

– Le plafonnement des coûts d’emprunt –
Une approche équilibrée à l’égard des prêts sur salaire en
Ontario

Rapport du Conseil consultatif du coût maximal d’emprunt pour
l’industrie ontarienne des prêts sur salaire

Le 6 février 2009

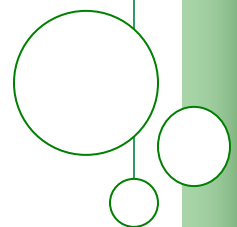


TABLE DES MATIÈRES

APERÇU DES CONCLUSIONS ET DES RECOMMANDATIONS	4
INTRODUCTION	6
Historique législatif	6
Mandat du Conseil consultatif.....	7
Processus de recherche et de consultation.....	9
RENSEIGNEMENTS DE BASE CONCERNANT LES PRÊTS SUR SALAIRE	10
Qu'est-ce qu'un prêt sur salaire?	10
Profil de l'industrie.....	10
Les prêteurs sur salaire en Ontario.....	11
Le profil des consommateurs.....	12
Le coût d'emprunt	13
Les mesures prises dans d'autres provinces.....	14
LE POINT DE VUE DU CONSEIL CONSULTATIF DE L'ONTARIO	15
LES CONCLUSIONS DU CONSEIL	16
Pourquoi les consommateurs ont recours aux prêts sur salaire.....	16
Enquête de Statistique Canada.....	17
Solution aux difficultés financières.....	18
Mesure du coût d'emprunt.....	19
Pourquoi les prêts sur salaire coûtent si cher.....	20
Coût lié à la prestation de prêts sur salaire en Ontario.....	22
Un système inefficace de détaillants.....	22
Degré de tolérance variable.....	23
Rentabilité de l'industrie.....	23
Prêter aux groupes à faible revenu.....	24
ANALYSE ET RECOMMANDATIONS	25
Protection contre les risques excessifs	25
Protection contre les coûts excessifs	26
Un moyen terme	26
Retombées sur le marché	27
Un nouveau cadre de réglementation	29
Résultat global	29
Des catégories différentes d'emprunteurs	30
Interfinancement	31
L'approche du Manitoba	31
Revoir le plafond	32
CONCLUSION	33

ANNEXE	34
Mémoires.....	34
Participants aux réunions	34

*L'utilisation du masculin a pour seul but d'alléger le texte et s'applique sans discrimination aux personnes des deux sexes.

APERÇU DES CONCLUSIONS ET DES RECOMMANDATIONS

Le gouvernement de l'Ontario a créé le Conseil consultatif du coût maximal d'emprunt pour l'industrie ontarienne des prêts sur salaire en le chargeant de recommander un plafond au coût total d'emprunt pour les conventions de prêt sur salaire. Il a été demandé au Conseil de proposer un plafond qui soit juste pour les consommateurs tout en permettant le maintien d'une industrie des prêts sur salaire concurrentielle et capable de répondre aux besoins des emprunteurs ontariens.

Le Conseil constate que les prêts sur salaire sont onéreux en raison de leur nature même de petits prêts à court terme et non parce que l'industrie réalise des profits excessifs. Même si la plupart des emprunteurs connaissent des difficultés financières, l'industrie ne prête généralement qu'aux consommateurs qui ont un emploi. Les bénéficiaires de l'aide sociale ne sont pas admissibles à des prêts auprès de la plupart des prêteurs sur salaire exerçant en Ontario.

Le Conseil conclut que les prêts sur salaire ne devraient être accessibles qu'aux consommateurs dont on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'ils les remboursent dans les délais prévus et les utilisent comme outil de rétablissement financier personnel. Certains prêts sur salaire ne devraient pas être accordés du fait qu'ils comportent trop de risques pour l'emprunteur et pour le prêteur. Afin de faciliter le remboursement, les coûts d'emprunt imposés aux consommateurs devraient demeurer aussi bas que possible, conformément à un souci de compétitivité de l'industrie. Il ne convient pas d'encourager l'octroi de prêts sur salaire aux bénéficiaires de l'aide sociale, car le risque serait bien trop élevé pour l'emprunteur comme pour le prêteur.

En s'appuyant sur des consultations et des recherches d'envergure, le Conseil fait les recommandations suivantes au gouvernement de l'Ontario :

- **fixer le plafond du coût total d'emprunt applicable aux conventions de prêt sur salaire en Ontario à 21 \$ par tranche de 100 \$ empruntés;**

- ne pas reconnaître des catégories différentes d'emprunteurs et ne pas établir de plafonds différents du coût total d'emprunt pour des catégories différentes d'emprunteurs;
- revoir le plafond du coût total d'emprunt deux ans après son entrée en vigueur.

INTRODUCTION

En juillet 2008, le gouvernement de l'Ontario a nommé le Conseil consultatif du coût maximal d'emprunt pour l'industrie ontarienne des prêts sur salaire en le chargeant de recommander un plafond au coût total d'emprunt imposé au consommateur pour les prêts sur salaire dans la province.

En vertu de la *Loi de 2008 concernant les prêts sur salaire de l'Ontario*, adoptée en juin 2008 et dont on attend la promulgation, les prêteurs sur salaire devront maintenir les coûts d'emprunt en dessous des plafonds fixés par la réglementation. Le Conseil doit recommander, dans un rapport au ministre des Petites Entreprises et des Services aux consommateurs, le plafond du coût total d'emprunt qu'il juge approprié et conforme à son mandat.

Voici le rapport du Conseil.

Historique législatif

Nous considérons que l'exécution du rôle du Conseil constitue la prochaine étape dans le processus de transfert du gouvernement fédéral aux provinces de responsabilités importantes en matière de surveillance des prêts sur salaire au Canada. Ce processus a débuté par l'adoption en mai 2007 du projet de loi fédéral C-26, qui modifie le *Code criminel* pour ce qui a trait aux taux d'intérêt criminels. L'article 347 du *Code* criminalise le fait d'imposer un taux d'intérêt de plus de 60 p. 100 par an.

Le projet de loi C-26 prévoit que les prêteurs sur salaire ne peuvent en vertu de l'article 347 faire l'objet de poursuites au criminel si le prêt a un montant de 1 500 \$ ou moins et une durée de 62 jours ou moins, et si le prêteur est titulaire d'une licence (d'un permis) délivrée par une province désignée par le gouvernement fédéral. Pour obtenir cette désignation, une province doit avoir adopté des mesures législatives qui protègent les emprunteurs sur salaire et qui fixent un plafond au coût total des emprunts contractés en vertu de conventions de prêt sur salaire.

Le gouvernement de l'Ontario a expressément demandé au gouvernement fédéral de réglementer à l'échelon national le coût total d'emprunt pour les prêts sur salaire afin de garantir une protection uniforme de l'ensemble des Canadiens. Étant donné que le gouvernement fédéral n'a pas suivi cette voie, la province n'a pas d'autre choix que de demander la désignation fédérale en vue de protéger les emprunteurs en Ontario.

La *Loi de 2008 concernant les prêts sur salaire* de l'Ontario vise à permettre à la province de satisfaire aux exigences liées à la désignation prévues par le projet de loi C-26. Ses principales dispositions, élaborées après de vastes consultations publiques, portent notamment sur les points suivants :

- un régime de délivrance de permis aux prêteurs sur salaire et aux courtiers en prêts sur salaire;
- le pouvoir conféré au gouvernement par la loi de fixer un plafond du coût total d'emprunt;
- l'interdiction de certaines pratiques de l'industrie, comme les prêts concurrents ou les renouvellements de prêts¹;
- une période de réflexion de deux jours ouvrables pendant laquelle les emprunteurs peuvent résilier une convention de prêt sur salaire sans pénalité;
- des mesures d'application, à savoir des inspections, des poursuites et la suspension et la révocation de permis;
- un fonds de sensibilisation financé par des contributions de l'industrie afin d'informer les consommateurs des dangers du crédit à coût élevé et de promouvoir une bonne planification financière personnelle.

Le gouvernement avait déjà établi des obligations en matière de divulgation concernant les prêts sur salaire par la réglementation prise en application de *la Loi de 2002 sur la protection du consommateur*. Depuis le 1^{er} août 2007, les prêteurs doivent apposer bien en vue une affiche montrant le coût total d'emprunt sous la forme du coût en dollar par tranche de 100 \$ empruntés. Ils sont également tenus de présenter clairement et de manière standard l'information sur l'emprunt à la première page de la convention de prêt sur salaire.

Mandat du Conseil consultatif

Un des critères liés à la désignation fédérale est l'obligation qui incombe à la province de fixer un plafond du coût total d'emprunt pour les prêts sur salaire. Le gouvernement de l'Ontario est déterminé à adopter une approche ouverte axée sur la consultation pour déterminer un plafond adéquat. C'est à cet effet qu'il a créé un conseil consultatif indépendant formé d'experts.

