Confédération des syndicats nationaux
CSN

# Mémoire de la CSN sur le projet de loi 24 Loi visant principalement à lutter contre le surendettement des consommateurs et à moderniser les règles relatives au crédit à la consommation

présenté à la

Commission des relations avec les citoyens

Québec, le 1er novembre 2011

## Avant-propos

La CSN salue le dépôt du projet de loi 24, Loi visant principalement à lutter contre le surendettement des consommateurs et à moderniser les règles relatives au crédit à la consommation. Elle remercie la Commission des relations avec les citoyens de lui permettre de présenter ses commentaires.

La Confédération des syndicats nationaux (CSN) est une organisation syndicale composée d'environ 2 100 syndicats, représentant plus de 300 000 travailleuses et travailleurs regroupés au sein de fédérations sectorielles ou professionnelles, ainsi que sur une base régionale. La CSN œuvre pour une société démocratique, solidaire, juste, équitable et pour le développement durable. Convaincus que le respect et la promotion des droits économiques et sociaux ne se limitent pas à la négociation collective ou à l'action syndicale en milieu de travail, nous avons toujours revendiqué des politiques publiques et des législations qui améliorent les conditions de vie de toutes et de tous.

L'endettement des travailleuses et des travailleurs ainsi que l'accès au crédit sont des préoccupations de longue date. Au début des années 1960, la CSN a contribué à la création des ACEF (Associations coopératives d'économie familiale). Ces associations qui se sont implantées progressivement à travers le Québec s'étaient données, entre autres, comme tâches de favoriser l'éducation économique des familles, de les conseiller dans la gestion de leur budget et de lutter contre les pratiques usuraires de ce qu'on appelait à l'époque les « compagnies de finance ». Quelques années plus tard, en 1971, des militants de la CSN ont mis sur pied la Caisse d'économie des travailleuses et travailleurs de Québec. Devenue la Caisse d'économie solidaire, « cette banque coopérative » est aujourd'hui la principale institution financière soutenant les initiatives d'économie sociale et solidaire au Québec.

Outre la Caisse d'économie solidaire, la CSN a été à l'origine de deux autres institutions financières d'importance : Bâtirente et Fondaction. Créé en 1987, Bâtirente est un système de retraite qui permet aux travailleuses et aux travailleurs de bénéficier d'une protection à la retraite. Cette institution est aujourd'hui reconnue pour son engagement dans la finance socialement responsable. Mis sur pied en 1995, Fondaction est le Fonds de développement de la CSN pour la coopération et l'emploi. En plus de favoriser une épargne de longue durée en vue de la retraite, il a comme objectifs de soutenir l'entreprenariat collectif et d'investir dans des entreprises favorisant la démocratie au travail et la protection de l'environnement.

Lors de notre 63$^{e}$ Congrès, tenu à Montréal en mai dernier, les quelque 2 000 délégué-es présents ont débattu du problème de l'endettement et du surendettement des personnes. Ils ont adopté des résolutions afin que la CSN intervienne sur cette problématique, développe des stratégies pour y faire face et appuie les fédérations et les syndicats dans leurs efforts pour aider les travailleuses et les travailleurs confrontés à des difficultés financières. C'est donc avec le plus grand intérêt que la CSN intervient aujourd'hui.

## La lutte au surendettement : une urgence

Au Québec, comme dans le reste du Canada, l'endettement personnel s'accélère et les prêts accordés aux particuliers progressent plus rapidement que les revenus[1]. Au début des années 2000, la dette totale des ménages québécois se situait en moyenne à 40 000 $. En 2010, elle atteignait plus de 65 000 $[2]. En dix ans, l'endettement moyen a fait un bond de plus de 60 %. Au cours de la même période, la rémunération hebdomadaire moyenne, incluant les heures supplémentaires, a crû de 27 %[3]. Le ratio des dettes au revenu disponible atteint des sommets. Il avoisine les 120 %[4]. Certes, ce niveau est bien inférieur au 150 % observé dans l'ensemble du Canada, mais la tendance à la hausse est similaire.

