

Mémoire présenté à la Commission des relations avec les citoyens de l'Assemblée nationale au sujet du projet de loi n° 24 concernant le surendettement des consommateurs et les règles relatives au crédit à la consommation

Pierre Fortin  
 Département des sciences économiques  
 Université du Québec à Montréal  
 1<sup>er</sup> novembre 2011

Le problème collectif des Québécois est la surconsommation. Les deux sources possibles de ce problème sont le surendettement et l'absence d'épargne. Je vais d'abord montrer que, dans l'ensemble, les ménages québécois ne sont pas surendettés. Au contraire, le poids de leur endettement dans leur richesse et leur revenu a nettement diminué au cours des dernières décennies. Il va s'ensuivre que la vraie cause de notre surconsommation collective, c'est le fait que nous épargnons peu ou pas. Il y a des conséquences.

Contrairement à une croyance répandue, la situation financière globale des ménages québécois n'est pas inquiétante et ne s'est pas détériorée au cours des dernières décennies. Il est vrai qu'en niveau absolu l'endettement s'est accru rapidement. Mais les actifs ont augmenté encore plus vite. Le tableau 1 montre qu'en 2010, au Québec, les ménages endettés détenaient collectivement 380 dollars d'actif pour couvrir chaque tranche de 100 dollars de dette. De plus, ce taux de couverture de la dette par des actifs a augmenté depuis 2000, malgré la crise financière de 2008-2009 qui a dévalué les actifs.

**Tableau 1. Taux de couverture de la dette par des actifs pour les ménages endettés, Québec, 2000 et 2010**

	2000	2010
<b>Ensemble des ménages endettés</b>		
-- taux moyen de couverture (rapport actifs/dette)	340 %	380 %
-- pourcentage qui a un taux de couverture inférieur à 50 %	7,6 %	4,2 %
<b>Ménages endettés de moins de 35 ans</b>		
-- taux moyen de couverture (rapport actifs/dette)	200 %	200 %
-- pourcentage qui a un taux de couverture inférieur à 50 %	9,7 %	9,4 %

Source : Hélène Bégin, « Situation financière des ménages au Québec », *Point de vue économique*, Desjardins Études économiques, 27 octobre 2011; Ipsos Reid, *Canadian Financial Monitor*, Toronto.

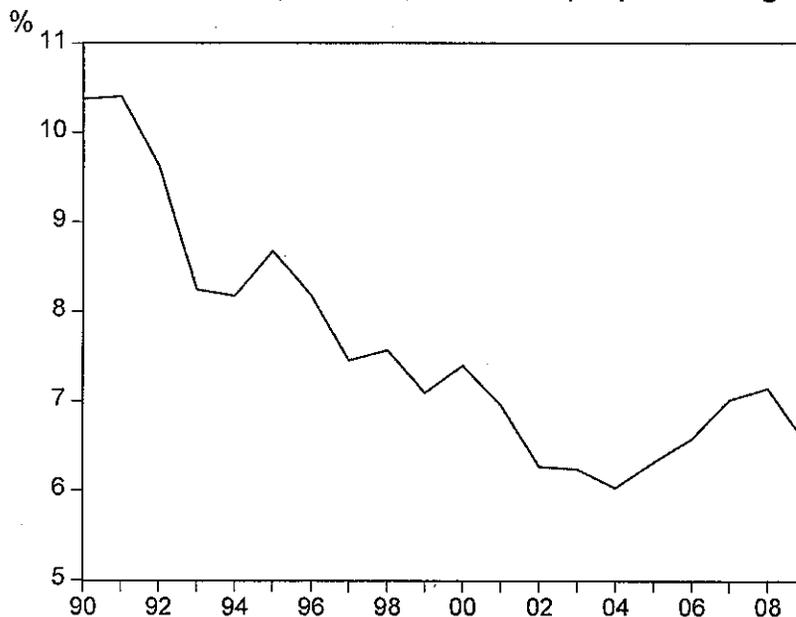
Bien sûr, il s'agit d'une moyenne d'ensemble. Les ménages ne sont pas tous dans la zone de confort. Mais en 2010, seulement 4 % des ménages endettés du Québec se trouvaient dans une situation que les experts en faillites jugent risquée, à savoir que la valeur de leurs actifs couvrait moins que la moitié de leurs dettes. Ce pourcentage de ménages financièrement vulnérables était deux fois plus faible que dix ans auparavant, alors qu'il atteignait 8 %.