¹ Un renouvellement de prêt consiste en l'accord d'un nouveau prêt servant à rembourser un prêt existant à un emprunteur incapable de rembourser le prêt initial dans les délais fixés. Le montant du nouveau prêt comprend le principal et les frais de crédit du prêt initial ainsi que les frais supplémentaires prévus par les modalités du nouveau prêt. Par ce procédé, la dette de l'emprunteur augmente rapidement sans que le prêteur ait à avancer des fonds supplémentaires.

Le Conseil a été chargé de recommander un plafond du coût total d'emprunt qui soit juste pour les consommateurs tout en permettant le maintien d'une industrie concurrentielle des prêts sur salaire. Notre recommandation doit être présentée dans un rapport au ministre des Petites Entreprises et des Services aux consommateurs afin que celui-ci s'en inspire pour conseiller le gouvernement. Notre rapport peut comprendre différents plafonds du coût total d'emprunt applicables à des catégories différentes d'emprunteurs. Notre rôle se limite à donner des conseils. C'est le gouvernement qui fixera le ou les plafonds du coût total d'emprunt.

Plus précisément, nous nous sommes vu attribuer les tâches suivantes :

- consulter divers groupes (industrie, groupes sociaux, lutte contre la pauvreté, consommateurs, financiers) et d'autres spécialistes, selon les besoins;
- étudier ce qui est fait dans d'autres administrations à l'égard du marché des prêts sur salaire;
- recommander un ou plusieurs plafonds du coût total d'emprunt pour les conventions de prêt sur salaire;
- recommander si le gouvernement devrait ou pas reconnaître des catégories différentes d'emprunteurs et, le cas échéant, recommander le plafond du coût total d'emprunt applicable à chaque catégorie d'emprunteurs.

En élaborant nos recommandations, nous pouvons tenir compte des facteurs suivants :

- les charges d'exploitation et les besoins en revenus des prêteurs sur salaire relativement à leurs activités de prêt sur salaire;
- les modalités des prêts sur salaire;
- les circonstances touchant les utilisateurs de prêts sur salaire et les options qui s'offrent à eux en matière de crédit;
- le risque pris par les prêteurs sur salaire dans l'octroi de prêts sur salaire;
- la réglementation régissant les activités des prêteurs sur salaire et les prêts sur salaire dans d'autres administrations.

Processus de recherche et de consultation

Par un avis affiché sur le site Web du ministère, nous avons demandé les observations de l'industrie, d'associations de consommateurs, de groupes de défense des droits sociaux, d'universitaires et de particuliers intéressés par la question du coût total d'emprunt. Nous avons demandé aux participants de fournir dans des mémoires de la rétroaction sur une série de questions ou leur opinion concernant d'autres points pertinents. Les questions posées étaient les suivantes :

1. À votre avis, quel devrait être le coût maximal d'emprunt pour les conventions de prêt sur salaire en Ontario?
2. Quels critères devrait-on utiliser pour déterminer le coût maximal d'emprunt pour les conventions de prêt sur salaire en Ontario?
3. De quelles valeurs ou répercussions sociétales doit-on tenir compte pour déterminer le coût maximal d'emprunt des conventions de prêt sur salaire en Ontario?
4. Devrait-il y avoir des plafonds différents de coût total d'emprunt pour des catégories différentes d'emprunteurs, c'est-à-dire devrait-on fixer des plafonds différents, et quels devraient être ces plafonds?
5. Quels effets ou avantages auraient des plafonds différents sur le coût total d'emprunt sur le comportement ou en ce qui concerne les catégories différentes d'emprunteurs?

Au total, nous avons reçu 16 mémoires. Nous avons de plus tenu à l'automne 2008 14 séances de consultation avec les principaux intéressés qui nous ont rencontrés en personne pour nous transmettre des renseignements et des observations supplémentaires. Nous avons étudié toute cette information avec attention.

Le Conseil a aussi examiné une vaste documentation concernant les prêts sur salaire dans tout le Canada, aux États-Unis et dans d'autres pays. Nous avons par ailleurs demandé à un cabinet-conseil, Ernst & Young, de préparer un rapport sur la structure financière d'un échantillon de prêteurs sur salaire en Ontario.

RENSEIGNEMENTS DE BASE CONCERNANT LES PRÊTS SUR SALAIRE

Les renseignements suivants concernant les prêts sur salaire aideront à jeter les bases de nos conclusions, de notre analyse et de nos recommandations.

Qu'est-ce qu'un prêt sur salaire?

Un prêt sur salaire est un prêt à court terme d'un montant modeste accordé en échange d'un chèque postdaté, d'une autorisation de prélèvement automatique ou d'un paiement futur de même nature. Le prêt n'est pas garanti par un bien. Le paiement que l'emprunteur est tenu de faire couvre le principal ainsi que tous les intérêts et frais. Il se fait par un chèque postdaté ou par un prélèvement automatique portant la date de la prochaine paie de l'emprunteur et établi à la conclusion de la convention de prêt.

En général, les prêteurs demandent à l'emprunteur de présenter une preuve d'emploi de trois mois d'emploi consécutifs, de fournir une preuve de leur adresse (p. ex., une facture récente de services publics) et d'avoir un compte de chèque actif. Il est rare qu'une vérification de la solvabilité soit effectuée. L'emprunteur reçoit la somme en liquide, par dépôt direct ou au moyen d'une carte de débit prépayée utilisable immédiatement. L'argent ne peut pas être avancé au moyen d'une carte de crédit ou d'une ligne de crédit.

Au Canada, le montant maximal des prêts s'élève généralement à 60 p. 100 de la paie nette de l'emprunteur. Toutefois, les textes législatifs fédéraux et ontariens limitent les prêts sur salaire à un montant de 1 500 \$ et à une durée de 62 jours. Ces limites sont rarement atteintes. Au Canada, le prêt sur salaire moyen est d'un montant approximatif de 300 \$ et d'une durée de deux semaines.

Profil de l'industrie

L'industrie des prêts sur salaire a connu un essor rapide depuis son implantation dans l'Ouest canadien au début des années 1990 et l'expansion vers l'est qui a suivi. Actuellement, le Canada compte quelque 1 350 bureaux de prêt sur salaire, dont plus de la moitié (soit environ 750 établissements) en Ontario, en plus de prêteurs qui mènent leurs activités par téléphone ou sur Internet. Certains bureaux de prêt sur salaire proposent toute une gamme de services financiers « de remplacement », dont

l'encaissement de chèques, le paiement de factures et les télévirements.

Malgré sa croissance récente, l'industrie des prêts sur salaire demeure un joueur de petite envergure dans le secteur des services financiers. Même si les chiffres varient selon les sources, on estime généralement à environ deux milliards de dollars par an le volume total des prêts sur salaire au Canada. À titre de comparaison, le total des prêts sur salaire dans l'ensemble du pays est à l'échelle du montant prêté par une succursale de taille moyenne à grande d'une banque à charte canadienne.

Pour ce qui est des bureaux de prêt sur salaire, on estime qu'un établissement moyen prête environ 1,5 million de dollars et octroie 5 000 prêts personnels par an (avec un montant moyen de 300 \$ par prêt). Cela équivaut à une moyenne de 16 prêts par jour, ce qui exige une capitalisation inférieure à 100 000 \$. Même si le marché se compose principalement de quelques grandes sociétés, les besoins modestes en capital et en financement laissent de la place à de petits exploitants.

Les banques, les sociétés de fiducie et la plupart des credit unions ont cessé leurs activités de prêts de petites sommes à court terme. Ils proposent à leur clientèle d'autres produits constituant une source de financement pour les courtes périodes où les clients manquent d'argent ou doivent faire face à un imprévu (avance de fonds par carte de crédit, autorisation de découverte, lignes de crédit, etc.). En général, ces moyens d'obtenir de l'argent à court terme ont un coût bien inférieur à celui des prêts sur salaire.

Les prêteurs sur salaire en Ontario

Le marché ontarien repose principalement sur deux joueurs importants à l'échelle nationale : National Money Mart Company et Cash Store Financial Services Inc. Money Mart, qui compte quelque 230 bureaux en Ontario, est une filiale de l'entreprise étasunienne Dollar Financial Group, Inc., au NASDAQ. Cash Store, qui a environ 115 établissements en Ontario, a son siège social à Edmonton et est cotée à la TSX Venture Exchange.

Un troisième prêteur, Cash Money, exploite environ 75 bureaux en Ontario, tout en ayant une présence nationale plus réduite que celles de Money Mart et de Cash Store. Le reste du marché ontarien des prêts sur salaire se compose de sociétés de taille moyenne comptant jusqu'à 30 établissements, de petits

exploitants dotés d'un seul bureau et de quelques prêteurs menant leurs activités sur Internet, tel 310-LOAN, qui offre des prêts en ligne ou par téléphone.

