

SENATE



SÉNAT

CANADA

Second Session
Forty-first Parliament, 2013-14-15

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

BANKING, TRADE AND COMMERCE

Chair:
The Honourable IRVING GERSTEIN

Wednesday, May 6, 2015
Thursday, May 7, 2015

Issue No. 28

Second meeting:
Bill S-210, An Act to amend the Criminal Code
(criminal interest rate)

and

Twenty-third meeting:
Study on the use of digital currency

WITNESSES:
(See back cover)

Deuxième session de la
quarante et unième législature, 2013-2014-2015

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

BANQUES ET DU COMMERCE

Président :
L'honorable IRVING GERSTEIN

Le mercredi 6 mai 2015
Le jeudi 7 mai 2015

Fascicule n° 28

Deuxième réunion :
Projet de loi S-210, Loi modifiant le Code criminel
(taux d'intérêt criminel)

et

Vingt-troisième réunion :
Étude sur l'utilisation de la monnaie numérique

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Irving Gerstein, *Chair*

The Honourable Céline Hervieux-Payette, P.C., *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Bellemare	Greene
Black	Maltais
Campbell	Massicotte
* Carignan, P.C.	Ringuette
(or Martin)	Tannas
* Cowan	Tkachuk
(or Fraser)	

*Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 12-5, membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Tannas replaced the Honourable Senator Wallace (*May 6, 2015*).

The Honourable Senator Wallace replaced the Honourable Senator Tannas (*May 5, 2015*).

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

Président : L'honorable Irving Gerstein

Vice-présidente : L'honorable Céline Hervieux-Payette, C.P.

et

Les honorables sénateurs :

Bellemare	Greene
Black	Maltais
Campbell	Massicotte
* Carignan, C.P.	Ringuette
(ou Martin)	Tannas
* Cowan	Tkachuk
(ou Fraser)	

* Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 12-5 du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Tannas a remplacé l'honorable sénateur Wallace (*le 6 mai 2015*).

L'honorable sénateur Wallace a remplacé l'honorable sénateur Tannas (*le 5 mai 2015*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, May 6, 2015
(61)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 4:16 p.m., in room 9, Victoria Building, the chair, the Honourable Irving Gerstein, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Bellemare, Black, Campbell, Gerstein, Greene, Maltais, Massicotte, Ringuette, Tkachuk and Wallace (10).

In attendance: Adriane Yong and Michaël Lambert-Racine, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also present: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Thursday, May 29, 2014, the committee continued its study of Bill S-210, An Act to amend the Criminal Code (criminal interest rate). (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 27.*)

WITNESSES:

As an individual:

Michael Bradfield, Professor of Economics (Ret'd),
Dalhousie University.

Option consommateurs:

Dominique Gervais, Department Head, Legal and Budget
Department.

Uniform Law Conference of Canada:

Jennifer Babe, Partner, Miller Thomson LLP.

As an individual:

Ian Lee, Assistant Professor, Sprott School of Business,
Carleton University.

The chair made a statement.

Mr. Bradfield and Ms. Gervais each made a statement and answered questions.

At 5:27 p.m., the committee suspended.

At 5:30 p.m., the committee resumed.

Mr. Lee and Ms. Babe each made a statement and answered questions.

At 6:17 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 6 mai 2015
(61)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 16 h 16, dans la pièce 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Irving Gerstein (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Bellemare, Black, Campbell, Gerstein, Greene, Maltais, Massicotte, Ringuette, Tkachuk et Wallace (10).

Également présents : Adriane Young et Michaël Lambert-Racine, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 29 mai 2014, le comité poursuit son étude du projet de loi S-210, Loi modifiant le Code criminel (taux d'intérêt criminel). (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 27 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

À titre personnel :

Michael Bradfield, professeur d'économie (à la retraite),
Université Dalhousie.

Option consommateurs :

Dominique Gervais, responsable, Service budgétaire et
juridique.

Conférence pour l'harmonisation des lois au Canada :

Jennifer Babe, associée, Miller Thomson s.e.n.c.r.l.

À titre personnel :

Ian Lee, professeur adjoint, Sprott School of Business,
Université Carleton.

Le président fait une déclaration.

M. Bradfield et Mme Gervais font chacun une déclaration et répondent aux questions.

À 17 h 27, la séance est suspendue.

À 17 h 30, la séance reprend.

M. Lee et Mme Babe font chacun une déclaration et répondent aux questions.

À 18 h 17, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, Thursday, May 7, 2015
(62)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10:30 a.m., in room 505, Victoria Building, the chair, the Honourable Irving Gerstein, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Bellemare, Black, Campbell, Gerstein, Greene, Hervieux-Payette, P.C., Maltais, Massicotte, Tannas and Tkachuk (10).

In attendance: Adriane Yong and Michaël Lambert-Racine, Analysts; June Dewetering, Chief, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, March 25, 2014, the committee continued its study on the use of digital currency. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 6.*)

It was agreed that senators' staff be allowed to stay in the room and that BlackBerrys and cellular phones not be used.

Pursuant to rule 12-16(1)(d), the committee began in camera to consider a draft report.

Pursuant to rule 12-16(1)(d), the committee considered a draft agenda (future business).

At 11:55 a.m., the committee suspended.

At 11:56 a.m., the committee resumed in public.

The committee considered a draft special study budget application on the use of digital currency for the fiscal year ending March 31, 2016.

After debate, it was agreed that the committee adopt the following draft special study budget application, as amended, for the fiscal year ending March 31, 2016:

GENERAL EXPENSES	\$ 16,700
TOTAL	\$ <u>16,700</u>

At 11:57 a.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, le jeudi 7 mai 2015
(62)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 10 h 30, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Irving Gerstein (président).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Bellemare, Black, Campbell, Gerstein, Greene, Hervieux-Payette, C.P., Maltais, Massicotte, Tannas et Tkachuk (10).

Également présents : Adriane Yong et Michaël Lambert-Racine, analystes; June Dewetering, chef, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 25 mars 2014, le comité poursuit son étude sur l'utilisation de la monnaie numérique. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 6 des délibérations du comité.*)

Il est convenu d'autoriser le personnel des sénateurs à demeurer dans la salle et d'interdire l'utilisation des appareils BlackBerry et des téléphones cellulaires.

Conformément à l'article 12-16(1)d) du Règlement, le comité se réunit à huis clos afin d'examiner une ébauche de rapport.

Conformément à l'article 12-16(1)d) du Règlement, le comité examine une ébauche de programme (travaux futurs).

À 11 h 55, la séance est suspendue.

À 11 h 56, la séance publique reprend.

Le comité examine une ébauche de budget pour l'étude spéciale sur l'utilisation de la monnaie numérique pour l'exercice se terminant le 31 mars 2016.

Après débat, il est convenu que le comité adopte l'ébauche de budget suivante, modifiée, pour l'exercice se terminant le 31 mars 2016 :

DÉPENSES GÉNÉRALES	16 700 \$
TOTAL	<u>16 700 \$</u>

À 11 h 57, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Keli Hogan

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, May 6, 2015

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill S-210, An Act to amend the Criminal Code (criminal interest rate), met this day at 4:16 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Irving Gerstein (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Good afternoon and welcome to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

Today is the second meeting on Bill S-210, An Act to amend the Criminal Code (criminal interest rate).

In our first meeting on this subject, the bill's sponsor and member of our committee, Senator Ringuette, appeared as a witness, to talk about her bill. The purpose of Bill S-210 is to amend section 347 of the Criminal Code to change the criminal interest rate, which is currently defined as interest rates exceeding 60 per cent per annum.

Today, our meeting will be split into two one-hour panels. Moving to our first panel, I am pleased to welcome Dr. Michael Bradfield, Professor of Economics (Ret'd), Dalhousie University. Additionally, Dr. Bradfield is a member of the anti-poverty association, Face of Poverty. I am also pleased to welcome from Option consommateurs, Ms. Dominique Gervais, Department Head, Legal and Budget Department. Option consommateurs is a not-for-profit association based out of Montreal. Their mission is to promote and defend the basic rights of consumers. One of their key areas of focus is financial services.

We will now proceed with opening statements by Dr. Bradfield, followed by Ms. Gervais.

Michael Bradfield, Professor of Economics (Ret'd), Dalhousie University, as an individual: Thank you very much for inviting me.

This bill is long overdue. It was inevitable that the original specified criminal interest rate, set when inflation and interest rates were at historic highs, would be made obsolete by changing financial and economic conditions over the years. Rather than setting a fixed rate, it is logical to set the criminal interest rate relative to a metric that reflects current conditions. The overnight rate of the Bank of Canada provides a reasonable reference point. A formula that sets the rate at a fixed amount or margin above the overnight rate is more sensible than using a multiple of the overnight rate.

The size of the margin is arbitrary. The proposed margin of 20 percentage points seems reasonable as the upper bound of acceptable, i.e., legal, interest rates as long as it operates as a ceiling rather than a target. But a law is only as good as its

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 6 mai 2015

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, auquel a été renvoyé le projet de loi S-210, Loi modifiant le Code criminel (taux d'intérêt criminel), se réunit aujourd'hui, à 16 h 16, pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Irving Gerstein (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Bonjour et bienvenue au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

Aujourd'hui nous tenons notre deuxième séance sur le projet de loi S-210, Loi modifiant le Code criminel (taux d'intérêt criminel).

Lors de notre première séance sur le sujet, la marraine du projet de loi et membre du comité, la sénatrice Ringuette, a comparu comme témoin pour parler de son projet de loi. Le but du projet de loi S-210 est d'amender l'article 347 du Code criminel pour changer le taux d'intérêt criminel qui était actuellement défini comme excédant 60 p. 100 par année.

Aujourd'hui, notre séance sera divisée en deux volets d'une heure. Pour ce premier volet, je suis ravi de souhaiter la bienvenue à Michael Bradfield, professeur d'économie à la retraite de l'Université Dalhousie. M. Bradfield est aussi membre de Face of Poverty, une association de lutte contre la pauvreté. Je suis également ravi de souhaiter la bienvenue à Mme Dominique Gervais, responsable des services budgétaires et juridiques à Option consommateurs. Option consommateurs est une association à but non lucratif basée à Montréal. Sa mission est de défendre les droits de base des consommateurs et d'en faire la promotion. Les services financiers sont l'un des domaines clés de ce groupe.

Nous allons donc commencer par la déclaration liminaire de M. Bradfield, qui sera suivie de celle de Mme Gervais.

Michael Bradfield, professeur d'économie (à la retraite), Université Dalhousie, à titre personnel : Merci beaucoup de m'avoir invité.

Il y a longtemps que ce projet de loi se fait attendre. Il était inévitable que l'évolution des conditions économiques et financières au fil des ans rende caduc le taux d'intérêt criminel original, qui avait été fixé quand les taux d'inflation et d'intérêt atteignaient des sommets historiques. Plutôt que de définir un taux fixe, il est logique d'établir le taux d'intérêt criminel par rapport à un repère qui tient compte de la conjoncture. Le taux de financement à un jour de la Banque du Canada constitue un bon point de référence. Une formule qui établit le taux à un montant ou une marge fixe au-dessus du taux de financement à un jour est plus sensée que l'utilisation d'un multiple de ce taux.

L'importance de la marge est arbitraire. La marge proposée de 20 points de pourcentage paraît raisonnable en tant que taux d'intérêt maximum acceptable, c'est-à-dire légal, à condition qu'elle serve de plafond et non de cible. Cependant, une loi ne

enforcement, especially against those who exploit the vulnerable. For this reason, this bill must also remove the exemption granted to payday loan companies so that the criminal interest rate applies to them.

The payday loans industry was granted an exemption to the criminal interest rate if the industry were regulated by the province in which it operated. A few provinces undertook regulation of the industry in the mid-2000s, with Nova Scotia introducing the first regulations in 2007, setting the maximum charge on a \$100 loan at \$31, i.e., an annualized rate of over 800 per cent. The Nova Scotia maximum was lowered in subsequent hearings to \$25 and is now \$22 in an industry in which loans are normally for two weeks. Subsequent regulation by other provinces sets the maximum as low as \$17 per \$100.

All of these provincial maximum interest rates violate the current federal criminal rate set at 60 per cent. To operate within this rate would allow a charge of at most, i.e. no compounding of the interest, \$2.31 per \$100. The provincial regulation process involves extensive lobbying by the Payday Loans Association and a few of the large firms. They argue that the standard mathematical formula for calculating interest rates, the interest payment divided by loan amount and adjusted for the time period of loan, should not apply to payday loans for several reasons. First, they argue that since the loans are small, usually under \$400, and for short periods, usually two weeks, they must be constantly rebuilding their customer base, which generates administrative costs for them. In addition, they claim that the high default rates they have also drive up administrative costs.

Second, they argue that their customers have education and income levels above average. Therefore, they understand the effective rate of interest on the loans and do not expect it to be a hardship to repay the high interest and principle out of their next pay.

The third point is that their effective interest rates are accepted by the customers as a tolerable cost for the greater convenience in obtaining a loan relative to banks or other sources.

Finally, the industry argues that it were forced to charge less than the federal definition of criminal interest rate, payday lenders would go out of business and their customers would soon be in the clutches of loan sharks and suffer tremendous hardships, i.e., their customers are desperate. These arguments were contested on the basis of both logic and evidence, the latter primarily from academic research. Logically, if claim four is true — that their customers would then be the target of loan sharks — then claim two is refuted, that their customers can afford to pay the loans off.

vaut que dans la mesure où elle est appliquée, surtout contre ceux qui exploitent les gens vulnérables. Pour cette raison, ce projet de loi doit également supprimer l'exemption accordée aux sociétés de prêts sur salaire, de sorte que les dispositions relatives au taux d'intérêt criminel s'appliquent à elles.

Le secteur des prêts sur salaire a été exempté des dispositions relatives au taux d'intérêt criminel dans la mesure où il était réglementé par la province. Quelques provinces ont entrepris de réglementer le secteur au milieu des années 2000, la Nouvelle-Écosse étant la première à avoir adopté un règlement en 2007. Elle fixait à 31 \$ les frais maximums pour un prêt de 100 \$, soit un taux annualisé de plus de 800 p. 100. Le maximum en Nouvelle-Écosse a été abaissé par la suite, d'abord à 25 \$ puis à 22 \$, dans un secteur où les prêts sont généralement consentis pour une période de deux semaines. Dans d'autres provinces, le maximum fixé n'est dans certains cas que de 17 \$ par prêt de 100 \$.

Tous ces taux d'intérêt provinciaux maximums sont incompatibles avec le taux criminel fédéral actuel de 60 p. 100. Le respect de ce taux équivaldrait à des frais maximums, c'est-à-dire sans intérêts composés, de 2,31 \$ par 100 \$. Dans le cadre du processus de réglementation, les provinces subissent d'intenses pressions de la part de l'Association des prêteurs sur salaires et de quelques-unes des plus grandes sociétés. Ces dernières soutiennent que la formule mathématique normale employée pour calculer les taux d'intérêt, soit le paiement d'intérêt divisé par le montant du prêt, rajusté en fonction de la durée du prêt, ne doit pas s'appliquer aux prêts sur salaire pour plusieurs raisons. D'abord, elles font valoir que puisque le montant des prêts est très peu élevé, habituellement de moins de 400 \$, et que la durée des prêts est courte, soit habituellement deux semaines, elles doivent constamment reconstituer leur clientèle, ce qui génère des coûts administratifs. De plus, elles soutiennent que les taux de défaillance sont élevés ce qui fait aussi augmenter les coûts administratifs.

Deuxièmement, elles soutiennent que le niveau d'instruction et de revenu de leurs clients est supérieur à la moyenne, de sorte qu'ils comprennent le taux d'intérêt effectif sur les prêts et ne s'attendent pas à avoir du mal à rembourser les intérêts élevés et le principal à l'aide de leur paie suivante.

Le troisième argument est que les clients acceptent les taux d'intérêt effectifs en tant que prix acceptable de la commodité du service comparativement à celui des banques ou d'autres sources.

Finalement, le secteur estime que s'il devait demander moins cher que le taux d'intérêt criminel au sens de la loi fédérale, les sociétés de prêt sur salaire feraient faillite et leurs clients se retrouveraient en profonde difficulté, entre les griffes d'usuriers. Autrement dit, leurs clients sont désespérés. Ces arguments ont été contestés sur les plans tant de la logique que de la preuve, études universitaires, surtout, à l'appui. En toute logique, si l'argument quatre est vrai, c'est-à-dire que les clients seraient la cible d'usuriers, alors l'argument deux voulant que les clients n'aient pas de mal à rembourser les prêts — est réfuté.

People are borrowing out of desperation, not convenience, and are thus likely forced to roll over or refinance their loans. Thus the customer base is stronger and the administrative cost lower than claimed by the industry.

There are other reasons to reject the administrative cost argument. The lenders promote the speed with which they can make a loan, in part because they avoid the cost of a credit check on clients; some do not even search their own databases to determine if a borrower has outstanding loans or had difficulty repaying loans in the past. This suggests both minimal processing time and reduced administrative costs, but it also suggests a lack of due diligence. In addition, if claim two is correct, i.e., that their customers understand the terms of the loan and have an income high enough to repay it, then the default rate should be lower than institutions that have a broader spectrum of society, undercutting their arguments further.

Another logical argument against the claim of high administrative costs relative to funds is that firms, such as Cash Store, one of the largest firms — it was; it's now broke — acts as a broker for financial firms, processing claims and following up on collection. Unlike a bank or credit union, they do not have a pool of funds that requires constant recycling. They draw down the funds as they need them.

The evidence that the industry cites for the first two claims is based largely on surveys, which were soundly critiqued as statistically flawed by academics. Independent research contradicts the industry claim of having to continuously rebuild its customer base. A significant proportion of their clients are caught in a web of debt to payday lenders, borrowing from a new lender to repay their debt to another. The Consumer Financial Protection Bureau, in the United States, estimates that people who borrow one or two times a year represent only 13 per cent of the customers but a mere 2 per cent of the payday lenders' fees. People who borrow 20 or more times a year are 14 percent of the customer base — same size number of customers — but generate 32 per cent of their fee revenue. In other words, they take their money from the people who are most desperate. Cash Store's CEO has admitted that their typical client tends to borrow four to six times over a three-month period, in other words, renewing a bi-weekly loan up to six times before they can pay it off.

Recent industry data collected by Service Nova Scotia indicates that more than half of all the loans in Nova Scotia are repeat loans, with about 15 per cent of the borrowers taking out nine or more loans in one year. Thus, the evidence, including data from the firms' own databases, required by Service Nova Scotia, supports the conclusion that payday lenders' profits rely on repeat loans and that their interest rates make it difficult for low income borrowers to repay the loans. Convenience carries a high price.

Les gens empruntent parce qu'ils sont désespérés et non pas parce que c'est commode, et ils doivent donc probablement renouveler leurs emprunts ou les refinancer. Par conséquent, la clientèle est plus acquise, et les frais administratifs sont moins élevés, que ne veut le faire croire l'industrie.

Il y a d'autres raisons de rejeter l'argument du coût administratif. Les prêteurs font la promotion de la vitesse à laquelle ils peuvent consentir un prêt. C'est en partie parce qu'ils évitent le coût d'une vérification de la solvabilité des clients. Certains ne font même pas une recherche dans leur propre base de données pour vérifier si un emprunteur a des prêts impayés ou a eu du mal à rembourser des prêts antérieurs. Il en résulte un temps de traitement minime et des frais administratifs réduits, mais également un manque de diligence raisonnable. De plus, si l'argument deux est juste — que les clients comprennent les modalités du prêt et ont des revenus suffisants pour le rembourser, le taux de défaillance devrait être inférieur à celui des institutions dont la clientèle est plus représentative de la société, contredisant davantage les arguments.

L'argument des frais administratifs élevés en proportion des fonds prêche également contre la logique du fait que des sociétés comme Cash Store, l'une des plus grandes — ce n'est plus le cas; elle est maintenant en faillite — agissent comme courtiers pour des sociétés financières en traitant les réclamations et en prenant des mesures de recouvrement. Contrairement à une banque ou coopérative de crédit, elles n'ont pas un fonds commun de capitaux à recycler sans cesse. Elles retirent des fonds selon les besoins.

Les données sur lesquelles l'industrie appuie les deux premiers arguments sont fondées en grande partie sur des sondages dont la validité statistique a été vertement critiquée par des universitaires. Des études indépendantes contredisent l'argument de l'industrie selon lequel elle doit constamment reconstituer sa clientèle. Une proportion considérable de ces clients sont prisonniers de leur dette envers les prêteurs sur salaire, et empruntent à l'un pour rembourser l'autre. Le Consumer Financial Protection Bureau aux États-Unis estime que les gens qui empruntent une ou deux fois par année ne représentent que 13 p. 100 des clients et comptent pour seulement 2 p. 100 des frais perçus par les sociétés de prêt sur salaire. Les gens qui empruntent 20 fois par année ou plus forment 14 p. 100 de la clientèle, mais procurent 32 p. 100 des revenus en frais versés. Le PDG de Cash Store a reconnu que son client typique tend à emprunter de quatre à six fois sur une période de trois mois. Autrement dit, il renouvelle un prêt aux deux semaines jusqu'à six fois avant de le rembourser.

Des données récentes sur l'industrie recueillies par Service Nouvelle-Écosse indiquent que plus de la moitié des prêts en Nouvelle-Écosse sont des prêts à répétition et qu'environ 15 p. 100 des emprunteurs font neuf emprunts ou plus en une année. Ainsi, les éléments de preuve, y compris les données en provenance des bases de données des sociétés de prêt qui ont été exigés par Service Nouvelle-Écosse appuient la conclusion que les profits des prêteurs sur salaire dépendent des prêts à répétition et

Independent evidence contradicts their claim that, without payday loans, their customers would end up in debt to loan sharks. Schwartz and Robinson, in a study, cite the lack of any evidence showing any harm to consumers in Quebec and the 15 U.S. states, plus the District of Columbia, that set rates so low that all payday lending has ceased. North Carolina claims that its ban was actually beneficial to their consumers.

What alternative do low income people have? The answer depends on their level of numeracy, i.e., their ability to recognize how costly payday loans are relative to traditional sources, such as a line of credit, and on access to more traditional borrowing forms.

Credit unions and banks are developing financial literacy programs for their customers, but this issue needs courses in schools to provide extensive education about debt, credit and the impact of compound interest. The immediate issue of providing low-cost, short-term loans is being investigated by credit unions in Canada and has been done successfully in the U.S. The conclusion is, therefore, that applying the proposed revised definition of criminal interest rates is sensible and in the public interest. While the provinces should regulate many aspects of the payday loans industry, it should be within the framework of the federal definition of the criminal interest rate.

The Chair: Thank you very much, Dr. Bradfield.

[Translation]

Dominique Gervais, Department Head, Budget and Legal Department, Option consommateurs: Thank you for giving us the opportunity to share the concerns of consumers about interest rates charged on consumer loans.

Option consommateurs is a not-for-profit association whose mandate is to promote and defend the interests of consumers. The organization has been in existence since 1983, and it is also a family economics cooperative association. That means that we serve people in our offices who have debt problems. We are the equivalent of other debt counselling organizations elsewhere in Canada. We serve people with all sorts of income, low and high, of all ages and from all walks of life, who come into our offices very, very indebted. We are talking about car loans, maxed-out credit cards, lines of credit, personal loans, and alternative lending. We are real witnesses of what is going on the ground and what products exist on the ground, in Quebec in any case.

que leur taux d'intérêt font en sorte qu'il est difficile pour les emprunteurs à faible revenu de rembourser ces prêts. La commodité est associée à un prix élevé.

