.
 40. Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien, *supra*, note 33, p. 22.
 41. Grant, Tavia. « Sharia compliant finance is increasingly popular », *Globe and Mail* (7 mai 2007). La *South Asian Legal Clinic* a souligné que l'absence de services adaptés force certains de ses clients à fonctionner dans une économie monétaire.
 42. Buckland, Jerry. *Social and Economic Factors to Consider in Setting Government Cheque Cashing Fees in Manitoba*. Régie des services publics du Manitoba, Winnipeg, 2006, p. 9.
 43. Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien, *supra*, note 33, p. 22.
 44. Grant, Michael. *Le système de versement des prestations publiques au Canada et le secteur des services financiers*. Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien, Ottawa, 1998, p. 13.
 45. Agence de la consommation en matière financière du Canada, *op. cit.* (note 10). Voir aussi l'annexe E.
 46. *Règlement sur l'accès aux services bancaires de base*, *supra*, note 12.
 47. Agence de la consommation en matière financière du Canada. *Résultats de l'évaluation mystère menée par l'ACFC en 2004-2005*. Disponible en ligne à <http://www.fcac-acfc.gc.ca/fra/Publications/SurveysStudies>
 48. *Règlement sur l'accès aux services bancaires de base*, *supra*, note 46, art. 4.
 49. Khandor, Erika et Mason, Kate. *The Street Health Report 2007*. Street Health, Toronto, septembre 2007. Disponible à : <http://www.streethhealth.ca/Downloads/SHReport2007.pdf>.
 50. Voir, par exemple, Buckland, Jerry. *op. cit.* (note 42), p. 15. Grant, Michael. *op. cit.* (note 44), p. 32.
 51. Projet de loi 85, *Loi de 2008 sur les cartes-photo*, art. 3. Le projet de loi a été adopté en première lecture le 3 juin 2008 et en deuxième lecture le 11 juin 2008.
 52. Ministère des Transports, *Questions et réponses Permis de conduire spécial (PCS), carte-photo et technologie de comparaison de photos*, 3 juin 2008.
 53. L. O. 2004, chap. 3, annexe A.
 54. Assemblée législative de l'Ontario. *Journal des débats (Hansard)*, 13 décembre 1990. (L'hon. E. Gigantes).
 55. Association des banquiers canadiens, « Voyons-y de plus près : Accès aux services bancaires de base », août 2006. Disponible en ligne à [http://www.cba.ca/en/content/stats/fastfacts/ABBS2006_UpdateEN\(1\).pdf](http://www.cba.ca/en/content/stats/fastfacts/ABBS2006_UpdateEN(1).pdf).
 56. D.O.R.S./2002-39.
 57. L'imagerie des chèques permettra aux institutions financières d'échanger des images électroniques des chèques plutôt que les documents eux-mêmes.
 58. Les Études de Marché Créatec, *op. cit.* (note 4), p. 7.
 59. Buckland, Jerry et Martin, Thibault. *Fringe Banking in Winnipeg's North End*. Canadian Centre for Policy Alternatives, mars 2005, p. 24.
 60. Buckland, Jerry *et al.* *Choosing Financial Services Where the Options are Limited*, mai 2008. Disponible en ligne à <http://io.uwinnipeg.ca/~buckland/>.
 61. En juillet 2008, les frais d'encaissement de chèques correspondaient à 1,4 p. 100 du montant, sans frais d'opération.
 62. Les Études de Marché Créatec, *op. cit.* (note 4), p. 5 et 8.

63. *Kaufman v. Royal Bank of Canada*, [1994] O.J. No. 4162 (Cour des petites créances)
64. *Richer v. Ubdegrove*, [1989] O.J. No. 73 (Cour des petites créances).
65. *Loi de 1997 sur le programme Ontario au travail*, L. O. 1997, chap. 25, annexe A., par. 23(1).
66. *Loi de 1997 sur le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées*, L. O. 1997, chap. 25, annexe. B, art. 18.
67. Directive du programme Ontario au travail 53.0, « Protection contre la saisie et la saisie-arrêt ».
68. Les guichets génériques dits à « étiquette blanche » sont habituellement privés et placés dans des dépanneurs. Alors que les guichets automatiques des institutions financières ordinaires offrent tout un éventail de services bancaires de base, tels que les dépôts, les retraits, le paiement de factures et les virements, les guichets génériques ne permettent que le retrait de fonds. Ils exigent en outre des frais d'environ 1,25 \$ par retrait en plus des frais bancaires habituels. Barrados, Angie. *Banking in Rural Canada : Ensuring that Rural Consumers Have Adequate Service*. Centre de défense de l'intérêt public, Ottawa, 2000, p. 25.
69. McNish, Jacquie. « The Dark Side of Class Action Settlements », *The Globe and Mail*, 18 juin 2005.
70. Barrados, Angie, *op. cit.* (note 68), p. 14.
71. *Règlement sur les préavis de fermeture de succursales (banques)*, D.O.R.S./2002-104, art. 4-6.
72. L. C. 1991, c. 48, al. 375a) et art. 375.1, telle que modifiée par L. C. 2001, c. 9, art. 306 et 307.
73. Partenariat rural canadien. « Plan d'action rural Fiche de rendement ». Gouvernement du Canada, novembre 2002. Disponible en ligne à http://www.rural.gc.ca/conference/documents/card_f.phtml.
74. ACORN Canada. *Protecting Canadians' Interest : Reining in the Payday Lending Industry*. ACORN Canada, Vancouver, novembre 2004. Disponible en ligne à http://acorn.org/fileadmin/International/Canada/Reports/Payday_Lending_Report.pdf; United Way of Greater Toronto. *Losing Ground : The Persistent Growth of Family Poverty in Canada's Largest City*. Toronto, novembre 2007. Buckland, Jerry et Guenther, Bruce. « *There are No Banks Here* » : *Financial & Insurance Exclusion in Winnipeg's North End*, septembre 2005.
75. Iain Ramsay note en passant l'existence de ce mode d'encaissement des chèques dans *Accès au crédit sur le marché parallèle du crédit à la consommation* (Bureau de la consommation et ministère du Procureur général, février 2000) à la note 29. Les organismes au service des personnes à faible revenu que la Commission a interrogés semblaient savoir que certains de leurs bénéficiaires encaissaient parfois des chèques, par exemple, dans des dépanneurs, sans toutefois croire que cela était généralisé.
76. En 1976, environ 1,5 milliard de chèques étaient compensés dans le réseau des banques à charte et l'on prévoyait alors que le chiffre dépasserait 2 milliards en 1980 (voir http://www.fin.gc.ca/toctf/2003/ccu_f.html). Toutefois, selon l'Association canadienne des paiements, le nombre de chèques compensés en 2007, à l'exclusion des chèques d'un montant élevé, dépassait à peine 1 milliard. (voir http://www.cdnpay.ca/publications/acss_ann_fr.asp).
77. Turner, Katherine et Bolter, Andrew. « Submission to the Task Force on the Future of the Canadian Financial Services Sector ». LIFE*SPIN, 1997. Disponible à <http://www.fin.gc.ca/task-force/pdf/lifesp1n1.pdf>.
78. Les Études de Marché Créatec, *op. cit.* (note 4), p. 5.
79. Régie des services publics du Manitoba, Transcript of Proceedings, *op. cit.* (note 19), p. 55 (North West Company).
80. Voir <http://www.moneymart.ca/about.asp>.
81. Assemblée législative de l'Ontario. *Journal des débats (Hansard)*, No. 1102-A (19 décembre 1991) (G. Morin).
82. Assemblée législative de l'Ontario. *Journal des débats (Hansard), Comité permanent des affaires gouvernementales*, 28 mai 2008, p. 1450 (B. Whitelaw).
83. L'Association canadienne des prêteurs sur salaire s'est dotée d'un *Code de déontologie des meilleures pratiques de gestion* à l'intention de ses membres (voir *supra*, note 14) et d'un commissaire à l'éthique et à l'intégrité qui en assure le respect.
84. Voir Assemblée législative de l'Ontario. *Journal des débats (Hansard), Comité permanent des affaires gouvernementales*, 28 mai 2008, p. 1450 (B. Whitelaw). Voir aussi Smith, Joanna. « New rules Attract U.S. Lenders », *Toronto Star*, 11 avril 2008. Disponible à : www.thestar.com
85. Assemblée législative de l'Ontario. *Journal des débats (Hansard)*, No. 1015, 5 avril 1984. (R.F. Johnston).
86. Projet de loi 210, *An Act to Prohibit the Charging of Fees for the Cashing of Government Cheques*, déposé le 26 janvier 1989.
87. Assemblée législative de l'Ontario, *op. cit.* (note 81).
88. Assemblée législative de l'Ontario. *Journal des débats (Hansard)*, No. 1068, 19 octobre 1992. (l'honorable M. Boyd, ministre des Services sociaux et communautaires).
89. Ipsos-Reid, *op. cit.* (note 15), p. 13.
90. Pollara. *Payday Loan Customer Survey – Ontario*. Association canadienne des prêteurs sur salaire, novembre 2007.
91. Mémoire de la société *National Money Mart Canada* présenté à la Commission, juin 2008.
92. Groupe de recherche Environics. *Qui sont les consommateurs du secteur des prêts sur salaire au Canada ?* (Association canadienne des fournisseurs de services financiers communautaires, 2005, p. 11.
93. Au cours de ses audiences sur la fixation des frais des services d'encaissement de chèques, la Régie des services publics du Manitoba a conclu que l'encaissement des chèques est maintenant une source de revenus secondaire pour les entreprises de SFP. Manitoba, Loi sur la Régie des services publics, *Maximum Fees for Cashing Government Cheques*, Ordonnance 72/07, 28 mai 2008, p. 11. Disponible à <http://www/pub.gov.mb.ca/pdf/misc/072.07.pdf>.
94. L. R. C. 1985, c. C-46, art. 347.