Par ailleurs, il est normal que les ménages à risque soient plus nombreux parmi les jeunes que parmi les gens d'âge mûr, puisqu'ils n'ont pas eu le temps d'accumuler autant d'actifs. Mais même parmi les jeunes, on n'observe aucune détérioration de la situation

depuis dix ans. Au total, une petite proportion des ménages québécois est solidement surendettée – et c’est pourquoi le projet de loi n° 24 (PL24) est utile –, mais il n’y a pas de problème global de surendettement au Québec.

Un autre moyen d’apprécier la situation d’endettement des ménages consiste à suivre l’évolution de la part de leur revenu disponible qu’ils consacrent au paiement des intérêts sur leur dette. Le graphique 1 ci-dessous montre que les intérêts payés par les Québécois sont passés de 10,5 % de leur revenu disponible il y a 20 ans à 7,5 % il y a 10 ans, puis à 6,5 % tout récemment. La tendance est absolument claire : depuis deux décennies, les intérêts à payer pèsent de moins en moins lourd sur le revenu des ménages québécois. L’explication se trouve au graphique 2. C’est que la tendance des taux d’intérêt à la baisse depuis 25 ans a été suffisamment forte et soutenue pour permettre aux ménages d’ajouter sensiblement à leur dette (et à leur actifs) sans que cela empêche le poids des intérêts qu’ils ont à payer de diminuer continuellement en pourcentage de leur revenu disponible.

**Graphique 1. Part de leur revenu personnel disponible que les ménages consacrent au paiement des intérêts sur leur dette, Québec, 1990-2009 (en pourcentage)**

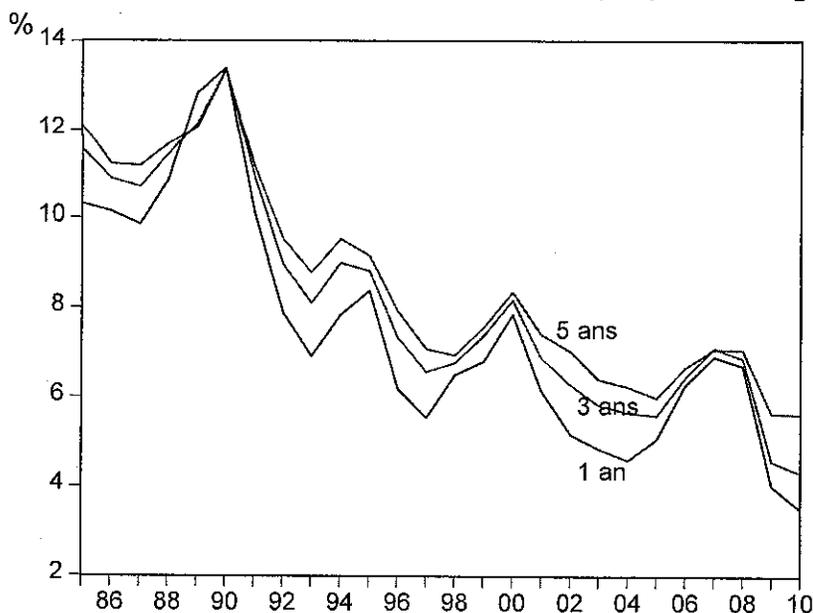


Source : Statistique Canada, tableau CANSIM 384-0013.

Naturellement, il se peut qu’une remontée de 2 ou 3 points des taux d’intérêt se produise autour de la tendance longue dans quelque temps (comme cela a eu lieu en 1987-1990, en 1993-1995, en 1997-2000 ou en 2004-2007) si une vraie reprise économique s’amorce aux États-Unis. Mais il est presque impossible qu’un changement de cet ordre de grandeur, qui aurait lieu progressivement de toute façon, déstabilise sérieusement les finances des ménages québécois. Quant à la tendance longue, elle

dépend surtout des énormes quantités de fonds prêtables qui sont déversées sur les marchés mondiaux par les pays émergents, dont les taux d'épargne sont très élevés. Elle n'est pas près de s'inverser de sitôt. Pour ces deux raisons, la probabilité est faible que la situation financière des ménages québécois connaisse une sérieuse détérioration par suite d'une possible augmentation des taux d'intérêt dans les années à venir.

