

Les services bancaires et les pauvres :

Parler, ça ne coûte pas cher

Rapport du  
Conseil national du bien-être social

Été 1998

Canada

**LES SERVICES BANCAIRES ET LES PAUVRES :**

**PARLER, ÇA NE COÛTE PAS CHER**

**Rapport du**

**Conseil national du bien-être social**

**Été 1998**

---

On peut obtenir des exemplaires de ce rapport au:

Conseil national du bien-être social  
2<sup>e</sup> étage, 1010 rue Somerset ouest  
Ottawa K1A 0J9  
(613) 957-2963  
Télécopieur (613) 957-0680  
ncw@magi.com

Also available in English under the title:

Banking and Poor People: Talk Is Cheap

© Ministre des Travaux publics et services gouvernementaux Canada 1998  
N° de cat. H68-45/1998F  
ISBN 0-662-83113-6

## TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
SERVICES BANCAIRES OFFERTS DANS LE QUARTIER CENTRE-EST DE VANCOUVER – RÉCIT D'UNE EXPÉRIENCE VÉCUE .....	i
I. LE RÔLE DU SECTEUR DES SERVICES FINANCIERS .....	1
II. ACCÈS AUX SERVICES FINANCIERS .....	5
III. SERVICES RAISONNABLES, TRAITEMENT RAISONNABLE .....	15
IV. OUVRIR LES ESPRITS, OUVRIR LE CRÉDIT .....	29
V. LA CONVOITISE DE FUSIONNER .....	40
CONCLUSION ET RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS .....	49
UNE ÉTUDE DE CAS: FOUR CORNERS COMMUNITY SAVINGS .....	53
NOTES .....	66

## **SERVICES BANCAIRES OFFERTS DANS LE QUARTIER CENTRE-EST DE VANCOUVER – RÉCIT D'UNE EXPÉRIENCE VÉCUE**

L'une des tâches que j'accomplis régulièrement dans l'organisme où je travaille à Vancouver est ce que l'on appelle du «jumelage» : je me joins pour une journée complète à l'un de mes employés exécutants et je fais à ses côtés le même travail. Au début de 1998, j'ai fait équipe avec une de mes employées lorsque j'ai appris que celle-ci s'occuperait de clients un «mercredi du bien-être». Je m'intéressais particulièrement à la situation des prestataires qui venaient chercher leur chèque pour aller l'encaisser à la banque.

Nous nous sommes donc présentés le matin, à l'heure d'ouverture : moi-même, une employée exécutante, une cliente et ses deux enfants d'âge préscolaire. La dame est allée chercher son chèque au bureau d'aide sociale, ce qui lui a pris environ 30 minutes, après quoi nous nous sommes présentés à une succursale de la Banque Canadienne Impériale de Commerce. Des gardiens de sécurité étaient à la porte et nous ont dit que la banque n'encaissait pas les chèques de bien-être social ce jour-là, mais que la Banque de Montréal de l'autre côté de la rue avait accepté de le faire ce mois-là.

Nous avons traversé la rue. Des gardiens de sécurité à la porte ont demandé à tous ceux qui n'avaient pas de compte à la banque de faire la queue dehors, et ils les ont laissés entrer un par un, par une journée pluvieuse où il faisait un froid de canard. Le foyer de la banque, pourtant grand, était pratiquement vide. Nous avons attendu sur le trottoir pendant près d'une heure.

J'étais révolté de voir comment on traitait cette dame, mais elle ne s'en formalisait pas particulièrement. Elle a dit que c'était le genre de traitement auquel elle et ses amies étaient habituées, qu'elle n'allait pas s'en faire pour autant parce que c'était trop frustrant de le faire chaque fois qu'elle devait encaisser un chèque.

Je n'ai jamais été traité de cette façon par une banque et je me demande pourquoi ces établissements considèrent normal de traiter les pauvres comme des criminels. C'est certainement un aspect des services bancaires dont on ne fait jamais état dans la publicité.

Cela m'a rappelé une occasion où j'étais entré à la banque «Four Corners Community Savings» du quartier. La Four Corners offre des services presque exclusivement aux pauvres du quartier Centre-Est. Elle n'a jamais eu de gardiens de sécurité, ni connu de gros problèmes. Les clients attendaient à l'intérieur. On y servait du café, une toilette était à la disposition du public. Des chaises et des comptoirs bas permettaient aux gens d'être assis pour faire leurs opérations bancaires. Inutile de dire que c'était aux antipodes de l'accueil des deux banques à charte.

## **I. LE RÔLE DU SECTEUR DES SERVICES FINANCIERS**

Peu d'institutions sont aussi essentielles à la réussite d'une économie moderne que celles qui fournissent fonds et crédit aux millions de particuliers au Canada et à leurs entreprises, à leurs gouvernements et aux groupes du secteur bénévole qui enrichissent leurs communautés. Comme le déclare le Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien dans l'introduction de son document de discussion de 1997, «L'efficacité du secteur des services financiers se traduira par une capacité concurrentielle plus grande du pays, par un élargissement des possibilités d'emploi et par une hausse de la qualité de vie». <sup>1</sup>

Les établissements financiers du Canada ont changé de façon spectaculaire au cours de la dernière génération, et il ressort clairement que tous ces changements ne sont pas pour le mieux. Prenons par exemple l'accès à l'argent et au crédit. D'une part, il n'a jamais été aussi facile pour la plupart des gens d'obtenir des cartes de crédit, des prêts hypothécaires ou des marges de crédit personnelles. D'autre part, les banques et d'autres établissements financiers continuent d'imposer des taux d'intérêts sur les soldes impayés des cartes de crédit qui sont, en toute objectivité, usuraires, sinon scandaleux.

Le Conseil national du bien-être social s'est réjoui de voir le gouvernement fédéral créer le Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien en 1996. Nous publions le présent rapport en partie à titre d'exposé spécial à l'intention du groupe de travail, et nous espérons qu'il sera utile à la préparation du rapport et des recommandations du Groupe de travail lui-même.

Le Conseil national du bien-être social a pour mandat de conseiller le Ministre fédéral du Développement des ressources humaines sur les questions d'intérêt pour les personnes à faible revenu, et le présent rapport se limite à plusieurs problèmes importants soulevés par le Groupe de travail et relevant de notre mandat.

La question la plus importante est de promouvoir les intérêts des consommateurs, y compris les consommateurs à faible revenu. L'accès à des services bancaires de base est un problème depuis longtemps pour un grand nombre de pauvres au Canada, et nous croyons qu'il

sera impossible de le résoudre si les gouvernements ne sont pas prêts à utiliser le bâton tout aussi bien que la carotte lorsqu'ils traitent avec les établissements financiers.

À une époque où pratiquement tous les Canadiennes et Canadiens d'âge adulte font des opérations financières régulières avec les gouvernements - qu'il s'agisse des remboursements d'impôt ou de la Prestation fiscale pour enfants du Canada ou des pensions de vieillesse ou du bien-être - il est absolument essentiel que les gens aient facilement accès aux services bancaires. Nous pensons que l'encaissement d'un chèque du gouvernement est un droit, et non un privilège.

La publication d'un rapport du groupe défenseur des droits des consommateurs, Option consommateurs, en juin 1998 faisant état de fermetures de banques dans les quartiers pauvres dans de nombreuses régions du Canada est venue accentuer nos préoccupations au sujet des services bancaires accessibles aux pauvres.

La promotion des intérêts des consommateurs signifie également un accès raisonnable à des conditions raisonnables à une vaste gamme de services financiers, un traitement juste pour tous les consommateurs et le droit de demander réparation d'un grief par l'intermédiaire d'un ombudsman ou d'une autre tierce partie indépendante.

Une deuxième question importante soulevée par le Groupe de travail est la contribution du secteur des services financiers à la croissance économique et à la création d'emplois. Le document de discussion signale en particulier les besoins des petites entreprises. Nous partageons cette préoccupation pour ce qui est des petites entreprises dans les quartiers pauvres et dans les régions rurales et isolées. Ces besoins sont-ils comblés adéquatement, comme le prétendent les banques et d'autres? Personne ne le sait vraiment, parce que nos établissements financiers n'ont fourni pratiquement aucune donnée qui nous permettraient de nous prononcer sur la question.

Il est absolument essentiel que l'on divulgue complètement, avec franchise et en détail, les pratiques du crédit pour que les Canadiennes et Canadiens jugent de la contribution des établissements financiers au développement économique.

La création d'emplois est un autre sujet de préoccupation qui s'est intensifié à l'annonce des projets de fusion dévoilés dans les premiers mois de 1998 par quatre des plus importants

établissements financiers au Canada. Toutes les analyses que nous avons consultées prédisent des pertes d'emplois importantes si les projets de fusion sont approuvés par le gouvernement fédéral. Il est difficile de comprendre comment des pertes d'emploi massives pourront promouvoir la croissance économique, particulièrement à une époque où le chômage se situe encore à des niveaux trop élevés.

Dans l'ensemble, le Groupe de travail, dans son document, prétend que bien des problèmes du secteur des services financiers peuvent être résolus grâce aux contraintes imposées par le marché. On y voit la concurrence et la divulgation comme «moyens de contrôle du comportement du marché» pouvant garantir la fourniture d'un bon service à bas prix. Cela peut être vrai dans certains secteurs du marché, mais ça ne l'est certainement pas dans les secteurs qui préoccupent le plus les pauvres. Il est ridicule de croire que les établissements financiers du Canada les plus importants et les plus riches vont se livrer une concurrence vigoureuse pour obtenir le droit de faire affaire avec les prestataires du bien-être. Il est tout aussi naïf de s'attendre à ce que la divulgation, à elle seule, puisse inciter les banques et les autres institutions financières à baisser leurs taux d'intérêts ou les frais de leurs services lorsque ceux-ci sont de toute évidence excessifs.

«Au Canada, comme dans d'autres pays dotés d'une économie moderne, c'est habituellement le gouvernement qui a pour tâche de garantir dans une certaine mesure la bonne réputation et la saine gestion des institutions financières, et de s'assurer qu'elles s'acquittent de leurs obligations», peut-on lire dans le document de discussion. «Dans notre société, il est convenu que la propriété d'une institution financière réglementée est un privilège, et non un droit».<sup>2</sup>

Le Conseil national du bien-être social ne saurait dire mieux. Nous croyons également qu'il est nécessaire que le gouvernement intervienne de temps à autre pour garantir que les établissements financiers canadiens respectent leurs obligations à l'égard des citoyens du Canada. Dans le cas des grandes banques, cela signifie la prestation de services raisonnables à tous dans toutes les régions du pays. Cela signifie également de répondre aux besoins des Canadiennes et Canadiens avant de rechercher de nouveaux défis à relever dans les marchés étrangers.

Le présent rapport porte principalement sur les services assurés par les banques à charte, qui comprennent les établissements financiers les plus importants du Canada et qui sont régies par le gouvernement fédéral. Cependant, un grand nombre des recommandations s'appliquent tout

aussi bien aux autres types d'établissements financiers, particulièrement les caisses populaires et les sociétés de fiducie. Un grand nombre de ces établissements sont régis par les gouvernements provinciaux et territoriaux.

L'annexe présente une étude de cas portant sur la banque Four Corners Community Savings à Vancouver. Il s'agit d'une version abrégée d'une étude commandée par le Conseil national du bien-être social et réalisée par le Social Planning and Research Council de la Colombie-Britannique. L'étude de cas rappelle les préoccupations soulevées dans l'anecdote dont nous faisons état au début de présent rapport, et montre combien il est difficile d'obliger les établissements financiers traditionnels à assurer un bon service dans toutes les régions du Canada.

Le sous-titre du rapport, Parler, ça ne coûte pas cher, peut amener certains lecteurs à penser que nous dénigrons les institutions financières du Canada. En fait, il a été choisit volontairement pour rappeler les nombreuses promesses faites au fil du temps par les banques et qui n'ont pas encore été tenues.

## **II. ACCÈS AUX SERVICES FINANCIERS**

Au fil des ans, les banques ont consacré beaucoup de temps et d'efforts à améliorer l'accès aux services bancaires courants pour les pauvres. Pour en discuter, les banquiers ont rencontré des représentants du Conseil national du bien-être social, de l'Organisation nationale anti-pauvreté et d'autres groupes de lutte contre la pauvreté. Les banques ont tenté de sensibiliser la communauté financière aussi bien que le public au problème de l'accès à leurs services. Elles se sont engagées publiquement à faire des efforts pour assurer un traitement équitable et courtois à tous leurs clients, qu'ils soient importants ou non. Elles ont également assoupli leurs exigences en matière d'identification, lesquelles empêchent un accès facile aux services.

Malheureusement, il reste encore beaucoup à faire. Trop souvent, les succursales de quartier ne tiennent pas compte des lignes directrices adoptées par l'Association des banquiers canadiens et par les cadres supérieurs des banques affiliées. Quant aux gouvernements, leurs interventions ne sont pas toujours couronnées de succès. Certaines politiques gouvernementales ont réussi à améliorer l'accès aux services alors que d'autres ont eu l'effet contraire.

Le Conseil national du bien-être social estime que l'accès à des services bancaires de base est un droit, et non un privilège. Pratiquement tous les Canadiennes et Canadiens reçoivent des chèques du gouvernement à l'occasion. Cela n'a pas de sens que des gens obtiennent des chèques s'ils ne peuvent pas les encaisser par des moyens simples. C'est là qu'interviennent les banques et autres établissements financiers.

De prime abord, l'accès aux services financiers est difficile parce que trop de gens à faible revenu n'ont pas de compte dans une banque, une société de fiducie ou une caisse populaire. Les données les plus sûres concernant les services bancaires et les pauvres proviennent d'un sondage national réalisé par le Groupe de recherche Environics Ltée en juillet 1995 pour le compte de l'Association coopérative d'économie familiale (ACEF) de Montréal, groupe qui s'appelle maintenant Option consommateurs. Le sondage a révélé que près de huit pour cent des adultes vivant dans un ménage dont le revenu est de 25 000 \$ ou moins par année n'avaient pas de compte bancaire. Cela représenterait alors près de 300 000 personnes.<sup>3</sup>

L'accès aux services est moins difficile au Québec en général et dans les collectivités rurales de cette province en particulier, le mouvement coopératif y étant très répandu. De plus, le Québec interdit aux commerces d'imposer des frais d'encaissement pour les chèques émis par le gouvernement provincial. Cela limite le nombre des bureaux d'encaissement de chèques et incite davantage de clients à s'adresser aux banques et aux caisses populaires.

Le sondage Environics a montré que 2,5 p. cent des adultes du Québec disposant d'un revenu de moins de 25 000 \$ n'avaient pas de compte bancaire. Dans le reste du Canada, cette proportion s'élève à 10,4 p. cent.

Pour les gens sans compte bancaire, encaisser un chèque peut être un vrai tracas. La plus importante question à régler dépend probablement des pièces d'identité qu'il faut présenter pour encaisser un chèque ou ouvrir un compte. Un sondage de 1993 auprès des habitants du secteur Centre-Est de Vancouver montre que le manque de pièces d'identité est la principale raison pour laquelle les gens n'ont pas de compte bancaire.<sup>4</sup>

Un grand progrès accompli au cours des dernières années a été l'entente intervenue entre les banques et le gouvernement fédéral le 14 février 1997 aux termes de laquelle l'Association des banquiers canadiens et les banques affiliées se limiteraient à n'exiger désormais que deux, et non plus trois, pièces d'identité des clients souhaitant ouvrir un compte bancaire ou encaisser un chèque. Les cartes d'identité avec photo ne sont donc plus maintenant obligatoires bien que les banques continuent de les préférer.

Voici les pièces d'identité que les banques considèrent comme normalement acceptables :<sup>5</sup>

- référence personnelle d'un client connu ou d'un employé de la banque;
- carte d'assurance sociale du gouvernement fédéral;
- carte d'assurance-santé provinciale ou territoriale lorsqu'elle est permise par la loi;
- permis de conduire valide délivré au Canada;

- carte d'identité d'un employeur «reconnu» avec photographie ou laissez-passer;
- carte de crédit d'un établissement financier «reconnu et digne de confiance»;
- carte de guichet automatique ou bancaire;
- carte de citoyenneté canadienne;
- certificat de statut d'Indien;
- carte fédérale de Sécurité de la vieillesse; et
- passeport, de préférence canadien.

Cette liste paraît raisonnable à première vue, mais le fait demeure que certains pauvres ont encore du mal à se faire délivrer deux des pièces d'identité requises.

On ne possède pas de statistiques fiables en ce qui concerne les pièces d'identité que les pauvres au Canada produisent normalement. Un sondage réalisé au Québec en 1993 par l'Institut de sondage CROP révèle que 98 p. cent des répondants ayant un revenu inférieur à 20 000 \$ par an possédaient une carte d'assurance-maladie provinciale et 98 p. cent une carte d'assurance sociale fédérale. Seuls 68 p. cent avaient un permis de conduire, 44 p. cent une carte de crédit et 27 p. cent un passeport.<sup>6</sup>

L'Île-du-Prince-Édouard, l'Ontario et le Manitoba ont adopté une loi interdisant aux établissements financiers d'accepter les cartes d'assurance-maladie comme pièces d'identité. La loi du Québec stipule que les banques ne peuvent exiger de cartes d'assurance-maladie ou de permis de conduire pour fins d'identité bien que les clients aient latitude de les présenter s'ils le veulent.