95. Le mandat de l'Association canadienne des prêteurs sur salaire prévoit explicitement sa collaboration avec les gouvernements pour élaborer un cadre de réglementation. Voir http://www.cpla-acps.ca/french/home_fr.php.
96. Voir la note 1, *supra*.
97. Assemblée législative de l'Ontario. *Journal des débats (Hansard)*, 31 mars 2008. (L'hon. T. McMeekin, ministre des Services gouvernementaux)
98. Dans le mémoire qu'il a présenté au Comité permanent des affaires gouvernementales lors de l'examen du projet de loi 48, intitulé *Loi de 2008 concernant les prêteurs sur salaire*, le vice-président général de la société *Cash 4 You Corp*, Amir Mahmoudzadeh, déclarait que ses bureaux pratiquaient un taux d'intérêt de 59 p. 100 sur les prêteurs sur salaire et, en plus, exigeaient des frais d'encaissement de chèques d'environ 20 \$ par tranche de 100 \$. Assemblée législative de l'Ontario. *Journal des débats (Hansard), Comité permanent des affaires gouvernementales*, 26 mai 2008, p. 1530.
99. Voir Les Études de Marché Créatec, *op. cit.* (note 4), p. 5.
100. Ipsos-Reid, *op. cit.* (note 15), p. 17.
101. Le *Code de déontologie des meilleures pratiques de gestion* de l'Association canadienne des prêteurs sur salaire (voir la note 14, *supra*) précise ce qui suit : « La décision d'un Membre à accorder un prêt sur salaire à un client ne peut être fondée sur les prestations d'aide sociale reçues par ce dernier. ».
102. Assemblée législative de l'Ontario. *Journal des débats (Hansard), Comité permanent des affaires gouvernementales*, 26 mai 2008, p. 1430 (L'hon. T. McMeekin).
103. Les entreprises d'encaissement de chèques font partie du paysage financier américain depuis les années 1930, mais elles ont connu une croissance très rapide dans les années 1980 suite à l'adoption de la loi intitulée *Bank Deregulation Act* (voir <http://www.fisca.org/NavigationMenu/AboutFISCA/FISCA.htm>). On estime qu'il y a plus de 26 000 bureaux d'encaissement de chèques aux États-Unis qui desservent plus de 30 millions de clients (Fellowes, Matt et Mabanta, Mia. *Banking on Wealth : America's New Retail Banking Infrastructure and Its Wealth-Building Potential*. Disponible à <http://www.fisca.org/pr106.htm>). Le secteur américain d'encaissement des chèques traite plus de 180 millions de chèques par an, soit une valeur de plus de 55 milliards de dollars, ce qui représente des frais de 1,5 milliard de dollars (Barr, Michael S. « An Inclusive, Progressive National Savings and Financial Services Policy », 1 *Harv. L. y Rev.* 161, 2007, p. 163).
104. Ernst & Young. *The Cost of Providing Payday Loans in Canada*. Tax Policy Services Group, octobre 2004, p. 37.
105. Buckland, Jerry, *op. cit.* (note 59), p. 17.
106. Régie des services publics, *op. cit.* (note 93), p. 11.
107. Barr, Michael S. « An Inclusive, Progressive National Savings and Financial Services Policy », 1 *Harv. L. y Rev.* 161, 2007, p. 163.
108. Barr, Michael S. *Banking the Poor : Policies to Bring Low-Income Americans into the Financial Mainstream*. The Brookings Institute, septembre 2004, p. 2.
109. Goldman, Gerald et Wells, James R. *Check Cashers are Good Bank Customers*. Financial Service Centers of America, Inc., 2002, p. 2.
110. Buckland, Jerry, *op. cit.* (note 42), p. 27.
111. Les Études de Marché Créatec, *op. cit.* (note 4), p. 9.
112. Les Études de Marché Créatec, *op. cit.* (note 4), p. 9.
113. La Société de recherche sociale appliquée est un organisme de bienfaisance enregistré qui étudie les innovations de politique par le biais de leur expérimentation concrète. Pour plus de précisions, consulter son site Web à www.srdc.org.
114. Ontario Association of Food Banks, *op. cit.* (note 8), p. 51.
115. Le manuel du programme Alberta Works stipule ce qui suit :
Le mode de paiement par virement automatique est **obligatoire** pour les bénéficiaires du soutien du revenu, à moins qu'ils en soient expressément dispensés, pour les motifs suivants :
- il est moins cher et plus efficace, ce qui représente des économies sur le plan administratif pour les contribuables et moins d'appels téléphoniques pour le personnel,
 - il fait faire des économies aux bénéficiaires (qui paieraient autrement des frais aux entreprises d'encaissement de chèques),
 - il favorise une plus grande responsabilité financière. [Traduction]
- (Alberta, Employment and Immigration. *Alberta Works Policy Manual*, Expected to Work/Not Expected to Work/ Administrative Procedures, Payment Methods and Processes, Direct Deposit Section, p. 1. Disponible en ligne à <http://employment.alberta.ca/hre/awonline/reg/Display.asp>).
116. Grant, Michael, *op. cit.* (note 44), p. 14.
117. On trouvera une description complète du fonctionnement du programme albertain dans le manuel du programme *Alberta Works : Alberta, Employment and Immigration. Alberta Works Policy Manual*, Expected to Work/Not Expected to Work/ Administrative Procedures, Payment Methods and Processes, Direct Deposit Section. Disponible en ligne à <http://employment.alberta.ca/hre/awonline/reg/Display.asp>.
118. Communication de Alnoor Rajan, Directeur des opérations financières, *Alberta Employment and Immigration*, 31 juillet 2008.
119. On trouvera un examen et une analyse de la mise en œuvre du programme de virement automatique de l'Alberta dans Grant, Michael, *op. cit.* (note 44).
120. Voir Grant, Michael, *op. cit.* (note 44), p. 17.
121. Assemblée législative de l'Ontario. *Journal des débats (Hansard)*, No. 1102-A, 19 décembre 1991. (L'hon. M. Boyd).
122. Grant, Michael, *op. cit.* (note 44), p. 16.
123. Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien, *op. cit.* (note 33), p. 32.
124. Association des banquiers canadiens, *op. cit.* (note 55).

