

É T U D E S U R L E S  
C A I S S E S P O P U L A I R E S / C R E D I T U N I O N S

R A P P O R T P R É P A R É  
P A R  
L E P R O F E S S E U R R I C H A R D W . B I R D  
E T  
L E P R O F E S S E U R N O R M A N D R O Y

pour la  
Direction de la Réforme du droit  
Cabinet du procureur général  
Province du Nouveau-Brunswick

Mars 1988

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19  
20  
21  
22  
23  
24  
25  
26  
27  
28  
29  
30  
31  
32  
33  
34  
35  
36  
37  
38  
39  
40  
41  
42  
43  
44  
45  
46  
47  
48  
49  
50  
51  
52  
53  
54  
55  
56  
57  
58  
59  
60  
61  
62  
63  
64  
65  
66  
67  
68  
69  
70  
71  
72  
73  
74  
75  
76  
77  
78  
79  
80  
81  
82  
83  
84  
85  
86  
87  
88  
89  
90  
91  
92  
93  
94  
95  
96  
97  
98  
99  
100

## AVANT-PROPOS

À l'automne de 1986, la Direction de la réforme du droit du Cabinet du procureur général a été chargée de mener une étude de la loi sur les credit unions et les caisses populaires. Cette étude a été mise en branle pour deux raisons : premièrement, les caisses populaires faisaient, depuis plusieurs années, des démarches auprès du ministre de la Justice relativement à la réforme proposée sur la législation et les règlements en vigueur; deuxièmement, le gouvernement avait jugé qu'il était approprié et conseillé d'entreprendre un examen général des textes législatifs ayant trait au fonctionnement des établissements financiers de la province. La première phase de cet examen avait trait aux compagnies de prêts et de fiducie, qui a entraîné, en 1987, la promulgation d'une nouvelle loi. La deuxième phase devait porter sur les credit unions et les caisses populaires.

La Direction de la réforme du droit a retenu les services des professeurs Richard Bird, de la Faculté de droit de l'Université du Nouveau-Brunswick, et Norman Roy, du Centre de recherche en sciences administratives de l'Université de Moncton, pour effectuer une étude sur la loi régissant le fonctionnement des credit unions et des caisses populaires. À cet effet, on a mis sur pied un comité consultatif formé de représentants de la Direction de la réforme du droit et du ministère de la Justice.

On a tout d'abord préparé une liste préliminaire des points pouvant faire l'objet de cette étude. Le ministre de la Justice envoyait, le 6 novembre 1986, une copie de la liste en question à la Fédération des caisses populaires acadiennes, au Credit Union Central of New Brunswick, aux offices de stabilisation et à chaque credit union et caisse populaire, et les invitait, par la même occasion, à proposer d'autres sujets ainsi qu'à présenter des mémoires pertinents. Le 29 janvier 1987, le Ministre expédiait aux mêmes organismes la liste finale des points qui avaient été examinés, et qui reflétaient les réponses obtenues à la lettre précédente. Il les invitait encore une fois à soumettre des mémoires en vue d'aider les chercheurs dans leur travail.

La Fédération des caisses populaires acadiennes ainsi que plusieurs credit unions et caisses populaires ont répondu à l'invitation du Ministre. La plupart de ces dernières ont choisi d'être représentées par la Fédération dans ce dossier. Celle-ci, par l'entremise de son comité de législation, a préparé et présenté des mémoires très exhaustifs sur la plupart des points qui avaient été étudiés. Ces mémoires, de même que ceux présentés séparément par les credit unions et les caisses

populaires, ont été très utiles aux chercheurs et aux membres du comité consultatif. Quant à la Credit Union Central, elle s'en est tenue à une critique des méthodes employées dans cette étude.

Nous avons accédé à la demande de la Fédération et de la Caisse populaire de Shippagan de faire des exposés oraux sur leur mémoire. À l'invitation du comité consultatif, le président et le directeur général de la Credit Union Central sont venus présenter leur mémoire et ont répondu aux questions qu'on leur a posées concernant plusieurs des problèmes à l'étude. Les points de vue exprimés n'étaient en fait que des opinions personnelles, la Credit Union Central n'ayant pas élaboré de prise de position officielle.

L'étude menée par MM. Bird et Roy est très approfondie. La documentation qu'elle renferme est volumineuse et est tirée de sources provenant du Nouveau-Brunswick et d'autres provinces canadiennes. À titre de chercheurs chevronnés et compétents qui n'ont pas participé directement à la réglementation ou à l'exploitation des credit unions et caisses populaires, ils ont pu mener à bien leur tâche en toute objectivité, sans idée préconçue ni parti pris.

Même si, au cours de leurs travaux, les chercheurs ont longuement consulté les membres du comité consultatif, le rapport qu'ils ont soumis ne prétend pas exprimer autre chose que leurs conclusions et leurs recommandations. On ne doit pas considérer celui-ci comme représentant la politique ou les recommandations officielles de la Direction de la réforme du droit, du ministère de la Justice ou du gouvernement. Celles-ci seront élaborées seulement après que les parties concernées auront eu suffisamment de temps pour étudier le rapport et le commenter.

Étant donné qu'il existe des différences d'opinion notables au sein du mouvement des credit unions relativement à plusieurs questions importantes, on doit s'attendre à ce que les recommandations des auteurs de l'étude ne fassent pas l'unanimité entre tous les intéressés. Toutefois, il faut espérer que ces derniers tiendront compte, dans leur observations, des motifs sur lesquels s'appuient les recommandations des chercheurs.

Les personnes désireuses de présenter un exposé sur le rapport peuvent le faire par écrit d'ici le 1<sup>er</sup> juin 1988. Elles doivent alors préciser les recommandations du rapport qu'elles visent en particulier. Celles qui aimeraient avoir en outre l'occasion d'exprimer verbalement leurs opinions doivent

l'indiquer lorsqu'elles envoient leur mémoire. Des arrangements seront pris à cet effet après la date limite du 1<sup>er</sup> juin, lorsque toutes les demandes auront été reçues.

Les exposés doivent être adressés au :

Directeur de la réforme du droit  
Cabinet du procureur général  
C.P. 6000  
Fredericton (Nouveau-Brunswick)  
E3B 5H1  
N<sup>o</sup> de téléphone : 453-2668

Le directeur de la Réforme du  
droit,

Basil D. Stapleton, c.r.

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19  
20  
21  
22  
23  
24  
25  
26  
27  
28  
29  
30  
31  
32  
33  
34  
35  
36  
37  
38  
39  
40  
41  
42  
43  
44  
45  
46  
47  
48  
49  
50  
51  
52  
53  
54  
55  
56  
57  
58  
59  
60  
61  
62  
63  
64  
65  
66  
67  
68  
69  
70  
71  
72  
73  
74  
75  
76  
77  
78  
79  
80  
81  
82  
83  
84  
85  
86  
87  
88  
89  
90  
91  
92  
93  
94  
95  
96  
97  
98  
99  
100

ÉTUDE SUR LES CAISSES POPULAIRES/CREDIT UNIONS

Le 29 janvier 1988

Richard Bird

Norman Roy

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19  
20  
21  
22  
23  
24  
25  
26  
27  
28  
29  
30  
31  
32  
33  
34  
35  
36  
37  
38  
39  
40  
41  
42  
43  
44  
45  
46  
47  
48  
49  
50  
51  
52  
53  
54  
55  
56  
57  
58  
59  
60  
61  
62  
63  
64  
65  
66  
67  
68  
69  
70  
71  
72  
73  
74  
75  
76  
77  
78  
79  
80  
81  
82  
83  
84  
85  
86  
87  
88  
89  
90  
91  
92  
93  
94  
95  
96  
97  
98  
99  
100

## SOMMAIRE

1. Philosophie du mouvement des caisses populaires/credit unions et orientation du rapport .....	1
2. Protection des dépôts .....	7
I. Politique de crédit .....	7
A. Diversification .....	7
B. Découverts .....	19
C. Remboursement anticipé de prêts .....	19
II. Capitalisation, liquidité et réserves .....	22
A. Capitalisation et excédent .....	22
B. Capital social et adhésion .....	31
C. Dividendes .....	33
D. Liquidité et réserves .....	34
E. Provision pour créances douteuses .....	38
III. Deuxième et troisième paliers .....	42
A. Centrales et fédérations .....	42
B. Offices de stabilisation et assurance-dépôts .....	53
3. Structure réglementaire générale .....	61
4. Sommaire des recommandations .....	68

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19  
20  
21  
22  
23  
24  
25  
26  
27  
28  
29  
30  
31  
32  
33  
34  
35  
36  
37  
38  
39  
40  
41  
42  
43  
44  
45  
46  
47  
48  
49  
50  
51  
52  
53  
54  
55  
56  
57  
58  
59  
60  
61  
62  
63  
64  
65  
66  
67  
68  
69  
70  
71  
72  
73  
74  
75  
76  
77  
78  
79  
80  
81  
82  
83  
84  
85  
86  
87  
88  
89  
90  
91  
92  
93  
94  
95  
96  
97  
98  
99  
100

## CHAPITRE 1

### Philosophie du mouvement des caisses populaires/credit unions et orientation du rapport

Les caisses populaires et les credit unions représentent la branche financière du mouvement coopératif. Tout comme les coopératives, elles reposent sur le principe directeur de l'entraide. Grâce à la coopération, les membres d'une collectivité (entre lesquels existe un lien commun de géographie, de profession ou d'association) qui disposent d'un excédent de fonds peuvent en faire profiter ceux qui en ont besoin. Les premiers sont ainsi encouragés à épargner, alors que les autres se voient accorder du crédit, lequel est administré par tous les membres dans l'intérêt commun. Les membres du premier groupe obtiennent un rendement juste sur leurs épargnes tandis que les autres obtiennent du crédit à des taux raisonnables. C'est ce principe de l'entraide plutôt que la quête du profit qui caractérise traditionnellement le mouvement des caisses populaires et des credit unions. Dans le cas d'un excédent, celui-ci est redistribué sous forme de ristournes aux emprunteurs et de dividendes aux prêteurs. Dans un cas comme dans l'autre, tout excédent appartient aux membres.

Dans les caisses populaires et les credit unions, l'administration et l'adhésion sont rigoureusement soumises à des principes démocratiques. Afin d'encourager le plus grand nombre possible de gens à se joindre au mouvement,

le capital social requis est minime. Ainsi, pour une somme nominale (normalement 5 \$), on peut devenir membre d'une caisse populaire ou d'une credit union. Comme c'est le principe d'un vote par personne qui s'applique et non celui du contrôle proportionnel au placement, une administration démocratique est assurée.

Il arrive que les caisses populaires et les credit unions fassent profiter la collectivité de leurs principes de coopération par le biais de l'éducation. Ainsi, le mouvement joue souvent un rôle social important dans la collectivité non seulement sur le plan financier, mais aussi pour toutes les facettes de la vie. C'est particulièrement le cas dans le secteur acadien de la province.

Si les caisses populaires et les credit unions font partie du mouvement coopératif, elles constituent également une partie importante du système financier canadien. En effet, elles sont en concurrence directe avec les quatre "piliers" du système, soit les banques à charte, les compagnies d'assurance, les compagnies de fiducie et les entreprises de courtage. Avec le temps, les différences entre les quatre piliers, d'une part, et les caisses populaires et les credit unions, d'autre part, se sont estompées au point où ces dernières sont parfois qualifiées de "quasi-banques". Plus les services offerts par ces établissements se ressemblent et plus la concurrence est forte entre eux, plus il existe d'arguments en faveur d'un cadre législatif similaire. En tant qu'établissements de dépôts, les caisses populaires et les credit unions, avec leurs comptes-chèques, leurs comptes d'épargne à intérêt quotidien et leurs guichets automatiques, présentent souvent les caractéristiques d'une succursale bancaire. Il semblerait d'ailleurs que les comptes à intérêt quotidien et les guichets automatiques aient vu le jour dans le mouvement des caisses populaires et des credit unions. À l'instar des

piliers financiers, le mouvement des caisses populaires et des credit unions se préoccupe de protéger les déposants. De plus, la concurrence qui s'est installée entre les quatre piliers a eu des répercussions sur les caisses populaires et les credit unions. Jusqu'à un certain point, tous convoitent les mêmes dépôts et, pour rester dans la course, ils doivent offrir des services concurrentiels à des prix concurrentiels. Pareille rivalité a souvent une influence sur les attitudes à l'égard des questions comme les pouvoirs d'investissement, la politique de crédit, la liquidité et l'assurance-dépôts.

S'il est vrai que les caisses populaires et les credit unions ont beaucoup de points communs avec les autres piliers du système financier, il existe des différences notables entre eux. Dans le cas des autres piliers, ce sont les propriétaires de capitaux qui, en échange de bénéfices, risquent leur argent afin d'offrir des services. Au Nouveau-Brunswick par exemple, la loi exige, de la part des compagnies de prêt, un capital libéré d'au moins 3 millions de dollars, dans le but de protéger les déposants. Pourquoi cette protection? D'abord, dans l'éventualité de mauvais placements ou de prêts irrécouvrables, ce sont les actionnaires et non les déposants qui seront les premiers touchés. Ainsi, dans le cas d'une liquidation, les déposants seront remboursés avant les actionnaires. D'autre part, seuls les actionnaires auront droit à un excédent, s'il y en a un. Dans le cas des caisses populaires et des credit unions par contre, les membres sont à la fois déposants et sociétaires. Il est par conséquent quelque peu artificiel de croire que le capital social d'un membre ou ses gains excédentaires puissent protéger ses dépôts. Si un membre a un capital social de 5 \$, un dépôt de 95 \$ et un excédent non réparti de 5 \$, le montant en jeu se chiffre à 105 \$, peu

importe la nomenclature utilisée. Tant et aussi longtemps que le sociétaire et le déposant sont une même personne, les exigences en matière de capital social n'ont pas la même raison d'être que pour la plupart des autres établissements financiers. Le fait que le capital social et l'excédent appartiennent aux déposants constitue à la fois le plus grave problème et le principal défi pour les caisses populaires et les credit unions, dans un contexte de concurrence avec les autres piliers du système financier.