Le profil des consommateurs

De plus en plus de données sont désormais accessibles sur le profil des emprunteurs sur salaire.

Les détracteurs de l'industrie affirment que les prêteurs sur salaire se sont implantés à des endroits qui ne sont pas desservis par des banques ou dans lesquels les succursales bancaires ont fermé. Même si cela est parfois vrai, un examen attentif révèle que ce n'est pas courant. Une étude récente de huit grandes villes des États-Unis a montré que la majorité des bureaux de prêt sur salaire sont situés dans des quartiers comptant au moins une banque.² On peut généraliser cette conclusion à l'Ontario en observant simplement les rues passantes de Toronto et d'autres localités, où les bureaux de prêt sur salaire sont établis à quelques pâtés de maisons ou souvent à quelques mètres même de banques.

Statistique Canada révèle que 353 300 familles canadiennes, soit près de 3 p. 100 de l'ensemble des familles, ont déclaré en 2005 avoir contracté un prêt sur salaire au cours des trois années précédentes.³ De récents sondages commandités par l'industrie⁴, en Ontario et dans l'ensemble du Canada, ont révélé que le client moyen des sociétés de prêt sur salaire est relativement jeune (39 ans) et que 68 p. 100 des emprunteurs sont employés à temps plein. Les prêteurs qui mènent leurs activités sur Internet indiquent que les clients en ligne ont souvent des revenus plus élevés et représentent généralement un marché mieux informé que les autres personnes qui contractent des prêts sur salaire.

L'industrie canadienne des prêts sur salaire dépend beaucoup des clients qui ont souvent recours à leurs services. Au Canada, pour chaque prêt octroyé à un nouveau client, les prêteurs sur salaire accordent en moyenne 15 prêts à des clients réguliers.⁵ Ainsi, même les plus grands bureaux comptent moins de 1 500 clients différents par an, le nombre habituel de clients allant

² Fannie Mae Foundation, *Analysis of Alternative Financial Service Providers*, 19 février 2004, p. 3.

³ Statistique Canada, *L'emploi et le revenu en perspective*, avril 2007, n° 75-001-XIF au catalogue, p. 3.

⁴ Sondage téléphonique de POLLARA, août-septembre 2007; Environics, *Qui sont les consommateurs du secteur des prêts sur salaire au Canada?*, juin 2005.

⁵ Ernst & Young, *The Cost of Providing Payday Loans in Canada*, oct. 2004, p. 36; Chris Robinson, *Regulating Payday Loans and the underbelly of Canadian Society*, p. 4.

de 200 à 500. Un sondage réalisé auprès des consommateurs⁶ indique que, à Toronto, près de la moitié des emprunteurs sur salaire ont contracté six prêts sur salaire ou plus au cours des douze derniers mois.

Le coût d'emprunt

En vertu de la *Loi de 2008 concernant les prêts sur salaire* de l'Ontario, le « coût d'emprunt » signifie le total des sommes qu'un emprunteur est tenu de payer aux termes d'une convention de prêt sur salaire, ou comme condition pour en conclure une, à l'exclusion des frais de défaut et du remboursement de l'avance. Peu importe si les sommes payées au prêteur portent le nom d'intérêt, de frais de courtage, de frais administratifs ou autres : ces sommes font partie du coût d'emprunt.

La plupart des entreprises imposent aux emprunteurs des frais représentant un pourcentage fixe de la somme prêtée, quel que soit le montant ou la durée du prêt. Ces frais varient selon une fourchette de 15 à 35 p. 100 du principal, tout en se maintenant la plupart du temps entre 19 et 25 p. 100 du principal.

Certains prêteurs sur salaire facturent des frais fondés sur plusieurs éléments : des intérêts, un pourcentage fixe du principal et un montant fixe. L'exemple le plus notable est Money Mart, le plus gros prêteur de l'industrie. Cette société impose des frais de 9,99 \$ par opération, plus les intérêts courus au taux annuel effectif de 59 p. 100, plus des « frais d'encaissement de chèque » représentant 7,99 \$ p. 100 du principal plus intérêts. Le total des frais est généralement inférieur en moyenne aux frais exigés par les autres prêteurs, même s'il peut être plus élevé dans le cas des plus petits prêts.

Un sondage national a révélé que de nombreux emprunteurs sur salaire ne connaissent pas le coût véritable de leur emprunt. Plus d'un tiers (37 p. 100) croient que le taux d'intérêt d'un prêt sur salaire est égal ou inférieur au taux d'intérêt d'une carte de crédit.⁷

Cash Store fonctionne selon un modèle commercial de courtage, en œuvrant à la conclusion d'une convention de prêt entre un prêteur et un emprunteur. Sa convention standard prévoit des

⁶ Strategic Communications, Inc., pour l'Association of Community Organizations for Reform Now (ACORN), *Survey of Payday Loan Users in Toronto and Vancouver*, nov. 2005, p. 3.

⁷ Ipsos-Reid, *L'expérience des services financiers et la connaissance de l'ACFC – le point de vue du public*, mars 2005.

intérêts de 59 p. 100 qui reviennent au prêteur et des frais de courtage de plus de 20 \$ par tranche de 100 \$ empruntés qui sont perçus par Cash Store. Cette société est l'un des rares courtiers en prêts sur salaire actifs en Ontario. En vertu de ce modèle, le prêteur absorbe la majeure partie des pertes sur prêts et des frais de recouvrement, tandis que le courtier fournit les services à la clientèle depuis ses bureaux.

À ce jour, aucune poursuite n'a été intentée contre des prêteurs sur salaire en vertu du *Code criminel*, l'industrie étant de ce fait très peu réglementée. Les tribunaux canadiens sont actuellement saisis de plusieurs recours collectifs qui demandent le remboursement de centaines de millions de dollars en frais d'intérêt dépassant le taux prévu par le *Code criminel*.

En 2004, l'industrie des prêts sur salaire a formé l'Association canadienne des prêteurs sur salaire sous l'impulsion de Money Mart. Cette association s'érige en voix de l'industrie et exerce des pressions sur les gouvernements fédéral et provinciaux en vue d'établir un cadre réglementaire qui lui permettrait de mener ses activités sans risque de poursuites au criminel.

Les mesures prises dans d'autres provinces

Tout comme l'Ontario, la Colombie-Britannique, le Manitoba, la Saskatchewan, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse ont adopté une loi concernant les prêts sur salaire qui est conforme aux exigences relatives à la désignation prévues par le projet de loi fédéral C-26. Au moment de la rédaction du présent rapport, ces lois n'étaient pas encore en vigueur. Le Québec a pris des dispositions efficaces pour interdire les prêts sur salaire puisqu'il limite à 35 p. 100 le taux d'intérêt annuel pour tous les prêteurs qui relèvent de la compétence provinciale.

Le Manitoba a chargé la Régie des services publics du Manitoba de fixer les frais associés aux prêts sur salaire. La Régie a tenu des audiences à la fin de 2007 et a publié ses recommandations en avril 2008. Dans le cas d'un prêt sur salaire de 500 \$ ou moins, le Régie a recommandé que les frais de crédit maximaux soient de 17 p. 100 de la valeur reçue (c'est-à-dire 17 \$ par tranche de 100 \$ empruntés). Des taux plus bas ont été proposés pour des prêts plus élevés, jusqu'à concurrence de 1 500 \$. En outre, la Régie a recommandé des frais de crédit maximaux de 6 p. 100 pour les prêts contractés par des bénéficiaires de l'aide sociale ou de l'assurance-emploi et pour les prêts représentant plus de 30 p. 100 du salaire net de l'emprunteur. L'ordonnance de

la Régie des services publics du Manitoba n'est pas encore en vigueur. En janvier 2009, le gouvernement du Manitoba a annoncé qu'il comptait déposer un projet de loi visant à lui permettre de fixer lui-même les taux maximaux pour les prêts sur salaire plutôt que la Régie.

En Nouvelle-Écosse, on a demandé à la Nova Scotia Utility and Review Board (NSUARB) de fixer le coût maximal d'emprunt. La NSUARB a tenu des audiences publiques en janvier 2008 et a fait connaître sa décision en juillet 2008. Elle a fixé à 31 \$ par tranche de 100 \$ empruntés le coût maximal d'emprunt, qui comprend les intérêts et toutes les autres dépenses engagées pour recevoir le montant demandé.

LE POINT DE VUE DU CONSEIL CONSULTATIF DE L'ONTARIO

À titre de conseil consultatif, nous n'avons pas pour mandat de revoir les principes ou les dispositions de la *Loi de 2008 concernant les prêts sur salaire*. Le gouvernement de l'Ontario a décidé de réglementer les prêts sur salaire plutôt que de les éliminer, et notre rôle n'est pas de réexaminer cette décision stratégique. Pour nous, notre mandat consiste à faciliter la mise en œuvre de l'approche préconisée dans la législation, c'est-à-dire trouver le juste milieu entre la protection des consommateurs et le maintien d'un contexte commercial concurrentiel.

