

**MOUVEMENT DES CAISSES DESJARDINS**

---

**Commentaires concernant le Rapport d'application de  
la *Loi sur les coopératives de services financiers***

---

**FÉVRIER 2014**



**Desjardins**

Coopérer pour créer l'avenir

---

---

## Table des matières

Introduction .....	1
Chapitre 1 : Mouvement des caisses Desjardins : une évolution dictée par les besoins des membres.....	2
Chapitre 2 : Un environnement réglementaire profondément transformé .....	5
Chapitre 3 : Commentaires sur les propositions .....	6
3.1 Le groupe financier intégré.....	6
3.2 La coopérative indépendante et le réseau de coopératives .....	8
3.3 Les limitations territoriales .....	9
Chapitre 4 : Conclusion.....	10

---

---

## Introduction

Le Mouvement des caisses Desjardins salue l'initiative du ministre des Finances et de l'Économie du Québec concernant le dépôt du Rapport d'application de la *Loi sur les coopératives de services financiers*. Il souhaite exprimer son approbation, d'une manière générale, relativement aux constats dressés et aux propositions formulées. Il souhaite cependant également soulever quelques interrogations concernant le chapitre 3.

Comme le souligne si pertinemment le ministre, la *Loi sur les coopératives de services financiers* (la « Loi ») a permis d'atteindre la très grande majorité des objectifs arrêtés par le législateur au moment de son adoption en 2000.

Si le rapport du 5 décembre 2013 est le premier rapport d'application déposé depuis l'adoption et la mise en vigueur de la Loi, ce n'est certainement pas en raison d'un désintérêt des ministres des Finances du Québec ou des membres de l'Assemblée nationale du Québec. Bien au contraire, le ministre actuel et ses prédécesseurs, ont toujours pris soin de faire en sorte que la Loi soit continuellement adaptée aux réalités en perpétuelle évolution de l'industrie financière en général et aux besoins particuliers des coopératives de services financiers. Ainsi tout au cours de la dernière décennie, nombre d'amendements ponctuels ont été apportés permettant ainsi d'assurer la pertinence et la modernité de la Loi.

Il est reconnu, dans le monde financier coopératif international, que la *Loi sur les coopératives de services financiers* du Québec est l'une des mieux adaptées aux caractéristiques de ces institutions. Elle a favorisé la croissance et la pérennité des institutions coopératives qu'elle encadre, et ce, sans faire de compromis quant aux exigences de saine gestion prudentielle. Cet engagement indéfectible du législateur québécois n'est pas étranger au succès plus que centenaire du Mouvement des caisses Desjardins.

Cela dit, la révision en profondeur que propose le ministre est on ne peut plus à propos. Elle s'inscrit dans la foulée de la crise financière internationale de 2008 et de la redéfinition des exigences réglementaires internationales, applicables aux institutions financières en général et aux institutions de dépôts en particulier.

Depuis sa fondation et de façon encore plus marquée depuis 2008, le Mouvement des caisses Desjardins a tenu à s'inscrire en conformité avec les meilleures pratiques prudentielles internationales, tout comme c'est le cas pour l'Autorité des marchés financiers et le ministère des Finances et de l'Économie.

Le Mouvement des caisses Desjardins invite donc le ministre et ses collègues de l'Assemblée nationale du Québec à donner une suite législative rapide au Rapport d'application de la *Loi sur les coopératives de services financiers*.

---

---

## **Chapitre 1 : Mouvement des caisses Desjardins : une évolution dictée par les besoins des membres**

De par sa nature coopérative, le Mouvement des caisses Desjardins poursuit une finalité radicalement différente de celle que recherchent les institutions financières à capital-actions. Pour ces dernières, l'objectif dominant est l'accroissement de la valeur de l'investissement de l'actionnaire et conséquemment, une maximisation des profits.

