

Planifier l'avenir : examen quinquennal de la *Loi sur les caisses populaires*

Division des institutions financières
octobre 2018



COMMISSION DES SERVICES
FINANCIERS ET DES SERVICES
AUX CONSOMMATEURS

réglementation • éducation • protection

L'AVENIR





300-85, rue Charlotte Street, Saint John NB E2L 2J2
1-866-933-2222 | info@fcnb.ca | FCNB.ca

L'honorable Cathy Rogers
Ministre des Finances
Place-Chancery
Case postale 160
Fredericton (Nouveau-Brunswick)
E3B 5H1

Madame la Ministre,

J'ai l'honneur de vous présenter le rapport de 2018 sur la révision des dispositions et de l'application de la *Loi sur les caisses populaires* qui a été préparé par la Commission des services financiers et des services aux consommateurs, conformément à l'article 290.1 de la *Loi*.

Veillez agréer, Madame la Ministre, l'expression de ma considération distinguée.

Le président,

Peter Klohn

L'article 290.1 de la *Loi sur les caisses populaires* précise ce qui suit :

290.1 (1) À compter du 31 octobre 2008, la Commission procède à un examen quinquennal de l'application de la présente loi.

290.1 (1.1) Lorsqu'elle complète son examen, la Commission en fait un rapport qu'elle dépose auprès du ministre.

290.1 (2) Lorsque le ministre reçoit le rapport visé au présent article :

- a) il le dépose devant l'Assemblée législative si elle siège;
- b) si elle ne siège pas, il le dépose dans les quinze premiers jours de la session suivante.

INTERPRÉTATION

Dans le présent document figurent les points suivants :

« Rapport de 2013 » désigne le premier rapport d'examen quinquennal déposé à l'Assemblée législative le 20 novembre 2013.

« Credit union¹ » désigne une caisse populaire qui est constituée en corporation sous l'appellation *credit union* ou prorogée en vertu de la *Loi sur les caisses populaires* du Nouveau-Brunswick.

« Atlantic Central » est une association commerciale pour les *credit unions* au Canada atlantique.

La « FCNB » s'entend de la Commission des services financiers et des services aux consommateurs.

La « SADCPNB » désigne la Société d'assurance dépôts des caisses populaires du Nouveau-Brunswick

La « Risk Management Agency » ou « RMA » désigne le Brunswick Credit Union Stabilization Board Limited.

« Surintendant » désigne le surintendant des caisses populaires de la Commission des services financiers et des services aux consommateurs.

1. NDT Bien que la désignation anglaise « credit union » corresponde à la désignation française « caisse populaire » à la Partie 1 de la *Loi sur les caisses populaires*, nous proposons de retenir l'emprunt « credit union » (en italique) dans le présent rapport lorsque l'entité est une caisse populaire sous le régime d'une loi provinciale afin d'éviter toute ambiguïté.

CONTEXTE

La *Loi sur les caisses populaires* (la «*Loi*») régit les activités des *credit unions*. L'objectif principal des *credit unions* est de répondre aux besoins de leurs membres en leur fournissant une gamme complète de services financiers, allant du fonctionnement et du maintien des comptes d'épargne et des comptes-chèques aux prêts. Au 1^{er} juillet 2018, le Nouveau-Brunswick comptait dix *credit unions* qui fournissaient des services à 66 000 membres. Le total de leurs actifs dépasse un milliard de dollars. Au Canada, les actifs du réseau des caisses populaires et des *credit unions* totalisent quelque 495 milliards de dollars.

Les dix *credit unions* sont les seules institutions financières du Nouveau-Brunswick constituées et réglementées sous le régime de lois provinciales. Elles font partie intégrante de l'infrastructure financière et commerciale nécessaire à la croissance économique de la province.

Chaque *credit union* est membre d'Atlantic Central. Atlantic Central est une association commerciale qui veille, entre autres services, à ce que ses *credit unions* membres se conforment aux exigences réglementaires en matière de liquidités. Atlantic Central est réglementé par la province de la Nouvelle-Écosse et regroupe des *credit unions* de la Nouvelle-Écosse, de l'Île du Prince-Édouard, de Terre-Neuve-et-Labrador, et du Nouveau-Brunswick.