Le nouveau cadre législatif de l'Ontario respecte les trois principes suivants⁸ :

- protéger les emprunteurs qui font des prêts sur salaire;
- instaurer la confiance du public dans l'intégrité du marché des prêts sur salaire;
- mettre en place un système de réglementation qui permet aux prêteurs de poursuivre leurs activités et de desservir un marché qui dépend de leurs services.

Dans ce contexte, notre tâche consiste à recommander un coût total d'emprunt qui soit juste pour les emprunteurs tout en permettant à l'industrie des prêts sur salaire de l'Ontario de demeurer concurrentielle. Le but est de protéger les milliers d'Ontariens qui, à l'occasion, ont besoin d'un prêt sur salaire pour régler des problèmes financiers à court terme. Le fait de limiter le coût total d'emprunt réduira le risque que les consommateurs ne s'endettent de façon démesurée. Cependant, nous reconnaissons

⁸ Ministère des Petites Entreprises et des Services aux consommateurs, *Consultation Paper – A Limit to the Cost of Borrowing for Payday Loans in Ontario*, 2008.

que nos recommandations ne doivent pas dans les faits porter atteinte au principe à la base de la législation en fixant un plafond si bas qu'il nuirait à la compétitivité de l'industrie et ferait disparaître les services de prêts sur salaire.

Encore une fois, le but est d'établir un juste équilibre.

Nous tenons à souligner que l'établissement d'un plafond pour le coût maximal d'emprunt ne constitue qu'un seul aspect du système général de protection des consommateurs que le gouvernement de l'Ontario est en train d'établir. Comme nous l'avons déjà indiqué, la *Loi de 2008 concernant les prêts sur salaire*, dont on attend la promulgation, établit un système de délivrance de permis pour les prêteurs sur salaire. Elle interdit les prêts concurrents et les renouvellements de prêts – des pratiques néfastes qui favorisent l'exploitation des emprunteurs désespérés et qui peuvent créer une accumulation de dettes difficiles à rembourser. En outre, la nouvelle législation permet aux emprunteurs d'annuler une convention de prêt sans pénalité dans un délai de deux jours ouvrables. Par ailleurs, des règlements d'application de la *Loi de 2002 sur la protection du consommateur* qui exigent que les prêteurs sur salaire affichent bien en vue le coût total d'emprunt par tranche de 100 \$ empruntés sont maintenant en vigueur. De plus, il est obligatoire de divulguer les renseignements relatifs à l'emprunt dans la convention de prêt sur salaire elle-même. À notre avis, ces autres mesures de protection, en particulier l'interdiction concernant les renouvellements de prêt, sont tout aussi importantes que le plafond du coût d'emprunt pour protéger les intérêts des consommateurs.

LES CONCLUSIONS DU CONSEIL

Lorsque nous avons commencé notre analyse, l'une des questions clés consistait à déterminer pourquoi les consommateurs avaient recours aux prêts sur salaire en cas de dépenses inattendues ou d'autres problèmes financiers urgents.

Pourquoi les consommateurs ont recours aux prêts sur salaire

Nous avons entendu des opinions divergentes. Les représentants de l'industrie prétendent que les clients qui ont recours aux prêts sur salaire sont des Canadiens qui font partie de la classe

moyenne et dont le revenu familial se situe près de la moyenne⁹. Ils disent que ce sont la simplicité et la rapidité du processus de prêt ainsi que l'accessibilité des bureaux de prêt qui attirent les emprunteurs et que seule une petite minorité n'ont pas d'autres options d'emprunt.

Par contre, il y a des prêteurs sur salaire qui indiquent que la plupart de leurs clients sont tout simplement à court de solutions, telles que les avances de fonds sur carte de crédit. Ces prêteurs font observer que plusieurs prêts sont souvent nécessaires parce que les emprunteurs ont des problèmes financiers et qu'il leur faut du temps pour redresser la situation. Selon les défenseurs des droits sociaux, la plupart des personnes qui contractent des prêts sur salaire connaissent de graves difficultés financières.

Enquête de Statistique Canada

Nous constatons que l'Enquête sur la sécurité financière réalisée par Statistique Canada¹⁰, qui englobait environ 5 300 familles canadiennes en 2005, contenait des questions sur les emprunts sous forme de prêts sur salaire effectués au cours des trois années précédentes. Les principales conclusions faisaient le lien entre les prêts sur salaire et les problèmes financiers. Par exemple :

- Les familles à faible revenu étaient deux fois plus susceptibles que les autres d'avoir utilisé un prêt sur salaire (4,6 p. 100 contre à 2,3 p. 100).
- Plus de la moitié des familles qui ont recouru aux prêts sur salaire se situaient dans le cinquième inférieur de la répartition de la valeur nette.
- Sept familles sur dix qui ont recouru à un prêt sur salaire étaient des locataires, tandis que la proportion de familles locataires qui n'ont pas emprunté était de moins de quatre sur dix.
- Les familles à qui une carte de crédit a été refusée étaient trois fois plus susceptibles d'avoir contracté un prêt sur salaire.
- Parmi les familles qui ont contracté un prêt sur salaire, 15 p. 100 avaient un retard de deux mois ou plus dans le paiement de leur loyer ou de leur hypothèque.
- Un cinquième des familles qui ont contracté un prêt sur salaire avaient recouru à un prêteur sur gage.

⁹ Site Web de l'Association canadienne des prêteurs sur salaire, « Qui a recours aux prêts sur salaire? », à http://www.cpla-acps.ca/french/aboutloans2_fr.php.

¹⁰ Statistique Canada, *Perspective*, avril 2007, n° 75-001-XIF au catalogue, p. 5-14.

- Les familles dont les factures ou les prêts étaient en souffrance étaient plus de quatre fois plus susceptibles que les autres de recourir aux prêts sur salaire.
- Quatre familles sur dix qui ont contracté un prêt sur salaire avaient des dépenses plus élevées que leur revenu, soit plus du double de la proportion de familles qui n'ont pas recouru à un prêt de ce genre.

Les conclusions de l'analyse de Statistique Canada sont les suivantes :

Si l'Enquête sur la sécurité financière ne nous dit pas directement pourquoi les familles ont recours à un prêt sur salaire, d'importants indicateurs de difficultés financières passées et présentes donnent à penser que les familles qui le font n'ont guère d'autres choix.

Solution aux difficultés financières

Dans l'ensemble, nous sommes en désaccord avec le tableau brossé par des membres de l'industrie selon lequel les personnes qui ont recours aux prêts sur salaire sont des « Canadiens moyens ». D'après la prépondérance de la preuve, qu'il s'agisse de simples constats ou de statistiques, la majorité de ces personnes connaissent des difficultés financières et ont très peu d'options.

Nous reconnaissons qu'il se peut qu'une minorité considérable d'emprunteurs aient recours aux prêts sur salaire par commodité et non pas par nécessité. Cependant, le fait que près de 40 p. 100 des emprunteurs ne semblent pas être conscients que les prêts sur salaire coûtent plus cher que d'autres formes de crédit à la consommation nous inquiète. Il faut espérer que les nouvelles exigences en vigueur en matière de divulgation, jumelées aux initiatives réalisées grâce au fonds de sensibilisation qu'on prévoit créer, contribueront à sensibiliser davantage les consommateurs. Ainsi, certains de ces emprunteurs qui ont d'autres options y auront peut-être recours s'ils sont bien informés.

Même les emprunteurs qui utilisent les prêts sur salaire par nécessité plutôt que par commodité ne s'en trouvent pas nécessairement appauvris. Dans la plupart des cas, il faut avoir un emploi et des paies régulières pour obtenir un prêt sur salaire. Si ce type de prêts peut parfois provoquer ou accélérer une faillite, il y a aussi des cas où des emprunteurs utilisent

efficacement les prêts sur salaire pour se sortir de leurs difficultés financières. Par exemple, les emprunteurs peuvent se trouver un deuxième emploi, faire des heures supplémentaires ou réduire leurs dépenses afin de redresser progressivement leur situation financière. Selon nous, ce sont des cas de ce genre qui ont convaincu à la fois le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux de ne pas interdire carrément les prêts sur salaire.

En fait, les groupes de défense des droits sociaux et des consommateurs ainsi que les prêteurs sur salaire s'entendent tous pour dire qu'il faut maintenir une industrie des prêts sur salaire concurrentielle. À l'échelle nationale, près de 3 p. 100 des familles ont eu recours à un prêt sur salaire au cours des trois dernières années. Il existe manifestement une demande pour ce type de services.