Pour l'ensemble du Mouvement des caisses Desjardins, la raison d'être est incarnée par la mission adoptée démocratiquement par les délégués des caisses réunis en Congrès en 1983 et amendée lors du Congrès de 1995 :

### **MISSION**

*« Contribuer au mieux-être économique et social des personnes et des collectivités dans les limites compatibles de son champ d'action :*

*en développant un réseau coopératif intégré de services financiers sécuritaires et rentables, sur une base permanente, propriété des membres et administré par eux, et un réseau d'entreprises financières complémentaires, à rendement concurrentiel et contrôlé par eux;*

*en faisant l'éducation à la démocratie, à l'économie, à la solidarité et à la responsabilité individuelle et collective, particulièrement auprès de ses membres, de ses dirigeants et de ses employés. »*

Comme le rappelle le rapport du ministre, la progression de l'ensemble du Mouvement des caisses Desjardins a été plus que significative depuis l'an 2000. Plus de 7 québécois sur 10 et une bonne part des francophones de l'Ontario confient leur patrimoine financier aux caisses Desjardins. La dernière décennie a aussi démontré une progression rapide du nombre de clients des filiales d'assurance vie ou générale comme de courtage mobilier. Le développement des centres financiers aux entreprises a fait en sorte que plus de 200 000 entreprises comptent aujourd'hui sur l'appui du Mouvement des caisses Desjardins. La création de Capital régional et coopératif a par ailleurs permis de mettre en place un levier de capitalisation inédit pour les entreprises québécoises. L'actif total du Mouvement a cru de 76 milliards de dollars qu'il était en 2000, à plus de 200 milliards de dollars aujourd'hui. Cette progression démontre la pertinence des orientations et des solutions déployées par le Mouvement des caisses Desjardins au bénéfice de ses membres. Le formidable outil de développement social et économique qu'avaient souhaité Alphonse et Dorimène Desjardins ne s'est jamais démenti depuis sa création il y a 114 ans.

Cette croissance traduit l'attachement et la confiance des membres envers les caisses et l'ensemble du Mouvement des caisses Desjardins. Elle n'aurait pas été possible sans le souci constant des caisses de s'adapter à l'évolution rapide de leurs besoins et de leurs habitudes de consommation. Ces besoins ont évolué non seulement quant à la nature des produits et services recherchés, mais aussi en regard de l'accessibilité et des modes de distribution de ces derniers.

---

---

## **Des besoins de plus en plus sophistiqués**

Ce qu'on peut certainement décrire comme une première ligne de force ayant influencé l'évolution plus récente du Mouvement est la demande accrue des membres non seulement pour des produits d'épargne, de placement et d'assurance diversifiés et complexes, mais également pour des services conseils spécialisés en matière de planification financière ou de gestion de patrimoine. Ces attentes des membres allaient bien au-delà des services plus traditionnels d'intermédiation financière que sont les opérations de dépôts et de prêts.

C'est dans ce contexte que les caisses ont pris l'initiative de procéder à des regroupements tenant compte des affinités géographiques et socio-économiques des communautés qu'elles servent. Elles se sont ainsi donné une taille suffisante pour se doter de l'expertise nécessaire permettant de répondre adéquatement aux besoins de leurs membres.

Ces regroupements de caisses ne se sont pas pour autant traduits par une disparition équivalente ni même significative du nombre de points de service. À titre d'illustration, alors que le réseau des caisses en l'an 2000 comptait 1 603 points de service constitué de 972 caisses et de 631 centres de services, il comptait, au 31 décembre 2013, 1 240 points de services (376 caisses et 864 centres de services) À titre de comparaison, la plus grande banque au pays a un réseau de 1 255 succursales pour servir l'ensemble de sa clientèle au Canada.

Comme on peut le constater, le Mouvement des caisses Desjardins demeure encore de très loin l'institution financière la plus présente sur le sol québécois. Le nombre de ses points de service comme de ses guichets automatiques dépasse ceux de toutes les banques réunies.