Chaque *credit union* est soumise à l'autorité de la RMA. La RMA maintient un fonds de stabilisation pour aider financièrement ses *credit unions* membres et elle effectue régulièrement un contrôle de leurs activités.

La *Loi* prévoit également une protection accrue des membres des *credit unions* par le biais de la SADCPNB. Cette société de la Couronne gère un fonds d'assurance-dépôts qui assure chaque dépôt admissible jusqu'à concurrence de 250 000 dollars. Elle peut aussi aider la Risk Management Agency à apporter un appui financier aux *credit unions*.

Établie le 1^{er} juillet 2013 par le gouvernement provincial, la FCNB est une société de la Couronne indépendante et financièrement autonome. Par le biais du surintendant des *credit unions*, elle assure la surveillance de la RMA et du réseau des *credit unions*.

Le réseau provincial des caisses populaires et des *credit unions* a connu de profonds changements depuis le rapport de 2013. Au moment de l'adoption du cadre réglementaire actuel, la province comptait deux réseaux distincts, soit le réseau des *credit unions* et le réseau des caisses populaires. Le 1^{er} juillet 2016, les 15 caisses, la fédération et l'office de stabilisation du réseau des caisses populaires ont fusionné et sont passés sous le régime fédéral. À ce moment, le réseau des caisses populaires représentait 3,6 milliards de dollars d'actifs, soit 78 % de l'actif combiné des deux réseaux provinciaux. De ce fait, les dix *credit unions* de la province, dont l'actif atteint un milliard de dollars, doivent maintenant supporter la charge d'un cadre réglementaire disproportionnée à leur taille.

La charge du cadre réglementaire actuel entrave la compétitivité des *credit unions*, c'est pourquoi la FCNB leur a proposé l'adoption d'un modèle de réglementation simplifié, efficace et abordable. Le gouvernement du Nouveau-Brunswick a chargé la FCNB de mettre cette proposition de l'avant.

La consultation des parties prenantes aux fins du présent rapport a permis de dégager quatre grands thèmes : (1) compétitivité et pérennité; (2) protection des déposants; (3) modernisation de la législation; (4) mise en place d'un organisme de réglementation attentif et efficace.

PROCESSUS CONSULTATIF

La FCNB a demandé l'avis des parties prenantes concernant l'élaboration d'une proposition législative pour la mise en œuvre d'un cadre réglementaire simplifié. En août 2017, la FCNB a publié un document de réflexion intitulé « La restructuration du cadre réglementaire des *credit unions* », qui invitait les parties prenantes à faire part de leurs commentaires afin d'assurer le succès du modèle. Parallèlement, la FCNB a sollicité les observations des parties prenantes dans le cadre de l'examen quinquennal de la *Loi sur les caisses populaires*. Elle a consulté l'Atlantic Central, la RMA et la SADCPNB. En octobre 2017, la FCNB a consulté la *Credit Unions Managers Association (CUMA)*. Toutes les parties prenantes ont présenté un mémoire.

En janvier 2018, la FCNB a rencontré les quatre parties prenantes pour passer en revue leurs observations et obtenir des éclaircissements, au besoin. Le présent rapport reflète les observations présentées dans les mémoires et les rencontres de suivi.

PRINCIPAUX THÈMES DÉCOULANT DES CONSULTATIONS

1. Compétitivité et pérennité

La structure de réglementation actuelle comprend deux fonds de protection des dépôts et trois organismes menant des activités de surveillance. Cette structure unique au Canada est disproportionnée à la taille des dix *credit unions* du Nouveau-Brunswick.

Les parties prenantes ont confirmé qu'il fallait réduire la charge réglementaire et accroître l'efficacité opérationnelle, soulignant notamment la nécessité pour les organismes de réglementation d'être réceptifs à l'évolution des services financiers, et d'éliminer le dédoublement des fonctions de surveillance et de réglementation dans la mesure du possible, afin de réduire les coûts.

