

**Mémoire de la Canadian Consumer Finance Association pour
l'étude du projet de loi C-69 par le Comité sénatorial
permanent des banques, du commerce et de l'économie**



Résumé des recommandations

Recommandation 1 : Que le gouvernement n'abaisse pas le taux d'intérêt maximal et le taux des prêts sur salaire en dessous de 35 % et de 14 \$ par centaine.

Recommandation 2 : Que le gouvernement élabore une stratégie solide d'identification et d'application de la loi pour poursuivre les prêteurs en ligne illégaux et non agréés afin de mieux protéger les Canadiens à la recherche de crédit.

Recommandation 3 : Que le gouvernement respecte les compétences provinciales et le cadre réglementaire solide établi par les provinces et les territoires pour protéger les consommateurs en ce qui concerne les prêts sur salaire.

Recommandation 4 : Que le gouvernement mette en place une période de transition appropriée pour la mise en œuvre des modifications réglementaires proposées à l'article 347.1 du *Code criminel*, en vue de donner aux prêteurs suffisamment de temps pour modifier leurs opérations, leurs systèmes et leurs modèles de risque de crédit et s'aligner sur les nouvelles exigences.

Introduction

Pendant des décennies, les banques ont progressivement orienté leur marché vers les Canadiens les plus riches, rendant l'accès au crédit et aux services bancaires moins attrayant pour les personnes dont la cote de crédit est plus faible. Cette évolution a donné naissance au secteur de l'encaissement des chèques dans les années 1990, sous l'impulsion de la demande des consommateurs à une époque où les services bancaires électroniques et le dépôt direct n'existaient pas.

Au cours de cette période, le secteur de l'encaissement des chèques s'est développé en réponse à la demande des consommateurs. Les services bancaires électroniques et le dépôt direct n'existaient pas. Les gens étaient payés par chèque le jour de la paie et les chèques étaient, avec l'argent liquide, la seule option utilisée dans le commerce. Cependant, si une personne n'avait pas de fonds dans son compte ou un bon dossier bancaire, sa banque retenait le montant du chèque déposé sur une période de 8 à 10 jours. De nombreux Canadiens avaient besoin de régler des dépenses quotidiennes et ne pouvaient se permettre de ne pas avoir accès à leurs fonds pendant la période de retenue, ce qui a stimulé la demande de services d'encaissement de chèques. Le client endosse le chèque au profit de l'entreprise en échange du produit de la vente moins un escompte (actuellement environ 3 pour cent de la valeur nominale du chèque).

De nombreux Canadiens doivent faire face à des dépenses imprévues ou à des fluctuations de revenus dues à des horaires de travail instables dans le cadre de divers emplois. Par ailleurs, même les clients ayant un emploi régulier ont commencé à demander une avance ou du crédit jusqu'à leur prochain jour de paie pour répondre à leurs besoins de liquidités à court terme. Une grande partie des emprunteurs sont des infirmier(ère)s, des enseignant(e)s, des pompier(ère)s, des policier(ère)s et des fonctionnaires. Des entreprises ont donc commencé à proposer des avances de fonds ou des prêts sur salaire. Le secteur s'est développé rapidement dans tout le pays en réponse à cette demande accumulée venant des Canadiens qui avaient besoin d'accéder au crédit.

Les prêts sur salaire jouent un rôle essentiel dans l'écosystème financier canadien, en offrant une solution de crédit indispensable aux personnes mal servies par les structures bancaires traditionnelles. Les prêts sur salaire sont qualifiés de « prêts prédateurs », mais ils répondent à un besoin légitime de crédit à court terme d'une manière responsable. Lorsque les finances des Canadiens qui n'ont pas accès au crédit auprès des prêteurs traditionnels se détériorent, ils ont besoin d'un accès rapide à un petit prêt à court terme non garanti pour combler l'écart. Un prêt sur salaire est le meilleur choix lorsque, par exemple, un emprunteur risque le défaut de paiement d'une facture.

Un prêt sur salaire ne produit pas d'intérêts, mais le prêteur prélève une commission (bien que le taux annuel en pourcentage de chaque prêt spécifique doive être calculé et indiqué dans le contrat de prêt). La commission ne varie pas en fonction de la durée du prêt. Le délai est le même, qu'il soit de 10 ou de 30 jours. En effet, les principaux coûts liés à l'octroi du prêt ne varient pas, que la durée soit de 10 ou de 30 jours. En général, pour bénéficier d'un prêt sur salaire, il faut avoir un emploi ou une autre source de revenus stable et un domicile. Le demandeur doit fournir une pièce d'identité prouvant qu'il est âgé de 18 ans ou plus, un relevé bancaire récent et une preuve de résidence.