Des éléments de preuve indépendants contredisent les déclarations de ces sociétés à l'effet que sans prêt sur salaire leurs clients se tourneraient vers des usuriers. Dans une étude, Schwartz et Robinson citent le manque de preuve indiquant que les consommateurs de ces produits au Québec, dans 15 États américains ainsi que dans le district de Colombie subissent des torts puisque les taux d'intérêt sont établis si bas que tous les prêts sur salaire ont cessé. En fait, en Caroline du Nord on estime que cette interdiction a été avantageuse pour les consommateurs.

Quelles sont les solutions de rechange pour les personnes à faible revenu? La réponse dépend de leur notion de calcul de base, par exemple leur capacité de reconnaître le prix exorbitant des prêts sur salaire comparativement aux sources traditionnelles de financement comme une ligne de crédit ou d'autres sources d'emprunt plus traditionnelles.

Les coopératives de crédit et les banques élaborent des programmes de littératie financière pour leurs clients mais pour régler le problème il faudrait offrir des cours dans des écoles afin de bien éduquer les consommateurs sur l'endettement, le crédit et les répercussions des intérêts composés. Les coopératives de crédit au Canada examinent le problème immédiat de fournir des prêts peu coûteux à court terme. L'expérience a été tentée avec succès aux États-Unis. En conclusion, on peut dire que l'application d'une nouvelle définition de taux d'intérêt criminel est une solution logique qui va dans l'intérêt du public. Même si ce sont les provinces qui devraient réglementer une grande partie des aspects touchant l'industrie des prêts sur salaire, le tout devrait se faire dans le cadre de la définition fédérale d'un taux d'intérêt criminel.

Le président : Je vous remercie, monsieur Bradfield.

[Français]

Dominique Gervais, responsable, Service budgétaire et juridique, Option consommateurs : Je vous remercie de nous donner l'occasion d'exprimer les préoccupations des consommateurs face aux taux d'intérêt liés aux prêts aux consommateurs.

Option consommateurs est une association sans but lucratif qui a pour but de promouvoir et de défendre les intérêts des consommateurs. Il existe depuis 1983, et est aussi une association coopérative d'économie familiale. Cela veut dire que nous recevons des gens à nos bureaux qui ont des problèmes de dettes. Nous sommes l'équivalent d'autres organismes de crédit-conseil ailleurs au Canada. Nous voyons des gens avec toutes sortes de revenus, bas et élevés, de tout âge et de tous horizons, qui arrivent dans nos bureaux très, très endettés. Il s'agit de prêts automobiles, de cartes de crédit maximisées, de marges de crédit, de prêts personnels, et de prêts alternatifs. Nous sommes les témoins privilégiés de ce qui se passe sur le terrain et de ce qui existe comme produit sur le terrain, en tout cas au Québec.

We know very well that interest rates are very high, with the exception of mortgage rates, which are at historically low levels at this time.

First of all, I would like to state that our organization supports and welcomes this bill. A criminal interest rate that fluctuates on the basis of the overnight rate is an excellent idea. We know that currently, there are credit cards with a 20 per cent or even 25 per cent interest rate, which can climb up to 30 per cent, and that is absurd. As Mr. Bradfield said, it is not logical because during the 1980s, when this provision of the Criminal Code was adopted, the Bank of Canada rates were at 21 per cent.

Overly high interest rates are a way of gauging the consumer, and I would like to draw a parallel with civil law to explain how we tackle these issues in Quebec. Quebec's Consumer Protection Act states that exploitation occurs when there is significant disproportionality between the respective benefits of the parties. The courts feel that interest rates above 38 per cent or 39 per cent on a credit agreement are abusive.

Furthermore, the Office de la protection du consommateur and the Quebec government have decided to not allow payday loans in Quebec. But more importantly, they have decided that they will not issue money-lender permits to companies that charge an interest rate greater than 35 per cent. It is important for criminal law to take an interest in this issue, because, above and beyond civil sanctions, there is a notion of criminal exploitation and extortion of the consumer that needs to be examined.

Let us take the example of credit cards. For a number of years now, our organization has observed that consumers are increasingly directed towards credit cards. If we want to borrow a small amount or if we have modest income, we are directed towards credit cards with 20 per cent interest rates. It has become the norm for small loans. Twenty per cent interest rates no longer raise eyebrows. They have become the norm, even though the key interest rate has been set at 0.75 per cent. In the event of non-payment, for a consumer who has difficulty making payments, there are some financial institutions that impose an additional penalty and who charge them 5 per cent extra. So the rate rises from 19.9 per cent to 24.99 per cent, all the way up to 27.99 per cent. Therefore, these rates are excessively high.

In addition, there are a number of practices that hurt consumers even more and that encourage over-indebtedness. For example, there is the reduction of the minimum payment on credit cards. Currently, the minimum payment is roughly 2 per cent to 3 per cent of the balance. Allow me to give you an example. Let us say that I have a balance of \$3,000 on my credit card, and I need to make a minimum payment of \$90, which is 3 per cent of the balance. It would take me 24 years and 8 months to fully pay back the \$3,000, and I would have paid \$6,294 in interest alone. I would therefore pay twice, or more than twice the amount in interest. This is what happens with 20 per cent interest rates, and practices by financial institutions that encourage excessive debt.

Nous sommes à même de constater que les taux d'intérêt sont très élevés, à part les prêts hypothécaires, qui ont des taux historiquement bas à l'heure actuelle.

Tout d'abord, je tiens à préciser qu'Option consommateurs appuie et accueille très favorablement le projet de loi. Un taux d'intérêt criminel qui fluctue en fonction du taux qui est le taux de financement à un jour est une excellente idée. On sait que, en ce moment, il y a des cartes de crédit dotées d'un taux de 20, même de 25 p. 100, qui peut grimper jusqu'à 30 p. 100, et c'est aberrant. Ce n'est pas logique, comme M. Bradfield le disait, car, au cours des années 1980, lorsque cette disposition du Code criminel a été adoptée, les taux de la Banque du Canada étaient de 21 p. 100.

Des taux d'intérêt trop élevés constituent une exploitation du consommateur, et j'aimerais faire un parallèle avec le droit civil pour vous expliquer comment, au Québec, on aborde ces questions. La Loi sur la protection du consommateur stipule qu'il y a exploitation lorsqu'il y a une disproportion importante entre les prestations respectives des parties. Les tribunaux considèrent que des taux d'intérêt à partir de 38 ou de 39 p. 100 sur un contrat de crédit sont abusifs.

D'ailleurs, notre Office de la protection du consommateur et notre gouvernement ont décidé de ne pas permettre les prêts sur salaire au Québec, mais qui plus est, ils ont décidé qu'ils ne délivraient pas de permis de prêteur d'argent à des entreprises qui chargeaient un taux d'intérêt de plus de 35 p. 100. Il est important que le droit criminel s'intéresse à cette question, car, au-delà des sanctions civiles, il y a une notion criminelle d'exploitation et d'extorsion du consommateur qu'il faut examiner.

Prenons l'exemple des cartes de crédit. Depuis quelques années, on remarque, chez Option consommateurs que, de plus en plus, les consommateurs sont dirigés vers les cartes de crédit. Si on veut emprunter une petite somme ou si on a des revenus modestes, on nous dirige vers les cartes de crédit à 20 p. 100. C'est devenu la norme pour les petits prêts. Quant au taux de 20 p. 100, on ne se pose plus de question, il est devenu la norme, malgré le taux directeur de 0,75 p. 100. En cas de non-paiement, pour un consommateur qui aurait de la difficulté à effectuer ses paiements, il y a certaines institutions financières qui imposent une pénalité supplémentaire aux consommateurs et qui leur chargent 5 p. 100 de plus. Donc, on passe de 19,9 p. 100 à 24,99 p. 100, jusqu'à 27,99 p. 100. Donc, ces taux sont excessivement élevés.

À cela s'ajoutent certaines pratiques qui font encore plus mal au consommateur et qui favorisent le surendettement, par exemple, la réduction du paiement minimum sur les cartes de crédit. En ce moment, le paiement minimum est environ 2 à 3 p. 100 du solde. Permettez-moi de vous donner un exemple. Admettons que j'ai un solde de 3 000 \$ sur ma carte de crédit, et que je dois faire un paiement minimum de 90 \$, donc 3 p. 100 du solde; il me faudra 24 ans et 8 mois pour payer ma dette totale de 3 000 \$, et je vais avoir payé 6 294 \$ en intérêts seulement. J'aurai donc payé le double, ou plus du double en intérêts. Voilà ce que crée le taux d'intérêt de 20 p. 100, avec les pratiques des institutions financières qui favorisent le surendettement.

Section 347 of the Criminal Code targets particularly this type of alternative lender, namely loan sharks, payday loans, and everything that is called alternative credit. In our offices, we are receiving more and more calls on this issue. However, practices are becoming more refined and there are more and more lenders.

Currently, loan brokers have become very common. They find you a loan and charge you brokerage fees. Brokerage fees are not exactly interest, but they get added to the fees, which results in credit rates that are absolutely exorbitant and astronomical. To date, there have been very few criminal prosecutions under section 347. Vulnerable consumers do not file complaints for a number of reasons, mainly out of fear of reprisals, but also because that is the only source of credit that they can obtain. Therefore, they do not want to cut themselves off from this source.

For this provision to have an impact, there will need to be greater surveillance of the activities of lenders, whom we call “predators.” In Quebec, we have chosen to not allow payday loans, but we have also set out an alternative with Desjardins and the ACEF movement. An assistance fund has been established. Small loans of \$200 to \$800 are given to individuals who do not have access to traditional loans in order to prevent them from turning to alternative lenders. These are individuals who receive social assistance, who are unemployed, or who receive income from employment insurance or disability benefits. However, despite the fact that the clientele is quite vulnerable, the repayment rate is 85 per cent, and 0 per cent interest is charged.

It is therefore possible for a province to ban payday loans if the community mobilizes to offer credit and if the banks show a bit of goodwill.

In conclusion, our organization supports Bill S-210 and recommends its adoption. We also recommend increased monitoring of the industry. Finally, we recommend that the committee take an interest in other issues related to credit. There is still much work to be done to sufficiently protect consumers. Thank you.

[English]

The Chair: Thank you, Ms. Gervais. Ms. Gervais, I would just like you to clarify something. One talks about the interest rate that is actually charged, and then you referred to — conceivably — brokerage fees or other service charges that could be added to the loan. You related that to a percentage of the amount outstanding.

Is the amount of a brokerage fee or a service charge added to the percentage and viewed as being the effective rate, or are fees outside of the framework of interest rates?

[Translation]

Ms. Gervais: In Quebec, I know that, under the Consumer Protection Act, these fees are part of the credit rate. Under section 347, I am not certain whether these fees can be considered true interest, according to the definition, but I gave you the

L'article 347 du Code criminel s'adresse surtout à ce type de prêteurs alternatifs, soit les prêteurs usuraires, le prêt sur salaire, et tout ce qu'on appelle le crédit alternatif. Dans nos bureaux, nous recevons de plus en plus d'appels de gens à ce sujet. Or, les pratiques se raffinent et il y a de plus en plus de prêteurs.

En ce moment, une pratique courante, ce sont les courtiers en prêts. Ils vous magasinent un prêt et vous chargent des frais de courtage. Ce ne sont pas des intérêts à proprement parler, mais ils s'ajoutent aux frais, ce qui donne des taux de crédit absolument exorbitants et astronomiques. Jusqu'à présent, il y a eu très peu de poursuites criminelles en vertu de l'article 347. Les consommateurs vulnérables ne portent pas plainte pour plusieurs raisons, soit par crainte de représailles, mais aussi parce que c'est la seule source de crédit qu'ils peuvent obtenir. Donc, ils ne veulent pas se couper de cette source.

Ainsi, pour que cette disposition fasse effet, il faudrait une plus grande surveillance des activités des prêteurs, que nous appelons des « prédateurs ». Au Québec, on a choisi de ne pas faire de prêts sur salaire, mais on a aussi prévu une alternative avec les caisses Desjardins et le mouvement des ACEF. On a mis sur pied un fonds d'entraide. On accorde de petits prêts de 200 \$ à 800 \$ à des gens qui n'ont pas accès à des prêts traditionnels pour les empêcher justement de consulter les prêteurs alternatifs. Ce sont des gens qui reçoivent de l'aide sociale, sans emploi, ou qui ont des revenus de chômage ou des prestations de maladie. Or, malgré le fait que la clientèle soit assez vulnérable, le taux de remboursement est de 85 p. 100, et on impose 0 p. 100 d'intérêt.

Il est donc possible pour une province d'interdire les prêts sur salaire si la communauté se mobilise pour offrir du crédit et si les banques y mettent un peu de bonne volonté.

En conclusion, Option consommateurs salue l'initiative du projet de loi S-210 et en recommande l'adoption. Nous recommandons également une surveillance accrue. Enfin, nous recommandons au comité de s'intéresser aux autres questions liées au crédit. Il reste beaucoup de travail à faire pour protéger adéquatement les consommateurs. Je vous remercie.

[Traduction]

Le président : Merci madame Gervais. Pourriez-vous apporter quelques explications. On parle de taux d'intérêt qui sont exigés et ensuite vous avez parlé de frais de courtage et de frais de service qui pourraient être ajoutés au prêt. Ce serait un pourcentage imposé au montant impayé.

Le montant exigé comme frais de courtage ou frais de service ajouté au pourcentage d'intérêt serait-il considéré comme le taux effectif ou bien ces frais sont-ils distincts des taux d'intérêt?

[Français]

Mme Gervais : Au Québec, je sais que, selon la Loi sur la protection du consommateur, ces frais font partie du taux de crédit. En vertu de l'article 347, je ne suis pas certaine si ces frais peuvent être considérés comme de l'intérêt pur et dur, selon la

example of lenders who are able to get around the rules and add all sorts of fees to their loan to increase the bill. In Quebec, we call it the “credit rate,” and it includes all other fees that are not capital. This can amount to 200 per cent, 300 per cent or 400 per cent rates per year.

[English]

The Chair: Thank you for that clarification. We will move to my list of senators.

Senator Black: Thank you both for being here. Insofar as you are agreeable, I’m hoping that you can educate me a little around this issue, because until Senator Ringuette brought this matter forward, I had no understanding whatsoever.

This is what I’d like to come to understand: Can you tell me, please, who is the target demographic of the firms that you are troubled by? Who are their clients?

Mr. Bradfield: What the target is and what the industry says it is are two quite different things. As I said, the industry claims that the people that they lend to are higher educated and have above-average income levels. The statistics that have been collected show that is not the case, and if you would like an example, drive down Richmond Road out by Lincoln Fields, near the big mall out there. Beyond Lincoln Fields, in three blocks, there are four payday loan outlets on Richmond Road, with public housing right behind it. They’re after low-income people.

Senator Black: It must be more than low income; it must be low-income people with no credit ratings.

Mr. Bradfield: Yes, or low-income people who, for a variety of reasons, don’t trust banks.

Senator Black: Well, that would be another problem.

Mr. Bradfield: They’re referred to often as the “unbanked,” even though most of the payday loan firms claim that you have to have a bank account to get a payday loan.

Senator Black: So your evidence in response to the question would be: low-income Canadians who, potentially, are unbankable.

Mr. Bradfield: Who are reluctant to get involved with banks.

The whole point of the repeat loans is that, if you’ve got a customer into the system and they can’t pay off the next loan, you — well —

Senator Black: We can get to that. I just want to first understand the demographic from your point of view. Would you agree with that, Ms. Gervais?

définition, mais je vous donnais l’exemple des prêteurs qui arrivent à contourner la règle et à ajouter toutes sortes de frais à leur prêt pour faire grimper la facture. Au Québec, on l’appelle le « taux de crédit », et il inclut tous les autres frais qui ne sont pas du capital. Cela revient à 200, 300 ou 400 p. 100 par année.

[Traduction]

Le président : Merci pour cet éclaircissement. Je vais maintenant poursuivre dans la liste des intervenants.

Le sénateur Black : Merci à nos deux témoins. Si vous me le permettez, pourriez-vous m’en dire davantage sur cette question parce que jusqu’à ce que la sénatrice Ringuette la soulève, je n’avais aucune idée de quoi il s’agissait.

Voici ce que j’aimerais bien comprendre. Pourriez-vous s’il vous plaît me dire qui est le groupe ciblé par les sociétés de prêts sur salaire qui vous préoccupe? Qui sont leurs clients?

M. Bradfield : La véritable cible et celle citée par l’industrie sont deux choses tout à fait différentes. Comme je l’ai dit, l’industrie prétend que les emprunteurs ont fait des études supérieures à la moyenne et qu’ils ont des revenus supérieurs à la moyenne. Les statistiques qui ont été recueillies indiquent que ce n’est pas le cas et si vous voulez en avoir la preuve, il vous suffit de vous rendre sur le chemin Richmond près de Lincoln Fields et du grand centre commercial qui s’y trouve. Au-delà de Lincoln Fields, sur trois pâtés de maisons, il y a quatre sociétés de prêts sur salaire sur le chemin Richmond et il faut dire que des logements sociaux se trouvent tout juste derrière. Ces sociétés visent les personnes à faible revenu.

Le sénateur Black : Ce doit être non seulement des personnes à faible revenu, mais aussi des personnes à faible revenu sans cote de crédit.

M. Bradfield : Oui, ou bien des personnes à faible revenu qui pour de multiples raisons ne font pas confiance aux banques.

Le sénateur Black : Eh bien, cela constituerait un autre problème.

M. Bradfield : On dit souvent que ces gens n’ont pas accès aux services bancaires, même si la plupart des sociétés de prêts sur salaire affirment qu’il faut avoir un compte en banque pour obtenir un prêt.

Le sénateur Black : Donc en réponse à la question, vous diriez que ce sont des Canadiens à faible revenu qui n’ont peut-être pas accès aux services bancaires.

M. Bradfield : Qui hésitent à faire affaire avec des banques.

L’idée qui sous-tend les prêts à répétition, c’est que lorsqu’un client fait partie du système et qu’il ne peut pas rembourser son prochain prêt, eh bien...

Le sénateur Black : On pourra entrer dans ces détails. D’abord j’aimerais comprendre le public cible de votre point de vue. Seriez-vous d’accord avec cela, madame Gervais?

[Translation]

Ms. Gervais: Yes, there are two categories. There are low-income people who do not have access to traditional credit. Even if they go to the bank and ask for a credit card, they will not have access to one. There are people who do business and also people who are very indebted, who receive traditional credit and who have reached the limit. In these cases, banks refuse their request. Perhaps they have lost their job or they have reached the limits of traditional credit. So they turn toward alternative credit. There are really two categories of people who turn to this type of lenders.

[English]

Senator Black: Thank you. For the loans in question, do the lenders take security?

[Translation]

Ms. Gervais: No. Based on what we have observed, they take a lot of personal information, the address of your mother, your father, your sister, your brother-in-law, and if you do not pay up, they are the ones who receive an unfriendly little visit.

[English]

Senator Black: Are you speculating on that?

Ms. Gervais: No.

Senator Black: Your evidence would be that tactics are used which —

[Translation]

Ms. Gervais: Yes. We provide services to people who have done business with this type of lender and who tell us what happened. We have seen contracts, and even signed contracts with “rent to own” stores, which is alternative lending. You get asked for a long list of personal information and references, such as the name of your mother, your father, your sister, and you are told in veiled terms that you must pay, otherwise your family will receive a little visit. These are not rumours, this is what we have seen on the ground, and it is what people tell us.

[English]

Senator Black: Thank you. Anything to add to that, Mr. Bradfield?

Mr. Bradfield: On the payday loans side of it, many of them require that you sign a document giving them the right to draw out the interest and principal from your next paycheque, so that automatically comes out. So somebody who is strapped for cash and has to go to payday loan, the next pay they get, they're already going to lose off the top.

Senator Black: So they garnish your wages.

[Français]

Mme Gervais : Oui, il y a deux catégories. Il y a les gens à faible revenu qui n'ont pas accès à du crédit traditionnel. Ainsi, même s'ils vont à la banque et demandent une carte de crédit, ils n'y auront pas accès. Il y a les gens qui font affaire et aussi les gens qui sont très endettés, qui reçoivent du crédit traditionnel et qui ont atteint la limite. Dans ces cas, les banques refusent leur demande. Peut-être qu'ils ont perdu leur emploi ou qu'ils ont atteint les limites du crédit traditionnel. Alors, ils se tournent vers le crédit alternatif. Il y a vraiment deux catégories de gens qui se tournent vers ce genre de prêteurs.

[Traduction]

Le sénateur Black : Merci. Pour ce qui est des prêts en question, les prêteurs exigent-ils une garantie?

[Français]

Mme Gervais : Non. En fait, ce qu'ils prennent, d'après ce que nous observons, c'est beaucoup d'information personnelle, l'adresse de votre mère, de votre père, de votre sœur, de votre beau-frère, et si vous ne payez pas, ce sont eux qui recevront une petite visite pas très courtoise.

[Traduction]

Le sénateur Black : Vous fondez-vous sur des spéculations?

Mme Gervais : Non.

Le sénateur Black : Selon vous, on a recours à des tactiques qui...

[Français]

Mme Gervais : Oui. Nous recevons des gens qui ont fait affaire avec ce type de prêteurs et qui nous racontent ce qui est arrivé. Nous avons vu des contrats, et même conclu des contrats avec des magasins de type « louez pour acheter », ce qui est du prêt alternatif. On vous demande une très longue liste de renseignements personnels et de références, comme le nom de votre mère, de votre père, de votre sœur, et on vous dit à mots couverts que vous devez payer, sinon ils auront une petite visite. Ce ne sont pas des rumeurs, c'est ce que nous avons constaté sur le terrain, et c'est ce que les gens disent.

[Traduction]

Le sénateur Black : Merci. Avez-vous quelque chose à rajouter à cela, monsieur Bradfield?

M. Bradfield : Pour ce qui est des prêts sur salaire, dans bon nombre des cas il faut signer un document autorisant le prêteur à percevoir les intérêts et le principal de votre prochain chèque de paie et que cela se fasse automatiquement. Ainsi, une personne à court d'argent qui doit se tourner vers un prêt sur salaire verra son prochain chèque de paie entamé.

Le sénateur Black : Ainsi, ils saisissent votre salaire.

Mr. Bradfield: And then they have to do it again.

Senator Black: People could suggest — I wouldn't because I'm not at the point of having suggestions yet — that a lot of folks have lost control of their own credit situation, that it's not society's problem to deal with and that, indeed, high rates perhaps are a good thing because they act as a deterrent. I'm not arguing that, just wondering what you think about it.

[Translation]

Ms. Gervais: Up to a certain point, yes. People are responsible for their own situations, and easy credit is being dangled in front of their eyes. Just about anyone can get a credit card with an interest rate of 20 per cent. You work, you earn a small salary. It is necessary to earn a reasonable salary, but anyone can get a credit card at 20 per cent.

We are encouraged to accept credit. We live in a society based on credit. A few years ago, a new practice was developed. For example, a retailer sells an in-ground pool that costs \$100 a month with payments spread out over 20 years. That is completely illogical. Financial corporations, banks and financial institutions encourage this practice among consumers.

Up to a certain point, the interest rate can allow a certain control of the market, but when a certain limit is reached, we end up in exploitation and vulnerability. Alternative lenders profit from this vulnerability, and that is the point at which there needs to be intervention. Financial institutions also profit from this vulnerability by issuing credit cards with an interest rate of 20 per cent.