## **Un changement marqué des comportements des membres**

D'autre part, la baisse du nombre de nos points de service demeure d'autant plus modeste lorsque sont considérés les changements d'habitude des membres dans leur consommation de produits et services financiers. L'évolution du nombre d'opérations courantes effectuées au comptoir de la caisse est, à cet égard, éloquent.

En effet, on estime à un milliard le nombre d'opérations courantes (tous modes confondus) effectuées par nos membres en 2001. De ce nombre, 124 millions ou 12 %, étaient effectuées au comptoir. En 2012, ce type de transaction avait baissé à 72 millions et ne représentait plus que 4 % du total des quelque 1,7 milliard de transactions courantes.

Pendant ce temps, les transactions faites par d'autres modes progressaient fortement, parfois même de façon très spectaculaire. Leur croissance respective au cours des dix dernières années a été de 1,712 % (par Internet), de 44 % (par transactions automatisées), de 55 % (par paiement direct) et de 18 % (par téléphone). De son côté, en raison de la popularité grandissante de ces canaux alternatifs, l'utilisation des guichets automatiques diminuait de 33 %.

Il importe de souligner également la popularité grandissante des transactions effectuées au moyen d'un téléphone intelligent. Depuis leur introduction, il y a trois ans, les services mobiles de Desjardins ont connu un réel engouement avec une croissance annuelle des transactions de 200 %. Qui plus est, nos membres font aujourd'hui plus de transactions avec leur téléphone intelligent qu'ils n'en font au comptoir de l'ensemble des caisses (pour des transactions de même nature). Nous avons récemment lancé une application pour tablettes électroniques; l'engouement, nous en sommes persuadés, sera tout aussi grand.

---

---

## **Une concurrence de plus en plus vive**

En parallèle, le Mouvement des caisses Desjardins, et plus particulièrement le réseau des caisses, est exposé à une concurrence de plus en plus vive, et ce, tout particulièrement dans les grands centres urbains. La mission et la volonté du Mouvement de maintenir et de faire vivre sa distinction coopérative, et ce, tout particulièrement en matière d'accessibilité, créent une pression additionnelle sur ses coûts d'exploitation, pression que n'ont pas ses concurrents.

D'une part, les banques commerciales recherchent en priorité les clients disposant d'un important patrimoine financier et donc perçus comme plus « rentable », alors que les caisses s'assurent de servir toute personne, indépendamment de la valeur de son patrimoine. D'autre part, les caisses cherchent à servir leurs membres sur l'ensemble du territoire, alors que les banques commerciales sont peu présentes, voire même absentes, dans les localités où elles estiment que leur potentiel de croissance est limité.

Ainsi, de façon à poursuivre sa mission, le Mouvement des caisses Desjardins doit maintenir et assurer une bonne efficacité opérationnelle et une saine rentabilité. Cela lui permet notamment de continuer à offrir des services dont la prestation est plus onéreuse et de faire face avec succès à une concurrence agressive, qui vise tout particulièrement ses membres les plus fortunés. De plus, cette rigueur permet de constituer le capital nécessaire pour supporter la croissance des caisses et du groupe. Sur ce plan, les nouvelles exigences réglementaires sont particulièrement significatives.

La gestion saine et prudente a toujours été au cœur des préoccupations des caisses et de leur Fédération. C'est ainsi que les caisses Desjardins du Québec et de l'Ontario se sont vues confier une large part du patrimoine financier de leurs membres en leur offrant, comme le rappelle la mission du Mouvement des caisses Desjardins, des « services financiers sécuritaires et rentables ».

## **Protection des avoirs des membres et solidité financière**

Très tôt, le Mouvement des caisses Desjardins s'est doté de son propre système de surveillance et d'inspection des caisses. Ces dernières ont non seulement décidé de mettre en commun une partie significative de leurs ressources dans des fédérations et une Confédération (devenues, depuis 2001, la Fédération que l'on connaît aujourd'hui) permettant ainsi le développement de produits et de services financiers novateurs mais elles ont aussi souhaité se doter, collectivement par l'intermédiaire de leur Fédération, de normes et règlements encadrant la gestion prudentielle du capital, des liquidités, des risques et des excédents.

