

COMMENTAIRES PRÉSENTÉS AU MINISTÈRE DES FINANCES CANADA

CONSULTATION SUR LA LUTTE CONTRE LES PRÊTS À CONDITIONS
ABUSIVES

7 OCTOBRE 2022

Table des matières

Union des consommateurs, la force d'un réseau	3
Introduction	4
Le taux d'intérêt criminel devrait-il être fixe ou devrait-il être établi en fonction des conditions du marché en vigueur ?	5
Pour quelles raisons les consommateurs de produits et services financiers accèdent-ils à des prêts remboursables par versements à coût élevé ?	6
Quelles sont les répercussions des prêts remboursables par versements à coût élevé sur le bien-être financier et la résilience financière des Canadiens ?	7
Quelles répercussions la réduction du taux d'intérêt criminel aurait-elle sur la disponibilité des crédits pour les consommateurs de produits et de services financiers qui ont recours aux prêts remboursables par versements à coût élevé? La réduction du taux aurait-elle des répercussions négatives sur le consommateur de produits et de services financiers, comme la perte ou la limitation d'accès aux crédits?	9
Comment le gouvernement du Canada, l'ACFC y compris, peut-il améliorer l'éducation financière et la sensibilisation à l'égard des prêts remboursables par versements à coût élevé, dans le but d'habiliter et de protéger davantage les Canadiens afin qu'ils puissent prendre des décisions financières éclairées ?	10
Conclusion	11

Union des consommateurs, la force d'un réseau

Union des consommateurs (UC) est un organisme à but non lucratif qui regroupe 14 groupes de défense des droits des consommateurs.

La mission d'UC est de représenter et défendre les droits des consommateurs, en prenant en compte de façon particulière les intérêts des ménages à revenu modeste. Les interventions d'UC s'articulent autour des valeurs chères à ses membres : la solidarité, l'équité et la justice sociale, ainsi que l'amélioration des conditions de vie des consommateurs aux plans économique, social, politique et environnemental.

La structure d'UC lui permet de maintenir une vision large des enjeux de consommation tout en développant une expertise pointue dans certains secteurs d'intervention, notamment par ses travaux de recherche sur les nouvelles problématiques auxquelles les consommateurs doivent faire face ; ses actions, de portée nationale, sont alimentées et légitimées par le travail terrain et l'enracinement des associations membres dans leur communauté.

UC agit principalement sur la scène nationale, en représentant les intérêts des consommateurs auprès de diverses instances politiques ou réglementaires, sur la place publique ou encore par des recours collectifs. Parmi ses dossiers privilégiés de recherche, d'action et de représentation, mentionnons le budget familial et l'endettement, l'énergie, les questions liées à la téléphonie, la radiodiffusion, la télédistribution et l'inforoute, la santé, les produits et services financiers ainsi que les politiques sociales et fiscales.

Introduction

Le marché parallèle du crédit à la consommation, au sein duquel on retrouve un lot d'offres de prêts à des conditions abusives, connaît un essor phénoménal. Cela est notamment attribuable au retrait des institutions financières traditionnelles du marché des petits prêts, qui a créé un vide que les prêteurs à coût élevé se sont empressés de combler. Et ce, parce que le retrait des offres de petits prêts à des coûts abordables n'a évidemment pas fait disparaître le besoin et la demande des consommateurs pour des prêts de montant modeste.

Le marché parallèle du crédit à la consommation (prêts sur gages ou sur salaire, prêts remboursables par versement à coût élevé, crédit de deuxième ou troisième chance, etc.) propose l'accès à du crédit de court terme et il étend la disponibilité du crédit à des consommateurs qui n'y ont pas ou que difficilement accès autrement (mauvais dossier de crédit, absence de compte bancaire, perte d'emploi, divorce, etc.).

Sur le terrain, les groupes de défense des droits des consommateurs membres d'UC rencontrent quotidiennement, en consultation budgétaire, des personnes dont la situation financière est précaire et qui sont à la recherche d'un petit ou moyen prêt remboursable à plus ou moins brève échéance. Ces personnes n'ont souvent d'autre choix que de se tourner vers le crédit offert à des taux souvent quasi, voire carrément, usuraires et dont les conséquences peuvent être désastreuses : difficulté à rembourser, cycle d'endettement, surendettement...

Le marché du crédit parallèle doit être davantage réglementé, et les consommateurs doivent en outre avoir accès à du crédit consenti pour des montants modestes à des taux raisonnables.