Plusieurs pièces d'identité qui figurent sur la liste des banques sont des pièces auxquelles de nombreux pauvres n'ont pas accès en raison de leur situation économique, comme une carte d'identité d'une autre banque, une carte de crédit ou un permis de conduire. Les banques n'exigent

pas qu'une personne ait un emploi pour ouvrir un compte ou encaisser un chèque, mais un chômeur ne peut évidemment pas avoir de carte d'identité valide d'un employeur.

Il est également invraisemblable que les quatre dernières pièces d'identité de la liste soient aux mains des pauvres, à moins qu'il ne s'agisse d'immigrés, d'Indiens inscrits, de personnes âgées ou de personnes ayant voyagé à l'étranger avant de sombrer dans la pauvreté.

Le plus gros problème que pose la liste, cependant, est que l'Association des banquiers canadiens et ses membres ne réussissent pas à l'imposer à leurs succursales d'une extrémité à l'autre du pays. Aussi incroyable que cela paraisse, les lignes directrices par les sièges sociaux ne sont tout simplement pas suivies par toutes les banques de quartier.

Il est difficile de croire que les succursales puissent ignorer des lignes directrices à l'intention de leurs employés émanant de leurs sièges sociaux, qu'elles pratiquent un barème de services différent du barème général ou encore qu'elles fixent leurs propres taux d'intérêt. Pourtant, l'Association des banquiers canadiens répète à qui veut l'entendre qu'elle a du mal à faire mettre en pratique dans toutes les succursales des lignes directrices uniformes sur les pièces d'identité.

Des sondages successifs ont fait ressortir le peu de cas que font la plupart des succursales des lignes directrices sur les pièces d'identité adoptées par le siège social. La majorité des sondages sont sans équivoque : le non-respect des lignes directrices est la règle plutôt que l'exception.

L'un des sondages les plus connus a été réalisé en février 1996 par l'ACEF. L'Association avait engagé deux enquêteurs pour procéder à un sondage téléphonique auprès de 22 banques et coopératives de crédit dans des quartiers pauvres de Toronto et auprès de 22 établissements bancaires de Vancouver. Les enquêteurs se sont fait passer l'un comme prestataire de bien-être social désireux d'encaisser un chèque et l'autre comme travailleur gagnant 210 \$ par semaine et voulant encaisser un chèque de remboursement de TPS fédérale.<sup>7</sup>

Le but principal du sondage était de voir si une personne à faible revenu pouvait encaisser un chèque du gouvernement ou ouvrir un compte avec le genre de pièces d'identité exigées à

l'époque par les grandes banques. Les enquêteurs disaient avoir une carte d'assurance-maladie, une carte d'assurance sociale, un certificat de naissance et une facture d'électricité portant leur nom et leur adresse comme preuve de lieu de domicile.

Les enquêteurs ont appelé des succursales des mêmes banques à Toronto et à Vancouver : la Banque Royale du Canada, la Banque de Montréal, la Banque Canadienne Impériale de Commerce, la Banque de Nouvelle-Écosse et la Banque Toronto-Dominion. Ils ont également appelé deux succursales de la Metro Credit Union de Toronto et de la Fishermen's Credit Union de Vancouver, ainsi qu'une succursale de la Vancouver City Savings Credit Union.

Les 44 établissements de Toronto et de Vancouver appelés par le travailleur à faible revenu ont tous répondu qu'ils n'encaissaient pas de chèques de remboursement de TPS si le porteur n'avait pas de compte. Seuls deux établissements, deux banques de Toronto, ont dit qu'ils ouvriraient un compte-chèques au demandeur en acceptant les pièces d'identité mentionnées.

Les résultats pour le prestataire d'aide sociale ne valaient guère mieux. Seuls trois des 44 établissements sondés consentaient à encaisser un chèque de bien-être social, mais refusaient d'ouvrir un compte-chèques. Il s'agissait de trois succursales de la Banque de Montréal à Toronto, celle-là même qui établit les chèques de bien-être social pour le gouvernement régional de Toronto. Seuls deux des 44 établissements, une autre succursale de la Banque de Montréal à Toronto et une de la Metro Credit Union consentaient à ouvrir un compte pour le prestataire. Aucun des établissements de Vancouver ne voulait encaisser de chèques de bien-être social ni ouvrir de compte.

Les enquêteurs ont également demandé s'il leur serait possible d'encaisser un chèque ou d'ouvrir un compte s'ils présentaient des pièces d'identité supplémentaires. Dans bien des cas, on leur a répondu que le permis de conduire ou le passeport était les pièces d'identité privilégiées.

D'autres sondages ont fait état de problèmes d'accès dans d'autres régions du pays. Un sondage mené par l'ACEF en 1993 auprès de plus de 200 établissements à Montréal a montré que 36 p. cent seulement des banques acceptaient d'ouvrir un compte aux prestataires d'aide sociale, alors que 84 p. cent acceptaient de le faire pour un travailleur à faible revenu. Les caisses

populaires affiliées au Mouvement Desjardins étaient beaucoup plus enclines à ouvrir des comptes aux pauvres.<sup>8</sup>

Plusieurs mois après l'annonce de l'entente de février 1997 visant à améliorer l'accès aux services bancaires, la Coalition canadienne pour le réinvestissement communautaire a accusé les banques de ne pas appliquer leurs propres lignes directrices. Une vérification de sondage par Southam News Service auprès de deux succursales bancaires est venue confirmer les conclusions de la Coalition.

«On ne peut faire confiance aux établissements financiers pour régler les problèmes d'accès des pauvres aux services bancaires», a dit le président de la Coalition.<sup>9</sup>

Un porte-parole de l'Association des banquiers canadiens a répondu ceci : «Nous avons 207 000 employés à qui nous devons communiquer cette information; nous tâchons de le faire, mais nous n'y sommes pas encore parvenus.»<sup>10</sup>

Pour assurer la bonne marche de leurs affaires, on peut comprendre que les banques exigent de solides pièces d'identité, mais dans les faits, elles sont déjà bien mieux protégées contre les pertes dues aux chèques sans provision que d'autres commerces.

La principale protection émane d'un programme d'indemnisation de l'Association canadienne des paiements que l'on appelle la règle G-8. Selon cette règle, le gouvernement fédéral verse une indemnisation maximale de 1 500 \$ par chèque à tout établissement financier qui encaisse un chèque du gouvernement fédéral qui s'avère frauduleux. Il suffit à la banque de demander de solides pièces d'identité avant d'encaisser le chèque et d'essayer de se faire rembourser avant de demander l'indemnisation.<sup>11</sup>

En théorie, le programme protège la banque d'une grande partie des risques que présentent les opérations financières courantes. La plupart des chèques mensuels d'assurance-emploi, de Sécurité de la vieillesse, du Régime de pensions du Canada ou de prestations fédérales aux enfants sont bien en deçà de la limite de 1 500 \$. Dans la mesure où une personne a des pièces d'identité raisonnables, la banque ne devrait pas hésiter à encaisser un chèque ou à ouvrir un compte.

Le Mouvement Desjardins à Québec dispose d'un régime d'assurance couvrant les pertes relatives à des chèques émis par le gouvernement provincial, et le gouvernement de la Colombie-Britannique dispose d'un régime couvrant les pertes des établissements financiers relatives aux chèques de bien-être.

En fait, l'accès des pauvres aux services financiers ne devrait pas être un problème difficile à régler. Ce qu'il faut avant tout, c'est que les banques et les autres établissements financiers prennent leurs engagements au sérieux. Les gouvernements pourraient simplifier la situation en réalisant plus vite leurs projets d'assortir de photos les cartes d'assurance-maladie provinciale ou territoriale et en éliminant les restrictions juridiques quant à l'utilisation de ces cartes comme pièces d'identité.

Malgré les efforts de l'Association des banquiers canadiens et de ses membres, trop de directeurs et d'employés de succursales locales ne respectent ni la lettre ni l'esprit des lignes directrices du siège social sur le type de pièces d'identité nécessaires pour ouvrir un compte bancaire ou encaisser un chèque.

L'Association prends des démarches plus rigoureuses afin que les succursales rebelles respectent les politiques énoncées dans les encarts incluent avec les chèques du gouvernement fédéral de l'été et l'automne 1998 en ce qui a trait à l'ouverture de comptes et l'encaissement de chèques. Les bénéficiaires sont encouragés d'utiliser ces encarts lorsqu'un membre du personnel de la banque semblerait ne pas connaître les lignes directrices du siège social. Ces encarts sont émis sous l'autorité du Ministre des Finances du Canada et inclut un numéro sans frais pour ceux qui désirent porter plainte.

La Banque Royale du Canada a tenté d'atténuer le problème en plaçant sur les comptoirs de ses succursales de petites annonces imprimées. Celles-ci résument clairement et succinctement le type de pièces d'identité nécessaires pour ouvrir un compte. C'est certainement un progrès. Cependant, il vaudrait encore mieux que tous les établissements financiers aient un panneau d'affichage en évidence à l'intention des consommateurs dans chaque succursale sur lequel on donnerait des précisions sur les pièces d'identité nécessaires et sur d'autres questions comme les frais de service, les taux d'intérêt sur les dépôts et les emprunts et les mécanismes de règlement des plaintes.

Quant à l'utilisation possible de cartes d'identité délivrées par le gouvernement pour faciliter aux pauvres et aux autres l'accès aux services financiers, les opinions sont partagées. L'Association des banquiers canadiens est probablement le plus important promoteur de l'idée que les gouvernements délivrent de nouveaux types de cartes d'identité avec photo qui offriraient à leurs banques une plus grande protection. Vraisemblablement, il s'agirait d'une carte d'identité avec photo délivrée par les gouvernements provinciaux et territoriaux pour identifier les prestataires actuels d'aide sociale.

Le Conseil national du bien-être social ne voit pas pourquoi les gouvernements encombreraient les gens avec une autre forme d'identification personnelle, et a de très sérieuses réserves quant à l'idée d'une pièce d'identité qui singulariserait les prestataires de programmes sociaux pour en faire une catégorie «particulière» de personnes.

Dans les faits, certains gouvernements ont déjà adopté les cartes d'identité avec photo pour les personnes admissibles aux services médicaux et hospitaliers dans le cadre du régime public d'assurance-santé alors que d'autres sont en train de le faire. Si les cartes d'identité avec photographie aux fins du régime d'assurance-maladie sont sur le point de devenir universelles, pourquoi les gouvernements devraient-ils établir encore un autre type de carte d'identité avec photo?

Le sondage CROP de 1993 au Québec montre que 98 p. cent des pauvres avaient une carte d'assurance-maladie; ils ont donc déjà une pièce d'identité acceptable et fiable pour les services médicaux et hospitaliers assurés. Il serait certainement fort utile que les fonctionnaires provinciaux étudient la situation des deux pour cent qui restent. S'ils sont admissibles à l'assurance-maladie sans être couverts, il faudrait y remédier au plus tôt. S'ils ne sont pas admissibles à l'assurance-maladie, il faudrait savoir pourquoi et s'il existe d'autres moyens évidents d'identifier ces personnes. Par exemple, il se pourrait que certains, qui n'ont pas de carte d'assurance-maladie, ne résident que temporairement dans la province et qu'ils possèdent des documents délivrés par une autre province qui seraient acceptables pour les banques.

Quoi qu'il en soit, le Conseil national du bien-être social est d'avis que les gouvernements provinciaux devraient cesser d'être si pointilleux à propos de l'utilisation des cartes d'assurance-maladie. Nous appuyons les efforts des gouvernements pour préserver le caractère confidentiel des

dossiers médicaux, mais nous ne voyons pas comment il serait porté atteinte à la vie privée si une personne se bornait à montrer une carte d'assurance-maladie à un employé de banque pour s'identifier.

Le gouvernement fédéral pourrait faciliter les choses pour les pauvres en assouplissant ses règlements sur le «blanchiment» d'argent provenant d'activités illégales. L'Association des banquiers canadiens prétend que le problème des solides cartes d'identité découle en partie des règlements fédéraux du Programme d'identification des personnes profitant des produits de la criminalité.

L'idée d'une armée de pauvres recrutés par le crime organisé pour blanchir les produits de la vente de stupéfiants, des prêts usuriers et de la prostitution nous paraît bizarre, sinon tout à fait insensé. En fait, si beaucoup de pauvres doivent avoir accès aux services bancaires, c'est parce qu'ils doivent encaisser des chèques gouvernementaux. Nous ne comprenons tout simplement pas comment un chèque, réel ou frauduleux, provenant du gouvernement, pourrait être utilisé par un tiers pour tenter de blanchir de l'argent. Par contre, si les règlements sont indûment gênants, ils devraient être assouplis.

Recommandations :

1. Les banques et autres établissements financiers devraient arrêter de trouver des prétextes et prendre des mesures immédiates pour garantir que les lignes directrices du siège social sur l'accès aux services bancaires sont respectées dans toutes les succursales. Les établissements financiers ne devraient tolérer aucune dérogation à ces lignes directrices pour que ce qui est du type de pièce d'identité nécessaire à l'ouverture d'un compte ou à l'encaissement d'un chèque.
2. Les gouvernements fédéral et provinciaux devraient effectuer des vérifications périodiques sur place pour garantir que les établissements financiers respectent leurs engagements consistant à établir des exigences raisonnables en matière d'identification à l'égard des personnes désirant ouvrir un compte ou encaisser un chèque.

3. Tous les établissements financiers devraient avoir dans toutes leurs succursales un panneau d'affichage en évidence sur lequel seraient expliquées leurs lignes directrices concernant les pièces d'identité, les frais de service, les taux d'intérêt sur les dépôts et les emprunts, les mécanismes de règlement des plaintes et toute autre question d'intérêt pour les consommateurs. Tous les renseignements figurant sur les tableaux d'affichage devraient être rédigés dans une langue compréhensible et simple.
4. Les gouvernements provinciaux et territoriaux devraient accepter l'utilisation de la carte d'assurance-maladie comme moyen d'établir l'identité d'une personne à l'extérieur du domaine de la santé.
5. Le gouvernement fédéral devrait réviser ses règlements sur le blanchiment d'argent pour s'assurer qu'ils n'entravent pas le droit d'accès aux services bancaires des Canadiennes et Canadiens ordinaires.

### **III. SERVICES RAISONNABLES, TRAITEMENT RAISONNABLE**

Faciliter l'ouverture d'un compte dans une banque ou un autre établissement financier constitue une première étape importante pour aider les pauvres à obtenir un accès raisonnable aux services bancaires, mais ce n'est pas là le seul obstacle à surmonter. Tous les clients, riches ou pauvres, ont besoin d'avoir facilement accès aux services financiers au moment et à l'endroit qui leur conviennent, et ceci devient de plus en plus difficile pour les personnes pauvres quand les banques et les autres établissements financiers se retirent des quartiers pauvres. Par accès raisonnable, on entend le fait de pouvoir satisfaire à ses besoins bancaires à un coût raisonnable. Cela signifie qu'on ne devrait pas être obligé de conserver un solde minimum important dans son compte et que les chèques ne soient pas «gelés» ou retenus pendant des jours. Tous les clients méritent un accueil digne, courtois et respectueux de la part des employés des établissements financiers. Et tous les consommateurs ont besoin d'un protecteur du consommateur auquel s'adresser lorsqu'ils ont des plaintes à formuler sur la façon dont fonctionnent leurs établissements financiers.

Une étude publiée en juin 1998 par Option consommateurs a signalé que les banques ont fermé des succursales dans des quartiers pauvres de grandes villes et dans de petites communautés rurales au cours des 20 dernières années ou à peu près. Parallèlement, de nombreuses succursales ont été ouvertes dans de nouvelles communautés de banlieue. L'étude comportait une analyse détaillée des fermetures et des ouvertures dans quatre régions du Canada:<sup>12</sup>

- Les quartiers du centre-ville, du centre et du sud-ouest de Montréal ont perdu quelques 150 succursales entre 1977 et 1997.
- À Calgary, il y a eu un véritable exode de banques du centre-ville vers les banlieues.
- Dans l'Est de l'Ontario pendant les derniers 20 ans, des succursales ont fermés dans les plus petites communautés, y compris les communautés rurales. Certaines de ces communautés ne disposaient déjà que d'un seul établissement financier.

- À l'île du Cap-Breton et dans les comtés environnants de la Nouvelle-Écosse, le changement le plus dramatique durant ces dernières années était une baisse importante du nombre de caisses populaires passant de 41 en 1987 à 28 en 1997.

«Il vaut mieux être banlieusard si on veut disposer près de chez soi d'un éventail d'agences d'institutions financières qui permette de faire jouer la concurrence», lit-on dans le rapport. L'étude conclut que «les consommateurs qui habitent les quartiers vieillissants des grandes villes ou dans des régions rurales ne jouissent pas d'un choix aussi varié et doivent souvent se déplacer de plus en plus loin s'ils veulent passer au comptoir de leur institution.»

