

Rapport sur l'application de la Loi sur les coopératives de services financiers

DÉCEMBRE 2013

Rapport sur l'application de la Loi sur les coopératives de services financiers

DÉCEMBRE 2013



Ce document est imprimé sur du papier entièrement recyclé, fabriqué au Québec, contenant 100 % de fibres postconsommation et produit sans chlore élémentaire.

Le générique masculin n'est utilisé que pour alléger le texte.

Rapport sur l'application de la Loi sur les coopératives de services financiers

Dépôt légal – Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Décembre 2013

ISBN 978-2-550-69417-5 (Imprimé)

ISBN 978-2-550-69345-1 (PDF)

© Gouvernement du Québec, 2013

*Monsieur Jacques Chagnon
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement
Québec (Québec) G1A 1A4*

Monsieur le Président,

En application de l'article 725 de la Loi sur les coopératives de services financiers (RLRQ, chapitre C-67.3), j'ai l'honneur de déposer le présent Rapport sur l'application de la Loi sur les coopératives de services financiers.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma très haute considération.

Le ministre des Finances et de l'Économie,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'N Marceau', with a long horizontal stroke extending to the right.

*Nicolas Marceau
Québec, novembre 2013*

MOT DU MINISTRE

La période 2001-2013 a été marquée par la crise financière de 2008. L'encadrement des institutions financières a été profondément transformé par la suite. Notamment, les normes définies par la Banque des règlements internationaux (le Comité de Bâle) ont amené des modifications profondes en matière de gestion de risques, de capital et de liquidité, non seulement pour les institutions financières elles-mêmes, mais aussi pour les institutions publiques concernées par l'élaboration et l'application de la réglementation.

Parallèlement, une sophistication accrue des besoins des épargnants, une complexification des produits financiers et la nécessité de développer une expertise-conseil de qualité ont imposé aux coopératives de services financiers des stratégies de croissance qui ont favorisé l'unification des forces coopératives.

L'évolution accélérée des technologies de l'information et la rapidité avec laquelle un nombre important de membres des coopératives les adoptent ont constitué un élément marquant de la période. Cette évolution a créé une forte pression sur les canaux traditionnels de distribution et sur le réseau physique des coopératives de services financiers.

Celles-ci sont exposées aujourd'hui à une concurrence de plus en plus vive. Elles doivent maintenir et faire évoluer leur distinction coopérative tout en maintenant une saine rentabilité et une efficacité opérationnelle. L'encadrement des coopératives de services financiers doit leur permettre de s'adapter aux réalités d'aujourd'hui et il doit être assez souple pour qu'elles continuent à évoluer.

Ce rapport propose de traduire dans un nouvel encadrement législatif l'évolution des coopératives de services financiers alors que le Mouvement Desjardins est devenu un groupe financier coopératif intégré d'importance systémique pour le Québec. Il vise également à alléger et à moderniser les lois applicables au secteur, de sorte que la Loi sur les coopératives de services financiers demeure le véhicule privilégié pour la constitution et le fonctionnement des institutions collectives de dépôts et de services financiers au Québec.

Le ministre des Finances et de l'Économie,



Nicolas Marceau

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
L'objet du présent rapport	1
CHAPITRE 1.....	3
ÉTAT DE SITUATION.....	3
Présentation de la Loi sur les coopératives de services financiers.....	3
Présentation des coopératives de services financiers au Québec	5
La supervision des coopératives de services financiers par l'Autorité.....	8
Surintendance de l'encadrement de la solvabilité.....	9
Assurance-dépôts	9
Présentation du contexte hors Québec	10
CHAPITRE 2.....	13
PROBLÉMATIQUES.....	13
À la suite de la crise de 2008, les normes internationales imposent des changements	13
Desjardins est passé de réseau à groupe coopératif.....	15
Les limites territoriales	17
La loi ne sert plus à la création d'institutions financières	18
CHAPITRE 3.....	19
LES PROPOSITIONS	19
La coopérative indépendante	20
Le réseau de coopératives	20
Le groupe financier intégré.....	21

ANNEXE 1	23
LE MOUVEMENT DESJARDINS.....	23
ANNEXE 2	25
LA GOUVERNANCE COOPÉRATIVE DU GROUPE FINANCIER	25
ANNEXE 3	27
ÉVOLUTION DE DESJARDINS 2000-2012.....	27
ANNEXE 4	29
ÉVOLUTION DU NOMBRE D'OPÉRATIONS COURANTES PAR CANAL	29

INTRODUCTION

La Loi sur les coopératives de services financiers (RLRQ, chapitre C-67.3) a été sanctionnée le 16 juin 2000 et mise en vigueur le 1^{er} juillet 2001. L'article 725 de cette loi prévoit que le ministre des Finances et de l'Économie doit faire au gouvernement un rapport sur l'opportunité de la maintenir en vigueur et, le cas échéant, de la modifier. Même si la Loi sur les coopératives de services financiers a été modifiée à plusieurs occasions depuis son entrée en vigueur, il n'y a pas encore eu de rapport en vertu de l'article 725.

La Loi sur les coopératives de services financiers régit notamment les composantes coopératives du plus grand groupe financier coopératif au Canada, avec un actif global de plus de 196 milliards de dollars, le Mouvement Desjardins, soit 358 caisses, la Fédération des caisses Desjardins du Québec, la Caisse centrale Desjardins et le Fonds de sécurité Desjardins. Elle régit aussi la Caisse des Mutuellistes, Épargne et Crédit présente à Mont-Joli, Amqui et Rimouski, qui affichait 25 millions de dollars d'actif à la fin de son année fiscale, soit au 30 septembre 2012.

L'objet du présent rapport

Le *Rapport sur l'application de la Loi sur les coopératives de services financiers* vise à évaluer dans quelle mesure cette loi continue de répondre aux besoins et à proposer les améliorations nécessaires.

Le chapitre 1 du rapport présente le contexte législatif et normatif dans lequel les coopératives de services financiers exercent leurs activités, et il souligne leur évolution.

Le chapitre 2 décrit les principaux enjeux et défis qu'elles affronteront dans les prochaines années afin de répondre aux besoins en services financiers de leurs membres et de la collectivité.

Le chapitre 3 du rapport propose les balises d'une modification du cadre législatif pour l'adapter à l'évolution des coopératives de services financiers et aux exigences des nouvelles normes internationales adoptées à la suite de la récente crise financière. Ces balises visent également à permettre les changements souhaités par le milieu tout en renforçant les mesures visant à éviter que ne se présentent des situations où les contribuables, afin de préserver la stabilité du secteur financier québécois, seraient contraints de financer de coûteux plans de sauvetage.

CHAPITRE 1

ÉTAT DE SITUATION

Une coopérative de services financiers regroupe des personnes qui ont des besoins économiques communs et qui, en vue de les satisfaire, s'associent pour former une institution de dépôts et de services financiers. Les coopératives de services financiers sont des caisses ou des fédérations. Les caisses sont soumises aux règles d'action coopérative internationalement reconnues :

- adhésion volontaire et ouverte à tous;
- pouvoir démocratique exercé par les membres;
- participation économique des membres;
- autonomie et indépendance;
- éducation, formation et information;
- coopération entre les coopératives;
- engagement envers la communauté.

De plus, les sommes affectées à la réserve générale ne peuvent être partagées entre les membres et demeurent au sein du mouvement coopératif.

Présentation de la Loi sur les coopératives de services financiers

La Loi sur les coopératives de services financiers (LCSF) a été sanctionnée le 16 juin 2000 et mise en vigueur le 1^{er} juillet 2001.