Étant donné notre vif intérêt dans les processus de révision des différentes lois et notamment de celles qui touchent les consommateurs de produits et services financiers, nous avons pris connaissance de la consultation sur la lutte contre les prêts à conditions abusives et nous soumettons ici notre avis sur les différentes questions soulevées.

Le taux d'intérêt criminel devrait-il être fixe ou devrait-il être établi en fonction des conditions du marché en vigueur ?

UC recommande de lier le taux d'intérêt criminel au taux directeur établi par la Banque du Canada et d'abaisser ainsi substantiellement le taux d'intérêt criminel.

Cette approche permettrait au taux d'intérêt criminel de mieux refléter les réalités du marché. Lorsque le taux d'intérêt criminel a été introduit en 1981, le taux directeur de la Banque du Canada était de 21 % ; l'écart entre les deux taux était donc de 39 %. Aujourd'hui, le taux directeur est à 3,25 % ; le taux d'intérêt criminel y est donc supérieur de 56,75 %.

Cette divergence signifie que le plafond qui détermine le taux criminel actuel est beaucoup plus élevé que nécessaire. S'il a été jugé en 1981 qu'il était criminel d'exiger un taux d'intérêt¹ de 39 % plus haut que le taux directeur de la Banque du Canada, il est clairement injustifié que l'on doive attendre que les intérêts dépassent de 56,75 % le taux directeur pour qualifier ces intérêts de criminels. C'est pourtant la situation actuelle.

Sachant que de nombreux consommateurs qui contractent des prêts à taux d'intérêt élevé ont besoin d'un prêt et n'ont pas accès à d'autres prêts de petit montant ou à d'autres formes de crédit non garanti (soit parce que ces prêts ne sont pas disponibles sur le marché, soit parce que le consommateur ne peut pas y accéder), les prêteurs sont peu incités à diminuer les taux d'intérêt pour refléter les conditions du marché. Un taux d'intérêt criminel fixe permet ainsi aux prêteurs à coût élevé de profiter d'une manière disproportionnée de certaines conditions du marché (à savoir, lorsque le taux directeur est bas). En liant le taux d'intérêt criminel au taux directeur, le plafond reposerait sur une mesure objective, liée aux conditions actuelles du marché, plutôt que sur ce qui n'est plus qu'une abstraction qui rend le taux actuel parfaitement arbitraire.

En effet, UC soumet que même un taux d'intérêt criminel qui serait de 39 % plus élevé que le taux directeur de la Banque du Canada n'est plus justifiable aujourd'hui, compte tenu de la multiplication de l'utilisation du crédit à la consommation au fil de ces quarante dernières années. Rappelons qu'au Québec, les prêts dont le taux de crédit est de 22 % plus élevé que le taux directeur établi par la Banque du Canada sont qualifiés de prêts à coût élevé et cette qualification, ainsi que les dangers que représente ce type de crédit, doit être dénoncée au consommateur. D'autre part, les prêteurs qui ne peuvent garantir des taux de crédits inférieurs à 35 % ne pourront se procurer les permis qui leur permettraient d'offrir du crédit, qui sont exigés pour exercer ce type d'activité². Le taux d'intérêt criminel étant de 60 %, il est bien supérieur aux taux d'intérêt réglementés à titre de « crédit à coût élevé », ou même permis, au Québec.

¹ À moins que le contexte n'indique différemment, nous utilisons dans ce texte le mot intérêt au sens qu'en donne l'article 347(2) du *Code criminel*.

² Les prêteurs doivent posséder un permis et l'Office de la protection du consommateur n'émet pas de permis aux prêteurs dont le taux de crédit excéderait 35 %, soit un taux qui pourrait être considéré comme abusif.

Pour quelles raisons les consommateurs de produits et services financiers accèdent-ils à des prêts remboursables par versements à coût élevé ?

Les institutions financières traditionnelles ont, au fil des ans, délaissé les activités peu ou moins rentables au sein de leur organisation. Si l'octroi de crédit reste une activité rentable, les institutions financières réaliseraient de moins en moins de profit sur l'activité classique de prêt, qu'elles utilisent davantage pour appâter des clients dans le but de leur offrir d'autres services plus rentables. L'octroi de prêts de moindres montants est évidemment d'autant moins rentable que le coût de ce service est proportionnellement plus élevé. Si les institutions financières continuent d'offrir certains types de prêts, elles le font davantage pour les clients qui sont susceptibles de se procurer d'autres produits plus rentables pour elles ; les clientèles à plus faible revenu ou possédant moins d'actifs sont donc laissées pour compte tandis que les offres de petits prêts ont pratiquement disparu de la gamme des services proposés par les institutions financières.

