

Le 14 août 2015

L'honorable David Oraziotti, M.P.P.
Ministre
a/s Direction des politiques de protection du consommateur et de la liaison
Ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs
777, rue Bay, 5^e étage
Toronto (Ontario)
M7A 2J3

Monsieur le Ministre,

Nous croyons savoir que votre ministère a engagé des consultations sur les moyens d'accroître la protection des consommateurs à l'égard des services financiers parallèles, et notamment l'activité de prêts sur salaire. Nous avons donc préparé le mémoire ci-joint pour vous seconder dans cet examen.

En voici les principales recommandations :

1. Le taux d'intérêt annuel effectif implicite, calculé conformément aux principes et à la pratique actuarielle reconnue, devrait être pris en considération au moment de décider du plafond du coût d'emprunt total à appliquer aux prêts sur salaire;
2. Le coût d'emprunt total maximal devrait varier en fonction de la durée du prêt, de manière cohérente avec notre première recommandation;
3. Les prêteurs devraient être tenus de déclarer la valeur du taux d'intérêt annuel effectif pour diverses durées de prêt;
4. Le gouvernement devrait procéder à l'analyse de la structure des coûts qui a été proposée en 2014 dans le rapport *Strengthening Ontario's Payday Loans Act*.

Nous vous prions de bien vouloir prendre connaissance de notre mémoire. Pour toute question, n'hésitez pas à communiquer avec Chris Fievoli, actuaire résident de l'ICA, en composant le 613-656-1927 ou en lui écrivant à l'adresse chris.fievoli@cia-ica.ca.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le président de l'ICA,



Robert H. Stapleford, FICA, FSA

Mémoire de l'Institut canadien des actuaires au gouvernement de l'Ontario dans le cadre de la consultation sur de nouveaux dispositifs de protection financière pour les consommateurs

Introduction

L'Institut canadien des actuaires soumet les commentaires suivants sur l'examen des services financiers parallèles du gouvernement de l'Ontario. Nos commentaires portent plus particulièrement sur le plafond du coût d'emprunt total applicable aux prêts sur salaire, et sur le taux d'intérêt annuel effectif que ce plafond impose implicitement aux emprunteurs.

L'ICA est l'organisme national de la profession actuarielle au Canada. Comme vous le savez, les actuaires mettent à profit leurs connaissances spécialisées en mathématiques financières, en statistiques, en aléas et en théorie du risque pour résoudre les problèmes auxquels font face les régimes de retraite, les organismes publics de réglementation, les sociétés d'assurance et d'autres institutions financières ainsi que les programmes sociaux et les particuliers.

Fait digne de mention, les actuaires jouent au Canada un rôle de premier plan dans l'évaluation du taux d'intérêt annuel effectif relatif à des ententes ou des conventions particulières en matière de capital prêté. De fait, selon l'article 347 du *Code criminel*, ce sont les principes et les pratiques actuarielles généralement admises qui régissent le calcul du taux d'intérêt annuel effectif et qui permettent de décider si ce taux est criminel. Les normes de pratique de notre profession, de même que notre formation en théorie des intérêts, sont reconnues au paragraphe 347(4) du Code, qui stipule que l'attestation du taux d'intérêt annuel effectif fait foi, jusqu'à preuve du contraire, de ce taux si elle est faite par un Fellow de l'ICA.

Nous sommes d'avis que l'utilisation cohérente et objective du taux d'intérêt annuel effectif comme critère de référence facilitera la comparaison entre le plafond actuel – ou futur – s'appliquant au coût d'emprunt total, et le plafond précédent, à savoir le taux d'intérêt criminel.

Taux d'intérêt annuel effectif que le plafond du coût d'emprunt total de l'Ontario entraîne implicitement

Depuis la promulgation du projet de loi C-26 en 2007 et de la *Loi de 2008 concernant les prêts sur salaire*, un plafond de 21 \$ par tranche de 100 \$ empruntés sur une durée d'au plus 62 jours remplace le taux d'intérêt criminel de 60 % (taux annuel effectif) comme limite des frais pouvant être imposés aux emprunteurs. D'après le paragraphe 31(1) de la Loi, le coût d'emprunt total doit être remboursé à l'échéance du prêt. À titre de comparaison, nous présentons ci-après un exemple de calcul du taux d'intérêt effectif selon le plafond actuel et selon l'ancien plafond.