La facilité d'accès aux services bancaires suppose également des heures d'ouverture raisonnables et l'installation de guichets automatiques bancaires dans des emplacements raisonnables. L'ouverture des banques le soir et le samedi était dans le passé chose rare au Canada, mais c'est aujourd'hui assez courant dans les régions urbaines. Il reste encore à faire pour assurer des services raisonnables dans les régions rurales ou éloignées et dans les quartiers pauvres des grandes villes. Entre autres choses, il faut qu'il y ait suffisamment de personnel lors des périodes occupées du mois où sont émis les chèques de pension ou de bien-être. Un groupe de travail du quartier Côte-des-Neiges de Montréal a observé il y a quelques années que certaines banques étaient pleines à craquer alors que d'autres étaient pratiquement désertes le jour du mois où les chèques de bien-être étaient encaissés. Dans l'une de ces succursales les moins achalandées, une personne qui voulait ouvrir un compte devait prendre un rendez-vous, démarche qui manifestement incitait de nombreux clients éventuels à s'adresser ailleurs.<sup>13</sup>

La solution repose peut-être en partie sur la multiplication des guichets automatiques bancaires au Canada, tant ceux qui sont situés dans les établissements financiers que ceux que l'on trouve de plus en plus souvent dans les supermarchés, les stations-service et les dépanneurs. Les guichets bancaires automatiques pourraient s'avérer une solution de rechange raisonnable dans les régions du Canada qui n'ont simplement pas une population suffisamment nombreuses pour avoir des succursales de banque à chaque coin de rue. Le Canada joue déjà un rôle de chef de file au regard des services bancaires automatisés, et l'Association des banquiers canadiens estime que de 17,5 millions des 21 millions d'adultes au Canada ont des cartes d'accès à un guichet automatique.<sup>14</sup>

L'accès aux services bancaires serait grandement amélioré si on recourait davantage au dépôt direct pour les chèques gouvernementaux ou les chèques de paie. Le dépôt direct oblige d'abord les gens à avoir un compte bancaire, ce qui leur donne immédiatement accès à leur argent dès qu'il est déposé dans le compte. Les gens qui ont une carte de guichet peuvent retirer de l'argent après les heures de service ou durant le week-end en se rendant simplement à la machine la plus proche. Les gens n'ont pas besoin de faire la queue au guichet pour attendre leur tour. Les services bancaires automatisés pourraient revêtir une valeur particulière dans les quartiers où le vol à main armée et le vol de sacs à main préoccupent les riverains. Les gens qui ont facilement accès aux services grâce au guichet automatique seraient moins souvent susceptibles d'avoir sur eux d'importantes sommes d'argent les jours où les chèques du gouvernement sont émis.

Le Conseil national du bien-être social ne croit pas que les gens devraient être forcés d'accepter le dépôt direct pour les chèques ni obligés de recourir aux guichets automatiques pour leurs opérations bancaires courantes. Toutefois, nous croyons que la plupart des gens se rendraient compte qu'ils ont tout intérêt à utiliser le service bancaire automatisé. À tout le moins, cela leur garantirait un accès à des services bancaires et à leurs fonds le plus vite possible.

De nombreux programmes gouvernementaux encouragent maintenant l'utilisation du dépôt direct. Une majorité de personnes âgées reçoivent leurs prestations de Sécurité de la vieillesse et du Régime de pensions du Canada par dépôt direct. Il en va de même des chèques de paie du gouvernement fédéral et des chèques de bien-être social dans certaines provinces.<sup>15</sup> Le sondage de 1993 dans le quartier Centre-Est de Vancouver montre que 72 p. cent des répondants - la plupart des gens pauvres comptant sur les programmes de sécurité du revenu du gouvernement - ont dit qu'ils utiliseraient le dépôt direct s'il leur était proposé.<sup>16</sup>

Parallèlement, nous comprenons que certaines personnes craignent d'adopter la nouvelle technologie du monde bancaire. Pour apaiser ces craintes, les banques à charte et les autres établissements financiers offrent déjà des séances d'information dans les collectivités et, de temps en temps, des guichets automatiques factices dans des succursales pour aider les gens à se familiariser avec les services bancaires automatisés.

Recommandations :

6. Pour assurer un service raisonnable dans toutes les régions du Canada, le gouvernement fédéral devrait imposer un moratoire sur la fermeture des succursales par les banques et les autres établissements financiers qui en relèvent. Le moratoire serait levé dans des cas particuliers seulement quand le gouvernement fédéral serait convaincu qu'il y a d'autres établissements financiers pour fournir des services suffisants dans la région.
7. Les établissements financiers devraient prévoir du personnel supplémentaire et prolonger les heures de service pour répondre aux besoins en services supplémentaires les jours où des chèques du gouvernement sont émis.
8. Les gouvernements et les établissements financiers devraient promouvoir l'utilisation des dépôts directs pour les chèques gouvernementaux à titre de service aux Canadiennes et Canadiens, mais ne devraient pas être obligatoires.

Les fermetures de succursales et la médiocrité du service ne constituent que deux des plaintes que les gens formulent au sujet de l'accès aux établissements financiers. Une autre plainte fréquente tient à la variété des droits et des frais de gestion de comptes imposés aux personnes qui ne font pas partie de la catégorie des clients «privilégiés».

De nombreux établissements ont des types de comptes spéciaux pour les personnes âgées ou les étudiants où ces clients peuvent effectuer diverses opérations à un coût mensuel minime ou gratuitement. L'Association des banquiers canadiens estime qu'entre 45 et 60 p. cent des clients bancaires obtiennent les services gratuits.<sup>17</sup> Quant aux gens qui ne se retrouvent pas dans l'une de ces catégories spéciales, ils doivent s'attendre à payer des frais élevés pour les mêmes services.

Seules les personnes qui travaillent dans les établissements financiers savent ce qu'il en coûte vraiment pour encaisser un chèque ou payer une facture de services publics au guichet, ou pour utiliser le guichet automatique bancaire pour effectuer un dépôt ou un retrait courant. Les banques et les autres établissements financiers regroupent habituellement leurs services et imposent aux clients des frais mensuels fixes pour chaque forfait de services. Les clients qui ne se méfient

pas peuvent se trouver à payer des frais plus élevés dans une banque que dans un bureau d'encaissement de chèques s'ils acceptent un forfait de services très coûteux et s'ils ne font jamais que quelques opérations courantes par mois.

S'agissant de la plupart des forfaits de services offerts par les banques, la confusion semble régner. Le site Internet de la Banque Royale, par exemple, décrit 12 forfaits différents à des tarifs allant de la gratuité pour les personnes âgées de 60 ans et plus à 25 \$ par mois pour le service VIP. Nombre des principaux services offerts dans ces deux forfaits sont identiques, bien que, naturellement, le jeu à 25 \$ offre des services supplémentaires.

Il est difficile d'imaginer comment le consommateur moyen peut faire un choix éclairé parmi les banques, et plus encore parmi les divers forfaits de services, sans devoir effectuer une recherche exhaustive. Quiconque dispose d'un ordinateur et a accès à Internet peut entreprendre sa recherche sur les sites Web des différents établissements financiers, mais il devra probablement téléphoner à l'établissement ou s'y rendre pour obtenir les renseignements pertinents. Par exemple, le site Web de la Banque Royale ne précise pas si les différents forfaits de services exigent que le client conserve un solde mensuel minimum dans son compte. Un solde minimum mensuel de 1 000 \$ qui ne produit aucun intérêt équivaut à payer 30 \$ par an de frais de service si le taux d'intérêt en vigueur est de trois pour cent.

Le Conseil national du bien-être social croit que les clients des banques et des autres établissements financiers devraient être en mesure d'ouvrir des comptes simples à un coût mensuel modeste pour répondre à leurs besoins financiers courants. Des comptes simples devraient être offerts à tous les clients, et pas uniquement aux clients à faible revenu, aux personnes âgées, aux étudiants ou aux prestataires de programmes gouvernementaux. Les gens qui ont des besoins bancaires plus complexes choisiront de toute évidence des forfaits de services offrant plus d'options, mais les frais à payer devraient toujours refléter le coût véritable des services offerts.

Quel genre de services devrait être inclus dans un forfait de services courants? On ne possède pas de renseignements probants sur le type de services les plus utiles pour les personnes à faible revenu, mais il semble raisonnable de supposer que beaucoup de gens aimeraient pouvoir faire un nombre limité de dépôts et de retraits mensuels et avoir un moyen de payer les frais de logement, les factures de services publics et les dépenses quotidiennes.

Le sondage effectué dans le quartier Centre-Est de Vancouver en 1993 dans le cadre du processus qui a amené le gouvernement de la Colombie-Britannique à créer la banque Four Corners Community Savings offre un exemple des services qui pourraient être offerts à une collectivité où les pauvres sont majoritaires. On a demandé à la collectivité quel genre de produits et de services une nouvelle banque pourrait leur offrir. La liste qui suit renferme les services les plus importants, en commençant par celui qui a été mentionné le plus souvent étant le plus important.<sup>18</sup>

- ouverture six jours par semaine;
- service de remboursement d'impôt;
- compte d'épargne à intérêt quotidien;
- guichet bancaire automatique;
- service de déclaration de revenu;
- compte-chèques;
- conseils financiers;
- prêts personnels;
- paiement des factures de services publics;
- prélèvements mensuels automatiques; et
- conseils en matière d'endettement.

Fait intéressant à signaler : le service le plus souvent demandé est l'ouverture de la banque six jours par semaine au lieu de cinq. Des services de déclarations de revenu et de remboursement

d'impôts, qui ne sont pas couramment offerts par les banques, les sociétés de fiducie ou les coopératives de crédit, figurent aussi en tête de liste.

Les services financiers courants considérés comme importants n'étaient pas compliqués. À l'instar de plusieurs Canadiennes et Canadiens, les répondants au sondage demandaient un endroit où encaisser un chèque, déposer leurs économies, payer leurs factures ou obtenir quelques services financiers spécialisés.

Afin d'avoir une idée du coût des services qui pourraient être utiles, le Conseil national du bien-être social a consulté le calculateur des frais de services financiers sur le site Web d'Industrie Canada et établi le prix de deux types de forfaits de services simples dans 11 établissements différents. La liste comprenait sept banques, deux sociétés de fiducie et deux caisses populaires. Nous avons spécifié qu'il n'y aurait de solde mensuel minimum dans aucun des comptes.<sup>19</sup> Le barème des frais mensuels pour chacun des deux types de forfaits de services figure au tableau 1.

Le premier forfait pour lequel nous avons établi un prix, qui figure dans la colonne intitulée «16 services au guichet», était un jeu délibérément axé sur les opérations personnelles au guichet. Le forfait consistait en un dépôt en personne de quatre chèques de paie, quatre retraits en personne, quatre paiements de factures en personne et quatre chèques déposés plus tard par le titulaire et autorisés grâce au système de compensation des chèques.

Les frais de service pour le forfait de 16 services allaient d'un minimum de 7,05 \$ par mois en utilisant un compte-chèques régulier à la Metro Credit Union de Toronto à un maximum de 25 \$ par mois pour ce que l'on appelle le forfait de services complets dans plusieurs banques à charte. De toute évidence, les forfaits plus coûteux offraient aux clients plusieurs services qui allaient bien au-delà de ceux d'un forfait simple. Par contre, il est intéressant de noter que l'option la moins dispendieuse coûtait quand même 7,05 \$ par mois. Cela semble être bien supérieur au coût réel pour effectuer les opérations précises dans notre forfait de services.

La colonne intitulée «16 services automatisés» indique le coût d'un forfait semblable ne nécessitant pas de service au guichet. Le forfait comprenait quatre dépôts directs de chèques de paie, quatre retraits à l'aide du guichet automatique bancaire de l'établissement, quatre paiements de factures au même endroit, et quatre paiements à l'aide de la carte de débit sur le réseau Interact.

<b>TABLEAU 1</b>		
<b>FRAIS MENSUELS DE SERVICES BANCAIRES AUX ÉTABLISSEMENTS FINANCIERS FIGURANT SUR LE SITE WEB D'INDUSTRIE CANADA, AVRIL 1998</b>		
Établissement	16 services au guichet	16 services automatisés
Banque de Montréal	13 \$ à 25 \$	4 \$ à 25 \$
Banque Canadienne Impériale de Commerce	10 \$ à 24,50 \$	3,40 \$ à 24,50 \$
Banque Laurentienne	10,95 \$ à 20,95 \$	5 \$ à 20,95 \$
Banque Nationale	8,75 \$ à 24,35 \$	4,20 \$ à 15 \$
Banque Royale du Canada	9,50 \$ à 25 \$	2,20 \$ à 25 \$
Banque de Nouvelle-Écosse	9,95 \$ à 17,70 \$	7,10 \$ à 14,50 \$
Banque Toronto-Dominion	12 \$ à 25 \$	3,40 \$ à 25 \$
Canada Trust	9,95 \$ à 24,95 \$	Aucun paiement de factures
Trust National	9,50 \$ à 20 \$	Aucun paiement de factures
Desjardins	11,95 \$ à 20,20 \$	5,20 \$ à 11,95 \$
Metro Credit Union	7,05 \$ à 7,83 \$	5 \$ à 5,91 \$

Les frais pour les forfaits les moins coûteux étaient remarquablement plus bas que ceux exigés pour des services comparables au guichet dans les mêmes établissements. Le coût des 16 services automatisés à la Banque Royale du Canada, par exemple, n'était que de 2,20 \$ par mois avec un compte Signature Plus. Les mêmes services offerts au guichet coûtaient 9,50 \$ par mois ou plus.

Les calculs n'ont pas été faits pour les deux sociétés de fiducie figurant au tableau 1 parce qu'elles n'offraient pas de service de paiement de factures à leur guichet automatique.

D'après les renseignements contenus au tableau 1, quel serait un prix raisonnable pour un compte simple? Notre recommandation serait des frais de deux dollars par mois pour 16 opérations de base, que celles-ci soient effectuées au guichet automatique ou en personne. Nous croyons que le client ne devrait jamais avoir à payer de frais pour déposer un chèque, que ce soit par dépôt direct ou en personne, et on ne devrait jamais payer de frais pour retirer de l'argent. Les frais mensuels de deux dollars que nous proposons couvriraient probablement la totalité, voire la majorité des coûts des quatre chèques ou des débits Interact et des quatre paiements de factures à un guichet automatique ou au guichet.

Comme les opérations automatisées sont moins coûteuses que les services personnels, des frais mensuels de deux dollars constitueraient pour les établissements financiers un bon incitatif à promouvoir les avantages des services bancaires automatisés parmi leurs clients.

Recommandation :

9. Les banques et les autres établissements financiers devraient offrir des comptes simples avec un minimum de 16 opérations bancaires de base moyennant des frais mensuels de deux dollars. Les opérations de base comprendraient les dépôts, les retraits, le paiement de factures et les chèques ou débits électroniques. Le titulaire ne devrait pas être tenu d'y conserver un solde mensuel minimum.

Des frais de service excessifs ne constituent que l'un des problèmes des gens à faible revenu qui se présentent à la banque. Un autre problème courant est la durée excessive de «gel» ou de retenue des chèques déposés avant qu'ils ne soient autorisés par le service de compensation de l'Association canadienne des paiements et payés par l'établissement émetteur.

Les établissements financiers retiennent les chèques lorsqu'ils craignent qu'ils ne soient pas honorés par l'établissement émetteur. Les retenues sont clairement justifiées dans certains cas, mais certainement pas la plupart du temps.

Le sondage sur les banques effectué par l'ACEF à Toronto et à Vancouver indique que plusieurs des établissements retiennent pendant longtemps les chèques de bien-être social et de remboursement de crédit de TPS, à supposer qu'ils aient été acceptés au préalable pour dépôt. Dans le cas des chèques de bien-être dont il est question dans le sondage, sept des établissements ont dit les retenir de six à dix jours, et deux établissements pendant plus de dix jours. L'ACEF a déclaré que le gel de tout chèque du gouvernement pendant plus de deux jours équivalait à refuser aux gens d'ouvrir un compte.<sup>20</sup>

Dans le cas des chèques émis par le gouvernement ou des chèques de paie d'un employeur local, il est difficile de trouver une justification à leur retenue, en supposant que la personne qui veut encaisser le chèque ait un compte ou le type de pièces d'identité prévu dans l'entente de 1997 entre les banques et le gouvernement fédéral. Le gouvernement du Canada, le gouvernement de la Colombie-Britannique et le Mouvement Desjardins au Québec ont tous conclu des ententes permettant d'indemniser les établissements lorsque certains types de chèques émis par le gouvernement s'avèrent frauduleux. Les chèques de paie, du moins ceux de grands employeurs locaux, devraient également être bien connus des établissements financiers.

S'agissant d'un chèque personnel important tiré sur un établissement d'une autre région du pays et endossé par un tiers, la banque pourrait effectivement le geler, par prudence, jusqu'à ce qu'il soit compensé par l'Association canadienne des paiements. De toute façon, un chèque ne devrait pas être retenu plus longtemps qu'il ne faut pour le compenser.

Les États-Unis ont adopté la «Expedited Funds Availability Act» en 1987 et des règles précises sur le gel et la retenue qui varient selon le type de chèque encaissé. Les fonds pour payer la plupart des chèques du gouvernement doivent être disponibles intégralement le premier jour ouvrable après la date du dépôt. La même règle s'applique aux chèques tirés de la même banque dans la même région, aux chèques de banque et aux chèques certifiés. Une retenue de quatre jours maximum est prévue pour un chèque d'une autre banque d'une région différente du pays.<sup>21</sup>

Au Canada, la compensation des chèques par l'entremise de l'Association canadienne des paiements est plus rapide que dans la plupart des autres pays. La plupart des chèques peuvent être compensés en un jour ouvrable lorsque les deux établissements financiers sont dans la même région. Le chiffre comparable aux États-Unis est de deux jours.<sup>22</sup>

Nous croyons que la Expedited Funds Availability Act pourrait servir de modèle utile au Canada faute de lignes directrices raisonnables dans tous les établissements financiers sur le gel et la retenue des chèques.

Recommandations :

10. Tous les établissements financiers devraient adopter des lignes directrices uniformes pour empêcher le gel ou la retenue déraisonnable des chèques. Faute de telles lignes directrices, la loi devrait préciser les modalités à suivre.
11. Aucun établissement financier ne devrait geler ou retenir un chèque du gouvernement lorsque le client est en mesure de fournir de solides pièces d'identité.