[English]

Mr. Bradfield: The point that I would make is that the high interest rates may be a chicken and egg thing. The high interest rates make it impossible for them to pay off their loan. The second thing is that it's not necessarily a matter of people not handling their money well but a matter of people being so badly paid that they're just barely hanging on. Then, the car breaks down or they suddenly need pharmaceuticals or have a major expenditure that's not built into their tight budget, and that just knocks them off their feet for months. Those are things that normally one can't anticipate.

[Translation]

Senator Massicotte: I thank our two witnesses for their presence. We are all in agreement that a solution needs to be found with respect to abusive interest rates. However, when you look at the bill and the proposed solutions, things get more complicated.

M. Bradfield : Et les gens doivent de nouveau avoir recours à un prêt sur salaire.

Le sénateur Black : Bien des gens pourraient dire — ce n'est pas mon cas, parce que je ne suis pas prêt à faire des recommandations — que bon nombre de personnes ont perdu le contrôle de leur crédit et que ce n'est pas à la société de s'occuper de ce problème et qu'en fait il est peut-être bien d'avoir des taux d'intérêt élevés, qui sont des moyens de dissuasion. Ce n'est pas un argument que je fais valoir, je me demande tout simplement ce que vous en pensez.

[Français]

Mme Gervais : Jusqu'à un certain point, oui. Les gens sont responsables de leur propre situation et on leur fait miroiter le crédit facile. À peu près n'importe qui peut détenir une carte de crédit à 20 p. 100. On travaille, on gagne un petit salaire. Il faut tout de même gagner un salaire raisonnable, mais n'importe qui peut obtenir une carte de crédit à 20 p. 100.

On nous encourage à accepter le crédit. On vit dans une société de crédit. Il y a quelques années, une nouvelle pratique s'est développée. Par exemple, un commerçant vend une piscine creusée qui coûte 100 \$ par mois avec des paiements étalés sur 20 ans. Cela n'a pas de bon sens. Les sociétés financières, les banques, les institutions financières encouragent cette pratique auprès des consommateurs.

Jusqu'à un certain point, le taux d'intérêt peut permettre un certain contrôle du marché, mais lorsqu'on atteint une certaine limite, on tombe dans l'exploitation et la vulnérabilité. Les prêteurs alternatifs profitent de cette vulnérabilité, et c'est à ce moment-là qu'on doit intervenir. Les institutions financières profitent aussi de cette vulnérabilité en émettant des cartes de crédit à 20 p. 100.

[Traduction]

M. Bradfield : J'aimerais signaler que les taux d'intérêt élevés sont un peu comme le problème de l'œuf et de la poule. Des taux d'intérêt élevés font en sorte qu'il est impossible pour les emprunteurs de rembourser. Ce n'est pas non plus forcément une question de personnes qui gèrent mal leur argent, mais plutôt de personnes qui sont si mal rémunérées qu'elles arrivent à peine à joindre les deux bouts. À ce moment-là, si leur voiture tombe en panne, qu'elles ont soudainement besoin de produits pharmaceutiques ou qu'il survient une importante dépense imprévue qui ne figure pas dans leur budget serré, cela suffit pour les désarçonner pendant des mois. Ce sont des dépenses qu'on ne peut pas normalement prévoir.

[Français]

Le sénateur Massicotte : Je remercie nos deux invités de leur présence. Nous sommes tous d'accord qu'il faut trouver une solution quant aux taux d'intérêt abusifs. Cependant, lorsqu'on examine le projet de loi et les solutions proposées, c'est là que les choses se compliquent.

There has been a lot of talk about payday loans, but the goal of the bill has nothing to do with payday loans, because the exemption was delegated to the provinces. Senator Ringuette referred to other payday loans. I am trying to understand if this is widespread. Are we talking about exploitative loans of 40 per cent or 50 per cent? Is this type of loan very widespread on the market, apart from payday loans?

Ms. Gervais: In Quebec, payday loans exist, but it is not a legal practice. Our province has not made any laws on the subject, but these loans exist, and the loan sharks do not make an effort to hide. It is like escort services, which are illegal, but run advertisements in the newspapers. It is a question of having the political will to stop them.

We have observed an increasingly common practice: offering a second or third chance at getting credit, like car loans for consumers who have declared bankruptcy, who are earning a low salary, or who have bad credit. These people end up with loans at 30 per cent, 40 per cent, 45 per cent or 50 per cent interest.

Senator Massicotte: Is this very common?

Ms. Gervais: Yes.

Senator Massicotte: Could you repeat that? You mentioned car loans?

Ms. Gervais: Yes, these people get a second and then a third chance at getting credit. This is a common practice which has become increasingly prevalent over the last 10 years. Before, we tended to talk about pawnbrokers, or “shylocks.”

Senator Massicotte: Are you referring to people who are turned down for credit applications in conventional institutions?

Ms. Gervais: Yes, that is right. These consumers' credit requests are turned down, but because they need a car to get around, they appeal to these loan sharks who target people who have declared bankruptcy, or who do not have good credit ratings. And the interest rates are calculated to reflect that.

Senator Massicotte: Very well.

Ms. Gervais: It is to be expected that someone who does not have a good credit rating would pay more, but after a certain point this really turns into exploitation. The courts in Quebec have confirmed this. Interest rates can reach 40 per cent or even 50 per cent. That is frequent.

Senator Massicotte: Do you have names, because you said this is being done?

Ms. Gervais: All you need to do is read the newspapers or listen to the radio.

Senator Massicotte: Do you have the names of companies that you could give us?

On parle beaucoup de prêts sur salaire, mais le but du projet de loi n'a rien à voir avec les prêts sur salaire, parce que l'exemption a été déléguée aux provinces. La sénatrice Ringuette fait référence à d'autres prêts sur salaire. J'essaie de comprendre si c'est très dominant. Est-ce qu'on parle de prêts abusifs de 40 ou de 50 p. 100? Est-ce que ce type de prêt est très présent sur le marché, à part les prêts sur salaire?

Mme Gervais : Au Québec, les prêts sur salaire existent, mais ce n'est pas une pratique légale. Notre province n'a pas légiféré, mais ces prêts existent, et ils ne se cachent pas trop. C'est comme les services d'escorte, qui sont illégaux, mais qui font paraître des annonces dans les journaux. C'est aussi une volonté politique de les arrêter.

On constate une pratique de plus en plus courante : celle de la deuxième chance ou troisième chance au crédit, comme les prêts automobiles pour les consommateurs qui ont fait faillite, qui gagnent un petit salaire, qui ont un mauvais dossier de crédit. Ceux-ci se retrouvent avec des prêts de 30, 40, 45 ou 50 p. 100 d'intérêt.

Le sénateur Massicotte : Est-ce que c'est très courant?

Mme Gervais : Oui.

Le sénateur Massicotte : Pouvez-vous répéter? Vous parlez des prêts automobiles?

Mme Gervais : Oui, les gens ont une deuxième chance, puis une troisième chance au crédit. C'est une pratique courante qui a pris beaucoup d'ampleur au cours des 10 dernières années. Auparavant, on parlait plutôt de prêteurs sur gages, tels que les « *shylocks* ».

Le sénateur Massicotte : Vous voulez dire que les gens se font refuser du crédit dans les institutions typiques?

Mme Gervais : Oui, c'est exact. Les consommateurs se font refuser du crédit, mais comme ils ont besoin d'une automobile pour se déplacer, ils font appel à des prêteurs sur gages qui ciblent les personnes qui ont fait faillite, qui n'ont pas de bons dossiers de crédit. Or, les taux d'intérêt sont calculés en conséquence.

Le sénateur Massicotte : D'accord.

Mme Gervais : Il est tout à fait normal de payer davantage lorsqu'on n'a pas un bon dossier de crédit, mais, jusqu'à un certain point, cela devient de l'exploitation. Les tribunaux du Québec le confirment : les taux d'intérêt peuvent atteindre jusqu'à 40 et 50 p. 100. C'est fréquent.

Le sénateur Massicotte : Est-ce que vous avez des noms, puisque vous dites que cela se fait?

Mme Gervais : Vous n'avez qu'à lire les journaux ou à écouter la radio.

Le sénateur Massicotte : Avez-vous des noms de compagnies à nous donner?

Ms. Gervais: Montréal Auto Prix and HGrégoire in Quebec. Almost all of the car dealerships have their own structure for first, second and third chances at obtaining credit. This is also a practice that is common in used car dealerships.

Senator Massicotte: You believe that, like the payday lenders, these practices should not exist. In other words, individuals should not have these services offered to them.

Ms. Gervais: We should set limits for these individuals. In fact, there is a real problem when this turns into exploitation, when it takes on huge proportions. I understand that a consumer who has more difficulty paying back a loan, who represents a higher risk, should pay higher interest rates. That is the goal of interest rates. But we need to inform consumers that, if they are borrowing beyond a certain interest rate limit, that is criminal. That is exploitation, extortion.

Senator Massicotte: Perhaps that is how the system is flawed. The market system works very well, but it is based on the important assumption of competitiveness. If competition is high, the rates will be proportional to the risks. However, is competition strong enough, or is the problem that consumers are not educated enough or do not understand the risks associated with interest rates?

Ms. Gervais: For high-risk loans, it is the credit card that determines the market. It is 20 per cent for a credit card. If you are refused a credit card, the interest rate will be higher.

Senator Massicotte: Are you referring to the credit cards that everyone offers? Are you talking about credit cards that have particular terms and conditions? Is this a widespread practice?

Ms. Gervais: I mentioned the example of a credit card to show you how the market works. A high-risk consumer does not have access to a credit card nor to a loan from a financial institution. He would have access to a first, second or third chance at credit. On a sliding scale, a personal loan would be around 8 per cent, 10 per cent, 12 per cent or 14 per cent.

Senator Massicotte: Is this reasonable in your opinion?

Ms. Gervais: For a personal loan, that is reasonable. But a credit card at 20 per cent is not reasonable. High-risk consumers are automatically put into the category of first, second or third chances at credit, so they face alternative loans and rates — Because credit card rates are 20 per cent, lenders will require a higher rate.

Senator Massicotte: Why would consumers accept credit cards at a rate of 20 per cent when they can obtain a rate of 12 per cent?

Mme Gervais : Montréal Auto Prix et HGrégoire au Québec. À peu près tous les concessionnaires automobiles ont leur propre dispositif de première, deuxième et troisième chance au crédit. C'est une pratique que l'on retrouve aussi dans les commerces de voitures usagées.

Le sénateur Massicotte : Selon vous, tout comme les prêts sur salaire, cela ne devrait pas exister. En d'autres mots, les particuliers ne devraient pas être servis de cette façon.

Mme Gervais : On devrait établir des limites pour ces particuliers. En fait, ce que je déplore, c'est lorsque l'on tombe dans l'exploitation, lorsque cela prend des proportions démesurées. Je comprends qu'un consommateur qui a eu plus de difficulté à rembourser, qui est plus à risque, doit payer des taux d'intérêt plus élevés. C'est le but des taux d'intérêt. Cependant, il faut informer les consommateurs que, lorsqu'ils empruntent au-delà d'une certaine limite, cela devient criminel. C'est de l'exploitation, de l'extorsion.

Le sénateur Massicotte : C'est peut-être là que le système est fautif. Le système de marché fonctionne très bien, mais une hypothèse importante, c'est la concurrence. Si la concurrence est forte, les taux seront proportionnels aux risques. Cependant, est-ce que la concurrence est assez forte ou est-ce que les consommateurs ne sont pas assez éduqués ou ne comprennent pas les risques liés aux taux d'intérêt?

Mme Gervais : Pour les prêts qui représentent des risques, c'est la carte de crédit qui détermine le marché. C'est 20 p. 100 pour la carte de crédit. Si on vous refuse une carte de crédit, le taux d'intérêt sera plus élevé.

Le sénateur Massicotte : Faites-vous référence aux cartes de crédit que tout le monde offre? Est-ce que vous parlez de cartes de crédit qui ont des modalités particulières? Est-ce une pratique répandue?

Mme Gervais : Je vous ai donné l'exemple d'une carte de crédit pour vous montrer comme fonctionne le marché. Le consommateur à risque n'a pas accès à une carte de crédit ni à un prêt auprès d'une institution financière. Il a accès à un prêt de première, deuxième ou troisième chance au crédit. Si on prend une gradation, le prêt personnel sera d'environ 8, 10, 12 ou 14 p. 100.

Le sénateur Massicotte : Selon vous, est-ce raisonnable?

Mme Gervais : Pour le prêt personnel, c'est raisonnable. Mais la carte de crédit à 20 p. 100, c'est exagéré. Les consommateurs à risque se retrouvent automatiquement dans la catégorie de la première, deuxième et troisième chance au crédit, devant des prêts alternatifs et des taux... Comme les taux des cartes de crédit sont à 20 p. 100, les prêteurs exigeront un taux plus élevé.

Le sénateur Massicotte : Pourquoi les consommateurs acceptent-ils des cartes de crédit à 20 p. 100 lorsqu'ils peuvent obtenir un taux de 12 p. 100?

Ms. Gervais: In fact, the 12 per cent rate is not available to everyone. You need to be a good client. A consumer who has had problems paying off his credit card in a given year, because of illness or job loss, loses his right to get a lower rate.

[English]

Senator Tkachuk: I have a couple of questions for both of you. Thank you very much for your testimony today.

Mr. Bradfield, I want to spend a little time on the payday loan business. I know there has been a lot of research done on it. What kind of return on investment do these people get? What are their net profits at the end of the year? What kind of money do they make after they pay all their expenses?

Mr. Bradfield: It varies significantly between the different companies. DeLoitte Touche did a study for the industry several years ago. As I recall, the rates of return probably seven years ago were anywhere from 6 per cent to 17 per cent. You have to be careful with that because some of the companies have two companies, the finance company and the payday loan company as the front office. The payday loan company then borrows money from their own finance company to lend out. If they're making 10 per cent as a finance company and 6 per cent as the payday loan company, it's a matter of shifting the profits to the unregulated area. One could argue they were really making 16 per cent.

Senator Tkachuk: As far as we know, that is what they're making. Then they have to pay income tax on that. They're paying tax to the provincial government as well. Even if they're borrowing it from the finance company, the finance company is probably borrowing it from somebody else, the bank or investors. What I'm trying to get at is that it's not right necessarily to say that someone who borrows \$200, is charged \$35 and has to pay it back in two weeks is being charged an unheard of interest rate. When I buy a shirt, it costs me \$100 but the retailer probably paid \$50 for it. He didn't make \$50 on it because he's got to pay rent, utilities, salaries and city property tax, et cetera. That's why the return on investment is much more important than what the individual product sells for in that two-week period.

Mr. Bradfield: There are a couple of issues. Return on investment has to be calculated on the actual money that the payday loan has invested of its own, but it could be just operating as a flow through. I would argue, without knowing the history of section 347, that a criminal rate is a criminal rate on the maximum you can charge, not a rate that says you get a certain rate of return. My argument as an economist would be: If you do something that is established as criminal or unethical or whatever word you want to put on that interest rate and try to charge that rate because you argue you need it to cover your costs, I would argue, as an economist, that society says, under the terms in the

Mme Gervais : En fait, le taux de 12 p. 100 n'est pas offert à tout le monde. Il faut être un bon client. Un consommateur qui a eu de la difficulté à payer sa carte de crédit au cours d'une année quelconque, en raison d'une maladie ou d'une perte d'emploi, perd son droit d'obtenir un taux réduit.

[Traduction]

Le sénateur Tkachuk : J'ai quelques questions pour vous deux. Merci beaucoup pour votre témoignage aujourd'hui.

Monsieur Bradfield, j'aimerais m'attarder quelques instants sur les prêts sur salaire. Je sais qu'on a fait beaucoup de recherche là-dessus. Quel genre de rendement ces gens obtiennent-ils pour leur placement? Combien de profits nets font-ils en fin d'année? Combien d'argent empochent-ils, une fois qu'ils ont payé toutes leurs dépenses?

M. Bradfield : Cela varie beaucoup d'une société à l'autre. DeLoitte Touche a réalisé une étude pour l'industrie il y a plusieurs années. Si je me souviens bien, les taux de rendement, il y a sept ans, s'étaient de 6 p. 100 à 17 p. 100. Il faut faire attention avec cela, car certaines compagnies ont deux sociétés, la société de financement et la société de prêts sur salaire comme interface avec les clients. La société de prêts sur salaire emprunte alors l'argent auprès de sa propre société financière pour ensuite le prêter. Si elle gagne 10 p. 100 en tant que société financière, puis 6 p. 100 en tant que société de prêts sur salaire, il s'agit ensuite de transférer des bénéfices au secteur non réglementé. On pourrait dire qu'en réalité, elle gagne 16 p. 100.

Le sénateur Tkachuk : Pour autant que l'on sache, c'est la réalité. Ensuite, elles doivent payer de l'impôt sur ce revenu. Elles versent également des impôts au gouvernement provincial. Même si elles empruntent l'argent auprès de la société financière, cette dernière l'emprunte probablement auprès d'une autre entité, une banque ou des investisseurs. Ce que j'essaie de dire, c'est qu'il n'est pas nécessairement juste de dire que quelqu'un qui emprunte 200 \$ doit payer des frais de 35 \$ et rembourser le prêt en deux semaines et qu'il se voit imposer des taux d'intérêt sans précédent. Quand j'achète une chemise, elle me coûte 100 \$, mais le vendeur l'a sûrement payé 50 \$. Il n'a pas gagné 50 \$ avec la vente, car il doit payer son loyer, les services publics, les salaires, la taxe foncière municipale, et cetera. C'est pour cela que le rendement de l'investissement est beaucoup plus important que le prix de vente d'un produit au cours de cette période de deux semaines.

M. Bradfield : Il y a un certain nombre de points à considérer, ici. Le rendement d'un investissement doit être calculé en fonction du montant d'argent réel que le prêt sur salaire a investi, mais il pourrait également s'agir uniquement d'une entité intermédiaire. À mon sens, sans connaître l'historique de l'article 347, un taux criminel désigne un taux maximum qu'on impose, et non pas un taux qui indique que vous retirez un certain rendement. En tant qu'économiste, j'estime que si vous faites quelque chose qui est jugé criminel ou non éthique ou quel que soit le mot que vous utilisiez pour décrire ce taux d'intérêt et que vous essayez d'imposer ce taux d'intérêt car selon vous vous en avez besoin

legislation, that this is not permitted and, therefore, if you can't make a reasonable rate of return by staying within the law, then you leave the market.

Senator Tkachuk: You're saying that people are exceeding the 60 per cent limit now and that they're breaking the law.

Mr. Bradfield: Yes, if you apply the federal law to the provincially regulated payday loans. That's the point. The issue is raised that they were specifically excluded from the federal criminal interest rate if they were provincially regulated. It was the industry that asked for that exemption. As far as I'm concerned, the reason they asked for that exemption was the divide and rule thing. The industry can go around with the same batch of data and the same experts and so on to argue in every provincial jurisdiction that this is unfair to them; and they bought that argument.

Senator Tkachuk: They're not breaking the provincial law.

Mr. Bradfield: They're breaking the federal law, but the federal law should be the constraint on the provincial operation.

Senator Tkachuk: What is Option consommateurs? What kind of organization is it? What is it exactly?

[Translation]

Ms. Gervais: We offer services equivalent to those offered by credit counselling agencies elsewhere in Canada. We deal with people who have debt problems. We are funded by United Way, so we are a not-for-profit organization which helps people with budget-related and financial problems.

These people come to our office and they are deeply in debt. They do not know what to do. Often they are being threatened by collection agencies or being taken to court. We sit down with them to look at their situation, to propose solutions, whether it be a consumer proposal, bankruptcy, reorganizing their budget; we also provide education about budgeting. That is the mission of our organization. In Quebec, this is credit counselling work, but we also have a broader mission, because we represent consumers, and we defend their rights as consumers.

In Quebec, we have a Consumer Protection Act. We work to improve the laws to better protect consumers.

[English]

Senator Tkachuk: Does all of your funding come from the United Appeal?

Ms. Gervais: No.

Senator Tkachuk: Where else does it come from?

pour couvrir tous vos frais, en tant qu'économiste, j'estime que la société dit qu'en vertu de la loi ce n'est pas autorisé et que donc si vous n'arrivez pas à avoir un taux de rendement raisonnable en respectant la loi, vous devez alors quitter le marché.

Le sénateur Tkachuk : Vous êtes en train de dire qu'il y a des gens qui dépassent la limite actuelle de 60 p. 100 et qui enfreignent la loi.

M. Bradfield : Oui, si vous appliquez la loi fédérale aux prêteurs sur salaire sous réglementation provinciale. Tout est là. On a invoqué le fait qu'ils étaient précisément exclus du taux d'intérêt criminel fédéral s'ils étaient sous réglementation provinciale. C'est l'industrie qui a elle-même demandé cette exemption. En ce qui me concerne, ils ont demandé cette exemption car ils voulaient diviser pour mieux régner. L'industrie peut ensuite utiliser le même ensemble de données et se servir des mêmes experts dans chaque province pour dire que c'est injuste pour elle et c'est justement l'argument qu'elle a soulevé.

Le sénateur Tkachuk : Ils n'enfreignent pas la loi provinciale.

M. Bradfield : Ils enfreignent la loi fédérale, mais la loi fédérale devrait imposer des limites sur les opérations provinciales.

Le sénateur Tkachuk : Qu'est-ce qu'Option consommateurs? De quel genre d'organisation s'agit-il? Qu'est-ce que c'est exactement?

[Français]

Mme Gervais : Nous offrons des services équivalents à ces des agences de crédit-conseil ailleurs au Canada. Nous recevons des gens qui ont des problèmes d'endettement. Nous sommes financés par Centraide, donc nous sommes un organisme sans but lucratif qui aide des gens qui ont des problèmes budgétaires et financiers.

Ces gens arrivent à nos bureaux et ils sont surendettés. Ils ne savent plus que faire. Souvent, ils sont menacés de saisie ou ils sont poursuivis devant les tribunaux. Nous essayons d'examiner avec eux leur situation, de leur proposer des solutions, qu'il s'agisse d'une proposition de consommateur, d'une faillite, d'une réorganisation du budget; on fait de l'éducation budgétaire aussi. C'est notre mission ACEF. Au Québec, c'est du travail de crédit-conseil, qui a aussi une portée plus large, car nous représentons les consommateurs, et nous faisons la promotion de leurs droits en tant que consommateurs.

Au Québec, il y a la Loi sur la protection du consommateur. Nous faisons des représentations pour améliorer les lois pour mieux protéger les consommateurs.

[Traduction]

Le sénateur Tkachuk : Est-ce que tout votre financement provient de Centraide?

Mme Gervais : Non.

Le sénateur Tkachuk : D'où ce financement provient-il?

[Translation]

Ms. Gervais: Industry Canada, through the Office of Consumer Affairs. We conduct research into consumer rights. We receive funding from the government to carry out periodic research. In certain cases, we also receive donations. So the public also funds us, as do the Government of Quebec and the Office de la protection du consommateur. We also receive money from fundraising initiatives that we lead. Often, there is money left over from class action lawsuits that we undertake. So those are some of the sources of our funding.

Senator Bellemare: Many of my questions have already been asked, but I have two questions. I will start with Dr. Bradfield. It would appear that you have studied the return on investments of alternative credit institutions a lot. The criminal rate which is currently at 60 per cent, from what I understand, was determined during the 1980s at a time when interest rates were very high.

In the history of the return on investments of alternative loan companies, did you determine that the rate of return, at the time, had increased following the lowering of the inflation rate, or did they remain more or less stable, that is around 16 per cent, as you stated earlier?