Elle est une loi constitutive des personnes morales que sont les coopératives de services financiers. Elle est également la loi constitutive des fonds de sécurité, qui ne sont toutefois pas des coopératives. Elle est aussi, afin de protéger les consommateurs qui déposent leurs épargnes dans des coopératives de services financiers, une loi qui encadre les activités de ces coopératives. Toutes les coopératives de services financiers sont aussi assujetties à la Loi sur l'assurance-dépôts (RLRQ, chapitre A-26) et à la surveillance de l'Autorité des marchés financiers (l'Autorité).

L'adoption de la LCSF visait à adapter le cadre juridique des caisses Desjardins au contexte économique et à l'évolution du Mouvement Desjardins. La Loi a notamment permis la création d'une fédération unique et la reconfiguration des entités régionales du Mouvement Desjardins. Elle a modernisé la réglementation relative à la capitalisation, aux liquidités et aux pratiques de gestion; elle a également resserré certains contrôles et renforcé les pouvoirs de surveillance de la Fédération des caisses Desjardins du Québec et de l'Autorité¹, notamment en permettant à celle-ci de donner des lignes directrices. Elle a aussi accordé une plus grande liberté d'action aux coopératives de services financiers relativement à l'émission de parts de capital et de placement, au choix de leurs investissements, à l'affectation des trop-perçus et à leurs règles de régie interne. La Loi a ainsi atteint ses objectifs.

Son entrée en vigueur a été concomitante à celle de la Loi sur le Mouvement Desjardins (L.Q. 2000, chapitre 77), une loi d'intérêt privé qui contient des dispositions particulières pour écarter l'application de certaines dispositions de la LCSF à la Fédération des caisses Desjardins du Québec, intégrer la Caisse centrale Desjardins (créée par une autre loi d'intérêt privé antérieurement à la LCSF) avec un régime particulier à mi-chemin entre une caisse et une fédération, et continuer l'existence de la Société d'investissement Desjardins, liquidée depuis ce temps.

La LCSF a été modifiée à de multiples occasions depuis son entrée en vigueur. Outre les modifications concernant le remplacement de l'Inspecteur général des institutions financières par l'Autorité, nous retiendrons six lois modificatives principales.

En décembre 2003 (Loi modifiant la Loi sur les coopératives de services financiers, L.Q. 2003, chapitre 20), l'Assemblée nationale a autorisé la Fédération à accorder le droit de vote à certaines catégories de membres auxiliaires, permis aux caisses de constituer une réserve pour ristournes éventuelles, modifié les règles relatives à la rémunération des élus et permis l'exclusion d'un membre d'une caisse qui exerce des activités présentant un risque inacceptable.

En décembre 2005, la Loi modifiant la Loi sur les coopératives de services financiers et la Loi sur le Mouvement Desjardins (L.Q. 2005, chapitre 35) a confié de nouvelles fonctions au conseil de surveillance des caisses, obligé la constitution d'un comité de vérification et permis à une coopérative de services financiers l'utilisation d'une appellation différente à l'extérieur du Québec.

¹ En 2001, il s'agissait de l'Inspecteur général des institutions financières, qui a été remplacé en 2004 par l'Autorité des marchés financiers.

En mai 2008, la Loi modifiant la Loi sur l'Autorité des marchés financiers et d'autres dispositions législatives (L.Q. 2008, chapitre 7) a modifié notamment la LCSF pour prévoir expressément qu'une coopérative de services financiers doit suivre de saines pratiques commerciales, autoriser la Fédération à adopter des normes applicables aux caisses sur cette question et préciser qu'une coopérative de services financiers qui ne se conforme pas aux lignes directrices de l'Autorité est présumée ne pas suivre des pratiques de gestion saine et prudente.

En juin 2009, la Loi modifiant la Loi sur les coopératives de services financiers et d'autres dispositions législatives (L.Q. 2009, chapitre 27) a permis à une fédération de consentir une garantie sur les biens des caisses et d'émettre des parts, autorisé le ministre des Finances à augmenter, pour une période limitée, le montant maximal de garantie des dépôts d'argent et permis aux caisses d'émettre des parts permanentes sans être assujetties à la Loi sur les valeurs mobilières² si une note d'information était autorisée par l'Autorité conformément à un règlement pris en vertu de la LCSF.

En décembre 2010, par la Loi édictant la Loi sur les entreprises de services monétaires et modifiant diverses dispositions législatives (L.Q. 2010, chapitre 40), l'Assemblée nationale a modifié la LCSF pour y apporter les adaptations rendues nécessaires par les Normes internationales d'information financière (IFRS, International Financial Reporting Standards) et imposer l'obligation de divulguer la rémunération des cinq dirigeants les mieux rémunérés.

Notons également la modification apportée à l'article 60 de la LCSF par la Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 17 mars 2011 et l'édiction de la Loi instituant le fonds du Plan Nord (L.Q. 2011, chapitre 18). Cette modification relativement à l'ordre de collocation des parts a été introduite dans le contexte des nouvelles règles de Bâle III.

Présentation des coopératives de services financiers au Québec

Les coopératives du Mouvement Desjardins et la Caisse des Mutuellistes, Épargne et Crédit sont les seules coopératives de services financiers régies par la Loi et exerçant leurs activités au Québec.

Le réseau coopératif Desjardins est composé de la Fédération des caisses Desjardins du Québec (FCDQ) et des 358³ caisses constituées au Québec qui en sont membres. De plus, 20 caisses constituées en vertu des lois de

² Loi sur les valeurs mobilières (RLRQ, chapitre V-1.1).

³ Nombre de caisses Desjardins inscrites au registre des institutions de dépôt de l'Autorité des marchés financiers le 26 octobre 2013.

l'Ontario sont intégrées à ce réseau et sont représentées de la même manière que les caisses québécoises au sein de la FCDQ. Elles ont accepté volontairement de se soumettre aux règles de la FCDQ, au Québec. Toutefois, elles ne participent pas au fonds de sécurité.

Ce réseau forme l'assise du plus grand groupe financier coopératif au Canada, le Mouvement Desjardins qui, outre la FCDQ et les caisses qui en sont membres, comprend le Fonds de sécurité Desjardins, la Caisse centrale Desjardins ainsi que de toutes les personnes morales ou sociétés contrôlées par l'une des caisses ou la FCDQ.

Le Mouvement Desjardins contrôle une vingtaine de sociétés filiales et un grand nombre de sous-filiales, notamment en assurance de personnes et de dommages, en valeurs mobilières, en capital de risque et en gestion d'actifs, qui ne sont pas des coopératives : douze filiales détenues à 100 % par la FCDQ sont des sociétés par actions de régime provincial⁴ ou fédéral⁵; plus de 40 sous-filiales sont des sociétés par actions, des compagnies d'assurance, des sociétés en commandite ou des banques (Desjardins Bank en Floride et Bank West en Alberta). Cinq sous-filiales du secteur de l'assurance sont détenues en partenariat avec le groupe Crédit Mutuel, de France.

Le Mouvement Desjardins contrôle également de fait certaines organisations à but non lucratif (OBNL) constituées en vertu de la partie III de la Loi sur les compagnies⁶ ou de la Loi canadienne sur les organisations à but non lucratif⁷. De plus, 323 caisses Desjardins se sont associées pour créer 38 Centres financiers aux entreprises (CFE) dont ni la forme juridique ni la gouvernance, contractuelles, ne sont prévues à la LCSF.

Enfin, la Fédération des caisses populaires acadiennes et Caisse Groupe Financier du Manitoba ont le statut de membres associés non votants à la FCDQ.