Selon le document de consultation intitulé *Renforcement de la protection financière des consommateurs*, si un prêt de 100 \$ est contracté tous les 14 jours pendant un an et que le coût d'emprunt total maximal est fixé à 21 \$, les coûts accumulés à la fin de l'année s'élèveront à 546 % de la valeur du prêt. Plus loin, il est indiqué que le taux d'intérêt annuel effectif est considérablement plus élevé que dans cet exemple – sans toutefois en faire le calcul ni en donner la valeur. À des fins de considération par le gouvernement, le tableau 1 ci-dessous présente les taux d'intérêt annuels effectifs calculés conformément au *Code criminel* et aux normes de pratique de l'ICA. Ces calculs reposent sur la définition d'intérêt prévue au paragraphe 347(2) du Code¹.

Tableau 1 – Taux d'intérêt annuel effectif, selon la durée du prêt, calculé en fonction du plafond appliqué en Ontario au coût d'emprunt total

Durée du prêt	Coût total pour un emprunt de 100 \$	Taux d'intérêt annuel effectif
62 jours (durée maximale autorisée pour les prêts sur salaire)	21 \$	207 %
14 jours	21 \$	14 299 % ²
10 jours	21 \$	105 015 %
7 jours	21 \$	2,1 millions %

À la lecture de ce tableau, on constate que le taux d'intérêt annuel effectif le plus bas, selon le plafond appliqué en Ontario au coût d'emprunt total, est celui qui correspond au prêt dont la durée autorisée est la plus longue. Selon l'alinéa 32(1)b) de la *Loi de 2008 concernant les prêts sur salaire*, les règles visant les prêts sur salaire ne s'appliquent qu'aux conventions dont la durée est égale ou inférieure à 62 jours. Le taux d'intérêt annuel effectif sur un prêt de 62 jours, calculé en fonction du coût d'emprunt total maximal (soit 21 \$ par tranche de 100 \$ empruntés), est égal à 207 %.

Nous pouvons aussi déduire de ces calculs que le taux d'intérêt maximal autorisé a augmenté de façon considérable par rapport à l'ancienne limite de 60 %, lorsque la Loi a été promulguée.

Coût d'emprunt total découlant du taux d'intérêt criminel

Le taux d'intérêt annuel effectif maximal autorisé sur les prêts régis par le *Code criminel* est de 60 %.

Le tableau 2 ci-dessous présente, pour diverses durées de prêt, le coût d'emprunt total maximal correspondant à un taux d'intérêt annuel effectif maximal de 60 %, calculé conformément au *Code criminel* et aux normes de pratique de l'ICA. Nous pouvons déduire de ce tableau qu'un taux d'intérêt annuel effectif maximal de 60 %, appliqué aux prêts dont la durée est autorisée par la Loi, se traduirait par un coût d'emprunt total maximal bien inférieur au maximum actuel de 21 \$ par tranche de 100 \$ empruntés.

¹ « L'ensemble des frais de tous genres, y compris les agios, commissions, pénalités et indemnités, qui sont payés ou payables à qui que ce soit par l'emprunteur ou pour son compte, en contrepartie du capital prêté ou à prêter. La présente définition exclut un remboursement de capital prêté, les frais d'assurance, les taxes officielles, les frais pour découvert de compte, le dépôt de garantie et, dans le cas d'un prêt hypothécaire, les sommes destinées à l'acquittement de l'impôt foncier. »

² Le calcul du taux d'intérêt annuel effectif s'effectue comme suit : $[(121/100)^{(365/14)} - 1] \times 100 \% = 14\,299 \%$.

Tableau 2 – Coût total maximal pour un emprunt de 100 \$ qu’entraîne l’existence d’un taux d’intérêt annuel effectif maximal de 60 %, exprimé en fonction de la durée du prêt

Durée du prêt	Coût total maximal pour un emprunt de 100 \$	Taux d’intérêt annuel effectif maximal
62 jours (durée maximale autorisée pour les prêts sur salaire)	8,31 \$	60 %
14 jours	1,82 \$	60 %
10 jours	1,30 \$	60 %
7 jours	0,91 \$	60 %
1 an (durée non autorisée pour les prêts sur salaire)	60 \$	60 %

Pertinence de l’utilisation du taux d’intérêt annuel effectif comme mesure principale du coût d’emprunt