Have there been changes in the rate of return of these institutions over time, since the 1980s?

[English]

Mr. Bradfield: I'm not sure what's happened over time. That study was done in a particular period of time. Payday loans, in fact, have been operating more or less since the early 1990s, and they have grown rapidly. A few years ago in Canada, which is the last date I've seen, there were 2 million Canadians who borrowed \$2 billion from the payday loan industry in one year. A large percentage of those people were borrowing more than seven times a year.

[Translation]

Senator Bellemare: Ms. Gervais, I would have two questions concerning Quebec's legislation.

First of all, the 35 per cent rate represents the maximum that an institution offering payday loans can impose in Quebec. Is that the case?

Ms. Gervais: That is the case for any lender. In order to be a money lender in Quebec, except in the case of financial institutions and banks, one must hold a permit from the Office de la protection du consommateur. The latter, according to the guidelines, does not issue a permit if you charge — It will review your contracts and your practices, and if you charge over 35 per cent, it will not issue a permit. Therefore, looking at creditors overall, regardless of the type of loan concerned, in Quebec it is 35 per cent.

[Français]

Mme Gervais : Industrie Canada, par l'intermédiaire du Bureau de la consommation. Nous faisons des recherches en droit de la consommation. Nous recevons du financement du gouvernement pour mener des recherches ponctuelles. Dans certains cas, nous recevons aussi des dons. Donc, le public nous finance, de même que le gouvernement du Québec et l'Office de protection du consommateur. Nous recevons aussi de l'argent grâce aux recours collectifs que nous intentons. Souvent, il y a des reliquats des recours collectifs que nous intentons. Donc, voilà un peu la source de notre financement.

La sénatrice Bellemare : Plusieurs de mes questions ont déjà été posées, mais j'ai deux questions. Je vais commencer par le Dr Bradfield. Vous avez l'air d'avoir beaucoup étudié le rendement des institutions de crédits alternatifs. Le taux criminel qui est actuellement de 60 p. 100, à ce que j'ai compris, a été déterminé dans les années 1980, au moment où les taux d'intérêt étaient très élevés.

Dans l'historique des taux de rendement des institutions de prêts alternatifs, est-ce que vous avez déterminé si les taux de rendement, dans le temps, avaient augmenté à la suite de la baisse des taux d'inflation, ou s'ils étaient restés assez stables, soit autour de 16 p. 100, comme vous l'avez dit tantôt?

Est-ce qu'il y a des changements dans les taux de rendement de ces institutions dans le temps, depuis les années 1980?

[Traduction]

M. Bradfield : Je ne sais pas exactement ce qui s'est produit au fil du temps. Cette étude a été réalisée sur une période donnée. Les prêts sur salaire, en réalité, existent plus ou moins depuis le début des années 1990 et ils ont rapidement gagné en popularité. Il y a quelques années au Canada, et c'est la dernière date pour laquelle je dispose de données, on dénombrait 2 millions de Canadiens qui avaient emprunté 2 milliards de dollars auprès de l'industrie des prêts sur salaire en un an. Un grand pourcentage de ces gens empruntait plus de sept fois par année.

[Français]

La sénatrice Bellemare : Madame Gervais, concernant la législation québécoise, j'aurais deux questions.

D'abord, le taux de 35 p. 100 représente le taux maximum qu'une institution qui consent des prêts sur salaire peut imposer au Québec. Est-ce que c'est le cas?

Mme Gervais : C'est le cas de tout prêteur. Pour être un prêteur d'argent au Québec, sauf dans le cas des institutions financières et des banques, il faut détenir un permis de l'Office de la protection du consommateur. Or, celui-ci, selon les lignes directrices, ne délivre pas de permis si vous chargez... Il va examiner vos contrats et vos pratiques et, si vous chargez plus de 35 p. 100, il ne délivre pas de permis. Donc, tous prêteurs confondus, peu importe le style de prêt, au Québec, c'est 35 p. 100.

Senator Bellemare: Within recognized financial institutions, such as banks or cooperatives, is the maximum interest rate 20 per cent for credit cards?

Ms. Gervais: It can be as high as 27.99 per cent.

Senator Bellemare: In the traditional institutions?

Ms. Gervais: Yes, on credit cards.

Senator Bellemare: Up to 27 per cent?

Ms. Gervais: Yes, there are credit cards with a rate as high as 24.99 per cent, and if you miss one or two payments, the rate rises to 27.99 per cent. That is the highest rate we found.

Senator Bellemare: These institutions, therefore, would be affected by this bill.

Ms. Gervais: Some of them, yes.

Senator Bellemare: This is my other question. You spoke of other ways to promote consumption saying, for example, "You pay \$100 per month, but over four or ten years." Would this kind of practice be covered by this bill?

Ms. Gervais: No. In fact, that was to give you an example of the kind of environment in which we operate at the moment. As far as lending is concerned, it is a bit unrealistic to think that a person can cope without any credit. Therefore, we also have to think about those who are the most vulnerable in our society who do not have access to traditional credit, who will go looking for loans on the alternative market and who must be protected.

It was an example to try and explain the environment in which we operate. Financial institutions and everyone else are pushing in that direction, and we must protect the most vulnerable in our society.

Senator Bellemare: Are the people who consult you always bankrupt?

Ms. Gervais: No, there are many other solutions. Some consult us before they go bankrupt and others when it is already too late.

Senator Maltais: Ms. Gervais, Mr. Bradfield, I would first like to tell you that you are doing great work for those who are most in need. You are almost like the missionaries of the finance world. My question follows upon the one asked by my colleague, Senator Massicotte, and has to do with the used car business.

It is all well known. At first, I noticed it, then I went to get a better look, and I did: there is a first chance at credit, a second and a third one. On some storefronts, you see the first, second and third chances advertised, and right underneath it reads "more." I did not dare go in to learn what "more" meant, because I was afraid I would not get out of there in one piece.

La sénatrice Bellemare : Dans des institutions financières reconnues, comme les banques ou les coopératives, le taux maximum d'intérêt est de 20 p. 100 pour les cartes de crédit?

Mme Gervais : Cela peut aller jusqu'à 27,99 p. 100.

La sénatrice Bellemare : Dans des institutions traditionnelles?

Mme Gervais : Oui, sur des cartes de crédit.

La sénatrice Bellemare : Jusqu'à 27 p. 100?

Mme Gervais : Oui, il y a des cartes de crédit qui ont un taux allant jusqu'à 24,99 p. 100 et, si on manque deux paiements, le taux passera à 27,99 p. 100. C'est le taux le plus élevé qu'on a trouvé.

La sénatrice Bellemare : Donc, ces institutions seraient touchées par ce projet de loi.

Mme Gervais : Certaines, oui.

La sénatrice Bellemare : Voici mon autre question. Vous avez parlé des façons de promouvoir la consommation en disant, par exemple : « Vous payez 100 \$ par mois, mais pendant quatre ans ou dix ans. » Est-ce que ce type de pratique serait régi par ce projet de loi?

Mme Gervais : Non. En fait, c'était pour vous donner un exemple du milieu dans lequel on évolue en ce moment. Sur le plan du crédit, il est un peu illusoire de penser qu'une personne peut se débrouiller sans crédit. Donc, il faut penser aussi aux gens les plus vulnérables de notre société qui n'ont pas accès au crédit traditionnel, qui vont chercher leur crédit sur les marchés alternatifs et qui ont besoin d'être protégés.

C'était un exemple pour expliquer le contexte dans lequel on évolue. Maintenant, il est possible de tout avoir à crédit. Les institutions financières et tout le monde poussent dans ce sens, et il faut protéger la tranche la plus vulnérable de la masse.

La sénatrice Bellemare : Est-ce que tous les gens qui vous consultent sont obligés de faire faillite?

Mme Gervais : Non, il y a plusieurs solutions qui existent. Certains nous consultent avant la faillite, et d'autres, lorsqu'il est trop tard.

Le sénateur Maltais : Madame Gervais, monsieur Bradfield, je voudrais d'abord vous dire que vous faites un travail exceptionnel pour les gens les plus démunis. Vous êtes presque des missionnaires des finances. Ma question fait suite à une question posée par mon collègue, le sénateur Massicotte, et concerne la vente de voitures usagées.

Ce n'est pas caché. Je l'ai remarqué, je suis allé voir, j'ai vu : il y a une première chance au crédit, une deuxième et une troisième chance. Chez certains vendeurs d'autos, on voit une première chance, une deuxième chance, une troisième chance et, en dessous, c'est indiqué : « Encore... » Je n'ai pas osé entrer pour savoir ce que « Encore... » voulait dire, car j'avais peur de ne pas sortir vivant de ce garage.

These businesses have the loathsome habit of setting up shop in the most underprivileged neighborhoods, and that is when those youths who do not have enough money to buy a new car from a dealership get hoodwinked. They go to buy an old beater for \$2,000, and by the end of it, they have paid the price of a new Maxima.

In a past life, I was an MLA in Quebec for many years. There are furniture stores who have also adopted the “Buy now and pay later” scheme. Well, when it comes to paying later, you have the guy at retirement age still doling it out for furniture he bought when he was 21, without ever actually owning any of it! It is the vendors or the manufacturers — I do not know which — who sell credit to two, three, or four businesses that are nothing more than usurers.

Ms. Gervais: In fact, financial institutions are behind furniture financing. In Quebec, it is mainly Desjardins with their Accord D Financing, but certain banks do it as well.

There was a class action suit in Quebec against Brault & Martineau, a furniture store, and at some point we learned that 70 per cent of Brault & Martineau customers opted for financing their furniture, and 70 per cent of those people ended up paying interest, because they do not pay their furniture on time. So the market is huge, and the interest rates you have to pay when you are late are on the order of credit card interest rates of 19 per cent, 20 per cent and 21 per cent. Those numbers date back to 2007, so the situation has probably evolved since then. It is a huge market.

Senator Maltais: People told us that that the practice was that if one month —

[English]

The Chair: I’m going to have to ask for a concluding question, Senator Maltais, or we’ll run out of time.

[Translation]

Senator Maltais: If one month you did not have enough money to make your instalment payment, they deferred it to the end, but still charge you daily interest. So if you had it deferred to 60 months later, your little \$80 would have turned into \$350.

Ms. Gervais: Yes, indeed, if you follow the rules.

Senator Maltais: We absolutely have to change that way of doing things. It is exploitation, and it is just shy of slavery.

[English]

Senator Ringuette: I guess I have to repeat this again for my colleagues. The payday loan legislative privilege that we gave to the provinces is specific to a financial product. It has to be a loan no more than \$1,500 for a maximum period of 62 days. Whatever other financial product that payday loan provides comes under

Ces garages ont la fâcheuse habitude de s’établir dans les quartiers les plus défavorisés et, à ce moment-là, ce sont les jeunes qui n’ont pas d’argent pour s’acheter une voiture chez le concessionnaire qui se font prendre. Ils vont acheter une petite « minoune » de 2 000 \$, mais, en fin de compte, elle leur aura coûté le prix d’une Maxima.

Dans une autre vie, j’ai été député à l’Assemblée nationale pendant de nombreuses années. Il y a aussi les vendeurs de meubles qui adoptent la pratique « Achetez maintenant et payez plus tard ». Lorsqu’il s’agit de payer plus tard, le gars est arrivé à la retraite, il a acheté ses meubles à 21 ans, il les a payés toute sa vie et les meubles ne lui appartiennent pas encore. Ce sont les vendeurs ou les fabricants — je ne sais pas lesquels — qui vendent le crédit à deux, trois et quatre entreprises qui sont ni plus ni moins des usuriers.

Mme Gervais : En fait, ce sont les institutions financières qui sont à la base des financements de meubles. Au Québec, c’est surtout Desjardins avec Financement Accord D, mais certaines banques en font aussi.

Il y a eu un recours collectif au Québec contre Brault & Martineau, un fabricant de meubles, et dans le cadre de ce recours collectif, on a appris que 70 p. 100 des clients de Brault & Martineau choisissaient un financement pour acheter leurs meubles et que 70 p. 100 de ces gens finissaient par payer des intérêts, parce qu’ils ne payaient pas à temps leurs meubles. Donc, c’est un gros marché, et ce sont des taux de carte de crédit de 19, 20 et 21 p. 100 à payer lorsqu’on ne paie pas les meubles à temps. Ces chiffres datent de 2007, donc la situation a probablement évolué. C’est un très gros marché.

Le sénateur Maltais : Les gens nous disaient que la pratique, c’était que si un mois...

[Traduction]

Le président : Sénateur Maltais, je vais devoir vous demander une dernière question pour conclure, sinon nous risquons de manquer de temps.

[Français]

Le sénateur Maltais : Si, pendant un mois, tu n’avais pas assez d’argent pour effectuer ton paiement, ils te le reculaient à la fin, mais ils te chargeaient l’intérêt de la journée. S’ils le reculaient à 60 mois plus tard, ton petit 80 \$ devenait finalement 350 \$.

Mme Gervais : Oui, effectivement, si on suit les règles.

Le sénateur Maltais : Il faut absolument corriger cette façon de faire. C’est de l’exploitation, et c’est presque de l’esclavagisme.

[Traduction]

La sénatrice Ringuette : J’imagine que je vais devoir répéter cela une autre fois à mes collègues. Le privilège législatif accordé aux provinces en matière de prêt sur salaire concerne précisément un produit financier. Il doit s’agir d’un prêt maximum de 1 500 \$ sur une période maximum de 62 jours. Quels que soient les autres

347. We gave the provinces the ability to regulate that specific product. Whatever other product, their line of credit that they're now offering and so forth, is not within the jurisdictions of the provinces with regard to payday loans.

I certainly want to thank you for being here and, judging from your answers, sharing your knowledge on the issue.

Mr. Bradfield, you've indicated that Deloitte has found that payday loan companies or their mother financial institution make on average between 6 and 17 per cent profit. Is that what I understood?

Mr. Bradfield: That's my recollection, but you're asking me to pull a figure out my head from four years ago. A parallel thing in the United States that's relevant to the question about the rate of return: In the States they have found that some of the banks have set up separate financing organizations to finance payday loan lenders. So, if the big banks can make more money than their going rate of return by getting into the payday loan industry, I'd say we don't have to worry about the rate of return.

Senator Ringuette: We know, for instance, in the Canadian market, that a grocery store operator has a 4 per cent margin of profit. If you consider that in parallel to payday loans that make 6 to 17 per cent, they're in a relatively good profit situation.

[Translation]

As for car and furniture loans, since we now have the whole Easy Own network out there, has the Quebec government intervened to determine whether the 35 per cent interest rate indeed complies with the regulations governing loans?

Ms. Gervais: The Office de la protection du consommateur has investigated and has revoked certain lenders' licences. The problem we have with the Easy Owns of this world is that they are not actually lenders. They deal in leasing with option to buy. So it becomes a little harder to nail them with regulation currently in place. There was a bill tabled two or three years ago, but it went nowhere because of the election.

Senator Ringuette: The bill would have covered this whole new range of products.

Ms. Gervais: Exactly. These products did not exist back in 1978 when the law was passed. In Quebec, there was tremendous work done to figure out what new forms of credit there were so as to better regulate them. As I was telling you, there was a provision whereby a loan broker did not have the right to have a client pay

produits financiers fournis par le prêt sur salaire, ils sont couverts par l'article 347. Nous avons donné aux provinces la possibilité de réglementer ce produit précis. Pour ce qui est des autres produits, leur ligne de crédit qu'ils offrent maintenant, entre autres, ils ne relèvent pas de la compétence des provinces concernant les prêts sur salaire.

Je tiens à vous remercier d'être parmi nous et, à en juger par vos réponses, je vous remercie d'avoir partagé vos connaissances sur le sujet.

Monsieur Bradfield, vous nous avez indiqué que Deloitte avait rapporté que les entreprises de prêt sur salaire ou leurs institutions financières d'attache gagnaient, en moyenne, entre 6 p. 100 et 17 p. 100 de profit. Ai-je bien compris?

M. Bradfield : C'est ce dont je me souviens, mais vous me demandez là d'aller chercher un chiffre précis dans ma mémoire alors que cela remonte à il y a quatre ans. Aux États-Unis, il y a une situation parallèle qui est pertinente par rapport à la question sur le taux de rendement : aux États-Unis, on s'est aperçu que certaines des banques avaient créé des organisations financières séparées pour financer les prêteurs sur salaire. Ainsi, si les grandes banques arrivent à gagner plus d'argent que leur taux de rendement courant en se lançant dans l'industrie du prêt sur salaire, je dirais que nous n'avons pas à nous soucier du taux de rendement.

La sénatrice Ringuette : Nous savons, par exemple, que dans le marché canadien, l'exploitant d'une épicerie enregistre une marge de profit de 4 p. 100. Si en parallèle, vous estimez qu'un prêteur sur salaire gagne de 6 p. 100 à 17 p. 100, on peut dire que sa situation est relativement bonne.

[Français]

Pour ce qui est des prêts automobiles et des prêts-meubles, puisque maintenant il y a tout le réseau Easy Own qui existe, quant à la loi au Québec, est-ce qu'il y a eu des interventions du gouvernement québécois pour vérifier si, effectivement, le taux de 35 p. 100 était conforme selon la réglementation des prêts?

Mme Gervais : L'Office de la protection du consommateur a fait des enquêtes, et a retiré des permis à certains prêteurs. Le problème que nous avons avec les Easy Own, c'est que ce ne sont pas nécessairement des prêteurs. C'est de la location avec option d'achat. Donc, il devient un peu plus difficile de les coincer avec la réglementation qui est en place en ce moment. Il y avait un projet de loi il y a deux ou trois ans, mais il est tombé à l'eau en raison des élections.

La sénatrice Ringuette : C'était pour couvrir toute cette nouvelle gamme de produits.

Mme Gervais : Exactement, et qui n'existait pas en 1978 lorsque la loi a été adoptée. Au Québec, on avait fait tout un travail pour voir quelles étaient les nouvelles formes de crédit pour pouvoir mieux les encadrer. Comme je vous le disais, il y avait une disposition selon laquelle un courtier en prêts n'avait

in order to find him a loan. Instead, the financial institutions would have paid the broker when they granted the loan. Unfortunately, the bill has yet to be adopted.

[English]

Senator Ringuette: Mr. Bradfield, with regard to the payday loan industry's argument, the logic cannot be sustained, as you say. You also said that there is a problem with repeat loans. Could you elaborate a little on that? I suppose it's the payday loan industry and their 62-day limit.

Mr. Bradfield: The big issue around repeat loans is clearly that those people are so financially strapped they can't pay off their loan immediately, be restored and live off their budget. Those repeat borrowers are the very vulnerable, by and large, although there may be some scam artists in there but I doubt it. You're talking about a vulnerable part of society. The other part of the picture is the claim from the industry that because they don't have repeat loans, they have to keep getting new customers in and that's expensive and drives their administrative costs up.

The data show, and I cited some of it, that not only does a large percentage of customers borrow eight or more to 20 or more times a year, but also that a disproportionately large chunk of their fees come from that portion of their clientele. They argue that they don't have many repeat customers, yet the statistics show they depend heavily on getting, catching and keeping people as their customer base.

I'm a member of the Face of Poverty, which is a faith-based anti-poverty group. The point to us is that they are going after the most vulnerable people to make their profits so there is an ethical or moral question here besides the financial issue. I'm not sure if that answers your question.

Senator Ringuette: Yes.

Senator Greene: I want a sense of how large the industry is. How many companies are involved?

Mr. Bradfield: The total number of companies is nominally quite large. Some companies, for instance Cash Store, have more than one outlet with a different name. As part of their marketing strategy, when someone else comes along and locates a payday loan outlet, they will place one of each of their outlets on either side, assuming people coming from either direction will hit their place first.

What I can tell you from the studies is that in both the Nova Scotia case and the national case, three firms control 80 per cent of the market. The fact that you have a lot of small firms is irrelevant if three firms control 80 per cent of the market. In economics, that would be considered a market controlled by those

pas le droit d'imposer des frais au consommateur pour lui trouver un prêt. C'était les institutions qui accordaient le prêt qui devaient payer le courtier. Malheureusement, la loi n'est pas encore adoptée.

[Traduction]

La sénatrice Ringuette : Monsieur Bradfield, l'argument avancé par l'industrie des prêts sur salaire ne tient pas debout, selon vous. Vous avez également dit qu'il y avait le problème des prêts répétitifs. Pourriez-vous nous en dire davantage sur ce sujet? J'imagine que cela a trait à l'industrie des prêts sur salaire et à leur limite de 62 jours.

M. Bradfield : Le problème, avec ces prêts répétitifs, c'est évidemment que ces personnes ont tellement de difficultés financières qu'elles n'arrivent pas à rembourser leur prêt immédiatement, à se remettre sur pied et à vivre en fonction de leur budget. Ces emprunteurs à répétition sont très vulnérables, de façon générale, même s'il se peut qu'il y ait des escrocs parmi eux, mais j'en doute. Il s'agit en fait d'un segment vulnérable de la société. L'autre partie de l'équation concerne l'industrie qui prétend qu'étant donné qu'il n'y a pas de prêts à répétition, elle doit continuer à attirer de nouveaux clients, ce qui est coûteux et qui fait augmenter ses frais administratifs.

Les données indiquent — et je vous en ai cité quelques-unes — que non seulement un grand pourcentage de clients empruntent, au minimum, de 8 à 20 fois par an, voire plus, mais également qu'une partie disproportionnée de leurs frais provient de ce groupe de clients. L'industrie prétend ne pas avoir beaucoup de clients habitués ou à répétition, et pourtant les statistiques indiquent qu'elle dépend grandement du fait d'obtenir, d'attirer et de garder des gens pour former une clientèle de base.

Je suis membre de Face of Poverty, un groupe confessionnel qui lutte contre la pauvreté. Ce qui importe, pour nous, c'est qu'ils s'en prennent aux personnes les plus vulnérables pour faire des profits, ce qui en fait une question d'éthique ou de morale, en plus d'une question financière. Je ne sais pas si cela répond à votre question.

La sénatrice Ringuette : Oui.

Le sénateur Greene : J'aimerais que vous nous donniez une idée de l'ampleur de cette industrie. Combien y a-t-il d'entreprises?

M. Bradfield : Le nombre total d'entreprises est assez élevé. Certaines, par exemple Cash Store, ont plus d'un point de vente avec un nom différent. Leur stratégie de marketing est telle que lorsque quelqu'un d'autre arrive et aperçoit un point de vente de prêt sur salaire, elles vont placer chacune un point de vente des deux côtés, en se disant que peu importe d'où les gens viennent, ils entreront d'abord dans leur point de vente.

Ce que je peux vous dire, d'après les études, c'est qu'en Nouvelle-Écosse et à l'échelle nationale, trois entreprises contrôlent 80 p. 100 du marché. Le fait que vous ayez beaucoup de petites entreprises n'est pas important si trois entités contrôlent 80 p. 100 du marché. En économie, on estime

three firms, and they have various ways of keeping the other firms in line. It looks like a competitive market because there might be 50 firms; but if 3 firms control 80 per cent, they control the market.

Senator Greene: Is the 80 per cent for Nova Scotia?

Mr. Bradfield: That's the national figure. I'm trying to think of what it was in 2010 when I did a lot of research on it. At the time as I recall, two firms controlled about 60 per cent of the market. That's still not a competitive market.

Senator Greene: How big is that market in terms of money?