Dans les mois et les années à venir, la situation financière de plusieurs Québécoises et Québécois risque de se dégrader et de se fragiliser. Le prix de nombreux produits et services de base comme l'alimentation, le logement et le transport s'accroît de façon importante alors que la croissance des revenus est faible.

Dans l'immédiat, les chances sont minces pour que les taux d'intérêt augmentent. Mais peu d'analystes estiment que cette situation perdurera. Tôt ou tard, les taux d'intérêt vont être à la hausse risquant de déclencher des problèmes financiers pour un bon nombre de personnes fortement endettées. Dans ce contexte, la lutte au surendettement devient urgente.

## Une modernisation nécessaire

À la demande du gouvernement, l'Office de la protection du consommateur a amorcé en 2006 un processus de modernisation de la Loi sur la protection des consommateurs. Le projet de loi 24, Loi visant principalement à lutter contre le surendettement des consommateurs et à moderniser les règles relatives au crédit, est l'aboutissement de ce processus en trois phases et vise principalement l'encadrement du crédit à la consommation[5].

---

1 Bégin, Hélène, « Endettement. Qui devrait s'inquiéter? » Mes finances – Tendances économiques, vol. 48, no 2, mars-avril-mai 2011, p. 24.

2 Ces données proviennent d'une enquête d'Ipsos Reid, citées dans l'étude suivante du Mouvement Desjardins. Bégin, Hélène, « Le point sur la situation financière des ménages au Québec. Au-delà des dettes, il faut aussi considérer les actifs des ménages. » *Point de vue économique. Études économiques Desjardins*, 17 juin 2011.

3 Cette augmentation ne tient pas compte de l'inflation.

4 Bégin, Hélène, « Endettement. Qui devrait s'inquiéter? » Mes finances – Tendances économiques, vol. 48, no 2, mars-avril-mai 2011, p. 24.

5 La phase 1 (2007) a permis l'adoption de règles visant les contrats à distance par téléphone et sur Internet ainsi que l'encadrement de la rétrofacturation. La phase 2 (2009) visait l'encadrement des contrats de télécommunications, les chèques et les cartes-cadeaux, les frais cachés et les garanties prolongées.

La Loi sur la protection du consommateur (LPC) présume un déséquilibre contractuel entre le consommateur et le commerçant. Selon l'un de ses principaux artisans, M[e] Claude Masse, elle exprime aussi la volonté du législateur de « changer dans les faits les règles du jeu en matière de protection des contractants les plus faibles que sont les consommateurs »[6].

Dans un contexte où le recours au crédit à la consommation s'accélère et les offres de crédit se multiplient, cette présomption conserve toute sa pertinence. Il est essentiel d'encadrer certaines pratiques et d'améliorer la protection des consommateurs. Il ne s'agit pas de nier la responsabilité des individus dans la gestion de leur finance personnelle et dans l'évaluation de leur capacité financière.

Cependant, la responsabilité du surendettement ne repose pas exclusivement sur les épaules des individus. Ce problème doit être vu comme une preuve indéniable de l'accroissement des inégalités sociales. Pour plusieurs, le recours au crédit à la consommation est une façon d'arriver à se nourrir, se vêtir et se loger. D'ailleurs, une étude de l'IRIS montre que l'endettement croissant des ménages n'est pas tant le résultat d'un manque d'éducation financière ou d'une surconsommation que de la stagnation des salaires réels, d'une facilité d'accès au crédit et d'un transfert de dépenses du gouvernement vers les ménages[7] .

Pour la CSN, l'initiative du gouvernement a le mérite de signaler les enjeux collectifs d'une problématique que nous ne pouvons plus minimiser. Elle a aussi le mérite de reconnaître la part de responsabilité des commerçants et des institutions émettrices de crédit. Les modifications à la LPC ne pourront, à elles seules, réduire et, encore moins, éliminer le surendettement. Nous pensons toutefois qu'elles sont nécessaires.