La philosophie du mouvement coopératif et la place que ce dernier occupe dans le système financier ont également une certaine importance lorsqu'il s'agit de considérer le cadre réglementaire de fonctionnement. Certains soutiennent qu'en tant qu'organismes d'entraide appartenant aux prêteurs et aux emprunteurs et administrés par ces deux groupes, les caisses populaires et les credit unions devraient, dans la majorité des cas, être libres d'agir dans leur propre intérêt. Tous les règlements devraient avoir pour effet de favoriser, et non de restreindre, la croissance et le développement du mouvement, afin de répondre le mieux possible aux besoins des membres. Selon ce point de vue, les caisses populaires et les credit unions sont comme toute autre coopérative et, si l'on adopte sans réserve cette façon de voir, on pourrait même exiger que ces établissements soient régis par une loi plus générale, en l'occurrence la Loi sur les associations coopératives.

Toutefois, on estime généralement que tout établissement recevant des dépôts devrait être soumis à une réglementation plus stricte et à des contrôles plus rigoureux que les autres types d'organismes, principalement pour assurer, dans la mesure du possible, que le déposant pourra récupérer ses économies lorsqu'il en aura besoin. Dans un sens, il est d'autant plus important de contrôler l'usage des fonds laissés en dépôt dans les caisses

populaires et credit unions que ces établissements ne possèdent pas de fonds distinct pour le capital du propriétaire afin de protéger les déposants. Par contre, certains pourront alléguer que les membres ont tous leur mot à dire quant à l'administration de la caisse populaire ou de la credit union, et qu'on devrait leur permettre de décider, dans leur propre intérêt, de la gestion des fonds.

Par le passé, on a permis aux caisses populaires et aux credit unions, et on devrait continuer de le faire dans la mesure du possible, de se développer de la manière qu'elles jugeaient la meilleure, dans la tradition coopérative. Selon cette philosophie, et sauf preuve contraire, chacun devrait avoir la liberté de choisir sa propre destinée. Ceux qui s'opposent à cette idée s'appuient sur le fait que certains établissements auraient presque atteint le statut de banques. Il semblerait que certaines personnes considèrent ces établissements comme une solution de rechange aux banques et voient les exigences relatives à la part sociale comme une simple formalité. Ce genre de déposant est prêt à confier la gestion à des professionnels engagés par les caisses populaires ou les credit unions. De plus, ces gens estiment avoir droit à des dividendes, qu'il y ait ou non de profits, au même titre que l'intérêt qu'ils toucheraient dans les banques. Ils voudraient également que les dépôts et le capital social soient assurés en entier. Devant une telle attitude, les caisses populaires et les credit unions qui veulent rester dans la course devraient offrir des services aussi attrayants que ceux de leurs concurrents, c'est-à-dire un même niveau de protection pour les déposants. Le rôle qu'on voudrait voir jouer au gouvernement dépend en

grande partie du point de vue qu'on a du mouvement. Dans un contexte purement coopératif, le mouvement pourrait prospérer avec un minimum de réglementation. Par contre, si l'on assimilé ces établissements aux banques, une réglementation substantielle (et même une garantie à l'égard des dépôts) pourrait être nécessaire afin de garder la confiance des déposants. Dans les deux cas, il existe des limites qu'aucune caisse populaire ou credit union prudente ne devrait franchir. Dans l'intérêt du mouvement, nous proposons de définir le plus possible les limites et de maintenir une surveillance qui garantira au public le respect de ces limites. De plus, nous recommandons d'encourager et d'autoriser le mouvement des caisses populaires et des credit unions à mettre sur pied et à offrir des services financiers à ses membres dans le cadre de la tradition coopérative.

## CHAPITRE 2

### Protection des dépôts

#### I. Politique de crédit

Les caisses populaires et les credit unions visent principalement à permettre à leurs membres d'épargner et à leur consentir des prêts à des taux d'intérêt raisonnables. Les fonds proviennent de sources variées, dont les prêts consentis aux caisses populaires ou aux credit unions, le capital social et surtout les sommes déposées par les membres. La caisse populaire ou la credit union doit maintenir un équilibre entre son désir d'accommoder les membres qui ont besoin d'un prêt et son devoir de protéger l'actif des déposants. Un bon portefeuille de prêts procure un rendement aux déposants, alors qu'un portefeuille mal géré peut signifier la perte de leurs épargnes. En fait, le portefeuille de prêts constitue l'actif le plus important d'une caisse populaire ou d'une credit union. En 1986, au Nouveau-Brunswick, les prêts représentaient 79 % de l'ensemble de l'actif des caisses populaires et des credit unions, soit 86 % du capital social et des dépôts. (Caisses populaires du Nouveau-Brunswick: Rapport annuel de 1986) Par comparaison, toutes les autres mesures de contrôle ou de réglementation destinées à protéger les déposants ont relativement peu d'importance. Théoriquement, un portefeuille de prêts bien géré devrait rendre superflues la plupart des autres restrictions réglementaires.

#### A. Diversification

En général, la décision d'octroyer ou non un prêt devrait appartenir à chaque caisse populaire et à chaque credit union. Le succès d'une caisse

populaire ou d'une credit union dépend avant tout d'une formation appropriée du personnel et de bonnes pratiques de gestion. Toutefois, dans l'intérêt des déposants, il convient d'établir des limites qu'aucune caisse populaire ou credit union prudente ne devrait dépasser. L'attitude courante en matière de gestion prudente consiste à maintenir un portefeuille diversifié, de sorte que si une certaine catégorie de prêts est irrécouvrable, cela n'entraînera pas l'insolvabilité de la caisse populaire ou de la credit union. Une telle diversification s'obtient en limitant le montant des prêts consentis aux membres (à la fois en termes absolus et en pourcentage de l'actif), en limitant le montant des prêts pouvant être accordés sans garantie (actuellement désignés sous l'appellation de prêts de confiance) et en limitant le montant de certains types de prêts ainsi que le montant total de ceux-ci (par exemple, les prêts commerciaux).

Il est évident qu'une politique de diversification doit être maintenue, quand l'on considère que seuls les profits pourront compenser les pertes si les membres décident de récupérer l'ensemble de leurs dépôts et de leur capital social. Prenons par exemple 10 prêts de 100 \$ chacun provenant de dépôts et de capital social totalisant 1 000 \$ et pour lesquels on demande à chaque emprunteur 10 % d'intérêt. À supposer que la caisse populaire ou la credit union n'ait aucune dépense et qu'un des prêts ne puisse être recouvré en totalité au cours de l'année, l'établissement ne pourra plus compter que sur  $9 \text{ prêts} \times 100 \$ + 10 \% = 990 \$$  pour honorer les réclamations de dépôts qui s'élèvent toujours à 1 000 \$. Il y a donc un écart de 10 \$, puisque les pertes ont excédé les bénéfices de ce montant. La diversification répartit le risque et, de ce fait, réduit l'incidence que peut avoir l'existence d'un prêt en souffrance. La garantie des dépôts des membres est une condition

essentielle au succès et à la santé financière du mouvement des caisses populaires et des credit unions. À cet égard, les intérêts des déposants se confondent avec ceux du mouvement, et nous proposons donc le maintien des exigences législatives concernant les règlements en matière de diversification.

Actuellement, conformément à l'article 44 de la Loi, les règlements autorisent trois catégories de prêts : les prêts personnels, les prêts hypothécaires sur biens réels et les prêts commerciaux. La première catégorie se subdivise en quatre sous-catégories, dont trois se rapportent au mode de remboursement. La quatrième sous-catégorie de prêts personnels, les "prêts consentis à des fins se rattachant à l'exploitation agricole ou à l'industrie forestière ou de la pêche", se rapproche plutôt du prêt commercial que du prêt personnel (Règl. du N.-B. art.11). Une caisse populaire ou une credit union ne peut placer plus de 50 % de son actif en prêts hypothécaires (Règl. du N.-B. art.12(4)), ni plus de 60 % en prêts hypothécaires et commerciaux cumulés (Règl. du N.-B. art.12(5)), ni plus de 20 % en prêts commerciaux (Règl. du N.-B. art.13(3)). Par ailleurs, aucun prêt commercial pris individuellement ne doit représenter plus de 5 % de l'actif (Règl. du N.-B. art.13(4)) et aucun prêt personnel non garanti ("prêt de confiance") ne doit excéder 5 000 \$ (Règl. du N.-B., 14(3)).

Nous recommandons l'adoption de nouvelles limites qui garantiraient au moins un minimum de diversification du portefeuille de prêts de chaque caisse populaire ou credit union. Étant donné que ces limites risquent de changer avec le temps, il est préférable qu'elles soient réglementées. Nous espérons également que chaque caisse populaire ou credit union considérera ces limites comme des extrêmes, et que chacune établira sa propre politique pour en arriver ainsi à une diversification encore plus grande.

Les limites sont toujours un peu arbitraires. Le fait de lier le plafonnement des prêts au capital social ou à l'excédent se justifie dans une certaine mesure, pourvu que l'on puisse faire une distinction entre les dépôts d'une part et le capital social ou l'excédent d'autre part. Par exemple, si l'un des objectifs consiste à maintenir un rapport de 20 à 1 entre les dépôts et le capital social, ce qui équivaut à dire que le capital social doit représenter au moins 5 % de l'actif total, alors l'interdiction de prêter à un membre plus que 5 % de la valeur de l'actif signifie qu'en cas de perte totale d'un prêt, le remboursement des dépôts reste possible. L'exemple précédent illustre la fragilité du système plus qu'il ne reflète la sagesse dont on fait preuve en optant pour une limite aussi élevée que 5 %. Par ailleurs, une limite inférieure risquerait d'être irréaliste pour certaines caisses populaires ou credit unions de dimensions plus modestes. Il est à souhaiter que les plus grandes caisses populaires ou credit unions opteront pour une diversification toujours plus grande et qu'elles adopteront une philosophie de gestion prudente en ne prêtant jamais à un de leurs membres plus que 5 % de l'actif. De plus, l'obtention des sûretés nécessaires devrait sous-entendre que les pertes totales devraient être rares. On peut également envisager les restrictions sous un angle différent. Si l'on considère, en fait, les dépôts, le capital social et l'excédent comme un seul compte portant un taux d'intérêt de 10 %, une perte totale de 5 % de l'actif élimine à peu près 50 % des recettes d'exploitation de l'année. Quelle que soit la façon d'aborder la question, la limite de 5 % comme norme minimale est justifiée. La position des banques à charte sur cette question est instructive:

Le montant des prêts accordés peut aussi contribuer aux problèmes de solvabilité. De nombreux établissements financiers ont accordé des prêts très importants au cours des années 70. Prenant la parole devant le Comité permanent de la Chambre des communes sur les finances, le commerce et les affaires économiques en 1982, l'Inspecteur général des banques a cité le cas d'une grande entreprise qui avait contracté quatre prêts dont la somme globale dépassait les 500 millions de dollars, ajoutant que 15 prêts dépassant également ce montant avaient été accordés à des entreprises aux risques étroitement reliés. Il a fait observer que des créances aussi considérables instaurent un élément de fragilité dans le système bancaire et que celui-ci lui paraissait s'aventurer au-delà de ce qui constituait, à son avis, les limites de la prudence. L'Inspecteur indiqua également qu'il avait demandé aux banques de plafonner l'ensemble de leurs prêts à un même emprunteur à un montant ne dépassant pas 50 % de leur capital ordinaire et de leurs actions privilégiées. Dans certains cas, ces montants équivalaient à 75 ou 100% du capital de la banque prêteuse. (Les grandes banques annoncèrent par la suite qu'elles limiteraient leurs prêts à un même emprunteur à 15% de leur capital global, à 25 % dans le cas d'emprunteurs associés.) "L'encadrement du système financier", 1987 p.54).

Par conséquent, nous proposons qu'il soit interdit aux caisses populaires et aux credit unions de prêter plus que 5 % de leur actif à un membre, quel qu'il soit.

Il s'agit également de déterminer si, dans le cadre d'une politique de crédit, une gestion prudente signifie qu'aucune caisse populaire ou credit union ne devrait accorder à ses membres des prêts supérieurs à un montant précis. Par exemple, devrait-on interdire aux caisses populaires et aux credit unions d'accorder à leurs membres des prêts hypothécaires sur biens réels supérieurs à, disons, 100 000 \$ ? À cette question, la plupart

répondront "non", pourvu que la caisse populaire ou la credit union prêteuse reçoive des sûretés suffisantes en garantie et qu'elle en vienne à la conclusion qu'il est raisonnable de croire que le débiteur hypothécaire remboursera le prêt. À moins que ces limites ne soient anormalement élevées, une telle mesure pourrait pousser certains membres parmi les plus riches à faire affaire ailleurs. Par conséquent, nous nous abstenons de proposer l'établissement de limites monétaires générales dans le cadre des politiques de crédit.

Il reste encore deux questions générales touchant le mouvement. Les caisses populaires et credit unions varient sensiblement aux plans de l'importance, de l'expérience, du personnel et des services offerts. Devant une si grande diversité, il est pratiquement impossible d'établir une réglementation qui puisse être utile à l'ensemble des caisses populaires et credit unions. Par conséquent, nous proposons que, bien que chaque caisse ou credit union ait le pouvoir d'établir sa propre politique de crédit à l'intérieur des limites prescrites (par exemple, les limites de crédit imposées aux directeurs et aux comités de crédit), cette politique soit soumise à l'approbation de la nouvelle corporation projetée d'assurance-dépôts. Rappelons également que légiférer ne remplace jamais une bonne gestion. Il est à espérer que les fédérations continueront à fournir aide et formation aux caisses populaires et credit unions en matière de gestion, en insistant particulièrement sur la politique de crédit.