Mr. Bradfield: Nationally, it was worth \$2 billion on 2 million customers. In Nova Scotia, in a one-year period from July 1, 2013, to June 30, 2014, 200,000 payday loans were granted worth \$89 million. The Service Nova Scotia data don't give you a breakdown as did the other study I gave you, but they state that a large portion of those people are multiple loan borrowers. It's a similar picture. My sense is the American data show a much more extreme picture than the Canadian data, but the Americans have faced payday loans longer so they have deeper roots or hooks into the marketplace.

Senator Greene: Does the ownership of these companies come from outside the industry?

Mr. Bradfield: I have no idea.

Senator Wallace: Mr. Bradfield, you stated in your presentation you believe that tying the non-business commercial lending rate, or at least this maximum criminal rate, to the overnight rate of the Bank of Canada would be reasonable. You also said that having to propose a margin of 20 points above that bank rate seems reasonable to you. We're being asked, if we approve this bill, to establish that as a criminal rate. Obviously, it's a significant matter. Do you know of any studies that would support the Bank of Canada rate plus 20 points being that appropriate level? Should it be plus 15 or 25 or 35? Why 20? Do you know of any studies?

Mr. Bradfield: The academic literature I tend to look at hasn't looked at that question. Normally it has been focused on the existing situation, whereas this bill proposes setting up a new situation. I can't think of anybody off the top of my head who has looked at this.

Senator Wallace: Certainly, compared to 60 per cent it is far more reasonable; but why 20?

que le marché est contrôlé par ces trois entreprises, qui ont recours à divers moyens pour forcer les autres à s'aligner. Cela ressemble à un marché concurrentiel car il y a peut-être 50 entreprises; mais si trois entreprises contrôlent 80 p. 100 du marché, elles contrôlent tout le marché.

Le sénateur Greene : Est-ce que ces 80 p. 100 concernent la Nouvelle-Écosse?

M. Bradfield : Il s'agit du chiffre national. J'essaie de me souvenir à combien cela s'élevait en 2010, au moment où j'ai fait beaucoup de recherche là-dessus. Si je me souviens bien, à ce moment-là deux entreprises contrôlaient environ 60 p. 100 du marché. On ne peut toujours pas considérer cela comme un marché concurrentiel.

Le sénateur Greene : Quelle est l'ampleur de ce marché, en termes d'argent?

M. Bradfield : À l'échelle nationale, sa valeur s'élevait à 2 milliards de dollars, avec 2 millions de clients. En Nouvelle-Écosse, sur une période d'un an allant du 1^{er} juillet 2013 au 30 juin 2014, 200 000 prêts sur salaire ont été accordés, pour une valeur de 89 millions de dollars. Les données de la Nouvelle-Écosse ne sont pas ventilées comme celles de l'autre étude que je vous ai citée, mais elles indiquent qu'un grand nombre de ces clients avaient contracté plusieurs emprunts. Il s'agit d'une situation semblable. À mon sens, les données américaines brossent un tableau beaucoup plus extrême que les données canadiennes, mais les Américains connaissent le phénomène des prêts sur salaire depuis plus longtemps. Il s'agit donc d'un phénomène plus profondément enraciné ou ancré dans le marché.

Le sénateur Greene : Ces entreprises ont-elles des propriétaires à l'extérieur de l'industrie?

M. Bradfield : Je n'en ai pas la moindre idée.

Le sénateur Wallace : Monsieur Bradfield, dans votre témoignage, vous avez déclaré qu'il serait raisonnable de lier le taux de prêt commercial non professionnel, ou au moins ce taux criminel maximum, au taux de financement à un jour de la Banque du Canada. Vous avez également déclaré que la marge proposée de 20 points de pourcentage au-dessus du taux bancaire vous semblait acceptable. On nous demande, si nous approuvons ce projet de loi, de faire de ce niveau le taux criminel. Bien évidemment, il s'agit d'une question très importante. Savez-vous s'il y a des études indiquant que le taux de la Banque du Canada plus 20 points serait un niveau approprié? Devrait-il s'agir de plus 15 ou 25 ou 35? Pourquoi 20? Avez-vous des études à nous citer.

M. Bradfield : Les ouvrages académiques que je consulte habituellement n'ont pas examiné cette question. Généralement, les études se concentrent sur la situation existante, tandis que ce projet de loi propose de créer un nouvel environnement. Je n'arrive pas à penser à quelque étude que ce soit qui ait examiné cette question.

Le sénateur Wallace : Il est certain que par rapport à 60 p. 100, cela semble beaucoup plus raisonnable; mais pourquoi 20?

Mr. Bradfield: If I could take a personal view, since you have heard the discussion of credit cards, it would seem to me that the 20 per cent is something that the credit card industry isn't going to be too up in arms about; so it reduces the political pressure.

Senator Wallace: But it would be less than 2 per cent compounded monthly, which is 26.89 per cent.

The bill would also create a criminal rate for loans for business or commercial purposes, which could not exceed of 60 per cent. Does either of you have any comment on that? I'm thinking that there are many vulnerable Canadians who have small businesses, such as a backyard car repair operation or a small plumbing and electrical business, need lines of credit to do their business. Do you have any concerns that a 60 per cent rate applied to those businesses would be reasonable and could impact those who are vulnerable?

[Translation]

Ms. Gervais: I have focused mainly on the issue from the consumer's point of view. It is true that some small businesses could be affected, but I could not tell you more. I have not looked at it from that angle.

[English]

Senator Campbell: Is there no responsibility on the part of the person getting this loan? I understand that they get into problems and that they are marginalized because of their economic situation. How do we stop them from having to do this? How do we educate them? How do we help them to understand finances? How do we understand all of this? If they were educated, we wouldn't be here talking about this bill.

As much as I have huge sympathy, there is a responsibility on the part of both the people who take the loans and us to try to help them get out of that situation. Is there anything available to be done? I see on television at three o'clock in the morning things like, "Phone us and we'll get you out of debt." But don't phone it, it doesn't work, okay? Other than that, what options do we have to get to the people who basically are forced to use this system for whatever reason?

[Translation]

Ms. Gervais: There is certainly room to educate. That is what we at Option consommateurs do with the workshops on budgeting, credit and debt held with neighbourhood community groups. We meet people who are looking for jobs, who are on

M. Bradfield : Si vous me permettez d'exprimer mon opinion personnelle, puisque vous avez entendu la discussion au sujet des cartes de crédit, il me semble qu'un taux de 20 p. 100 ne va pas entraîner une montée de boucliers de la part de l'industrie des cartes de crédit; cela permet donc de réduire la pression politique.

Le sénateur Wallace : Mais ce serait moins que 2 p. 100 d'intérêts cumulés mensuellement, ce qui équivaut à 26,89 p. 100.

Ce projet de loi prévoit également d'établir un taux criminel pour les prêts à des fins commerciales ou professionnelles, lequel ne pourrait pas dépasser 60 p. 100. L'un de vous deux a-t-il des commentaires là-dessus? Je suis en train de me dire qu'il existe un grand nombre de Canadiens vulnérables qui sont de petits entrepreneurs, notamment un propriétaire de petit atelier de réparation automobile dans la cour arrière ou un petit plombier et électricien, qui ont besoin d'une ligne de crédit pour leur entreprise. Ne craignez-vous pas que, si ce taux de 60 p. 100 était appliqué à ces entreprises, ce soit raisonnable et que cela pourrait avoir une incidence sur ceux qui sont vulnérables?

[Français]

Mme Gervais : Je me suis surtout intéressée à la question du point de vue du consommateur. Il est vrai qu'il y a de petits entrepreneurs qui pourraient être touchés, mais je ne peux pas me prononcer à ce sujet. Je n'ai pas examiné la question de ce point de vue.

[Traduction]

Le sénateur Campbell : Ne peut-on pas dire que la personne qui contracte ce prêt a aussi une part de responsabilité? Je sais bien que ces personnes s'attirent des problèmes et qu'elles sont marginalisées en raison de leur situation économique. Comment peut-on les empêcher d'avoir recours à ces services? Comment peut-on les informer ou les éduquer? Comment peut-on les aider à comprendre la finance? Comment aborde-t-on tout ça? Si ces personnes étaient instruites ou informées, nous ne serions pas ici en train de débattre de ce projet de loi.

Même si j'ai énormément de sympathie pour ces personnes, j'estime que la responsabilité est partagée entre, d'un côté, la personne qui contracte le prêt et nous qui essayons de l'aider à se sortir de cette situation. Y a-t-il quelque chose qu'on puisse faire? Parfois, je vois des annonces, à la télévision, à 3 heures du matin, qui disent : « Appelez-nous et nous vous débarrasserons de vos dettes ». Mais ne les appelez pas, ça ne fonctionne pas, d'accord? Sinon à part ça, de quels moyens disposons-nous pour rejoindre ces personnes qui finalement sont forcées d'utiliser ce système pour une raison ou une autre?

[Français]

Mme Gervais : Il y certainement moyen de faire de l'éducation. C'est ce qu'Option consommateurs fait en offrant des ateliers sur le budget, le crédit et l'endettement dans les groupes communautaires de quartier. Nous rencontrons des gens qui

welfare or who are unemployed. We educate them and offer advice.

[English]

Senator Campbell: What's your success rate? I know that you can't have this, but what is your sense? Is your sense that after somebody takes this all in and sees ways of avoiding this here, do you see that happening or does it just continue?

[Translation]

Ms. Gervais: We hope our efforts bear fruit. I cannot measure the scope of our work in that regard, but Option consommateurs does offer a small loans program with Desjardins, all across Quebec. You must also understand that you cannot live without credit today. And that even those who are struggling need credit.

Initiatives like the one set up by Option consommateurs that offer small, interest-free loans between \$200 and \$800 for essential needs — we do not lend for trifles, we lend for the purchase of a fridge or glasses — allow these people to go on living, buying a fridge, without falling prey to these lenders.

How can we stop these lenders? Not only do we have the responsibility to educate people, but also to stop these lenders from exploiting the vulnerable. And that is where this bill comes in.

[English]

Senator Campbell: I very much appreciate what your group is doing.

The Chair: We have three senators with questions on round two. I would ask them to get those on the record. If you can answer quickly please do, otherwise please send them in writing.

[Translation]

Senator Massicotte: Let me sum up my area of concern. Of course, there are always consumers who are not well informed, and there are always people who want to benefit from that lack of understanding.

I know that Option consommateurs gives out loans; and you made reference to Desjardins. But that is more like a subsidized social program, and I am not convinced that it is a long-term structural solution.

sont à la recherche d'un emploi, qui reçoivent de l'aide sociale ou qui sont au chômage. Donc, nous les éduquons et leur donnons des conseils.

[Traduction]

Le sénateur Campbell : Quel est votre taux de réussite? Je sais que c'est impossible à savoir, mais quelles sont vos estimations? À votre avis, une fois que quelqu'un a compris tout cela et voit comment il peut éviter tout cela, les choses changent-elles ou bien continuent-elles?

[Français]

Mme Gervais : Nous souhaitons que nos actions portent leurs fruits. Je ne peux pas mesurer la portée des actions dans ce sens, mais Option consommateurs offre le programme de petits prêts avec Desjardins, et ce, dans l'ensemble du Québec. Il faut aussi comprendre qu'aujourd'hui, on ne peut pas vivre sans crédit et que les gens vulnérables ont tout de même besoin de crédit.

Des initiatives comme celle d'Option consommateurs qui offre de petits prêts sans intérêt, entre 200 \$ et 800 \$ pour des besoins importants — on ne prête pas pour des bagatelles; on prête pour l'achat d'un réfrigérateur ou pour des lunettes —, permettent à ces gens de continuer à vivre, de se payer un réfrigérateur, sans tomber dans les griffes de ces prêteurs.

Comment arrêter ces prêteurs? Non seulement nous avons la responsabilité d'éduquer les gens, mais nous avons aussi celle d'empêcher ces prêteurs d'exploiter la vulnérabilité. Or, c'est là que le projet de loi intervient.

[Traduction]

Le sénateur Campbell : J'apprécie grandement ce que fait votre groupe.

Le président : Il y a trois sénateurs qui voudraient poser des questions pendant le deuxième tour. Je leur demanderais de poser leurs questions aux fins du compte rendu. Si vous pouvez y répondre rapidement, faites-le, sinon je vous demanderais de nous envoyer une réponse par écrit.

[Français]

Le sénateur Massicotte : Je vais résumer mon souci. Évidemment, il y a des consommateurs qui ne sont pas bien informés, et il y a toujours des gens dans la société qui sont là pour profiter de ce manque de connaissances.

Je comprends qu'Option consommateurs accorde des prêts, et vous faites référence à Desjardins. Mais c'est plutôt un programme social subventionné par quelqu'un, et je ne suis pas convaincu que c'est une solution structurelle à long terme.

[English]

The problem I have with all of these suggestions is there are some loans, but it just takes a certain amount of time, a certain amount of paper. If you're going to lend a hundred bucks out of a pay loan and pay it back two or four weeks from now, it's going to cost at least —

The Chair: I'm going to have to ask you to put the question.

Senator Massicotte: How do you cover the fixed cost of doing a transaction? How do you make sure it's fair to the borrower when you have a fixed cost for that transaction?

Mr. Bradfield: In the case of payday loans, the companies often establish a number of fixed charges that are separate from the stated interest rate. In Nova Scotia, for instance, even though it was stated that the second setting of \$25 per hundred was the maximum for all charges, some payday lenders still found the capacity to add a fixed charge to it.

Senator Massicotte: That's a fixed charge, but in legislation what do you do here?

Mr. Bradfield: You do what supposedly the Nova Scotia law does. You say the "maximum interest rate plus any other charges shall be."

Senator Tkachuk: Ms. Gervais, I want to follow up on that line of questioning. You're funded by province, feds, charities, donations, maybe others, I don't know, but when you give out a loan of \$200 up to \$800, what does it cost?

[Translation]

Ms. Gervais: The Quebec financial institution called Desjardins finances these loans for us. Centraide also gives us a small sum. We receive about \$60,000 per year overall to pay a resource that takes care of those loans.

The capital is loaned to us by Desjardins. We have not had to invest money, because it was Desjardins that gave us the money to manage the program. It is really philanthropy on the part of the financial institution. Desjardins no longer offers small loans to consumers and does not have the expertise to do our work, so it has outsourced small loans to us.

[English]

Senator Tkachuk: They give you the money as a revolving loan, interest-free from Desjardins.

Ms. Gervais: Yes.

Senator Tkachuk: Is that \$60,000 part of your overhead or just to pay employees to administer these loans? What is the cost per loan?

[Traduction]

Le problème que je vois à toutes ces suggestions, c'est qu'il y a des prêts, mais cela prend un certain temps, une certaine paperasserie. Si vous faites un prêt sur salaire de 100 \$ et qu'il est remboursé deux ou quatre semaines plus tard, cela va coûter au moins...

Le président : Je vous demanderais de bien vouloir poser la question.

Le sénateur Massicotte : Comment pouvez-vous couvrir les coûts fixes d'une telle transaction? Comment pouvez-vous vous assurer que ce sera juste envers l'emprunteur alors qu'il y a un coût fixe pour cette transaction?

M. Bradfield : Les entreprises qui accordent des prêts sur salaire établissent souvent un certain nombre de frais fixes qui sont distincts du taux d'intérêt affiché. En Nouvelle-Écosse, par exemple, même si elles affichaient que le deuxième taux de 25 \$ pour 100 \$ serait le maximum, certains prêteurs sur salaire ont quand même trouvé le moyen d'y ajouter des frais fixes.

Le sénateur Massicotte : Ça, c'est les frais fixes, mais que prévoit votre loi?

M. Bradfield : On fait ce que la loi de la Nouvelle-Écosse est censée prévoir, on dit : « le taux d'intérêt maximum plus tout autre frais ».

Le sénateur Tkachuk : Madame Gervais, j'aimerais poursuivre dans la même veine. Vous êtes financés par la province, le gouvernement fédéral, des organismes de charité, des dons, et vous avez peut-être d'autres sources de fonds, je ne sais pas, mais lorsque vous accordez un prêt de 200 à 800 \$, qu'est-ce que cela vous coûte?

[Français]

Mme Gervais : Nous sommes financés pour offrir ce genre de prêt par l'entremise d'une institution financière au Québec qui s'appelle Desjardins, et Centraide nous donne un petit montant. Donc, nous recevons globalement environ 60 000 \$ par année pour payer une ressource qui s'occupe de ces prêts.

Le capital nous est prêté par Desjardins. Nous n'avons pas eu à investir de l'argent, car c'est Desjardins qui nous a donné l'argent pour gérer le programme. C'est vraiment de la philanthropie de la part d'une institution financière. Desjardins n'offre plus de petits prêts aux consommateurs et n'a pas l'expertise pour faire notre travail. Donc, elle nous a sous-contracté les petits prêts.

[Traduction]

Le sénateur Tkachuk : Vous recevez de Desjardins un prêt renouvelable, libre d'intérêt.

Mme Gervais : Oui.

Le sénateur Tkachuk : Est-ce que vous comptabilisez ces 60 000 \$ dans vos frais généraux ou est-ce qu'il sert simplement à rémunérer vos employés pour qu'ils administrent ces prêts? Quel est le coût par prêt?

[Translation]

Ms. Gervais: I could not tell you that, because we do not calculate it in that way.

[English]

Senator Tkachuk: You have to calculate it that way. I'm saying a loan is not free. I'm just trying to make a point here.

Senator Ringuette: By the way, the U.K. government is doing the exact same thing in all its communities that Desjardins is doing in Quebec.

My recent research suggests that there is a growing slate of online lenders at rates that are extremely high. What are your customers/study indicating in regard to these online companies?

[Translation]

Ms. Gervais: Online loan companies generally offer rates that are similar to payday lenders' rates. In Quebec, these are payday lenders under another name, because they do not have the right to use the term payday lenders. That is what we often see in Quebec, but I cannot speak for the rest of Canada.

Our clientele does not do business with online loan companies, but rather with companies that have storefronts or that advertise in the classifieds and have a somewhat sordid little office. What we are looking at is more alternative loans or high interest loans.

[English]

The Chair: Ms. Gervais, Mr. Bradfield, I think I can speak on behalf of all members of the committee to indicate that you have been marvelous witnesses. We thank you very much for appearing before the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

In the second hour of our meeting, we have two more witnesses to discuss Bill S-210. I am pleased to welcome from the Sprott School of Business at Carleton University, Dr. Ian Lee. Dr. Lee teaches strategic management, and he previously worked in the financial services sector as a loan manager in consumer, mortgage and commercial credit for an American multi-national and was subsequently at the Bank of Montreal.

I am also pleased to welcome, representing the Uniform Law Conference of Canada, Ms. Jennifer Babe, Partner, Miller Thomson LLP. Her practice based out of Toronto emphasizes commercial law, focusing on secured transactions, the securing of sales and leases of significant products and the purchases of business assets and shares.

We will proceed now with opening statements from Dr. Lee.

[Français]

Mme Gervais : Je ne pourrais pas vous le dire, parce que nous ne le calculons pas de cette façon.

[Traduction]

Le sénateur Tkachuk : Il faut que vous le calculiez de cette façon. Ce que je dis, c'est qu'un prêt n'est pas gratuit. C'est ce que j'essaie de dire.

La sénatrice Ringuette : À propos, le gouvernement du Royaume-Uni fait exactement la même chose dans toutes ses collectivités que ce que Desjardins fait au Québec.

Mes récentes recherches indiquent qu'il y a de plus en plus de prêteurs en ligne dont les taux d'intérêt sont extrêmement élevés. Qu'est-ce que vos clients, vos études révèlent au sujet de ces entreprises en ligne?

[Français]

Mme Gervais : Les compagnies qui font des prêts en ligne, généralement, ont des taux qui se rapprochent des taux des prêteurs sur salaire. Au Québec, ce sont des prêteurs sur salaire qui se déguisent un peu, parce qu'ils n'ont pas le droit de s'afficher comme tels. Souvent, c'est ce que nous observons au Québec, mais je ne peux pas parler d'ailleurs au Canada.

Notre clientèle ne fait pas affaire avec les compagnies de prêts en ligne, mais plutôt avec des entreprises qui ont pignon sur rue ou qui s'affichent dans les petites annonces au téléphone et dans un petit bureau un peu lugubre. Ce que nous observons, c'est plutôt le prêt alternatif ou le prêt à taux d'intérêt élevé.

[Traduction]

Le président : Madame Gervais, monsieur Bradfield, je crois pouvoir dire au nom de tous les membres du comité que vous avez été d'excellents témoins. Nous vous remercions beaucoup d'avoir comparu devant le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

Pour la deuxième heure de notre réunion, nous aurons deux autres témoins pour discuter du projet de loi S-210. Je suis heureux de souhaiter la bienvenue à M. Ian Lee, de la Sprott School of Business de l'Université Carleton. M. Lee enseigne la gestion stratégique et il a travaillé auparavant dans le secteur des services financiers à titre de gestionnaire de prêts à la consommation, hypothécaires et commerciaux pour une multinationale américaine et ensuite pour la Banque de Montréal.

Je suis également ravi d'accueillir, représentant la Conférence pour l'harmonisation des lois au Canada, Mme Jennifer Babe, associée, Miller Thomson s.e.n.c.r.l. Sa pratique, basée à Toronto, met l'accent sur le droit commercial, et se concentre sur les transactions sécurisées, la réalisation de ventes et de location de produits importants et l'achat d'actifs commerciaux et d'actions.

Nous allons maintenant commencer par la déclaration d'ouverture de M. Lee.

Ian Lee, Assistant Professor, Sprott School of Business, Carleton University, as an individual: I'd like to thank the august Senate Banking Committee for inviting me to appear to discuss Bill S-210. First, I will go through my disclosures. I don't consult to anyone or anything, anywhere — not corporations, not unions, not NGOs, not governments, not persons. I'm reading my notes because I'm a digital person, not a paper person. Second, I have zero financial investments in any corporation or investment vehicle, except my share of the Carleton University pension fund, so I'm in the no conflict of interest before this committee.

Third, I have published op-eds with Philip Cross, the retired chief of the Economic Statistics Division of Statistics Canada and separately with Chancellor/Professor Vijay Jog on the savings, assets, debts and net worth of Canadians in *The Globe and Mail* and *The Financial Post*.

Fourth, I was formerly employed in financial services in Ottawa in the 1970s and early 1980s. I was a branch manager for four and a half years with AVCO Financial Services, as it was then called, and then I changed to the Bank of Montreal.

The Chair: Could I ask you to slow down a little? We're having a little trouble on the translation.

Mr. Lee: I'll slow down.

Then I went to the BMO Bank of Montreal as a consumer loan manager and then a mortgage manager in the fourth-largest branch in Canada. In fact, it's 100 metres down this street at 144 Wellington. I understand that it's been appropriated by Parliament for the House of Commons Finance Committee.

I simply want to point out that I lent millions and millions of dollars over those nine years. I didn't do anything else. I wasn't in foreign exchange or deposits. All I did was lend money — loans, personal loans, mortgages and so forth.

While employed in 1970s, I granted numerous loans — thousands — under the Small Loans Act of Canada. Due to inflation in the 1970s, because that was a high-inflation period — the act became less important as more and more loans were granted over the threshold of the \$1,500. Indeed, there was a lot of pressure on lenders to up-sell customers to get them over the \$1,500 because the rates were higher. It was perfectly legal. It was called up-selling and cross-selling.

That act was replaced in 1981, I will argue, very naively by an amendment to the Criminal Code, which criminalized a portion of lending, notwithstanding that in the literature since then there have been very few prosecutions.