Plus encore, les caisses ont mis en place en 1980 un mécanisme additionnel à la protection qu'offre l'assurance-dépôts du Québec. Elles ont ainsi créé et capitalisé le Fonds de sécurité Desjardins dont la mission est d'intervenir, le cas échéant, auprès d'une caisse en difficulté. Le Fonds est doté de pouvoirs spéciaux importants et d'un capital d'intervention de quelque 800 millions de dollars. Il s'agit certainement là d'une institution centrale et importante pour le Mouvement des caisses Desjardins.

Depuis plusieurs années, des investissements de grande ampleur ont été faits dans la gestion intégrée des risques. Le Mouvement des caisses Desjardins s'est d'ailleurs volontairement assujéti, avant même la crise de 2008, aux règles prudentielles de Bâle II (du nom de la ville de Bâle en Suisse où siège le Comité sur la supervision bancaire de la Banque des règlements internationaux), et ce, avec la collaboration de l'Autorité des marchés financiers.

---

---

Les résultats sont probants comme en témoignent les nombreuses reconnaissances internationales dont jouit le Mouvement des caisses Desjardins.

En septembre 2013, *Bloomberg News* reconnaissait le Mouvement des caisses Desjardins comme la 13<sup>e</sup> institution financière la plus solide au monde. Le mois suivant, le magazine financier newyorkais *Global Finance* le classait au 24<sup>e</sup> rang des institutions financières les plus sécuritaires au monde et la 4<sup>e</sup> en Amérique du Nord devant toutes les grandes banques américaines. Globalement, selon le magazine britannique *The Banker*, le Mouvement des caisses Desjardins était, en juillet 2013, de par la qualité de sa capitalisation, la 94<sup>e</sup> institution de dépôts la plus importante au monde. Enfin, selon le classement du *World Co-operative Monitor* de 2012, de l'Alliance coopérative internationale, Desjardins figure au 5<sup>e</sup> rang mondial parmi les groupes financiers coopératifs et au 40<sup>e</sup> rang, tous secteurs coopératifs confondus.

En 2013, l'Organisation internationale du travail a même qualifié le Mouvement des caisses Desjardins de « joyau » des groupes financiers coopératifs dans le monde<sup>1</sup>.

Cela dit, le Mouvement des caisses Desjardins évolue maintenant dans un environnement réglementaire profondément transformé depuis la crise financière internationale de 2008.

## **Chapitre 2 : Un environnement réglementaire profondément transformé**

Circonscrire précisément les causes spécifiques de la débâcle de 2008 n'est pas un exercice facile. Le développement accéléré de produits financiers, paradoxalement destinés à l'origine à redistribuer et donc à limiter les risques, mais qui se sont finalement révélés aussi complexes qu'opaques, des appétits de rendements démesurés alimentés par des rémunérations déraisonnables, des gouvernances défaillantes, une supervision réglementaire non adaptée dans certains pays et une globalisation accélérée des interrelations entre les institutions financières, sont autant de facteurs qui ont gravement mis à risque le système financier international et plongé l'économie réelle mondiale dans une récession dont plusieurs pays peinent encore à se sortir. La très grande majorité des gouvernements a dû déployer d'immenses ressources pour protéger leurs citoyens et sauver des institutions financières considérées comme « too big to fail ».

La crise de 2008 a amené les gouvernements à exiger un resserrement et une harmonisation des règles prudentielles dans le système bancaire. Si l'encadrement des institutions bancaires fait depuis longtemps l'objet d'une concertation mondiale, particulièrement au sein du Comité de Bâle, la révision postérieure à la crise de 2008 est sans contredit la plus élaborée et la plus exigeante. Comme jamais auparavant, l'encadrement prudentiel des institutions financières est dorénavant défini à l'échelle internationale. Il leur impose non seulement de nouvelles règles, mais formule également des attentes spécifiques aux autorités réglementaires nationales en matière de supervision, de surveillance et d'assurance-dépôts.