125. Fowlie, Jonathan. « B.C. to Put Welfare Payments on Government Debit Cards », *Vancouver Sun*, 6 décembre 2007. Ministry of Employment and Income Assistance, 2008/09 – 2010/11 *Service Plan*, février 2008, p. 16. Perkins, Tara. « RBC looks to market prepaid benefits cards », *The Globe and Mail*, 26 mars 2008, B3.
126. Par exemple, MasterCard offre la carte de débit DirectExpress pour le versement de prestations aux bénéficiaires de la sécurité sociale dans plusieurs États américains.
127. Communication de Alnoor Rajan, Directeur des opérations financières, *Alberta Employment and Immigration*, 31 juillet 2008.
128. Association canadienne des paiements. *Règle G8 : Procédés et critères ayant trait à l'encaissement des effets de paiement du gouvernement fédéral pour les non-clients* (date de mise en œuvre : le 21 mai 2001), art. 6.
129. *Règlement sur l'accès aux services bancaires de base*, *op. cit.* (note 12), art. 8, 11.
130. *Règlement sur l'accès aux services bancaires de base*, *op. cit.* (note 12), par. 6(1).
131. Association canadienne des paiements, *op. cit.* (note 128), al. 3(b).
132. Association canadienne des paiements, *op. cit.* (note 128), art. 8.
133. *Règlement sur l'accès aux services bancaires de base*, *op. cit.* (note 12), art. 10.
134. Agence de la consommation en matière financière du Canada, *op. cit.* (note 47).
135. Voir note 12, *supra*.
136. Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien, *op. cit.* (note 33), p. 32.
137. Association des banquiers canadiens, *op. cit.* (note 55).
138. Les Études de Marché Créatec, *op. cit.* (note 4), p. 9.
139. Ipsos-Reid, *op. cit.* (note 15), p. 16.
140. Agence de la consommation en matière financière du Canada, *op. cit.* (note 47).
141. *127097 Canada Ltd. c. Québec (Procureur général.)* (1991) R.J.Q. 2526 (C.A.). Pour une affaire récente dans laquelle la Cour suprême du Canada s'est penchée sur la constitutionnalité d'une loi visant les assurances qui touchait aux activités des banques, voir *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 S.C.R. 3, 2007 SCC 22.
142. L'interdiction remonte au XIXe siècle. Voir *Acte sur les banques*, L.C. 1890, c. 31, art. 103, qui stipule ce qui suit : « La banque ne fera payer aucun escompte ni aucune commission pour changer les chèques officiels du gouvernement fédéral du Canada, ni ceux d'aucun de ses départements, qu'ils soient tirés sur elle-même ou sur une autre banque. »
143. *Loi sur les banques*, *op. cit.* (note 12), par. 458(4).
144. *Loi sur les banques*, par. 458.1(1); *Règlement sur l'accès aux services bancaires de base*, art. 7, *op. cit.* (note 12).
145. Ipsos-Reid, *op. cit.* (note 15), p. 18.
146. *Loi sur la protection du consommateur*, R.S.Q., c. P-40.1, art. 251.
147. Lettre de Me Johanne Renaud, agente de recherche en droit, Office de la protection du consommateur, adressée à la Commission du droit de l'Ontario, 8 mai 2008, p. 1.
148. *Loi sur la protection du consommateur*, *op. cit.* (note 146), art. 278.
149. *127097 Canada Ltd. c. Québec (Procureur général.)* (1991) R.J.Q. 2526 (C.A.), p. 5.
150. Wansbrough, Gillian. « Firm stops cashing government cheques : Service Charges Weren't Legal, Consumer Protection Office Says », *The Gazette*, 31 décembre 1991, A4.
151. Voir http://www.desjardin.com/en/a_propos/qui-nous-sommes/index.jsp.
152. Lott, Sue et Grant, Michael. *Fringe Lending and "Alternative" Banking : The Consumer Experience*. Centre pour la défense de l'intérêt public, Ottawa, novembre 2002, p. 61-62.
153. « Poor Canadians bounced from banks : Despite having proper ID, welfare recipients refused opportunity to open account », *Edmonton Journal*, 28 juin 1996, B.11.
154. *Loi modifiant la Loi sur la protection du consommateur (frais d'encaissement des chèques du gouvernement)*, L.M. 2006, c. 17.
155. *Règlement sur l'encaissement des chèques du gouvernement*, Règl. du Man. 191/2006, art. 4.
156. Assemblée législative du Manitoba, *Hansard*, no 75, 24 mai 2006, p. 2504 (L'hon. G. Selinger, ministre des Finances).
157. *Loi modifiant la Loi sur la protection du consommateur (prêts de dépannage)*, L.M. 2006, c. 31. La Loi n'est pas encore entièrement en vigueur et elle prévoit un processus de délivrance de permis.
158. Assemblée législative du Manitoba, *op. cit.* (note 156), p. 2743.
159. Régie des services publics du Manitoba, *op. cit.* (note 93).
160. *Id.*
161. Régie des services publics du Manitoba, *op. cit.* (note 93), p. 19-20.
162. Les 15 États qui n'ont pas de réglementation sont l'Alabama, l'Alaska, le Colorado, l'Idaho, le Kansas, le Michigan, le Missouri, le Montana, le Nebraska, le New Hampshire, le Nouveau-Mexique, l'Oklahoma, le Dakota du Sud, le Texas et le Wyoming.
163. L'Ohio est un exemple d'un tel État.
164. C'est la forme que prend la réglementation en Arkansas, au Connecticut, en Ohio et en Pennsylvanie.
165. Le Delaware, l'État de New York et la Virginie de l'Ouest.
166. La Californie, la Floride et la Maine.
167. L'Arkansas, le Maryland, la Californie, Hawaii, la Pennsylvanie, le Tennessee et le Vermont.