Mesure du coût d'emprunt

La plupart des intéressés se sont également entendus pour dire que le coût d'emprunt des prêts sur salaire ne devait pas être mesuré au moyen d'un taux d'intérêt annuel. Tant l'industrie que les groupes de défense des droits sociaux et des consommateurs étaient du même avis sur cette question. Pour nous, il s'agit d'une question importante, car le recours à des taux annualisés a tendance à donner une idée inexacte du coût d'emprunt.

On dit souvent dans les médias que l'industrie exige des taux d'intérêt astronomiques. Par exemple, un prêt de 100 \$ auquel s'ajoutent des frais de 20 \$ représente un taux annuel de 20 p. 100 si la durée du prêt est d'un an. Cependant, le taux annuel gonfle à 520 p. 100 (non composé) lorsque la durée est de deux semaines, comme c'est généralement le cas pour les prêts sur salaire. Exprimer le coût d'un petit prêt à court terme sur une base annuelle n'est pas plus logique que d'exprimer le coût d'une nuit à l'hôtel sur une année. À 200 \$ la nuit, une chambre d'hôtel coûterait 73 000 \$ pour toute une année, un montant que personne n'accepterait jamais de payer parce que personne ne prendrait une chambre à ce tarif pendant une année complète. Voilà le raisonnement.

En fait, si on insiste pour définir le coût d'emprunt sur une base annuelle, on doit également examiner les créances irrécouvrables sur une base annuelle. Il est courant d'exiger des frais de 4 \$ par tranche de 100 \$ prêtés pour des créances irrécouvrables. Cela signifie que pour chaque tranche de 100 \$ prêtés, 4 \$ ne sont pas recouverts. Cependant, comme l'argent est habituellement prêté pendant seulement deux semaines, le prêteur perd 4 p. 100 du

principal toutes les deux semaines. Calculé sur une année, le taux de perte s'élèverait à 104 p. 100, ce qui est de beaucoup supérieur aux prêts conventionnels.

Nous convenons que le coût total en dollars par tranche de 100 \$ empruntés constitue la méthode appropriée pour mesurer les coûts associés à un prêt sur salaire pour l'emprunteur. C'est la méthode qu'a adoptée le gouvernement de l'Ontario dans sa réglementation sur la divulgation de renseignements aux consommateurs.

Pourquoi les prêts sur salaire coûtent si cher

Pour fixer la limite supérieure des coûts d'emprunt payés par le consommateur, il faut comprendre ce qu'il en coûte au prêteur pour offrir le prêt.

Par définition, le prêt sur salaire représente un petit montant et est de courte durée. Un prêt sur salaire typique est de 300 \$ pour deux semaines. Malgré tout, le prêteur doit remplir tous les documents exigés pour l'établissement du prêt et assumer les dépenses courantes, c'est-à-dire fournir l'infrastructure nécessaire à ses activités.

Les charges d'exploitation telles que les salaires des employés, les systèmes informatiques et les frais d'occupation constituent les principaux éléments de la structure des coûts. En outre, le prêteur doit absorber le coût du capital d'emprunt – c'est-à-dire, ce qu'il lui en coûte pour obtenir les fonds qu'il prête – ainsi que les coûts de possession pour les immobilisations corporelles et les réserves liquides. Cependant, ces coûts du capital ne représentent en fait qu'une petite partie de la structure globale des coûts. Il en est autrement pour les créances irrécouvrables. Comme l'industrie des prêts sur salaire accorde des prêts à des clients présentant des risques plus élevés que ne le font les institutions financières conventionnelles, ses taux en cas de défaut de paiement et ses créances irrécouvrables sont également plus élevés.

Les prêteurs doivent couvrir ces divers frais à l'aide de leurs revenus tout en obtenant un rendement suffisant pour justifier leurs activités. Ce sont la nature même de ces produits financiers (petits prêts à court terme) et la structure des coûts qui en résulte qui expliquent pourquoi les prêts sur salaire coûtent si cher.

Afin de bien comprendre la structure des coûts, le Conseil a chargé le cabinet Ernst & Young de rédiger un rapport sur ce qu'il en coûte pour offrir des prêts sur salaire en Ontario. Ernst & Young a recueilli des données financières auprès de neuf prêteurs représentant en tout 67 établissements et un volume combiné de prêts de plus de 30 millions de dollars au cours de leur dernier exercice (2007 ou 2008). Ces données ont ensuite été analysées.

Comme l'indiquent le graphique et le tableau annexe, le coût moyen lié à la prestation d'un prêt sur salaire pour cet échantillon est de 21,50 \$ par tranche de 100 \$ prêtés. Les charges d'exploitation représentent environ les trois quarts des coûts totaux. Les coûts associés aux créances irrécouvrables représentent près du cinquième des coûts totaux, tandis que les coûts du capital d'emprunt et du capital supplémentaire¹¹ constituent les 4,5 p. 100 qui restent. Les chiffres sont pondérés en fonction de la part relative du prêteur dans le volume total de prêts de l'échantillon.

Selon le rapport d'Ernst & Young, le bureau moyen de prêts sur salaire dans l'échantillon a des revenus annuels de 119 000 \$ et des charges d'exploitation de 89 000 \$. Si on y ajoute les dépenses liées aux créances irrécouvrables, soit 22 000 \$ par année, les coûts annuels totaux s'élèvent à 111 000 \$. Il ne reste donc que 8 000 \$ pour le coût du capital et le bénéfice d'exploitation. Les principales charges d'exploitation sont les salaires et les avantages sociaux, soit 47 000 \$, ainsi que le loyer, qui est de 19 500 \$.

La structure générale des coûts qui est expliquée dans le rapport d'Ernst & Young concorde avec une récente étude concernant les prêteurs sur salaire de l'Ontario demandée par l'industrie, qui englobait 15 entreprises comptant 111 bureaux et représentant des prêts sur salaire de 170 millions de dollars. Selon cette étude¹², le coût lié à la prestation d'un prêt sur salaire de 100 \$ est évalué à 20,63 \$.

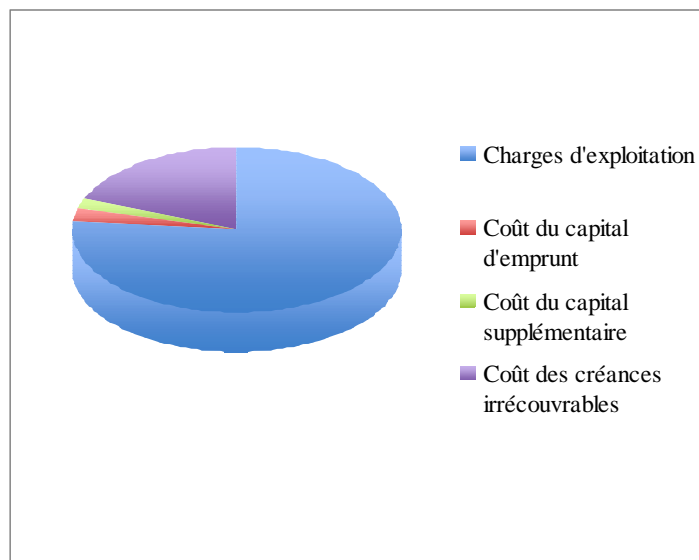
¹¹ Les coûts du capital d'emprunt et du capital supplémentaire sont les coûts réels ou les coûts de substitution des fonds pour le prêteur. Ils comprennent le coût des fonds prêtés aux emprunteurs ainsi que les coûts de possession liés aux immobilisations corporelles et aux réserves liquides nécessaires afin de disposer de fonds à prêter.

¹² Deloitte, *Cost of providing payday loans in Ontario*, 7 octobre 2008.

Coût lié à la prestation de prêts sur salaire en Ontario

Coût par tranche de 100 \$ prêtés

Charges d'exploitation	16,48 \$
Coût du capital d'emprunt	0,55 \$
Coût du capital supplémentaire	0,41 \$
Coût des créances irrécouvrables	4,06 \$
Total	21,50 \$



Les montants sont pondérés en fonction de la part relative du prêteur dans le volume total de prêts de l'échantillon.

Source : Ernst & Young. *Les coûts liés à l'octroi des prêts sur salaire en Ontario*, janvier 2009.

Un système inefficace de détaillants

L'industrie des prêts sur salaire est relativement jeune en Ontario et n'a peut-être pas encore trouvé le modèle de gestion le plus efficace. Nous sommes particulièrement étonnés de constater qu'une grosse partie des revenus sert à payer les charges d'exploitation.

Comme de nombreuses nouvelles industries, le secteur des prêts sur salaire a peut-être connu une croissance trop rapide. Il y a des entreprises qui ont décidé de soutenir la concurrence en

misant sur l'emplacement et sur le service à la clientèle, mais cette stratégie risque de faire augmenter les coûts des installations et de la dotation. Si les volumes de prêts n'augmentent pas assez rapidement pour couvrir ces dépenses, les consommateurs pourraient voir les coûts d'emprunt augmenter davantage.