Il existe un genre de prêts qui échappe à la règle actuelle des restrictions liées au montant. Il s'agit du prêt non garanti (prêt de confiance), pour lequel le plafond est actuellement fixé à 5 000 \$ (Règl. du N.-B. art.14). À une occasion au moins, dans un mémoire présenté au comité, on a suggéré d'abolir ce plafond et d'investir la fédération à laquelle appartient la caisse populaire ou la credit union d'un pouvoir discrétionnaire lui permettant de fixer le montant maximum d'un prêt de cette catégorie, sur une base individuelle. Bien que nous ne puissions obtenir de statistiques complètes au sujet des pertes encourues par catégorie de prêts, il semble que les prêts de confiance n'aient jamais posé de problèmes majeurs. Nous proposons donc que pour cette catégorie de prêts, le plafond soit porté à 20 000 \$. Évidemment, le maximum de 5 % devra également s'appliquer, afin de s'assurer que seules les caisses populaires et les credit unions possédant un actif d'au moins 400 000 \$ seraient habilitées à accorder des prêts d'une telle importance. De plus, nous recommandons que l'augmentation s'accompagne d'une certaine forme de restriction pour les caisses populaires et les credit unions plus modestes. Afin de conserver au système un maximum de souplesse, la proposition visant à donner à la nouvelle corporation d'assurance-dépôts le pouvoir discrétionnaire d'approuver les politiques de crédit sur une base individuelle devrait offrir la souplesse nécessaire pour permettre d'établir un équilibre entre les besoins des emprunteurs et ceux des déposants. Soulignons que bien qu'il soit recommandé qu'une caisse populaire ou une credit union ait le droit de consentir des prêts non garantis jusqu'à concurrence de 20 000 \$, il peut arriver, dans certaines circonstances, que des établissements fassent preuve d'imprudence en agissant ainsi. Soulignons de nouveau que les limites maximales proposées ne doivent pas être dépassées

et que, s'ils veulent faire preuve de prudence, les comités de crédit ne devraient d'aucune façon considérer ces limites comme une norme.

Comme nous l'avons indiqué précédemment, les prêts commerciaux accordés par les caisses populaires et les credit unions sont actuellement soumis à trois mesures de contrôle. Les prêts commerciaux posent les plus grands problèmes et constituent le principal défi pour les caisses populaires et les credit unions. En se lançant dans le domaine du crédit commercial, ces établissements peuvent offrir à leurs membres un service financier important. Toutefois les prêts commerciaux ont de tout temps été la source des plus grandes pertes. En Saskatchewan, par exemple, on estime que 90 % des mauvaises créances radiées concernent des prêts commerciaux (Schroeder, Dennis, Deposits Fully Guaranteed, 1983, p. 103). Au Nouveau-Brunswick, l'analyse de deux cas précis a révélé que les pertes sur prêts commerciaux représentaient respectivement 77 % et 85 % des pertes totales. Un rapport aussi élevé entre la catégorie des prêts commerciaux et les autres catégories de prêts s'explique probablement par le faible taux de recouvrement lors des faillites d'entreprises. En raison du risque que présente le crédit commercial, les caisses populaires et les credit unions doivent donc faire preuve de prudence dans ce domaine.

Certains diront que, dans l'intérêt des déposants, les prêts commerciaux devraient être complètement interdits. Il s'agit d'un risque difficile à évaluer. Bon nombre de provinces exigent que les prêts commerciaux soient soumis à une procédure d'approbation spéciale, afin qu'ils soient examinés minutieusement par des gens qualifiés. On peut toutefois se demander si l'on dispose de l'expertise pour évaluer le risque, sans compter qu'une faillite commerciale importante peut avoir des conséquences graves sur

la stabilité financière d'une caisse populaire ou d'une credit union. Toutefois, la solution la plus générale consiste souvent à adopter une législation qui fixe un pourcentage maximum de prêts commerciaux pour un portefeuille de prêts. "L'Alberta Task Force on Credit Unions" (le groupe d'étude sur les credit unions de l'Alberta) recommande que le total du portefeuille des prêts commerciaux ne dépasse pas 25 % de l'ensemble du portefeuille de prêts (Alberta Task Force Report, p. 61). Au Nouveau-Brunswick, on limite déjà les prêts commerciaux à 20 % de l'actif et l'on recommande non seulement de maintenir cette restriction, mais de l'étendre à la quatrième sous-catégorie de prêts personnels, soit aux prêts consentis à des fins se rattachant à "l'exploitation agricole, ou à l'industrie forestière ou de la pêche". Il est possible que le transfert des prêts aux fins d'exploitation agricole, industrielle ou de la pêche à la catégorie des prêts commerciaux entraîne l'extension du portefeuille des prêts commerciaux au-delà de la limite 20%. Aussi est-il nécessaire d'accorder quelque délai aux credit unions et caisses populaires pour qu'elles amènent leurs portefeuilles de prêts dans les limites des lignes directrices nouvelles. Il est recommandé de donner un an d'exemption à toute credit union ou caisse populaire qui aurait dépassé les nouvelles limites à cause de nouvelles exigences. Mais même cela peut être superflu, puisque la seule caisse populaire qui ait probablement le plus de difficultés à s'adapter au changement proposé ne serait, d'après son état financier non vérifié du 31 décembre 1986, qu'à deux points de pourcentage au-dessous du maximum acceptable.

Étant donné qu'en vertu des règlements les prêts doivent être classés comme il a été indiqué précédemment, cela sous-entend que seules les catégories de prêts mentionnées sont autorisées. On a recommandé, dans un mémoire, que soit créée une nouvelle catégorie, celle des prêts "institutionnels". On propose d'y inclure, entre autres, les prêts aux municipalités, aux corporations à but non lucratif, aux corporations de la Couronne reliées aux hôpitaux, aux établissements de soins de santé, aux conseils scolaires, aux foyers pour personnes âgées, aux foyers de soins, aux organismes gouvernementaux et aux organismes religieux. L'élargissement proposé des pouvoirs en matière de crédit en dit long sur l'évolution qui s'est opérée au sein du mouvement des caisses populaires et des credit unions. Alors que le mouvement visait auparavant à fournir des services aux particuliers, il s'oriente graduellement vers un mandat plus général et un rôle social plus permanent. Comme il serait douteux que bon nombre de ces prêts comportent plus de risques que les prêts commerciaux (beaucoup sont même sûrement moins risqués), nous recommandons par conséquent la création, non pas d'une, mais de deux nouvelles catégories. La première, qui regrouperait les prêts de moindre risque, pourrait inclure, par exemple, les municipalités et les districts scolaires. Pour cette catégorie de prêts, aucun contrôle spécial ne serait requis et l'article 46(1)a) de la Loi sur les compagnies de prêt et de fiducie pourrait servir de guide pour définir cette catégorie. L'autre comprendrait les établissements pour lesquels le gouvernement ne se porte pas garant. Nous recommandons que ce dernier groupe soit soumis aux mêmes mesures de contrôle que les prêts commerciaux, jusqu'à ce qu'on ait acquis plus d'expérience dans le domaine. Il est important de rappeler que pour avoir droit à un prêt, ces établissements doivent d'abord pouvoir devenir membres d'une caisse populaire ou d'une credit union.

Il existe une tendance ailleurs au Canada qui exige que les prêts importants et ceux relevant de certaines catégories bien précises soient approuvés par un office de stabilisation, une fédération ou une corporation d'assurance-dépôts. Deux motifs justifient une telle exigence. Premièrement, l'organisme de deuxième palier peut être appelé à venir en aide à une caisse populaire ou à une credit union, si celle-ci a des difficultés financières. Une telle situation risque de se produire dans les cas de prêts irrécouvrables, problème que l'on rencontre surtout avec les prêts importants et les prêts commerciaux. Par conséquent, en tant que dernier palier de responsabilité, l'organisme se voit souvent accorder un certain contrôle sur les opérations des caisses populaires et credit unions individuelles. Deuxièmement, bon nombre de caisses populaires et de credit unions ne possèdent pas les ressources nécessaires pour analyser d'une manière appropriée le risque que comportent certaines catégories de prêts. En centralisant les responsabilités, on réalise une certaine économie d'échelle. Par contre, chaque caisse populaire ou credit union y perd un peu d'autonomie à l'échelon local. En réalité, il est possible que le mouvement soit en train de se transformer en un seul grand organisme au sein duquel chaque caisse populaire ou credit union est réduite au rang de succursale. On peut considérer cette situation comme un changement fondamental par rapport aux principes d'entraide et de contrôle démocratique. Cette évolution pourrait avoir débuté au moment où l'on a imposé à chaque caisse populaire et à chaque credit union d'appartenir à une fédération, exigence contre laquelle au moins une caisse populaire s'était énergiquement opposée.

Ailleurs, on propose d'exiger la participation de toutes les caisses populaires et credit unions à un régime d'assurance-dépôts, lequel remplacerait les fonds de stabilisation. Bien qu'il soit souhaitable de conserver à chaque établissement une certaine autonomie locale, nous croyons que le domaine des prêts commerciaux et des prêts institutionnels suscite suffisamment d'inquiétude pour justifier qu'une direction globale soit exercée par un autre palier du mouvement. Une telle supervision d'ensemble devrait se faire dans l'intérêt mutuel des déposants, des caisses populaires ou des credit unions et de la nouvelle corporation d'assurance-dépôts. Nous proposons de déléguer à cette dernière de larges pouvoirs de surveillance en matière de crédit commercial et institutionnel. Les pouvoirs de crédit de chaque credit union ou caisse populaire seraient assujettis à l'approbation de la nouvelle corporation d'assurance-dépôts. Les limites de crédit de chaque credit union ou caisse populaire peuvent ainsi varier en fonction de l'expertise des cadres de crédit, du directeur général, du comité de crédit et du conseil d'administration de chaque unité. L'autorisation peut alors, si l'on veut, varier selon le type et l'importance du prêt.

Le rapport Gunn suggère que les caisses populaires et les credit unions examinent la possibilité de créer un consortium de prêts, plus particulièrement pour les prêts commerciaux, dans le but de diversifier le risque encore davantage. Non seulement une telle initiative produirait-elle une diversification, mais elle permettrait également de réaliser une économie d'échelle et de profiter de l'expertise de la fédération en matière de crédit commercial, expertise à laquelle les caisses populaires et les credit unions n'ont pas toujours accès. Il semblerait que la formule du consortium soit déjà utilisée à ces fins. Nous proposons de continuer à encourager une telle

initiative, sans toutefois l'exiger, permettant ainsi au mouvement de poursuivre son évolution de la manière qu'il juge la meilleure. Sur le plan technique, les organismes qui désirent profiter de ce genre de prêts ne devraient pas être tenus d'adhérer à toutes les caisses populaires et à toutes les credit unions du consortium.

#### B Découverts

La prestation de services de comptes-chèques par les caisses populaires et les credit unions a engendré le problème, probablement inévitable, des découverts. Certaines provinces ont adopté la ligne "dure" et interdisent les découverts (voir pour le Manitoba, la Loi sur les caisses populaires et les credit unions, Lois du Manitoba de 1986-87, chap.5, art.45 et, pour la Nouvelle-Écosse, la loi intitulée Credit Union Act, art.42). Mais, même dans ces deux provinces, des exceptions sont prévues. D'un point de vue pratique et logique, il est préférable de traiter les découverts comme des prêts non garantis (prêts de confiance) et de ne les autoriser que dans des situations analogues à celles des prêts non garantis et aux mêmes conditions. Par conséquent, nous recommandons de modifier l'article 23.1 de la Loi sur les caisses populaires pour que les conditions d'approbation des découverts soient analogues à celles des prêts non garantis.

#### C Remboursement anticipé de prêts

Compte tenu de la vocation du mouvement coopératif qui vise à promouvoir l'économie et à inciter les membres à épargner, il va presque de soi qu'on devrait autoriser les emprunteurs à rembourser leurs prêts en tout

temps. Ce droit peut, toutefois, poser un problème majeur (peut-être même est-ce un problème caractéristique?) pour les établissements financiers. Une gestion réussie suppose une équivalence entre le rendement sur les prêts et le rendement prévu sur les dépôts. Dans un marché où l'on enregistre une baisse des taux d'intérêt, les emprunteurs seront tentés de rembourser leurs prêts à la caisse populaire ou à la credit union et de réemprunter à des taux moins élevés. En même temps, si la caisse populaire ou la credit union a emprunté ailleurs, il se peut qu'elle ne puisse rembourser son emprunt par anticipation et qu'elle soit donc assujettie à un taux d'intérêt plus élevé. Une baisse des taux d'intérêt en deçà des coûts d'emprunt de la caisse populaire ou de la credit union pourrait bien sûr placer l'établissement en position déficitaire. Les personnes qui effectuent un emprunt garanti par une hypothèque sur biens réels pour des périodes de plus de cinq ans peuvent maintenant rembourser leurs prêts en subissant une pénalité de trois mois d'intérêt. Toutefois, les prêts de plus de cinq ans ne sont pas fréquents.

Actuellement, en vertu du règlement 10(5), le Nouveau-Brunswick permet aux membres de rembourser tout ou partie de leurs prêts, sans pénalité, aux jours ouvrables de la caisse populaire ou de la credit union. Il existe une disposition de remboursement semblable au Manitoba, sous réserve de l'obligation expresse de la part de la caisse populaire ou de la credit union d'établir une correspondance entre le terme et le rendement des placements et des prêts, et le terme et le rendement des dépôts des membres (Loi sur les caisses populaires et les credit unions, art.42(2) et 49). Un groupe d'étude de l'Alberta a recommandé, pour sa part, l'abrogation de la disposition autorisant le remboursement anticipé (Task Force Study, septembre 1985,

p. 60). Dans un mémoire, on a suggéré qu'en cas de maintien du droit de remboursement anticipé, les membres soient au moins tenus d'acquitter les frais administratifs. Comme la plupart des établissements prêteurs déduisent les coûts directs au moment de l'octroi des prêts, il n'est pas nécessaire d'adopter des dispositions spéciales touchant les coûts au moment du remboursement anticipé. De toute façon, une telle mesure devrait faire partie de la législation générale concernant l'intérêt et le crédit, et non de la législation sur les caisses populaires et les credit unions.