ANNEXE A

CONSULTATIONS

La Commission souhaite remercier les organismes et les personnes suivantes, qui lui ont présenté des mémoires et fourni des renseignements précieux au cours du projet :

1. *Alterna Savings Credit Union*
2. L'Association des banquiers canadiens
3. *Association of Community Organizations for Reform Now (ACORN)*
4. *Central 1 Credit Union*
5. Le Centre d'action pour la sécurité du revenu (CASR)
6. Le Centre d'administration de district des services sociaux de Peel
7. Le Centre d'administration de district des services sociaux de Thunder Bay
8. Le Centre de toxicomanie et de santé mentale (CTSM)
9. *Centre for Community Based Research*
10. *Centre for Mental Health, Grand River*
11. Le Centre francophone de Toronto
12. Le Centre pour la défense de l'intérêt public (CDIP)
13. *City of Toronto Social Services*
14. La Clinique juridique communautaire Ottawa Centre
15. Le Front commun des personnes assistées sociales du Québec
16. *Homelessness & Housing Umbrella Group*
17. Jerry Buckland, professeur à l'Université du Manitoba
18. *Kitchener Downtown Community Health Care Centre*
19. *Lutherwood*
20. *National Money Mart Company*
21. *Neighbourhood Legal Services (London and Middlesex)*
22. *Nishnawbe-Aski Legal Services Corporation*
23. *Ontario Federation of Indian Friendship Centres*
24. *Opportunities Waterloo*
25. Province de l'Alberta : *Alberta Finance and Enterprise*
26. Province de l'Alberta : *Alberta Works*
27. Province du Manitoba : l'Office de la protection du consommateur
28. Province du Nouveau-Brunswick : le ministère du Développement social
29. Province de l'Ontario : le ministère des Services sociaux et communautaires
30. Province du Québec : l'Office de la protection du consommateur
31. *Region of Waterloo, Social Services, Employment and Income Support*
32. *St. Christopher House*
33. Susan Kasprzak, chercheure associée, Centre hospitalier pour enfants de l'est de l'Ontario (CHEO)
34. L'Union des consommateurs
35. *Yonge Street Mission*

ANNEXE B

PROJET DE LOI 48

A. CONTEXTE

On appelle prêt sur salaire le prêt à court terme d'une somme peu importante, consenti à un emprunteur contre la garantie d'un chèque postdaté ou d'un prélèvement automatique.

En avril 2007, à la suite de plusieurs années de consultation des autres ordres de gouvernement, le gouvernement fédéral a modifié le *Code criminel* pour permettre aux provinces de réglementer le secteur des prêts sur salaire. L'article 347.1 du *Code* soustrait les prêteurs sur salaire à l'application des dispositions sur le taux d'intérêt criminel pour ce qui est des prêts consentis dans les provinces désignées. Les provinces désignées sont celles qui ont adopté par voie législative des textes visant à protéger les personnes qui contractent des prêts sur salaire et à plafonner le coût d'emprunt. La Colombie-Britannique, le Manitoba, la Saskatchewan et la Nouvelle-Écosse ont adopté des lois sur les prêts sur salaire qui répondent aux critères de la désignation fédérale et d'autres sont sur le point de le faire.

En 2007, l'Ontario a pris, en application de la *Loi de 2002 sur la protection de consommateur*, un règlement qui exige plus d'information de la part des prêteurs sur salaire. Ainsi, le règlement oblige ces entreprises à placer bien en vue dans chaque établissement une affiche d'information qui précise le coût d'emprunt total, exprimé en chiffres absolus et par tranche de 100 \$ de la somme empruntée. Il exige également une plus grande divulgation du coût d'emprunt dans les contrats de prêts sur salaire.

Par ailleurs, le ministère des Services gouvernementaux de l'Ontario a lancé des consultations publiques sur la protection du consommateur dans le secteur des prêts sur salaire. Les consultations cherchaient à répondre à quatre questions :

1. Est-il nécessaire d'augmenter les mesures de protection du consommateur à l'égard du secteur des prêts sur salaire ?
2. L'Ontario doit-il se doter d'un régime de délivrance de permis pour les prêteurs sur salaire ?
3. L'Ontario devrait-il demander d'être désigné en vertu des nouvelles dispositions législatives fédérales ?
4. Si l'Ontario faisait une demande de désignation, quel serait le mécanisme pour limiter le coût total d'emprunt ?

Suite à ces consultations, le gouvernement ontarien a déposé le projet de loi 48, intitulé la *Loi de 2008 concernant les prêts sur salaire*, le 31 mars 2008. Le projet de loi a reçu la sanction royale le 18 juin 2008 et entrera en vigueur par proclamation. Le projet de loi établit un mécanisme distinct pour fixer le plafond du coût total d'emprunt, mais ce plafond n'est pas encore fixé.

B. POINTS SAILLANTS

Le projet de loi 48 comprend six éléments principaux :

1. **Permis** : Tous les prêteurs sur salaire et tous les courtiers en prêts doivent être titulaires d'un permis délivré par le registrateur.
2. **Crédit abusif** : Les prêts simultanés ou successifs (dits par roulement) sont interdits. Il doit y avoir un intervalle d'au moins sept jours entre le remboursement intégral d'un prêt sur salaire et l'octroi d'un nouveau prêt. La prorogation des conventions de prêts sur salaire fait également l'objet de restrictions.