Avec 5,6 millions de membres et quelque 45 000 employés, le Mouvement Desjardins est aujourd'hui le cinquième groupe financier coopératif au plan mondial, la sixième institution de dépôts au Canada et la première au Québec. Il disposait au 31 décembre 2012 d'un actif global de plus de 196 milliards de dollars, ce qui équivaut à 55 % du produit intérieur brut du Québec.

⁴ Loi sur les sociétés par actions (RLRQ, chapitre S-31.1).

⁵ Loi canadienne sur les sociétés par actions (L.R.C. (1985), ch. C-44).

⁶ Loi sur les compagnies (RLRQ, chapitre C-38); par exemple, la Fondation Desjardins.

⁷ Loi canadienne sur les organisations à but non lucratif (L.C. 2009, ch. 23); par exemple, Développement international Desjardins.

Le 19 juin 2013, le Mouvement Desjardins a été désigné, par l'Autorité, comme une institution financière d'importance systémique intérieure (IFIS-I)⁸.

La Caisse des Mutuellistes, Épargne et Crédit est la seule coopérative de services financiers non affiliée au Mouvement Desjardins. Fondée à Mont-Joli en 1944, elle est aussi présente à Amqui depuis 1979 et à Rimouski depuis 1999. Elle affichait, à la fin de son année fiscale du 30 septembre 2012, 25 M\$ d'actif total. Elle avait à ce moment quelque 6 400 membres.

Il n'y a eu aucune constitution de coopérative de services financiers en vertu de la LCSF depuis sa mise en vigueur. La dernière constitution d'une caisse (la Caisse Desjardins de L'Île-des-Sœurs) date de 1991, sous la loi précédente.

⁸ L'Autorité a annoncé le 19 juin 2013 qu'elle considère le Mouvement Desjardins comme étant une institution financière d'importance systémique intérieure (IFIS-I) en vertu des critères définis par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (Comité de Bâle). En conséquence, ce statut se traduira par des exigences de capitalisation et de divulgation supérieures ainsi que par une intensification de la surveillance.

En octobre 2012, le Comité de Bâle a publié, à l'intention des autorités de réglementation, le document *Dispositif applicable aux banques d'importance systémique intérieure*. Dans ce document, le Comité s'attend à ce que les régulateurs instaurent une méthodologie pour évaluer le degré d'importance systémique applicable à leur juridiction et prévoient les mesures applicables aux institutions désignées comme institutions financières d'importance systémique.

Dans cette optique, l'Autorité a réalisé les travaux d'évaluation nécessaires et publié un avis qui présente globalement les orientations et les directives retenues à l'intention du Mouvement Desjardins. Ces attentes ont été harmonisées avec celles qui sont applicables aux autres institutions financières d'importance systémique présentes au Canada. Notamment, en sa qualité d'IFIS-I, le Mouvement Desjardins se verra imposer, à compter du 1^{er} janvier 2016, une exigence supplémentaire de fonds propres de première qualité de 1 %, principalement composés de réserves et des parts de capital.

Source : AUTORITÉ DES MARCHÉS FINANCIERS, *L'Autorité identifie le Mouvement Desjardins comme étant une institution financière d'importance systémique pour le Québec*, [Communiqué de presse], www.lautorite.qc.ca/fr/communiqués-2013-conso.html_2013_desjardins-importance-systemique.html.

La supervision des coopératives de services financiers par l'Autorité

Créée en vertu de la Loi sur l'Autorité des marchés financiers⁹ le 1^{er} février 2004, l'Autorité est chargée de superviser l'ensemble du secteur financier du Québec, plus particulièrement les domaines de l'assurance, des valeurs mobilières, des institutions de dépôts (à l'exception des banques) ainsi que de la distribution de produits et services financiers. L'Autorité est un organisme où est regroupé l'ensemble des fonctions d'encadrement du secteur financier au Québec.

L'Autorité a notamment pour mission :

- de veiller à ce que les institutions financières et autres intervenants du secteur financier respectent les normes de solvabilité qui leur sont applicables et se conforment aux obligations que la loi leur impose en vue de protéger les intérêts des consommateurs de produits et utilisateurs de services financiers et prendre toute mesure prévue à la loi à ces fins;
- de voir à la mise en place de programmes de protection et d'indemnisation des consommateurs de produits et utilisateurs de services financiers et administrer les fonds d'indemnisation prévus à la loi;
- d'assurer l'encadrement des activités de distribution de produits et services financiers en administrant en outre les règles d'admissibilité et d'exercice de ces activités et en prenant toute mesure prévue à la loi à ces fins;
- de prêter assistance aux consommateurs de produits et utilisateurs de services financiers notamment en établissant des programmes éducationnels en matière de consommation de produits et services financiers, en assurant le traitement des plaintes reçues des consommateurs et en leur donnant accès à des services de règlement de différends.

Les activités du Mouvement Desjardins sont surveillées par plusieurs directions de l'Autorité, selon la nature des activités ou de l'entité visée.

⁹ Loi sur l'Autorité des marchés financiers (RLRQ, chapitre A-33.2).

Surintendance de l'encadrement de la solvabilité

La surintendance de l'encadrement de la solvabilité est responsable de la surveillance des coopératives de services financiers, notamment le Mouvement Desjardins. Elle assure également la coordination entre les différentes unités administratives de l'Autorité afin de mettre à jour le profil de risque du Mouvement Desjardins et de ses composantes sur une base régulière. Son mandat inclut notamment :

- la surveillance des institutions financières afin de s'assurer qu'elles satisfont aux exigences légales ou réglementaires et aux lignes directrices en matière de solvabilité, de pratiques de gestion saine et prudente et de saines pratiques commerciales;
- l'élaboration d'un cadre normatif incluant des normes et lignes directrices prudentielles et en matière de pratiques commerciales;
- l'assurance des dépôts en cas d'insolvabilité ou de non-viabilité des institutions inscrites en vertu de la Loi sur l'assurance-dépôts afin de protéger les déposants et d'améliorer la stabilité du système financier québécois, tout en évitant que les contribuables ne subissent de répercussions financières;
- la vérification du fait que les institutions financières détiennent tous les permis ou autorisations nécessaires pour exercer leurs activités au Québec.

Assurance-dépôts

Le but de la Loi sur l'assurance-dépôts (RLRQ, chapitre A-26), ci-après appelée la LAD, est de favoriser la stabilité du système financier au Québec en garantissant les dépôts d'argent en cas d'insolvabilité réelle ou appréhendée d'une institution inscrite.

Les rôles de l'Autorité en tant qu'assureur-dépôts sont les suivants :

- la protection des dépôts (déterminer le type de dépôts garantis, l'étendue de la couverture et la limite du montant assurable par déposant; veiller à ce que tous les établissements de dépôts soient inscrits et se conforment aux conditions du permis; déterminer le niveau de financement adéquat de son fonds d'assurance-dépôts);
- l'évaluation du risque des institutions inscrites (conformité à la LAD, conformité aux exigences réglementaires, conformité aux pratiques saines de gestion, analyse des indicateurs économiques et des autres données de marché);

- l'intervention et la résolution (résoudre efficacement une crise, réduire les coûts de l'insolvabilité d'institutions de dépôts, rembourser les dépôts garantis en cas de faillite, superviser les liquidations, recouvrer de façon optimale les montants remboursés);
- la communication et la sensibilisation (sensibiliser le public à la couverture d'assurance-dépôts, rassurer le public en cas de crise, collaborer efficacement avec le gouvernement du Québec et ses autres partenaires).

L'assureur-dépôts fournit une assurance contre les pertes sur les dépôts que les déposants ont confiés à des institutions inscrites conformément à la LAD. À titre d'assureur, l'Autorité gère les risques pour être en mesure d'intervenir de façon préventive et de les réduire.