Degré de tolérance variable

L'examen de la structure des coûts de l'industrie effectué par le Conseil a permis de constater un fait curieux. Comme d'autres observateurs, nous avons remarqué que deux ou plusieurs prêteurs sur salaire pouvaient cohabiter dans un même secteur avec des prix très différents. Il serait logique de croire que les prix des prêteurs devraient être à un niveau semblable, sinon tous les clients choisiraient ceux ayant les prix les plus bas. Nous comprenons que certains prêteurs peuvent être situés à des endroits plus pratiques et avoir des installations plus accueillantes et des employés plus courtois. Il est néanmoins peu probable que ces facteurs suffisent à compenser des prix beaucoup plus élevés.

En nous basant sur nos conversations avec des prêteurs, sur un examen de l'information financière et sur l'exercice de notre propre jugement, nous avons conclu que la concurrence entre les prêteurs sur salaire reposait non seulement sur les prix, les services et l'emplacement mais aussi sur la tolérance à l'égard du risque. Cela signifie que certains prêteurs acceptent plus que d'autres les clients présentant des risques plus élevés. Des risques plus élevés entraînent des taux de défaut de paiement ainsi que des coûts et des pertes sur prêts plus élevés. Si certains prêteurs ont des prix plus élevés, c'est peut-être parce qu'ils acceptent de prêter à des clients présentant des risques élevés, ce qui fait augmenter les coûts d'emprunt.

Rentabilité de l'industrie

La plupart des gens croient que les prêteurs sur salaire font des profits énormes et même scandaleux. Au tout début, les membres du Conseil avaient aussi l'impression que cette opinion n'était pas loin de la vérité.

Pendant nos consultations, nous avons discuté avec de nombreux membres de l'industrie de leur situation financière. Nous avons eu l'occasion d'examiner les états financiers d'un échantillon de prêteurs sur salaire de l'Ontario. Pour compléter notre examen, nous avons aussi eu recours à un cabinet de

consultation chargé de réunir et d'analyser de façon indépendante des données financières de l'industrie.

Nous avons observé que les prêteurs de l'industrie les plus rentables faisaient des profits intéressants, mais non pas démesurés, d'un niveau qui serait considéré comme acceptable dans d'autres grands secteurs, dans des conditions économiques normales. D'autres prêteurs avaient de bonnes années et d'autres moins bonnes et d'autres encore avaient du mal à survivre.

Le rapport d'Ernst & Young indiquait que le pourcentage de marge nette moyenne pour les prêts sur salaire faisant partie de l'échantillon était de 6,9 p. 100. Cela représente le rapport entre le bénéfice d'exploitation et le revenu total des prêteurs sur salaire (pondéré en fonction de la part relative du prêteur dans le volume de prêts de l'échantillon). Le pourcentage de marge bénéficiaire allait d'une perte de 0,9 p. 100 à un profit de 17,6 p. 100. À des fins de comparaison, le rapport cite les données de Statistique Canada, qui indiquent que la marge nette moyenne pour toutes les industries canadiennes en 2007 était de 8,8 p. 100. La marge moyenne était de 6,9 p. 100 pour les industries non financières, tandis qu'elle était de 26,4 p. 100 dans les milieux des finances et des assurances.

Dans l'ensemble, nous estimons que l'industrie des prêts sur salaire ne tire pas des profits exorbitants des prêts consentis.

Prêter aux groupes à faible revenu

La perception que les prêteurs sur salaire font des profits excessifs renvoie à un autre stéréotype négatif sur cette profession – à savoir qu'elle s'attaque aux pauvres. Si ces deux perceptions s'avéraient vraies, on pourrait peut-être régler le problème en demandant à l'industrie de subventionner les prêts qu'elle consent aux personnes à très faible revenu.

Toutefois, comme nous le notions, les profits ne semblent pas exorbitants. En fait, nos consultations nous ont appris que presque aucun bureau de prêts sur salaire ne consent de prêts aux personnes qui ont un très faible revenu, lesquelles sont essentiellement des bénéficiaires de l'aide sociale. Du reste, le Code de déontologie des meilleures pratiques de gestion de l'Association canadienne des prêteurs sur salaire, auquel doivent se conformer les membres de l'Association, interdit d'accorder des prêts fondés sur les prestations d'aide sociale. Nous n'avons

rencontré qu'un seul prêteur qui prête aux personnes touchant l'aide sociale, et il le fait de façon très sélective. La plupart des prêteurs exigent que la personne ait un emploi pour pouvoir obtenir un prêt. Cela veut dire qu'à l'heure actuelle, la plupart des prêteurs sur salaire de l'Ontario estiment que les bénéficiaires de l'aide sociale ne sont pas admissibles à un prêt.

ANALYSE ET RECOMMANDATIONS

Comme nous le notions plus tôt, le plafonnement du coût total d'emprunt est l'un de volets du nouveau cadre de réglementation élargi de l'industrie des prêts sur salaire. L'un des principaux objectifs de ce cadre de réglementation est de protéger les consommateurs des pratiques préjudiciables – telles que le renouvellement de prêts et les prêts concurrents – qui consistent à profiter du désarroi des personnes dont la situation financière est désespérée. Nous pensons que le coût maximal d'emprunt que nous recommandons devrait faire partie de l'objectif fondamental de protéger de toute exploitation les consommateurs aux prises avec des problèmes d'argent.

Protection contre les risques excessifs

Partant de là, nous avons constaté qu'un prêt qui est à haut risque pour le prêteur l'est également pour l'emprunteur. Il nous paraît évident que les emprunteurs au sommet de la courbe de risque ont beaucoup plus de mal à rembourser leurs prêts. Les consommateurs peuvent facilement se retrouver dans une situation financière encore plus critique que celle où ils se trouvaient avant d'emprunter les fonds.

Nous devons alors nous demander s'il n'y aurait pas lieu de ne pas accorder certains prêts sur salaire, car ils sont tout simplement tout simplement trop risqués – trop risqués pour l'emprunteur mais aussi, vraisemblablement, pour le prêteur. Nous pensons qu'il faut limiter les risques. Nous sommes convaincus que les prêts trop risqués ne servent ni l'intérêt des emprunteurs ni celui du public.

Nous concluons que la meilleure façon de limiter les risques consiste à contrôler le coût total d'emprunt des consommateurs, afin de décourager les prêteurs de consentir des prêts extrêmement risqués. Nous sommes persuadés que les prêteurs ne consentiront pas de prêts au sommet de la courbe de risque s'ils ne peuvent obtenir une marge suffisante pour couvrir leurs pertes.

Protection contre les coûts excessifs

En recommandant d'adopter un coût maximal d'emprunt, nous avons pris en considération un deuxième facteur : la nécessité de protéger les consommateurs, non seulement des risques excessifs, mais aussi des coûts d'emprunt excessifs. Les coûts et les risques sont liés bien sûr, puisque plus le prêt coûte cher, plus il sera difficile à rembourser. Les consommateurs qui se tournent vers les prêts sur salaire en dernier recours sont particulièrement vulnérables aux coûts excessifs.

Prenons un exemple. On nous a dit que de nombreux emprunteurs contractent six prêts sur salaire par an ou plus. Si une personne emprunte 300 \$ pour une durée de deux semaines au coût de 30 \$ par tranche de 100 \$ – un tarif très élevé dans l'industrie – le prêt lui coûtera 90 \$. Si cette personne répète cette transaction six fois dans l'année, elle aura payé 540 \$ pour emprunter 300 \$ pour un total de 12 semaines. Sans compter que le principal de 300 \$ devra, lui aussi, chaque fois être remboursé. Il nous paraît clair qu'il sera très difficile, voire impossible, pour les consommateurs qui paient des coûts d'emprunt aussi élevés de redresser leurs finances.

Nous sommes d'avis que les prêts sur salaire ne doivent être accordés qu'aux clients dont on peut raisonnablement attendre qu'ils les remboursent à temps et s'en servent comme d'un outil pour rétablir leur situation financière. Les prêts sur salaire ne doivent pas être utilisés comme une solution provisoire pour retarder un inévitable effondrement financier. Il ne faut pas permettre aux prêteurs sur salaire de profiter du désarroi des emprunteurs qui n'ont pas d'autre alternative.

Par conséquent, nous pensons que le coût d'emprunt doit être fixé aussi bas que possible, mais sans compromettre la compétitivité de l'industrie. Il s'agit, encore une fois, d'une question d'équilibre.

Un moyen terme

Ayant bien pesé ces facteurs, nous recommandons au gouvernement de l'Ontario de fixer le plafond du coût total d'emprunt applicable aux conventions de prêt sur salaire en Ontario à 21 \$ par tranche de 100 \$ empruntés. Ce plafond s'entend tout compris. Pour être parfaitement clairs, nous reprenons la définition du « coût d'emprunt » : il s'agit du total des sommes qu'un emprunteur est tenu de payer aux termes d'une

convention de prêt sur salaire, ou comme condition pour en conclure une, à l'exclusion des frais de défaut et du remboursement de l'avance. Il comprend tous les montants versés au prêteur, qu'ils prennent la forme d'intérêts, de frais de courtage, de frais de carte de débit, de frais de conversion de chèque en espèces, de frais d'administration ou autre.