The economics of banking do not incentivize the delivery of financial services to those who may need them most. Since profits at retail banks are driven heavily by the size of the balances their customers deposit or borrow, product offerings and marketing efforts are disproportionately focused on clients with higher levels of income and wealth³.

En se retirant du marché des prêts de faibles ou moyens montants, les institutions financières ont laissé une large place au marché parallèle du crédit à la consommation, qui offre notamment des prêts à conditions qui apparaissent abusives.

Ce marché parallèle permet à des consommateurs d'avoir accès à des prêts rapidement et il étend la disponibilité du crédit à des individus qui autrement n'y auraient probablement pas accès, notamment du fait, par exemple, de leur mauvais dossier de crédit. Les consommateurs qui ne disposent pas d'un bon dossier de crédit ou qui n'ont pas de compte bancaire n'ont d'autre choix que de se tourner vers le marché parallèle du crédit. Un marché qui, de toute évidence, n'est pas suffisamment encadré. En effet, en l'absence de solution de rechange, les consommateurs signent des contrats de prêt à des taux exorbitants qui peuvent parfois même dépasser le taux d'intérêt criminel lorsqu'on additionne tous les frais de crédit.

C'est pourquoi UC recommande, dans le cadre de la présente consultation, que les institutions financières soient tenues de fournir aux consommateurs un accès universel aux prêts de faible montant. Puisqu'il est abondamment et clairement documenté que les consommateurs obtiennent ces prêts à taux élevé, voire criminel, par nécessité financière et parce qu'ils n'ont souvent aucune autre option de crédit disponible, ce problème ne

³ Stein BERRE, Kristian BLICKLE et Rajashri CHAKRABARTI Banking the Unbanked: The Past and Future of the Free Checking Account, Liberty Street Economics, 30 juin 2021. [En ligne] <https://libertystreeteconomics.newyorkfed.org/2021/06/banking-the-unbanked-the-past-and-future-of-the-free-checking-account/>

peut être résolu qu'en s'attaquant au vide existant dans le marché, un vide créé par le retrait des institutions financières⁴.

Quelles sont les répercussions des prêts remboursables par versements à coût élevé sur le bien-être financier et la résilience financière des Canadiens ?

Le taux d'endettement actuel des Canadiens est élevé au point d'atteindre des sommets inégalés.

Sur une base désaisonnalisée, la dette des ménages sur le marché du crédit en proportion du revenu disponible des ménages a enregistré une nette augmentation pour atteindre un sommet sans précédent de 186,2 % au quatrième trimestre, comparativement à 180,4 % au troisième trimestre (ratio révisé par rapport au ratio initial de 177,2 %)⁵.

Cette hausse de l'endettement n'est pas uniquement attribuable aux prêts hypothécaires. En effet, la dette non hypothécaire moyenne par consommateur au Canada était en 2022 de 21 128 \$ au deuxième trimestre, soit une hausse de 2,4 % par rapport à l'année précédente⁶.

Les pratiques du marché du crédit à taux élevé et les frais importants qui y sont associés font en sorte que l'endettement risque fort de devenir problématique pour les parties les plus vulnérables de la population. En effet, en raison des taux d'intérêt faramineux auxquels sont offerts nombre de prêts ainsi que des divers frais imposés aux consommateurs, plusieurs n'arrivent plus à rembourser les prêts qu'ils ont contractés, ce qui les pousse dans un cercle vicieux d'endettement. Une enquête menée par l'organisme ACORN en 2022 auprès de personnes qui ont contracté un prêt à coût élevé révélait qu'un quart des répondants avaient eu recours à ce type de prêts plus de 10 fois par an⁷.

Aussi, l'accès à des prêts à coût élevé ne permet généralement pas aux consommateurs — et ce, malgré les représentations qui peuvent leur être faites à cet effet — d'améliorer leur dossier de crédit, alors que c'est parfois justement ce qui pourrait

⁴ ACFC, Prêts sur salaire : tendances du marché, gouvernement du Canada, 25 octobre 2016. [En ligne] <https://www.canada.ca/content/dam/fcac-acfc/documents/programs/research-surveys-studies-reports/prets-sur-salaire-tendances-du-marche.pdf>, pp 8 et 13.

⁵ STATISTIQUE CANADA, Comptes du bilan national et des flux financiers, quatrième trimestre de 2021, 11 mars 2022. [En ligne] <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/220311/dq220311b-fra.htm>

⁶ RADIO-CANADA, Les Canadiens sont plus endettés qu'il y a un an. [En ligne] <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1911202/canada-dette-consommation-deuxieme-trimestre-2022-credit>. La Presse canadienne, 6 septembre 2022. [En ligne] <https://www.lapresse.ca/affaires/economie/2022-09-06/2e-trimestre/la-dette-a-la-consommation-totale-a-augmente-au-canada.php>.