3. **Frais de crédit** : Les frais de défaut font l'objet de restrictions et les emprunteurs ont le droit de rembourser le solde impayé intégral du prêt en tout temps sans frais ni pénalité. Les prêteurs sur salaire ne peuvent exiger le paiement du coût d'emprunt avant l'extinction du prêt.
4. **Plafonnement du coût d'emprunt** : Le coût d'emprunt sera plafonné. Un conseil consultatif d'experts indépendants donnera au gouvernement ses recommandations sur le plafond adéquat.
5. **Mécanismes d'exécution** : La Loi sera appliquée par la Direction de la protection du consommateur du ministère, qui sera chargée des inspections et du traitement des plaintes des consommateurs. Les infractions à la Loi entraîneront des pénalités administratives pécuniaires ou la suspension du permis.
6. **Sensibilisation du public** : Les prêteurs sur salaire sont tenus de cotiser à un fond de sensibilisation du public, dont le but est d'éduquer le public quant aux droits et aux responsabilités prévus par la Loi et quant à la planification financière en général.

Ces dispositions permettent à l'Ontario de respecter les exigences de la désignation fédérale.

ANNEXE C

MESURES PERTINENTES PRISES AU CANADA

A. GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

1. Amélioration de l'accès aux services bancaires

De 1998 à 2003, le gouvernement fédéral a apporté certaines modifications à ses textes en vue d'améliorer l'accès aux services bancaires. Citons les suivantes :

- la réduction du nombre de pièces d'identité nécessaires pour ouvrir un compte et l'augmentation du nombre de pièces d'identité acceptables,
- l'obligation pour les banques d'offrir des comptes à frais modiques et l'élimination de certaines autres exigences à respecter pour ouvrir un compte; les banques ne peuvent invoquer des soldes minimaux, une mauvaise solvabilité et le statut de failli pour refuser d'ouvrir un compte,
- l'obligation, prévue par le *Règlement sur la communication de la politique de retenue de chèques (banques)*, que les banques communiquent leurs politiques de retenue de fonds à leurs clients.

2. Réglementation des frais

Depuis les années 1980, la *Loi sur les banques* interdit aux banques d'exiger des frais pour encaisser les chèques du gouvernement fédéral. Le nouvel article 458.1(1), ajouté à la Loi en 2001, précise que les banques doivent encaisser les chèques fédéraux d'au plus 1 500 \$ sans frais pour n'importe qui, même les particuliers qui ne sont pas leurs clients.

3. Ententes d'indemnisation

En 1997, le gouvernement fédéral a négocié avec les banques une nouvelle entente d'indemnisation qui vise les chèques d'au plus 1 500 \$ encaissés conformément à l'alinéa 458.1(2)b) de la *Loi sur les banques*.

B. COLOMBIE-BRITANNIQUE

1. Réglementation des frais

La Colombie-Britannique a adopté le projet de loi 27 sur les prêts sur salaire, intitulé *Business Practices and Consumer Protection (Payday Loans) Amendment Act*, qui stipule que seules les personnes prescrites par règlement peuvent demander des frais pour encaisser un chèque du gouvernement. La Loi vise les chèques du gouvernement fédéral, de la province et des municipalités. Elle n'est pas encore en vigueur.

2. Ententes d'indemnisation

La Colombie-Britannique dispose d'une entente d'indemnisation depuis 1997.

3. Autres modes de versement des prestations

Le ministère pertinent (*Ministry of Employment and Income Assistance*) s'affaire à fournir des cartes de débit aux prestataires de l'aide sociale qui n'ont pas de compte bancaire. Cette mesure vient s'ajouter au programme de virement automatique.

C. ALBERTA

1. Ententes d'indemnisation

L'Alberta dispose d'une entente d'indemnisation depuis 1998. Cette entente lie le ministère des Services sociaux, les banques, les caisses de crédit et les *Alberta Treasuries*. Elle vise les chèques de prestations et stipule que les chèques présentés frauduleusement feront l'objet d'une indemnisation à la condition que l'institution ait fait preuve de prudence

lors de son encaissement. Elle est en voie d'être modifiée pour préciser qu'elle lie le ministère des Finances plutôt que celui des Services sociaux.

2. Autres modes de versement des prestations

Depuis 1997, l'Alberta dispose d'un programme obligatoire de virement automatique à l'intention des prestataires de l'aide sociale. Les exceptions à ce programme sont laissées à la discrétion du fonctionnaire compétent (*Employment and Income Support Adviser/Supports and Financial Services Coordinator*).

L'Alberta a collaboré avec la Banque royale du Canada et la *Pay Linx Financial Corporation* pour fournir des cartes de prestataire prépayées aux prestataires de l'aide sociale qui n'ont pas de compte bancaire. Dans le cadre du projet pilote, les prestataires peuvent utiliser leur carte sans frais à des guichets automatiques et dans des commerces de détail.

D. SASKATCHEWAN

1. Réglementation des frais

La loi intitulée *Trust and Loan Corporations Act, 1997* de la Saskatchewan permet l'octroi d'un permis à une société de financement (*financing corporation*); entre dans la définition de ce terme, entre autres, les entreprises qui n'acceptent pas de dépôts mais qui consentent des prêts. À l'article 30, cette loi permet l'application des articles 249 et 443 de la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt* du Canada. En application du paragraphe 443(4) de la loi fédérale, les institutions inscrites en application de la loi provinciale n'ont pas le droit de demander des frais pour encaisser des chèques du gouvernement fédéral. *Money Mart* tombe sous le coup de ces dispositions et ne peut donc demander de frais pour encaisser des chèques du gouvernement fédéral.

E. MANITOBA

1. Réglementation des frais

En juin 2006, le Manitoba a modifié sa *Loi sur la protection du consommateur* pour permettre la fixation du montant maximal des frais d'encaissement des chèques du gouvernement. La Régie des services publics du Manitoba est chargée de fixer ce montant maximal. Elle a fixé ces frais en mai 2007 à 3 \$ par chèque, plus 2 p. 100 de son montant, sauf lorsque le chèque fait l'objet d'une retenue ou que le personne qui l'encaisse oblige celle reçoit les fonds à acheter des produits d'une valeur égale ou supérieure à 10 p. 100 de son montant.

F. QUÉBEC

1. Réglementation des frais

Depuis 1978, par suite de la modification de la *Loi sur la protection du consommateur* provinciale, il est interdit de demander des frais pour encaisser des chèques du gouvernement au Québec. La loi vise tous les chèques du gouvernement fédéral, du gouvernement provincial et des municipalités, et elle s'applique aux services financiers ordinaires et parallèles.

2. Ententes d'indemnisation

Le Québec a négocié une entente d'indemnisation avec les banques et les autres grandes institutions financières. Cette entente reprend le plafond fédéral de 1 500 \$ pour ce qui est du montant des chèques visés.

G. NOUVEAU-BRUNSWICK

1. Ententes d'indemnisation

Le ministère du Développement social a, il ya de cela 25 ou 30 ans, conclu avec les banques une entente d'indemnisation qui vise les chèques de l'aide sociale. L'entente peut être invoquée à la condition que la banque ait noté, entre autres renseignements précisés, le numéro de carte d'assurance-maladie du prestataire. L'entente prévoit également que les prestataires de l'aide sociale doivent avoir une carte d'assurance-maladie.