Lors de nos consultations, on nous a proposé divers scénarios concernant le coût maximal d'emprunt, allant de 2 \$ à 33 \$ par tranche de 100 \$ empruntés. À notre avis, si elle est adoptée, la proposition de 2 \$ sonnera le glas de l'industrie. Cela reviendrait à faire par la réglementation ce qu'on n'a pas fait, ni souhaité faire, par la législation. Comme nous le disions plus tôt, cette décision échappe à notre mandat. Par ailleurs, fixer le plafond à 33 \$ reviendrait à entériner le statu quo. Rien ne changera dans l'industrie et rien ne sera fait pour protéger les consommateurs. Si nous faisons une telle recommandation, nous abdiquerions nos responsabilités de Conseil consultatif.

Au lieu d'opter pour ces extrêmes, nous avons choisi un moyen terme en recommandant un plafond qui, nous le pensons, protégera les consommateurs des risques et coûts excessifs, tout en permettant aux prêteurs de continuer à servir une clientèle qui a impérativement besoin de ces prêts et a les moyens de les assumer.

Retombées sur le marché

Nous avons choisi le plafond avec beaucoup de soin. Nous savons que, si le plafond est trop bas, de nombreux prêteurs devront quitter l'industrie, peut-être pour ne jamais y revenir. Comme le dommage serait irréversible, nous avons choisi de privilégier la prudence.

Nous pensons que l'industrie pourrait prospérer avec un plafond inférieur à celui que nous recommandons. Toutefois, le temps d'adaptation risque d'être long et, dans l'intervalle notre objectif est de permettre aux consommateurs ontariens de continuer à avoir raisonnablement accès aux prêts sur salaire. Nous ne voulons pas créer de monopole ou duopole dans les grands centres urbains, une série de monopoles locaux dans les communautés plus petites, ni éliminer complètement ces services dans certaines régions. Cette façon de procéder ne manquerait pas de mettre fin à la concurrence dans l'industrie, supprimerait les incitatifs pour améliorer les services et diminuer les coûts, et laisserait aux consommateurs peu de choix en matière de prêteurs sur salaire.

Nous tenons à souligner que ce que nous recommandons est le coût **maximal** d'emprunt – et non un tarif unique applicable uniformément. Nous estimons qu'au moins la moitié des bureaux de prêts sur salaire de la province facturent actuellement des frais d'emprunt équivalents ou inférieurs au plafond que nous recommandons. Ces prêteurs n'auront aucun mal à continuer d'offrir des prêts sur salaire si le plafond que nous proposons est adopté. De plus, nous n'avons aucune raison de croire, d'après nos consultations avec l'industrie, que ces tarifs augmenteront si le plafond du coût total d'emprunt augmente.

Cela dit, nous ne cherchons pas à maintenir le statu quo. Nous pensons que notre recommandation mènera, en fait, à une importante réforme de l'industrie.

Nous avons constaté de grandes variations dans la structure des coûts d'un prêteur à l'autre. Ces différences s'expliquent en partie par le degré de tolérance à l'égard du risque. Plus importantes encore sont les différences entre les charges d'exploitation – dépenses engagées pour la location des locaux, salaires du personnel et systèmes informatiques. Les prêteurs qui pratiquent des tarifs supérieurs au plafond recommandé seront obligés de limiter leurs coûts, probablement en coupant dans leurs charges d'exploitation ou en diminuant leur exposition aux prêts à haut risque, ou les deux à la fois. Le défi pour eux consistera à réduire leurs coûts par prêt et leurs frais par bureau de services.

Comme nous l'expliquions plus tôt, les prêteurs se disputent les faveurs des clients en misant sur l'emplacement et le service à la clientèle, dans certains cas, le coût de ces décisions peut s'avérer trop élevé. Les changements à apporter risquent d'être importants et les prêteurs auront besoin de temps pour s'adapter et surtout pour réduire leurs frais fixes.

De nouvelles stratégies de gestion sont envisageables, comme changer d'emplacement ou ajouter de nouvelles gammes de produits. Certains prêteurs décideront peut-être de quitter le marché plutôt que de restructurer leurs opérations ou d'adopter un modèle de gestion différent. Nous proposons au gouvernement de donner à l'industrie le temps de s'adapter en reportant l'entrée en vigueur du coût maximal d'emprunt pendant une période raisonnable, peut-être six mois, après l'avoir annoncée.

Nous avons été impressionnés par l'esprit d'entreprise des prêteurs sur salaire que nous avons rencontrés. Nous sommes convaincus que la transition de l'industrie au nouveau cadre d'exploitation s'opèrera sans heurt.

Un nouveau cadre de réglementation

Le plafonnement du coût total d'emprunt n'est pas le seul facteur qui transformera l'industrie. Comme nous le notions plus tôt, le plafonnement des coûts d'emprunt n'est que l'un des volets du nouveau cadre de réglementation exhaustif des prêts sur salaire, dont l'objectif est d'éliminer les pratiques qui entraînent les emprunteurs dans une spirale d'endettement. Nous nous attendons à ce que l'interdiction de renouveler les prêts, notamment, ait un effet marquant sur les prêteurs qui n'ont pas encore abandonné cette pratique. Les membres de l'Association canadienne des prêteurs sur salaire et d'autres prêteurs ont volontairement cessé de renouveler les prêts depuis quelques années. Nombre d'entre eux ont, de ce fait, enregistré une baisse notable de leurs revenus et une forte augmentation de leurs coûts de créances irrécouvrables. On peut anticiper les mêmes conséquences lorsque le reste de l'industrie sera obligé de se conformer à l'interdiction légale de renouveler les prêts. Au bout du compte, l'industrie n'aura d'autre choix que de s'adapter à un marché réglementé.

En calculant le plafond proposé, nous avons tenu compte du fait que l'industrie aura à assumer de nouveaux coûts de réglementation avec l'adoption de la *Loi de 2008 concernant les prêts sur salaire* en Ontario. Nos discussions avec les représentants du ministère nous ont convaincus que les droits de permis et les contributions obligatoires au fonds pour la sensibilisation seront facilement gérés par l'industrie. Nous pensons que le plafond que nous recommandons permettra aux prêteurs d'assumer ces coûts sans difficulté.

Résultat global

Le Conseil est d'avis que, lorsque l'exercice aura pris fin, l'Ontario aura une industrie des prêts sur salaire compétitive qui servira des consommateurs dont on peut raisonnablement penser qu'ils rembourseront leurs prêts à temps. Les consommateurs des quatre coins de la province qui sont en mesure d'utiliser les prêts sur salaire de façon appropriée pourront s'en prévaloir à un coût abordable.

Nous vous accordons que les consommateurs qui n'auraient jamais dû pouvoir emprunter n'auront plus accès aux prêts sur salaire lorsque l'industrie s'orientera vers un marché à moindre coût et moindre risque. Il faut savoir que, pour ces consommateurs, un prêt sur salaire n'est souvent rien de plus qu'une solution temporaire et ruineuse qui peut rendre catastrophique une situation financière déjà précaire. Nous estimons que les prêts sur salaire ne devraient être offerts qu'aux personnes qui sont en mesure de redresser leurs finances, et non à celles qui sont au bord de l'effondrement financier.

Des catégories différentes d'emprunteurs

Dans le cadre de notre mandat, nous avons également envisagé la possibilité d'établir un plafond différent, à vrai dire inférieur, pour les bénéficiaires de l'aide sociale et d'autres personnes également défavorisées sur le plan du revenu. Lors de nos consultations, les groupes de défense des intérêts sociaux étaient favorables à l'instauration d'un plafond différent pour les bénéficiaires de l'aide sociale, mais les représentants de l'industrie et les groupes de consommateurs y étaient, dans l'ensemble, opposés.

Comme nous l'indiquions plus tôt, en général, l'industrie ne consent pas de prêts aux bénéficiaires de l'aide sociale puisqu'ils ne satisfont pas à l'exigence en matière d'emploi. Bien qu'étant sensibles aux arguments des défenseurs des intérêts sociaux quant à l'accès au crédit, nous ne pouvons perdre de vue un fait de base : l'emprunteur doit être en mesure de rembourser le prêt. Compte tenu des taux actuels de l'aide sociale, il est difficile d'imaginer comment un bénéficiaire de l'aide sociale pourrait inclure dans son budget le remboursement d'un prêt. Il est clair que de tels prêts présenteraient un très grand risque à la fois pour l'emprunteur et pour le prêteur. Comme l'un de nos objectifs clés est de réduire le risque, il serait absurde d'encourager les prêteurs à consentir des prêts encore plus risqués qu'ils ne le font aujourd'hui.