⁷ ACORN Canada, Pandemic & High-Cost Loans : impact on low- and moderate-income people (Executive summary), 31 mars 2022. [En ligne] https://acorncanada.org/wp-content/uploads/2022/03/Summary_Pandemic-High-Cost-Loans-Summary-v2-March-22-2022_1.pdf, p8.

permettre ultimement à ces consommateurs d'obtenir une carte de crédit ou une marge de crédit auprès d'une institution traditionnelle. Le recours à ce type de prêt est donc susceptible de fermer l'accès à des services potentiellement moins coûteux ou plus appropriés qui permettraient, à moindres frais, d'envisager un redressement financier à plus long terme. Les consommateurs qui se trouvent en situation financière délicate se voient plutôt interpellés par des entreprises qui n'ont pas toujours leur intérêt à cœur.

Parce qu'elles ont peur de demander de l'aide à moins de crouler sous les dettes, certaines personnes répondent aux publicités de sociétés qui prétendent pouvoir les aider, alors qu'elles ne sont pas aptes à fournir des conseils financiers ou reçoivent des commissions quand elles aiguillent les gens vers des sociétés de crédit non traditionnelles⁸.

Aux problèmes de nature financière, il convient d'ajouter tous les problèmes de santé physique et mentale causés par l'endettement problématique qui découle souvent de l'octroi de ce type de prêt. Lorsque les groupes de défense des droits des consommateurs membres d'UC reçoivent en consultation budgétaire des consommateurs qui ont contracté des prêts à coût élevé, ils doivent composer avec des gens anxieux et très inquiets. D'ailleurs, l'Agence de la consommation en matière financière du Canada estime que le bien-être financier, avec le mental et le physique, constitue l'un des trois piliers d'une bonne santé. En effet :

[...] pour de nombreux Canadiens, les soucis d'argent constituent la plus grande source de stress, plus que le travail, la santé personnelle et les relations. En fait, les études démontrent que :

- *48 % des Canadiens déclarent souffrir d'insomnie en raison de soucis financiers*
- *44 % disent qu'ils auraient de la difficulté à respecter leurs obligations financières s'ils recevaient leur paie en retard⁹.*

Bref, les prêts à des taux aussi élevés que 40, 50 ou 60 % renforcent la pauvreté de consommateurs qui n'ont d'autre choix que de les utiliser, à défaut d'une offre de prêt à taux raisonnable par les institutions financières traditionnelles.

⁸ Lynn GREINER, L'endettement aurait un effet sur votre santé physique et mentale, Comptables professionnels agréés Canada, 25 octobre 2019. [En ligne]

<https://www.cpacanada.ca/fr/nouvelles/canada/2019-10-25-endettement-effet-sante>

⁹ ACFC, Le stress financier et ses impacts, Gouvernement du Canada, 28 mars 2019. [En ligne] <https://www.canada.ca/fr/agence-consommation-matiere-financiere/services/mieux-etre-financier-travail/stress-impacts.html>

Quelles répercussions la réduction du taux d'intérêt criminel aurait-elle sur la disponibilité des crédits pour les consommateurs de produits et de services financiers qui ont recours aux prêts remboursables par versements à coût élevé ? La réduction du taux aurait-elle des répercussions négatives sur le consommateur de produits et de services financiers, comme la perte ou la limitation d'accès aux crédits ?

UC soutient depuis longtemps qu'il est de l'obligation sociale des institutions financières de fournir un accès universel aux prêts de petits montants avec des taux d'intérêt raisonnables. Si de telles offres étaient disponibles, la baisse du taux d'intérêt criminel n'aurait aucun effet négatif sur les consommateurs et ne réduirait pas la disponibilité des prêts dont les consommateurs ont besoin, car les consommateurs seraient en mesure de magasiner ce type de prêts parmi l'offre des différentes institutions financières, et ce, à un taux bien inférieur au taux d'intérêt criminel. Sinon, les consommateurs continueront à avoir recours par nécessité à des prêts à taux abusifs, qu'ils soient légaux ou illégaux. En 2006, UC a constaté que les prêteurs continuent d'offrir des prêts à coût élevé et les consommateurs continuent d'y recourir, même s'ils sont avisés des coûts élevés, même si les taux proposés contreviennent à la loi, simplement parce qu'ils ont besoin d'argent rapidement et que le marché ne leur offre pas d'alternative¹⁰. Comme les poursuites pénales et civiles contre les prêteurs sont rarissimes, cette pratique est destinée à se poursuivre jusqu'à ce que tous les consommateurs aient accès à des prêts plus raisonnables qui répondent à leurs besoins¹¹.