L'Autorité, en tant qu'assureur-dépôts, est donc l'autorité de résolution des institutions de dépôts à charte provinciale au Québec.

Présentation du contexte hors Québec

Ailleurs au Canada, 434 coopératives d'épargne et de crédit (*credit unions* et caisses populaires) détenaient, en 2011, un actif global de 145 milliards de dollars. Les 100 plus grosses d'entre elles détenaient un actif de 122 milliards de dollars, regroupaient près de 4,3 millions de membres et disposaient de 1 260 points de service.

La Centrale des caisses de crédit du Canada, ou Credit Union Central of Canada, qui est régie par une loi fédérale, regroupe 363 des 434 *credit unions* et caisses populaires qui exercent leurs activités hors Québec.

Les *credit unions* et caisses populaires hors Québec sont constituées en vertu des lois de leur province respective sur un modèle très différent de celui de Desjardins, chaque *credit union* étant autonome de la centrale. Bien que cinq *credit unions* représentent à elles seules 35 % des 142 milliards de dollars d'actifs détenus par les membres de la Centrale, aucune d'entre elles ne constitue un groupe financier ni n'a été désignée comme une institution financière d'importance systémique intérieure (IFIS-I).

C'est principalement en Europe que l'on trouve des groupes financiers coopératifs du même type que le Mouvement Desjardins. Plusieurs pays d'Europe disposent d'une longue tradition en cette matière. D'ailleurs, les groupes coopératifs français BPCE et Crédit Agricole font partie des 29 institutions financières d'importance systémique globale désignées par la Banque des règlements internationaux (BRI).

L'examen de la mise en œuvre des règles de Bâle III¹⁰ dans le secteur des groupes financiers coopératifs européens, particulièrement celui des regroupements coopératifs qui représentent un risque systémique dans leur pays, a permis de cibler un certain nombre de mécanismes de solidarité et de garantie qui permettent de renforcer la capacité d'un groupe financier coopératif à faire face à des situations de crise.

¹⁰ Après la crise financière, les pays du G20 ont convenu de la nécessité d'encadrer les institutions financières, notamment celles de grande envergure qui pouvaient menacer la stabilité financière et la croissance économique.

La BRI, par l'entremise du Comité de Bâle, s'est penchée sur l'encadrement des institutions financières et a élaboré un ensemble de nouvelles mesures (appelées Bâle III) pour renforcer la réglementation, le contrôle et la gestion des risques dans le secteur bancaire.

Ces mesures ont pour objet : d'améliorer la capacité du secteur bancaire à absorber les chocs résultant des tensions financières et économiques, quelle qu'en soit la source; d'améliorer la gestion des risques et la gouvernance; de renforcer la transparence et la communication des banques. Elles visent : la réglementation au niveau des banques, dite microprudentielle, qui contribuera à renforcer la résilience des établissements bancaires en périodes de tensions; les risques systémiques, macroprudentiels, susceptibles de s'accumuler dans le secteur bancaire, et leur amplification procyclique dans le temps.

Source : BANQUE DES RÈGLEMENTS INTERNATIONAUX, Cadre réglementaire international du secteur bancaire, www.bis.org/bcbs/basel3_fr.htm.

CHAPITRE 2

PROBLÉMATIQUES

À la suite de la crise de 2008, les normes internationales imposent des changements

Depuis l'adoption de la Loi sur les coopératives de services financiers (LCSF), la crise financière de 2008 est l'événement majeur qui a marqué le secteur financier et qui a provoqué des modifications aux structures, à la gouvernance et aux modes de fonctionnement de l'ensemble des institutions financières.

Convaincues qu'elles ne pouvaient sombrer, certaines entreprises du secteur financier avaient pris des risques excessifs. Les conséquences qui ont suivi leur déconfiture ont mis en évidence le fait que la défaillance d'institutions financières peut avoir de graves répercussions sur l'économie d'un État et sur ses finances publiques, et que les crises de nature financière peuvent se propager rapidement à travers les frontières¹¹.

Puisqu'on ne peut éliminer le risque de futures défaillances d'institutions financières, il importe de définir clairement les moyens de réagir à de tels événements, de les circonscrire et de prévoir ce qui est nécessaire au maintien des activités essentielles et à la reprise, incluant la restructuration des institutions.

Partant du postulat qu'une réglementation et une surveillance efficaces augmentent la résilience du système financier, les autorités politiques et réglementaires ont grandement renforcé l'encadrement des institutions financières, particulièrement celles qui présentent un caractère systémique. Elles ont aussi entrepris d'élaborer des mécanismes de redressement et de résolution visant à assurer qu'une institution financière en difficulté puisse sortir d'une impasse sans entraîner la chute du système financier et sans que le contribuable n'ait à en assumer le coût.

¹¹ Alexandra LAI et Adi MORDEL, « La résolution des défaillances des institutions financières d'importance systémique », Banque du Canada, *Revue du système financier*, juin 2012, p. 41-47, www.banqueducanada.ca/wp-content/uploads/2012/06/rsf-0612-lai.pdf.

Les nouvelles règles adoptées par la Banque des règlements internationaux (BRI), dans le cadre de Bâle III, visent à :

- améliorer la capacité du secteur bancaire à absorber les chocs résultant des tensions financières et économiques, quelle qu'en soit la source, en exigeant de détenir davantage de fonds propres, de meilleure qualité, et de constituer des coussins de liquidité adéquats;
- améliorer la gestion des risques et la gouvernance;
- renforcer la transparence et la divulgation d'informations;
- renforcer la résilience des établissements bancaires en périodes de tensions;
- encadrer de façon particulière les institutions financières qui peuvent menacer la stabilité financière et la croissance économique mondiale ou intérieure;
- exiger la mise en place de mécanismes de redressement et de résolution en cas de tensions ou de crise.

En 2011, la BRI a désigné les institutions financières qui ont un effet direct sur la stabilité financière mondiale, les « banques d'importance systémique mondiale ».

En octobre 2012, elle a publié à l'intention des autorités de réglementation un document permettant d'évaluer le degré d'importance systémique des institutions financières sur le plan intérieur en fonction de leur effet sur l'économie, de leur taille, de leur interdépendance, de leur complexité, et de leur substituabilité dans le système financier. À ces facteurs, l'Autorité des marchés financiers (l'Autorité) a ajouté la concentration sur le territoire.

En juin 2013, selon ces critères, l'Autorité a désigné officiellement le Mouvement Desjardins comme une institution financière d'importance systémique intérieure (IFIS-I) et annoncé que cela se traduirait :

- par des exigences supérieures à celles qui sont respectées actuellement par le Mouvement;
- par une intensification de la surveillance par l'Autorité.

Ainsi, en tant qu'institution d'importance systémique, le Mouvement Desjardins est maintenant soumis à des exigences plus substantielles qu'auparavant sur :

- la capitalisation (1 % de plus);
- la divulgation d'informations;
- la gestion des risques ou des crises internes ou externes;
- la mise en place d'un plan de retour à la viabilité et de résolution du Mouvement.

Les règles de Bâle III sont conçues pour des banques à capital-actions et non pour un groupe financier coopératif composé de nombreuses personnes morales distinctes qui doivent être considérées comme une seule entité aux fins de l'application des règles sur la capitalisation, la gestion des risques et la résolution des dysfonctionnements. L'adaptation de ces règles au Mouvement Desjardins impose le renforcement de la solidarité entre les composantes coopératives du Mouvement, afin d'assurer la pérennité de la gouvernance et du modèle financier coopératifs.