**Graphique 2. Évolution des taux d'intérêt hypothécaires à 1 an, 3 ans et 5 ans, Canada, 1985-2010 (en pourcentage)**



Source : Banque du Canada, tableau CANSIM 176-0043.

Le fait que le surendettement ne soit pas un problème global au Québec n'enlève pas du tout son utilité à PL24. Il est impératif de se préoccuper des 15 % des ménages, ou à peu près, qui ont plus de dettes que d'actifs ou sont en danger d'arriver à ce point. À cet égard, les objectifs poursuivis par PL24 m'apparaissent globalement appropriés. Comme père de famille, j'en ai gros sur le cœur des deux offres de crédit non sollicitées de 5 000 dollars que mon plus jeune fils a reçues d'entreprises financières dès son entrée à l'université. Comme économiste, je ferai quatre remarques sur le projet de loi lui-même.

Premièrement, autant il est fondamental de protéger les consommateurs contre les abus, autant il faut éviter l'autre extrême qui consisterait à les déresponsabiliser complètement et à toujours faire supporter la responsabilité et les coûts par les entreprises. Pas plus qu'il ne faut prendre tous les prêteurs et les commerçants pour des escrocs faut-il prendre tous les consommateurs pour des anges. Il faut protéger ces derniers, oui, mais pas les déresponsabiliser et pas faire payer leurs erreurs et, le cas échéant, leurs fraudes par les entreprises. Un article de PL24 où un tel danger est clair est le 65.3, qui ferait l'obligation à l'émetteur d'une carte de débit de rembourser en deux jours tous les consommateurs qui rapportent une utilisation non autorisée de leur carte,

qu'ils aient été grossièrement négligents ou non et que leur prétention soit honnête ou frauduleuse. Il est inacceptable que PL24 veuille éliminer le délai de vérification habituel de 10 jours qui est coutumier dans de telles circonstances à travers le Canada.

Deuxièmement, certains articles de PL24 donnent l'impression que certains aspects du fonctionnement de l'industrie financière ne sont pas très bien compris. Par exemple, faire au prêteur l'obligation légale de vérifier la capacité de l'emprunteur à rembourser le crédit demandé (65.3) m'apparaît à la fois inutile et dangereux. Inutile, parce que c'est l'intérêt financier primordial de tout prêteur de savoir s'il va être remboursé. Je sais bien que les *shylocks* ne vérifient pas souvent le crédit, mais là, qu'on les attrape parce que ce sont des *shylocks* et non parce qu'ils n'ont pas vérifié le crédit. Dangereux, parce qu'il y aurait risque sérieux de transformer les juges en professionnels de la micro-vérification du crédit et d'entraîner un embrouillamini juridique inextricable et coûteux. Enfin, les concepteurs de PL24 devraient tenir compte qu'il serait foncièrement imprudent d'obliger les institutions financières québécoises qui sont assujetties à la Loi sur la protection du consommateur à se conformer à certaines des dispositions du projet de loi avant d'avoir l'assurance que les banques à charte y seront soumises elles aussi.

Troisièmement, il n'y a pas beaucoup d'analyse avantages-coûts dans PL24. Le projet accorde peu d'attention aux coûts que pourraient engendrer certaines des dispositions proposées en regard des avantages qui en seraient retirés (par exemple, 65.3, 79.2, 73, 100.2, 101, 115, 119.1, 128). La réaction facile est de se dire que les coûts, les prêteurs et les commerçants n'auront qu'à les payer. Le problème, c'est que dans une industrie aussi concurrentielle que l'industrie financière, c'est le consommateur qui devra tôt ou tard supporter ces coûts. C'est pour protéger le consommateur qu'une attention plus grande aurait dû être accordée aux coûts des dispositions envisagées.