Ian Lee, professeur adjoint, Sprott School of Business, Université Carleton, à titre personnel : J'aimerais remercier l'auguste Comité sénatorial des banques de m'avoir invité à comparaître pour parler du projet de loi S-210. Premièrement, je vais vous présenter ma situation. Je n'agis pas à titre de consultant auprès de personne ou qui que ce soit, où que ce soit — pas d'entreprises, de syndicats, d'ONG, de gouvernements, ou de personnes. Je lis mes notes, car je préfère le numérique au papier. Deuxièmement, je n'ai aucun investissement financier dans quelque société ou véhicule d'investissement que ce soit, sauf mes parts du Fonds de retraite de l'Université Carleton, alors je me présente devant vous sans aucun conflit d'intérêts.

Troisièmement, j'ai publié des lettres d'opinion avec Philip Cross, le chef à la retraite de la Division des statistiques économiques de Statistique Canada, et aussi avec le chancelier et professeur Vijay Jog sur l'épargne, les actifs, les dettes et la valeur nette des Canadiens dans le *Globe and Mail* et le *Financial Post*.

Quatrièmement, j'ai travaillé dans les services financiers à Ottawa dans les années 1970 et au début des années 1980. J'ai été gestionnaire de succursale pendant quatre ans et demi pour Services financiers AVCO, comme on les appelait à l'époque, et puis je suis passé à la Banque de Montréal.

Le président : Pourrais-je vous demander de ralentir un peu? Les interprètes ont un peu de difficultés.

M. Lee : Je vais ralentir.

Puis je suis passé à la BMO Banque de Montréal en tant que gestionnaire des prêts aux consommateurs, puis gestionnaire des hypothèques dans la quatrième plus grande succursale au Canada. En fait, elle est à 100 mètres d'ici, au 144, rue Wellington. Je crois que le Parlement en a pris possession pour le Comité des finances de la Chambre des communes.

Je veux simplement souligner que j'ai prêté des millions et des millions de dollars au cours de ces neuf années. Je ne faisais rien d'autre. Je ne m'occupais pas des devises étrangères ou des dépôts. Tout ce que j'ai fait c'est prêter de l'argent — des prêts, des prêts personnels, des hypothèques, et cetera.

Dans les années 1970, j'ai consenti de nombreux prêts — des milliers — en vertu de la Loi sur les petits prêts. À cause de l'inflation dans les années 1970, c'était une période d'inflation élevée — la loi a perdu en importance et plus de prêts étaient consentis au-dessus du seuil de 1 500 \$. Il y avait en fait beaucoup de pression de la part des prêteurs à convaincre les clients à prendre des prêts de plus de 1 500 \$ car les taux étaient plus élevés. C'était parfaitement légal. On appelait cela la vente incitative et la vente croisée.

Cette loi a été remplacée en 1981, et je dirais que c'était de façon très naïve par une modification au Code criminel, qui criminalisait une partie des prêts, même s'il y a eu très peu de poursuites depuis.

I want to give a big-picture overview, because I think that's lacking in the debate. This is empirical data from Statistics Canada's National Balance Sheet Accounts, which is published quarterly. This is personal, excluding corporations and governments; this is just individual Canadians, in aggregate. We've all heard that we owe \$1.7 trillion, a mind-boggling number, and people really get their knickers in a knot over the fact that we owe \$1.7 trillion but almost everyone forgets to note that we own \$9.5 trillion in gross assets, or \$8 trillion in net worth, or approximately \$250,000 per person. Younger people, of course, don't have that; older people have more than that. It averages out.

Here are a few other big-picture numbers: Seventy per cent of all household debt in Canada is residential mortgage debt. That is about \$1.2 trillion of the \$1.7 trillion, and that's secured by real estate. Twenty per cent of that \$1.7 trillion debt is personal lines of credit, and only 5 per cent is credit card. Sixty per cent of Canadians pay off their credit card in full each month.

Finally, I want to review the hierarchy of credit, and then I'll be open to questions. I don't know if anybody has said this to you committee. I hope somebody has, but if not, I will. There is a hierarchy of credit. Mortgages are the cheapest form of credit in Canada and the United States, bar none, because they have the lowest average delinquencies. As we speak, one third of 1 per cent of mortgage dollars outstanding count as delinquent. It is extraordinarily low. Therefore, the losses are much lower on mortgage credit.

Second in the hierarchy: Consumer or personal loans are more expensive than mortgages, with higher rates of delinquency, depending on the bank or region. It is from 2 per cent to 5 per cent, with much high charge-offs to bad debt.

Third in the hierarchy: Credit cards — Visa and MasterCard, principally — are much more expensive, with higher interest rates — around 18 per cent. Some go into the 20s, some go down into the 10s, but I'm using around 18 per cent as my benchmark.

The fourth level in this hierarchy of credit is department store credit. Most people focus on the bank cards, not realizing that the Home Depots, the Canadian Tires, Sears and all those clothing stores charge 28 per cent. They're much higher than the Visas, and they're much higher risk, again, with higher delinquencies than personal loans, higher charge-offs to bad debt and more expenses.

The fifth one in the hierarchy is payday loans, which are even higher risk.

Quick summary takeaway: Credit, risk, interest rates and bad debt are profoundly correlated. The data is very clear, if you can get it from the lenders, though the lenders tend to guard it in a

Je veux vous présenter un portrait de la situation générale, parce que je pense que cela a manqué à la discussion. Voici des données empiriques des comptes du bilan national de Statistique Canada, publiées chaque trimestre. C'est pour l'ensemble des Canadiens, les citoyens, cela exclut les sociétés et les gouvernements. Nous avons tous entendu dire que nous devons 1,7 billion de dollars, un chiffre ahurissant, et les gens s'énervent à cause de cela mais presque tout le monde oublie de mentionner que nous avons 9,5 billions de dollars en actifs bruts ou 8 billions en valeur nette, soit environ 250 000 \$ par personne. Ce n'est pas le cas bien sûr pour les jeunes et les plus âgés en ont plus. C'est donc une moyenne.

Voilà quelques autres chiffres décrivant la situation en général : 70 p. 100 de toute la dette des ménages au Canada représentent un prêt hypothécaire résidentiel. Il s'agit d'environ 1,2 billion d'une dette totale de 1,7 billion qui est garanti par un bien-fonds. Vingt pour cent des 1,7 billion représente des marges de crédit personnelles et seulement 5 p. 100 des dettes attribuables aux cartes de crédit. Soixante pour cent des Canadiens payent tous les mois la totalité du solde sur leurs cartes de crédit.

En terminant, je voudrais aborder la question de la hiérarchie du crédit et ensuite je répondrai à vos questions. Je ne sais pas si d'autres témoins l'ont dit ici en comité et j'espère que oui, sinon je le ferai. Il y a une hiérarchie du crédit. Les prêts hypothécaires constituent la forme de crédit la moins coûteuse au Canada et aux États-Unis, car le nombre de défauts de paiement est le plus faible. En ce moment, les défauts de paiement représentent un tiers de 1 p. 100. C'est extraordinairement bas. Par conséquent, les pertes sont bien plus faibles quand il s'agit du crédit immobilier.

Deuxième dans la hiérarchie, les prêts personnels et les prêts à la consommation coûtent plus cher que les prêts hypothécaires et on constate là un taux plus élevé de défaut de paiement, suivant la banque ou la région. Ce taux varie entre 2 p. 100 et 5 p. 100, ce qui signifie un coût plus élevé.

Troisièmement dans la hiérarchie, les cartes de crédit — Visa et MasterCard essentiellement — coûtent beaucoup plus cher en intérêts, environ 18 p. 100. Certaines portent un intérêt de 20 à 30 p. 100, d'autres un intérêt de 10 p. 100 et c'est pourquoi j'ai parlé d'environ 18 p. 100 comme point de référence.

Quatrièmement dans cette hiérarchie, il y a le crédit accordé par les grands magasins. La plupart des gens portent principalement attention aux cartes de crédit, mais ils ne se rendent pas compte que Home Depot, Canadian Tire, Sears et tous les magasins de vêtements perçoivent 28 p. 100. C'est bien plus que Visa et le risque dans ces cas-là est bien plus élevé avec plus de défauts de paiement que pour les prêts personnels et un coût plus élevé en cas de défaut.

Au cinquième rang viennent les prêts sur salaires et là le risque est encore plus élevé.

Je résume rapidement. Le crédit, le risque, les taux d'intérêt et les dettes impayées, tout cela est relié. Les données sont très claires si les prêteurs sont prêts à les partager, quoique les prêteurs ont

proprietary manner. When I was in the bank, I had that data and there is absolutely no question. There is not a theory; this is not ideology. I was there as a mortgage manager for almost four years. I had zero dollars of charge-off on mortgages, whereas we charged off several hundreds of thousands a years in personal loans. There is almost no risk in mortgage lending, because you have the house. If you don't pay, we take your house. It's really clear.

I understand I'm running short on time, so I'll be quick.

Let me come to my concerns about this legislation. First, I don't believe there is a crisis in Canada, as I just showed you with these numbers. I don't believe we have a lending or abuse crisis. My problem is that because the act includes fees, some creative lawyers are using that. We saw that where there was a class action against the banks, charging that they were criminally violating the law because of the way they calculated the delinquent fees. This could be — and I think it can be and will be — used as a back door for those who have an ideological agenda against banks. I've already told you that I have no investments of any kind in the banks, but I worked there and I know how the system works, as do the almost 300,000 Canadians who work in the chartered banks and the 1.1 million Canadians who work in the financial services sector. That's Statistics Canada data.

While I believe there is a consensus in Canada that we must protect borrowers from abusive lending practices, I simply do not believe that the Criminal Code is the proper tool to regulate commerce or to regulate credit and lending. Indeed, it's not clear to me whether the bill is trying to address credit cards or bank overdrafts, which are federally regulated, or payday loan lenders, which are regulated provincially.

However, as I tell my students every term, every year, the financial services sector, and especially the chartered banks, is the single most heavily regulated sector of any sector in all Canada. I'm saying that after 40 years of working both as a professor and in the financial sector.

The implicit notion that federally regulated financial institutions are inadequately regulated is so wrong in so many ways, I'm almost at a loss as to where to start. Bill S-210 attempts to further criminalize lending.

There is no crisis. Indeed, Stats Canada, which collects the data on just about everything under the sun in this country — because I spend most of my daytime, seven days a week, studying Statistics Canada data — they don't have good data on this fifth tier, suggesting it is that small or unimportant.

tendance à les garder jalousement. Quand j'étais dans le milieu bancaire, j'avais ces données et c'était le cas. Il n'y a pas de théorie, il n'y a pas d'idéologie. J'ai été gestionnaire de prêts hypothécaires pendant près de quatre ans. Je n'ai jamais eu à assumer de pertes pour les prêts hypothécaires alors que c'était le cas pour les prêts personnels à hauteur de plusieurs centaines de milliers de dollars par année. Les prêts hypothécaires ne comportent à peu près pas de risque parce que le bien immobilier est la garantie. Quand il y a défaut de paiement, le prêteur saisit la maison. C'est très clair.

Je pense que je vais manquer de temps si bien que je vais me hâter.

Permettez-moi de parler maintenant de mes inquiétudes à propos de ces dispositions législatives. Tout d'abord, je ne pense pas qu'il y ait des crises au Canada comme en témoignent les chiffres que je viens de citer. Je ne pense pas qu'il y ait de crises ou d'abus sur le plan des prêts. Je vois un inconvénient en ce que la loi comporte des frais et certains avocats futés s'en servent. On a constaté qu'il y avait eu un recours collectif contre les banques. On les accusait d'enfreindre la loi au pénal en raison de la façon dont elles calculaient les frais sur les paiements en souffrance. Cela pourrait, et je pense que ce sera le cas, être utilisé comme prétexte par ceux qui ont une dent contre les banques. Je vous ai déjà dit que je n'avais aucun investissement dans les banques, mais j'y ai travaillé et je sais comment le système fonctionne tout comme 300 000 Canadiens qui travaillent eux aussi dans les banques à charte et 1,1 million de Canadiens qui travaillent dans le secteur des services financiers. Ce sont là des données de Statistique Canada.

Je crois qu'il y a consensus au Canada pour que nous protégeons les emprunteurs contre des pratiques abusives. Toutefois, je ne pense pas que le Code criminel soit l'outil approprié pour réglementer le commerce ou réglementer le crédit et l'emprunt. En effet, on ne voit pas clairement si ce projet de loi vise les cartes de crédit ou les découverts bancaires, qui sont réglementés par le gouvernement fédéral ou s'il vise les prêts sur salaire, qui sont réglementés par les gouvernements provinciaux.

Toutefois, et je le dis à mes étudiants tous les ans, le secteur des services financiers et plus particulièrement les banques à charte, représente le secteur le plus lourdement réglementé au Canada. J'affirme cela fort de 40 années au cours desquelles j'ai œuvré comme professeur et dans le secteur financier.

Il y a une notion implicite qui est fondamentalement fautive à bien des égards, à savoir que la réglementation par le gouvernement fédéral des institutions financières est inadéquate. J'aurais presque du mal à vous expliquer pourquoi. Le projet de loi S-210 vise à criminaliser davantage les prêts.

Il n'y a pas de crise. En effet, Statistique Canada, qui recueille des données sur presque tout ce qui concerne notre pays, et je consacre le plus clair de mon temps, sept jours par semaine, à étudier les données de Statistique Canada, n'a pas cerné ce cinquième niveau, ce qui porte à croire qu'il est minime et sans importance.

In conclusion, using the Criminal Code to regulate interest rates and lending is the wrong tool and the wrong agency; i.e., the police and the courts trying to regulate what is, in fact, a misdiagnosed problem.

Thank you.

Jennifer Babe, Partner, Miller Thomson LLP, Uniform Law Conference of Canada: Thank you for allowing the Uniform Law Conference of Canada to participate again on this issue on section 347.

The Uniform Law Conference of Canada is over 100 years old. It was started by the Canadian Bar Association and it has been for some time a gathering place for lawyers in-house at the 10 provinces, three territories and the federal government, sitting in two sections: one, on criminal law, and one referred to as civil law, being everything else that is not criminal.

The ULCC did, for about 10 years, a major project on commercial law issues in Canadian law. The issues about 347 do not come from the criminal side of the ULCC. They come from the civil side for the impact of this statute on business law in Canada.

Section 346 of the Criminal Code deals with extortion. Section 347 deals with those who contract for or receive interest at a criminal rate. If, as my friend has said, you actually look in the reported decisions that are out there in the cases that are cited as criminal prosecutions, last time I checked, since about the early 1950s, there were only three or four. The Crown does not go after loan sharks using section 347. Section 346 for extortion? Probably. I didn't check the stats on that.

The Criminal Code, in 347, triggers civil litigation where parties to contracts declare that portions of their contracts are illegal and, therefore, not enforceable. In the materials handed out to you, from the last time the ULCC appeared before this committee, about the predecessor bill, Bill S-19, there are citations to three Supreme Court of Canada decisions about section 347. All of them are about contract law. One of them is a telling one, and it's a class action result against Consumers Gas. Consumers Gas's regulator said it would be good for the utility if people pay their gas bills on time. If you paid on the date, your fee was X. If you paid one day after that, a 5 per cent penalty of your bill was assessed.

The problem with section 347, at contract law, is that the Criminal Code requires that it's not the annual rate of interest that's charged but the effective rate of interest as charged, which must be calculated by an actuary. If you look at the Consumers Gas case, if, for example, your gas bill was \$50 and you paid one day late, the actual amount of your 5 per cent per annum discount would be about 3 or \$4, somewhere in there. On the

En conclusion, le Code criminel qui servirait à régler le taux d'intérêt et les prêts est un outil inapproprié et nous ferions fausse route d'avoir recours à la police et aux tribunaux pour régler ce qui est en fait le faux diagnostic d'un éventuel problème.

Merci.

Jennifer Babe, associée, Miller Thomson s.e.n.c.r.l., Conférence pour l'harmonisation des lois au Canada : Merci de permettre encore une fois à la Conférence pour l'harmonisation des lois au Canada de participer de nouveau aux discussions sur la question de l'article 347.

La Conférence pour l'harmonisation des lois au Canada existe depuis plus de 100 ans. C'est l'Association du Barreau canadien qui en est l'instigatrice et depuis très longtemps, il s'agit d'un lieu de rencontre des juristes des 10 provinces, des trois territoires et du gouvernement fédéral et elle comporte deux sections : l'une, sur le droit pénal et l'autre sur le droit civil, c'est-à-dire tout ce qui n'est pas pénal.

Pendant environ 10 ans, la conférence a mené un projet majeur sur le droit commercial au Canada. Les questions concernant l'article 347 ne découlent pas du droit pénal. Elles relèvent du droit civil quant à l'incidence de cet article pour ce qui est du droit des affaires au Canada.

L'article 346 du Code criminel porte sur l'extorsion. L'article 347 porte sur ceux qui exigent ou reçoivent des intérêts à un taux criminel. Si on se reporte aux décisions rendues à la suite de poursuites pénales depuis le début des années 1950, on n'en trouve que trois ou quatre. La poursuite n'invoque pas l'article 347 pour s'attaquer aux usuriers. Est-ce l'article 346 pour extorsion? Probablement. Je n'ai pas vérifié les statistiques là-dessus.

L'article 347 du Code criminel permet d'engager une poursuite civile quand des contractants déclarent que certaines clauses de leurs contrats sont illicites et par conséquent ne peuvent pas être appliquées. Vous trouverez dans les documents que nous avons fait distribuer et qui remontent à la dernière comparution de la CHLC à l'occasion de l'étude par votre comité du projet de loi S-19 des citations de trois arrêts de la Cour suprême du Canada concernant l'article 347. Dans chaque cas, il s'agit du droit des obligations contractuelles. Il y en a un qui est révélateur. Il s'agit d'un recours collectif au cours duquel Consumers Gas n'a pas eu gain de cause. L'organisme de réglementation souhaitait que les abonnés paient leurs factures de gaz à la date d'échéance. Ainsi, l'abonné paierait un montant donné. Toutefois, un jour de retard déclencherait une amende de 5 p. 100 du montant de la facture.

Dans le droit contractuel, l'article 347 pose problème, car le Code criminel prévoit que n'est pas demandé le taux d'intérêt annuel mais le taux d'intérêt réel, qui doit être calculé par un actuaire. Dans l'affaire Consumers Gas, si par exemple la facture de gaz s'élevait à 50 \$ et qu'on payait avec un jour de retard, le montant réel de la réduction de 5 p. 100 par année serait d'environ 3 à 4 \$. Selon la méthode actuarielle, le taux d'intérêt

actuarial method of calculating criminal interest rate, it exceeds 2,000 per cent per annum. The shorter the denominator of the time period, the higher the effective rate, hence why payday loans, to even exist, have to be regulated outside the Criminal Code under a separate regime.

The other cases that went to the Supreme Court dealt with commercial parties represented by counsel, but, because of various circumstances to the parties, there was a default of some kind and a short payment between loan advance and default and calculation of interest.

The Supreme Court of Canada does not spend much time on commercial law at all, 347 issues getting to the Supreme Court three times in about eight years. That was why the ULCC and the Canadian Bar Association, over the last number of years — and the handout has some of that material — have come here, because, for business parties, 347 is a real pain. In my private practice, I have people engaged in legitimate business, arm's length transactions. Bill S-210 will give over \$1 million: "We think you're sophisticated. You're big people; you'll be outside." That helps, but not all of my clients who are engaged in arm's length business, be they regulated financial institutions or other parties, will be freed from 347, making their contracts criminal, therefore, unlawful and unenforceable provisions. The Supreme Court said that, in those situations, in the *Degelder* case, "You owe the principal, and you owe the interest reduced to the effective 60 per cent. But you don't have to pay the amount above."

But people shouldn't, in doing business deals, have to pay me fees to figure out how to deal with their contract terms when they are sophisticated parties.

There are, in the materials, the recommendations from the Uniform Law Conference of Canada and other people about how to deal with section 347. Critical is one of the things that was discussed before; interest is defined to include all charges the borrower must pay to get a loan. So, if you were now talking a high-tech startup, the kids coming out of university today, all of whom have an app, who are doing crowdfunding, if they are doing equity kickers, mezzanine higher risk financing, those charges they're going to pay in terms of royalties on patents or higher rate preferred share outcomes will be interest, and it will trigger 347.

One of the recommendations is carving out. If you are going to carve out certain business practices, the suggestion was that, if you're a regulated financial institution lender of any kind, provincial or federal, you should be outside of 347. If you're above \$1 million, S-19 previously set \$100,000. It's a contract law problem. With respect, as noble as it is to try to regulate consumer protection, the Criminal Code is not the place to do it.

criminel dépasserait les 2 000 p. 100 par année. Plus la période de temps est courte, plus le taux réel est élevé, c'est pourquoi les prêts sur salaire, ne serait-ce que pour exister, doivent faire l'objet d'une réglementation distincte du Code criminel.

La Cour suprême a entendu d'autres causes faisant intervenir des parties commerciales représentées par des avocats, mais étant donné diverses circonstances liées à ces parties, il y a eu non-remboursement et un délai de paiement court entre l'avance de fonds, le non-remboursement et le calcul des intérêts.

La Cour suprême du Canada ne se penche que très rarement sur le droit commercial, n'ayant entendu que trois causes en huit ans sur l'article 347. C'est pourquoi la CHLC et l'Association du Barreau canadien se sont tournées vers vous au cours des dernières années — notre dépliant en fait état — parce que pour les parties commerciales l'article 347 est un véritable calvaire. Certains de mes clients mènent des activités légitimes, soit des transactions indépendantes. Le projet de loi S-210 accordera plus d'un million de dollars en laissant entendre : « Nous estimons que vous êtes expérimentés. Vous êtes des grands; vous serez en dehors du régime. » C'est bien, mais tous mes clients qui mènent des activités indépendantes, que ce soit des institutions financières réglementées ou d'autres parties, ne seront pas affranchis de l'article 347, si bien que leurs contrats seront criminels. Les dispositions, quant à elles, seront par conséquent illégales et inapplicables. La Cour suprême a jugé que, dans ces situations, dans l'affaire *Degelder* par exemple : « Vous devez rembourser le principal et les intérêts, dont le taux réel est réduit pour s'établir à 60 p. 100, mais vous n'avez pas à payer le montant ci-dessus. »

Des parties expérimentées ne devraient toutefois pas devoir me payer pour comprendre les modalités de leur contrat.

Dans notre mémoire, vous retrouverez les recommandations de la Conférence pour l'harmonisation des lois au Canada et d'autres sur l'article 347. Selon cet article, les intérêts comprennent tous les frais que doit payer un emprunteur pour obtenir un prêt. Imaginez par exemple une jeune entreprise de haute technologie. Les jeunes diplômés, qui ont tous produit une application, misent sur le financement participatif. Si leur contrat prévoit des clauses de participation ou du financement secondaire à haut risque, les redevances qu'ils auront à payer sur les brevets et les fruits des actions préférentielles à taux élevés seront considérées comme de l'intérêt, ce qui fait intervenir l'article 347.

L'une des recommandations c'est de prévoir les exclusions. On peut proposer des exclusions, auquel cas, l'article 347 ne devrait pas s'appliquer aux institutions financières réglementées de toutes sortes, qu'elles relèvent du fédéral ou du provincial. Ce serait le cas si on était à plus d'un million de dollars. Le projet de loi S-19 avait établi le seuil à 100 000 \$. C'est un problème qui relève du droit contractuel. Sauf votre respect, bien qu'il soit noble de vouloir réglementer la protection des consommateurs, il ne convient pas de modifier le Code criminel à cette fin.