Dans son rapport de 2009, le Conseil consultatif du coût maximal d’emprunt pour l’industrie ontarienne des prêts sur salaire déclarait : « La plupart des intéressés se sont également entendus pour dire que le coût d’emprunt des prêts sur salaire ne devrait pas être mesuré au moyen d’un taux d’intérêt annuel. » Plus loin, on y lit : « 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. »

C’est avec respect que nous exprimons notre désaccord avec ce point de vue, et ce pour les raisons suivantes.

a. Emprunts récurrents

Selon l’Association canadienne des prêteurs sur salaire : « Les prêts sur salaire sont expressément conçus pour venir en aide aux clients lors de dépenses ponctuelles imprévues. Un prêt sur salaire n’est pas une forme de crédit “renouvelable” qui entraîne le client dans une situation de dette permanente. »

Nonobstant la nature même des prêts sur salaire, le marché a évolué de façon telle que les clients contractent des prêts à répétition. Dans son rapport de 2009, le conseil consultatif indiquait : « Au Canada, pour chaque prêt octroyé à un nouveau client, les prêteurs sur salaire accordent en moyenne 15 prêts à des clients réguliers. » Dans le document de consultation intitulé *Renforcement de la protection financière des consommateurs*, on y lit : « Un sondage réalisé auprès des emprunteurs de prêts sur salaire de l’Ontario a révélé que de 18 % de ces emprunteurs avaient contracté au moins 10 prêts dans la dernière année et que ceux qui empruntaient le plus souvent empruntaient les plus gros montants. »

Selon ce même document, les emprunteurs financent les coûts d’emprunt au moyen d’autres emprunts : « [...] si les dépenses d’un consommateur sont toujours supérieures à son revenu, les prêts à court terme comme les prêts sur salaire peuvent créer une autre dépense que le consommateur ne peut se permettre. Cette situation entretient le recours aux prêts sur salaire. [...] Une étude récente sur les emprunteurs de l’Ontario a révélé que 50 % d’entre eux avaient recours aux prêts sur salaire pour payer des dépenses courantes comme le loyer, l’hypothèque

et les factures périodiques. Les données des É.-U. indiquent qu'il n'y avait pas de diminution du principal dans la majorité des prêts sur salaire en séquence jusqu'au paiement du prêt et que plus une séquence se prolongeait, plus le montant du prêt était susceptible d'augmenter. »

Plus la fréquence des emprunts répétés est élevée et plus les coûts d'emprunt sont financés par d'autres emprunts d'un montant supérieur, plus le taux d'intérêt annuel effectif s'approche des coûts payés par l'emprunteur pendant l'année et plus le taux d'intérêt annuel effectif gagne en pertinence.

b. Revenu d'intérêts des prêteurs

En plus des coûts qu'ils représentent pour l'emprunteur, il existe une autre mesure importante de l'activité de prêts sur salaire, à savoir le taux d'intérêt que rapporte le prêt, plus particulièrement après déduction des dépenses engagées par le prêteur. Si ce taux net est trop bas, les prêts sur salaire seront moins accessibles à ceux qui pourraient en tirer avantage. Pour les raisons que nous donnons ci-dessous, le taux d'intérêt annuel effectif, calculé du point de vue du prêteur, vaut la peine d'être pris en considération par le gouvernement dans sa quête d'une plus grande protection des consommateurs.

Alors que les emprunteurs considèrent les prêts sur salaire comme une mesure exceptionnelle, les prêteurs voient les choses autrement. Vu que les prêts sur salaire constituent le cœur de leurs activités, ils cherchent à prêter de nouveau les sommes dès qu'elles leur sont remboursées. Et plus cela est fait efficacement et rapidement, plus le taux d'intérêt annuel effectif, après dépenses, s'approche du revenu d'intérêts qu'ils réalisent au cours de l'année. De plus, le taux d'intérêt que les prêteurs réalisent augmente rapidement par suite d'une diminution de leurs dépenses.