---

1 « When a financial cooperative sector becomes predominant in a region, we can see the benefits to the local economy even more clearly. The Desjardins Group is the jewel in the crown of the worldwide credit union movement. There are three features that make it special; its sheer size in relation to the banking sector in its region, the complexity of its organization structure, and its strong cooperative ethos. Then there is a fourth feature that comes from these, its socio-economic impact. » Resilience in a downturn: The power of financial cooperatives, page 43, Organisation mondiale du travail, 2013.

---

---

Le Mouvement des caisses Desjardins, en étroite collaboration avec l’Autorité des marchés financiers et les gouvernements du Québec et du Canada, déploie depuis plusieurs années des ressources importantes pour répondre à ces nouvelles règles. Certaines exigent cependant des modifications législatives. C’est principalement à cela que répond le rapport du ministre sur l’application de la *Loi sur les coopératives de services financiers*.

Pour beaucoup, les orientations qu’il propose sont des incontournables qui contribueront à renforcer encore plus le Mouvement des caisses Desjardins. On ne peut qu’y souscrire totalement.

### **Chapitre 3 : Commentaires sur les propositions**

#### **3.1 Le groupe financier intégré**

Le Mouvement des caisses Desjardins constitue, depuis nombre d’années, un groupe intégré. Dès l’origine, Alphonse Desjardins croyait fermement en la nécessité que les caisses mettent en commun un certain nombre de leurs ressources pour favoriser leur développement et celui de l’ensemble du réseau qui se constituait alors.

L’une des premières préoccupations du fondateur était d’assurer la pérennité des caisses et la gestion saine et prudente des épargnes des membres. Un service d’inspection interne centralisé a rapidement été mis sur pied. Ont notamment suivi, au fil du temps, des investissements communs dans des filiales spécialisées pour compléter l’offre de service aux membres, assurer le développement continu des services informatiques, établir une marque commune forte et reconnue, créer une Caisse centrale agissant comme trésorier pour l’ensemble des caisses et des autres entités.

Les caisses ont su remarquablement conjuguer et concilier à la fois l’autonomie locale et la solidarité nécessaire à la discipline d’un fonctionnement en réseau. De fait, le modèle de gouvernance du MCD, qui préserve à la fois le caractère régional nécessaire au développement de chaque caisse mais sous la coordination de fédérations offrant aux membres une vision intégrée de leur groupe financier, a été au cœur du succès du MCD et fait à plusieurs égards l’envie du Mouvement coopératif canadien.

Les nouvelles règles de Bâle III répondent aux insuffisances qui ont été spectaculairement mises en relief par la crise de 2008 dans nombre d’institutions: déficiences dans la nature même du capital et dans les seuils minimums à maintenir, insuffisance des liquidités, gestion intégrée des risques défaillante, surveillance prudentielle inadéquate dans certains pays et divulgation minimaliste.

Les règles définissent également la notion d’institution d’importance systémique tant sur le plan international que domestique. En juin 2013, l’Autorité des marchés financiers reconnaissait d’ailleurs comme institution d’importance systémique intérieure le Mouvement des caisses Desjardins à l’instar de ce que les autorités réglementaires fédérales avaient décrété pour les six plus importantes banques canadiennes. Cette reconnaissance entraîne des exigences réglementaires accrues dans l’immédiat et pour l’avenir. Si, pour une large part, ce nouveau cadre réglementaire est en voie d’être implanté ou est en voie de l’être dans l’ensemble du Mouvement des caisses Desjardins, certains des nouveaux critères définissant le capital réglementaire admissible exigent des amendements législatifs.



---

---

Le rapport ministériel propose de renforcer les mécanismes de solidarité financière entre les entités coopératives du Mouvement des caisses Desjardins. Cette proposition permettra de répondre aux exigences de Bâle III sur la reconnaissance réglementaire du capital.