¹⁰ UNION DES CONSOMMATEURS, Le marché parallèle des petits prêts, mai 2006. p. 5. [En ligne] <https://uniondesconsommateurs.ca/petitsprets/>.

¹¹ *Ibid.*

Comment le gouvernement du Canada, l'ACFC y compris, peut-il améliorer l'éducation financière et la sensibilisation à l'égard des prêts remboursables par versements à coût élevé, dans le but d'habiliter et de protéger davantage les Canadiens afin qu'ils puissent prendre des décisions financières éclairées ?

La protection des Canadiens à l'égard des prêts à coût élevé ne passe pas prioritairement par une amélioration de leur éducation financière. Ce n'est pas la méconnaissance des taux offerts ou du fonctionnement des prêts qui conduit certains Canadiens vers ce type de prêt, mais plutôt l'absence d'offre à coût raisonnable. En effet, les institutions financières semblent pour la plupart parfaitement insensibles aux conséquences financières et sociales qu'entraînent leur désintérêt pour cette clientèle et l'absence d'offres pour combler les besoins en termes de prêts.

Le gouvernement fédéral doit, d'une part, obliger les institutions financières à réintégrer le marché des petits prêts qu'elles ont abandonné et, d'autre part, baisser drastiquement le taux criminel afin que les offres de prêts sur le marché parallèle du crédit qui pourraient pour certaines perdurer le soient à des taux plus raisonnables. À partir de ce moment, les consommateurs devront être informés des offres disponibles auprès des institutions financières traditionnelles et sensibilisés aux taux et conditions de ces prêts en comparaison avec ceux qui sont offerts sur le marché parallèle du crédit.

Conclusion

Les Canadiens contractent des prêts à coût élevé non pas pour des extravagances, mais pour répondre à leurs besoins financiers de base, et ils payent ces coûts élevés parce qu'ils n'ont pas facilement accès à d'autres formes de crédit. Depuis que les institutions financières traditionnelles se sont retirées du marché, un marché de prêteurs alternatifs s'est créé, où des entreprises profitent de la situation et offrent aux consommateurs des prêts de faible montant à taux souvent très élevé. Les consommateurs paient jusqu'au taux d'intérêt criminel (et souvent au-delà) pour accéder à ces prêts, ce qui les enferme souvent dans un cycle d'endettement, avec des répercussions énormes sur leur bien-être financier, physique et psychologique.

Le gouvernement canadien est depuis longtemps conscient de ces faits. Pourtant, malgré le rapport de l'ACFC sur le sujet, malgré les multiples propositions de modification législative présentées au Sénat, malgré les études et les interventions des groupes communautaires, le gouvernement canadien a semblé jusqu'à maintenant accepter un statu quo qui n'avantage que les prêteurs prédateurs, au détriment des consommateurs les plus vulnérables.

Nous saluons donc les consultations du gouvernement fédéral sur la réduction du taux d'intérêt criminel, qui semblent s'inscrire résolument dans une volonté d'améliorer la situation.

Cependant, d'autres mesures doivent être prises. Tout d'abord, de nombreux prêts dont les conditions apparaissent abusives découlent de l'exception à l'application du calcul du taux d'intérêt criminel prévue à l'article 347.1 du *Code criminel*. Cette disposition doit, selon nous, être abrogée afin que tous les prêts soient soumis au même plafond qu'impose le taux d'intérêt criminel.

Ensuite, la complicité des institutions financières qui se sont retirées du marché des petits prêts en laissant le marché aux prêteurs prédateurs doit être abordée. UC soutient qu'il est de la responsabilité sociale de ces institutions, dont la rentabilité n'est aucunement en péril, de fournir un accès universel aux petits prêts aux Canadiens qui en ont besoin. Le gouvernement fédéral a le pouvoir de réglementer les banques canadiennes par le biais, notamment, de la *Loi sur les banques*, un pouvoir qu'il se doit d'exercer fermement au bénéfice des consommateurs canadiens, vu le rôle fondamental que jouent les banques dans la société. Nous demandons au gouvernement fédéral de mettre à jour la *Loi sur les banques*, afin de s'assurer que les banques remplissent leur responsabilité sociale en offrant de petits prêts aux consommateurs canadiens à des taux d'intérêt raisonnables.