ANNEXE D

EMPLACEMENT DES ÉTABLISSEMENTS FINANCIERS ORDINAIRES ET DES BUREAUX D'ENCAISSEMENT DE CHÈQUES À TORONTO

Pendant l'été 2008, la Commission a étudié l'emplacement des entreprises d'encaissement de chèques et des établissements financiers ordinaires à Toronto pour mieux comprendre les motifs de l'utilisation des services d'encaissement de chèques et les rapports entre ces services et les groupes à faible revenu.

L'étude a consisté à indiquer sur un plan de la cité de Toronto les entreprises d'encaissement de chèques, les succursales des institutions bancaires, les fermetures de succursales bancaires et les bureaux de certains organismes de services sociaux.

A. ENTREPRISES D'ENCAISSEMENT DE CHÈQUES

Nous avons trouvé les bureaux d'encaissement de chèques en consultant la version électronique des Pages jaunes. La recherche a donné une centaine de bureaux d'encaissement de chèques à Toronto. Il se peut toutefois que plusieurs autres ne soient pas au bottin. Par ailleurs, l'étude ne tient pas compte des petits commerces qui peuvent offrir des services d'encaissement de chèques, comme les prêteurs sur gages. Les bureaux d'encaissement de chèques visés par l'étude représentent donc les services formels d'encaissement de chèques. Les entreprises dont les bureaux figurent sur le plan sont les suivantes :

- Ark Capital Inc.
- Babcock International Inc.
- Berks
- Call Cash Centre
- Canada Cash Express
- Canadian Money Express
- Canafri Cash Express Inc.
- Cann Cash Chek
- CashMoney
- Cash 3420
- Cash 4 You
- Cash A Cheque
- Cash Days Inc.
- Cash Inc.
- Cash Now
- Cash Point
- Cash Quest
- Cash Rapido Inc
- Cash Shop
- Cash Zone
- Cheques Cashed
- Cheque Cashing
- Cheque & Save
- Consolidated Financial Corp.
- Crown Cash Mart
- Digital House Inc.
- E T S Financial Services Inc
- Fast Cash Now
- Friendly Cash
- Intercapital Financial Corp.
- It's Payday Inc.
- Jane Cash Booth
- Money Mart
- Money Solutions
- Money Spot Inc.
- Money to Go Inc.
- Simply Cash
- TGI Payday Inc.
- The Cash House
- The Cash Store
- Unicash
- Union Atlantic Financial Services
- Your Money Store

B. BANQUES

La recherche concernant les banques s'est limitée à l'emplacement des succursales et ne fait pas état de celui des guichets automatiques. En outre, les seules banques considérées sont la Banque royale du Canada (RBC), la Banque Toronto Dominion (TD) et la Banque Canadienne Impériale de Commerce (CIBC), soit les trois plus grandes banques au Canada. L'étude n'a pas porté sur les autres succursales bancaires puisque le portrait qui se dégageait des emplacements de ces trois banques et des bureaux d'encaissement de chèques était très clair.

C. FERMETURES DE SUCCURSALES BANCAIRES

Le site Web de l'Agence de la consommation en matière financière du Canada (ACFC) donne la liste des fermetures de succursales bancaires à compter de 2002. Les fermetures se sont produites à Toronto dans les mêmes secteurs que ceux où les banques sont actuellement présentes.

D. ORGANISMES DE SERVICES SOCIAUX

Les emplacements indiqués sur le plan sont la *Yonge Street Mission*, la succursale *Evergreen* de la *Yonge Street Mission*, les bureaux des services sociaux de la cité de Toronto et le ministère des Services sociaux et communautaires.

E. RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES NIVEAUX DE REVENU

La répartition a été réalisée selon l'étude sur la polarisation des revenus de J. David Hulchanski, du *Centre for Urban and Community Studies* de l'Université de Toronto. Cette étude de 2007 divise Toronto selon les secteurs de recensement de Statistique Canada¹ et se fonde sur les revenus des particuliers de 2000. La démarcation entre les revenus, de très élevés à très faibles, se fait en fonction du revenu moyen de la région métropolitaine de recensement de Toronto. On remarquera que les niveaux de revenu cartographiés par l'étude de Hulchanski correspondent dans une grande mesure à l'enquête sur la pauvreté par code postal menée par *United Way* en 2004. Cette enquête cartographie les revenus en se fondant sur les tendances dans le revenu des ménages en fonction du seuil de faible revenu du gouvernement fédéral tandis que Hulchanski compare les revenus des quartiers à la moyenne de la région².

F. CONCLUSIONS

Dans l'ensemble, les succursales de la Banque Royale, de la Banque TD et de la CIBC sont réparties dans toute la ville. On peut y avoir accès dans les quartiers cossus et défavorisés (il y en a toujours une dans un rayon de un mille). On remarque toutefois des concentrations élevées le long de la ligne de métro Yonge, particulièrement dans les quartiers cossus. La concentration la plus grande se trouve sans contredit dans le quartier de la rue Bay, quartier des affaires de Toronto.

C'est de l'autoroute Macdonald-Cartier (la 401) à la rue Front, et, d'est en ouest, de Bathurst à l'autoroute Don Valley et à la rue Leslie que se retrouvent les quartiers où les revenus sont élevés ou très élevés. C'est toutefois dans un de ces quartiers, soit sur la rue Yonge de Wellesley à College, que l'on retrouve la plus grande concentration de bureaux d'encaissement de chèques. Cela s'explique peut-être par l'observation faite par Hulchanski et *United Way* : la plus grande concentration de quartiers défavorisés se retrouve dans les banlieues centrales de Toronto et c'est au centre-ville que se retrouve la plupart des services sociaux destinés aux personnes à faible revenu³. Comme de fait, on retrouve, au centre-ville de Toronto, la *Yonge Street Mission*, la succursale *Evergreen* de la *Yonge Street Mission* et un bureau des services sociaux de la cité de Toronto. Pour confirmer l'observation de Hulchanski et de *United Way*, soulignons que les seuls bureaux d'encaissement de chèques se trouvant dans les quartiers cossus entre la rue Bloor et la 401 sont trois bureaux à l'intersection de Yonge et Eglinton – soit près d'un autre bureau des services sociaux de la cité de Toronto et à faible distance du ministère des Services sociaux et communautaires. Les seules autres entreprises d'encaissement de chèques sont celles qui se trouvent en bordure de ce quartier très cossu.

Il est évident que, même si les entreprises d'encaissement de chèques sont réparties dans toute la ville, beaucoup sont concentrées dans les quartiers où les revenus vont de très faible à moyen. Outre le centre-ville dont nous venons de parler, les autres concentrations se retrouvent dans les quartiers défavorisés tels que Parkdale, Junction, Crescent Town et Weston. On en retrouve également d'autres le long des principales voies de circulation des quartiers défavorisés, particulièrement le long de la ligne de métro de Bloor.