De fait, les caisses ont déjà mis en place plusieurs mécanismes de solidarité financière :

- le Fonds de sécurité Desjardins, créé aux débuts des années 1980, peut intervenir dans une caisse en difficulté. Toutes les caisses contribuent à capitaliser cet important instrument (à hauteur de 800 M\$ actuellement). Le Fonds peut également, le cas échéant, procéder à des appels de capital;
- la Fédération elle-même est aussi habilitée à intervenir dans une caisse en difficulté et détient des pouvoirs similaires à ceux du Fonds de sécurité, y compris celui de procéder à des appels de capital auprès de toutes les caisses;
- chacune des caisses s'est également engagée à maintenir un seuil minimal d'équité à la Caisse centrale Desjardins à hauteur de 5,5 % de ses actifs. La Caisse centrale agit notamment comme le représentant et l'agent du Mouvement sur les marchés financiers;
- de façon à maintenir, comme c'est le cas pour toutes les banques, l'accès potentiel à l'aide d'urgence de la Banque du Canada à titre de prêteur de dernier recours – advenant des événements exceptionnels qui mettraient en péril la stabilité du système financier canadien – les caisses ont autorisé la Fédération à agir en leur nom en offrant en garantie, le cas échéant, les actifs du Mouvement Desjardins auprès de la Banque du Canada;

Les pouvoirs d'intervention du Fonds de sécurité et de la Fédération dans une caisse en difficulté ne sont pas actuellement d'application obligatoire dans le sens où le Fonds, comme la Fédération, pourraient théoriquement choisir de ne pas intervenir. En pratique cependant il est bien reconnu dans tout le Mouvement des caisses Desjardins que, si une difficulté devait survenir dans une caisse, le Fonds ou la Fédération interviendrait aussitôt.

Ainsi, la conséquence de la proposition ministérielle à l'effet d'une part, que la Fédération devienne garante de la solvabilité des caisses et inversement, que celles-ci garantissent la solvabilité de la Fédération et, d'autre part, que la Fédération et la Caisse centrale soient mutuellement garantes de leur solvabilité, n'aurait pour effet que de transformer en obligation ce qui, dans la Loi actuelle, est un pouvoir d'intervention que tous, en pratique, reconnaissent déjà comme d'application incontournable.

De cette orientation découle un corollaire. Dans la mesure où l'intervention de la Fédération et/ou du Fonds de sécurité (supportés financièrement par les caisses) devient obligatoire, ces institutions doivent disposer des moyens nécessaires pour rétablir la situation rapidement lorsqu'ils interviennent. C'est d'ailleurs ce que propose le rapport ministériel.

---

Une autre orientation du rapport est aussi liée à ces mécanismes de solidarité accrus. Il s'agit de l'obligation, pour les institutions financières, de mettre en place des plans de redressement et de résolution en cas de crise ou de tension financière.

Ces mesures découlent d'une réalité toute simple : l'existence même des institutions financières repose essentiellement sur la confiance des parties prenantes envers elles, dont évidemment au premier chef celle de leurs déposants. Une crise dans une institution financière peut dégénérer rapidement et atteindre des proportions incontrôlables en quelques jours, comme on l'a vu au pic de la crise financière de 2008. Le sort de grandes banques américaines ou internationales s'est alors joué entre la fermeture des marchés le vendredi et leur réouverture prévue pour le lundi.

Les autorités réglementaires des pays concernés ont vite constaté la difficulté d'agir de façon ordonnée et efficace dans un tel contexte. Cela les a obligées et contraintes à mobiliser des fonds publics importants pour éviter la faillite d'une institution ou encore, procéder à sa nationalisation. À juste titre, les gouvernements veulent diminuer, voire même éliminer, leur exposition (et donc celle de leurs citoyens) à de tels risques.