Les établissements financiers doivent également servir tous leurs clients, indépendamment de leur portefeuille, avec équité, courtoisie et respect. Notre témoignage vécu des services bancaires dans le quartier Centre-Est de Vancouver montre que certaines banques ne croient tout simplement pas à un service adéquat pour leurs clientèles.

L'Association des banquiers canadiens, cela est tout à son honneur, a fait des efforts particuliers pour améliorer la formation des employés des banques en général et pour les aider à comprendre les besoins particuliers des clients à faible revenu. Les banques membres de l'Association ont travaillé en collaboration avec des groupes communautaires dans certains quartiers pauvres comme Jane-Finch à Toronto et Côte-des-Neiges à Montréal.

Comprendre les besoins des consommateurs à faible revenu constitue l'un des thèmes d'un vidéo de 12 minutes intitulé «Making a Difference» produit par l'Association des banquiers

canadiens avec l'aide du groupe Option consommateurs et l'Organisation nationale anti-pauvreté. Le vidéo signale que des employés d'une succursale bancaire ayant participé à une formation sur la sensibilité au cours de laquelle on les obligeait à jouer le rôle de personnes présentant une demande de bien-être ont vraiment compris la situation.

Recommandations :

12. Les établissements financiers devraient faire de plus grands efforts pour former le personnel et l'amener à être poli et attentif aux besoins de leurs clients, y compris ceux à faible revenu et ceux qui ont des besoins particuliers.
13. Les établissements financiers devraient adopter des codes de déontologie qui prévoient des sanctions sévères pour les employés qui ne traitent pas les clients avec respect.

Pour terminer, mentionnons qu'il faut résoudre les problèmes soulevés par les personnes qui se disent insatisfaites du service qu'elles obtiennent des établissements financiers ou de certaines des politiques et des pratiques de ces établissements. Au début de l'année 1998, douze banques canadiennes avaient un «ombudsman» pour répondre aux plaintes des clients. Les banques sont aussi associées au bureau de l'Ombudsman bancaire canadien qui constitue une forme de «cour d'appel» pour régler les conflits qui n'ont pu l'être directement par la banque et son client.

Les membres de l'Association des banquiers canadiens affirment qu'il est logique que chaque banque ait un ombudsman afin de répondre rapidement à la plupart des plaintes de leurs clients sans se perdre dans les difficultés juridiques. Nous pensons aussi que cela est logique. La façon de résoudre les problèmes à des niveaux supérieurs, que ce soit par l'entremise d'un organisme bénévole parrainé par les banques ou par le truchement d'un organisme gouvernemental de réglementation qui n'a aucun lien avec les banques, pose un problème plus épineux.

L'entité connue sous le nom de Ombudsman bancaire canadien inc. est dirigée par un conseil d'administration constitué de cinq cadres supérieurs de banques canadiennes et de six administrateurs indépendants. Le conseil d'administration approuve les budgets de l'organisme,

et toutes les banques qui en sont membres doivent verser leur part du budget total. L'Ombudsman est engagé par le conseil et ne peut être congédié qu'avec l'approbation de tous les administrateurs indépendants.

L'Ombudsman du gouvernement fédéral a comparé ses fonctions et ses pouvoirs à ceux de ses homologues étrangers. Dans un rapport qu'il a soumis au Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadiens, il tire la conclusion que l'Ombudsman bancaire canadien dispose d'une structure qui se compare avantageusement à toutes les autres. Le conseil d'administration a plus de pouvoirs, l'Ombudsman n'est pas à la merci d'un congédiement injustifié et l'organisme couvre une plus grande gamme de services bancaires. L'Ombudsman ne peut pas prononcer de «sentences exécutoires» contre les banques, mais ce dernier affirme que les banques ont toujours accepté ses recommandations et semblent disposées à continuer de le faire.<sup>23</sup>

Le Conseil national du bien-être social considère que le nombre relativement peu élevé des plaintes qui sont traitées par le système actuel pose problème. Au cours du trimestre qui s'est terminé le 31 juillet 1997, les personnes qui agissent à titre d'ombudsman pour les banques ont reçu 999 plaintes relatives aux services aux particuliers et 186 plaintes relatives aux services aux petites entreprises. Comparativement, l'Ombudsman bancaire canadien inc. a reçu 17 plaintes de particuliers et sept de petites entreprises qui étaient assez sérieuses pour qu'une enquête soit ouverte. De ces enquêtes qui ont été closes au cours de ce trimestre, 42 p. cent des plaintes des particuliers et 72 p. cent des plaintes des petites entreprises n'ont pas été réglées à la satisfaction des deux parties.<sup>24</sup>

Quand on connaît l'ampleur du secteur de la finance, il semble évident que le mécontentement si souvent manifesté par les consommateurs se traduit rarement en plaintes officielles. Bon nombre des plaintes formelles sont fermées sans avoir réellement été réglées.

Un second problème que pose la situation actuelle réside dans le fait qu'il n'existe aucune disposition qui permette d'envisager des solutions qui font appel à des actions collectives. Une plainte d'un particulier vaut ce qu'elle vaut. Une banque peut accepter la recommandation de l'Ombudsman pour un cas en particulier et ne rien faire des plaintes similaires émanant d'autres clients jusqu'à ce qu'une autre plainte officielle soit portée. L'Ombudsman bancaire canadien inc. devrait plutôt tenter d'établir un lien entre les différentes plaintes qui lui sont soumises pour

ensuite exercer des pressions sur les banques, individuellement et collectivement, pour qu'elles modifient leur politique et répondent ainsi aux plaintes les plus généralisées.

Le fait que tous les établissements financiers n'ont pas d'ombudsman et qu'ils ne soutiennent pas tous le travail effectué par le bureau de l'Ombudsman bancaire canadien constitue un troisième problème. Cela met en lumière le fait que différents établissements financiers relèvent de la compétence de différentes instances gouvernementales.

Bien que cela soit difficile à certains égards, le Conseil national du bien-être social préférerait que les autorités fédérales, provinciales et territoriales créent un bureau du défenseur des consommateurs qui traiterait les plaintes relatives à tous les établissements financiers canadiens, de la plus grande banque à la plus petite caisse populaire. Le bureau du défenseur devrait être indépendant des établissements bancaires, mais il devrait être financé à l'aide d'un impôt prélevé à même le fonds de roulement de tous les établissements financiers. Ce bureau devrait avoir le pouvoir et les ressources nécessaires pour traiter les actions collectives. Les décisions rendues par le bureau devraient être exécutoires.

Recommandation:

14. Le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux devraient créer un bureau du défenseur des consommateurs indépendant, lequel traiterait les plaintes de particuliers, de petites et moyennes entreprises ainsi que les plaintes de groupes communautaires contre les établissements financiers au Canada.

#### **IV. OUVRIR LES ESPRITS, OUVRIR LE CRÉDIT**

Les plaintes au sujet de l'accès aux prêts et au crédit sont à peu près aussi vieilles que la Confédération elle-même. Presque toutes les générations ont eu des difficultés avec les établissements financiers. De ce fait, le paysage financier au Canada a considérablement changé au cours des dernières années, voire des dernières décennies.

Les lacunes alléguées des banques à charte ont typiquement été comblées par d'autres genres d'établissements financiers. Les coopératives de crédit sont apparues au cours du présent siècle, et ont commencé avec le mouvement fondé au Québec par Alphonse Desjardins en 1900 et en Nouvelle-Écosse dans les années 1920 à la St. Francis Xavier University à Antigonish. Les caisses d'épargne gérées par le gouvernement provincial en Ontario et les «Treasury Branches» en Alberta étaient d'autres options qui s'offraient aux Canadiennes et Canadiens. Des établissements financiers spécialisés ont vu le jour pour répondre aux besoins de certains groupes de Canadiennes et Canadiens qui avaient des difficultés à obtenir des prêts ou des marges de crédit. La Caisse d'économie des femmes d'Ottawa, par exemple, a été fondée parce que des femmes s'étaient plaintes que les établissements de crédit ordinaires ne répondaient que médiocrement à leurs besoins financiers.

Les carences des banques sont aussi mises en évidence par la gamme de programmes spéciaux et de régimes d'assurance mis sur pied par les autorités publiques au fil des ans pour rendre les prêts consentis à certains groupes de Canadiennes et Canadiens plus sûrs et plus profitables. Les petites entreprises, les entreprises situées dans les régions économiquement défavorisées du pays, les étudiants des niveaux universitaire et collégial et les acheteurs de maisons qui ne disposent que d'une mise de fonds minimale se sont tous prévalus de ces programmes. Les établissements en ont aussi profité, car les gouvernements ont accepté d'absorber la majorité, si ce n'est la totalité de leurs pertes.

Ces exemples jettent le doute sur la volonté des banques à charte de répondre aux besoins de tous les gens qu'elles sont censées servir sans qu'elles n'aient à se faire tirer l'oreille par le gouvernement et sans se faire promettre des indemnisations par ce dernier. Ce que l'on reproche

le plus aux banques de nos jours n'est pas tellement différent de ce qu'on leur reprochait jadis : elles préfèrent avant tout servir leurs meilleurs clients.

L'Association des banquiers canadiens affirme que la plupart des plaintes actuelles au sujet des pratiques des banques en matière d'emprunts et de crédit sont fondées sur des études menées aux États-Unis et ne sont pas pertinentes dans le contexte canadien.

En fait, les deux parties ne disposent que de bien peu de preuves solides pour défendre ou condamner les pratiques des banques, des sociétés de fiducie et des caisses populaires en matière de prêts aux personnes qui vivent ou qui travaillent dans des collectivités pauvres, rurales ou éloignées.

Le présent chapitre démontre la nécessité d'élaborer des exigences détaillées en matière d'information sur les pratiques d'octroi de prêts des établissements financiers canadiens. Cela constitue une première étape pour garantir l'accès équitable aux prêts personnels, aux prêts hypothécaires, aux prêts aux entreprises et aux marges de crédit. On trouve aussi dans ce chapitre des précisions quant au genre d'information que les établissements financiers canadiens et américains fournissent au public en ce moment. De plus, on y envisage la possibilité d'une plus grande implication pour corriger les problèmes que posent les pratiques actuelles d'octroi des prêts.

La situation au Canada est facile à décrire, car il existe bien peu de renseignements concrets à ce sujet.

Des informations anecdotiques montrent que la plupart des établissements financiers ne se plient pas en quatre pour servir les habitants des quartiers défavorisés. Comme nous l'avons signalé dans le chapitre précédent, Option consommateurs a fait une étude sur la fermeture des succursales bancaires partout au pays, en accordant une attention particulière à Montréal, Calgary, l'Est de l'Ontario et l'île du Cap-Breton et les régions environnantes de la Nouvelle-Écosse.<sup>25</sup> Le nombre réduit de services bancaires disponibles dans le quartier Centre-Est de Vancouver est décrié depuis longtemps par les habitants du quartier. Les habitants du Grand Nord se plaignent régulièrement du manque de services bancaires et du peu de latitude laissé aux responsables des

succursales bancaires, quand celles-ci existent, pour prendre des décisions relativement aux besoins locaux en matière de crédit.

Un sondage effectué en 1996 et 1997 auprès d'entreprises de petite et moyenne envergure par la Thompson Lightstone and Co. Ltd., à la demande de l'Association des banquiers canadiens et de la Chambre de Commerce du Canada, a révélé que les dirigeants de 69 p. cent des 994 petites et moyennes entreprises qui avaient emprunté de l'argent de l'une des sept banques étaient généralement satisfaits des relations qu'ils entretenaient avec ces dernières. Dix pour cent se sont dits insatisfaits et 20 p. cent étaient neutres.<sup>26</sup>

Les banques ont utilisé le sondage de la Thompson Lightstone pour prouver qu'ils faisaient du bon travail. On peut remettre cette conclusion en question en se demandant si un taux de rejet de dix pour cent est acceptable ou non. Des sondages menés par la Fédération canadienne des entreprises indépendantes indiquent que bon nombre des membres de cette dernière doutent depuis longtemps de la qualité du service qu'ils reçoivent de leur établissement prêteur.<sup>27</sup>

Tous les trimestres, l'Association des banquiers publie des statistiques relatives aux prêts consentis aux petites et moyennes entreprises. Ce rapport contient de l'information régionale et de l'information sur l'agglomération de Toronto, le nord et l'est de l'Ontario, le sud-ouest de l'Ontario, la majorité des provinces individuellement et les provinces de l'Atlantique. Des tabulations recoupées sont faites en tenant compte de l'importance du prêt et du genre d'entreprise. Bon nombre de ces statistiques sont présentées en fonction de chacune des sept banques et en fonction de l'ensemble de ces dernières.<sup>28</sup>

Il existe malheureusement trois grandes failles dans ces données :

- Elles traitent toutes des demandes de prêt et de crédit qui ont été approuvées. On ne fait aucunement état des demandes qui ont été refusées.
- On ne tient pas compte des activités de crédit locales. Même les données relatives à l'agglomération de Toronto ne sont pas présentées par quartier. Il devient alors impossible de savoir si les prêts consentis sont équitablement répartis entre les différentes zones de la région. On ne fait aucunement mention de Montréal, et encore moins de l'est de cette ville qui est

particulièrement défavorisé. De plus, Winnipeg et le quartier de la rue Main Nord ne figurent pas dans ces données.

- On ne mentionne rien à propos des emprunts personnels et des emprunts hypothécaires.

Les États-Unis ont comblé ces lacunes depuis de nombreuses années. La «Home Mortgage Disclosure Act» exige des quelque 10 000 établissements financiers américains qu'ils divulguent le nombre de personnes qui ont déposé des demandes de prêts hypothécaires, le nombre de ces demandes qui ont été approuvées et celles qui ont été refusées. Les données sont présentées en fonction de la race, du sexe, du niveau de revenu et du quartier. Elles peuvent facilement être consultées dans toutes les succursales bancaires.

En vertu de la «Community Reinvestment Act», le même genre de données est disponible sur les prêts aux petites entreprises, les prêts agricoles et les prêts personnels.

Ces deux lois, et d'autres lois fédérales américaines qui ont découlé du mouvement pour la défense des droits civiques et de la lutte contre la pauvreté des années 1960, visaient à éliminer la pratique dite de la «ligne rouge» dont étaient victimes les collectivités défavorisées et celles composées en majorité de membres des minorités visibles. Il s'agissait d'une pratique des établissements financiers qui, sur une carte, encerclaient de rouge, symboliquement ou littéralement, les collectivités qu'elles se refusaient tout simplement à servir.

Les lois américaines sont très strictes. En vertu de la Home Mortgage Disclosure Act, les établissements financiers doivent recueillir des données relatives aux demandes de prêt à l'habitation, comme les hypothèques et les prêts d'amélioration résidentielle. Chaque succursale doit tenir à jour des documents d'information qu'il lui faut communiquer dans les trois jours ouvrables suivant une demande à cet effet.

Les documents d'information contiennent les données suivantes :

- les demandes, approbations et refus de crédit pour chaque secteur de recensement;

- l'information relative à la race, au sexe et au niveau de revenu de chaque demandeur et au traitement de sa demande de crédit;
- les raisons qui expliquent pourquoi une demande a été rejetée, comme un ratio d'endettement trop élevé, de mauvais antécédents professionnels, une mauvaise cote de solvabilité, une insuffisance des biens offerts en gage ou de l'acompte, de l'information invérifiable ou l'incapacité d'obtenir de l'assurance hypothécaire; et
- l'information relative au contexte racial et économique du secteur de recensement où sont situées les propriétés.

Les revenus sont évalués en fonction du revenu moyen de l'agglomération avoisinante. Les échelles de revenus utilisées dans les rapports sont les suivantes : moins de 80 p. cent; entre 80 et 99 p. cent; entre 100 et 119 p. cent; et plus de 120 p. cent du revenu moyen.

Une analyse des modalités d'octroi de prêts hypothécaires dans 16 grandes zones urbaines a révélé que 49 prêteurs hypothécaires refusaient de faire affaire avec les habitants de quartiers peuplés par des minorités ou ne servaient ceux-ci qu'avec réticence. Le tableau 2 donne les résultats d'une étude menée en 1991 auprès de six prêteurs d'Atlanta en Géorgie.<sup>29</sup>

Les secteurs de recensement où les minorités représentent plus de 75 p. cent de la population - en majorité des Noirs dans le cas d'Atlanta - sont considérés comme des quartiers de minorités.

Selon les auteurs de cette étude, la part de marché témoigne éloquemment de l'attitude d'un établissement à l'égard des minorités parce qu'elle tient compte du fait que le nombre de prêts hypothécaires ou le montant des prêts généralement consentis peut être inférieur dans les quartiers habités par les minorités.

<b>TABLEAU 2</b> <b>RÉPARTITION DES PRÊTS HYPOTHÉCAIRES CONSENTIS À ATLANTA,</b> <b>GÉORGIE, ENTRE LES QUARTIERS PEUPLÉS PAR DES MINORITÉS</b> <b>ET LES QUARTIERS BLANCS EN 1991</b>			
Établissement de crédit	Cote	Part de marché dans les quartiers peuplés par des minorités	Part de marché dans les quartiers Blancs
Sears Mortgage Corporation	Pire cas	0,4 %	3,2 %
Entrust Funding Company	Pire cas	1,0 %	3,5 %
Decatur Federal Savings and Loan	Pire cas	2,4 %	4,0 %
Griffin Federal Savings Bank	Pire cas	0,9 %	3,1 %
Prudential Home Mortgage Company	Pire cas	0,0 %	2,2 %
Gulf States Mortgage Company	Prêteur positif	16,2 %	2,9 %

La Sears Mortgage Corporation, qui apparaît à la première ligne du tableau 2, détenait 0,4 p. cent de tous les prêts hypothécaires dans les quartiers habités par les minorités, comparativement à 3,2 p. cent dans les quartiers Blancs. Sa part de marché était huit fois plus élevée dans les quartiers Blancs. Voilà pourquoi la Sears Mortgage Corporation a obtenu une cote «pire cas».