Les fermetures de succursales bancaires ne sont pas exclusives à un quartier donné; les secteurs où les revenus vont de faible à moyen les subissent autant que les quartiers cossus ou très cossus. Même dans les secteurs où une succursale a fermé, il en reste toujours une dans un rayon d'au moins un mille. Dans les quartiers défavorisés, moins de un mille sépare habituellement l'emplacement d'une succursale qui a fermé et un bureau d'encaissement de chèques. Le seul qui ne présente pas cette tendance est le quartier de Steeles/L'Amoureux, où les revenus vont de faible à moyen⁴ et où l'on ne retrouve qu'un seul bureau d'encaissement de chèques. Ce quartier classé prioritaire est mal desservi non seulement par les institutions financières ordinaires mais également par le secteur financier parallèle.

¹ Hulchanski, J. David. *The Three Cities Within Toronto : Income polarization among Toronto's neighbourhoods, 1970-2000*, Research Bulletin #41. Toronto, Centre for Urban and Community Studies, décembre 2007, p. 10. Disponible à www.urbancentre.utoronto.ca/pdfs/researchbulletins/CUCSRB41. Comme l'explique Hulchanski, les secteurs de recensement sont assimilables à des quartiers.

² Hulchanski, id., p. 10.

³ Hulchanski, id., p. 10.

⁴ Ce secteur, comme 12 autres de Toronto et de son agglomération, ont été qualifiés de prioritaires par le groupe de travail sur les quartiers forts mis sur pied en collaboration par *United Way* et la cité de Toronto dans le but de renforcer l'infrastructure et les services sociaux dans ces quartiers à risque. Voir *The United Way. Building Strong Neighbourhoods*. Disponible à www.uwgt.org/whoWeHelp/neighbourhoodStrategy/strongNeighbourhoods.php

ANNEXE E

MESURES PROVINCIALES EN MATIÈRE D'IDENTIFICATION

Province/territoire	Appellation de la carte/émetteur	Coût*	Genre de pièce d'identité
Alberta	<i>Identification Card</i> , émise par les <i>Alberta Registries</i>	39,45 \$	Avec photo. Offerte aux personnes d'au moins 12 ans sans permis de conduire valide.
Colombie-Britannique	<i>B.C. Identification (BCID)</i> , émise par <i>l'Insurance Corporation of British Columbia (ICBC)</i>	35 \$	Avec photo. Offerte aux personnes d'au moins 12 ans sans permis de conduire valide.
Nouveau-Brunswick	Carte-photo d'identité, émise par Services Nouveau-Brunswick	9,20 \$	Avec photo. Offerte aux personnes sans permis de conduire valide.
Terre-Neuve et Labrador	<i>Photo Identification Card</i> , émise par la <i>Motor Registration Division</i>	25 \$	Avec photo. Offerte à tous, qu'ils aient ou non un permis de conduire valide.
Territoires du Nord-Ouest	Carte d'identité, émise par le ministère des Transports	33,48 \$	Avec photo. Offerte aux personnes d'au moins 12 ans qui n'ont pas de permis de conduire valide, de passeport ni d'autre carte d'identité avec photo émise par le gouvernement.
Nouvelle-Écosse	<i>Nova Scotia Identification Card</i> , émise par le <i>Registry of Motor Vehicles</i>	15,49 \$	Avec photo. Offerte à tous, qu'ils aient ou non un permis de conduire valide.
Nunavut	Carte d'identité, émise par la Division des véhicules motorisés ou l'agent de liaison municipal local	Gratuite	Avec photo. Offerte à tous, qu'ils aient ou non un permis de conduire valide.
Île-du-Prince-Édouard	Carte d'identité volontaire, émise par la <i>Motor Vehicle Branch</i>	15 \$	Avec photo. Offerte aux personnes sans permis de conduire valide.
Saskatchewan	<i>Identification Card</i> , émise par <i>Saskatchewan Government Insurance</i>	10 \$	Avec photo. Offerte à tous, qu'ils aient ou non un permis de conduire valide; gratuite pour ceux qui ont un permis de conduire.

* Le coût mentionné est celui de l'obtention initiale de la carte. Il peut y avoir des frais de renouvellement.

ANNEXE F

FRAIS DES SERVICES BANCAIRES DE BASE

Les frais des services bancaires varient selon le forfait choisi. La plupart des banques offrent un forfait à frais modiques aux personnes âgées et aux étudiants. La plupart d'entre elles, y compris les cinq grandes, offrent également des forfaits fondés sur le nombre d'opérations mensuelles. Chaque banque offre de nombreux forfaits; le choix de celui qui convient le mieux à chaque cas particulier n'est donc pas toujours aisé. Des frais sont généralement exigés pour des opérations telles que l'émission de chèques, le paiement de factures, les virements et les retraits aux guichets automatiques. Les tableaux suivants donnent les frais de services exigés par cinq banques, dont trois des cinq grandes. L'information provient des renseignements qui se trouvaient dans le domaine public en août 2008.

A. FORFAITS MENSUELS

Tous les forfaits comprennent un relevé gratuit. Les relevés supplémentaires et les nouveaux relevés avec images-chèques coûtent de 2 \$ à 5 \$.

Voir le tableau à la page 102.....