Le Mouvement des caisses Desjardins est en accord avec l'orientation du rapport qui prévoit définir les instruments et les pouvoirs dont disposerait notamment l'Autorité des marchés financiers pour restructurer ou, le cas échéant, procéder à la liquidation du groupe. Cette perspective peut être considérée comme hautement théorique, mais la crédibilité internationale de l'encadrement réglementaire québécois et partant, celle du Mouvement des caisses Desjardins sont aussi liées au respect de cette exigence internationale.

Ces orientations amènent le ministre à conclure logiquement, d'une part, qu'en conséquence de leur solidarité, les coopératives de services financiers membres d'un réseau intégré devraient maintenir leur adhésion à la Fédération et, d'autre part, que les administrateurs et dirigeants des caisses du Mouvement devraient, en plus de leurs devoirs habituels à l'égard de leur coopérative, tenir compte de l'intérêt de celui-ci<sup>2</sup>. Le Mouvement des caisses Desjardins est en accord avec ces énoncés qui rejoint la notion de pensée et d'action Mouvement qui était le sujet d'une orientation fortement appuyée par les délégués des caisses au Congrès qui les a réunis en 2009.

### 3.2 La coopérative indépendante et le réseau de coopératives

Le Mouvement des caisses Desjardins a également noté l'orientation ministérielle qui prévoit l'introduction, dans la Loi, des chapitres permettant la création de coopératives de services financiers indépendantes ou de réseaux non intégrés de coopératives de services financiers. Cette orientation nous étonne et nous semble induire quelques risques.

En effet, l'obligation d'affiliation à une fédération a été introduite de longue date dans la législation québécoise. De l'avis du Mouvement des caisses Desjardins, il s'agit là d'un des éléments majeurs expliquant sa grande sécurité et sa pérennité, comme celle de toutes ses entités et particulièrement des caisses.

---

<sup>2</sup> Le Mouvement n'est pas d'avis qu'il serait nécessaire ou pertinent d'étendre cette obligation aux administrateurs de ses filiales.

---

---

L'industrie financière est de plus en plus complexe et exigeante en matière de ressources financières et d'expertise spécialisée nécessaires pour assurer tant la protection adéquate des déposants qu'une très bonne qualité de service. L'affiliation à une fédération est obligatoire dans toutes les provinces canadiennes sauf une, qui s'interroge d'ailleurs actuellement sur l'introduction d'une telle obligation dans sa propre législation.

Force est de constater que là où l'affiliation n'est pas obligatoire, la disparition d'institutions a été relativement significative, même récemment. D'autre part, là où l'affiliation est tout de même obligatoire, on peut noter que les pouvoirs des fédérations sont très limités en regard de ceux prévus à la *Loi sur les coopératives de services financiers* et que la cohésion comme la croissance des systèmes financiers coopératifs à l'extérieur du Québec peut en souffrir.

Par ailleurs, la constitution de réseaux non intégrés pourrait également soulever une problématique d'unicité du cadre réglementaire. Comment faire en sorte que les règles internationales puissent s'appliquer à de tels réseaux? Sur le plan concurrentiel, des cadres réglementaires différents pourraient, à terme, susciter un déséquilibre aux effets significatifs.

Le Mouvement des caisses Desjardins reconnaît qu'il peut être souhaitable de permettre l'émergence de coopératives de services financiers dans un cadre particulier, comme, par exemple, dans le secteur du microcrédit. Cela dit, la Loi prévoit déjà que le ministre puisse exempter une coopérative de services financiers de l'obligation de s'affilier à une fédération.

En ces matières, le Mouvement des caisses Desjardins invite à la prudence. Il apparaît sans doute plus judicieux de permettre la non-affiliation comme une exception à être balisée au cas par cas par le ministre, comme c'est actuellement le cas, plutôt que d'en faire un modèle alternatif à celui qui a si bien servi les membres Desjardins depuis plus de 110 ans et qui fait envie au Canada et à travers le monde.