Desjardins est passé de réseau à groupe coopératif

Avec les années, les besoins des membres Desjardins se sont transformés. Ils s'attendent maintenant à ce que les services financiers qui sont disponibles dans leur communauté ou leur localité les suivent partout, au Québec, ou ailleurs; ils s'attendent à être reconnus comme des membres Desjardins par chacune des composantes de Desjardins avec lesquelles ils font affaire. Ils s'attendent à ce que leur institution financière leur offre le même niveau de service que les institutions concurrentes, le même rendement, le même accès aux transactions, en personne ou automatisées, et la possibilité d'obtenir une offre de service financier intégrée (assurance, placements, etc.), tout en exigeant de leur institution qu'elle maintienne la plus grande solidité financière, sa capacité de verser des ristournes et son engagement dans la collectivité.

L'évolution des besoins des membres jointe aux forces du marché et à la concurrence ont imposé aux coopératives de services financiers des stratégies de croissance qui ont favorisé l'unification des forces coopératives. Le Mouvement Desjardins a privilégié la rationalisation des coûts de fonctionnement et la professionnalisation de la gouvernance et de la prestation de services. Ceci a eu pour effet que de 2001 à 2013, le nombre de caisses Desjardins est passé de 814 à 358 et le nombre de points de service, de 1 520 à 1 212, pendant que le nombre de guichets automatiques se maintenait à environ 2 500.

Le Mouvement Desjardins a procédé à une restructuration de ses opérations en concentrant différents systèmes communs, dont les systèmes informatiques, au sein de la Fédération, ainsi que certaines expertises pointues tant au sein de la Fédération (conseillers hypothécaires) que des filiales ou des centres de services partagés.

Il a concentré au sein de la Fédération les expertises nécessaires au respect des règles et pratiques destinées à encadrer les risques engendrés par l'activité du Mouvement, tant au niveau des caisses que des filiales.

C'est la Fédération qui est généralement l'intermédiaire entre les caisses locales et l'Autorité pour l'application des règles prudentielles.

Parallèlement, le rôle des caisses locales s'est redéfini. Elles ont, par exemple, choisi de favoriser la mise en commun de leurs expertises, par des fusions, par l'optimisation des points de service et par la création des centres financiers aux entreprises.

Bien que la fermeture de chaque caisse ou de chaque point de service puisse entraîner des contestations locales, l'appartenance au Mouvement est devenue, pour les caisses Desjardins, un fondement aussi important que l'appartenance à un territoire ou à un groupe.

Cela implique une reconnaissance du membre, de ses droits et de ses obligations par toutes les composantes du Mouvement Desjardins, et une acceptation du partage d'informations pour la prestation de service et la gestion des risques.

Le législateur a accompagné cette transformation. La loi de 1970¹², en obligeant l'affiliation à une fédération, imposait le regroupement des caisses au sein de l'un des réseaux coopératifs existants. La création de la Confédération des caisses populaires et d'économie Desjardins et l'affiliation à cette dernière de la Fédération des caisses d'économie en 1979, puis l'affiliation de la Québec Credit Union League en janvier 1985, ont fait de Desjardins le seul réseau présent au Québec.

L'introduction dans la loi de la notion de groupe, en 1988¹³, a donné au Mouvement Desjardins l'impulsion nécessaire à la réalisation du passage d'un réseau coopératif traditionnel à un groupe financier coopératif. Toutes les modifications apportées depuis ce temps à la loi ont confirmé cette tendance et profondément modifié la structure, le mode de gouvernance, les outils de capitalisation et les modalités de surveillance prudentielle du Mouvement Desjardins.

¹² Loi modifiant la Loi des caisses d'épargne et de crédit (L.Q. 1970, chapitre 59), article 2.

¹³ Loi sur les caisses d'épargne et de crédit (RLRQ, chapitre C-4.1).

Le Mouvement Desjardins est devenu aujourd'hui un grand groupe financier à part entière, dont les diverses composantes sont de plus en plus intégrées. La traditionnelle structuration des caisses en réseau est désormais incluse dans un organigramme plus complexe, au périmètre d'activité plus vaste, où la Fédération détient directement ou indirectement de nombreuses filiales, assume la direction du groupe, concentre la gestion des risques et s'assure de la conformité aux exigences des organismes de réglementation, dont l'Autorité.

Ces mutations mettent à l'épreuve la capacité de la forme coopérative à s'adapter dans un environnement mouvant. Toutefois, les adaptations à la structure, la gouvernance et la vie démocratique se sont toujours faites dans le respect de la forme coopérative, avec ses avantages et ses contraintes.

L'application de normes internationales à un groupe financier intégré impose d'assurer l'uniformité, la cohésion et la solidarité dans un univers où le pouvoir est décentralisé et dans un réseau où coexistent des entités juridiques autonomes.

Les limites territoriales

Au sein du Mouvement Desjardins, le réseau coopératif rencontre des difficultés à dépasser le territoire du Québec. Même si la LCSF prévoit qu'une coopérative de services financiers possède la capacité d'exercer ses activités hors du Québec, il n'y a pas d'exemple d'une caisse québécoise qui ait ouvert un point de service pour recruter des membres et accepter leurs dépôts en dehors du territoire québécois.

L'intégration des vingt caisses constituées en vertu des lois de l'Ontario qui font partie du réseau des caisses Desjardins est limitée par le fait qu'elles sont soumises à une réglementation et à une autorité de contrôle différentes de celles des caisses du Québec. Cela a des conséquences sur leur participation aux mécanismes de solidarité du Mouvement.

Par ailleurs, le statut de membre associé des caisses populaires acadiennes et de la caisse manitobaine n'implique pas leur intégration au Mouvement Desjardins, même si elles en utilisent certains services.

Outre ces cas particuliers, le réseau coopératif de Desjardins n'a pas pris pied ailleurs au Canada. Toutefois, au fil des ans, le Mouvement Desjardins s'est doté de sociétés afin de répondre à ses propres besoins ainsi qu'à ceux des membres des caisses. Leur actif s'accroissant d'année en année, elles exercent des activités de manufacturier et de distributeur de produits et services financiers auprès de leur propre clientèle, de la clientèle des caisses Desjardins et des *credit unions* et caisses populaires hors Québec. Ces

sociétés constituent ainsi un levier important pour assurer la présence pancanadienne du Mouvement Desjardins.

Le parlement fédéral a modifié, en 2010, la Loi sur les banques pour permettre à des coopératives provinciales de se proroger en « coopératives de crédit fédérales » dans la mesure où la loi provinciale d'incorporation le permettrait. La LCSF ne permet pas la prorogation des coopératives de services financiers vers la loi fédérale, et il n'est pas envisagé de le faire. Il apparaît plus opportun d'ajouter à la loi la possibilité de délivrer des permis d'exercice à des coopératives constituées hors Québec et de permettre la négociation d'ententes entre les provinces au regard de leur surveillance, à l'image du régime de passeport en matière de valeurs mobilières. Un tel régime pourrait permettre aux coopératives, constituées au Québec ou ailleurs au Canada, d'ouvrir des points de service dans toutes les provinces, d'y recruter des membres et d'y accepter leurs dépôts. Déjà, l'Accord de commerce et de coopération Québec-Ontario prévoit que les deux provinces doivent se pencher sur cette question.

La loi ne sert plus à la création d'institutions financières

La dernière constitution d'une caisse (la Caisse Desjardins de L'Île-des-Sœurs) date de 1991, sous la loi précédente. La LCSF n'autorise la constitution d'une coopérative de services financiers que si une fédération s'est engagée à l'admettre comme membre. Comme il n'existe qu'une fédération, la constitution d'une coopérative de services financiers est en pratique subordonnée à son accord, à moins que le ministre, « s'il l'estime opportun et après avoir pris l'avis de l'Autorité », n'exempte expressément la caisse de cette obligation.