Banque	Forfait	Frais mensuels	Remarques
CIBC	Compte-chèques MaxiOpérations	12,95 \$	
CIBC	Compte-chèques Accès quotidien	3,90 \$ pour 10 opérations	0,60 \$ par opération supplémentaire. Les frais mensuels sont éliminés avec un solde minimal de 1 000 \$.
CIBC	Avantage pour les étudiants	Sans frais	L'étudiant doit redemander le forfait tous les 12 mois.
CIBC	Avantage 60 Plus	Sans frais	Réservé aux adultes âgés d'au moins 60 ans.
CIBC	Compte Service Première Classe	24,50 \$	Sur acceptation. Le forfait offre un nombre illimité d'opérations, une carte de crédit et 4 opérations gratuites à un guichet automatique n'appartenant pas à la CIBC.
RBC	Forfait bancaire étudiant	25 opérations sans frais	0,50 \$ par opération supplémentaire
RBC	Forfait bancaire sans limite pour étudiant	10,95 \$	
RBC	Forfait bancaire courant	4 \$ pour 15 opérations	0,50 \$ par opération supplémentaire
RBC	Forfait bancaire sans limite	10,95 \$	Les frais mensuels passent à 6,95 \$ après la réduction pour aînés
RBC	Forfait bancaire sans limite Signature	13,95 \$	9,95 \$ après le rabais pour aînés ou le rabais multiproduits; 3 retraits Interac (à un guichet automatique n'appartenant pas à la RBC) remboursés. En plus, 2 virements par courriel Interac, 2 débits transfrontière et relevés avec images-chèques gratuits.
RBC	Forfait bancaire VIP	30 \$	22,50 \$ après le rabais pour aînés ou le rabais multiproduits. Offre une carte de crédit ainsi que des mandats, des chèques certifiés, l'opposition au paiement et la protection contre les découverts.
TD Canada Trust	Compte Valeur	3,95 \$ pour 10 opérations	Sans frais avec un solde minimal de 1 000 \$. 0,65 \$ par opération supplémentaire
TD Canada Trust	Compte Valeur Plus	8,95 \$ pour 25 opérations	Sans frais pour les étudiants. Sans frais avec un solde minimal de 2 000 \$. 0,65 \$ par opération supplémentaire
TD Canada Trust	Compte Infinité	12,95 \$	Nombre illimité d'opérations. Sans frais avec un solde minimal de 3 000 \$
TD Canada Trust	Service Sélect	24,95 \$	Nombre illimité d'opérations. Sans frais avec un solde minimal de 5 000 \$. Relevés ou livrets avec images-chèques gratuits. Aussi, chèques de voyages, chèques certifiés et chèques personnalisés gratuits.
TD Canada Trust	Programme 60	Sans frais	Nombre illimité d'opérations. Relevés ou livrets avec images-chèques gratuits. Aussi, chèques de voyages, traites et chèques personnalisés gratuits.
Banque Manuvie	Compte Avantage	Sans frais	Semble sans frais mensuels. Les frais sont calculés à l'opération. Les dépôts de toutes sortes, les virements sur ordre du client, les prélèvements automatiques et les retraits par chèque semblent gratuits.
Banque Manuvie	Compte Manuvie UN	14 \$	7 \$ pour les aînés. Retraits par guichet automatique au Canada, paiement de factures et relevés mensuels gratuits, en plus des services gratuits offerts par le compte Avantage.
Services financiers le Choix du Président	No Fee Bank Account (compte bancaire sans frais)	Sans frais	Offre tous les services de base : dépôts, retraits par chèque, opérations effectuées aux guichets de la CIBC et des Services financiers PC, paiement de factures, opérations par carte de débit et virements. La protection contre les découverts est en sus.

B. FRAIS PAR OPÉRATION

Paielement de factures

Banque	CIBC	RBC	TD	Manuvie	PC
Coût	0,60 \$	Gratuit	0,65 \$	0,50 \$	Gratuit

- Les paiements de factures en succursale sont gratuits pour les clients de la CIBC et de 3 \$ pour ceux qui ne le sont pas. Les autres paiements de factures sont gratuits avec les comptes Maxi et les frais sont de 0,60 \$ pour les opérations en sus du maximum mensuel permis par les autres forfaits.
- Gratuits pour les forfaits offrant un nombre illimité d'opérations et des frais de 0,65 \$ pour les opérations en sus du maximum mensuel permis pour les autres forfaits.

Émission de chèques

Banque	CIBC	RBC	TD	Manuvie	PC
Coût	0,60 \$	0,50 \$	0,65 \$	Gratuit	Gratuit

Opérations effectuées à des guichets automatiques n'appartenant pas à la banque et situés au Canada

Les sommes citées sur les sites Web des banques semblent concerner les retraits en espèces seulement. On peut supposer que toutes les opérations font l'objet des mêmes frais. Les opérations effectuées à des guichets appartenant à la banque concernée ou qu'elle approuve sont gratuites pour ses clients sauf si elles dépassent le nombre maximal permis, auquel cas elles font l'objet des frais pour opérations supplémentaires.

Banque	CIBC	RBC	TD	Manuvie	PC
Coût	1,50 \$	1,50 \$	1,50 \$	1,25 \$	1,50 \$

- Dans les comptes Manuvie UN, ces opérations sont gratuites.

Virements

Banque	CIBC	RBC	TD	Manuvie	PC
Coût	Gratuit	Gratuit	Dépend du forfait	Gratuit	Gratuit

- Chez la Manuvie, les virements sur ordre du client sont gratuits et ceux sur ordre de la banque coûtent 5 \$.

Opérations par carte de débit

Banque	CIBC	RBC	TD	Manuvie	PC
Coût	0,60 \$	0,50 \$	0,65 \$	0,50 \$	Gratuit

- Chez CIBC, RBC et TD, les frais ne sont exigés qu'au-delà du nombre maximal d'opérations permis.

Guichets automatiques génériques (dits « étiquette blanche »)

Les hypothèses suivantes s'appliquent aux résultats présentés ci-dessous : les frais d'opération supposent que le forfait ne permet pas un nombre illimité d'opérations et que le nombre maximal mensuel permis est épuisé; l'utilisation d'un guichet automatique n'appartenant pas à la banque entraîne des frais de commodité; l'opération entraîne également des frais de guichet générique, qui peuvent aller de 1,25 \$ à quelques dollars. Les guichets génériques n'offrent pas tous différents services; certains ne sont que des distributeurs automatiques de billets.

Bank	CIBC	RBC	TD	Manuvie	PC
Frais d'opération	0,60 \$	0,50 \$	0,65 \$	Gratuit	Gratuit
Frais de commodité	1,50 \$	1,50 \$	1,50 \$	1,25 \$	1,50 \$
Frais de guichet générique	1,25 \$	1,25 \$	1,25 \$	1,25 \$	1,25 \$
Total	3,35 \$	3,25 \$	3,40 \$	2,50 \$	2,75 \$

- Les comptes Manuvie UN n'imposent pas de frais de commodité.

Opérations bancaires par téléphone

Banque	CIBC	RBC	TD	Manuvie	PC
Coût	Gratuit	Gratuit	Dépend du forfait	Gratuit	Gratuit

Ce service englobe la vérification des soldes, l'examen des opérations, les virements et le paiement des factures.

Opérations bancaires en ligne

Banque	CIBC	RBC	TD	Manuvie	PC
Virement par courriel Interac	1,50 \$	1,50 \$	1,50 \$	S.O.	S.O.
Opérations bancaires par Internet	Gratuit	Gratuit	Dépend du forfait	Gratuit	Gratuit

Ce service offre toutes les mêmes caractéristiques que celui des opérations par téléphone.

- Le virement par courriel Interac permet de virer de l'argent en ligne dans le compte d'autres particuliers.
- Il ne semble pas que la Manuvie ou les Services financiers PC fassent partie du réseau de virement par courriel Interac.

Commission du droit de l'Ontario
Computer Methods Building
4850, rue Keele, porte 201
Toronto (Ontario), Canada
M3J 1P3

Tél. : (416) 650-8406

Télééc. : (416) 650-8418

Adresse électronique : LawCommission@lco-cdo.org

www.lco-cdo.org



LAW COMMISSION OF ONTARIO
COMMISSION DU DROIT DE L'ONTARIO