Dans son rapport de 2009, le conseil consultatif indiquait : « Nous avons constaté de grandes variations dans la structure des coûts d'un prêteur à l'autre. » Le rapport fait mention d'une étude de 2009 d'Ernst & Young intitulée *The Cost of Providing Payday Loans in Ontario*, qui était basée sur un échantillon de neuf prêteurs sur salaire, pour lesquels le plus faible taux moyen des dépenses était de 15,57 \$ par tranche de 100 \$ prêtés, et le plus élevé de 33,39 \$ par tranche de 100 \$ prêtés, pour une moyenne de 21,50 \$. Cette variation des frais d'administration que supportent les prêteurs peut s'expliquer par plusieurs hypothèses. Par exemple, les frais d'administration liés à un emprunteur récurrent peuvent être inférieurs à ceux liés à un emprunteur novice. Par ailleurs, les frais d'administration par tranche de 100 \$ prêtés peuvent diminuer en fonction du montant du prêt. L'étude que nous proposons plus loin pourrait venir prouver ou réfuter ces hypothèses et aider le gouvernement à mieux comprendre la dynamique de cette industrie.

Le tableau 3 qui suit montre dans quelle mesure le taux d'intérêt annuel effectif réalisé par le prêteur augmente rapidement par suite d'une diminution de ses dépenses.

Tableau 3 – Taux d'intérêt annuel effectif réalisé par le prêteur, après dépenses, selon un coût de 21 \$ (pour l'emprunteur) par tranche de 100 \$ empruntés et selon divers taux de dépenses moyennes (pour le prêteur) par tranche de 100 \$ prêtés

Durée du prêt	Taux de dépenses moyen par tranche de 100 \$ prêtés	Taux d'intérêt annuel effectif réalisé par le prêteur, après dépenses
14 jours	21,00 \$	0 %
14 jours	20,42 \$ (5 % sous la moyenne)	13 %
14 jours	19,35 \$ (10 % sous la moyenne)	43 %
14 jours	15,57 \$ (taux de dépenses le plus bas selon l'étude d'Ernst & Young)	231 %

c. Comparaison cohérente des prêts de diverses durées consentis par différents prêteurs

Pour l'emprunteur, les frais de 21 \$ par tranche de 100 \$ sont plus coûteux pour un emprunt à sept jours que pour un emprunt à 62 jours; pourtant, certains feront valoir que ces deux options d'emprunt occasionnent le même débours. Qui plus est, même pour les emprunteurs qui comprennent bien que ces coûts diffèrent, il peut être difficile de comparer l'importance de l'écart. L'utilisation du taux d'intérêt annuel effectif permet à l'emprunteur de comprendre et de comparer ces deux options d'emprunt.

L'utilisation du taux d'intérêt annuel effectif permettrait aussi à l'emprunteur de comparer l'option d'un emprunt sur salaire aux options plus traditionnelles de prêts à la consommation qu'offrent les banques, les coopératives et d'autres institutions financières.

Pour toutes ces raisons, nous recommandons que le taux d'intérêt annuel effectif implicite, calculé conformément aux principes et à la pratique actuarielle reconnue, soit pris en considération au moment de décider du plafond du coût d'emprunt total à appliquer aux prêts sur salaire.

Spécification de la durée du prêt

Selon l'Association canadienne des prêteurs sur salaire, les prêts sur salaire ont une durée habituelle d'un à 14 jours, qui prend fin à la date de la prochaine paie de l'emprunteur, et leur durée moyenne est de 10 jours. Comme le montrent les calculs précédents, au coût d'emprunt total maximal, le taux d'intérêt annuel effectif augmente de façon significative avec la diminution de la durée. Nous recommandons donc que le coût d'emprunt total maximal varie en fonction de la durée du prêt, afin que le taux d'intérêt annuel effectif maximal soit cohérent pour l'ensemble des prêts d'une durée d'un à 62 jours. Nous recommandons aussi que les prêteurs soient tenus de déclarer la valeur du taux d'intérêt annuel effectif pour diverses durées de prêt.

Projet d'amendement de l'article 347 du Code criminel

Tel que mentionné plus haut, le plafonnement du coût d'emprunt total produit un taux d'intérêt annuel effectif beaucoup plus élevé que le taux d'intérêt maximal autorisé par le Code criminel. C'est pourquoi il est pertinent d'évoquer les efforts entrepris récemment pour réduire le taux d'intérêt criminel.