Les récentes modifications réglementaires, telles que le plafonnement des taux provinciaux des prêts sur salaire et la réduction du taux d'intérêt fédéral maximum, pourraient

involontairement exacerber les difficultés financières des personnes qu'elles visent précisément à protéger. Ces changements obligeront de nombreux prêteurs légaux et réglementés à quitter le marché ou à diversifier leur offre de produits, créant ainsi des occasions pour les prêteurs illégaux et non agréés de combler le vide. Ces entités non réglementées pourraient exploiter les emprunteurs, les exposant à des pratiques prédatrices, à des taux plus élevés et à des risques pour la sécurité des données.

Le gouvernement doit prendre le temps d'étudier l'impact de ces changements lorsqu'ils entreront en vigueur. L'impact sera immédiat, mais il faudra au moins deux ou trois ans pour évaluer et documenter les impacts imprévus. Il est bien trop tôt pour envisager d'autres changements à l'heure actuelle. Pourtant, dans le budget de 2023, le gouvernement fédéral a indiqué qu'il étudierait de nouvelles réductions du taux de prêt maximum et de nouvelles restrictions du plafond des prêts sur salaire.

Recommandation 1 : Que le gouvernement n'abaisse pas le taux d'intérêt maximal et le taux des prêts sur salaire en dessous de 35 % et de 14 \$ par centaine.

À ce stade, personne, y compris le gouvernement, ne sait quelles seront les conséquences de la réduction du taux d'intérêt maximal à 35 pour cent et de la réduction du plafond des prêts sur salaire à 14 \$. Le fait d'exclure du marché les prêteurs légitimes autorisés à accorder des crédits à coût élevé n'aidera pas les emprunteurs à améliorer leur situation financière. Il en résultera certainement que de nombreux Canadiens se verront refuser l'accès au crédit, du moins auprès des prêteurs légaux agréés.

Les prêteurs légaux agréés sont au service des personnes qui n'ont pas accès aux structures bancaires classiques. Nous encourageons les régulateurs à ne pas abaisser davantage les plafonds de prêt, ce qui exclurait encore davantage les Canadiens. L'abaissement du taux d'intérêt maximal pour qu'il passe d'un taux d'intérêt effectif annuel (TEA) de 60 % à 35 % sur une base du taux annuel en pourcentage (TAP) n'était pas une réduction mesurée et prudente. Il s'agissait d'une mesure radicale, prise sans analyse ni recherche quant à son impact. Ce changement n'est pas encore entré en vigueur, mais lorsqu'il le sera, de nombreux Canadiens se verront refuser l'accès au crédit. Il est impossible de s'appuyer sur une modélisation financière théorique pour évaluer l'impact sur le secteur, les emprunteurs et le marché des prêts illégaux d'une nouvelle réduction du taux d'intérêt à partir d'un environnement inconnu (35 % sur une base du TAP) qui n'existe pas encore. Ainsi, l'impact total et les conséquences involontaires de la réduction ne seront pas connus d'ici au moins deux ans suivant l'entrée en vigueur des règlements.

En outre, les pouvoirs publics semblent également partir du principe que les emprunteurs à la recherche de prêts à tempérament se tourneront vers les prêts sur salaire si l'accès leur est refusé. Malheureusement, il s'agit d'une hypothèse erronée et d'une décision qui semble avoir été prise sans consultation des principaux intervenants. La baisse des taux d'intérêt n'oriente pas nécessairement les emprunteurs vers les prêts sur salaire. Les prêts à tempérament et les prêts sur salaire sont des produits fondamentalement différents, qui répondent à des objectifs différents. Les prêts à tempérament offrent généralement des montants plus importants remboursables sur de longues périodes.

L'abaissement du taux d'intérêt maximum de 47 à 35 pour cent sur une base du TAP n'entraînera pas un passage massif aux prêts sur salaire pour les Canadiens qui se voient refuser des prêts à tempérament, et le gouvernement ne semble pas comprendre ou reconnaître que les prêts sur salaire sont un produit important et nécessaire. Les emprunteurs

seront lésés par les mesures prises pour plafonner le taux que les provinces peuvent fixer pour les produits de prêt à un niveau qui n'est pas viable pour la plupart des prêteurs.