Enfin, quatrièmement, c'est souvent dans les détails que se cache le diable. Tout en visant la plupart du temps dans la bonne direction, plusieurs dispositions de PL24 semblent avoir été rédigées sans l'aide de professionnels du crédit qui ont l'expérience concrète et détaillée du terrain. La conséquence est que le mémoire du Mouvement Desjardins a dû produire une analyse de PL24 qui s'étend sur 60 pages. Ce mémoire, tout en partageant la vision de PL24, est rempli de propositions pratiques et constructives auxquelles j'espère qu'on donnera suite.

Je veux maintenant revenir sur l'observation que la cause véritable de la surconsommation n'est pas que les Québécois sont globalement surendettés, mais qu'ils épargnent peu ou pas du tout et qu'ils consomment presque tout leur revenu disponible. La conséquence est la suivante : lorsqu'ils quittent le travail à 60 ans, comme c'est présentement la norme au Québec, les deux tiers des travailleurs de la classe moyenne n'ont pas accumulé suffisamment d'épargne pour éviter une chute importante de leur niveau de vie. L'alarme sur cette situation vient d'être sonnée coup sur coup par l'actuaire et ancien ministre Claude Castonguay et par la Commission nationale sur la participation au marché du travail, présidée par l'ancien sous-ministre du Développement économique, Gilles Demers.

La source du problème est résumée au tableau 2 : c'est que, depuis 50 ans, nos gens passent 10 ans de moins au travail et 20 ans de plus à la retraite et que, malgré cela, ils épargnent moins aujourd'hui qu'à l'époque dans chaque année de leur vie active. Castonguay et Demers ont fait des propositions concrètes pour sortir le Québec de l'impasse, mais la réaction politique et médiatique à ces propositions jusqu'ici n'a certainement pas été à la hauteur de la gravité et de l'urgence de la situation. L'Australasie, la Scandinavie, l'Angleterre et les États-Unis ont réagi, mais pas nous.

**Tableau 2. Comparaison de la durée de la vie active, de la durée de la retraite et du taux d'épargne des ménages au Québec en 1961-1965 et en 2005-2009**

	1961-1965	2005-2009	Variation
Durée de la vie active	50 ans (de 15 ans à 65 ans)	40 ans (de 20 ans à 60 ans)	-10 ans
Durée de la retraite	5 ans (de 65 ans à 70 ans)	25 ans (de 60 ans à 85 ans)	+20 ans
Taux d'épargne (rapport épargne/revenu disponible)	4,8 %	3,2 %	-1,6 p.p.

Source : Statistique Canada, tableaux CANSIM 384-0013 et 384-0035.

Si on veut vraiment instaurer une véritable démocratie financière à long terme, il faudra aller beaucoup plus loin que PL24. La base, c'est de combattre l'analphabétisme financier. Le rapport du Groupe de travail sur la littératie financière remis au gouvernement fédéral, il y a un an, a fait la recommandation explicite d'utiliser le système d'enseignement, la télévision et Internet pour relever le niveau de littératie financière de la population. Le problème ici, c'est que le Québec a fait le contraire. Il a tout simplement aboli le seul cours d'économie obligatoire qui existait antérieurement au niveau secondaire. En télévision, à l'heure où le Barreau utilise Télé-Québec et Canal Savoir pour hausser le niveau de littératie juridique de la population, qu'attendons-nous pour faire de même en littératie financière ? C'est une aberration totale de passer des lois pour protéger le consommateur pendant qu'on forme des jeunes et des adultes dont l'ignorance des choses économiques et financières n'a jamais été aussi crasse. Je suggère que le ministre de la Justice, responsable de la protection du consommateur, ait à ce sujet une bonne conversation avec sa collègue, la nouvelle ministre de l'Éducation.

Il n'y a pas que le crédit à réglementer et la littératie à améliorer. Il faudrait aussi favoriser le développement d'une classe de conseillers financiers qui ne perçoivent aucun honoraire d'une entreprise financière; amener l'AMF ou une autre organisation à émettre régulièrement des avis publics sur la sécurité des nouveaux produits financiers; informer les consommateurs sur les moyens que les nouvelles technologies financières mettent à leur disposition pour les aider à mieux gérer les risques; obliger employeurs et employés à faire une contribution minimale régulière soit à un régime complémentaire de retraite, soit à un REER individuel ; et, pour l'amour du ciel, indexer systématiquement tous les impôts, taxes, transferts et tarifs gouvernementaux au coût de la vie.