Or, depuis l'adoption de la LCSF, aucune nouvelle coopérative de services financiers n'a été constituée, alors qu'une loi d'intérêt privé a été adoptée en 2012 pour constituer une mutuelle de microcrédit qui vise à offrir à ses membres des services financiers qui s'en approchent.

CHAPITRE 3

LES PROPOSITIONS

Les modifications de la Loi sur les coopératives de services financiers (LCSF) depuis son adoption témoignent de la transformation du réseau coopératif Desjardins en groupe financier coopératif intégré, le Mouvement Desjardins. On doit aussi constater que la LCSF n'est plus le véhicule législatif utilisé pour constituer de nouvelles institutions financières collectives, et que l'absence d'un passeport reconnu par toutes les provinces limite le rayonnement pancanadien des coopératives québécoises et incite les coopératives constituées dans d'autres provinces à passer sous la compétence fédérale si elles veulent ouvrir des points de service au Québec, y recruter des membres et y accepter leurs dépôts. Enfin, la reconnaissance de l'importance systémique du Mouvement Desjardins impose un renforcement de la solidarité entre ses composantes coopératives.

Les propositions suivantes visent à créer un nouvel encadrement législatif qui permettrait la coexistence de coopératives de services financiers qui ont atteint des stades de maturité différents.

Le présent rapport propose une révision globale de la LCSF afin d'atteindre les quatre objectifs suivants :

1. s'assurer que la LCSF demeure le véhicule privilégié pour la constitution et le fonctionnement des institutions collectives de dépôts et de services financiers au Québec;
2. adapter la législation applicable à l'existence récemment reconnue d'un groupe coopératif intégré d'importance systémique au Québec;
3. faire en sorte qu'une coopérative indépendante, une fédération de coopératives ou un groupe financier coopératif puisse sortir d'une impasse sans entraîner le système financier dans sa chute et sans que le contribuable ait à en assumer le coût;
4. s'assurer que l'Autorité des marchés financiers (l'Autorité) conserve, dans ce contexte, les moyens de maintenir à leur plus haut niveau les mesures de protection des épargnants pour tous les types de coopératives de services financiers constituées ou exerçant leurs activités au Québec.

Le présent rapport propose de remplacer la LCSF afin de refléter dans une nouvelle loi les différents stades de maturation des coopératives de services financiers (coopérative indépendante, réseau coopératif et groupe coopératif intégré) et de clarifier les règles qui s'appliquent à chacun (la constitution, le

fonctionnement, les activités, la surveillance prudentielle et la résolution des dysfonctionnements), tout en assurant que chacun puisse réaliser tout son potentiel de développement dans le respect des valeurs coopératives.

La coopérative indépendante

La LCSF régit déjà une caisse indépendante. Les dispositions qui lui sont applicables pourraient être regroupées, dans une même partie de la Loi, pour constituer un cadre juridique ouvert et inclusif qui permettrait à de nouvelles coopératives de services financiers de voir le jour sans avoir l'obligation d'adhérer à une fédération. Cela pourrait intéresser les institutions de microcrédit, en leur procurant une solution de rechange à la présentation d'un projet de loi d'intérêt privé pour devenir des coopératives de services financiers.

Par ailleurs, les dispositions de la Loi qui régissent l'activité des coopératives de services financiers, par opposition aux dispositions constitutives de personnes morales, pourraient s'appliquer aux coopératives constituées par d'autres juridictions qui désirent ouvrir des points de service au Québec, y recruter des membres et y accepter leurs dépôts, si était ajoutée à la Loi la possibilité de délivrer des permis à cette fin dans la mesure où des ententes seraient conclues entre les provinces en ce qui concerne leur encadrement. Comme il s'agirait d'ententes de réciprocité, cela permettrait également de faciliter l'expansion des coopératives québécoises au-delà des frontières provinciales.

Le réseau de coopératives

Bien qu'il n'existe actuellement qu'une seule coopérative de services financiers indépendante, il se pourrait qu'un jour, un nombre suffisant de telles coopératives, créées au Québec ou détentrices d'un permis, désirent créer un réseau dont la fédération aurait essentiellement pour objet de fournir des services aux coopératives qui en seraient membres. Il paraît donc opportun de leur en conserver la possibilité, en maintenant les dispositions de la Loi qui permettent de créer des fédérations et qui régissent leur fonctionnement et leurs relations avec les caisses qui en sont membres.

Toutefois, comme un tel réseau ne pourrait, dès sa création, avoir atteint le niveau de maturité exigé des fédérations par la LCSF, il faudrait veiller à ce que les dispositions qui donnent un pouvoir de contrôle sur les activités, les opérations et la gouvernance des caisses par une fédération ne s'appliquent pas à ces possibles réseaux. Les caisses demeureraient tout à fait libres de quitter le réseau pour redevenir des coopératives indépendantes, adhérer à un autre réseau ou s'intégrer à un groupe coopératif.

Le groupe financier intégré

La Loi regrouperait dans une même partie l'ensemble des dispositions des lois actuelles, d'intérêt public ou d'intérêt privé, qui s'appliquent au Mouvement Desjardins.

De plus, la Loi reconnaîtrait que l'appartenance au Mouvement devient, pour les membres des caisses Desjardins, un fondement aussi important que l'appartenance à un territoire ou à un groupe.

La Loi imposerait un mécanisme de solidarité intégré à la Fédération des caisses Desjardins et reposant sur l'actuel Fonds de sécurité. Basé sur des modèles existants qui s'appliquent à des groupes coopératifs européens, ce mécanisme de solidarité serait bilatéral : les caisses locales seraient garantes de la solvabilité de la Fédération, celle-ci étant garante de la solvabilité de chacune des caisses locales. De même, une filiale coopérative comme la Caisse centrale Desjardins et la Fédération seraient mutuellement garantes de leur solvabilité.

Les pouvoirs de la Fédération sur les composantes du Mouvement seraient renforcés dans le contexte de la solidarité. La Loi permettrait des interventions directes dans certains cas (administration provisoire, destitution de dirigeants non élus, etc.) et autoriserait la Fédération à forcer l'absorption d'une caisse en difficulté par une autre caisse lorsque cela serait nécessaire au bon fonctionnement du groupe coopératif. De plus, la Fédération pourrait absorber une filiale à 100 %, à condition que la loi constitutive de celle-ci le permette.

En conséquence de leur solidarité, les coopératives de services financiers membres devraient maintenir leur adhésion à la Fédération.

De plus, tous les administrateurs et dirigeants des composantes du Mouvement Desjardins devraient, en plus de leurs devoirs habituels à l'égard de leur coopérative ou société, tenir compte de l'intérêt de celui-ci.

Compte tenu de l'importance systémique du Mouvement Desjardins et afin de faciliter l'atteinte des objectifs fixés par le Comité de Bâle relativement à la prévention et au contrôle des éventuelles situations de crise, la Loi prévoirait les dispositions nécessaires à l'intensification de la surveillance du groupe et de ses composantes par l'Autorité et renforcerait les obligations de transparence du Mouvement Desjardins à l'égard de l'Autorité.

Comme l'exigent les nouvelles normes internationales, des plans de redressement et de résolution indiquant les mesures pour faire face à des tensions financières devront être élaborés.

L'Autorité aurait les pouvoirs nécessaires pour imposer la mise en œuvre d'un plan de redressement et en évaluer l'efficacité.