Le projet de loi S-210, *Loi modifiant le Code criminel (taux d'intérêt criminel)*, a été soumis en novembre 2013 par la sénatrice Pierrette Ringuette et il faisait l'objet d'une étude par le Comité

sénatorial permanent des banques et du commerce avant le récent lancement des élections. Le projet de loi propose une réduction du taux d'intérêt criminel s'appliquant aux prêts personnels, aux prêts aux ménages et aux prêts sans but lucratif, qui passerait de 60 %, à l'heure actuelle, à 20 % au-dessus du taux de la Banque du Canada; au taux actuel, le seuil proposé serait de 20,5 %.

L'importance de la littératie financière des emprunteurs potentiels

À titre de rappel, le rapport de 2009 du Conseil consultatif du coût maximal d'emprunt pour l'industrie ontarienne des prêts sur salaire ainsi que le document de consultation intitulé *Renforcement de la protection financière des consommateurs* indiquaient que les emprunts répétés sur salaire étaient monnaie courante, bien que ces instruments n'aient pas été conçus à cette fin. Cela suggère que les emprunteurs, et peut-être le public dans son ensemble, ne se rendent pas compte de la mesure dans laquelle les intérêts sur ces emprunts à répétition peuvent s'accumuler, et combien cette pratique peut être désavantageuse.

Cet état de choses montre l'importance de la littératie financière des emprunteurs potentiels. C'est pourquoi la profession actuarielle s'emploie à améliorer la littératie financière des adultes et des jeunes par le biais des initiatives de la Fondation actuarielle du Canada (<http://www.afc-fac.ca/?lang=fr>), un organisme de bienfaisance enregistré. Ces initiatives font valoir que le taux d'intérêt annuel effectif joue un rôle essentiel pour les particuliers dans leur comparaison de diverses possibilités de prêt et d'investissement tout au long de leur vie.

Étude de la structure des coûts de l'industrie des prêts sur salaire

Dans son rapport de 2009 intitulé *Le plafonnement des coûts d'emprunt – Une approche équilibrée à l'égard des prêts sur salaire en Ontario*, le Conseil consultatif du coût maximal d'emprunt pour l'industrie ontarienne des prêts sur salaire déclarait que le coût moyen par tranche de 100 \$ prêtés était de 21,50 \$. Dans ce rapport, le conseil citait l'étude de 2009 d'Ernst & Young et fixait le plafond du coût d'emprunt total coût à 21 \$, légèrement sous le coût moyen, estimant que cette industrie n'avait « peut-être pas encore trouvé le modèle de gestion le plus efficace » et que le fait de fixer le plafond à ce niveau « mènera, en fait, à une importante réforme de l'industrie. »

Dans le rapport de 2014 intitulé *Strengthening Ontario's Payday Loans Act*, il est conseillé au gouvernement de [traduction] « déterminer le coût de faire un prêt sur salaire en Ontario au moyen d'une étude statistiquement significative des coûts assumés par le prêteur ». Une telle étude devrait révéler si la réforme anticipée en 2009 a eu lieu et si elle a incité l'industrie à modifier sa structure des coûts. Une telle étude devrait notamment analyser les aspects suivants de la structure des coûts :

- Le coût d'un prêt à un emprunteur novice par rapport au coût d'un prêt à un emprunteur récurrent;
- Les frais d'administration d'un prêt par rapport aux dispositions pour pertes sur prêt;
- Les coûts fixes par opposition à ceux qui varient en fonction du montant et(ou) de la durée du prêt.

Ces données supplémentaires seraient utiles au gouvernement pour décider des changements à apporter.

Conclusion

En résumé, nous recommandons que :

1. Le taux d'intérêt annuel effectif implicite, calculé conformément aux principes et à la pratique actuarielle reconnue, devrait être pris en considération au moment de décider du plafond du coût d'emprunt total à appliquer aux prêts sur salaire;
2. Le coût d'emprunt total maximal devrait varier en fonction de la durée du prêt, de manière cohérente avec notre première recommandation;
3. Les prêteurs devraient être tenus de déclarer la valeur du taux d'intérêt annuel effectif pour diverses durées de prêt;
4. Le gouvernement devrait procéder à l'analyse de la structure des coûts qui a été proposée en 2014 dans le rapport *Strengthening Ontario's Payday Loans Act*.

Nous espérons que ce mémoire vous sera utile. Pour toute question à son sujet, veuillez communiquer avec Chris Fievoli, l'actuaire résident de l'ICA, en composant le 613-656-1927 ou en lui écrivant à l'adresse chris.fievoli@cia-ica.ca.