La Gulf States Mortgage Company, qui apparaît au bas du tableau, détenait 16,2 p. cent du marché des minorités et 2,9 p. cent du marché dans les quartiers Blancs. Elle a obtenu une cote de «prêteur positif», expression utilisée aux États-Unis pour désigner les établissements dont le niveau de transaction avec les membres des minorités est raisonnable.

Le même genre d'analyse pourrait être effectuée au Canada en utilisant les données recueillies par les établissements financiers qui sont communiquées au gouvernement, et les données des différents secteurs de recensement relatives au revenu moyen des résidents. Ce genre d'analyse permettrait de démontrer clairement à quel point les établissements financiers souhaitent servir tous leurs clients éventuels. Ces analyses seraient appropriées pour le Canada, car elles tiendraient compte de toutes les succursales d'un établissement, peu importe où elles sont situées. Elles couvriraient aussi les activités bancaires «virtuelles», soit celles des établissements qui n'effectuent leurs opérations qu'électroniquement sans assurer une présence réelle dans la collectivité.

La principale question à laquelle on devrait répondre est la suivante : le rang qu'occupe chaque établissement dans les quartiers les mieux nantis au chapitre des prêts consentis se compare-t-il à celui qu'il occupe dans les quartiers défavorisés? Fortes de ces renseignements, les autorités gouvernementales auraient une idée précise de l'ampleur du problème et pourraient ainsi s'attaquer à celui-ci.

S'il s'avère que la discrimination envers les quartiers défavorisés n'est pas un problème généralisé, des sanctions particulières pourraient être imposées aux établissements pris en défaut. Si, par contre, la discrimination envers les pauvres est généralisée, des mesures plus draconiennes devront être adoptées pour contrer le problème.

Normalement, nous recommanderions d'obliger les établissements financiers à divulguer des statistiques sur les prêts hypothécaires consentis aux quatre catégories de personnes désignées dans la Loi sur l'équité en matière d'emploi du gouvernement fédéral, à savoir les femmes, les Autochtones, les personnes ayant un handicap et les membres des minorités visibles. Cependant, il est évident que les femmes constituent le seul de ces groupes assez important pour que l'on puisse recueillir des données par secteur de recensement. Les trois autres groupes sont relativement petits et leur droit à la confidentialité serait compromis si ces renseignements étaient fournis par secteur de recensement.

Les informations relatives aux prêts personnels et aux prêts à l'entreprise doivent être divulguées en vertu de la Community Reinvestment Act. Bon nombre des documents d'information

publiés par les établissements financiers sont disponibles dans le site Web du U.S. Comptroller of the Currency, l'organisme chargé de l'application de cette loi.<sup>30</sup>

La grande majorité des établissements financiers qui publient leurs documents d'information sur Internet ont obtenu des cotes satisfaisantes. Quelques-uns ont reçu une cote remarquable, alors que quelques autres ont été jugés moins que satisfaisants.

La quantité des informations disponibles dans ces évaluations est méprisante pour les banques canadiennes. L'évaluation de la Bank of America faite en 1997, par exemple, compte 282 pages et fournit des données relatives à la banque en général et aux dix états où elle a des succursales. La cote générale de la banque pour cette période était «remarquable».

**TABLEAU 3**  
**PRÊTS CONSENTIS AUX PETITES ENTREPRISES**  
**PAR LA BANK OF AMERICA POUR LA PÉRIODE DE 18 MOIS**  
**SE TERMINANT LE 30 JUIN 1997**

	Part du marché global	Part du marché dans les secteurs où les revenus sont faibles ou moyens
Alaska	1,30 %	1,83 %
Arizona	16,24 %	18,03 %
Californie	16,33 %	16,91 %
Idaho	1,59 %	1,32 %
Illinois	0,23 %	0,25 %
Nevada	15,73 %	18,49 %
Nouveau-Mexique	3,87 %	3,82 %
New-York	0,01 %	0,01 %
Orégon	4,46 %	5,36 %
Washington	15,00 %	13,48 %

Le tableau 3 donne un aperçu des opérations de prêt aux petites entreprises de la banque dans les secteurs de recensement à revenu faible et moyen, des secteurs où les niveaux de revenu se situaient sous la barre des 80 p. cent du revenu familial moyen pour les environs. Les prêts aux petites entreprises sont des prêts dont les montants initiaux ne dépassent pas le million de dollars, mais environ 90 p. cent des prêts dont il est question dans le tableau s'élevaient en fait à moins de 100 000 \$.<sup>31</sup>

Dans six des dix états mentionnés dans le tableau, la proportion des prêts consentis par la Bank of America aux entreprises situées dans les secteurs de recensement où les revenus sont faibles ou moyens était plus élevée que sa part du marché dans l'ensemble des secteurs de recensement. La banque s'est particulièrement démarquée en Californie, où elle a consenti plus des deux tiers de tous ses prêts aux petites entreprises. Les trois états qui font exception sont l'Idaho, le Nouveau-Mexique et l'état de Washington. Les chiffres pour New York ne sont pas significatifs en raison du volume négligeable d'affaires de la banque dans cet état.

Les données que renferme le tableau 3 ne représentent qu'une infime partie de l'information fournie par la banque. De l'information détaillée relative aux prêts immobiliers, aux prêts-auto, aux prêts sur la valeur nette d'une maison, aux autres prêts à la consommation, aux cartes de crédit et aux prêts consentis aux organismes de développement communautaire est aussi disponible. Les données de la banque pour chacune de ces catégories sont disponibles dans leur intégralité et triées en fonction des différentes régions des dix états où la banque est présente.

Les documents d'information publiés en vertu de la Community Reinvestment Act font aussi état des ouvertures et des fermetures de succursales bancaires et de leurs répercussions globales. Pour sa part, la Bank of America, au cours de sa dernière période d'évaluation, a fermé 110 succursales - dont 30 dans des secteurs où les revenus sont faibles ou moyens - et en a inauguré 81 - dont neuf dans des endroits où les revenus sont faibles ou moyens. Les enquêteurs ont cependant conclu que la répartition des succursales de la banque se compare avantageusement aux données démographiques des secteurs qu'elles servent. Autrement dit, les quartiers défavorisés n'ont pas été touchés par la fermeture des succursales.

La Bank of America peut servir de modèle dans le contexte canadien, car il s'agit d'un établissement d'envergure qui compte de nombreuses succursales dans une dizaine d'états. Son cas démontre qu'il est possible de rassembler et de publier des données détaillées sur les activités des grandes banques, et que cette information est très utile pour évaluer la qualité du travail que font ces dernières dans différentes régions et dans différentes sphères du monde financier.

Les carences qui sont révélées dans les documents d'information des établissements américains déclenchent souvent des actions communautaires. Des organismes locaux peuvent organiser des campagnes de protestation contre un établissement de crédit et avoir de meilleures chances de pouvoir négocier avec cet établissement de nouveaux programmes de prêts à la collectivité.

À Chicago, ville traditionnellement reconnue pour son activisme social, des associations locales ont négocié, au cours des années 1980, des ententes en vertu desquelles plus de 175 millions de dollars ont été alloués sous forme de prêts à des habitants de quartiers défavorisés. Des évaluations menées à Chicago et dans d'autres villes américaines révèlent que les lois et les ententes conclues en vertu de ces lois ont eu des répercussions profondes sur les prêts à l'habitation, mais que les répercussions sur les prêts aux petites entreprises ont été de moindre envergure. L'un des problèmes avec les prêts aux petites entreprises s'explique en partie par le fait qu'il existe peu de petites entreprises viables dans les quartiers défavorisés. La loi n'oblige pas les banques à consentir des prêts à des entreprises à risque élevé et elle ne comporte aucune disposition qui aiderait les entreprises locales à devenir plus viables.<sup>32</sup>

Il serait extrêmement utile de pouvoir disposer des mêmes informations sur les établissements bancaires canadiens que celles qui sont accessibles en vertu de la Community Reinvestment Act ou de la Home Mortgage Disclosure Act. Nous pourrions ainsi savoir une fois pour toutes si nos banques à charte servent toutes nos collectivités aussi bien que toutes les autres régions du pays. Ces informations serviraient aussi de point de repère pour comparer la performance des sociétés de fiducie et des caisses populaires à celle des grandes banques.

Si les établissements financiers se comportent aussi bien que le prétendent leurs représentants, ce genre d'information le prouvera indubitablement et, si c'est le contraire qui est

vrai, alors le grand public ainsi que les autorités gouvernementales sauraient que des mesures correctives devront être prises.

Recommandations :

15. Le gouvernement fédéral devrait adopter une loi obligeant les banques et les autres établissements relevant de lui à publier des renseignements détaillés sur les prêts au logement et à la consommation et sur les prêts et les marges de crédit consentis aux petites et moyennes entreprises. Les renseignements sur les prêts personnels devraient comprendre les demandes, les approbations et les refus et devraient être publiés par secteur de recensement selon le sexe et la catégorie de revenu des demandeurs. Les renseignements sur les prêts à l'entreprise devraient être publiés par secteur de recensement et selon le type et la taille de l'entreprise.
16. Les gouvernements provinciaux devraient adopter une loi semblable à la nouvelle loi fédérale proposée pour régir les sociétés de fiducie et les caisses populaires relevant de leur compétence.

## V. LA CONVOITISE DE FUSIONNER

Le vendredi 23 janvier 1998, les Canadiennes et Canadiens ont été réellement secoués quand la Banque Royale du Canada et la Banque de Montréal ont rendu publics leurs projets de fusion. Cette annonce n'était pas complètement inattendue, mais le moment choisi pour la faire ainsi que les raisons invoquées par les banques en ont laissé plus d'un alarmé. D'une part, les projets ont été annoncés huit mois avant que le rapport final et les recommandations du Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadiens ne soient publiés. D'autre part, les représentants des banques ont avisé le Ministre des Finances de leurs intentions comme ils en avaient l'obligation, mais ils ont toutefois attendu jusqu'à la toute dernière minute pour ce faire.

Le président de la Banque Toronto-Dominion a été l'un des premiers à critiquer le projet. «On ne sait jamais ce que l'avenir nous réserve, mais nous ne nous attendons pas à fusionner», a-t-il déclaré. «Je m'explique mal comment une banque qui prend de l'envergure arrivera à être plus productive et à mieux servir ses clients.»<sup>33</sup>

À peine trois mois après cette déclaration, la Banque T-D et la Banque Canadienne Impériale de Commerce annonçaient leur fusion. Des six grandes banques à charte, seules la Banque de Nouvelle-Écosse et la Banque Nationale du Canada demeurent indépendantes.

Si ces projets de fusion se réalisaient, le secteur financier canadien serait dominé par deux «méga-banques» qui en auraient pratiquement le monopole. La première de ces méga-banques contrôlerait à elle seule près de 39 p. cent du secteur bancaire, et la deuxième en contrôlerait approximativement 37 p. cent. En fusionnant, la Banque Royale du Canada et la Banque de Montréal, avec leurs 85 000 employés, leurs actifs de 453 milliards de dollars et des profits annuels combinés qui, si l'on se fie aux derniers états financiers, s'élèvent à 3 milliards de dollars, se classeraient au 22<sup>e</sup> rang des établissements bancaires au niveau mondial.<sup>34</sup>

Le Conseil national du bien-être social pense que le grand public ne profitera aucunement du présent engouement des banques pour les fusions. Il craint cependant que les pauvres, les collectivités défavorisées, les employés des établissements bancaires et même les actionnaires ne

subissent les contrecoups d'une telle tendance si le gouvernement fédéral ne venait y mettre un frein.

Les banques impliquées dans ces fusions n'ont divulgué que très peu d'information pour prouver ce qu'ils avançaient. Il semble que la convoitise des fusions soit plus une manifestation d'arrogance et de cupidité qu'une orientation dictée par le bon sens.

Quand on les compare aux banques des autres pays industrialisés, on constate que les banques canadiennes ont déjà beaucoup d'envergure. Les plus grandes banques ont déjà une très grande influence sur l'économie canadienne et cette influence s'est accrue au cours des dernières années. Les banques ont débordé de leur sphère d'activité traditionnelle en achetant des sociétés de fiducie, des entreprises de services financiers et des maisons de courtage. Les banques à charte ont pris le contrôle de certaines des plus grandes maisons de courtage après la première vague de déréglementation. Les clients des banques ont «naturellement» été dirigés vers des fonds mutuels administrés par des banques, des certificats de placement garantis et d'autres véhicules de placement. «Elles ont pris le contrôle de l'industrie au cours des 15 dernières années, et les courtiers trouvent très difficile de leur faire concurrence», a déclaré un analyste des maisons de courtage indépendantes restantes.<sup>35</sup> Elles continuent d'exercer des pressions pour pénétrer dans le secteur de la location de voitures et dans d'autres types d'entreprises où il est douteux que leur présence puisse se justifier.

Des méga-banques représentent des salaires plus élevés pour leurs cadres supérieurs et une plus grande influence dans les milieux financiers et politiques.

Les salaires et les avantages sociaux dont jouissent les cadres supérieurs des établissements bancaires sont déjà hors de portée pour la majorité des Canadiennes et Canadiens. Les noms des administrateurs en chef des six grandes banques canadiennes et de la Banque Canadienne de l'Ouest figurent sur la liste des 100 présidents-directeurs généraux canadiens les mieux rémunérés. Cette classification tient compte de leur rémunération totale pour l'année 1997.<sup>36</sup>

Voici une liste des établissements pour lesquels ces présidents-directeurs généraux travaillent, le rang qu'ils occupent dans la liste des 100 plus hauts salariés et leur rémunération totale :

21. Banque de Montréal, 4 194 994 \$;
24. Banque Nouvelle-Écosse, 3 461 535 \$;
30. Banque Canadienne Impériale de Commerce, 3 186 200 \$;
31. Banque Royale du Canada, 3 172 704 \$;
36. Banque Toronto-Dominion, 2 674 788 \$;
65. Banque Nationale du Canada, 1 532 665 \$;
98. Banque Canadienne de l'Ouest, 924 283 \$.

Ces sommes incluent les salaires, les bonis, les primes d'encouragement, les dividendes touchés lors de la levée des options sur des actions et toutes les rémunérations reçues au cours des années financières qui se sont terminées en 1997. Elles n'incluent pas les millions de dollars de gains éventuels que représentent les options qui n'ont pas été levées en 1997.

Si on se fie aux prédictions des banques, leur influence et leur valeur nette continueront d'augmenter grâce à la concurrence internationale, ce qui justifierait une nouvelle augmentation de la rémunération des dirigeants des établissements bancaires.

Pendant ce temps, l'influence des banques sur les marchés financiers canadiens et sur les institutions gouvernementales canadiennes prendrait des proportions alarmantes. Il est inquiétant de constater que les analystes financiers soulèvent déjà des questions quant à la capacité du gouvernement fédéral - symbole national de nos idéaux démocratiques - d'empêcher la fusion d'établissements financiers à charte fédérale. Si la Banque Royale du Canada et la Banque de Montréal ont déjà échappé au contrôle du gouvernement qui a délivré leur charte, on peut s'imaginer ce que les futures méga-banques nous réservent.

L'influence financière qu'ont les grandes banques est déjà énorme. La Coalition canadienne pour le réinvestissement communautaire évalue les avoirs total des cinq plus grandes banques à

charte à près de 1,05 trillion de dollars en date du 31 octobre 1997. Ceci représente trois fois les revenus combinés des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux qui totalisent seulement 291 milliards de dollars.<sup>37</sup>

La protection de la capacité du gouvernement de gérer les affaires publiques en fonction du bien commun constitue la principale raison pour laquelle les fusions bancaires doivent être empêchées, mais il en existe d'autres. Nous croyons que les fusions bancaires ne feraient qu'aggraver les problèmes dont nous avons déjà fait état dans le présent rapport.

Tout le monde sait bien qu'un organisme ne peut viser qu'un nombre limité d'objectifs à la fois. Cela s'applique autant aux grandes organisations qu'aux petites, aux banques et aux autres entreprises qu'aux gouvernements. Chaque fois qu'un conseil d'administration ou qu'un cabinet se fixe de nouveaux objectifs, d'autres objectifs sont inévitablement mis de côté.

Il est clair que l'objectif visé par la fusion des banques est une plus grande implication dans les finances et les affaires étrangères. Si la croissance passe exclusivement par les marchés étrangers, il est normal pour un banquier ambitieux d'exploiter cet avenue. Si toutes les énergies et toutes les compétences d'un établissement bancaire étaient canalisées vers les opérations internationales, les activités nationales de cet établissement seraient certainement reléguées aux deuxième rang. On accorderait encore moins d'attention aux projets importants, comme ceux visant l'accès des pauvres aux services bancaires et l'élaboration de nouvelles stratégies de développement des quartiers défavorisés.

Dans une observation sur les propositions de fusion publiée par le C.D. Howe Institute, on arrive à la conclusion que la seule façon d'améliorer les services bancaires ou d'en abaisser le coût est que les banques puissent réduire leurs coûts - en partie en fermant des succursales et en faisant des mises à pied - et que le gouvernement autorise à un plus grand nombre d'entreprises étrangères et nationales d'offrir des services bancaires au Canada.<sup>38</sup> Le Conseil national du bien-être social a d'importantes réserves à l'égard de ces deux conditions.