La réduction du taux d'intérêt fédéral maximum entraînera un refus de crédit et une perte d'accès aux prêts à tempérament pour les personnes ayant une faible cote de crédit, ce qui les fera tomber dans les échelons inférieurs de l'échelle de crédit. Il n'existe pas de solution miracle pour fournir des crédits à faible coût à des emprunteurs à haut risque sur une base financièrement viable. Un prêteur doit être en mesure de recouvrer ses coûts de fonctionnement, y compris les créances irrécouvrables, et de réaliser un bénéfice raisonnable pour rester en activité.

Dans plusieurs provinces, l'évolution de la réglementation a entraîné une réduction des frais maximaux autorisés pour les prêts sur salaire. Il en résulte un environnement où les marges sont extrêmement minces, ce qui pousse de nombreux prêteurs sur salaire à quitter le marché. Même les prêteurs établis ont dû se diversifier dans d'autres produits de prêt pour rester rentables. La viabilité du secteur des prêts sur salaire était un sujet de préoccupation avant même les changements de taux. Aujourd'hui que de nouvelles réductions se profilent à l'horizon, la survie de l'industrie est de plus en plus incertaine. Nos membres qui prévoient continuer à offrir ce produit avertissent qu'un tarif de 14 \$ nécessitera l'introduction d'un système d'évaluation de la solvabilité – une pratique qui n'était pas nécessaire auparavant –, ce qui pourrait entraîner le refus d'une partie des emprunteurs.

Recommandation 2 : Que le gouvernement élabore une stratégie solide d'identification et d'application de la loi pour poursuivre les prêteurs en ligne illégaux et non agréés afin de mieux protéger les Canadiens à la recherche de crédit.

La réduction du taux maximal des prêts sur salaire à 14 \$ empêchera un plus grand nombre de Canadiens d'avoir accès à des prêts sur salaire accordés par des prêteurs légaux agréés. Les bénéficiaires des prêts sur salaire agréés chuteront probablement de 50 pour cent par rapport à leur marge bénéficiaire actuelle, qui est déjà très mince. Ainsi, les emprunteurs se tourneront, non pas vers leurs amis et leur famille, mais vers la solution plus facile et pratique des prêteurs à coûts élevés.

La perte d'accès au crédit ne signifie pas que le besoin disparaît, et de nombreux Canadiens n'auront d'autre choix que de se tourner vers des prêteurs en ligne illégaux. Il est essentiel que le gouvernement élabore une stratégie solide pour identifier les prêteurs non agréés et faire respecter les lois qu'ils violent en opérant illégalement.

Dans le domaine des prêts à tempérament non garantis et des prêts sur salaire, le plus gros problème est la croissance du secteur illégal en ligne qui fournit du crédit à des taux supérieurs au maximum actuel (TEA de 60 %), et des prêts sur salaire à des taux bien plus élevés que les taux maximaux provinciaux. Lorsque la réduction du taux d'intérêt criminel entrera en vigueur, de nombreux autres Canadiens ayant une faible cote de crédit n'auront plus accès au crédit auprès de prêteurs crédibles agréés.

Certains postulent qu'en cas de restriction d'accès, un grand nombre d'emprunteurs choisiront de ne pas emprunter ou d'emprunter auprès de leur famille et de leurs amis. Nous pensons que cette hypothèse est incorrecte. L'emprunt est intentionnel et répond à un besoin précis. Il est rarement discrétionnaire. Par le passé, il a souvent été avancé que si l'accès à un prêteur agréé lui était refusé, l'emprunteur se tournerait vers sa famille ou ses amis. Rien ne le prouve.

L'expérience montre clairement que si l'accès à un point de vente ou à une plateforme locale de prêts sur salaire lui est refusé, l'emprunteur cherchera à obtenir du crédit ailleurs.

Il existe de nombreux prêteurs non agréés, sophistiqués ou non, qui opèrent en ligne sur le même marché que les prêteurs agréés (on peut faire l'analogie avec les détaillants de cannabis agréés et non agréés). Les prêteurs non agréés sont plus nombreux que les prêteurs agréés et, comme les régulateurs n'ont pas la capacité de les sanctionner, les gouvernements ne tiennent pas compte de leur existence lorsqu'ils analysent le marché.