En fait, certains prêteurs nous ont dit que les bénéficiaires de l'aide sociale devraient payer davantage pour leurs prêts sur salaire parce que cette catégorie d'emprunteurs présente un risque élevé de défaut de paiement. Un groupe de consommateurs nous a suggéré d'imposer un tarif plus élevé aux bénéficiaires de l'aide sociale pour les décourager complètement de contracter des prêts sur salaire, et leur éviter ainsi de s'engager dans un cycle d'endettement ou de l'alimenter.

Les représentants de l'industrie nous ont aussi déclaré que les difficultés opérationnelles associées à l'application de tarifs différents à des catégories différentes d'emprunteurs risquaient de majorer les coûts. Ils craignaient aussi que les emprunteurs à qui on facture le tarif le plus élevé se plaignent d'être traités injustement.

Qui plus est, nous pensons que si le gouvernement fixe un plafond inférieur au coût total d'emprunt pour les personnes à faible revenu, les prêteurs seront tenus par la loi de consentir des prêts aux emprunteurs de cette catégorie - et de le faire au tarif moins élevé. À notre avis, de telles exigences enlèveraient aux prêteurs leur pouvoir décisionnel en matière de gestion du risque. Ce type de politiques a créé des problèmes ailleurs. Elles sont l'un des facteurs ayant contribué à la crise des prêts hypothécaires à risque qui sévit actuellement aux États-Unis. Nous ne recommandons pas cette approche.

Interfinancement

De plus, nous sommes convaincus que les frais engagés pour subventionner certains consommateurs se répercuteront inévitablement sur les autres consommateurs. Les prêteurs nous ont confirmé que l'introduction de tarifs différents pour des catégories différentes d'emprunteurs aurait de fortes chances d'entraîner un interfinancement. Comme nous le disions plus tôt, l'industrie ne fait pas des profits excessifs. Elle n'a donc pas les ressources nécessaires pour assumer les coûts permettant de donner à certains consommateurs un avantage financier.

La plupart des personnes qui font appel aux prêts sur salaire sont dans une situation financière précaire, au moins jusqu'à un certain point, et on ne voit pas pourquoi on leur demanderait de subventionner les prêts d'autres catégories d'emprunteurs. Appliquer des tarifs différents pourrait revenir à offrir aux bénéficiaires de l'aide sociale des prêts meilleur marché, en imposant des coûts d'emprunt plus élevés aux travailleurs pauvres.

L'approche du Manitoba

Nous notons que la Régie des services publics du Manitoba a recommandé d'appliquer des frais d'emprunt très inférieurs aux bénéficiaires de l'aide sociale et à d'autres groupes de personnes défavorisées. Il nous semble, toutefois, que si la Régie du Manitoba l'a fait, ce n'est pas tant dans le but de réduire les coûts pour ces emprunteurs, que de décourager l'industrie d'accorder

ces prêts pour commencer¹³. En Ontario, nous ne voyons pas l'utilité de décourager les prêteurs de faire quelque chose qu'ils ne font pas.

Pour toutes ces raisons, nous recommandons au gouvernement de l'Ontario de ne pas reconnaître des catégories différentes d'emprunteurs et de ne pas établir de plafonds différents du coût total d'emprunt pour des catégories différentes d'emprunteurs.

Revoir le plafond

Nous croyons à l'amélioration permanente du système et sommes convaincus que l'industrie des prêts sur salaire parviendra progressivement à réduire les coûts facturés aux consommateurs. À mesure que l'industrie acquerra de la maturité, les coûts d'emprunt devraient diminuer, et le feront vraisemblablement.

Pour cette raison, nous recommandons au gouvernement de revoir le plafond du coût total d'emprunt deux ans après son entrée en vigueur. À notre avis, ce plafond pourra alors être abaissé si l'industrie parvient à s'adapter au plafond que nous recommandons et à rester compétitive, comme nous pensons qu'elle le fera. Par ailleurs, si aucun changement véritable n'est apporté à la structure ou aux modèles de gestion de l'industrie, ou dans le cas improbable où les coûts d'emprunt pratiqués dans l'industrie tendent à se rapprocher du plafond, le gouvernement pourrait en conclure que le plafond était trop haut et devrait être considérablement réduit.

Grâce à cette période de deux ans, le plafond des coûts d'emprunt et les autres volets du cadre réglementaire auront le temps de faire leurs preuves. Ce délai permettra aussi à l'industrie de prendre les mesures nécessaires pour intégrer les changements. Pendant cette période, nous nous attendons à ce que le gouvernement surveille le marché pour s'assurer que les services de prêts sur salaire continuent d'être accessibles partout dans la province et que le niveau de concurrence de l'industrie est adéquat. Cette évaluation sera essentielle pour rajuster le coût maximal d'emprunt à l'avenir.

¹³ « La Régie ne peut éliminer la pauvreté ... Elle peut, toutefois, prendre des mesures pour limiter les frais que les prêteurs sur salaire imposent à leurs clients, et appliquer un barème de frais maximaux pour décourager certaines catégories d'emprunteurs défavorisés.... » Régie des services publics du Manitoba – Ordonnance n° 39/08, p. 246. (Traduction)

CONCLUSION

Le Conseil a été formé afin qu'il recommande un plafond au coût total d'emprunt consenti en vertu de conventions de prêt sur salaire, qui soit juste pour les emprunteurs et maintienne la compétitivité de l'industrie des prêts sur salaire de l'Ontario. Nous pensons que notre recommandation de fixer comme plafond 21 \$ par tranche de 100 \$ empruntés atteindra ce double objectif. À notre avis, ce plafond découragera les consommateurs de prendre des risques excessifs, car les prêteurs limiteront leur exposition aux prêts à haut risque. Il évitera aussi les coûts d'emprunt excessifs qui entraînent les consommateurs dont la situation financière est précaire dans une spirale d'endettement à laquelle il est difficile d'échapper. Parallèlement, grâce au coût maximal d'emprunt que nous proposons, les prêts sur salaire continueront d'être accessibles aux emprunteurs dont on peut raisonnablement attendre qu'ils s'en servent comme d'un outil pour redresser leur situation financière.

Nous prévoyons que la mise en œuvre du coût maximal d'emprunt que nous recommandons, associée à l'interdiction de renouveler les prêts et d'autres mesures prises en vertu de la *Loi de 2008 concernant les prêts sur salaire* de l'Ontario, entraînera une restructuration majeure de l'industrie. Nous pensons toutefois avoir privilégié la prudence en proposant ce plafond et nous sommes convaincus que la transition de l'industrie au nouveau marché réglementé s'opèrera sans heurt.

Les membres du Conseil souhaitent profiter de l'occasion pour remercier toutes les personnes, cabinets et organismes qui ont participé à nos consultations et nous ont permis de mieux comprendre cette industrie et ses clients. Cette expérience enrichissante n'aurait pas été possible sans les commentaires détaillés et francs que nous avons reçus des intervenants. Nous leur sommes très reconnaissants de leur précieuse contribution au processus de réglementation de l'Ontario.

Nous tenons également à remercier l'équipe de conseillers d'Ernst & Young et les fonctionnaires dévoués qui nous ont aidés dans notre travail.

ANNEXE

Mémoires

Nous avons reçu les mémoires des entités et organismes suivants :

- Association of Community Organizations for Reform Now (ACORN) Canada;
- Le Centre pour la défense de l'intérêt public (PIAC) et l'Organisation nationale anti-pauvreté (ONAP);
- Ontario Association of Credit Counselling Services;
- Association canadienne des prêteurs sur salaire (ACPS);
- Cash Store Financial;
- Cash Zone;
- Northern Cash Advance;
- Central 1 Credit Union;
- Simply Cash;
- 310-LOAN;
- Deloitte & Touche s.r.l.*;
- Lawrence I. Gould* – Centre for International Business Studies, Université du Manitoba
- Avner Levin – Département de droit et de commerce, Université Ryerson;
- Quatre consommateurs.

Participants aux réunions

Nous avons eu des réunions avec les intervenants suivants :

- Association of Community Organizations for Reform Now (ACORN) Canada;
- Le Centre pour la défense de l'intérêt public (PIAC) et l'Organisation nationale anti-pauvreté (ONAP);
- Ontario Association of Credit Counselling Services;
- Association des consommateurs du Canada;
- Consumers Council of Canada;
- Association canadienne des prêteurs sur salaire (CPLA);
- Cash 4 You;
- Cash Money;
- Cash Store Financial;
- Northern Cash Advance;
- 310-LOAN
- Deloitte & Touche s.r.l.*;
- Lawrence I. Gould* – Centre for International Business Studies, Université du Manitoba
- Avner Levin – Département de droit et de commerce, Université Ryerson

* Engagé par l'Association canadienne des prêteurs sur salaire.