Les analystes estiment que les pertes d'emplois directement liées aux fusions se compteraient par dizaines de milliers. Même les banques refusent de s'engager à minimiser les compressions à ce chapitre. Le président de la Banque de Nouvelle-Écosse et celui de la Banque

Nationale du Canada prévoient l'élimination d'environ 65 000 emplois si les «six grandes banques» se métamorphosent en «trois grandes banques».<sup>39</sup>

Les banques et leurs filiales employaient environ 221 000 personnes en 1997. La perte de 65 000 emplois représenterait 29 p. cent de l'emploi total dans ce secteur d'activité.

Signalons qu'il y a eu de nombreuses plaintes au sujet des politiques d'embauche des banques au fil des ans - plus particulièrement au sujet du traitement des employés de sexe féminin. Dans sa présentation au Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien, l'Association des banquiers canadiens déclare que les banques ont fait d'énormes progrès dans la promotion des femmes et des membres des minorités visibles au cours de la dernière décennie. Pour ce qui est de l'embauche et de la promotion des personnes ayant un handicap et des Autochtones, les progrès ont été plus lents.<sup>40</sup>

Par ailleurs, les rapports présentés conformément à la Loi sur l'équité en matière d'emploi indiquent que les banques sont demeurées pendant longtemps les pires de toutes les industries régies par le gouvernement fédéral pour ce qui est des salaires versés aux femmes. Les femmes qui travaillaient à temps plein gagnaient seulement 59 p. cent du salaire des hommes en 1993. Le chiffre comparable pour la totalité des travailleurs à temps plein au Canada s'établissait à près de 75 p. cent.<sup>41</sup>

D'autres fermetures de succursales résultant des fusions pourraient être désastreuses pour les communautés pauvres et les communautés des régions rurales et isolées du Canada. Une étude effectuée récemment par Option consommateurs a signalé que plus de 58 p. cent des 2 573 communautés où sont établis des banques ou d'autres établissements financiers ne possèdent qu'un établissement. Près de 77 des 2 573 communautés comptent au plus deux établissements financiers.<sup>42</sup>

Le tableau 4 indique la répartition en 1997 pour les provinces de l'Atlantique combinées, le reste des provinces séparément et les territoires combinés. On dénombrait au total 1 504 communautés ayant un seul établissement financier: 477 communautés disposaient d'une banque et les 1 027 autres communautés disposaient d'une caisse populaire ou d'un autre type d'établissement financier.

On comptait 470 communautés ne disposant que de deux établissements financiers. Soixante-dix-neuf des communautés avaient deux banques, et les 391 autres avaient une banque et une caisse populaire ou une combinaison semblable.

Le tableau montre à quel point ces communautés seraient vulnérables s'il y avait d'autres fermetures de succursales. L'Ontario et le Canada atlantique seraient durement touchés parce qu'ils comptent de nombreuses communautés disposant de banques seulement. D'autres provinces, en particulier la Saskatchewan et le Québec, disposent d'un nombre relativement important de caisses populaires.

<b>TABLEAU 4</b>						
<b>COMMUNAUTÉS COMPTANT UN SEUL ÉTABLISSEMENT FINANCIER OU DEUX EN 1997</b>						
	Un seul établissement			Deux établissements		
	Total	Une banque	Autre	Total	Deux banques	Autre
Colombie-Britannique	53	20	33	27	6	21
Alberta	66	40	26	42	2	40
Saskatchewan	186	26	160	74		74
Manitoba	95	27	68	36		36
Ontario	257	206	51	92	43	49
Québec	639	37	602	142	6	136
Région de l'Atlantique	204	117	87	55	20	35
Territoires	4	4	0	2	2	0
<b>Total</b>	<b>1 504</b>	<b>477</b>	<b>1 027</b>	<b>470</b>	<b>79</b>	<b>391</b>

Maintenant, parlons des actionnaires. À l'exception des dirigeants qui détiennent des actions et qui pourraient compter sur des salaires plus élevés, il est difficile de concevoir que la Canadienne et le Canadien moyen qui détient des actions bancaires puisse être enthousiasmé par l'idée d'une réorientation des activités vers les marchés internationaux.

Presque toute l'expertise des représentants des banques canadiennes est axée dans le domaine des opérations au Canada. Ils connaissent notre économie, ils ont su s'adapter aux règlements très stricts que leur imposent les autorités gouvernementales, ils connaissent les pratiques commerciales locales, ils parlent la même langue que leurs clients et ils ont l'expérience pratique pour distinguer les bonnes affaires des mauvaises.

Il est peu probable que ces atouts puissent être facilement exploités à l'étranger. Même si les banques canadiennes investissent des sommes considérables pour se renseigner sur les pratiques commerciales étrangères et pour engager du personnel étranger connaissant la langue parlée et des marchés internationaux particuliers, elles seront tout de même en concurrence avec des homologues qui sont déjà bien établis chez eux. Tout compte fait, les banques étrangères auront toujours l'avantage chez elles. Les nouvelles arrivantes devront se contenter de se disputer des marchés que les banques locales considèrent trop risqués.

Il faut prendre tout aussi au sérieux la possibilité de pertes que de gains dans des opérations à l'étranger. Même au Canada, où les banques sont supposément réglementées de façon rigoureuse, elles font parfois faillite. La Banque commerciale du Canada et la Northland Bank ont consenti des prêts importants et relativement risqués à des industries du secteur primaire et du secteur immobilier dans l'Ouest du Canada dans les années 1970. Elles ont eu de la difficulté à l'aube de la récession de 1981-1982 et lors de la chute des prix du pétrole à l'échelle mondiale, et ont fait faillite au milieu des années 1980. De mauvaises pratiques en matière de comptabilité, de prêts et de surveillance sont tous des facteurs qui ont contribué à leur effondrement.<sup>43</sup>

Les prêts internationaux pourraient être tout aussi risqués, et la réglementation des banques par des gouvernements étrangers pourraient être moins rigoureuse. Si une banque canadienne connaissait des difficultés financières à l'étranger, qui viendrait à son secours? Finalement, ce sont les Canadiennes et Canadiens qui assumeraient le coût de toute mésaventure à l'étranger.

John S. McCallum, professeur d'administration à l'University of Manitoba soulève un certain nombre d'autres questions auxquelles il faudrait répondre avant que le gouvernement fédéral ne prenne une décision au sujet des fusions.<sup>44</sup> En voici quelques-unes :

- Si les deux fusions proposées en 1998 se concrétisent, quelles fusions autorisera-t-on dans l'avenir? Comment les Canadiennes et Canadiens réagiraient-ils si une banque résultant de la fusion de la Banque Royale et de la Banque de Montréal était achetée par une méga-banque des États-Unis?
- Comment les gouvernements régiraient-ils les banques faisant des opérations internationales? Que se passerait-il si les organismes de réglementation canadiens craignaient les pratiques jugées essentielles par les mégabanques pour soutenir la concurrence internationale?
- Qu'arrivera-t-il au marché du crédit aux entreprises canadiennes à mesure que les banques vont grossir et s'internationaliser davantage? Qu'arriverait-il à une entreprise canadienne si elle devenait mal vue par sa banque?
- Qu'arriverait-il à la politique monétaire canadienne, l'un des principaux leviers du gouvernement fédéral pour contrôler l'économie, si les fonds canadiens étaient concentrés dans deux ou trois méga-banques?

«Des décisions de cette ampleur en matière de politique gouvernementale doivent reposer sur autre chose que l'intuition», conclut le professeur. «Elles doivent être soumises à un processus de délibération réfléchi; elles doivent reposer sur des données, des analyses et des discussions; elles nécessitent du temps pour que la situation devienne claire.»

Le Conseil national du bien-être social est d'accord avec cette conclusion et prie le gouvernement fédéral d'éviter de prendre une décision hâtive au sujet des fusions.

Recommandations :

17. Le gouvernement fédéral ne devrait approuver des fusions de banque que s'il est absolument convaincu que la fusion est nécessaire et qu'il est absolument sûr que toutes les questions concernant les fusions et leurs conséquences défavorables pour les Canadiennes et Canadiens ont été étudiées en profondeur.
18. Si, après étude approfondie, le gouvernement fédéral est incertain de l'incidence des fusions de banque proposées, il devrait faire preuve de prudence et ne pas autoriser les fusions.

## CONCLUSION ET RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

Il ne fait aucun doute que les banques et les établissements financiers du Canada font du bon travail dans un grand nombre de leurs principaux secteurs d'activités. Cependant, pour ce qui est des services aux personnes pauvres, tout ce qu'on peut dire est qu'ils font de beaux discours, mais ne passent pas à l'action.

Les plus grandes banques au Canada trouvent encore impossible de respecter les engagements qu'elles ont elles-mêmes pris de longue date de faciliter l'accès aux services aux personnes pauvres à des conditions raisonnables. La fermeture de succursales bancaires dans de nombreux quartiers pauvres est un rappel silencieux, mais puissant de leur faible engagement à servir les pauvres.

Les recommandations détaillées présentées dans le présent rapport sur les pièces d'identité nécessaires pour ouvrir un compte ou encaisser un chèque et toutes les autres recommandations relatives à l'accès aux services devraient être considérées comme les premières mesures que doivent prendre les banques et autres établissements financiers. S'ils ne le font pas volontairement - et rapidement - nous estimons que les gouvernements fédéral et provinciaux devraient intervenir et obliger les établissements relevant de leur compétence à remplir leurs obligations.

Nos recommandations concernant la divulgation de renseignements détaillés sur les demandes de prêt, les approbations et les refus, sont également des premières mesures qui devraient être prises immédiatement. Nous ne sommes pas convaincus que les banques et les autres établissements vont prendre nos recommandations au sérieux. Si tel était le cas, nous attendons des gouvernements qu'ils interviennent sans délai.

Enfin, nous demandons au gouvernement fédéral de protéger les intérêts de tous les Canadiennes et Canadiens en étudiant les propositions de fusion présentées par la Banque Royale du Canada, la Banque de Montréal, la Banque Canadienne impériale de commerce et la Banque Toronto-Dominion. Nous avons vu de grandes banques canadiennes absorber des sociétés de fiducie et des maisons de courtage ces dernières années, et nous pensons que ce n'est pas la concentration du pouvoir et des ressources résultant de ces fusions et acquisitions précédentes qui ont amélioré le sort des Canadiennes et Canadiens. L'une de nos principales préoccupations au sujet des dernières propositions est la possibilité de pertes massives d'emplois. Une autre

inquiétude est la fermeture de succursales dans les quartiers pauvres, ruraux et dans les communautés éloignées.

Peu importe l'issue, nous attendons du gouvernement fédéral qu'il utilise tous les moyens à sa disposition pour faire en sorte que les besoins financiers des Canadiennes et Canadiens soient pris en considération d'abord. Cela signifie des services justes et raisonnables à tous les Canadiennes et Canadiens, de toutes les régions, riches ou pauvres. La mère monoparentale qui encaisse un chèque de bien-être et la personne à la retraite qui encaisse sont supplément de revenu garanti ont le droit au même service courtois que les richards en ascension qui achètent un nouveau condominium ou le chef d'industrie qui essaie de conclure une affaire de plusieurs millions de dollars à Singapour.

### **RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS**

1. Les banques et autres établissements financiers devraient arrêter de trouver des prétextes et prendre des mesures immédiates pour garantir que les lignes directrices du siège social sur l'accès aux services bancaires sont respectées dans toutes les succursales. Les établissements financiers ne devraient tolérer aucune dérogation à ces lignes directrices pour que ce qui est du type de pièce d'identité nécessaire à l'ouverture d'un compte ou à l'encaissement d'un chèque.
2. Les gouvernements fédéral et provinciaux devraient effectuer des vérifications périodiques sur place pour garantir que les établissements financiers respectent leurs engagements consistant à établir des exigences raisonnables en matière d'identification à l'égard des personnes désirant ouvrir un compte ou encaisser un chèque.
3. Tous les établissements financiers devraient avoir dans toutes leurs succursales un panneau d'affichage en évidence sur lequel seraient indiquées leurs lignes directrices concernant les pièces d'identité, les frais de service, les taux d'intérêt sur les dépôts et les emprunts, les mécanismes de règlement des plaintes et toute autre question d'intérêt pour les consommateurs. Tous les renseignements figurant sur les tableaux d'affichage devraient être rédigés dans une langue compréhensible et simple.

4. Les gouvernements provinciaux et territoriaux devraient accepter l'utilisation de la carte d'assurance-maladie comme moyen d'établir l'identité d'une personne à l'extérieur du domaine de la santé.
5. Le gouvernement fédéral devrait réviser ses règlements sur le blanchiment d'argent pour s'assurer qu'ils n'entravent pas le droit d'accès aux services bancaires des Canadiennes et Canadiens ordinaires.
6. Pour assurer un service raisonnable dans toutes les régions du Canada, le gouvernement fédéral devrait imposer un moratoire sur la fermeture des succursales par les banques et les autres établissements financiers qui en relèvent. Le moratoire pourrait être levé dans des cas particuliers seulement si le gouvernement fédéral est convaincu qu'il y a d'autres établissements financiers qui fournissent des services suffisants dans la région.
7. Les établissements financiers devraient prévoir du personnel supplémentaire et prolonger les heures de service pour répondre aux besoins en services supplémentaires les jours où des chèques du gouvernement sont émis.
8. Les gouvernements et les établissements financiers devraient promouvoir l'utilisation des dépôts directs pour les chèques gouvernementaux à titre de service aux Canadiennes et Canadiens mais ne devraient pas être obligatoires.
9. Les banques et les autres établissements financiers devraient offrir des comptes simples avec un minimum de 16 opérations bancaires de base moyennant des frais mensuels de deux dollars. Les opérations de base comprendraient les dépôts, les retraits, le paiement de factures et les chèques ou débits électroniques. Le titulaire ne devrait pas être tenu d'y conserver un solde mensuel minimum.
10. Tous les établissements financiers devraient adopter des lignes directrices uniformes pour empêcher le gel ou la retenue déraisonnable des chèques. Faute de telles lignes directrices, la loi devrait préciser les modalités à suivre.
11. Aucun établissement financier ne devrait geler ou retenir un chèque du gouvernement lorsque le client est en mesure de fournir de solides pièces d'identité.

12. Les établissements financiers devraient faire de plus grands efforts pour former le personnel et l'amener à être poli et attentif aux besoins de leurs clients, y compris ceux à faible revenu et ceux qui ont des besoins particuliers.
13. Les établissements financiers devraient adopter des codes de déontologie qui prévoient des sanctions sévères pour les employés qui ne traitent pas les clients avec respect.
14. Les gouvernements fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux devraient créer un bureau du défenseur des consommateurs indépendant, lequel traiterait les plaintes de particuliers, de petites et moyennes entreprises ainsi que les plaintes de groupes communautaires contre les établissements financiers au Canada.
15. Le gouvernement fédéral devrait adopter une loi obligeant les banques et les autres établissements relevant de lui à publier des renseignements détaillés sur les prêts au logement et à la consommation et sur les prêts et les marges de crédit consentis aux petites et moyennes entreprises. Les renseignements sur les prêts personnels devraient comprendre les demandes, les approbations et les refus et devraient être publiés par secteur de recensement selon le sexe et la catégorie de revenu des demandeurs. Les renseignements sur les prêts à l'entreprise devraient être publiés par secteur de recensement et selon le type et la taille de l'entreprise.
16. Les gouvernements provinciaux devraient adopter une loi semblable à la nouvelle loi fédérale proposée pour régir les sociétés de fiducie et les caisses populaires relevant de leur compétence.
17. Le gouvernement fédéral ne devrait approuver des fusions de banque que s'il est absolument convaincu que la fusion est nécessaire et qu'il est absolument sûr que toutes les questions concernant les fusions et leurs conséquences défavorables pour les Canadiennes et Canadiens ont été étudiées en profondeur.
18. Si, après étude approfondie, le gouvernement fédéral est incertain de l'incidence des fusions de banque proposées, il devrait faire preuve de prudence et ne pas autoriser les fusions.

## ANNEXE

### UNE ÉTUDE DE CAS: FOUR CORNERS COMMUNITY SAVINGS

L'étude de cas qui suit porte sur un établissement financier canadien unique en son genre, la Four Corners Community Savings de Vancouver. Cette banque a été créée par le gouvernement NPD de la Colombie-Britannique pour répondre aux besoins des pauvres du secteur appelé quartier Centre-Est et pour attirer des capitaux et créer des projets d'habitation et d'autres projets d'immobilisations communautaires.<sup>45</sup>

La Four Corners est en activité depuis tout juste plus de deux ans. Étant donné ses objectifs ambitieux, il est trop tôt pour en évaluer l'incidence et pour pouvoir dire si elle pourrait servir de modèle à d'autres communautés. Nous tentons, dans la présente étude, d'en déterminer les principaux points forts et principaux points faibles à ce jour.

La Four Corners a été inaugurée officiellement à l'angle des rues Hastings Est et Main le 15 avril 1996. Dans son discours d'inauguration, le premier ministre Glen Clark a signalé certains des problèmes particuliers qui ont convaincu son gouvernement de créer la banque :

- De trop nombreux résidents étaient obligés de se passer de services bancaires de base parce qu'ils n'avaient pas de pièces d'identité suffisantes.
- Trop de gens recouraient à des services d'encaissement de chèques et payaient trop cher pour ce service.
- Trop de gens avaient sur eux des sommes d'argent importantes après avoir encaissé leur chèque, une pratique qui, selon le Premier Ministre, nuisait à l'administration responsable de cet argent et incitait au crime.