Pour ceux qui souhaitent obtenir un prêt, il est tout aussi facile et pratique d'en obtenir un auprès d'un prêteur non agréé. Leurs sites Web et leurs plateformes de prêt sont élégants et aussi professionnels que ceux des prêteurs agréés. Le gouvernement est souvent incapable d'arrêter ces prêteurs non agréés et leur présence sur le marché reste importante. Les tarifs qu'ils pratiquent (25 \$ par centaine au lieu de 15) sont rentables et le gouvernement n'est pas en mesure de les empêcher. Le gouvernement doit concentrer ses efforts sur la mise en place d'un organe solide d'application des lois contre les prêts en ligne illégaux, car c'est là que les abus se produisent.

Recommandation 3 : Que le gouvernement respecte les compétences provinciales et le cadre réglementaire solide établi par les provinces et les territoires pour protéger les consommateurs en ce qui concerne les prêts sur salaire.

Comme il s'agit principalement d'une question de protection des consommateurs, le gouvernement fédéral a adopté l'article 347.1 du *Code criminel* afin de permettre aux provinces de réglementer et d'agréer les prêteurs au lieu d'appliquer le *Code criminel*, application qui aurait pour effet d'éliminer des prêteurs crédibles et de pousser le secteur dans la clandestinité. Par conséquent, toutes les provinces, à l'exception du Québec, ont désormais adopté une législation en la matière.

Dans le contexte des réglementations fédérales, il est essentiel de reconnaître les réglementations provinciales existantes et de veiller à ce que toute réglementation supplémentaire s'aligne sur ces cadres existants, afin de promouvoir la cohérence et de réduire au minimum la confusion pour les prêteurs et les emprunteurs.

En ce qui concerne les prêts sur salaire, les provinces ont mis en place un cadre réglementaire qui fixe des lignes directrices strictes concernant les frais et les taux d'intérêt. Les mécanismes en place ont été conçus pour protéger les consommateurs contre les pratiques d'exploitation, en veillant à ce que les frais soient transparents et plafonnés à des niveaux raisonnables. Cet environnement réglementaire a été élaboré au cours de consultations et d'évaluations rigoureuses et en fonction de données substantielles au cours des 15 dernières années.

Les réglementations provinciales fixent déjà le montant maximal des frais pour paiement refusé (« sans provision ») et limitent le taux d'intérêt après défaut pour les prêts sur salaire et les crédits à coût élevé. Ces limites (qui sont énumérées par province dans notre mémoire préalable) sont nettement inférieures aux frais actuellement facturés par les banques et les coopératives de crédit pour leurs produits de crédit.

Bien que cette consultation soit toujours en cours, le projet de règlement publié par le gouvernement du Canada le 23 décembre 2023 fixe à 20 \$ le plafond des frais sans provision pouvant être facturés par un prêteur sur salaire au Canada. Ces frais ne constituent pas une pénalité pour l'emprunteur, mais reflètent le coût pour le prêteur d'un défaut de paiement. Ces

frais représentent environ la moitié de ceux facturés par les banques et les coopératives de crédit.

Les prêts sur salaire sont beaucoup plus réglementés que n'importe quel autre produit de crédit. Il est important de noter que les provinces ont déjà entrepris des efforts considérables pour réglementer ces frais et charges, assurant ainsi la protection des consommateurs tout en permettant aux prêteurs sur salaire de recouvrer des coûts légitimes.

Recommandation 4 : Que le gouvernement mette en place une période de transition appropriée pour la mise en œuvre des modifications réglementaires proposées à l'article 347.1 du *Code criminel*, en vue de donner aux prêteurs suffisamment de temps pour modifier leurs opérations, leurs systèmes et leurs modèles de risque de crédit et s'aligner sur les nouvelles exigences.

La mise en œuvre de la loi et des règlements associés représentera une transformation considérable pour le secteur des prêts sur salaire, et cette transformation touchera à la fois les prêteurs et les emprunteurs. Pour garantir une adaptation en douceur et bien préparée, il est essentiel de prévoir une période de transition appropriée.

Afin d'atténuer les effets négatifs et de faciliter une transition ordonnée, la CCFA recommande vivement un délai de mise en œuvre de 24 mois à compter de la date de promulgation pour l'entrée en vigueur des règlements. Ce délai donnera aux prêteurs le temps nécessaire pour modifier leurs opérations, leurs systèmes et leurs modèles de risque de crédit et pour s'aligner sur les nouvelles exigences, ce qui réduira au minimum les perturbations pour les emprunteurs et les intervenants du secteur.