[Translation]

Senator Bellemare: If we adopt Bill S-210 and reduce the criminal interest rate to 20 per cent more than the Bank of Canada's rate, what will be the known repercussions on the industry?

[English]

Ms. Babe: In consumer transactions, you will trigger more class actions. Because this is used to make provisions unlawful, then, like *Consumers Gas* and a number of other consumer protection matters, they become class actions relative to the unlawful charges in contracts.

Mr. Lee: I won't deal with the legal consequences. People with good credit ratings can get credit. It's just that simple. That is to say, they don't get kicked out of the market. They're not pushed out of the market. Who gets pushed out of the credit market because credit is a market also? It's those people who are marginal. That famous phrase is: "The road to hell is paved with the best of intentions." In this instance, what it will do is, if it causes the banks to tighten up, which I expect it will, they'll just become very much more cautious. They'll make the rules tighter and they'll make it more difficult to get credit. That's just going to drive the really marginal people who are desperate underground, into the really bad actors' arms.

That's what I mean by "the road to hell is paved with good intentions." I think the impact of this bill could be exactly the opposite of what you're trying to achieve.

Senator Massicotte: Thank you for your presentation. It's very useful.

Ms. Babe, I'm trying to understand. I think I understood what you're saying, but what would you do with the bill? You'd reduce the million bucks to probably 100,000, and you would increase the 60 per cent to a hundred per cent? How do you get around this, or do you just abolish the paragraph completely.

Ms. Babe: I'd take out the effective requirement on the calculation of the effective annualized rate.

Senator Massicotte: Make it a nominal rate?

Ms. Babe: Just the straight annual rate, the straight, linear per annum calculation. It's the effective rate calculation that causes a lot of these problems and class actions.

Senator Massicotte: So what percentage would you choose?

Ms. Babe: Sixty per cent is fine. The industry is used to it.

Senator Massicotte: You would take out the word "effective," and you would say what again?

Ms. Babe: I would take out the effective annual rate. I would make a carve-out from the definition of interest for things like equity kickers and royalties on intellectual property. Those are

[Français]

La sénatrice Bellemare : Si nous adoptons le projet de loi S-210 et que nous réduisons le taux criminel à 20 p. 100 plus le taux de la Banque du Canada, quelles seront les répercussions connues sur l'industrie?

[Traduction]

Mme Babe : Les consommateurs pourraient tenter plus de recours collectifs. Ces recours visent à rendre des dispositions illégales, pour ensuite, comme dans l'affaire *Consumers Gas* et d'autres liées à la protection des consommateurs, mener d'autres actions sur les frais illégaux prévus dans les contrats.

M. Lee : Je n'aborderai pas les conséquences juridiques. Qui a une bonne cote de crédit peut obtenir du crédit. C'est tout simple, ces derniers ne sont pas exclus du marché. Ils n'en sont pas tenus à l'écart. Le crédit, c'est aussi un marché, et certains en sont exclus. Ce sont ceux à la marge. On dit que l'enfer est pavé de bonnes intentions. Je crois que ce projet de loi va inciter les banques à se serrer les goussets; elles deviendront beaucoup plus prudentes. Elles vont resserrer les règles et réduire l'accès au crédit, ce qui va nuire encore plus à ceux qui sont désespérés en les poussant vers des gens mal intentionnés.

C'est ce que j'entends par « l'enfer est pavé de bonnes intentions ». Vous visez un objectif dans ce projet de loi, mais il pourrait avoir l'effet contraire.

Le sénateur Massicotte : Merci pour votre exposé. Il nous a été très utile.

Madame Babe, je voudrais bien comprendre. Je pense vous avoir comprise, mais que feriez-vous de ce projet de loi? Vous feriez passer le seuil d'un million de dollars à 100 000 \$ probablement et vous feriez passer le taux de 60 p. 100 à 100 p. 100? Comment éviter ce problème, ou faudrait-il simplement supprimer le paragraphe au complet?

Mme Babe : Dans le calcul du taux annuel réel, je changerais les exigences pour n'avoir à calculer que le taux annuel.

Le sénateur Massicotte : Ce deviendrait donc un taux nominal?

Mme Babe : Je préconise un taux annuel tout simplement, calculé de façon linéaire et par année. C'est le calcul du taux réel qui cause tous ces problèmes et donne lieu à des recours collectifs.

Le sénateur Massicotte : Quel pourcentage vous privilégieriez?

Mme Babe : Soixante pour cent, ça va. Le secteur s'y est habitué.

Le sénateur Massicotte : Vous remplacerez le terme « réel » par quel autre terme?

Mme Babe : Je supprimerais la notion de taux annuel réel. Les clauses de participation et les redevances sur la propriété intellectuelle ne feraient plus partie de la définition d'« intérêt ».

not considered interest, so businesses can use those assets as a way of leveraging money. I would also take out any regulated financial institution as a lender.

Senator Massicotte: You touched \$ 1 million.

Ms. Babe: I would go down to \$100,000 again. It will not solve all the problems, but for business-purpose loans, it would be highly helpful.

Senator Massicotte: Basically you're referring to a nominal annual posted rate, and you would exclude fixed costs or fees that are calculate separately.

Ms. Babe: Yes, if they are paid to a third party. Say in a real estate loan if you have to have an appraisal done and pay a fee to a third party to get the loan, that's legitimate. I have been hearing is that you pay and a related party is a loan broker — if you pay a legitimate third party, such as a surveyor or an insurance policy cost — things that you would expect to be paid as part of the creation of a commercial loan.

Senator Massicotte: The objective, I think, of Senator Ringuette is quasi-payday loans — replacements of those regulated by provinces — where somebody borrows \$100 basically for two weeks and provides a credit card or a postdated cheque or something. So, no one gets offended by the 60 per cent or maybe 40 per cent, but 20 per cent gets tight because most credit cards are above that. How do you deal with the fact that just to create that paper — have somebody come in your office and do business for \$100 — you're probably going to spend 10 or 15 minutes filling out a form and asking a couple of questions about the person. There is a fixed cost to that. The interest rate is a rent on the loan of money. It's a rental — you can't look in the absolute. How do you deal with that issue? Say \$100 for two weeks will cost \$8 to do the paper and you want to be paid 15 per cent to 20 per cent for the risk. Immediately you're up to 100 per cent. How do you deal with that issue?

Ms. Babe: I don't know how you deal with overhead. If you're going to regulate costs down, it's going to be a challenge; and you will drive some parties out of the marketplace.

Mr. Lee: First, and I'm being very serious, not flippant, I would defeat the bill. Get it out. It's a bad bill.

Senator Massicotte: I'm surprised you said that.

Mr. Lee: If you're going forward, I would certainly remove any institution that is regulated by OSFI or the credit union equivalent. I'm less familiar but credit unions are certainly well regulated. Remove all the institutions, the banks and similar institutions regulated by OSFI. If we are going to start regulating interest rates, the instrument is OSFI. They have the expertise, the people who understand banking and understand the financial

Ce n'est pas considéré comme de l'intérêt; les entreprises peuvent s'appuyer sur ces actifs pour emprunter. Les institutions financières réglementées ne devraient pas non plus être considérées comme des créanciers.

Le sénateur Massicotte : Que pensez-vous du seuil d'un million de dollars?

Mme Babe : Je le ramènerais à 100 000 \$. Cela ne résoudrait pas tous les problèmes, mais pour les prêts commerciaux, ce serait très utile.

Le sénateur Massicotte : Essentiellement, vous faites référence à un taux annuel nominal et vous excluriez des coûts fixes et des frais qui sont calculés séparément.

Mme Babe : Oui, si ces frais sont payés à un tiers. Je trouve légitime, pour contracter un prêt immobilier par exemple, qu'on ait à obtenir une évaluation et payer des frais à un tiers. Ce tiers joue le rôle d'un courtier en prêt. On peut s'attendre, pour l'établissement d'un prêt commercial, à devoir payer les services d'un arpenteur ou une assurance.

Le sénateur Massicotte : La sénatrice Ringuette a abordé les prêts sur salaire. Certains sont du ressort des provinces. Imaginez quelqu'un qui emprunte 100 \$ pour deux semaines et qui, en contrepartie, fournit un numéro de carte de crédit ou un chèque postdaté. Un taux de 60 p. 100 ou peut-être 40 p. 100 ne gêne personne, mais 20 p. 100 c'est peu compte tenu que les taux de cartes de crédit sont plus élevés. Ne serait-ce que pour effectuer la transaction, à savoir recevoir quelqu'un dans son bureau et transiger pour une valeur de 100 \$, il faudrait probablement passer de 10 à 15 minutes avec le client pour lui poser quelques questions et remplir les formulaires. C'est un coût fixe. Le taux d'intérêt, c'est le loyer qu'on paie sur l'emprunt. C'est un loyer — on ne peut voir les choses dans l'absolu. Quelle serait la solution? Revenons au 100 \$ pour une période de deux semaines. Il en coûtera 8 \$ pour les procédures, et on voudra se faire payer de 15 p. 100 à 20 p. 100 pour assumer les risques. On est déjà à 100 p. 100. Quoi faire?

Mme Babe : Je ne sais pas comment on règle la question des frais administratifs. Si on impose des limites de frais par le biais de règlements, cela va constituer un défi; certains intervenants devront quitter la place.

M. Lee : Tout d'abord, il faut commencer par rejeter le projet de loi. Je le dis avec le plus grand sérieux, pas pour choquer. Rejetez le projet de loi. C'est un mauvais projet de loi.

Le sénateur Massicotte : Je suis surpris de vous entendre dire cela.

M. Lee : Si vous allez de l'avant, en tout cas, éliminer toute institution réglementée par le BSIF ou l'équivalent pour les caisses de crédit. Je connais moins le secteur des caisses de crédit, mais il est sûrement bien réglementé. Éliminer toutes les institutions, les banques et institutions similaires réglementées par le BSIF. Si l'on veut réglementer les taux d'intérêt, le canal est le BSIF. C'est là que résident l'expertise, les gens qui comprennent la banque et le

sector. Whereas, using the Criminal Code to try to get at nefarious behaviour is something that's straight out of the 19th century.

Senator Massicotte: OSFI.

Mr. Lee: Office of the Superintendent of Financial Institutions.

Senator Massicotte: A lot of this payday loan doesn't come from the major institutions.

Mr. Lee: That's true and that's why I said the institutions that come under OSFI, and the payday loans are regulated provincially. Let me go beyond that. I'm not so certain that there is a crisis or a problem. I've spent quite a bit of time, I assure you, in the last five days looking for data; and I'm really good at finding data because that's all I do all day long. That's the luxury of being a professor: You don't have to go to work. I can spend my time wandering through picking up the phone to call people I know at Statistics Canada to ask if I'm missing a database. It's not there; and yet they measure just about everything in this country.

I want to get to your question on the overhead. This problem happened at Avco in the 1970s. They got around the overhead problem and the cost of small loans by simply up-selling the people to loans over \$1500. You did that by paying off other companies, such as the Sears credit card and so on. The problem went away partly through inflation and partly through the strategies of the loan companies.

How did the banks deal with it, and I was there when it was happening. Banks originally, for those older people who remember this, weren't big on consumer loans back in the 1970s. Banks couldn't make a consumer loan under the Bank Act until 1967. It was illegal in Canada for a bank to make a personal loan. The banks were given that right in 1967. They sat stupefied for five years because they didn't know what to do. I'm serious. The Bank of Nova Scotia, as it was known, got into it first. They realized they didn't have any expertise in consumer credit so they started to raid Household Finance, Beneficial and AVCO because they had the expertise in credit and collections for consumer loans.

The other banks started to get big on doing consumer and car loans and dealer floor plans; but they ran into the same problem. There were customers who wanted a loan for \$300 or \$400 but the banks wanted to do loans for \$2,000, \$5,000 and \$10,000. Clearly, there are economies of scale in credit. It costs as much to check out a loan for \$10,000 as it does for \$200. That's when VISA came into the market in the mid- to late-1970s.

secteur financier. Utiliser le Code criminel pour essayer de cibler les comportements malhonnêtes est une approche qui sent son XIX^e siècle.

Le sénateur Massicotte : Le BSIF?

M. Lee : Le Bureau du surintendant des institutions financières.

Le sénateur Massicotte : Une bonne part des prêts sur salaire ne sont pas consentis par de grandes institutions.

M. Lee : Effectivement. C'est pourquoi j'ai parlé des institutions relevant du BSIF. Et les prêts sur salaire sont réglementés par les provinces. Laissez-moi aller plus loin. Je ne suis pas convaincu qu'il y ait eu une situation de crise ni même un problème. J'ai consacré un temps considérable, ces cinq derniers jours, à la recherche de données; et trouver des données est quelque chose que je fais à longueur de journée et que je fais bien. C'est la beauté d'être universitaire : on n'a pas besoin d'aller au travail. Je peux consacrer mon temps à explorer la chose, prendre le téléphone pour appeler des gens que je connais à Statistique Canada, demander s'il me manque une base de données. Il n'y en a pas, et pourtant ils mesurent quasiment tout ce qu'il y a à mesurer au pays.

J'en arrive à votre question sur les frais administratifs. C'est un problème auquel s'est heurté Avco dans les années 1970. Comment l'ont-ils contourné, ce problème des frais d'administration pour de petits prêts? Simplement en promouvant des prêts plus importants, de plus de 1 500 \$. Le client arrivait à ce montant en remboursant d'autres sociétés, comme la carte de crédit des magasins Sears, et cetera. Le problème a fini par disparaître en partie grâce à l'inflation et en partie grâce aux stratégies des sociétés de prêt.

Comment les banques ont-elles affronté le problème? J'ai observé le phénomène au moment où il se produisait. Au départ, les banques n'étaient pas très attirées par les prêts à la consommation, dans les années 1970, comme s'en souviendront les gens d'un certain âge. D'ailleurs, les banques n'étaient pas autorisées à consentir un prêt à la consommation, en vertu de la Loi sur les banques, pas avant 1967. Il était illégal au Canada qu'une banque consente un prêt à un particulier. Les banques ont obtenu ce droit en 1967. Et elles sont restées ahuries pendant cinq ans, sans savoir quoi faire de ce droit. Je ne plaisante pas. La Banque de la Nouvelle-Écosse, comme on disait alors, s'y est mise la première. S'étant aperçue qu'elle n'avait aucune expertise en matière de crédit à la consommation elle a commencé à piquer le personnel de Household Finance, Beneficial et AVCO, qui lui s'y connaissait en matière de crédit et de recouvrement des prêts à la consommation.

Les autres banques ont commencé à se lancer dans les prêts à la consommation, les prêts pour l'achat d'automobiles et les aménagements pour courtiers. Mais elles se sont heurtées au même problème : celui des clients qui voulaient un prêt de 300 \$ ou 400 \$, alors que les banques souhaitaient octroyer des prêts de 2 000 \$, 5 000 \$ ou 10 000 \$. Il va sans dire qu'il y a des économies d'échelle en matière de crédit. Vérifier un prêt de

Increasingly, the banks, in a very clear and clever strategy, began to issue credit cards to young people without a credit check. They worked on the law of large numbers — 98 per cent or 99 per cent of the customers would pay on time and 1 per cent wouldn't, which they charged off to bad debt. So who cares — you found a whole bunch of good customers for the price of writing off one bad customer. They're using credit cards as the small loans. The people who can't get a credit card have very bad credit. That's why they're going to the payday industry. You're talking about people who have serious credit problems, and I don't think you can regulate that.

[Translation]

Senator Maltais: Mr. Lee, you spoke a great deal of Avco. Since we both have white hair, I would like to remind you that they had the Avco World Trophy in the World Hockey Association. Three quarters of the teams in that league went bankrupt. It is a bad example.

Ms. Babe, I am trying to understand what you said. In your presentation, you said you have always won your cases before the Supreme Court. Is that correct?

[English]

Ms. Babe: No, sir, I'm not a litigator. Those are just reported decisions. It's rare that the Supreme Court does commercial law. It has three decisions in 10 years on section 347, none about crime but about contract enforcement.

[Translation]

Senator Maltais: So why should we be afraid of Bill S-210 if the Supreme Court is giving us that guarantee?

[English]

Ms. Babe: There was no guarantee. The lenders lost. The problem is for lenders and businesses.

[Translation]

Senator Maltais: You said that the lender lost. That is a first in Canada, and even throughout the world, right?

[English]

Ms. Babe: No, sir. The real thing that you're going to have a problem with if this goes forward is: When Bill S-19 was put forward in 2005, six or seven of the provinces intervened relative to the constitutionality of trying to regulate in the area of civil and property rights. This is contract law matter between borrowers and lenders and business people. It's not about crime.

10 000 \$ coûte la même chose que de vérifier un prêt de 200 \$. C'est alors que Visa est apparu dans le marché, au milieu ou vers la fin des années 1970.

On a vu alors les banques adopter, manifestement, une stratégie ingénieuse : délivrer des cartes de crédit aux jeunes sans vérifier leur solvabilité. Elles misaient sur la loi des grands nombres : de 98 p. 100 à 99 p. 100 des clients paieraient à temps; 1 p. 100 ne le ferait pas, et devenait une créance irrécouvrable. La belle affaire! Elles dénichaient une masse de bons clients pour le prix de radier une mauvaise créance. Les banques utilisent les cartes de crédit comme petits prêts. Les gens qui n'arrivent pas à avoir une carte de crédit ont une très mauvaise solvabilité. C'est pour cela qu'ils s'adressent à l'industrie des prêts sur salaire. Il s'agit de personnes ayant de graves problèmes de solvabilité et je ne pense pas qu'on puisse réglementer cela.

[Français]

Le sénateur Maltais : Monsieur Lee, vous avez parlé beaucoup d'Avco. Puisque nous avons tous les deux les cheveux blancs, j'aimerais vous rappeler qu'il détenait la Coupe Avco dans l'Association mondiale de hockey, dont les trois quarts des équipes ont fait faillite. C'est un mauvais exemple.

Madame Babe, j'essaie de comprendre votre intervention. Vous avez dit dans votre présentation que vous aviez toujours gagné vos causes en Cour suprême. Ai-je bien compris?

[Traduction]

Mme Babe : Non monsieur, je ne suis pas une avocate plaignante. Il s'agit seulement de décisions publiées. Il est rare que la Cour suprême s'occupe de droit commercial. Elle a rendu trois décisions en 10 ans sur l'article 347, pas sur le crime mais sur l'exécution des contrats.

[Français]

Le sénateur Maltais : Alors, pourquoi avoir peur du projet de loi S-210 si la Cour suprême vous donne cette garantie?

[Traduction]

Mme Babe : Il ne s'agissait pas d'une garantie. Les prêteurs ont perdu. C'est pour les prêteurs et les entreprises qu'il y a un problème.

[Français]

Le sénateur Maltais : Vous dites que le prêteur a perdu. C'est le premier au Canada, et même dans le monde, non?

[Traduction]

Mme Babe : Non monsieur. Le problème auquel vous vous heurtez si vous allez de l'avant est celui qui a surgi quand a été déposé le projet de loi S-19 en 2005 : six ou sept provinces sont intervenues quant à la constitutionnalité d'essayer de réglementer dans le domaine des droits civils et de propriété. Cela relève du droit des contrats, entre emprunteurs, prêteurs et gens d'affaires. Cela ne relève pas du Code criminel.

[Translation]

Senator Maltais: Do you work in Quebec?

[English]

Ms. Babe: No, sir, I practice in the Province of Ontario.

[Translation]

Senator Maltais: Do you work for a gas company?

[English]

Ms. Babe: No, sir. I work for a law firm.

Senator Wallace: I think you're both saying the same thing. At least I get the message loud and clear you believe that in regulating consumer and commercial lending, the Criminal Code is not the place to do it. It's an antiquated idea that arose from the 1970s, and that is not where we should be going.

Do I take it that if we were going forward to alleviate a lot of the lending issues out there, both commercial and for consumer lending, that section 347 should be removed from the Criminal Code and be replaced with other regulated requirements that are not criminal. Is that where you are coming from?

Ms. Babe: Yes.

Mr. Lee: I think you have to separate, and I'm saying this as someone who was a collector many years ago. Even in those days they were worried about ethical issues. You have to distinguish between the rate you're charging the customer and the means whereby you collect the money. In other words, if you threaten to break their head with a baseball bat, it's illegal. If you're going to keep something in the Criminal Code, it should be the means by which they're trying to collect the debt, which is completely independent of the interest rate.

It shouldn't be in the Criminal Code. So yes, in terms of the rate, that should not be in section 347.

Senator Wallace: Certainly as far as the method of collection goes, whether you're collecting interest, money or a ball glove, the fact is that it's the criminal act of enforcement.

Mr. Lee: I know you understand that, but what I think happened over the years is that the two have become concatenated. We tend to correlate in our heads high interest rates with people who collect in a very aggressive and possibly illegal manner. We have to unpack and separate out those two issues.

[Français]

Le sénateur Maltais : Est-ce que vous faites affaire au Québec?

[Traduction]

Mme Babe : Non, monsieur, je pratique dans la province de l'Ontario.

[Français]

Le sénateur Maltais : Est-ce que vous travaillez pour une compagnie de gaz?

[Traduction]

Mme Babe : Non, monsieur, je travaille pour un cabinet d'avocats.

Le sénateur Wallace : Je pense que vous dites l'un et l'autre la même chose et je vous reçois 7 sur 7 : vous estimez que le Code criminel n'est pas l'endroit où réglementer les prêts à la consommation ou les prêts commerciaux. C'est une idée dépassée héritée des années 1970; ce n'est pas la direction à adopter.

Si je comprends bien, pour remédier à une bonne part des problèmes existants en matière de prêts, tant prêts commerciaux que prêts à la consommation, il faudrait éliminer l'article 347 du Code criminel et le remplacer par d'autres exigences réglementaires non criminelles. Est-ce bien votre point de vue?

Mme Babe : Oui.

M. Lee : Je pense qu'il faut établir une distinction et je la fais en tant que personne ayant été un spécialiste du recouvrement, il y a de cela de nombreuses années. Même à l'époque, on se souciait de l'éthique. Il faut établir une distinction entre le taux facturé au client et les moyens par lesquels on recouvre l'argent. En d'autres termes, si vous menacez de fracasser la tête de l'emprunteur avec un bâton de baseball, c'est illégal. Si quelque chose doit rester dans le Code criminel, ce sont les moyens acceptables pour recouvrer un emprunt, ce qui est entièrement indépendant du taux d'intérêt.

Ça ne devrait pas se trouver dans le Code criminel. Donc, en ce qui concerne les taux d'intérêt, cela ne devrait pas relever de l'article 347.

Le sénateur Wallace : En ce qui concerne la méthode de recouvrement, que l'on recouvre de l'intérêt, de l'argent ou une mitaine de baseball, le fait est qu'il s'agit d'une activité exécutoire criminelle.

M. Lee : Je sais que vous le comprenez bien, mais ce qui s'est produit, au fil des ans, est que les deux questions ont été fusionnées. On a tendance à faire une corrélation entre les taux d'intérêt élevés et les méthodes de recouvrement agressives, voire illégales. Nous devons séparer ces deux questions.

Senator Wallace: Having said that, there seems to be an issue that Senator Ringuette has tapped into and I think we all agree something is there that should be addressed. Do you see anything on balance, anything beneficial that would come from the enactment of Bill S-210? I ask both of you.

Mr. Lee: I don't.