Plusieurs changements proposés par les parties prenantes visaient à aider les *credit unions* à demeurer concurrentielle. Par exemples, les parties prenantes ont proposé de créer un cadre pour les filiales cherchant à diversifier leurs sources de revenu. La *Loi* actuelle est muette sur la façon de créer et d'exploiter des filiales. D'autres suggestions comprennent la possibilité pour les *credit unions* d'utiliser un nom commercial distinct de leur dénomination sociale pour exercer leurs activités. Cela permettrait de remettre sur un pied d'égalité les *credit unions* et les banques en ce qui a trait aux pratiques actuelles en matière d'image de marque et de marketing. Toujours selon les parties prenantes, certaines décisions opérationnelles (par exemple, l'établissement et la réimplantation de succursales) ne devraient pas nécessiter l'approbation de l'organisme de réglementation. Cette exigence limite le champ d'action des *credit unions*, qui ne peuvent effectuer des travaux de rénovation, des mises à niveau ou des agrandissements mineurs sans l'aval de l'organisme de réglementation.

2. Protection des dépôts

Comme dans le rapport de 2013, plusieurs suggestions émanant des parties prenantes visaient à améliorer la gouvernance des organismes existants ou à réformer le régime actuel d'assurance-dépôts. Comme indiqué ci-dessus, la structure de réglementation actuelle comprend deux fonds de garantie des dépôts, soit le fonds de stabilisation administré par la RMA, qui offre une aide financière aux *credit unions* membres, et le fonds d'assurance-dépôts administré par la SADCPNB, qui offre l'assurance-dépôts aux membres des *credit unions*. Les suggestions visaient à réduire le chevauchement des fonctions de la RMA et de la SADCPNB afin de réaliser des gains d'efficacité sans nuire à la protection des déposants.

Comme il existe désormais une caisse populaire fédérale au Nouveau-Brunswick, il est possible que d'autres caisses populaires fédérales ou hors provinciales entrent dans le marché. Une partie prenante a soulevé la question de la protection des déposants, notamment l'importance de s'assurer que les déposants comprennent bien dans quelle mesure ils sont protégés. En particulier, ils doivent être conscients que la protection des dépôts offerte par la SADCPNB ne profite qu'aux *credit unions* du Nouveau-Brunswick et à leurs déposants.

Une partie prenante a soulevé l'importance de protéger les déposants et les *credit unions* en cas de crise financière. La défaillance d'une *credit union* membre aurait non seulement des répercussions sur les déposants; elle pourrait aussi déstabiliser l'ensemble du réseau. À la suite de la crise financière de 2008, l'industrie financière internationale a développé toute une série d'instruments permettant de protéger les clients, le système financier et les finances publiques. Cette approche est connue sous le nom de «résolution». Une partie prenante a suggéré que la *Loi* reprenne ces instruments pour que la SADCPNB dispose des outils indispensables pour réagir comme il convient en situation de crise. Par exemple, la SADCPNB devrait pouvoir émettre des obligations en vue de mobiliser des capitaux et ainsi réduire leur dépendance à l'égard du gouvernement; elle devrait pouvoir gérer les flux de trésorerie en cas de paiements importants aux déposants; elle devrait avoir accès à divers types de prêts ou de subventions que le gouvernement accorderait au nom de la SADCPNB.

Par ailleurs, les parties prenantes ont fait des suggestions pour offrir aux *credit unions* des mesures d'amélioration de la gestion du capital qui permettraient une croissance durable. Ces suggestions comprennent : des exigences minimales en matière de fonds propres dans le cas des nouvelles *credit unions*; des exigences plus importantes en matière de fonds propres dans le cas des *credit unions* qui exercent des activités à risque élevé; l'exigence d'approbation par le conseil d'administration de la *credit union* du plan de gestion des capitaux propres.

3. Modernisation de la législation

La *Loi* est entrée en vigueur en janvier 1994. Depuis, elle a été modifiée pour traiter de questions spécifiques, comme la création d'Atlantic Central le 1^{er} janvier 2011, l'établissement de la FCNB le 1^{er} juillet 2013 et le transfert des caisses populaires au régime fédéral le 1^{er} juillet 2016. Outre ces modifications, la *Loi* a fait l'objet de mises à jour mineures, mais aucune ne tient dûment compte des avancées technologiques, des changements législatifs en matière de protection des renseignements personnels de l'évolution des normes comptables internationales, de la participation des membres, et des changements dans les pratiques de gouvernance responsable.