Compte tenu de la tradition du mouvement coopératif, nous proposons de continuer de permettre aux membres de rembourser leurs prêts par anticipation, mais également de donner à chaque caisse populaire et à chaque credit union la possibilité d'exercer un contrôle sur ce droit, avec ou sans pénalité, par le biais de leurs règlements administratifs, et sous réserve de toute règle générale de droit applicable.

## II Capitalisation, liquidité et réserves

### A. Capitalisation et excédent

Traditionnellement, le capital social est destiné à offrir une marge de protection aux créanciers des corporations, en cas de pertes. En théorie, lorsqu'une corporation dont la situation financière est bien équilibrée subit une perte, le capital social devrait offrir un coussin suffisant contre les pertes, de façon que la corporation puisse encore satisfaire les réclamations des créanciers. Cela revient à dire qu'en cas de perte, le capital social est le premier touché. Pour ce qui est des caisses populaires et des credit unions, la théorie, comme le but, est devenue quelque peu obscure. Tout d'abord, étant donné que les déposants doivent être membres (et donc sociétaires), chaque déposant possède au moins deux comptes à la caisse populaire ou à la credit union, soit le compte de parts sociales (qu'il peut considérer comme comportant également une part proportionnelle de tout excédent) et le compte de dépôts. Il semble que certains déposants considèrent cette distinction comme une simple formalité, si bien qu'ils souhaitent que les deux comptes soient assurés. Par ailleurs, même si la distinction est appliquée et maintenue, il est quelque peu artificiel de dire à un déposant que son compte de parts sociales fournit une certaine protection à son compte de dépôts. Par exemple, si l'on exige que le capital social soit égal à au moins 5 % de l'actif, cela signifie, sur le plan pratique, que pour chaque tranche de 100 \$ fournie par un membre, seulement 95 \$ peuvent être placés dans le compte de dépôts et que le solde de 5 \$ doit être versé au compte de parts sociales. On doit reconnaître, bien sûr, qu'une partie du capital social provient de membres emprunteurs plutôt que prêteurs.

La distinction entre les comptes de parts sociales et les comptes de dépôts est théoriquement difficile à justifier. L'on peut soutenir que le compte de parts sociales offre une certaine protection aux créanciers des caisses populaires ou des credit unions qui ne sont pas des déposants. Il importe de souligner deux points à ce sujet. Premièrement, il ne s'agit pas là du groupe qui nous intéresse au premier chef. Par ailleurs, la disponibilité du capital social peut se révéler importante pour l'obtention d'emprunts externes. Deuxièmement, en vertu de la Loi sur la faillite, les créanciers peuvent être préférés aux déposants pour le remboursement de leurs créances (voir à cet effet Laronge Realty Ltd. c. Golands Investments Ltd. et al. (1986), 7 B.C.L.R. (2<sup>e</sup>) 90 (B.C.C.A.)). Somme toute, la seule protection dont bénéficie le déposant en vertu du compte de parts sociales est celle que lui offre la différence existant entre son compte de dépôts et son compte de parts sociales et ceux des autres membres. Moins le membre possède de parts sociales, plus il est protégé.

La situation est différente pour les établissements à but lucratif. Le capital social des propriétaires offre une certaine protection aux déposants. Il semble exister une tendance générale selon laquelle le capital social doit représenter au moins 5 % de l'actif de ces établissements financiers. On estime généralement que le ratio d'endettement approprié pour les établissements financiers est de 20:1, c'est-à-dire que les capitaux propres doivent s'élever à 5 % (voir le mémoire de l'Association des banquiers canadiens du 23 janvier 1987). Grâce à ce ratio, croit-on, les gens ont l'impression que leur dépôt bénéficie d'une certaine marge de protection. Le fait de demander aux membres d'une caisse populaire ou d'une credit union d'affecter, d'une façon ou d'une autre, 5 % de leurs dépôts aux capitaux

propres constitue, en fait, une autre façon de dire que sur chaque 100 \$ d'actif du membre, on veut utiliser 5 \$ pour protéger le reliquat de 95 \$. À moins que ces 5 \$ ne proviennent d'une source externe au membre, la protection est cependant illusoire. Dans la mesure où le membre ne considère pas comme sienne une part proportionnelle du compte d'excédent, le maintien de ces fonds peut constituer une mesure de protection. La plupart des autres provinces ont adopté cette formule de compromis ou en ont proposé l'adoption. Ainsi, l'Ontario et le Manitoba ont établi un objectif selon lequel le capital et l'excédent doivent constituer 5 % de l'actif des caisses populaires et des credit unions (se reporter aux références suivantes : Ontario, Program for Change, août 1986, p. 5; Manitoba Discussion Paper, Manitoba Cooperative Development Issues and Recommendations, s.d., p. 22).

Cet objectif se heurte toutefois à une difficulté d'ordre pratique, puisque le maintien de l'excédent ne peut se faire qu'aux dépens des dividendes et des ristournes. Par conséquent, il n'est pas inhabituel de voir que certaines caisses populaires et credit unions disposent de beaucoup de temps pour constituer leurs réserves. Le rapport de l'Ontario daté du mois d'août 1986 et intitulé Program for Change, proposait d'accorder aux caisses populaires et aux credit unions une période de cinq ans pour porter le capital et l'excédent à 5 % de l'actif (p. 5 du rapport). À la suite d'une consultation menée auprès des membres du mouvement, le plan a été modifié pour faire en sorte que le capital et l'excédent constituent respectivement 2 % et 3 % de l'actif, au plus tard en 1997. La proposition (traduction libre) "comporte également une clause d'exemption lorsque le niveau fixé ne peut être atteint" dans les limites de 10 ans. (Modification to Proposal for Change, 27 mars 1987, p. 2). Jusqu'à ce que ces niveaux soient atteints, une

proportion de 20 % des gains nets avant dividendes devra être affectée à l'excédent, chaque année, afin d'atteindre les niveaux d'excédent requis en vertu des règlements d'application (ibid., p. 2). Parallèlement à cette mesure, l'Ontario a proposé que le capital social ne soit pas couvert par l'assurance-dépôts. Pour étayer cette position, l'Ontario a l'intention de définir le capital comme étant les parts sociales que doit détenir le membre comme condition d'adhésion.

Puisque le capital social peut être retiré en tout temps par les membres, nous doutons du bien-fondé de l'utilisation de ce capital pour satisfaire en partie aux exigences en matière de réserve de protection. Ainsi, il a été suggéré de n'utiliser que l'excédent à cette fin. Cette pratique pourrait limiter le paiement de dividendes et de ristournes, mais elle aurait certainement pour effet d'accroître la confiance des membres en ce qui a trait à la protection de leurs dépôts.

Au 31 décembre 1986, les comptes d'excédent de l'ensemble des caisses populaires et des credit unions du Nouveau-Brunswick représentaient respectivement 4,02 % et 4,17 % de leur actif total. Ces données incluent les réserves de garantie, l'excédent non réparti et les avances au fonds d'aide mutuelle, mais non les comptes courants d'excédent, puisque ces montants sont consignés sur une base avant dividendes. Cependant, puisque ces fonds n'étaient probablement pas entièrement répartis sous forme de dividendes ou de ristournes, les pourcentages précédemment mentionnés pourraient être légèrement supérieurs. Nous devons également souligner que les provisions pour créances douteuses sont incluses dans les comptes de réserve de garantie. À l'avenir, nous recommandons que ces provisions seront considérées comme des frais directs à l'égard du revenu courant et, par conséquent, ne

feront pas partie de la réserve de garantie. À notre avis, puisque les montants avancés au fond d'aide mutuelle sont entièrement recouvrables et qu'ils seront, en fait, remboursés progressivement (voir les recommandations relatives aux contributions à la Corporation d'assurance-dépôts), ils devraient également être considérés comme faisant partie de l'excédent.

Compte tenu des données précédentes, nous croyons que l'objectif qui vise à porter les comptes d'excédent des caisses populaires et des credit unions à 5 % de l'actif au cours d'une période de temps raisonnable (c'est-à-dire 5 ans) semble réaliste et que pareille exigence ne devrait pas entraîner de restrictions déraisonnables au paiement de dividendes et de ristournes aux membres.

En fait, cet objectif signifie que selon la tradition d'entraide, le mouvement, collectivement, devrait utiliser une partie des gains non répartis pour protéger l'épargne réelle (c'est-à-dire les dépôts) de tous les membres. Cette mesure suppose que lorsque les affaires vont bien, les membres doivent renoncer à une partie de leurs dividendes, de sorte qu'en cas de coup dur leurs économies soient protégées, dans une certaine mesure, de la façon suivante : la première tranche de 5 % de diminution de l'actif (c'est-à-dire les pertes) devrait être couverte par le capital et l'excédent plutôt que par les dépôts. Une telle mesure pourrait aider à mettre les caisses populaires et les credit unions sur un même pied pour faire face à la concurrence d'autres établissements financiers concernant les dépôts.

Nous recommandons qu'au Nouveau-Brunswick, les caisses populaires et les credit unions soient tenues de porter l'excédent non réparti à 5 % de l'actif sur une période de cinq ans. Jusqu'à ce que ces niveaux soient atteints, il faudra exiger des caisses populaires et des credit unions

qu'elles affectent chaque année une partie des gains nets avant dividendes à l'excédent, de façon à obtenir les réserves requises. L'exigence de l'Ontario, précédemment mentionnée, selon laquelle un montant équivalant à 20 % des gains nets avant dividendes devrait être affecté à l'excédent, semble à première vue pertinente. Toutefois, la contribution de 20 % ne permettra d'atteindre le niveau requis de 5 % que dans certaines circonstances précises. Par exemple, si nous prenons le cas d'une caisse populaire ou d'une credit union possédant un actif de 1 000 000 \$, la contribution de 20 % ne permettra d'atteindre le niveau requis de 5 % durant la période limite de cinq ans qu'aux deux conditions suivantes :

1 - La caisse populaire ou la credit union doit obtenir un rendement net avant dividendes représentant au moins 5 % de l'actif total (c'est-à-dire des gains nets de 50 000 \$).

2 - L'actif de la caisse populaire ou de la credit union ne doit pas augmenter.

En pareil cas, une contribution annuelle de 10 000 \$ (20 %) permettra à l'excédent d'atteindre le niveau requis de 5 % de l'actif (c'est-à-dire 50 000 \$) durant la période limite de cinq ans. Bien sûr, la caisse populaire ou la credit union dont les gains nets avant dividendes sont supérieurs à 5 % de l'actif et dont la croissance de l'actif est statique ou minimale, peut atteindre le niveau requis de 5 % durant cette période. Toutefois, cela ne devrait pas être le cas des caisses populaires ou des credit unions dont les gains nets avant dividendes représentent moins de 5 % de l'actif total ou dont l'actif s'accroît.

Les contributions à l'excédent fondées sur la valeur totale de l'actif plutôt que sur les gains nets devraient permettre d'éliminer la plupart des problèmes mentionnés. Ainsi, une contribution annuelle de 1 % de l'actif total permettra d'atteindre le même résultat que la contribution de 20 % des gains nets pour une caisse populaire ou une credit union dont la croissance de l'actif est statique ou minimale. Toutefois, contrairement à la formule des 20 % des gains nets, un modèle simple peut être élaboré pour les caisses populaires et les credit unions dont la croissance de l'actif est plus que minimale. Le modèle est illustré au moyen du Tableau I ci-après et confirmé au Tableau II à l'Annexe A.

TABLEAU I Contribution annuelle requise en pourcentage pour atteindre un niveau d'excédent équivalant à 5 % de l'actif total durant une période de cinq ans.

% de la croissance de l'actif	% de la contribution à l'excédent	% de la croissance de l'actif	% de la contribution à l'excédent
0 - 2,50 %	1,0 %	25,01 % - 30,0 %	1,6 %
2,51 % - 5,0 %	1,1 %	30,01 % - 35,0 %	1,7 %
5,01 % - 10,0 %	1,2 %	35,01 % - 40,0 %	1,8 %
10,01 % - 15,0 %	1,3 %	40,01 % - 45,0 %	1,9 %
15,01 % - 20,0 %	1,4 %	45,01 % - 50,0 %	2,0 %
20,01 % - 25,0 %	1,5 %		

Jusqu'à ce que l'excédent non réparti atteigne 5 % de l'actif, nous recommandons donc que chaque caisse populaire ou credit union soit tenue d'affecter à son compte d'excédent non réparti, à même les gains nets annuels avant dividendes, un montant égal à au moins 1 % de l'actif total.

Le pourcentage réel de la contribution devrait être établi conformément au Tableau I, sous réserve d'une exemption décrétée par le registraire, et fondé sur le pourcentage de croissance de l'actif pour chaque caisse populaire ou credit union. (Pour une illustration plus détaillée du modèle, voir l'Annexe A.)

On s'est inquiété que l'exigence de 5 % ne soit ou bien impossible à atteindre dans les limites de cinq ans pour certaines credit unions et caisses populaires, ou bien préjudiciable au taux des dividendes que d'autres pourraient payer à leurs membres. Les renseignements contenus au Tableau II indiquent qu'à la date du 31 décembre 1986, 28 % des caisses populaires et 30 % des credit unions avaient des comptes de réserve égaux approximativement à 5 % de leur actif total. Le Tableau II indique de plus que 80 % des caisses populaires et 65 % des credit unions avaient des comptes de réserve égaux au moins à 3 % de leur actif total. Il est entendu que la réalisation de la recommandation relative aux créances douteuses entraînerait un abaissement des pourcentages des niveaux de réserve indiqués au Tableau II. Toutefois, même en tenant compte que les pourcentages indiqués au Tableau II englobent les réserves de garantie pour créances douteuses avant tout ajustement concomittant, il semblerait qu'à l'égard des credit unions juste mentionnées, un compte de réserve égal à 5 % de l'actif dans les cinq ans reste réalisable sans imposer d'épreuves excessives à leur capacité de distribuer des rendements adéquats à leurs membres.