## Commentaires sur certaines mesures proposées pour lutter contre le surendettement

Le projet de loi 24 propose plusieurs modifications à la Loi sur la protection du consommateur, dont certaines découlent de l'Accord relatif à l'harmonisation des lois sur la divulgation des coûts du crédit au Canada[8]. Nous avons choisi de concentrer nos commentaires sur certaines mesures qui, selon nous, touchent plus directement la lutte à la surconsommation, à savoir l'obligation de vérifier la capacité financière du consommateur avant d'accorder un prêt, la hausse du paiement minimal sur le solde des cartes de crédit et l'encadrement de la sollicitation et de la publicité sur le crédit.

---

6 Masse, Claude, « Bilan partiel de 25 ans de protection du consommateur au Québec » Les Cahiers du droit, vol. 37, no 1, 1996.

7 Posca Julia, « À qui profite l'endettement des ménages? », Institut de recherche et d'informations socio-économique (IRIS), Notes socio-économiques, mars 2011.

8 Cet accord a été entériné par l'ensemble des provinces canadiennes, dont le Québec, en 1998. Il découle de l'Accord sur le commerce intérieur.

Sans présumer de notre accord ou désaccord sur le libellé et la portée des autres modifications proposées, nous désirons signifier notre appui aux orientations et objectifs suivants :

- L'interdiction d'émettre une carte de crédit à une personne mineure sans le consentement parental.
- La protection contre la fraude sur les cartes de débit qui limite la responsabilité du consommateur à 50 $ comme c'est le cas pour les cartes de crédit.
- L'augmentation de la période permettant au consommateur de résilier un contrat.
- La possibilité de résilier un contrat non obligatoire conclu lors d'un contrat de crédit (ex. les contrats d'assurance solde sur les cartes de crédit).
- La possibilité pour le consommateur de demander au tribunal de modifier les modalités de paiement d'un contrat de crédit lorsqu'il n'est plus en mesure de le respecter en raison d'une force majeure. Nous partageons toutefois l'inquiétude de certains groupes de consommateurs voulant que la notion de force majeure puisse s'avérer trop limitative.
- Le resserrement des pratiques en matière de taux promotionnel et d'offre de prime pour attirer les consommateurs et leur émettre une carte de crédit.
- L'amélioration des informations transmises aux consommateurs.
- Une plus grande transparence dans la publicité.

### *La vérification de la capacité de rembourser le crédit demandé (article 22)*

La CSN est favorable à toute initiative visant à responsabiliser davantage les commerçants et les prêteurs qui, trop souvent, moussent la vente d'un produit ou d'un instrument de crédit sans se soucier de la capacité financière de leurs clients. De telles pratiques ont des incidences sur le niveau d'endettement des ménages et sur le risque qu'ils encourent de basculer dans le surendettement en cas de difficultés ou d'une mauvaise analyse de leur situation financière.

Le projet de loi propose d'insérer dans la LPC une disposition obligeant les émetteurs de crédits à vérifier la capacité de remboursement des consommateurs sous peine de perdre leur droit au frais de crédit et, le cas échéant, de rembourser les frais de crédit que le consommateur a déjà payés. Cette mesure, qui s'appliquerait dans les situations d'octroi de crédit ou de demande d'augmentation de la limite de crédit, s'inspire du principe du crédit responsable.

Dans ses observations sur le projet de loi 24, Marc Lacoursière, avocat et professeur titulaire à la Faculté de droit de l'Université Laval[9], signale « qu'un crédit responsable a pour objet d'atténuer le problème du surendettement des consommateurs en incitant les intermédiaires financiers à adopter une attitude plus raisonnable lors du processus d'évaluation d'une demande et de l'octroi d'un crédit ». Ce principe tend de plus en plus à s'imposer. Certains pays d'Europe, notamment la Suisse et la France, ainsi que les États-Unis, dans la foulée de la crise financière de 2008, ont établi des exigences minimales avant l'octroi d'un prêt.