Au cours de cet examen quinquennal, les quatre parties prenantes ont cerné des éléments de de la *Loi* qui pourraient être modernisés afin de soutenir les activités commerciales des *credit unions* et promouvoir la viabilité du réseau. Par exemple, la *Loi* devrait tenir compte des avancées technologiques afin que les *credit unions* puissent :

- fournir des services à leurs membres par voie électronique;
- transférer par voie électronique les rapports, l'information et autres communications exigés par l'organisme de réglementation;
- donner à leurs membres la possibilité de voter de différentes manières, soit par correspondance, en succursale ou par voie électronique.

Les parties prenantes ont également indiqué que leurs membres tiennent à protéger leurs renseignements personnels, et que leur confidentialité doit être respectée. En vertu de la *Loi*, les *credit unions* tiennent un registre des membres, et ce registre peut être consulté par les membres lorsqu'une assemblée est convoquée par des membres. Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi* en 1994, la législation sur la protection de la vie privée a évolué et les renseignements personnels sont désormais protégés. Cette obligation de tenir un registre des membres constitue un obstacle de plus pour les *credit unions* qui souhaitent de faire concurrence avec d'autres institutions financières non assujetties à cette obligation.

Une partie prenante a suggéré d'abaisser l'âge du droit de vote des membres (de 19 à 18 ans) aux élections des *credit unions*. Cette mesure permettrait d'encourager la participation des jeunes membres. Elle permettrait également aux *credit unions* de la province de s'harmoniser aux exigences d'âge analogues prévues par la législation en Nouvelle-Écosse et à l'Île du Prince-Édouard.

Les parties prenantes ont évoqué la difficulté de recruter des administrateurs compétents pour les conseils des *credit unions*, d'autant que la *Loi* limite à neuf ans la durée des mandats consécutifs des administrateurs. Pour pallier cette difficulté, il a été suggéré lors de réunions ultérieures avec les parties prenantes d'admettre un certain nombre d'administrateurs qui ne sont pas membres, car cela permettrait d'élargir le bassin des administrateurs qualifiés.

Les parties prenantes ont soulevé d'autres points afin maintenir la compétitivité des *credit unions* par rapport à d'autres institutions financières. Elles recommandent de :

- créer un cadre pour gérer les comptes inactifs de membres et les soldes non réclamés;
- mettre fin à la carte de bénéficiaire, qui n'est plus utilisée dans les autres provinces de l'Atlantique, ce qui sème la confusion;
- exiger une formation pour les administrateurs des *credit unions* en vue de garantir un leadership compétent;
- actualiser la définition de « propriété résidentielle » afin qu'elle soit compatible avec les définitions données dans les autres lois sur les caisses populaires et avec celle de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL);
- omettre les exigences de déclaration qui se trouvent également dans les dispositions législatives sur le blanchiment des capitaux.

4. Prévoir la mise en place d'un organisme de réglementation attentif et efficace

Les quatre parties prenantes ont été consultées à propos d'un modèle de réglementation plus efficace et mieux adapté à l'environnement en mutation des *credit unions*. Voici quelques-unes de leurs suggestions :

- supprimer l'obligation pour les membres d'approuver une ristourne et laisser cette responsabilité aux administrateurs, qui ont un devoir fiduciaire envers les membres;
- recruter des personnes qualifiées pour agir à titre d'administrateurs au sein des conseils d'administration des *credit unions*;
- renforcer les responsabilités du comité de vérification d'une *credit union* pour assurer une responsabilisation véritable et une gestion efficace.

Lors d'une réunion ultérieure avec les parties prenantes pour discuter de leurs commentaires, la FCNB a apporté des éclaircissements sur la voie qu'elle suit actuellement en matière de réglementation afin d'assurer la pertinence et l'opportunité du cadre réglementaire.

Les parties prenantes auront à nouveau l'occasion de formuler des commentaires sur les règles proposées en vertu de la *Loi sur les caisses populaires*.

ÉPILOGUE

L'examen quinquennal de la *Loi sur les caisses populaires*, comme l'exige l'article 290.1, est l'occasion d'en scruter les dispositions dans un contexte proactif. Les observations recueillies au cours du processus consultatif sur lesquelles se fonde le présent rapport ont également permis de dégager les dossiers prioritaires et des politiques pertinentes.