Il nous a été suggéré qu'une credit union ou caisse populaire qui évite à avoir quelque excédent peut cacher la partie de l'excédent non réparti destinée au compte de réserve en payant des intérêts sur les dépôts au lieu de dividendes et, de cette façon, ne l'inclut pas dans le calcul de l'excédent aux fins de déterminer la contribution requise au compte de réserve. À notre avis, cela est tout à fait inacceptable, surtout lorsqu'on se place du point de vue du mouvement des caisses populaires et credit unions. Pour calculer l'exigence de réserve, tout paiement d'intérêts devrait être traité comme s'il venait de l'excédent.

---

Tableau II Comptes de réserve des caisses populaires et credit unions  
 exprimés en pourcentage de leur actif total au 31 décembre 1986,  
 y compris la réserve de garantie.(1)

---

		5% + 4-	4-4.9%	3-3.9%	2-2.9%	1-1.9%	0-0.9%	Déficit	Total
Caisses	Nombre	24	21	25	10	7			87
Populaires	Pourcentage	27.58	24.14	28.74	11.49	8.04			100%
Credit	Nombre	11	9	4	7		5	1	37
Unions	Pourcentage	29.73	24.32	10.81	18.92		13.51	2.70	100%

---

1. Les données figurant sur ce tableau ont été recueillies des états financiers non vérifiés du 31 décembre 1986. Remarquons que ces données comprennent les réserves d'aide mutuelle, les gains non divisés et d'autres réserves ainsi que les réserves de garantie pour créances douteuses sans ajustement concomittant, mais à l'exclusion de l'excédent courant de l'année.

Pour certaines caisses populaires et credit unions, il peut être difficile d'atteindre le niveau requis de 5 % dans le délai de cinq ans. Il est recommandé d'autoriser le registraire à permettre à une caisse populaire ou credit union de reporter totalement ou partiellement l'affectation à l'excédent si des épreuves excessives sont établies. Un tel report devrait être indiqué dans les états financiers.

Remarquons également que l'exigence de 5 % de capitalisation signifierait qu'une caisse populaire ou credit union ne serait pas autorisée à payer des dividendes par l'emprunt des fonds ou l'acceptation de nouveaux dépôts, tant qu'elle ne maintenait pas le niveau de capitalisation requis à 5 %.

#### B Capital social et adhésion

Il a été suggéré que le mouvement serait mieux servi si l'adhésion individuelle à une credit union ou caisse populaire était augmentée à 50 \$ ou 100 \$ au lieu de la part sociale traditionnelle de 5 \$ et si le nombre de membres devait atteindre au moins 500 avant qu'elle puisse fonctionner. Une telle suggestion se défend si l'on considère la part sociale comme un bouclier pour protéger les déposants contre des pertes; surtout lorsque la caisse populaire ou la credit union n'a aucun excédent durant ses premières années de fonctionnement. Toutefois, nous pensons que la protection est illusoire si les personnes qui fournissent le capital sont les mêmes que celles qui font les dépôts. Par conséquent, nous ne recommandons pas ce genre de protection. Toutefois, la loi devrait être claire lorsqu'elle autorise les caisses populaires ou credit unions individuelles à imposer de telles conditions si elles le désirent. En n'imposant pas l'exigence relative à l'adhésion plus

rigoureuse que l'exigence actuelle de dix membres, on encourage l'expansion possible du mouvement à l'avenir. Il est recommandé qu'à son choix, la caisse populaire ou credit union puisse inclure son capital social dans le calcul des exigences de réserve de 5 % proposées. Toutefois, dès qu'elle a fait ce choix, le capital social ne devra plus être remboursé aux membres sauf au cas où il est remplacé par d'autre capital social (venant de nouveaux membres) ou par l'affectation de l'excédent au compte de réserve.

Un mémoire a aussi recommandé que la loi autorise l'existence d'une catégorie de membre associé. Une telle catégorie a pour but de permettre l'adhésion des particuliers qui ont à certain moment rempli des conditions d'admissibilité mais qui ne les remplissent plus par la suite (résidence, lien commun de profession ou d'association: art.18 de la Loi sur les caisses populaires). Il a été dit que certains particuliers qui ne sont plus admissibles en quittant le lieu ou en coupant le lien commun de profession ou d'association voudraient quand même maintenir leur adhésion. Certaines autorités législatives (le Manitoba par exemple) permettent à ces particuliers de maintenir leur qualité de membre associé. Ils sont habilités à avoir tous les privilèges de membre sauf le droit de vote et d'occuper un poste. Au Manitoba, le nombre de membres associés peut ne pas dépasser le 1/4 du nombre de membres réguliers. À notre avis, on peut résoudre ce problème aisément en précisant que les conditions d'adhésion ne sont pas permanentes et ne doivent être remplies qu'au moment de l'adhésion; ce qui permet à la credit union ou caisse populaire d'accorder à tout membre le droit de participer à la gestion de la caisse populaire ou credit union. Toutefois, si une caisse populaire ou credit union voulait exiger la démission d'un membre lorsqu'il coupe le lien commun, elle devrait être autorisée à le faire par règlement administratif.

## C Dividendes

Les dividendes ont traditionnellement été utilisés par le mouvement coopératif pour récompenser ceux qui prenaient part au système. Lorsque les opérations produisent un excédent, il peut être partagé sous forme d'une ristourne à l'égard des frais perçus, et d'un dividende pour ceux qui ont participé au financement des activités. Mais cela ne va pas sans difficulté. En effet, certains membres des caisses ou des credit unions perçoivent le dividende comme un substitut aux intérêts qu'ils recevraient de plein droit s'ils déposaient des fonds dans une banque. Forts de cette opinion, ils en sont venus à attendre "leurs dividendes", que la caisse populaire ou la credit union ait eu un exercice rentable ou non. Certains établissements ont soutenu que, dans de tels cas, les "dividendes" devaient être versés pour ne pas perdre les déposants. L'obligation de verser ces dividendes nuit à l'accumulation d'un excédent et, quelquefois, entame même le capital.

Pour l'instant, la distribution de l'excédent, la déclaration et le versement des dividendes sont régis par l'article 26(3) de la Loi et l'article 19 des règlements adoptés en vertu de l'article 44 n) de la Loi. Il semble que ces dispositions visaient à restreindre le versement de dividendes à même l'excédent net. Il appert toutefois que certaines caisses populaires et credit unions ont interprété ces dispositions non pas comme imposant une limite, mais plutôt comme constituant une autorisation, et ont conclu que d'autres dividendes étaient permis. Il en a résulté le versement de dividendes même en situation de déficit. Quelquefois, l'office de

stabilisation a accordé un prêt conditionnel ou une subvention pour permettre à la credit union ou caisse populaire de payer des dividendes. D'autres fois, il a fait semblant d'ignorer le paiement. Il est recommandé de clarifier la législation pour préciser expressément que les dividendes ne doivent être versés qu'à même l'excédent. Puiser dans le capital pour verser des dividendes est illusoire. En fait, le membre reçoit un remboursement du capital ou pire, une portion de son dépôt sous forme de dividende. Si la caisse populaire ou la credit union devait être liquidée, cela signifierait que ceux qui ont retiré les premiers leur capital social et leurs dépôts seraient avantagés aux dépens des autres ou, plus probablement, qu'un office de stabilisation épongerait le déficit et, en fait, garantirait le dividende. Les deux scénarios sont contraires aux principes fondamentaux des coopératives financières.

#### D. Liquidité et réserves

En tant qu'établissements acceptant des dépôts, les caisses populaires et les credit unions doivent toujours garder à l'esprit qu'à tout moment certains déposants désireront retirer la totalité ou une partie de leurs dépôts. De toute évidence, si tout l'argent des déposants a été prêté à d'autres membres, la caisse populaire ou la credit union sera dans l'impossibilité de répondre à la demande du déposant. Toutefois, le mouvement fonctionne en se basant sur l'hypothèse que tous les déposants ne veulent pas retirer leur argent au même moment. Pour se protéger contre la possibilité d'un retrait massif des dépôts, il existe une entente générale à l'échelle nationale selon laquelle au moins 10 % des dépôts et du capital social

devraient être conservés en numéraire ou sous une forme facilement convertible pour pouvoir faire face aux retraits. Un mémoire reçu a cependant suggéré 8 %. En tout cas, les règles régissant à l'heure actuelle la liquidité au Nouveau-Brunswick varient en fonction du genre de dépôt effectué par le membre. De plus, les taux de liquidité maintenus par le mouvement au Nouveau-Brunswick dans son ensemble seraient plus près de 18 %; ce que certains peuvent considérer comme une gestion trop conservatrice de l'actif des caisses populaires et des credit unions.

Dans la plupart des provinces, les éléments d'actif considérés comme des placements liquides comprennent les fonds de caisse, les dépôts en espèces auprès d'autres établissements financiers tels les banques à charte, et les dépôts en espèces auprès d'une centrale ou d'une fédération. En fait, l'une des principales fonctions des centrales et des fédérations est d'offrir un service de liquidité. La Brunswick Central s'est jointe à La Société canadienne de crédit coopératif (SCCC) qui assure une diversification accrue en matière de liquidité. La SCCC a instauré une politique selon laquelle chaque credit union doit conserver 2 % de son actif sous forme liquide pour satisfaire aux besoins quotidiens, l'autre tranche de 8 % devant être remise à la Central, qui en remet à son tour au moins 2 % à la SCCC. En retour, la SCCC garantit à la Central une marge de crédit lui permettant de faire face à tous les problèmes de liquidité. On a signalé au comité que l'exigence des 10 % avait été respectée, mais que tous les membres n'avaient pas avancé 8 % de leur actif à la Central et qu'ils avaient plutôt décidé d'utiliser d'autres placements pour satisfaire aux conditions de liquidité minimale. Il a été proposé d'insérer dans la loi la formule du 2 % - 6 % - 2 %. Nous nous opposons à cette proposition pour deux motifs. Premièrement, La Fédération

n'est pas membre de la SCCC et, pour cette raison, la formule ne convient pas à cette ramification du mouvement. Deuxièmement, selon la tradition coopérative, la Central peut, si elle le désire, imposer comme condition d'adhésion que chaque caisse populaire ou credit union se conforme à la politique du 2 % - 6 % - 2 %. Nous croyons qu'il est suffisant de légiférer sur les exigences générales de liquidité et qu'il revient aux différentes centrales et fédérations de décider elles-mêmes si elles doivent imposer d'autres restrictions. Nous recommandons, par conséquent, de fixer les réserves de liquidité à 10 % des dépôts, du capital social et des emprunts externes.

Actuellement, la Loi sur les fédérations de caisses populaires du Nouveau-Brunswick/Credit Union Federations Act stipule, à l'article 25(3), qu'"une fédération qui n'est pas membre de la SCCC doit, pour faire face aux retraits, maintenir une réserve en espèces ou sous forme de placements facilement convertibles, égale à au moins 20 % de tous les capitaux déposés chez elle". Nous recommandons de porter ce pourcentage à 25 % pour qu'il corresponde à la tranche de 2 % qui sera remise à la SCCC par les centrales membres de cet organisme national de troisième palier. Par exemple, lorsqu'une caisse populaire ou une credit union dispose d'un actif de 1 000 \$, elle est tenue de conserver 100 \$ (10 %) sous forme liquide. Conformément aux exigences de la SCCC et de sa centrale, la caisse remet 80 \$ (8 %) à la Central, qui remet à son tour 20 \$ (2 %) à la SCCC. Cette tranche de 20 \$ remise à la SCCC représente un placement équivalant à 25 % des capitaux déposés à la Central. Nous recommandons également que le placement des 75 % restants des fonds de liquidité soit régi par règlement. À notre avis, ce serait inopportun d'exiger qu'une caisse populaire ou credit union garde ses

fonds de liquidité en espèces et sous forme de placements facilement convertibles et de permettre en même temps à la Fédération ou Central de placer 75 % de ces fonds sans aucun contrôle. Peut-être qu'on devrait également penser à réglementer les circonstances dans lesquelles les dépôts de ces fonds au troisième palier seront permis.

La disponibilité de ces 10 % de réserve de liquidité pour venir en aide aux credit unions ou caisses populaires individuelles paraît douteuse. Certains avancent que cet argent ne peut jamais être utilisé à satisfaire un retrait massif des dépôts car faire cela entraînerait les credit unions ou caisses populaires à violer l'exigence de liquidité. La "solution" qui paraît en vogue actuellement est de laisser la Central accorder une marge de crédit aux credit unions ou caisses populaires. Apparemment, le mouvement considère les retraits sur la marge de crédit non pas comme un rendement des fonds de liquidité mais plutôt comme un emprunt indépendant et, pour souligner la distinction, les credit unions et caisses populaires doivent souvent mobiliser quelques uns de leurs comptes clients pour garantir les retraits sur la marge de crédit. Nous trouvons cette distinction quelque peu artificielle. À notre avis, l'exigence de liquidité vise à créer une mise en commun des fonds disponibles pour satisfaire aux retraits des membres des caisses populaires et credit unions au delà des mouvements de caisse usuels. Pourtant, une fois qu'une credit union ou caisse populaire individuelle a puisé dans ses 10 % de liquidité pour satisfaire aux retraits de ses membres, alors elle doit utiliser tous les éléments d'actif disponibles à mesure qu'ils se présentent pour réapprovisionner son niveau de liquidité au niveau requis de 10 %. Par exemple, si une Central avance des fonds à une credit union ou caisse populaire sur une marge de crédit, l'avance devrait être considérée comme un

rendement des dépôts. Par conséquent, si l'utilisation de la marge de crédit par une caisse populaire ou credit union entraîne son niveau de liquidité au-dessous de l'exigence de 10 %, il ne lui serait pas permis, sans le consentement de l'assureur des dépôts proposé, de faire de nouveaux prêts avant d'avoir réapprovisionné sa réserve de liquidité. En Alberta, l'exigence de réserve est calculée mensuellement en divisant l'actif global des credit unions à la fin de chaque mercredi dans un mois par le nombre de mercredis dans ce mois et en prenant 10 % du quotient. Ce chiffre sert à déterminer l'exigence de réserve pour le mois prochain. Nous recommandons que le Nouveau-Brunswick adopte le même procédé.