La Four Corners était placée sous l'égide de la «B.C. Community Financial Services Corporation», société créée par le gouvernement provincial. La société a pour mandat de fournir une vaste gamme de services financiers aux habitants du noyau central de la ville. Elle a un conseil

d'administration de 11 directeurs nommés par le gouvernement. Le premier président de la banque a été Jim Green, qui était auparavant organisateur communautaire et directeur exécutif de la Downtown Eastside Residents Association (DERA). En fait, pour certaines personnes, la Four Corners Community Savings est la «banque de Jim Green».

La banque est également dotée d'un conseil consultatif composé d'au plus sept déposants pour «veiller aux intérêts de la communauté»; il est chargé de recevoir les plaintes et de formuler les recommandations aux directeurs en matière de politique générale. Trois des directeurs doivent être nommés par le conseil communautaire.

Le capital-actions autorisé de 10 millions de dollars est détenu par le Ministre des Finances et des Relations avec les sociétés de la Colombie-Britannique. Le plan d'affaires de la banque d'une durée de trois ans doit être approuvé chaque année par le Conseil du Trésor.

Les dépôts faits à la banque sont garantis par la province jusqu'à concurrence de 2 millions de dollars dans le cas des organisations religieuses ou d'autochtones constituées en société, des bandes indiennes ou des conseils tribaux, des organismes de charité enregistrés, des syndicats, de la Couronne, d'un régime de pension de l'un des organismes susmentionnés et d'un régime d'avantages sociaux d'un organisme public ou d'employés. Tous les autres dépôts sont garantis jusqu'à concurrence de 100 000 \$.

La province a fait un premier dépôt de démarrage de 5 millions de dollars et un autre d'un million pour faire des rénovations et constituer des fonds d'exploitation, sommes qui ont été puisées dans le 21 Fund de la Colombie-Britannique. L'édifice abritant une ancienne Banque de Montréal au coeur du quartier Centre-Est a été acheté pour la somme de 900 000 \$ par le Ministre du Logement et a été rénové de fond en comble.

Un jour d'automne de 1997 où des chèques de bien-être ont été émis, la Four Corners a reçu 1 000 prestataires. Les clients sont invités à prendre un numéro. Ils peuvent attendre à l'intérieur de la banque ou revenir plus tard. Contrairement à la plupart des autres banques du secteur, il n'y a pas de gardien de sécurité. Le nouveau directeur général a signalé que lors de cette journée, son premier «mercredi du bien-être» à la Four Corners, il n'y avait eu aucun incident

grave. Un client souffrant d'un trouble de santé mentale avait crié, mais le personnel s'en est occupé avec sensibilité.

L'intérieur de la Four Corners comporte de nombreuses caractéristiques demandées par la communauté et dont sont dépourvus les autres établissements financiers : une salle de réunion communautaire, une salle de toilette, un accès pour les personnes handicapées, un téléphone gratuit, du café gratuit et des chaises pour s'asseoir les jours où il y a beaucoup de monde. Les meubles ont été fournis par la Vancouver City Savings Credit Union.

Les services bancaires comprennent une carte d'identité avec photo fournie gratuitement aux prestataires de bien-être à l'ouverture d'un compte. La photographie et la signature sont enregistrées par un scanneur dans le dossier du compte et peuvent être appelées par les caissières sur les écrans des ordinateurs de la banque si un client oublie sa carte. Il en coûte 10 \$ pour remplacer une carte.

La Four Corners offre actuellement des services de compte-chèques et de compte d'épargne, des livrets de chèques, des dépôts à terme et des mandats gratuits pour le paiement du loyer dans le cas des prestataires de bien-être.

La banque a été créée par la province pour répondre aux besoins de l'un des quartiers urbains les plus pauvres au Canada. Ce projet est venu répondre à une préoccupation de longue date du gouvernement provincial au sujet de l'avenir de ce quartier. C'était également une preuve de l'inaptitude des établissements financiers plus traditionnels de servir la communauté.

La Four Corners Community Savings occupe un édifice de pierres construit en 1927 pour abriter la Banque de Montréal. Pour un observateur ordinaire, l'édifice semble encore transpirer la respectabilité commerciale de son passé, même si ce n'est pas un endroit où la plupart des gens de l'extérieur du quartier voudraient rester longtemps.

Juste en face de la banque à l'angle sud-ouest des rues East Hastings et Main se trouve un autre édifice historique, le Carnegie Centre. Ce centre fournit un abri de jour et des programmes pour un important groupe de résidents du quartier composé de plusieurs ethnies et pour les

pauvres, les malades, les toxicomanes, les chômeurs et les personnes sans domicile qui se rassemblent dans le quartier et qui se tiennent massés devant sa façade jour et nuit.

Pratiquement à côté de la Four Corners, se trouvent, fort à-propos, l'imposant service de la Vancouver City Police fort affairé ainsi que la prison locale et le palais de justice.

De trois à quatre pâtés vers le nord, l'est et l'ouest, on trouve de nombreux hôtels et des maisons meublées fournissant ce qu'on appelle des chambres individuelles à la majorité des résidents célibataires masculins du quartier. En 1996, on comptait également 47 établissements ayant un permis d'alcool (plus du quart du nombre qu'on trouve dans la ville), quelques églises et missions, plusieurs organismes de service social et de santé, trois centres communautaires, des bureaux d'avocats, et quelques petits commerces et restaurants. Le quartier est bordé par une zone inoccupée où l'on trouve des façades de magasins placardées, des prêteurs sur gage et des boutiques de brocanteur.

Au sud du quartier Centre-Est, se trouvent le marché au comptoir affairé et le quartier chinois relativement prospère et une forte concentration de banques dans quelques pâtés de maisons. Cependant, c'est la banlieue Richmond de Vancouver et non le quartier chinois qui est maintenant le centre d'affaires et résidentiel de bien des gens de descendance chinoise.

Dispersés dans le quartier Centre-Est, on trouve des projets de logements social, en grande partie créés par les efforts déterminés et persévérants des résidents locaux. À quelques pâtés plus au nord et à l'est, se dessine un quartier de duplex et de maisons unifamiliales modestes. Tout autour, se rapprochant de plus en plus, se profilent les signes envahisseurs de l'«embourgeoisement»- des lofts d'artistes, des condominiums, des résidences de la classe ouvrière rénovées avec goût et de nouveaux immeubles de grande hauteur.

Dans tous les secteurs du Centre-Est, les revenus sont très bas. Le revenu du ménage moyen en 1990 s'établissait à 10 586 \$ contre un revenu moyen de 34 174 \$ pour la ville de Vancouver. Le taux de pauvreté en 1991 était de 73,4 p. cent, contre 24,8 p. cent pour l'ensemble de Vancouver.<sup>46</sup>

Ces statistiques n'indiquent pas ce que certaines des personnes que nous avons interviewées au cours de la présente étude croient : à savoir qu'une population plus jeune et plus désespérée est apparue ces dernières années. Cela est attribuable au taux de chômage élevé, au tarif de bien-être peu élevé donnant moins de choix quant au logement, à la désinstitutionnalisation des malades mentaux et à une augmentation du commerce de la drogue.

L'arrivée de personnes d'autres provinces cherchant un emploi a fait grossir les registres de chèques de bien-être au milieu des années 1990. De nombreuses personnes ont perdu leur droit au bien-être pendant plusieurs mois à cause d'un critère de résidence imposé par le gouvernement provincial. Un grand nombre ont fini par être dans la misère, selon des militants de la lutte contre la pauvreté comme End Legislated Poverty.

On compte environ deux hommes pour une femme. Cette disparité s'explique en partie par le fait qu'un grand nombre de vieux hôtels louant des chambres individuelles, avec des salles de bain et des cuisines partagées, ont traditionnellement été le dernier refuge des anciens travailleurs du secteur primaire âgés et handicapés. Ils ne sont pas jugés sûrs pour les femmes.

Au cours de la dernière décennie, le quartier est également devenu le refuge de plusieurs centaines de personnes ayant des problèmes de santé mentale à la suite de la «réduction des effectifs» des établissements de santé mentale. Le principal hôpital de soins de santé mentale pour la province situé juste à l'extérieur des limites de la ville a réduit le nombre de ses patients de 5 000 à 659 entre 1987 et 1997.<sup>47</sup>

Depuis longtemps, un groupe visible et souvent pauvre de la vaste population autochtone de Vancouver utilise les bars du secteur comme lieu de rencontre.

En septembre 1997, le Conseil de santé de Vancouver/Richmond a déclaré une urgence médicale en raison du nombre extrêmement élevé de toxicomanes qui étaient VIH séropositifs. Selon le chercheur de Vancouver, Penney Parry, il y aurait quelque 1 500 personnes VIH séropositives dans le quartier ou dans les environs - soit près de 10 p. cent de la population du quartier Centre-Est.<sup>48</sup> Les personnes les plus exposées sont celles qui n'ont pas de domicile fixe, les Autochtones, les femmes qui sont dans le commerce de la prostitution, les personnes ayant des maladies mentales chroniques et les jeunes.

Le taux de crime est également très élevé dans le quartier Centre-Est. Son «épicerie» et «quartier où il y a le plus de crimes au Canada» se trouve à l'intersection des rues Main et East Hastings, là où se trouve la banque Four Corners, selon un article récent du Vancouver Sun qui a interrogé deux policiers qui y ont fait de la surveillance pendant huit ans.<sup>49</sup>

Les efforts pour obtenir de meilleurs services financiers dans le quartier Centre-Est remonte à au moins 20 ans avant l'ouverture de la Four Corners en 1996. Aucune des tentatives précédentes n'a été fructueuse.

La Banque Royale du Canada a exploité une banque «communautaire» dans le quartier Centre-Est de 1976 à 1985.<sup>50</sup> Un dépliant de la banque intitulé Social Responsibility is Everyone's Business (La responsabilité sociale est l'affaire de tout le monde) explique que l'idée de la banque communautaire a surgi d'une conférence des directeurs en 1970. La conférence avait pour but d'accroître l'implication communautaire et d'instituer une «vérification sociale» pour compléter la vérification financière traditionnelle afin de contrôler l'action sociale de la banque.

À Vancouver, la Banque Royale a établi un comité consultatif et travaillé avec la communauté pendant un an pour décider de l'emplacement et du type de succursale à établir. Lorsque la succursale a été inaugurée en 1976, elle a très bien réussi à attirer des gens pour encaisser leur chèque de bien-être, service qui était fourni gratuitement. On encourageait les gens à faire acheminer leur chèque par courrier à la succursale pour le déposer, ce qu'ils ont fait. Il n'y avait pas de caisse pour les clients des commerces et les dépôts à terme importants et les hypothèques étaient transférés à d'autres succursales. La succursale communautaire faisait de petits prêts hypothécaires pour l'acquisition de maisons non conformes ou de maisons de moins de 900 pieds carrés, superficie exigée par la plupart des prêteurs hypothécaires à cette époque.

La succursale faisait également de petits prêts particuliers et a travaillé avec la Downtown Eastside Residents Association au cours des quelques premières années afin de faire des prêts au titre des remboursements d'impôt sur le revenu. Grâce à leur collaboration, ils ont pratiquement réussi à évincer les escompteurs d'impôts privés dans le secteur qui retenaient une partie importante du remboursement d'impôt à titre de frais. Il y avait aussi un conseil d'administration consultatif composé de membres de la communauté. Cependant, en dépit des efforts pour attirer la grande communauté, la succursale est devenue principalement un bureau d'encaissement des

chèques de bien-être pour les hommes célibataires où certaines personnes, particulièrement les femmes, ne se sentaient pas en sécurité. La succursale a fini par fermer parce que sa base de petits comptes perdait de l'argent.

Un ancien directeur de succursale ainsi que d'autres ont proposé que la U.S. Community Reinvestment Act serve de modèle pour garantir que les banques réinvestissent dans les communautés locales. Là où il existe une forte concentration de personnes ayant un faible revenu, la réussite des banques communautaires ne devrait pas être évaluée simplement par les profits ou par l'autonomie.

Une deuxième initiative dans le quartier Centre-Est est née en 1987 à la suite de relations entre Jim Green de la DERA et le Ministre des Services sociaux et du logement, Claude Richmond.<sup>51</sup> C'est ainsi que la DERA a été financée en 1988 pour exploiter un service de dépôt de chèque, qu'on a appelé le Downtown Deposit Project, avec la succursale de Carrall et Hastings de la Banque de Montréal. Le service faisait affaire avec des clients présentés par les travailleurs sociaux du ministère des Services sociaux, du moins au début.

L'initiative DERA était au début un petit projet pilote financé par des versements effectués par le ministère des Services sociaux. Un membre du personnel actuel de la DERA a rappelé que le budget annuel du projet s'établissait autour de 80 000 \$. Le ministère a accordé un financement plus permanent par la suite, ce qui a été annoncé dans un communiqué de presse le 16 novembre 1988.

Les dossiers de la DERA utilisés aux fins de la présente étude ne portaient que sur les deux premières années du projet. On y voit qu'il y a eu de fréquentes discussions avec les cadres supérieurs du ministère des Services sociaux et du Logement sur des questions comme les frais de gestion de comptes et le refus du ministère de payer ces frais pour les prestataires de bien-être. D'autres documents dans les dossiers de la DERA indiquent que le projet a été mal accueilli par les travailleurs sociaux, qui étaient en colère parce qu'ils n'avaient pas été informés du projet par les cadres supérieurs.

Les principaux objectifs du Projet de dépôt du centre-ville était de réduire le temps que les résidents passaient dans les files d'attente à la banque, de réduire le crime en limitant les occasions

de vols et d'agressions et de manipulations, de faciliter l'encaissement des chèques pour les résidents et d'aider ces derniers à obtenir des pièces d'identité appropriées.<sup>52</sup>

En premier, le projet a été assez bien appuyé par la Banque de Montréal. Dans les dernières années, les relations avec la DERA ont été négligeables. Le directeur de la succursale pendant les deux ans avant sa fermeture affirmait catégoriquement qu'il n'avait pas entendu parler du projet DERA. Il disait que la succursale avait pour règle de traiter directement avec les prestataires de bien-être et avec les agents chargés de leur cas si cela était nécessaire.

La succursale Hastings et Carrall a été fermée au début de 1997 parce que les affaires étaient pratiquement au point mort. La sécurité des employés a été un autre facteur soutenu dans la fermeture de la banque. L'augmentation de la consommation ouverte de drogue et du commerce de drogue a rendu les employés, particulièrement les femmes, craintifs.

Jim Green a pressenti trois caisses populaires pour le compte du gouvernement de la Colombie-Britannique au début de 1993 pour tenter de fournir des services financiers aux résidents du quartier Centre-Est. Cependant, cette solution a été rejetée assez tôt - à la surprise d'au moins une caisse populaire intéressée, la «Community Congress for Economic Change», qui était prête à effectuer une étude de faisabilité avec un géant de ce secteur, la Vancouver City Savings Credit Union.<sup>53</sup>

Il semble que l'on ait refusé de recourir aux caisses populaires sous prétexte qu'elles n'étaient pas assez souples ou capables de s'adapter aux besoins particuliers de la communauté. La C.C.E.C. était jugée trop petite et VanCity exigeait de ses membres qu'ils achètent 50 \$ d'actions. Les caisses populaires ont également une attitude différente, selon un représentant du gouvernement, et sont plutôt axées vers l'individu que vers la communauté.

À un moment donné entre 1993 et 1994, le gouvernement de la Colombie-Britannique a décidé que la solution était de créer une banque constituée en vertu d'une loi provinciale. Une étude des besoins en services bancaires a été commandée, et réalisée par Ross Montgomery and Associates Ltd. au début du printemps de 1993. Le mandat du groupe chargé de l'étude laisse entendre qu'on avait déjà envisagé un établissement financier indépendant, même s'il ne s'agissait pas de la première option. Les dossiers du gouvernement étudiés indiquent qu'il y a eu des

consultations avec les résidents du quartier Centre-Est en 1994 après que la décision de réaliser le projet, a été prise mais avant la rédaction de la loi habilitante de la nouvelle société d'état.

Vingt-six réunions communautaires ont eu lieu de janvier à juin 1994, dont un certain nombre dans l'édifice qui allait devenir la Four Corners. De l'opinion générale, beaucoup de monde ont participé à ces réunions et le projet suscitait de l'intérêt et était fortement appuyé par le public.

Certains résidents du quartier se sont opposés à l'initiative dès le début. Le plus important était la Downtown Eastside Residents Association, qui était toujours impliquée dans le Downtown Deposit Project. Elle soutenait que ses services comblaient les besoins pour ce qui est de la défense des droits et de la liaison et que le gouvernement devait plutôt s'efforcer d'obtenir qu'une caisse populaire existante fournisse des services bancaires au quartier du Centre-Est. La DERA faisait également valoir que l'argent attribué à l'établissement financier proposé devrait aller directement à des projets pour construire des habitations plus abordables dans la communauté.

Un sondage sur les besoins en services bancaires des entreprises a été effectué par Points of View Research and Consulting Ltd. Deux cent vingt-neuf entrevues téléphoniques avec les propriétaires ou les administrateurs des 1 000 entreprises et organisations du secteur ont été effectuées. Le quartier chinois a été exclu du sondage parce qu'on trouvait qu'il y avait déjà plusieurs établissements financiers pour servir la communauté chinoise.

Le sondage visait principalement à déterminer les possibilités, pour un nouvel établissement financier, d'obtenir la clientèle des entreprises locales. À l'examen des conclusions, Ross Montgomery a eu beaucoup de doutes sur la possibilité d'attirer les entreprises locales.

