

M A N I T O B A) **Ordonnance n° 39/08**
)
LOI SUR LA RÉGIE DES SERVICES PUBLICS) **Le 4 avril 2008**

En présence de : Graham Lane, CA, président
 Monica Girouard, CGA, membre
 Susan Proven, conseillère en économie domestique, membre

FRAIS MAXIMAUX POUR LES PRÊTS DE DÉPANNAGE

1.0 RÉSUMÉ

Par la présente ordonnance et à la suite d'audiences publiques tenues à Thompson, Brandon et Winnipeg de novembre 2007 à février 2008, la Régie des services publics fixe les frais maximaux que les sociétés de prêt de dépannage peuvent imposer à leurs clients.

L'ordonnance, qui est conforme au mandat de la Régie prévu dans les dispositions législatives du Manitoba, établit une échelle mobile de frais correspondant à la taille du prêt (contrepartie reçue), soit de 17 % pour les avances de 500 dollars et moins et diminuant ensuite (les avances de 501 à 1 000 dollars, et de 1 001 à 1 500 dollars, feront l'objet de frais maximaux inférieurs).

Lors du prochain examen des frais maximaux, dans trois ans, la Régie prévoit actuellement revoir le maximum des seuils de taux inférieurs pour tenir compte de l'inflation. L'inflation pourrait également être réfléchi de façon inhérente par une augmentation des montants moyens des prêts. Bien qu'on s'attende à ce que les frais maximaux maintenant fixés diminuent de 20 à plus de 50 p. cent le coût des prêts de dépannage pour les emprunteurs manitobains, le taux annuel de pourcentage (TAP) moyen associé aux prêts de dépannage demeurera de dix fois ou plus la limite de 60 p. cent fixé à l'article 347 du *Code criminel*, et sera dans les centaines de pour cent. Les prêts de dépannage demeureront un choix de crédit à court terme très coûteux pour les consommateurs.

Les emprunteurs potentiels devraient réaliser que les prêts de dépannage sont tellement coûteux qu'ils devraient les éviter et ne les envisager qu'en l'absence d'accès au crédit accordé par les principaux prêteurs, les membres de la famille ou lorsqu'on ne peut « s'en passer ».

Il faudrait encourager les banques à charte, les caisses populaires et les credit unions à étendre leur offre de crédit pour mieux répondre aux besoins de crédit à court terme des personnes moins aisées pour de petits montants. Pour ce faire, les banques, les caisses populaires et les credit unions devraient tenir compte des besoins de la cohorte de consommateurs qui requièrent de petites avances « approuvées de façon instantanée » et bien que les coûts de fonctionnement et de créances douteuses associés à de tels prêts sont susceptibles d'être plus élevés qu'elles ne le préféreraient, la Régie considère que ces institutions, qui bénéficient considérablement des marchés stables au Canada et au Manitoba, devraient faire cet effort.

Les banques, les caisses populaires et les credit unions ont réalisé il y a longtemps que les clients des sociétés de financement peuvent devenir leurs clients, à l'avantage de tous, et la Régie espèrent que cette réalisation antérieure peut aider les principaux prêteurs à trouver des façons de mieux servir les emprunteurs solvables qui ont besoin de prêts de dépannage peu élevés.

La langue juridique exprimant les directives établies dans la présente ordonnance sera approuvée par la Régie avant d'être définie dans un règlement.

Commentaires récapitulatifs

La présente ordonnance a des répercussions importantes, à la fois pour les emprunteurs et les sociétés de prêts de dépannage.

La Régie est perturbée par le fait qu'un nombre croissant et important de Manitobaines et Manitobains contractent des prêts de dépannage malgré le fait que ces prêts, bien qu'ils répondent à un besoin immédiat, ne peuvent que différer et empirer les problèmes financiers de l'emprunteur. De plus, ils coûtent très chers et ne permettent pas l'établissement d'une cote de crédit. En fait, la Régie soupçonne que le fait de contracter un prêt de dépannage pourrait dissuader une banque, une caisse populaire ou une credit union d'accorder un prêt à l'emprunteur si était mise au courant de ce fait.