#### E. Provision pour créances douteuses

Par le passé, on a tenté de légiférer sur la proportion des déductions à considérer dans le calcul de l'excédent pour les cas de mauvaises créances. La déduction étant une dépense hors caisse, elle a également pour effet, à tout le moins temporairement, d'accroître les réserves des credit unions ou caisses populaires. On avait déjà tenté aussi d'adopter une législation semblable en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu. En vertu de cette loi, une caisse populaire ou une credit union pourrait réclamer une déduction, au titre de sa réserve, égale à 1 1/2 % de la première tranche de 2 milliards de dollars de prêts, plus 1 % de tout excédent (Loi de l'impôt sur le revenu, art.137; Règl. 600). En vertu des règlements adoptés en application de la Loi sur les caisses populaires, la caisse populaire ou la credit union doit déduire, à titre de réserve, 1 1/2 % de tous ses prêts ou un montant

établi en fonction de leur retard, de 25 % pour les prêts en souffrance depuis 6 mois à 100 % pour les prêts en souffrance depuis plus de 24 mois.

(Règlement 23). Ce système de réserve très strict a provoqué le mécontentement de certains. On a avancé que pour certaines caisses populaires et credit unions la déduction est trop importante du fait que leurs pertes n'atteignent pas le niveau des réserves imposées alors que pour d'autres, la déduction est insuffisante. Dans un document de travail (Credit Union Financial Standards, troisième ébauche, 20 septembre 1986, p. 8), il a été proposé de fixer la réserve en fonction de la moyenne des pertes réelles sur prêts et sur placements subies au cours des cinq dernières années et d'établir une provision pour pertes extraordinaires. Cette proposition a semble-t-il été rejetée lors de la Credit Union Stabilization Funds of Canada Third Policy Conference, tenue le 6 mai 1987. La raison précise de ce rejet n'a pas été donnée dans le résumé des délibérations du président, mais il semble qu'on se soit entendu sur le fait que les cinq dernières années ne sont pas nécessairement garantes des cinq prochaines années, car le climat économique dans son ensemble joue un rôle important en ce qui concerne les pertes.

La réforme fiscale de 1987 propose d'abroger la partie de l'article 137 de la Loi de l'impôt sur le revenu qui prescrit des déductions de 1 1/2 % et 1 % et de placer tous les établissements financiers sur le même pied.

Les changements qu'on se propose d'apporter au régime fiscal des créances douteuses placeront toutes les institutions financières (et les autres entreprises dont l'activité normale comprend l'octroi de prêts) sur un pied d'égalité. La déduction permise au titre des créances douteuses découlant des prêts accordés dans le cadre des activités normales sera désormais liée aux pertes effectivement subies sur les prêts par l'intermédiaire financier. Les formules prévues pour les sociétés de fiducie et de prêt (article 33 de la Loi de l'impôt sur le revenu), les caisses de crédit (article 137) et les compagnies d'assurance-vie (article 138) seront abolies.

Les créances douteuses peuvent être établies, selon la nature des prêts, à la lumière d'un examen individuel des prêts ou, lorsque cela n'est pas possible, d'un ensemble de prêts.

Lorsqu'un intermédiaire financier établit une provision pour créances douteuses à l'égard d'ensembles de prêts inexécutés classés chronologiquement en tenant compte des taux de récupération historiques, le montant total de la provision pour créances douteuses pourra être déduit, à condition que les critères énoncés par Revenu Canada dans le Bulletin d'interprétation IT-442 soient satisfaits et que les montants soient raisonnables. De même, on autorisera la déduction complète des provisions générales dont la constitution est exigée par l'Inspecteur général des banques à l'égard des prêts dont le bénéficiaire fait partie d'un groupe de 34 pays très endettés.

Lorsque les réserves sont fondées sur une analyse des différents prêts présentant des caractéristiques particulières, il peut être impossible d'utiliser la méthode du regroupement des prêts pour tenir compte d'un taux historique de recouvrement. Dans ce cas, la déduction totale de la provision relative à un prêt particulier pourrait entraîner globalement une provision supérieure aux pertes subies, même si la déduction faite dans chaque cas particulier est raisonnable dans les circonstances. Bien que les recouvrements ultérieurs soient incorporés aux bénéfices imposables, le contribuable peut avoir bénéficié d'un report de l'impôt. Un taux prescrit de recouvrement sera établi en fonction des taux moyens observés par le passé, afin de fournir un moyen d'éliminer le report de l'impôt tout en tenant compte de diverses situations d'une manière qui soit administrativement acceptable.

Les propositions s'appliquent aux années d'imposition commençant après le 17 juin 1987 et prenant fin après le 31 décembre 1987.  
(Réforme de l'impôt sur le revenu, 1987, 18 juin 1987, p. 131-2.)

À l'avenir, l'exigence générale en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu sera de permettre une déduction qui reflète plus précisément les pertes et ce, conformément aux principes comptables généralement reconnus. Nous

recommandons l'adoption de cette exigence en vertu des règlements afférents à la Loi sur les caisses populaires plutôt que l'exigence courante prévoyant une provision à être affectée à la Réserve de garantie. La provision pour créances douteuses serait par conséquent déduite de la valeur du portefeuille de prêts. À cet égard, les alinéas 22 et 23 du Bulletin d'interprétation IT-442 du 11 février 1980 offrent certaines lignes directrices sur ce qui est ou n'est pas acceptable dans l'établissement de la déduction :

22. Les conditions relatives à la provision pour créances douteuses demandée en vertu de l'alinéa 20(1)l) sont les mêmes que celles précisées à l'alinéa 20(1)p) pour les mauvaises créances et résumées au numéro 1 ci-dessus, sauf en ce qui a trait au degré de doute concernant la recouvrabilité des créances. Pour qu'une créance puisse être classée comme mauvaise, il faut la preuve qu'elle est devenue irrécouvrable. Pour qu'une créance soit incluse dans une provision pour créances douteuses, il suffit qu'il y ait un doute raisonnable au sujet de sa recouvrabilité. Bon nombre des commentaires exposés aux numéros 1 à 13 ci-dessus concernant les mauvaises créances, s'ils sont interprétés correctement, s'appliquent également à une provision pour créances douteuses.

23. Pour qu'un contribuable puisse établir que le montant d'une provision pour créances douteuses est raisonnable, il est nécessaire d'identifier les créances dont le recouvrement est douteux, en tenant compte de renseignements tels que la durée de la période des arriérés ou du défaut de paiement, la situation financière et les perspectives d'avenir du débiteur, la solvabilité antérieure du débiteur, à la fois à l'égard du contribuable et, si possible, à l'égard d'autres créanciers, la valeur de toute garantie acquise, ainsi que tout autre facteur permettant de juger des possibilités et de la volonté de remboursement du débiteur. Après avoir déterminé quelles sont les créances douteuses, le montant maximum de la provision devrait être calculé en fonction d'une évaluation du pourcentage des créances douteuses qui ne pourra probablement pas être recouvré. Un tel calcul devrait de préférence être basé sur l'historique des mauvaises créances du contribuable, l'expérience dans l'industrie, si les renseignements pertinents sont disponibles, les conditions

économiques générales et locales, les coûts de recouvrement, etc. De tels recours peuvent permettre de calculer une provision comme un pourcentage du montant des créances douteuses ou une série de pourcentages relatifs à une analyse de l'âge des créances. Toutefois, une provision qui est simplement fondée sur un pourcentage de toutes les créances, douteuses ou non, un pourcentage du montant brut des ventes ou quelque calcul semblable ne peut être considérée comme étant une provision déterminée de façon raisonnable tel que l'exige l'alinéa 20(1)1).

### III. Deuxième et troisième paliers

#### A. Centrales et fédérations

Progressivement, un deuxième palier d'organisation s'est développé dans le mouvement des caisses populaires et credit unions. À l'heure actuelle, les caisses populaires et les credit unions individuelles sont tenues de se joindre à une association de caisses populaires et de credit unions connue sous l'appellation de Central ou de Fédération. (Voir la Loi sur les caisses populaires, art.4.) On trouve deux organisations de ce type au Nouveau-Brunswick : La Fédération des Caisses Populaires Acadiennes Limitée et la Credit Union Central of New Brunswick Limited. Les fédérations et les centrales se sont développées et visent aujourd'hui trois objectifs principaux. Premièrement, en se regroupant, les caisses populaires et les credit unions ont constaté qu'une telle association peut leur offrir des services qu'elles n'auraient pu s'offrir individuellement ou, à tout le moins, les offrir à un coût réduit.

Deuxièmement, les fédérations et les centrales ont joué le rôle d'organisation permettant aux caisses populaires et aux credit unions de mettre en commun les fonds nécessaires pour faire face à leurs exigences de liquidité. À cet égard, la Brunswick Central appartient à une organisation nationale de troisième palier, la Société canadienne de crédit coopératif

(SCCC), où les organisations provinciales peuvent mettre en commun davantage de ressources afin de maintenir un fonds commun de liquidité encore plus important. La Fédération n'appartient pas à une organisation semblable. Dans la plupart des provinces canadiennes, il semble qu'il y ait consensus sur le fait qu'une caisse ou une credit union prudente devrait disposer de 10 % de son actif, sous forme liquide pour pouvoir faire face aux retraits. Comme nous en avons discuté plus tôt, en vertu de cette politique, on s'attend à ce que les caisses populaires et les credit unions individuelles membres de la SCCC conservent 2 % de leur actif dans leur propre organisation et qu'elles placent le reste dans une centrale ou une fédération. La centrale ou la fédération détient 6 % de la totalité de l'actif provincial et remet la tranche restante de 2 % à la SCCC. La mise en commun des liquidités passe pour avoir deux avantages. Dans la mesure où la Central ou la Fédération est disposée à avancer des fonds supérieurs aux fonds déposés par une caisse populaire ou credit union individuelle, celle-ci serait dans une meilleure situation pour faire face aux retraits que si elle était laissée à elle-même. Naturellement, cela va sans dire que chaque dollar avancé à une credit union ou caisse populaire au-delà de ses dépôts et capital social en liquidités réduit pour autant le montant disponible aux autres credit unions et caisses populaires dans la Central ou Fédération. Il y a un deuxième avantage éventuel à la mise en commun. Les placements à court terme (du genre requis pour les réserves de liquidité) ont usuellement un taux de rendement peu élevé. Si par mise en commun, un groupe peut réduire le pourcentage de ces éléments d'actif en placements à court terme, il peut dans l'ensemble réussir à améliorer son taux de rendement. En fait, si le groupe est assez important, il peut être capable d'emprunter même de l'argent au marché à un taux assez bas pour pouvoir

réaliser un profit en le prêtant aux autres sans faillir aux exigences de liquidité du mouvement. Une grande partie de cela dépend du succès de la politique de placement des Central, Fédération et SCCC.

Les avantages de la mise en commun des liquidités sont tels que sur cette base seule, se pose la question de l'appartenance obligatoire ou volontaire d'une caisse populaire ou credit union à une Central ou Fédération. Nous optons pour l'appartenance volontaire pour de multiples raisons. D'abord, on ne peut légalement imposer à une Central ou Fédération de venir en aide à une credit union ou caisse populaire au-delà des dépôts que cette dernière a faits sans empiéter sur les dépôts des autres credit unions ou caisses populaires. Ainsi, l'aide ne peut être garantie par ce moyen. En fait, alors que certains ont soutenu devant nous qu'aux moments de crise, les fédérations ont été à la rescousse, d'autres l'ont contesté. Peu importe qui a raison, mais un problème d'illiquidité mènerait à l'insolvabilité si, pour faire face aux retraits, un établissement se voyait forcé de vendre ses éléments d'actif à des prix inférieurs à leur valeur comptable. "En effet, il peut être difficile de céder des créances personnelles et commerciales à la valeur comptable, car l'acquéreur éventuel disposera de moins de temps, avant que la crise de liquidité ne se transforme en une situation d'insolvabilité, pour évaluer le portefeuille de l'entreprise en difficulté." ("L'encadrement du système financier", 1987, Conseil économique du Canada, p.52)

Traditionnellement, les centrales et fédérations ont laissé le domaine de l'insolvabilité aux offices de stabilisation et aux assureurs des dépôts. Il est évident qu'il est difficile de déterminer la ligne de démarcation entre

illiquidité et insolvabilité. Pourvu que l'office de stabilisation ou l'assureur des dépôts soit disposé à venir à la rescousse, usuellement en tant que prêteur de dernier ressort, une crise de liquidité peut être évitée et la confiance du public maintenue. Voilà comment le système devrait fonctionner à notre avis, et voilà pourquoi la participation à un fonds de stabilisation devrait être obligatoire alors que l'adhésion à une Central ou Fédération pourrait être volontaire.

L'adhésion d'une credit union ou caisse populaire à une fédération offre d'ailleurs un troisième avantage en la rendant admissible au titre de "banque" aux termes de l'article 164.1 de la Loi sur les lettres de change :

164.1 Dans la présente Partie, "banque" comprend les membres de l'Association canadienne des paiements créée en vertu de la Loi sur l'Association canadienne des paiements, ainsi que les sociétés coopératives de crédits locales, au sens de cette loi, qui sont membres d'une centrale qui, au sens de ladite loi, sont membres de l'Association canadienne des paiements.