Enfin, s'il advenait que la défaillance du groupe devienne avérée ou prévisible, la Loi prévoirait les instruments et les pouvoirs permettant de restructurer ou de liquider le groupe avant que n'arrive une faillite :

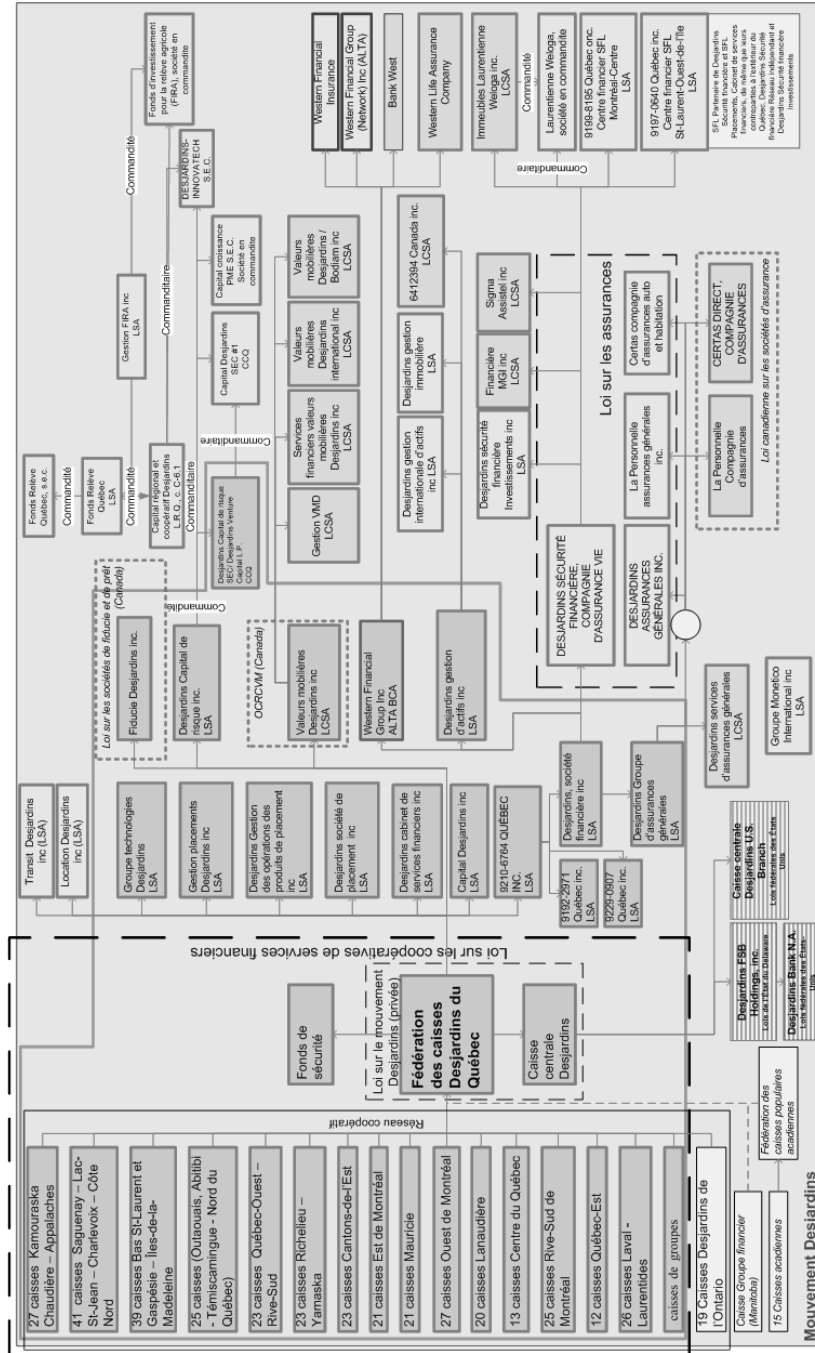
- procéder à la restructuration (séparer les actifs sains des actifs toxiques);
- transférer les actifs sains et les fonctions essentielles à un « établissement-relais¹⁴ » temporaire;
- céder tout ou partie des activités;
- protéger l'existence du réseau coopératif.

Pour les besoins de cette administration, toutes les composantes du groupe seraient alors administrées comme une seule entité, selon le cas, par le retrait simultané des pouvoirs de leur conseil d'administration (C. A.), confiés à un seul administrateur ou par le remplacement des membres du C. A. désignés par le groupe, lorsque le retrait des pouvoirs du C. A. ne serait pas possible.

¹⁴ Il s'agit d'identifier les actifs sains ou les fonctions essentielles d'une institution financière, et de les séparer pour créer une nouvelle institution (établissement-relais) qui est cédée à une autre entité. L'ancienne institution financière, avec les actifs douteux ou les fonctions non essentielles, est ensuite liquidée dans le cadre d'une procédure normale.

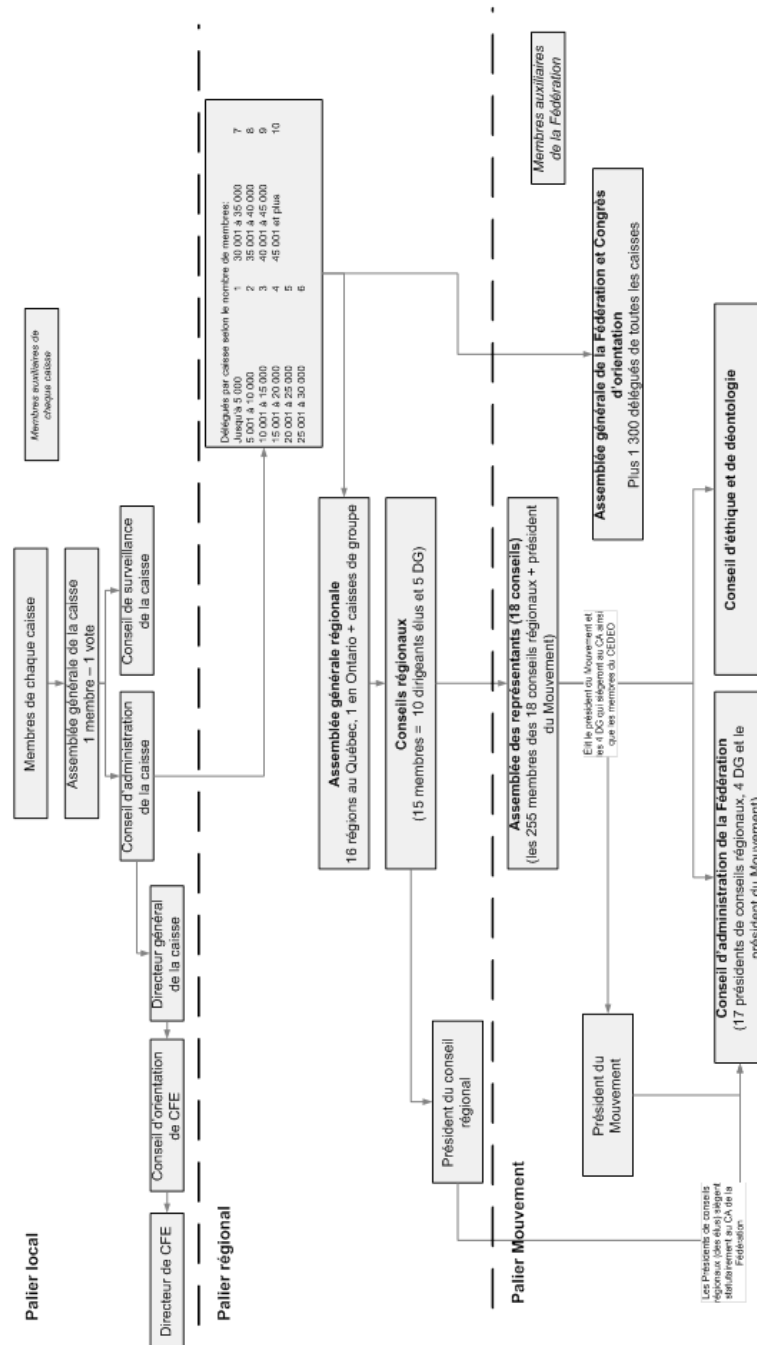
Source : COMMISSION EUROPÉENNE, *De nouvelles mesures de gestion des crises pour éviter d'avoir à renflouer les banques à l'avenir*, [Communiqué de presse], www.europa.eu/rapid/press-release_IP-12-570_fr.htm?locale=fr.