Le taux d'épargne du Canadien moyen a diminué à des niveaux très bas et le décile inférieur du rôle des employés a connu peu ou pas de gain pour ce qui est des revenus familiaux après inflation au cours des vingt dernières années. De nombreuses familles vivent d'un chèque de paye à l'autre et, pour les personnes aux prises avec des problèmes de crédit et n'ayant pas d'antécédents d'emprunt auprès d'une banque, d'une caisse populaire ou d'une credit union, les prêts de dépannage, les manquements et les faillites sont malheureusement de plus en plus fréquents.

Bien que, comme nous l'avons indiqué, le fait de contracter un prêt de dépannage puisse aider un emprunteur à combler un besoin immédiat, ces prêts sont liés à certains problèmes notamment les frais de crédit très élevés. Le dicton *homo homini lupus* (l'homme est un loup pour l'homme), tiré d'une pièce de Plaute et repris plus tard par le philosophe Thomas Hobbes

(De Cive, *Philosophical Rudiments Concerning Government and Society*), illustre bien la situation de trop de clients vulnérables lorsqu'il s'agit des prêts de dépannage.

La plupart des Canadiens et Canadiennes qui contractent des prêts paient des intérêts sur leurs prêts personnels (garantis et non garantis) et leurs prêts hypothécaires à des taux inférieurs à 10 p. cent, certains à des taux aussi bas que le taux préférentiel des banques à chartes, des caisses populaires et des credit unions (qui est de 5,25 p. cent en ce moment). On impose aux détenteurs de carte de crédit qui ne peuvent payer leur solde complet à la date d'échéance des taux d'intérêt allant de 9,9 à 28 p. cent (21 p. cent pour les membres de l'Association des banquiers canadiens selon les renseignements obtenus). Et même les clients de sociétés de finance comme CitiFinancial, Wells Fargo et HSBC Financial, qui paient des taux allant de 15 à 36 p. cent par année (certaines banques dont le siège social se trouve aux États-Unis ont des succursales qui sont des sociétés de crédit) sont en bien meilleure position que les personnes qui contractent des prêts de dépannage. Et ces autres prêteurs offrent des modalités de remboursement qui ne sont pas limitées au prochain jour de paie de l'emprunteur.

Les clients de l'industrie des prêts de dépannage n'ont pas autant de chance. Ils se retrouvent dans une situation comparable à celles des clients des prêteurs sur gage dont on exige 25 p. cent par mois (incluant les frais d'intérêt et d'entreposage) pour une forme de crédit qui est moins coûteuse qu'un prêt de dépannage seulement si la marchandise mise en gage est rachetée (si elle n'est pas rachetée, le coût du crédit peut être considéré comme étant la valeur de remplacement de la marchandise mise en gage).

Sauf quelques exceptions, la combinaison des frais d'intérêt et des autres frais imposés aux emprunteurs pour un prêt de dépannage, pour des périodes aussi courtes que 2 jours mais plus souvent de 12 jours, équivaut à des taux d'intérêt annuels allant de centaines de pour cent à des milliers de pour cent du montant du prêt. Le prélèvement de frais et de droits définis séparément ainsi que d'intérêts, ou la structuration des modalités du prêt pour séparer l'intérêt des autres frais, a permis aux sociétés de prêts de dépannage d'argumenter que le taux d'intérêt maximum de 60 p. cent prévu à l'article 347 du *Code criminel* n'a pas été franchi. Les arguments des prêteurs, réfutés à la fois par des décisions judiciaires et une compréhension basée sur le bon

sens de l'article 347, sont actuellement contestés dans le cadre d'environ une demi-douzaine de recours collectifs.

Toutefois, malgré le statut légal douteux des prêts de dépannage, peu de poursuites ont été intentées. Le taux d'intérêt maximum de 60 p. cent prévu par le *Code criminel* a rarement été appliqué en raison de certains ou de la totalité des facteurs suivants :