Une caisse populaire ou une credit union doit être membre de l'Association ou appartenir à une centrale ou une fédération membre de l'Association pour répondre à la définition de "banque" et pouvoir se prévaloir des dispositions sur les chèques contenues dans la Loi sur les lettres de change relativement aux effets tirés sur elle. Il faut souligner qu'en vertu de la Loi sur l'Association canadienne des paiements, une caisse populaire ou une credit union qui n'est pas membre d'une centrale ou d'une fédération peut quand même

conclure un accord privé de compensation avec un autre établissement membre, mais que les effets tirés sur cette caisse populaire ou credit union ne sont pas des "chèques" et que les règles qui les régissent ne sont pas claires.

(Voir Canadian Pioneer c. Commission des relations du travail (1980), 31 N.R.

361 (C.S.C.); La Caisse Populaire Notre-Dame Limitée c. Moyen (1967), 61

D.L.R. (2d) 118 (C.B.R. Sask.)) Les privilèges liés aux chèques qui sont maintenant accordés par les caisses populaires et les credit unions comportent l'obligation de voir à ce que le public soit convenablement protégé. Ce qui oblige par conséquent les caisses populaires et les credit unions à se placer sous le régime prévu à l'article 164.1 de la Loi sur les lettres de change.

Crawford et Falconbridge ont abordé les difficultés auxquelles un

établissement doit faire face lorsqu'il n'est pas régi par l'article 164.1 de la Loi sur les lettres de change, dans leur ouvrage intitulé Banking and Bills of Exchange, vol. 2, 8<sup>e</sup> éd., 1986, pp. 1739 et 1740 :

(Traduction libre)

Outre qu'il soit une lettre de change, un chèque doit être tiré sur une banque. À cette fin, la définition de "banque" a été élargie en 1980 pour inclure chaque membre de l'Association canadienne des paiements. Antérieurement, la définition du terme "banque" à l'article 2 de la loi avait causé d'incroyables difficultés à l'égard des effets tirés sur des établissements constitués en corporations acceptant des dépôts sans être des banques à charte. Nous avons exprimé, au paragraphe 4801.3, l'opinion que cela était inutile dès le début, mais que même si c'était une erreur, on ne peut nier que c'était une erreur très courante. Une douzaine de tribunaux et le Parlement lui-même ont éprouvé de grandes difficultés à définir les effets de paiement à vue tirés sur des établissements bancaires qui n'étaient pas des banques suivant la définition de la Loi sur les banques et les droits des parties à l'égard de

ces effets, sans l'aide de la Loi sur les lettres de change. Le problème a été abordé de plusieurs manières. La décision rendue en 1901 dans l'affaire Trunkfield c. Proctor proposait que ces effets soient simplement traités comme des lettres de change. Cette proposition a eu ses adeptes, mais a entraîné certains inconvénients, comme la perte pour le client du pouvoir d'annuler qu'on croyait s'appliquer seulement aux "chèques". Le doyen Falconbridge a critiqué cette formule, suggérant plutôt que ces effets devraient être considérés comme des "chèques de common law", non compris dans la loi, mais admis sur la base de précédents antérieurs à la loi en vertu de l'article 10. Cette formule a également eu ses adeptes, mais elle comportait des inconvénients cachés pour les parties, en raison de la prétendue inapplicabilité des articles de la loi qui constituaient un correctif aux lacunes de l'ancienne common law antérieure à la Loi. Certains tribunaux n'ont pas pris connaissance du problème, tandis que d'autres ont franchement tenté de l'ignorer, ce qui est devenu techniquement difficile lorsque la Cour suprême du Canada a officiellement reconnu son existence.

Les causes n'ont plus d'importance pratique et ne risquent guère plus d'en avoir tant que l'économie n'encouragera pas le développement d'une catégorie d'établissements non constitués en corporations acceptant des dépôts et ne pouvant devenir ou choisissant de ne pas devenir membres de l'Association canadienne des paiements.

Certaines caisses populaires et credit unions ont pu obtenir l'adhésion à l'Association canadienne des paiements afin de répondre à cette exigence même si elles ne compensent pas leurs propres chèques.

Le rôle joué par les fédérations en matière de services, de liquidité et de compensation de chèques soulève la question de savoir si les caisses

populaires et les credit unions individuelles devraient être tenues de maintenir leur adhésion à une fédération. Actuellement, l'article 4 de la Loi sur les caisses populaires rend l'adhésion obligatoire, ce que conteste la plus importante caisse populaire du Nouveau-Brunswick en soutenant que l'adhésion obligatoire viole un des principes essentiels des organisations coopératives : l'adhésion libre et volontaire. L'adhésion volontaire accorde aux caisses populaires et aux credit unions le droit démocratique de décider de leur propre destinée. On estime d'autre part que la force du mouvement repose sur la solidarité des caisses populaires et des credit unions, laquelle garantit au mouvement d'importantes ressources financières coopératives pouvant répondre aux besoins de la société moderne. En fait, la Fédération irait jusqu'à soutenir que l'utilisation même des mots "caisse populaire" devrait être réservée aux seuls membres de la Fédération. Elle cite d'ailleurs la législation du Manitoba pour appuyer sa position. (voir 3, La Loi sur les credit unions et caisses populaires. (Manitoba, 1986-1987, chapitre 5) art.178) De tels arguments ont déjà été soulevés et débattus (voir par exemple Poapst, Studies for Decision Making: Towards the Development of Credit Unions in the Atlantic Provinces (1979), p. 137 et Report & Recommendations of the Minister's Task Force on Credit Unions, Alberta, septembre 1985, p. 109). La Caisse Populaire de Shippagan Limitée a affirmé qu'en raison de son envergure, elle n'avait pas trouvé très avantageux d'appartenir à une centrale ou une fédération. Avec un actif de plus de 58 millions de dollars, comparativement à 89 millions de dollars pour l'ensemble des 36 autres credit unions appartenant à la Brunswick Central, l'argument se défend.

Nous avons recommandé ailleurs l'établissement d'une corporation d'assurance-dépôts provinciale qui assumerait les fonctions des offices de stabilisation qui sont actuellement adjoints aux fédérations, et l'obligation pour toutes les caisses populaires et les credit unions d'y contribuer. Compte tenu de ce changement, l'adhésion obligatoire à une fédération ne serait plus essentielle. Les caisses et les credit unions importantes peuvent obtenir ailleurs, ou même de façon interne, les services qui sont assurés par les fédérations. De même, les exigences de liquidité n'auraient plus à être remplies par des dépôts (voir Loi sur les caisses populaires, Règ. art.24(1)) auprès d'une fédération (quoique les économies d'échelle devraient permettre à une fédération d'assurer aux caisses populaires et aux credit unions individuelles un meilleur rendement sur leurs réserves de liquidité que ce qu'elles pourraient obtenir individuellement et peut-être même de ressources plus importantes pour faire face aux demandes de liquidité.) Enfin, si une caisse populaire ou une credit union désire offrir des privilèges liés aux chèques, il semble que des ententes privées soient possibles pourvu qu'elle réponde à la définition de "banque" au sens de la Loi sur les lettres de change. Ainsi, l'adhésion obligatoire ne semble pas être nécessaire. Nous aimerions toutefois que, dans l'esprit coopératif, chaque établissement préfère appartenir à une fédération et, en retour, que les fédérations soient en mesure d'offrir des services dont pourraient profiter les caisses populaires et les credit unions. Nous faisons encore une fois référence aux principes fondamentaux qui sous-tendent les organisations coopératives :

(traduction libre) "Afin de mieux servir les intérêts de leurs membres et de la collectivité, toutes les organisations coopératives devraient coopérer activement entre elles de toutes les façons possibles, tant à l'échelle locale et nationale qu'internationale". (principes approuvés par l'Alliance coopérative internationale en septembre 1966.) L'adhésion libre et volontaire pourrait être la meilleure façon d'atteindre cet objectif. La possibilité de retrait pourrait constituer le meilleur stimulant pour inciter les fédérations à servir les caisses populaires et les credit unions. De plus, dans l'esprit coopératif, il n'y a aucune raison pour donner à la Central et la Fédération un monopole de contrôle sur les caisses populaires et credit unions selon la démarcation linguistique. Les Fédérations ainsi que leurs membres devraient fonctionner sur la même base ouverte et volontaire. Nous devrions également souligner que l'esprit de l'actuelle Loi sur les caisses populaires vise non pas à créer limitativement deux fédérations mais plutôt à fournir à toutes les dix credit unions et caisses populaires ou plus, le cadre légal pour former une fédération. (Loi sur les caisses populaires, art.2) Nous croyons que ce principe devrait guider l'orientation de toute législation future. Toutefois, il est recommandé qu'on n'autorise pas une caisse populaire ou credit union à accorder des privilèges liés aux chèques sans être elle-même un membre d'une fédération ou de l'Association canadienne des paiements.

Un problème corollaire a été porté à notre attention. Nous comprenons qu'actuellement, les règlements administratifs de l'une des

organisations de deuxième palier sont tels qu'il peut être difficile pour une caisse populaire ou credit union de la quitter. C'est parce que la centrale ou fédération peut être habilitée à détenir le capital social investi par la credit union ou caisse populaire pour quelque temps après leur séparation. Il a été suggéré de fixer à un an la période maximale qu'une centrale ou fédération puisse garder le capital social d'une credit union ou caisse populaire qui se retire. Nous sommes d'accord avec cette position.

La plupart des autres provinces ne semblent pas exiger l'adhésion obligatoire à une fédération, bien qu'elles obligent les caisses populaires et les credit unions à participer à un fonds de stabilisation ou à un régime d'assurance-dépôts. (Voir Tableau 3) La seule exception importante semble être le nouveau projet de loi du Manitoba qui obligerait chaque caisse populaire ou credit union à se joindre à la Co-operative Credit Society of Manitoba Limited ou à La Fédération des Caisses Populaires du Manitoba. (Voir Lois du Manitoba 1986-87, chap.5, art.178.) La Saskatchewan semble être arrivée à un résultat semblable en demandant aux credit unions de maintenir un compte à la Credit Union Central (voir The Credit Union Regulations of Saskatchewan, chap. C-45.1, règl.1, art.4(3)). À tout bien considérer, nous recommanderions l'adhésion volontaire.

Tableau 3. Sommaire des exigences législatives ou des règlements concernant l'adhésion obligatoire des caisses populaires ou credit unions aux fonds de stabilisation et fédérations ou centrales dans les provinces du Canada

PROVINCE	COTISATION AU FONDS DE STABILISATION OU À LA CORPORATION D'ASSURANCE-DÉPÔTS	ADHÉSION À LA CENTRALE OU FÉDÉRATION
Terre-Neuve	Oui (Règ.57)	Non (Art.72)
Nouvelle-Écosse	Oui (Art.84(2))	Non (Art.111, 112)
Île du Prince Edouard <sup>1</sup>	Oui (Art.42(1))	Non (Art. 37)
Québec	Oui (Art.40(2))	Oui (Art.12) (Art.115)
Ontario	Oui (Art.12(6)) (Art.96(3))	Non (Art.12)
Manitoba	Oui (Art.158))	Oui (Art.178)
Saskatchewan <sup>2</sup>	Oui (Art.249(2)h))	Oui (Règ.1(54)(3))
Alberta <sup>3</sup>	Oui (Art.102)	Non (Art.86)
Colombie Britannique	Oui (Art.141)	Non (Art.125)

1. Art.6 de la Loi prévoit que les Règles et Règlements de la Central sont applicables à toutes les credit unions, qu'elles soient membres de la Central ou non.
2. La Loi exige spécifiquement que toutes les caisses populaires doivent déposer des placements de liquidité auprès de la Central. En retour, les règlements administratifs de la Central prévoient qu'une caisse populaire doit être un membre de la Central pour pouvoir utiliser les "services de dépôt" de la Central. Il s'ensuit que dans la pratique, toutes les caisses populaires sont membres de la Central, bien que la Loi ne l'exige pas directement.
3. Il est entendu qu'après examen, l'adhésion obligatoire a été adoptée mais cela n'empêche pas que l'autorité réglementante puisse permettre à une caisse de quitter la Central conformément aux conditions indiquées dans les règlements.

Pour le moment, l'adhésion au second palier comporte le droit de vote à raison d'une voix par caisse populaire ou credit union. Il a été suggéré que cela soit changé de façon à refléter l'importance de l'établissement. Le mouvement des caisses populaires et des credit unions a été fondé sur des principes de coopération et de démocratie qui incluent le principe d'un vote par personne. À l'échelle des centrales et des fédérations, ceci s'est traduit par une voix pour chaque caisse populaire ou credit union. Cette politique est plus fidèle aux principes coopératifs qu'un système où le nombre de voix serait lié à l'importance des membres de la centrale ou de la fédération.

#### B. Offices de stabilisation et assurance-dépôts

Même si la Central et la Fédération ont joué un rôle prépondérant en matière de services, de liquidité et de compensation de chèques, la tâche de résoudre les problèmes d'insolvabilité est devenue la responsabilité des offices de stabilisation. Actuellement, chaque centrale ou fédération dispose d'un fonds de stabilisation qui pourra être utilisé pour faire face à toute difficulté financière qu'une caisse populaire ou une credit union individuelle pourrait éprouver. Il est prévu que le fonds ne doit être utilisé qu'en dernier ressort pour protéger le capital social et les dépôts des membres (voir la Loi sur les caisses populaires, article 47(1)). Bien que le mouvement en perçoive les différences philosophiques, cela est comparable à un régime d'assurance-dépôts.