Il est vrai que, même sans obligation légale, la vérification de la capacité financière d'un consommateur se pratique déjà au Québec et au Canada. À l'occasion de l'octroi d'un prêt hypothécaire ou d'une marge de crédit, il est d'usage que les institutions financières demandent des informations personnelles (revenus, dépenses, dettes, etc.) et consultent le dossier de crédit du client. Cependant dans d'autres cas, par exemple lors d'émissions de cartes de crédit par certains grands commerçants, la vérification est pratiquement inexistante. Les risques de dérapages sont aussi plus nombreux lorsque le prêteur n'est pas tenu de rencontrer la personne qui souhaite emprunter.

Le projet de loi ne spécifie pas les renseignements qui devront être exigés par le fournisseur de crédit. Ceux-ci seront établis dans un règlement à venir. Si la CSN appuie le principe du crédit responsable, elle souhaite toutefois mettre en garde le gouvernement contre des demandes de renseignements personnels qui pourraient empiéter indûment sur la vie privée et engendrer des situations discriminatoires, en particulier pour les individus et les familles à plus faible revenu. La trop grande facilité de crédit doit être combattue, mais cette lutte ne doit pas conduire à exclure du crédit des catégories de personnes qui n'auraient alors d'autres choix que de se tourner vers des formes de prêt beaucoup moins « recommandables. » Le gouvernement doit veiller à préserver l'accès tout en luttant contre les excès.

*La CSN appuie le principe du crédit responsable, mais demande au gouvernement de s'assurer que la règlementation afférente à la loi protègera la vie privée et n'intègrera pas d'exigences de renseignements qui pourraient s'avérer discriminatoires pour certaines catégories de particuliers et les exclure de l'accès au crédit.*

### *Fixation à 5 % d'ici trois ans du paiement minimum requis sur le solde des cartes de crédit (articles 34 et 91)*

L'encadrement du paiement minimal sur le solde des cartes de crédit et sa fixation à 5 % d'ici trois ans apparaît comme l'initiative la plus audacieuse du projet de loi 24. Avec un solde moyen qui atteint 10 000 $ et un taux d'intérêt de 19,8 %, les consommateurs qui n'effectuent qu'un paiement minimum de 2 % prennent plus

9 Marc Lacoursière avec la collaboration d'Arthur Oulaï, *Observations relatives à la Loi visant principalement à lutter contre le surendettement des consommateurs et à moderniser les règles relatives au crédit à la consommation (projet de loi 24)*, 27 octobre 2011.

de 80 ans pour rembourser leur dette et assument des frais d'intérêts avoisinant les 45 000 $. Tout cela en supposant qu'ils n'utilisent plus leur carte. La spirale d'endettement générée par une telle situation est manifeste. En haussant à 5 % le paiement minimum, le temps de remboursement chute à moins de 12 ans et le paiement d'intérêts à un peu moins de 5 000 $. Le relèvement du paiement minimum est manifestement à l'avantage du consommateur.

La CSN est favorable à l'objectif de hausser le paiement minimum, cela dit, l'incidence de cette augmentation sur les paiements mensuels et le coût annuel est substantielle, surtout au cours des deux premières années. Nous avons estimé qu'un paiement minimum à 2 % sur un solde de 10 000 $ portant intérêt à 19,8 % implique un déboursé de 2 354,33 $ lors de la première année de remboursement. En portant le paiement minimum à 5 %, le montant à verser la première année grimpe à 5 009,12 $. Il s'agit d'une différence de 2 654,79 $, soit plus du double que ce qui est requis à l'heure actuelle[10]. Pour des personnes qui ont déjà des difficultés à rembourser leur dette, la marche risque d'être haute!

Afin d'amortir le choc, le gouvernement propose une période de transition avec une hausse annuelle de 1 point de pourcentage sur trois ans. Certains groupes ont proposé qu'elle soit encore plus graduelle et de fixer les augmentations annuelles à 0,5 point de pourcentage.

Pour la CSN, la pertinence d'une phase de transition ne fait pas de doute. Mais, dans un contexte où les conséquences à court et moyen terme sur le consommateur sont très peu documentées, il est difficile de déterminer quelle formule serait la plus souhaitable. Quels sont les groupes qui sont à risque de précariser encore plus leur situation financière? Qu'arrivera-t-il à ceux qui ne pourront faire face à ces nouvelles obligations? Quelles dépenses devront être réduites? Autant de questions qui méritent d'être étudiées.