- a) la réglementation conjointe fédérale-provinciale régissant les poursuites liées à l'article 347 du *Code criminel*;
- b) l'obligation d'obtenir le consentement du procureur général provincial respectif pour poursuivre une infraction à l'article 347 (une poursuite proposée d'une cause découlant de l'article 347 pourrait « détourner » l'attention accordée aux crimes violents ou aux vols et fraudes concernant de larges sommes d'argent);
- c) des problèmes inhérents à l'article 347, particulièrement en ce qui a trait aux conditions des transactions financières;
- d) les inquiétudes à l'effet qu'une succession de poursuites réussies pourrait détruire l'industrie des prêts de dépannage, éliminant ce qui est considéré par certains comme une forme de crédit acceptable pour la cohorte relativement petite de Canadiens qui ne peuvent obtenir du crédit à des conditions plus raisonnables;
- e) la reconnaissance que 16 p. cent par tranche de 100 dollars de prêt par jour, ce qui représente un taux d'intérêt annuel moyen de 60 p. cent, ne suffit pas pour couvrir les frais de fonctionnement, de dettes douteuses et d'intérêt des sociétés de prêts de dépannage, en raison des petites sommes prêtées et des échéances courtes;
- f) le risque que la destruction de l'industrie des prêts de dépannage ait comme conséquence la fréquentation d'usuriers, le vol ou le fait « de s'en passer ».

Par conséquent, et à la suite de consultations entre le gouvernement fédéral et les provinces entreprises par le Groupe de travail sur le marché parallèle du crédit à la consommation du Comité des mesures en matière de consommation (CMC), le Parlement a agi. Le projet de loi C-26 du Parlement du Canada prévoit que l'exemption s'applique aux sociétés de prêt sur salaire (prêt de dépannage) titulaires d'une licence émise par une province « qui a adopté des mesures législatives afin de protéger les consommateurs et de fixer un plafond au coût total des prêts » (Résumé législatif, LS-541 F, Service d'information et de recherche parlementaires).

Plutôt que de poursuivre activement les sociétés de prêts de dépannage pour avoir enfreint l'article 347 du *Code criminel* ou d'interdire directement la pratique, le Canada a délégué la surveillance des sociétés de prêt de dépannage aux provinces en établissant un cadre réglementaire provincial jugé adéquat pour protéger les consommateurs et permettre à ces sociétés de poursuivre leurs activités.

Les sociétés de prêts de dépannage qui détiennent une licence seront exemptées de l'application de l'article 347, et cela éliminera un risque légal important pour elles, soit le risque associé aux recours collectifs susmentionnés. Si elles ont une licence, les sociétés de prêt de dépannage pourront continuer à exiger des taux d'intérêt annuel moyen qui équivalent à cent fois ou plus le taux d'intérêt le plus bas que l'on peut obtenir d'une banque à charte, d'une caisse populaire ou d'une credit union. Il n'est pas surprenant que les sociétés de prêt de dépannage aient demandé au Parlement d'agir.

Grâce aux modifications législatives à la *Loi sur la protection du consommateur* (Manitoba) et à l'adoption du *Règlement sur la protection du consommateur 227/2006* et du *Règlement sur les prêts de dépannage 99/2007* par le Manitoba à la suite du projet de loi C-26, la Régie fixe maintenant, pour la première fois, les frais maximaux qu'une société de prêt de dépannage peut exiger d'un emprunteur.

Autres affaires

De plus, la présente ordonnance contient un survol de l'industrie des prêts de dépannage, la plaçant dans le contexte du marché global du crédit à la consommation et offre des recommandations au gouvernement. Parmi les recommandations de la Régie, on trouve entre autres :

- a) la réglementation des prêts de dépannage offerts sur Internet ou par téléphone, afin de prévenir les prêts à des taux dépassant les maximums fixés ici par les prêteurs situés dans d'autres administrations;
- b) la modification du *Règlement sur les prêts de dépannage* pour inclure les primes d'assurances des créditeurs de prêts de dépannage dans la définition des frais de crédit;
- c) la réglementation des frais de prêt sur gage et de location avec option d'achat;

- d) l'examen des pratiques des sociétés de prêt de dépannage qui ne sont pas liées aux prêts de dépannage dans le cadre des processus de délivrance de licence et de surveillance (les autres activités incluent les virements télégraphiques, les prêts sur titres, les mandats, les opérations de change et les services d'aiguillage pour hypothèque);
- e) des discussions avec les banques, les caisses populaires et les credit unions au sujet des institutions qui développent des options de crédit à court terme pour petits montants s'adressant aux consommateurs qui dépendent des sociétés de prêt de dépannage;
- f) l'amélioration de l'éducation, de l'information et du counselling en matière de crédit à la consommation, en commençant l'éducation sur le budget et le crédit à la consommation à l'école intermédiaire.