«Convaincre les clients commerciaux de changer d'établissement financier est difficile même lorsque tout va très bien», pouvait-on lire dans le rapport. «Leur demander de passer à un nouvel établissement n'offrant pas une gamme de services complète, ayant un administrateur inconnu, et ayant pour objectif principal de fournir des services bancaires aux résidents va rendre la tâche extrêmement difficile. Selon ce scénario, la plupart des établissements financiers n'ouvriraient pas de succursale dans ce secteur. Ce fait est corroboré par le nombre de fermetures d'établissements financiers».<sup>54</sup>

Quant à l'évaluation des besoins en services bancaires des résidents, la situation était fort différente. Quarante pour cent des 350 répondants ont déclaré que la principale raison pour laquelle ils n'avaient pas de compte de banque était qu'ils n'avaient pas les pièces d'identité appropriées. La moitié des répondants avaient recours aux services d'encaissement de chèques Money Mart. Une proportion plus faible encaissait leur chèque dans un pub ou un hôtel. La grande majorité, soit 84 p. cent des personnes sondées, ont déclaré qu'elles appuieraient probablement une banque communautaire en ouvrant un compte.

Ross Montgomery a déclaré qu'il était évident, d'après le sondage, que les services bancaires étaient limités dans le secteur, mais que les résidents n'avaient pas beaucoup d'argent à déposer dans un établissement financier. Tous les soldes seraient peu élevés et laissés à la banque pendant de courtes périodes seulement.

On a également fait un sondage non officiel auprès de la communauté autochtone. Les auteurs ont trouvé un appui considérable. Ils recommandaient qu'un Autochtone soit recruté pour faire partie du conseil d'administration, que la Four Corners établisse une stratégie relative aux Premières Nations et aux Autochtones pour obtenir les dépôts des sommes obtenues en vertu de traités et que la banque forme et emploie des membres des Premières Nations.

Ross Montgomery s'est entretenu avec des chefs de syndicat, des administrateurs de régimes de pension et des conseillers financiers de syndicats pour étudier la possibilité que ces groupes deviennent des déposants étant donné que les syndicats ont des fonds de grève et des fonds de régime de pension. La réaction a été partagée. Les chefs de syndicat et les administrateurs des régimes de pension n'étaient pas encourageants. Cependant, les conseillers financiers des syndicats ont estimé qu'avec une garantie du gouvernement et les taux du marché, l'établissement pouvait attirer 35 millions à 100 millions de dollars en dépôt pour les projets sociaux.<sup>55</sup>

Si l'on examine la première année d'activités de la banque, il est évident que la Four Corners a attiré un volume considérable d'affaires parmi les résidents du quartier Centre-Est et fourni un nombre très modeste d'emplois pour les résidents. En revanche, les premiers états financiers de la banque sont pires que prévu, et la banque doit encore faire beaucoup plus que des prêts symboliques, et beaucoup moins de prêts pour le développement communautaire.

L'administration de la banque a également posé un problème, trois directeurs généraux différents s'étant succédé au cours de ses deux premières années d'existence.

L'état financier vérifié de la Four Corners indique qu'elle a subi une perte de 605 000 \$ pour l'année se terminant le 31 mars 1997, sa première année d'exploitation. Allié à un déficit précédent de 208 000 \$, son déficit cumulatif s'établissait à 813 000 \$ au 31 mars 1997. Par ailleurs, elle détenait 4,65 millions de dollars en dépôt.

Le plan d'affaires ne prévoyait pas de profit avant l'an 2001, mais le déficit était plus important que prévu. Selon le directeur provisoire, cela est attribuable au fait qu'un grand nombre de petits comptes, soit presque 90 p. cent, ont été ouverts par des prestataires du bien-être qui ne paient aucuns frais bancaires. Le nombre de petits comptes au mois de mars 1997 s'établissait à environ 3 000. Le plan d'affaires initial ne prévoyait que 1 000 comptes au cours de la première année.

Douze personnes ont reçu une formation pour travailler à la Four Corners et ont été engagées. L'une d'elles est surveillant à temps plein. Certains employés travaillent à temps plein, et d'autres sont des représentants du service à la clientèle travaillant à temps partiel. Les employés sont syndiqués. Trois des employés ont déclaré dans un groupe de discussion qu'ils étaient contents de leur formation et de leur travail et qu'ils pouvaient s'identifier avec les clients. Il y a un poste pour le service de garde de biens.

Il peut exister d'autres avantages, mais moins concrets. Dans la mesure où la banque permet de réduire les vols et agressions et le vol des chèques de bien-être, la Four Corners peut déjà avoir fait réaliser des économies considérables à la province. Selon un rapport préparé pour le caucus du NPD en 1994, la province dépense 3,8 millions de dollars pour remplacer les chèques de bien-être perdus ou volés. D'autres économies peuvent être attribuables à un besoin moins grand des services de police, d'ambulance, d'incendie et autres.

Actuellement, la Four Corners ne peut s'engager dans des activités de prêt sauf d'une façon très restreinte. Elle a consenti son premier prêt de 5 000 \$ à l'automne de 1997. Les autres services bancaires semblent trop limités pour les personnes, les entreprises et les associations habituées à une gamme variée de services. Il n'y a pas non plus d'espace de stationnement sûr dans

le secteur, ce qui peut être un facteur de dissuasion pour les clients affairés ou préoccupés de leur sécurité.

Le plan d'affaires actuel prévoit une autre perte de 754 000 \$ avant la réalisation d'un profit en 2001. Un versement de 2 millions de dollars sur le total de 10 millions de dollars des fonds gouvernementaux auxquels a accès la Four Corners a été remis à la société en octobre 1997. Il reste donc encore 2 millions de dollars auxquels la banque pourrait recourir au besoin avant qu'elle ne devienne autonome.<sup>56</sup>

Jusqu'en octobre 1997, il y a eu trois directeurs généraux. Au moment où la nomination d'un nouveau directeur général était annoncé en octobre 1997, Jim Green aurait déclaré «Nous sommes en train de procéder à une restructuration et nous avons besoin d'une nouvelle équipe pour y arriver.» Le directeur général sortant aurait affirmé que la Four Corners avait besoin d'un nouveau président ayant une expérience dans le domaine bancaire pour remplacer Green.<sup>57</sup>

Un examen complet des activités effectué à la fin de 1997 par le nouveau directeur général et un consultant devait être suivi d'un nouveau plan d'affaires, de certains changements de structure internes et de la formulation de nouveaux objectifs financiers pour la Four Corners et ses méthodes de commercialisation.<sup>58</sup> Le nouveau directeur général a jugé irréalisable l'objectif de 100 millions de dollars en dépôt en cinq ans compte tenu du marché actuel. Des chiffres plus réalistes seraient de 60 à 70 millions.

À cette étape-ci, les opinions sur la Four Corners sont extrêmement partagées. Certains considèrent la banque comme une expérience coûteuse qui a peu de chance de réussir. D'autres estiment qu'il s'agit d'une tentative courageuse et innovatrice pour combler les besoins socio-économiques des habitants du quartier du Centre-Est. Étant donné la portée de ces problèmes, affirment-ils, il est tout à fait approprié que le gouvernement intervienne.

Un problème persistant tient au fait que certains organisateurs communautaires influents du quartier Centre-Est sont incertains de vouloir appuyer la Four Corners. Certaines des personnes interrogées aux fins de cette étude étaient préoccupées par la rapidité du processus utilisé pour créer la banque. Il semblait y avoir un programme prédéterminé pour lancer la banque en affaires qui a empêché une participation communautaire significative et a nui à l'appui au projet.

Certaines personnes croient qu'une banque ou une caisse populaire existante aurait pu être subventionnée pour payer les coûts élevés d'administration de petits comptes et que des caissières spécialisées auraient pu être formées pour travailler avec une clientèle, il faut en convenir, parfois difficile. Certains voient la Four Corners comme un projet qui détourne l'argent d'autres projets dans la communauté.

Il semble que l'autonomie de la Four Corners prévue dans les cinq années à venir dépende du volume de dépôts importants reçus et de l'augmentation des taux d'intérêts. D'après l'information passée en revue et les personnes interrogées aux fins de cette étude, le niveau prévu des dépôts ne semble pas réaliste. Les taux d'intérêts sont imprévisibles, mais on ne s'attend pas actuellement à ce qu'ils augmentent beaucoup. L'objectif consistant à faire un profit qui pourrait être réinvesti dans la communauté semble avoir été perdu de vue et être relégué plus loin dans l'avenir que prévu.

### NOTES

1. Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien, Document de discussion (Ottawa : Juin 1997), p. 1.
2. Même.
3. Association coopérative d'économie familiale (ACEF) du Centre de Montréal, Les hauts et les bas de l'accès aux services bancaires au Canada, rapport présenté à Industrie Canada (26 juin 1996), p. 17 à 23 et annexe 1. Les chiffres et pourcentages du texte ont été tirés des données brutes de l'annexe.
4. Irena Zenewych, «Needs Assessment of Banking Services in Vancouver's Downtown Area», rapport présenté à Ross Montgomery and Associates Ltd. (17 août 1993).
5. Association des banquiers canadiens, «Access to Basic Banking Services,» Fast Facts, août 1997. Les phrases figurant entre guillemets sont des termes utilisés par l'ABC.
6. ACEF, p. 45-46.
7. Même, p. 32 et annexe 2.
8. Même, p. 15.
9. «Poor can't get banking services, coalition charges», Montreal Gazette, 18 octobre 1997, p. A5.
10. Le groupe Option consommateurs et l'Association des banquiers canadiens travaillent présentement sur un autre sondage sur l'accès aux services financiers qui devrait se conclure à la fin de l'été 1998.
11. On trouve une copie de la règle G-8 à l'annexe 3 du rapport de l'ACEF ainsi que des renseignements sur des programmes semblables au Québec et en Colombie-Britannique.
12. Option consommateurs, Les portes closes (Montréal, 1998). La citation se trouve à la page 125.
13. ACEF, p. 60.
14. Association des banquiers canadiens, Mémoire présenté au Groupe de travail sur l'avenir des services financiers au Canada (octobre 1997), p. 31.
15. ACEF, p. 14.

16. Zenewych, p. 26.
17. Mémoire à l'ABC au Groupe de travail, p. 31.
18. Zenewych, p. 22.
19. L'adresse du site Internet est <http://www.strategis.ic.gc.ca>.
20. ACEF, p. 60 et annexe 2.
21. ACEF, p. 61-63. Le texte de la loi américaine se trouve à l'annexe 7 du rapport.
22. Mémoire de l'ABC au Groupe de travail, p. 57.
23. Ombudsman bancaire canadien inc., Présentation au Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadiens (octobre 1997).
24. Même.
25. Les portes closes.
26. Thompson Lightstone and Co. Ltd., «Small and Medium Sized Business in Canada» (Toronto : Association des banquiers canadiens, 1997), p. 100.
27. Coalition canadienne pour le réinvestissement communautaire, Non au pouvoir sans imputabilité. Sixième exposé de position (Ottawa, Mai 1998), p.12.
28. Même, p. 11-14. Les représentants de la CCRC affirment que les enquêtes de crédit ne suffisent pas à effectuer un suivi des prêts consentis aux petites et aux nouvelles entreprises. Ils affirment que l'analyse des statistiques pour la période de deux ans se terminant le 30 septembre 1997 révèle que le nombre d'autorisations de crédit pour les prêts de moins de 250 000 \$ serait en baisse.
29. L'information contenue dans la présente section provient du document suivant: Jonathan Brown et Charles Bennington, Racial Redlining : A Study of Racial Discrimination by banks and Mortgage Companies in the United States (Washington D.C. : Essential Information Inc., non daté).
30. L'adresse du site internet est <http://www.occ.treas.gov>.
31. L'information du tableau 3 a été extraite du tableau que l'on retrouve à la page 15 de l'évaluation de la banque datée du 30 septembre 1997.

32. National Council for Urban Economic Development, The Community Reinvestment Act and Economic Development : A Profile of Community Lending in Eight Cities (Washington, D.C.: non daté), p. 3-10.
33. «January deal sparked merger fire», Ottawa Citizen, p. E1.
34. Maclean's, le 2 février 1998, p. 43, et le 4 mai 1998, p. 18.
35. «Stockbrokers wary of bank mergers», Ottawa Citizen, 25 avril 1998.
36. Globe and Mail de Toronto, le 18 avril 1998, p. B6-B7.
37. CCRC, p. 3-4.
38. G. Frank Mathewson et Neil C. Quigley, «Canadian Bank Mergers : Efficiency and Consumer Gain versus Market Power», C.D. Howe Institute Commentary, juin 1998.
39. «How much better is bigger?» Ottawa Citizen, le 18 avril 1998, p. E2.
40. Document de l'ABC présenté au groupe de travail, p. 9-10.
41. Rapport annuel de 1994 de la Loi sur l'équité en matière d'emploi, p. 45.
42. Les portes closes, Annexe 2.
43. H.H. Binhammer, Money, Banking and the Canadian Financial System (Toronto : Nelson Canada, 1988), p. 220-223.
44. Les questions et la citation sont tirées de John S. McCallum, «Issues to Address Before Letting the Banks Merge» Options politiques (May 1998), p. 39-41.
45. L'information pour cette étude provient principalement de documents publics rendus accessibles par Jim Green et Monica Hay du Secrétariat des sociétés de la Couronne du ministère de l'Emploi et de l'Investissement, et a été complétée par des dossiers rendus disponibles par la downtown Eastside Residents Association, un nombre limité de documents imprimés et d'entrevues avec les principales personnes liées à la banque ou à la communauté.
46. Ville de Vancouver, Downtown Eastside Community Monitoring Report, printemps 1997, p. 2.
47. Article de Philip Owen, maire de Vancouver, page A23, paru dans le Vancouver Sun, 24 octobre 1997.

48. Penny Parry, HIV/AIDS and injection Drug use in the DTES (Vancouver : septembre 1997).
49. Le constable Walter McKay et le constable Toby Hinton, «Skid Road Meets ... Adam Smith» Vancouver Sun, 24 octobre 1997, p. A21.
50. L'étude de Ross Montgomery & Associates Ltd., un article d'une revue d'actualités, un dépliant de la Banque Royale du Canada et un ancien directeur de la Banque Royale ont tous été des sources de renseignements sur cette expérience.
51. Lettre du Ministre des Services sociaux, Claude Richmond, à Jim Green de la DERA, 3 décembre 1987.
52. Downtown Eastside Residents Association, Downtown Deposit Project - Summary and Evaluation, (Vancouver, 1990), p. 2.
53. «A Poor Man's Banker», B.C. Business, septembre 1997, p. 34.
54. Ross Montgomery & Associates Ltd., Report for Ministry of Finance and Corporate Relations (8 septembre 1993), p. 5.
55. Ross Montgomery, p. 9.
56. «Four Corners gets \$1 million injection», Vancouver Sun, 4 octobre 1997, p. F3.
57. «Move aside, ex-Four Corners GM tells Green», Vancouver Sun, 31 octobre 1997, p. E1, E17.
58. Entrevues avec un directeur général à la retraite et le directeur général actuel de Four Corners, 25 septembre et 24 novembre 1997.

**MEMBRES DU CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE SOCIAL**

M. John Murphy (Président)

Canning (Nouvelle-Écosse)

M. Armand Brun (Vice-président)

Shediac (Nouveau-Brunswick)

Mme Doris Bernard

Radisson (Québec)

Mme Olive Crane

Mt. Stewart (Île-du-Prince-Édouard)

Mme Helen Margaret Finucane

Regina (Saskatchewan)

M. Bruce Hardy

Surrey (Colombie-Britannique)

Mme Dana Howe

Windsor (Ontario)

M. David S. Northcott

Winnipeg (Manitoba)

Mme Lorraine Tordiff

Fort Smith (Territoires du Nord-Ouest)

\*\*\*\*\*

Directeur: Steve Kerstetter

Consultante: Kathleen Jamieson, Social Planning and Research Council of B.C.

Conseillère principale en politiques et agente de recherche: Joanne Roulston

Agente de liaison: Carole Lanthier Bayram

Agente de publications: Anna Kyle

## CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE SOCIAL

La Loi de 1969 sur l'organisation du gouvernement a institué le Conseil national du bien-être social en tant qu'organisme consultatif de citoyens auprès du gouvernement fédéral. Le Conseil a pour mandat de conseiller le Ministre du Développement des ressources humaines sur des questions relatives aux citoyens à faible revenu.

Le Conseil est composé de membres nommés par le Gouverneur en conseil et provenant de diverses régions du Canada. Les membres agissent à titre personnel et non en tant que représentants d'organismes ou d'agences. Au fil des années, le Conseil a reçu comme membres des assistés sociaux, des locataires de logements publics et d'autres citoyens à faible revenu, ou des enseignants, des travailleurs sociaux et d'autres personnes travaillant au sein d'associations de services bénévoles ou d'organismes privés d'aide sociale.

Les rapports du Conseil national du bien-être social ont porté sur une vaste gamme de questions relatives à la pauvreté et à la politique sociale au Canada, notamment les programmes de sécurité du revenu, la réforme du bien-être social, les soins de santé, les seuils de pauvreté et des données statistiques sur la pauvreté, le système de revenus de retraite, la réforme de la fiscalité, la politique de l'emploi, les services sociaux et l'aide juridique.

All publications of the National Council of Welfare are also available in English. For copies, please write to the National Council of Welfare, 2nd Floor, 1010 Somerset Street West, Ottawa K1A 0J9.