Il faut donc que le gouvernement se laisse un espace pour évaluer les conséquences réelles de la période de transition proposée et modifier celle-ci, si cela s'avère nécessaire. Depuis le 1er octobre dernier, le Mouvement Desjardins a augmenté de 2 % à 5 % le paiement minimal sur ses cartes de crédit. Cette initiative sera certainement riche d'enseignements.

Pour minimiser les effets d'une telle hausse, le gouvernement devrait aussi envisager la mise en place de mesures de soutien pour les personnes qui devront composer avec une plus grande précarité financière. Certaines organisations, comme les ACEF, disposent déjà d'une vaste expertise dans la prévention de l'endettement excessif et de l'aide aux personnes en difficultés financières. Afin d'assurer le financement de ces organismes de soutien, nous invitons le gou-

[10] À partir de la troisième année, les paiements mensuels de 5 % deviennent inférieurs à ceux de 2 % en raison de la réduction plus rapide du capital dans le premier scénario.

vernement à mettre à contribution les institutions financières, lesquelles ont largement profité de l'accélération du crédit et engranger des profits importants au cours des dernières années.

Par ailleurs, nous considérons que les taux d'intérêt abusifs exigés sur la plupart des cartes de crédit sont autant, sinon plus, une cause du surendettement. Les offreurs de crédit rémunèrent leurs risques en imposant des taux d'intérêt élevés. Cette pratique leur permet de couvrir les pertes des détenteurs de cartes qu'ils n'arrivent pas à rembourser. Autrement dit, plus le taux d'intérêt est élevé, plus elles peuvent supporter un risque élevé de non-remboursement. Cette pratique qui maintient les profits des fournisseurs de crédit, voire les augmente, aggrave le poids de l'endettement des particuliers et induit au surendettement[11]. Comment justifier des taux d'intérêt sur les cartes de crédit de plus de 20 %, voire dans certains cas, de plus de 25 % alors que les taux d'intérêt n'ont jamais été aussi bas?

L'abaissement des taux d'intérêt sur les cartes de crédit favoriserait le consommateur en réduisant considérablement la période de remboursement ainsi que les frais d'intérêts. Avec un taux de 9,9 %, comme c'est le cas présentement sur certaines cartes à taux réduit, la période de remboursement d'un solde de 10 000 $ avec un paiement minimum de 2 % est d'environ 27 années. Les intérêts payés atteignent 6 817,57 $. Dans le cas d'un paiement minimum à 5 % on parle d'une période de remboursement d'environ 10 ans avec des intérêts de 1 956 $. De plus, cela fournirait un puissant incitatif pour une meilleure vérification des capacités de remboursement des consommateurs. Le gouvernement du Québec ne peut légiférer sur la fixation des taux d'intérêt puisque ce pouvoir est de compétence fédérale. Par contre, il peut certainement faire des représentations en ce sens auprès de ses homologues fédéraux.

*La CSN recommande de maintenir l'objectif de hausser graduellement à 5 % le paiement minimum sur le solde des cartes de crédit.*

*Nous demandons au gouvernement :*

- *D'évaluer les impacts d'une telle mesure afin de déterminer le meilleur échéancier, les modalités les plus appropriées et de développer des mesures de soutien.*
- *De mettre en place une réglementation qui oblige les institutions financières et toutes autres institutions de crédit à soutenir financièrement les groupes communautaires qui offrent des services aux personnes en difficulté.*
- *De faire des pressions sur le gouvernement fédéral pour qu'il encadre les pratiques des institutions financières en matière de taux d'intérêt sur les cartes de crédit.*

[11] Gloukoviezoff, G. « Crédit à la consommation et surendettement des ménages », *Entreprise et Histoire*, no 59, 2010, pages 112 à 121.