LE MOUVEMENT DESJARDINS



Annexe 2

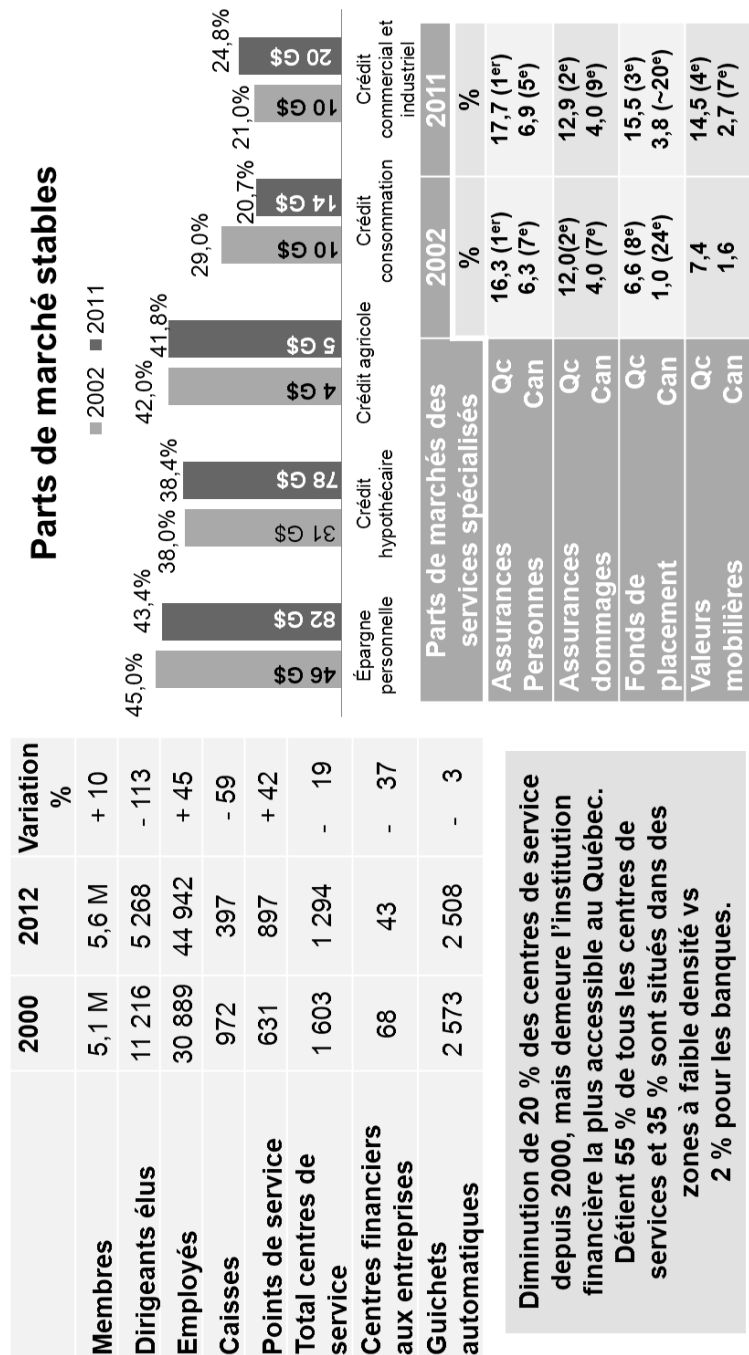
LA GOUVERNANCE COOPÉRATIVE DU GROUPE FINANCIER ¹⁵



¹⁵ Source : Mouvement Desjardins

ANNEXE 3

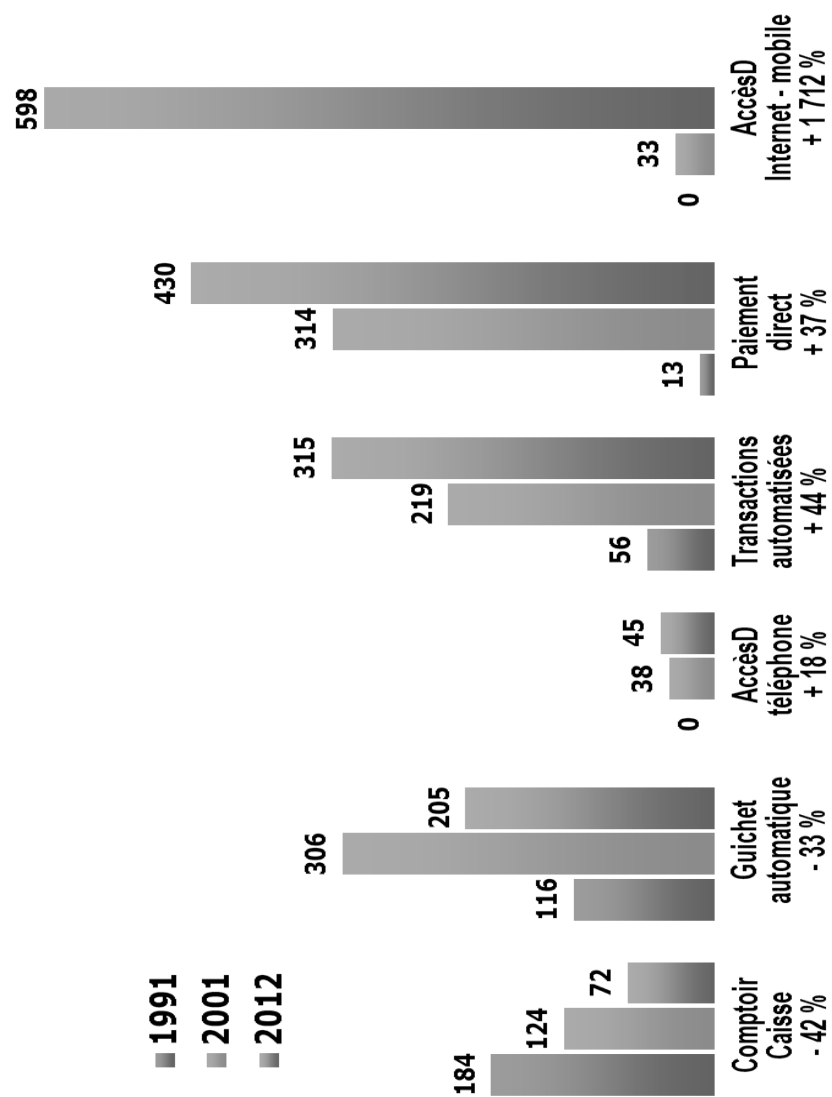
ÉVOLUTION DE DESJARDINS 2000-2012¹⁶



¹⁶ Source : Mouvement Desjardins

ANNEXE 4

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'OPÉRATIONS COURANTES PAR CANAL (EN MILLIONS)¹⁷



Les variations indiquent une comparaison de 2001 par rapport à 2012

¹⁷ Source : Mouvement Desjardins