Comme avait coutume de dire autrefois l'humoriste Jean Rafa : « C'est pas fini ! »

Tableaux et graphiques pour une présentation à la Commission des relations avec les citoyens de l'Assemblée nationale au sujet du projet de loi no 24 concernant le surendettement des consommateurs et les règles relatives au crédit à la consommation

Pierre Fortin, Département des sciences économiques, UQAM  
 1<sup>er</sup> novembre 2011

**Tableau 1. Taux de couverture de la dette par des actifs pour les ménages endettés, Québec, 2000 et 2010**

	2000	2010
<u>Ensemble des ménages endettés</u>		
-- taux moyen de couverture (rapport actifs/dette)	340 %	380 %
-- pourcentage qui a un taux de couverture inférieur à 50 %	7,6 %	4,2 %
<u>Ménages endettés de moins de 35 ans</u>		
-- taux moyen de couverture (rapport actifs/dette)	200 %	200 %
-- pourcentage qui a un taux de couverture inférieur à 50 %	9,7 %	9,4 %

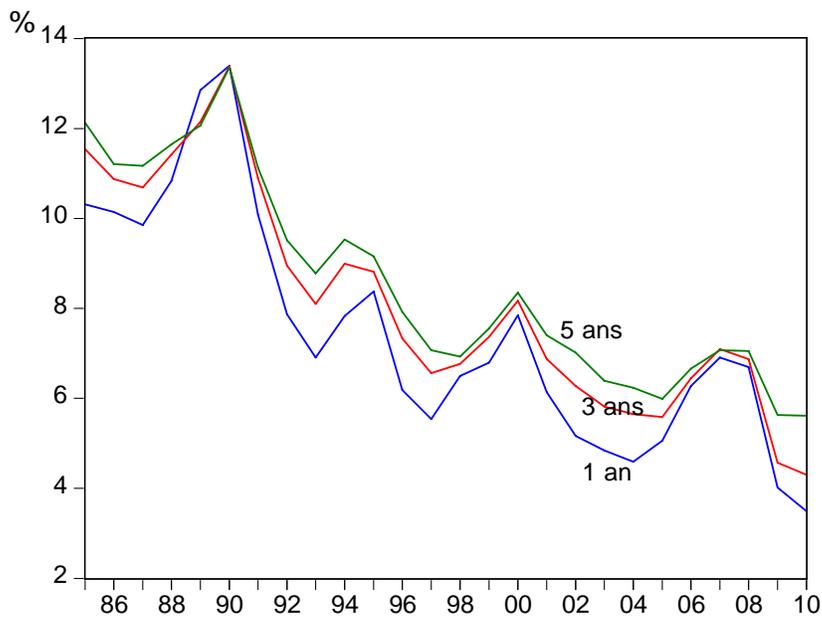
Source : Hélène Bégin, « Situation financière des ménages au Québec », *Point de vue économique*, Desjardins Études économiques, 27 octobre 2011; Ipsos Reid, *Canadian Financial Monitor*.

**Graphique 1. Part de leur revenu personnel disponible que les ménages consacrent au paiement des intérêts sur leur dette, Québec, 1990-2009 (en pourcentage)**



Source : Statistique Canada, tableau CANSIM 384-0013.

**Graphique 2. Évolution des taux d'intérêt hypothécaires à 1 an, 3 ans et 5 ans, Canada, 1985-2010 (en pourcentage)**



Source : Banque du Canada, tableau CANSIM 176-0043.

**Tableau 2. Comparaison de la durée de la vie active, de la durée de la retraite et du taux d'épargne des ménages au Québec en 1961-1965 et en 2005-2009**

	1961-1965	2005-2009	Variation
Durée de la vie active	50 ans (de 15 ans à 65 ans)	40 ans (de 20 ans à 60 ans)	-10 ans
Durée de la retraite	5 ans (de 65 ans à 70 ans)	25 ans (de 60 ans à 85 ans)	+20 ans
Taux d'épargne (rapport épargne/revenu disponible)	4,8 %	3,2 %	-1,6 p.p.

Source : Statistique Canada, tableaux CANSIM 384-0013 et 384-0035.