### *L'encadrement de la sollicitation et de la publicité sur le crédit (articles 67, 72, 74, 75)*

S'il n'y a rien d'illégal à offrir des instruments de crédit, ces produits ne sont pas pour autant des biens de consommation comme les autres. Avec les années et profitant des avancées du marketing, les commerçants et les institutions financières ont développé des méthodes toujours plus sophistiquées pour attirer les consommateurs et les inciter à acheter à crédit. Ces pratiques, souvent abusives, encouragent l'endettement.

Le projet de loi 24 propose différentes mesures afin de mieux encadrer la sollicitation et la publicité entourant le crédit. La CSN accueille favorablement la volonté du gouvernement d'insérer dans la LPC un article exigeant que les messages publicitaires présentent toutes les informations de façon claire, lisible et compréhensible. Nous saluons aussi l'interdiction d'offrir un bien ou un service pour inciter un consommateur à demander une carte de crédit ainsi que l'interdiction de faire des représentations selon lesquelles le crédit peut améliorer la situation financière du consommateur.

Les situations de sollicitation directe accentuent la sensibilité et la vulnérabilité des personnes. C'est encore plus vrai pour les jeunes. Un sondage réalisé à la demande de la Coalition des associations de consommateurs du Québec a révélé que les jeunes interrogés possédaient en moyenne 1,5 carte de crédit. Une étude de l'Union des consommateurs a aussi démontré que les étudiants titulaires d'une carte de crédit ont un niveau d'endettement plus élevé que ceux qui n'en possèdent pas[12].

C'est pourquoi nous croyons que le gouvernement doit aller plus loin et empêcher les fournisseurs de crédit de solliciter les étudiants sur les complexes collégiaux et universitaires. Alors que les étudiantes et les étudiants s'endettent de plus en plus pour financer leurs études, cette situation est préoccupante. Les États-Unis interdisent la sollicitation des étudiants à l'intérieur et aux abords des institutions d'enseignement. Nous croyons que le gouvernement devrait suivre cet exemple. Le gouvernement devrait interdire toute forme de sollicitation personnalisée.

*La CSN recommande au gouvernement d'interdire la sollicitation des étudiantes et des étudiants sur les complexes collégiaux et universitaires et d'interdire toute forme de sollicitation personnalisée.*

[12] Union des consommateurs, *Cartes de crédit et les jeunes : une combinaison fatale?* Rapport final du projet de recherche présenté au Bureau de la consommation d'Industrie Canada, 2005.

## Conclusion

Le surendettement est une réalité complexe et résulte de multiples causes. Ses effets sur les individus, sur l'ensemble de la société et sur le développement économique peuvent être considérables, comme le démontre l'expérience récente des États-Unis. Le projet de loi 24 ne peut, à lui seul, régler le problème du surendettement des personnes, mais nous estimons qu'il peut y contribuer. En retenant nos recommandations, ainsi que celles des organismes de défense de consommateurs qui ont soumis des mémoires et avec lesquels nous partageons plusieurs préoccupations, le gouvernement pourrait aller encore plus loin.

Ainsi, le gouvernement doit envisager des initiatives complémentaires. Selon nous, des consommateurs mieux informés et formés seraient nécessairement moins à risque de vivre le problème du surendettement. Pour ce faire, il y aurait lieu de réintroduire des cours d'éducation à la vie économique dans le cadre des études secondaires.

Par ailleurs, nous croyons qu'il y a un besoin urgent de documenter davantage la situation des familles québécoises quant au crédit à la consommation et à l'endettement. Les caractéristiques des familles et des individus endettés et les raisons qui conduisent au surendettement sont peu étudiées. Les données utilisées concernent souvent le cas canadien. Le gouvernement devrait réfléchir aux moyens à mettre en œuvre pour améliorer nos connaissances.

Finalement, la meilleure loi qui soit ne vaudra pas grand-chose si l'on n'a pas les moyens de la mettre en œuvre. L'Office de la protection doit disposer des ressources nécessaires pour s'assurer du respect de la loi. Selon les groupes de défense des consommateurs, les infractions à la loi sont déjà nombreuses et les sanctions souvent trop légères. Devant l'importance de l'enjeu, nous espérons que le gouvernement continuer d'agir et d'assumer toutes ses responsabilités.