### 3.3 Les limitations territoriales

Le ministre soulève également la problématique des limites territoriales d'application des lois des provinces. Ainsi les coopératives de services financiers du Québec ne peuvent faire affaire dans une autre province et inversement, une coopérative de services financiers d'une autre province ne peut faire affaire au Québec. Le Mouvement des caisses Desjardins est en accord avec l'orientation selon laquelle la Loi devrait permettre au Québec de conclure des ententes de réciprocité avec d'autres provinces et qu'en conséquence, les coopératives de services financiers de l'une puissent faire affaire sur le territoire de l'autre.

Cela dit, cette orientation ne permet pas à elle seule de solutionner l'intégration des caisses populaires de l'Ontario et de leur Fédération au Mouvement des caisses Desjardins et laquelle intégration demeure incomplète du fait qu'elles sont soumises à une réglementation et une autorité de contrôle différentes.

---

---

Pour les membres des caisses populaires de l'Ontario, cette intégration incomplète n'a pas d'effet négatif sur la protection de leurs avoirs mais, comme le mentionne le rapport, elle a toutefois des conséquences sur la participation de leurs caisses aux mécanismes de solidarité du Mouvement des caisses Desjardins. Or cette participation serait souhaitable car elle irait dans le sens du partenariat qui unit étroitement les caisses québécoises et ontariennes depuis maintenant plus de dix ans. Cette problématique est certainement plus complexe que celle liée à la possibilité de faire affaire dans une autre province. À cet égard, le Mouvement propose que le pouvoir de conclure des accords de réciprocité à être introduit dans la Loi soit suffisamment souple et étendue pour permettre de solutionner cette situation. De la même façon, ce pouvoir de conclure des accords devrait aussi permettre aux banques coopératives fédérales qui le souhaitent de convenir de partenariats significatifs avec le Mouvement des caisses Desjardins. Celui-ci offre toute sa collaboration à la recherche des solutions appropriées.

Toujours dans les questions territoriales, le ministre énonce également son intention de ne pas permettre la migration de coopératives de services financiers québécoises sous le chapitre des banques coopératives introduit, il y a quelques années, dans la *Loi fédérale sur les banques*.

Le Mouvement des caisses Desjardins est également en accord avec cette orientation. Comme il a eu l'occasion de le mentionner devant les membres du Sénat, au moment de l'examen par le parlement fédéral de ces nouvelles dispositions, celles-ci répondaient à des demandes des Credit Unions canadiennes et ne correspondent pas, sur des éléments fondamentaux, au modèle Desjardins.

D'une part, la *Loi sur les banques* indique que les réserves sont partageables, ce qui pourrait fragiliser la constitution d'un patrimoine collectif inaliénable en constituant un incitatif à la transformation en banque à capital-actions, ce que nous ne souhaitons pas. D'autre part, la *Loi sur les banques* ne reconnaît pas l'existence de Fédérations dotées de réels responsabilités et pouvoirs. Le Mouvement Desjardins avait alors affirmé se satisfaire pleinement de son cadre réglementaire actuel sous la responsabilité de l'Assemblée nationale du Québec.

## **Chapitre 4 : Conclusion**

Le Mouvement des caisses Desjardins accueille donc très favorablement, dans sa globalité, le rapport d'application, les constats qu'il contient et les propositions qu'il formule, sous réserve des commentaires que nous avons formulé sur certains aspects du chapitre trois.

Nous exprimons le vœu que le ministre des Finances et de l'Économie, ayant tenu compte de nos commentaires, donne rapidement suite à ses travaux et que l'Assemblée nationale puisse adopter la législation qui en découlera.

Nous souhaitons également qu'à cette étape, le ministre et l'Assemblée nationale pourront aussi tenir compte de demandes spécifiques d'adaptation du cadre législatif auquel est soumis le Mouvement des caisses Desjardins afin notamment de donner effet à certaines orientations fortement appuyées par les délégués des caisses lors du Congrès qui les réunissait en avril 2013 et qui portait essentiellement sur des questions de gouvernance. Enfin, nous assurons le ministre et tous les membres de l'Assemblée nationale de notre participation constructive et diligente aux prochaines étapes de ce processus.

\* \* \*