Évaluation générale

La Régie considère que le recours aux sociétés de prêt de dépannage est préjudiciable à la santé financière des emprunteurs réguliers et contribue au fait que l'économie de particuliers soit tenue à l'écart des services financiers traditionnels à plus faible coût. Le jugement est fondé non sur les profits nets des sociétés de prêt de dépannage, qui peuvent être supérieurs ou inférieurs à ceux réalisés par les principales banques à chartes, mais plutôt sur les taux d'intérêt élevés, et l'effet de ces taux sur les emprunteurs réguliers.

Certains emprunteurs de prêts de dépannage comptent sur les sociétés de prêt de dépannage non seulement pour des prêts réguliers mais également pour l'encaissement de chèque, les mandats, les virements télégraphiques d'argent à des parents dans d'autres pays, les prêts sur titres, les hypothèques de deuxième rang, les opérations de change et d'autres services. Les consommateurs qui font affaire avec cette industrie bancaire marginale ou de commodité devraient comprendre que de tels services coûtent probablement plus chers que ceux d'une institution financière ordinaire.

Pour ce qui est des prêts de dépannage, les pratiques actuelles des sociétés de prêt de dépannage font que les personnes qui peuvent le moins se permettre des frais de crédit se retrouvent à payer des frais d'emprunt jusqu'à 100 fois ou plus supérieurs (sur une base annuelle) aux frais qui seraient exigés par une banque, une caisse populaire ou une credit union pour une avance similaire.

Par conséquent, la Régie suggère qu'un objectif sociétal général soit envisagé, soit de réduire le nombre de Manitobains qui se prévalent de prêts de dépannage, de prêts sur gage et de services de location avec option d'achat. Pour les personnes qui continuent à contracter des prêts de dépannage, les maximums maintenant fixés par la Région ne feront que garantir que les frais seront plus « raisonnables », c'est-à-dire, raisonnables en comparaison avec les frais que les emprunteurs de prêt de dépannage paient actuellement.

Attentes

La Régie s'attend à ce que les frais maximaux fixés par la présente ordonnance aient comme résultat que certaines sociétés de prêt de dépannage, sinon de nombreuses d'entre elles, quittent le Manitoba. Elle reconnaît qu'un tel résultat entraînera des difficultés temporaires pour certains emprunteurs qui devront trouver une autre source de crédit ou s'en passer. La Régie s'attend également à ce que certaines sociétés de prêt de dépannage relativement efficaces continuent à fonctionner au niveau réduit de frais autorisés et qu'elles reprennent une partie du marché qui deviendra disponible à la suite de la fermeture de certaines des sociétés actuelles.

Les sociétés de prêt de dépannage relativement efficaces et demeurées en opération devraient pouvoir obtenir de meilleurs taux d'intérêt pour leurs propres emprunts puisque la légalité de leurs prêts sera garantie par une licence, ce qui diminuera leurs frais. De plus, au fur et à mesure que le profil de risque de l'industrie diminue, les taux de rendement des capitaux propres exigés des propriétaires des sociétés pourraient diminuer et des jugements judiciaires pourraient être obtenus pour les prêts non remboursés.

Des frais de fonds et de capitaux moins élevés devraient permettre aux prêteurs efficaces de faire des économies, et ces économies résultant des volumes plus élevés par établissement devraient réduire les frais de fonctionnement par prêt. De plus, en portant davantage attention au crédit accordé, les prêteurs qui demeurent pourraient réduire leur ratio de pertes liées aux créances douteuses.

Bien que la Régie regrette que des employés des sociétés de prêt de dépannage qui cessent ou diminuent leurs opérations perdront leur emploi, le conflit entre les intérêts des emprunteurs et

des sociétés de prêt de dépannage et leurs investisseurs a nécessité la réglementation des prêts de dépannage afin de protéger les emprunteurs.

La Régie a pris sa décision à la suite d'un examen soigné des éléments de preuve et des autres renseignements offerts et après avoir évalué les répercussions probables et possibles de cette décision.

Demande de réexamen

Les intervenants ayant participé à la récente instance qui a mené à la préparation de cette ordonnance peuvent demander à la Régie de réexaminer les directives fournies, dans les 30 jours suivant le prononcé de l'ordonnance. Les demandes de réexamen doivent être appuyées par des faits et des motifs qui sont de préférence autres que ceux examinés ici.