Les ajustements nécessaires comprennent la reprogrammation et la refonte des systèmes informatiques et des systèmes de ressources humaines pour s'adapter aux nouveaux règlements. La tâche la plus exigeante consiste à développer et à tester des modèles de risque de crédit révisés pour évaluer avec précision les emprunteurs à risque élevé. Chaque prêteur dépend d'une facilité de crédit pour financer ses prêts, ce qui nécessite de démontrer la viabilité des nouveaux modèles de crédit pour satisfaire les prêteurs. En outre, les prêteurs doivent évaluer les éventuels réductions d'effectifs, fermetures de magasins et licenciements d'employés, ce qui nécessite une planification et une réflexion approfondies. Ces processus complexes posent des défis, en particulier pour les membres du secteur qui proposent à la fois des prêts sur salaire et des prêts à tempérament.

Une période de transition plus longue est essentielle pour permettre aux prêteurs d'adapter efficacement leurs pratiques et garantir aux emprunteurs un accès continu à des options de crédit légales. Elle offre également l'occasion d'une consultation et d'une collaboration approfondies entre le gouvernement, les intervenants du secteur et les groupes de défense des consommateurs, afin de remédier aux éventuelles conséquences involontaires et d'élaborer des stratégies efficaces pour l'avenir.

En accordant une période de transition adéquate, le gouvernement démontre son engagement en faveur d'une politique responsable et bien éclairée, en soutenant la viabilité à long terme de l'industrie et en préservant les intérêts des consommateurs. Cette approche favorise un environnement dans lequel les prêteurs peuvent s'adapter en douceur aux changements réglementaires, ce qui garantit une transition sans heurts pour les emprunteurs et favorise la stabilité globale du secteur du prêt sur salaire.

Conclusion

Nous soulignons l'importance d'une collaboration et d'un dialogue continu entre le gouvernement, les intervenants de l'industrie et les groupes de défense des consommateurs. En engageant des discussions éclairées et en nous inspirant d'exemples de collaboration réussie ailleurs au Canada ou dans le monde, nous pouvons élaborer des stratégies efficaces qui concilient la protection des consommateurs et l'accès au crédit. Cette approche collaborative nous permettra d'aborder les conséquences involontaires potentielles et de veiller à ce que les politiques reflètent les intérêts fondamentaux des Canadiens.

En fin de compte, notre objectif est de parvenir à une approche équilibrée qui soutienne des pratiques de prêt responsables, protège les intérêts des consommateurs et permette aux individus de gérer efficacement leurs obligations financières. En tenant compte des préoccupations spécifiques concernant le calendrier et l'entrée en vigueur, nous démontrons notre engagement en faveur d'une élaboration responsable et bien informée des politiques. Ensemble, nous pouvons créer un environnement qui favorise la stabilité financière des particuliers dans tout le pays tout en garantissant l'accès à des options de crédit à court terme sûres et réglementées.

Nous invitons les décideurs politiques à examiner attentivement les idées présentées dans le présent mémoire et à engager un dialogue constructif avec les acteurs du secteur, les groupes de défense des consommateurs et les experts. En collaborant, nous pouvons élaborer des politiques fondées sur des données probantes qui protègent les consommateurs, maintiennent l'accès au crédit et soutiennent le bien-être financier de tous les Canadiens.

À propos de la Canadian Consumer Finance Association

La Canadian Consumer Finance Association (CCFA) a été créée en 2004 et représente les entreprises de services financiers aux consommateurs qui proposent une gamme de produits financiers aux Canadiens, notamment des prêts à tempérament, l'encaissement de chèques, des services de transfert de fonds, des services de paiement de factures, des prêts sur salaire et des opérations de change. La CCFA est la principale porte-parole des encaisseurs de chèques et des prêteurs sur salaire au Canada.

Les sociétés membres de la CCFA détiennent des licences provinciales de prêt sur salaire et des licences de crédit à coût élevé pour leurs comptoirs et leurs plateformes de prêt en ligne. Nos membres représentent de loin la majorité de l'industrie des prêts sur salaire et de l'encaissement de chèques au Canada.

Personne-ressource

Norm Bishop, secrétaire
Canadian Consumer Finance Association
Courriel : nbishop@bmlfp.ca