Ms. Babe: If this section is not going to be repealed, the \$1 million cap will help business deals but it's not the solution for business deals. It will remain a problem and 347 goes back to the early 1950s; it was meant for loansharking. The police asked for a rate to put in to twig a clear line in evidence, but having put in the effective annual rate as calculated by an actuary has led to the contract law problem of unenforceable contracts by reason of illegality.

Senator Ringuette: Ms. Babe, I read the three Supreme Court decisions before putting forth the bill and that is why, in regard to bridge financing and so forth, for the big companies, the million-dollar and more deals, that it's completely removed from the Criminal Code.

However, that being said, I've also read the Uniform Law Conference of Canada report of 2008 with regard to all the issues. There are seven sections.

On page 17, as a recommendation, the group that you are part of says:

In light of the issues and discussion contained in this paper, the Criminal Section of the Uniform Law Conference of Canada recommends that the Department of Justice, in consultation with the provinces and territories, immediately conduct an examination of s.347 with a view to reform and present the results of its examination on an expeditious basis.

It is now seven years later. Nothing has been done with your recommendation.

Ms. Babe: That is correct.

Senator Ringuette: It is very unfortunate because I agree with the seventh section in the document. By the way, I'm not ideologically against banks. I'm against abusers.

That is why the entire section of Bill S-210 for loans of \$1 million or more is completely taken out, in order to give the financial situations the flexibility they require, whether it's venture capital for a year or less and so forth. It is because of those three Supreme Court judgments.

Barring that, for seven years your organization has called on the government to consult the provinces, the institutions and so forth in order to correct a situation that needs to be corrected. Since then we've seen the result of payday loans and Internet loans.

Le sénateur Wallace : Ceci étant dit, il semble que la sénatrice Ringuette a bel et bien mis le doigt dessus, et je crois que nous pouvons tous être d'accord pour dire qu'il faut y faire quelque chose. Croyez-vous qu'il y a quoi que ce soit de bénéfique dans le projet de loi S-210? La question s'adresse aux deux témoins.

M. Lee : Je n'y vois rien.

Mme Babe : Si cet article n'est pas abrogé, alors le plafond de 1 million de dollars pourrait à tout le moins faciliter certaines transactions d'affaires, mais ce n'est pas une réelle solution. Cela restera un problème et l'article 347 remonte aux années 1950; à l'époque, il devait viser les usuriers. La police avait demandé que l'on y insère un taux d'intérêt précis afin de lui donner des éléments de preuve utiles, mais ce taux d'intérêt annuel tel que calculé par des actuaires s'est soldé par des problèmes de droit contractuel et par des contrats impossibles à faire respecter du fait qu'ils sont illégaux.

La sénatrice Ringuette : Madame Babe, j'ai lu trois décisions de la Cour suprême avant de proposer ce projet de loi, et c'est pourquoi, en ce qui concerne le financement intérimaire des grandes entreprises, les transactions d'un million de dollars et plus sont exonérées du Code criminel.

Ceci étant dit, j'ai également lu le rapport de la Conférence pour l'harmonisation des lois au Canada de 2008 portant sur ces mêmes questions. Ce rapport compte sept sections.

À la page 17, le groupe dont vous faites partie recommande ce qui suit :

À la lumière des questions et discussions contenues dans le présent rapport, la section criminelle de la Conférence pour l'harmonisation des lois au Canada recommande que le ministère de la Justice, de concert avec les provinces et territoires, effectue immédiatement un examen de l'article 347 en vue de le réformer, et présente les résultats de son examen dans les plus brefs délais.

Nous voici sept ans plus tard et il n'y a eu aucune suite à cette recommandation.

Mme Babe : C'est exact.

La sénatrice Ringuette : C'est malheureux, car je suis d'accord avec la septième section du document. Au fait, je ne m'oppose pas aux banques, tout simplement aux usuriers.

C'est pourquoi l'ensemble de l'article du projet de loi S-210 portant sur les prêts de 1 million de dollars et plus est enlevé du Code criminel, afin d'offrir aux institutions financières la souplesse dont elles ont besoin, notamment en matière de capital-risque sur un horizon d'un an et moins. C'est à cause de ces trois décisions de la Cour suprême.

À part cela, depuis sept ans, votre organisation appelle le gouvernement à consulter les provinces, les institutions et les autres parties prenantes afin de corriger une situation. Depuis, nous avons vu les résultats des entreprises de prêts sur salaire et de prêts Internet.

In what other way can we bring some attention to all of these issues so that people don't have to wait another seven years to get it corrected? I think, more or less, we all agree that the situation is not acceptable. Maybe there is a place other than the Criminal Code to deal with such an issue. The Department of Finance and the current government has not put up any other solutions or alternatives, and the current Criminal Code has been in effect for 34 years. Highlight the issue, bring some solutions. I think that Bill S-210 is bringing some solutions or at least bringing some attention.

Ms. Babe: I understand. Unfortunately, in 2008 I worked with my colleagues on the criminal section of the ULCC, and the Crown attorneys aren't using the section so they didn't see much of a problem. The commercial law people on the civil side did, but we had had our shots between those years leading up to 2008 and handed it to our criminal law colleagues hoping they would do something with the Minister of Justice. That has, as you know, not happened.

In the meantime, the payday loan industry got regulated by an exception and —

Senator Ringuette: For one product.

Ms. Babe: The "payday loan" is defined, absolutely true. I go back to the fact that the Criminal Code, as seen by people who have to deal with business lawyers, is not the right place. There is the federal Interest Act. It's nine sections long and hasn't been touched since about 1904, but it's still there.

However, I think you have a constitutional problem in terms of trying to regulate in the sphere of property and civil rights. That goes back to consumer protection statutes provincially, and cost of credit disclosure rules are much better than they were. Quebec unfortunately does not have cost of credit disclosures for leases or you would see more disclosure in Quebec on leases.

Senator Ringuette: I have another question for you. What if I were to amend my bill to remove the entire section with regard to business? Right now the 60 per cent still applies for loans that are less than \$1 million for the small- and medium-sized businesses.

If I would amend my bill and remove that clause, in regard to contracts and so forth, would that be proper in lieu of doing nothing?

Ms. Babe: Having the million-dollar cap in is beneficial to businesses. I think you're going to start having people play fast and loose with what a business is if they want to get around that.

Comment pouvons-nous mobiliser les Canadiens sur ces questions de façon qu'ils ne soient pas obligés d'attendre encore sept ans avant de la faire corriger? Je pense que nous sommes tous d'accord pour dire que la situation était inadmissible. Peut-être qu'il y a un autre moyen que le Code criminel pour régler le problème. Le ministère des Finances et l'actuel gouvernement n'ont pas proposé d'autres solutions et le Code criminel actuel est en vigueur depuis 34 ans. Il faut dénoncer le problème et offrir des solutions. Je crois que le projet de loi S-210 propose une solution, ou du moins dénonce le problème.

Mme Babe : Je comprends. Malheureusement, en 2008, mes collègues et moi avons travaillé à la section criminelle de la Conférence sur l'uniformisation des lois au Canada et je peux vous dire que les avocats de la Couronne n'utilisaient pas cette section et donc n'y voyaient aucun problème. Les spécialistes en droit commercial du côté civil y voyaient certainement un problème et nous avons fait ce que nous avons pu jusqu'en 2008, avant de passer le dossier à nos collègues du droit criminel, en espérant qu'ils collaboreraient avec le ministre de la Justice pour régler le problème. Comme vous le savez, il ne s'est rien passé.

Entre-temps, le secteur des prêts sur salaire a été réglementé par exception et...

La sénatrice Ringuette : Pour un seul produit.

Mme Babe : Il est vrai que l'on a défini le concept de prêt sur salaire. Mais je reviens au fait que le Code criminel n'est pas le bon outil pour réglementer ce qui est en fait le droit d'affaires. Il y a par exemple la Loi fédérale sur les taux d'intérêt. Cette loi compte neuf sections et n'a pas été mise à jour depuis 1904, mais elle existe néanmoins.

Toutefois, je pense qu'il y a en fait un problème constitutionnel, puisqu'on essaie de réglementer dans le domaine du droit de la propriété et des droits civils. Ceci nous ramène à la compétence provinciale qu'est la protection du consommateur, et les règles de divulgation du loyer de l'argent y sont bien plus à leur aise. Malheureusement, le Québec n'impose pas de règles sur la divulgation du loyer de l'argent pour ce qui est des baux, ou bien on en verrait davantage dans les baux au Québec.

La sénatrice Ringuette : J'ai une autre question. Et si j'amendais mon projet de loi pour en retirer l'article qui porte sur les entreprises? Actuellement, le taux de 60 p. 100 s'applique toujours aux prêts de moins de un million de dollars aux petites et moyennes entreprises.

Si je modifiais mon projet de loi pour retirer cet article, qui porte sur les contrats, est-ce que cela serait mieux que de ne rien faire?

Mme Babe : Le plafond d'un million de dollars est certainement utile pour les entreprises. Mais je crois que les gens pourront contourner le problème en adoptant des définitions

But, for legitimate business people, arm's length transactions, the million dollars helps. For business people, it would also help with other things inside the definition of interest.

You mentioned bridge loans. That isn't usually businesses. That is usually consumers in Canada who buy the new house before they sell the old house, and those bridge loans can indeed be criminal by just having to pay off your loan after two days. That's a very legitimate transaction, and with that short denominator with the effective annualized rate, most of those loans will be made by regulated financial institutions. So to Mr. Lee's point, if you take out regulated financial institutions as another carve-out, that will assist as well, from a business perspective.

[Translation]

Senator Bellemare: I will ask just one question. The previous speakers told us about what is done by the Mouvement Desjardins in Quebec. It helps to finance a fund to help those who have been exploited by the financial system, because there is a relationship between risk and interest rates, and often it is the poorest among us who pay the most. There is a fund administered by a community group. It helps the poorest and most disadvantaged to get out of a tight spot. If we did something similar, if the government encouraged financial institutions — given that they discriminate a great deal between their clients — to finance such a fund to prevent people from getting deeply into debt, do you think that would be a good way to help the most disadvantaged?

[English]

Mr. Lee: No, and I'll explain why. Immediately, you're creating a problem of moral hazard. Moral hazard is where you're encouraging people to do that which you're setting out to try to mitigate. If there is a fund to not pay your loan, my goodness, I'll probably apply too. I can get a free loan is what you're saying. I'm being a little bit flippant to make my point.

The second problem is you have a profound measurement — I would call it a methodological problem. That is to say, how do you determine whether it's really a hardship case? I assure you — I have already said this; I am repeating myself — I was in credit for nine years. We dealt with these issues every day of the week. We were evaluating because some customers don't tell you the truth. They're like students. The odd student lies. Believe it or not, they do. Most of them don't, but some do. So my point is that you have to filter and ask which person who said, "I can't make my loan payment," is really legitimate. Did they really lose their job? Is it a hardship case? Then, you're almost becoming a psychological counsellor and evaluating, so I think that that would be very difficult.

créatives de ce qu'est une entreprise. Mais pour les gens d'affaires légitimes, les transactions à distance, le plafond d'un million de dollars sont certainement utiles. Mais les gens d'affaires trouveraient également utile de définir les taux d'intérêt.

Vous avez parlé des prêts intérimaires. Mais les entreprises n'ont pas habituellement recours à ce type de prêts. Ce sont surtout les particuliers qui achètent une nouvelle maison avant que l'ancienne ne se vende qui ont besoin de ces prêts intérimaires. Et ces prêts peuvent certainement être criminels puisque certains d'entre eux exigent que le prêt soit remboursé après seulement deux jours. C'est une transaction légitime, et avec un terme si court au taux d'intérêt annualisé, la plupart de ces prêts sont consentis par des institutions financières réglementées. Donc, pour répondre à la question de M. Lee, si on retire les institutions financières à titre d'exception, cela sera également bénéfique du point de vue des gens d'affaires.

[Français]

La sénatrice Bellemare : Je vais m'en tenir à une seule question. Les intervenants précédents nous ont fait part d'une expérience au Québec liée au Mouvement Desjardins, qui aide à financer un fonds pour aider ceux qui sont exploités par le système financier, parce qu'il y a un lien avec les risques et les taux d'intérêt et, souvent, ce sont les bas revenus qui paient le plus. Il y a un fonds administré par un groupe communautaire. Cette expérience aide les plus pauvres, les plus démunis à se tirer d'affaire. Si on rendait une formule semblable, si le gouvernement encourageait les institutions financières — étant donné qu'elles font beaucoup de discrimination envers leurs clients — à financer un tel fonds pour empêcher que les gens s'endettent, pensez-vous que ce serait un bon moyen d'aider les plus démunis?

[Traduction]

M. Lee : Non, et je m'explique. Vous créez tout de suite un problème de risque moral. Le risque moral, c'est lorsqu'on encourage les gens à faire ce que l'on essaie justement d'enrayer. S'il existe un fonds qui vous permet de ne pas rembourser votre prêt, eh bien ma foi, je présenterais ma propre demande. Vous êtes en train de dire qu'on pourrait obtenir un prêt gratuit. Enfin je plaisante, mais l'idée est bonne.

Le deuxième problème est un problème de méthodologie. C'est-à-dire : comment déterminer s'il s'agit réellement d'un cas spécial? Je vous assure — et je me répète — j'ai travaillé dans le secteur du crédit pendant neuf ans. Nous affrontions ce genre de choses tous les jours. Nous devons faire des évaluations très strictes car les clients ne vous disent pas toujours la vérité. Ils sont comme des étudiants. Certains étudiants mentent. Incroyable mais vrai. La plupart d'entre eux sont honnêtes, mais certains ne le sont pas. C'est-à-dire qu'il faut faire le tri et se demander si chaque personne qui affirme ne pas pouvoir rembourser son prêt est bel et bien légitime. Ont-ils réellement perdu leur travail? S'agit-il réellement d'un cas spécial? À ce moment-là, on se convertit presque en conseiller psychologique, ce qui complique les choses.

My third point for you: This is why the Bankruptcy Act was passed by Parliament. If you cannot pay your bills as they become due, you have the full legal right to go bankrupt. It's not complicated or difficult. I dealt with thousands of bankruptcies over the nine years. I wasn't going bankrupt. I was getting notices every day in the mail from the bankruptcy office of Gingras and Associates telling me one of my customers had just gone bankrupt. There is an outlet is what I'm trying to say; there's a legal mechanism for people who are overburdened and cannot pay. It's called bankruptcy.

Senator Massicotte: What is interesting is that there is a serious problem with the legislation as it is, regarding the 60 per cent. If you look at the court process, it's usually sour grapes, where things didn't work out as planned so then they used legislation, the arbitrary number of 60 to try to get down their loan costs and so on. To do nothing is not a solution. A stupid question: Why hasn't the government done something? A lot of time is spent on the court process today — and your example of Consumers Gas is a good example — which is obviously manipulative. Why don't they do something? Why don't they correct the problem?

Ms. Babe: I wish they had, but it hasn't happened. I applaud this group for trying to do something. We're talking here about crimes. When the Department of Justice isn't prosecuting the crime of loansharking, it's not an issue to them. Since it's the bailiwick of the Minister of Justice, that's where it stays.

Senator Massicotte: You're looking for a solution to a different problem than the objective of Senator Ringuette, who is trying to protect the consumers who need protection, if you wish. Maybe the solution would be to reduce the million bucks to 100,000 bucks. You get the exceptions for regulated lenders and so on. That largely achieves that. I have a problem — and I guess we discussed earlier — re: the quantum, the numerical calculation of a certain number. Why not just drop that number and do like the U.K. and like the U.S. is looking at, to simply say that a lender can only provide a loan where there is reasonable expectation of getting repaid. There has to be something in front of us showing us that. Because what you constantly have in the pay loan industry is repetitive lending, and it becomes abusive. So, as you know, the U.S. last month, recommended that wording. When you make a loan, you have a reasonable expectation of getting paid in a time provided. Therefore, it is less manipulative. Wouldn't that be an easy solution to resolve the pay loan or the abusive lending issue, on the consumer side? At the same time, we're trying to resolve your issue, which is all kinds of business loans, which, numerically, may exceed the 60 per cent. You remove that completely.

Ms. Babe: If you went to that sort of test, it shouldn't be in the Criminal Code.

Senator Massicotte: I know, but you're stuck with it. You're trying to resolve your problem.

Troisièmement, c'est la raison pour laquelle la Loi sur la faillite a été adoptée par le Parlement. Si vous ne pouvez plus payer vos factures, la loi vous donne le droit de déclarer faillite. Ce n'est ni compliqué ni difficile. J'ai traité de milliers de faillites ces neuf dernières années. Moi, je n'ai pas fait faillite. Chaque jour, je reçois des avis du syndic de faillite Gingras et associés me disant qu'un de mes clients vient de faire faillite. Ce que j'essaie de dire, c'est qu'il y a une solution, un mécanisme juridique pour ceux qui sont inondés de factures et qui ne peuvent payer : c'est la faillite.

Le sénateur Massicotte : La loi présente un problème : le critère des 60 p. 100 est problématique. Ceux qui s'adressent aux tribunaux le font souvent par dépit, parce que les choses ne se sont pas passées comme prévu. Ils invoquent la loi et le critère arbitraire des 60 p. 100 pour faire baisser les frais de leur prêt. Ne rien faire n'est pas une solution. Permettez-moi une question stupide : pourquoi le gouvernement n'a-t-il rien fait? Les tribunaux consacrent beaucoup de temps à ces litiges — vous avez donné un bon exemple, celui de Consumers Gas — et certaines de ces poursuites sont manifestement frivoles. Pourquoi ne fait-on rien? Pourquoi ne pas apporter des correctifs?

Mme Babe : J'aimerais bien que le gouvernement agisse, mais il ne l'a pas fait. Je vous félicite de votre initiative. Après tout, il s'agit de crime. Peu lui importe que le ministère de la Justice ne porte pas d'accusation de prêt usuraire. Cela relève du ministère de la Justice et c'est à lui de s'en occuper.

Le sénateur Massicotte : Vous tentez de régler un problème différent de celui qui inquiète la sénatrice Ringuette, qui, elle, veut protéger les consommateurs vulnérables. Peut-être qu'on devrait fixer le montant non pas à un million de dollars mais à 100 000 \$, avec des exceptions pour les prêteurs réglementés. Cela réglerait une bonne part du problème. Ce qui me plaît moins — et il en a été question un peu plus tôt — c'est le calcul du montant des dommages-intérêts. Pourquoi ne pas tout simplement laisser tomber ce montant comme l'a fait le Royaume-Uni et comme l'envisagent les États-Unis et prévoir tout simplement que les prêteurs ne peuvent consentir un prêt que s'ils ont une attente raisonnable d'être remboursés. On doit pouvoir évaluer la probabilité d'être remboursé. Dans le secteur du prêt sur salaire, on consent des prêts à répétition aux mêmes personnes, et cela devient abusif. D'ailleurs, aux États-Unis, comme vous le savez, c'est ce qui a été recommandé le mois dernier. Un prêt ne devrait être consenti que s'il existe une attente raisonnable d'être remboursé dans un délai donné. Cela réduit les risques d'abus. Ne serait-ce pas la façon la plus facile de prévenir les abus de prêt sur salaire et de protéger les consommateurs? On pourrait en même temps régler votre problème, celui de tous ces prêts commerciaux qui dépassent peut-être 60 p. 100. Ils sont éliminés.

Mme Babe : Si vous adoptiez ce critère, cela ne figurerait pas dans le Code criminel.

Le sénateur Massicotte : En effet, mais vous n'avez pas d'autre choix. Vous tentez de régler un problème.

Ms. Babe: I think you would have a very hard time having the police remove the 60 per cent because, when they go to court on those rare times, they need a bright line test. So I think we're stuck with the 60 per cent. How it's calculated is a different issue, and that's what triggers business problems.

Mr. Lee: I'm sympathetic. Even though I don't agree with you, I understand that you have an issue, Senator Ringuette, and you want to address it. May I suggest, very respectfully, that you work with Statistics Canada to get a hard number? I think the reason the government is not paying attention is that there is no agreed-upon, empirical data. Is the problem 10,000 people a year and \$100 million of indebtedness, or is it billions and hundreds of thousands of Canadians? Nobody knows. We don't have data, seriously reliable, good, hard, quality data. Everybody is literally groping around in the dark.

Senator Ringuette: Statistics Canada was cut with regard to the quantity of study and data that they could collect.

The Chair: Dr. Lee, on behalf of all members of the committee, I would like to express our great appreciation to you. You have been before us on a number of occasions. It is always a pleasure, sir.

To you, Ms. Babe, I don't believe I am aware that you have been before our committee before. It has been an absolute pleasure.

Ms. Babe: In 2005, on Bill 347.

The Chair: It was before my time. It was an absolute pleasure having you. We express our great appreciation to both of you for appearing before us.

Mr. Lee: Thank you.

Ms. Babe: Thank you.

The Chair: This meeting is concluded.

(The committee adjourned.)

Mme Babe : Selon moi, il serait difficile pour la police de ne plus disposer de ce critère des 60 p. 100, car les rares fois où l'on tente des poursuites, on a besoin d'un critère clair. Je crois donc que le critère des 60 p. 100 est là pour rester. La façon dont il est calculé, ça, c'est une autre question et c'est ce qui entraîne des difficultés pour les entreprises.

M. Lee : Je sympathise. Même si je ne suis pas d'accord avec vous, je comprends, sénatrice Ringuette, que vous ayez un problème que vous voulez régler. Puis-je vous suggérer respectueusement de travailler avec Statistique Canada afin d'obtenir un chiffre ferme? Je pense que le gouvernement ne prête pas attention à ce sujet parce qu'il n'y a pas de données acceptées. Est-ce que c'est un problème de 10 000 personnes par an et de 100 millions de dollars de dettes, ou est-ce que c'est un problème de milliards de dollars et de centaines de milliers de Canadiens? Personne ne sait. Nous n'avons pas de données fiables, claires, ou de bonne qualité. On travaille tous dans l'ignorance.

La sénatrice Ringuette : Statistique Canada a subi des compressions budgétaires par rapport au nombre d'études et à la quantité de données qu'ils pouvaient recueillir.

Le président : Monsieur Lee, au nom de tous les membres du comité, j'aimerais vous dire qu'on est tous très reconnaissants que vous soyez venu. Vous avez comparu devant ce comité plusieurs fois. C'est toujours un plaisir, monsieur.

Et vous madame Babe, je ne sais pas si vous avez comparu devant notre comité auparavant. Ce fut un véritable plaisir.

Mme Babe : En 2005, concernant le projet de loi 347.

Le président : C'était avant que je ne sois nommé au Sénat. C'était un véritable plaisir de vous avoir. Nous sommes très reconnaissants que vous soyez venue.

M. Lee : Merci.

Mme Babe : Merci.

Le président : La séance est levée.

(La séance est levée.)

WITNESSES

Wednesday, May 6, 2015

As an individual:

Michael Bradfield, Professor of Economics (Ret'd), Dalhousie University.

Option consommateurs:

Dominique Gervais, Department Head, Legal and Budget Department.

Uniform Law Conference of Canada:

Jennifer Babe, Partner, Miller Thomson LLP.

As an individual:

Ian Lee, Assistant Professor, Sprott School of Business, Carleton University.

TÉMOINS

Le mercredi 6 mai 2015

À titre personnel :

Michael Bradfield, professeur d'économie (à la retraite), Université Dalhousie.

Option consommateurs :

Dominique Gervais, responsable, Service budgétaire et juridique.

Conférence pour l'harmonisation des lois au Canada :

Jennifer Babe, associée, Miller Thomson s.e.n.c.r.l.

À titre personnel :

Ian Lee, professeur adjoint, Sprott School of Business, Université Carleton.