La présente ordonnance ainsi que la transcription de l'audience qui l'a précédée peuvent être consultées sur le site Web de la Régie : www.pub.gov.mb.ca. La totalité des éléments de preuve et des renseignements reçus pendant cette longue instance peuvent être consultés aux bureaux de la Régie. Les pièces versées en preuve pendant l'instance sont énumérées dans l'annexe jointe à la présente ordonnance.

7.0 PAR CONSÉQUENT, IL EST ORDONNÉ CE QUI SUIT :

La langue juridique exprimant les énoncés suivants de frais maximaux pour un prêt de dépannage ou liés à un tel prêt sera développée et approuvée par la Régie avant d'être définie dans un règlement en application de la *Loi sur la protection du consommateur* :

Frais maximaux liés à un prêt de dépannage

Coût du crédit

Les frais de crédit maximaux pouvant être imposés, exigés ou acceptés pour un prêt de dépannage, sauf pour les prêts contractés par des bénéficiaires de l'assurance-emploi ou de l'aide sociale ou pour des prêts excédant 30 p. cent du prochain salaire net des déductions du demandeur/emprunteur seront de :

- a) 17 p. cent de la valeur reçue jusqu'à 500 dollars;

- b) 15 p. cent de la valeur reçue de 501 à 1 000 dollars;
- c) 6 p. cent de la valeur reçue de 1 000 à 1 500 dollars.

Pour les prêts de dépannage contractés par des bénéficiaires de l'assurance-emploi ou de l'aide sociale ou pour des prêts excédant 30 p. cent du prochain salaire net des déductions du demandeur/emprunteur, le coût maximum du crédit sera de 6 p. cent de la valeur reçue jusqu'à 1 500 dollars.

Si un prêt de dépannage est complètement remboursé plus de cinq (5) jours avant la date d'échéance du prêt, mais après le délai de réflexion de 48 heures, le coût du crédit sera rétrospectivement fixé au coût original du crédit, moins 3 dollars par jour excédant les cinq (5) jours de remboursement anticipé du prêt, et le coût minimum du crédit sera de dix dollars.

Pour déterminer le respect de ce maximum, tous les frais et intérêts de tout genre, quelle que soit la façon dont ils sont déterminés ou prélevés, doivent être inclus dans le calcul. Lors du prochain examen des frais maximaux (qui doit avoir lieu dans les trois ans suivant la date du règlement gouvernemental fixant les frais maximaux), la Régie a l'intention d'examiner les seuils auxquels ces montants sont maintenant établis, pour tenir compte des effets de l'inflation.

5.4.2 Prolongement, renouvellement ou remplacement

Le montant maximum qui peut être imposé, exigé ou accepté pour un prolongement, un renouvellement ou un remplacement de prêt est de 5 p. cent du solde prolongé, renouvelé ou remplacé.

Une seule somme est imputable pour chaque prolongement, renouvellement ou remplacement, peu importe le nombre ou la fréquence de fois que le prolongement, le renouvellement ou le remplacement a lieu. Aucun intérêt distinct ou aucune somme imputée ne peuvent être prélevés pour le prolongement, le renouvellement ou le remplacement d'un prêt de dépannage.

5.4.3 Manquement

Le montant maximum qui peut être imposé, exigé ou accepté dans le cas d'un manquement sera de 20 dollars et ce, une seule fois, plus un taux d'intérêt maximum de 2,5 p. cent par mois, ne pouvant être composé à moins qu'un prolongement, un renouvellement ou un

remplacement de prêt ne soit effectué. Dans ce dernier cas, aucuns frais de manquement ne peuvent être imposés, exigés ou acceptés.

5.4.4 Frais de cartes de débit et de cartes de crédit

Pour ce qui est des frais liés à des cartes de débit et à des cartes de crédit lorsque l'emprunteur n'a pas l'option de recevoir de l'argent comptant, la somme totale de tous les frais qui peuvent être prélevés à un emprunteur ou acceptés par celui-ci, y compris les frais estimés ou connus par une tierce partie basé sur la présomption d'une transaction » doit être ajoutée au coût du crédit et, si la somme dépasse le coût maximum du crédit fixé ci-dessus, l'excédent doit être déduit du coût du crédit.

RÉGIE DES SERVICES PUBLICS

"GRAHAM LANE, CA"

Président

"GERRY GAUDREAU, CMA"

Secrétaire

Copie certifiée conforme de l'ordonnance n° 39/08
délivrée par la Régie des services publics

Secrétaire