Par le passé, les offices de stabilisation se sont appliqués à promouvoir la stabilité financière des caisses populaires et des credit unions en assumant l'administration des établissements en difficulté, en apportant une aide en matière de gestion et en fournissant un soutien financier à la fois dans le but de remettre sur pied des caisses populaires ou credit unions et de faciliter les fusions d'établissements qui avaient des difficultés financières. Tous ces moyens ont pour résultat ultime de protéger les déposants. Cela semble contraster avec le rôle de l'assureur, du moins tel qu'on le perçoit, qui se contente de rembourser les déposants à la liquidation d'un établissement. Il est intéressant de noter toutefois que ce n'est pas l'unique rôle joué par un assureur et, de fait, la Société d'assurance-dépôts du Canada indique dans son rapport annuel de 1986 que "La SADC, en tant qu'assureur des membres en difficulté, doit jouer un rôle préventif et intervenir au moment opportun. En d'autres mots, la Société ne doit plus jouer le rôle d'entrepreneur de pompes funèbres, mais plutôt celui de médecin" (p. 6). Il semble que la SDAC se soit inspirée du mouvement des caisses populaires et des credit unions. Avec le temps, les assureurs-dépôts et les offices de stabilisation ont fini par se ressembler de plus en plus. Il n'est pas surprenant que le Mutual Aid Board de la Saskatchewan soit maintenant désigné sous l'appellation "Credit Union Deposit Guarantee Corporation".

Nous croyons que les consommateurs préféreraient et seraient mieux servis par l'instauration d'un système d'assurance-dépôts au Nouveau-Brunswick et que ce pourrait être fait sans pour autant sacrifier les avances consenties dans le passé par les deux offices de stabilisation. Nous croyons aussi que

le public serait mieux servi si les deux fonds de stabilisation devenaient la Corporation d'assurance-dépôts des caisses populaires du Nouveau-Brunswick/New Brunswick Credit Union Deposit Insurance Corporation. Si nous avions à commencer le mouvement par le commencement, nous irions même plus loin en recommandant de mettre les réserves de liquidité et de solvabilité sous la supervision d'une organisation unique. Il est évident qu'une crise de liquidité peut mener à un problème de solvabilité et que les problèmes de "compétence" entre deux organisations distinctes ne pourraient être résolus qu'avec une organisation unique. Nous reconnaissons toutefois la tradition qui s'est développée et nous recommandons par conséquent que la séparation des fonctions continue. Pour plusieurs raisons, nous recommandons la création d'une corporation qui remplacerait les deux offices. Un des principaux objectifs de l'assurance est la répartition des risques. Par le passé, le mouvement des caisses populaires et des credit unions dans d'autres provinces a connu, à certains moments, des difficultés financières. L'expérience a montré que plus la diversification est grande, plus on est en mesure de faire face à n'importe quelle baisse de l'activité économique régionale. Nous croyons aussi qu'une organisation unique entraînerait une confiance accrue du public. La Société d'assurance-dépôts du Canada nous en apprend beaucoup à ce sujet. La SADC a été conçue comme un système d'assurance-dépôts financé par l'industrie. En fait, avec des primes de 1/10 de 1 % seulement des dépôts assurés, le déficit de la SADC atteignait 1,2 milliard de dollars à la fin de 1986. (Société d'assurance-dépôts du Canada, Rapport annuel de 1986 p.11)

Toutefois, des prêts du gouvernement fédéral lui ont permis de faire face à ses obligations. Malgré tout, on a dit que la SADC est perçue comme une société qui assure à ses déposants stabilité et sécurité de même qu'une solide expertise dans la supervision financière. (Voir l'addenda au mémoire déposé par les institutions financières coopératives chargées du rapport du Canadian Credit Union System sur le rapport Wyman intitulé : "Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC)" et présenté au Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques de la Chambre des communes, septembre 1985.) La SADC vise à éliminer le déficit et à créer un fonds qui constituerait 0,75 % des dépôts assurés. Par contre, les deux fonds de stabilisation du Nouveau-Brunswick disposent d'un excédent qui dépasse actuellement 1,5 % des dépôts, alors que l'objectif provincial est de 3 % (voir le règlement adopté en application de la Loi sur les caisses populaires, art.22(3)). Ces résultats ont été obtenus en prélevant 0,25 % des dépôts et du capital social. Le taux idéal et la taille d'un régime sûr d'assurance-dépôts sont pratiquement impossibles à déterminer. Comme le mémoire précité l'indiquait à l'égard d'un objectif de l'ordre de 1,25 % à 1,50 % pour le fonds d'une caisse populaire ou d'une credit union, on ne peut prévoir avec certitude les pourcentages permettant de faire face aux importantes baisses de l'activité économique régionale que connaît périodiquement le Canada. Cependant, il est clair que les offices de stabilisation du Nouveau-Brunswick obtiennent de meilleurs résultats que la SADC. Malgré tout, certains pensent que la SADC serait la solution idéale.

Le financement de l'assurance-dépôts constitue un défi de taille pour le mouvement. À l'heure actuelle, le taux maximal de la prime semble être fixé à 0,25 % des dépôts assurés (voir McGuinness et Abrams, Deposit Protection : Lessons Learned from Recent Experience (1986), 12 Can. Bus. L. J., p.185; (1987), 12 Can. Bus. L. J., p.312). La Saskatchewan espère porter son fonds à 1 % des dépôts assurés (Schroeder, Deposits Fully Insured (1983) p. 88) et au moins une étude a indiqué que ce pourcentage est peut-être trop bas (ibid., p. 89). Le problème est classique. Plus une caisse populaire ou une credit union a des frais, plus l'excédent disponible pour ses membres s'en trouve réduit et plus le mouvement perd de l'attrait aux yeux du public. Mais le public vise la sécurité qu'on ne peut lui offrir qu'avec des fonds. Même une prime de 0,25 % des dépôts assurés n'offre au mouvement qu'une couverture partielle. Une telle assurance s'appuie sur l'hypothèse que seule une petite fraction des caisses populaires et des credit unions éprouvera des difficultés et qu'une portion seulement des prêts de ces établissements se révélera irrécouvrable. En fait, si l'on oublie pour un instant le revenu de placement que l'assureur gagnerait sur les primes, l'hypothèse veut que, en moyenne, les cas problèmes n'excèdent pas 0,25 % des dépôts assurés au cours d'une année donnée. On ne doit pas perdre de vue le fait que l'assurance ou la garantie n'est valable que si les ressources financières de l'assureur ou du garant le sont. Être couvert par un assureur des dépôts au Nouveau-Brunswick ne signifie pas que les déposants recevront toujours 100 % de leurs dépôts et capital social mais cela tend à réduire les risques de perte. Et ces risques seraient encore plus réduits si l'assureur pouvait emprunter à la province ou à la SADC.

La SADC assure les dépôts jusqu'à concurrence de 60 000 \$ seulement. La Credit Union Deposit Guarantee Corporation de la Saskatchewan garantit entièrement la totalité des dépôts, ce qui soulève certaines questions fondamentales. Si les dépôts et le capital social sont entièrement assurés, seul l'excédent des membres court un risque. On pourrait restreindre l'assurance aux dépôts, de sorte que le capital social courrait également un risque, mais cela amènerait probablement les membres à ne maintenir que le capital social minimal de 5 \$.

En revanche, un régime qui assurerait un pourcentage (par exemple 95 %) du total des dépôts et du capital social d'un membre pourrait être considéré comme le meilleur compromis. Ce régime reconnaîtrait qu'il y a peu de différence entre le capital social et les dépôts et, par la même occasion, corroborerait le fait que, en tant qu'établissement, la caisse populaire ou la credit union appartient aux membres et que le risque qu'ils courent correspond à 5 %. Jusqu'à cette limite, le marché encouragerait également les membres à être prudents dans la gestion de l'établissement, particulièrement si le régime était conçu pour faire en sorte que les 5 % provenant des membres soit un premier risque plutôt qu'une coassurance. Ceci maintiendrait en outre la "discipline de marché" recommandée par le comité Wyman sur la Société d'assurance-dépôts du Canada (1985). De l'avis du comité, tous les déposants devraient être exposés à un certain risque (par exemple 10 %).

La proposition Wyman n'est probablement pas acceptable parce qu'ainsi les caisses populaires ou les credit unions ne pourraient plus concurrencer les autres établissements financiers. Si les caisses populaires et les credit unions assuraient les dépôts jusqu'à concurrence de 60 000 \$, elles seraient

sur le même pied que leurs concurrents. Toutefois, si elles assuraient la totalité des dépôts, comme la Saskatchewan, elles disposeraient d'un avantage sur leurs concurrents. Le plafonnement de l'assurance-dépôts à 60 000 \$ semble moins coûteux. Toutefois, si les méthodes traditionnelles de stabilisation étaient maintenues par la nouvelle corporation, les membres bénéficieraient en toutes circonstances d'une assurance de 100 %. Par conséquent, pour les caisses populaires et les credit unions du Nouveau-Brunswick, nous proposons le modèle de dépôts entièrement garantis de la Saskatchewan. Il ne faut pas oublier que le risque ne porte pas seulement sur les dépôts et le capital social, mais également sur tout excédent revenant collectivement aux membres d'une caisse populaire ou d'une credit union. Ainsi, les membres ne sont pas seulement des coassureurs, mais également ceux qui assument le premier risque en cas de pertes. Par conséquent, les propositions du comité Wyman s'appliqueraient indirectement aux caisses populaires et aux credit unions.

Pour que la corporation soit efficace, nous croyons qu'elle doit, tout comme les offices de stabilisation, avoir le droit d'emprunter à la province et, de la même façon, le lieutenant-gouverneur en conseil doit être autorisé à prêter à la corporation d'assurance-dépôts. Si la recommandation visant la création d'une corporation d'assurance-dépôts est acceptée, on suggère que la corporation, à l'instar de la Credit Union Stabilization Corporation (Alberta), la Credit Union Deposit Insurance Corporation (Colombie-Britannique) et la Credit Union Deposit Guarantee Corporation (Saskatchewan) par exemple, puisse également emprunter à la SADC. (Voir le rapport annuel de la SADC, 1986, p. 4.)

Puisque le mouvement a géré avec succès ses propres affaires dans le passé, nous croyons que tant qu'il continuera à faire preuve d'un jugement éclairé, il devrait demeurer le principal responsable de sa propre destinée. Par conséquent, nous recommandons de laisser principalement au mouvement la gestion de la corporation d'assurance-dépôts. Nous suggérons de constituer un conseil composé de six administrateurs dont deux seraient nommés par chaque fédération et deux par le gouvernement. Certaines des fonctions qui relèvent actuellement des fédérations, de même que celles des offices de stabilisation, seraient assumées par la nouvelle corporation d'assurance-dépôts. Inutile de mentionner que la création d'un tel conseil nécessitera la réaffectation du personnel entre les fédérations et la corporation.

Les fonds actuellement détenus par les offices de stabilisation seraient transférés à la nouvelle corporation. Le fonds d'aide mutuelle (voir le Règlement de la Loi sur les caisses populaires, art.22(1)) serait également transféré et détenu suivant les mêmes règles que celles qui le régissent actuellement au niveau des offices de stabilisation et serait assujetti au retrait par les caisses populaires et les credit unions lorsque les fonds de la corporation d'assurance-dépôts atteindraient 3 % du total des dépôts (voir le Règlement 22(3)).

Nous recommandons d'obliger toutes les caisses populaires et les credit unions à contribuer au régime d'assurance-dépôts. La corporation devrait être investie du pouvoir de fixer les primes. Nous prévoyons qu'une prime de 0,25 % des dépôts assurés devrait constituer la norme, et il faudrait songer à accorder des rabais aux caisses populaires et aux credit unions dont le compte d'excédent totalise au moins 5 % de l'actif. Cette mesure inciterait chaque caisse populaire et credit union à atteindre l'excédent visé.

### Chapitre 3

#### Structure réglementaire générale

La structure réglementaire générale du mouvement des caisses populaires/credit unions découle actuellement de deux lois (la Loi sur les caisses populaires et la Loi sur les fédérations de caisses populaires) et les règlements y afférents. Cette structure s'appuie en outre sur les règlements administratifs des caisses populaires et des credit unions individuelles, qui constituent un autre volet de réglementation. La croissance et l'évolution de ces établissements ont modifié leurs besoins et leurs problèmes. La Saskatchewan (The Credit Union Act, 1985, c-45.1) et le Manitoba (1986-87, chap.5) ont récemment adopté de nouvelles lois. La principale caractéristique de ces deux lois réside dans le fait qu'elles ressemblent toutes deux à la législation sur les corporations commerciales en vigueur dans ces provinces. Cela n'est pas surprenant. Il semble en effet que la législation originale sur les caisses populaires et les credit unions ait pris pour modèle les anciennes lois sur les compagnies. Il ne faut pas oublier que toutes ces dispositions législatives ont un objectif de simplification et visent à faciliter le contrôle des organisations ainsi que les relations entre les membres de ces organisations. Ces règles sont également, dans bien des cas, adoptées par les organismes de charité. Cela est dû, en partie, au fait qu'elles ne posent pas de problèmes majeurs et qu'elles sont raisonnablement définitives et bien comprises. Le modèle actuel, la Loi sur les corporations commerciales, a en outre la qualité de constituer une tentative récente pour résoudre des problèmes administratifs auxquels font généralement face les entreprises commerciales, et des dispositions semblables ont été

adoptées à l'échelle nationale en raison de leur simplicité et de leur clarté. Bon nombre de points traités visent à simplifier les règles. De plus, étant donné qu'elles portent davantage sur la forme que sur le fond, les dispositions n'ont pas généré de réels débats. D'un point de vue juridique, toutefois, les lois sur les corporations commerciales, de par la démarche adoptée, devraient clarifier un certain nombre de problèmes potentiels. En outre, les décisions judiciaires rendues dans d'autres secteurs du droit serviront de lignes directrices pratiques pour les caisses populaires et les credit unions. C'est particulièrement vrai pour les nouvelles lois rédigées dans un langage législatif similaire. On a proposé que les compagnies de prêt et de fiducie soient régies par la Loi sur les corporations commerciales et qu'elles fassent une demande de certificat de prorogation en vertu de cette loi. (Voir le projet de loi 96, Loi sur les compagnies de prêt et de fiducie, art.3.)

La législation sur les caisses populaires et les credit unions du Manitoba et de la Saskatchewan a pris pour modèle la partie de leur loi respective sur les corporations commerciales traitant de la constitution en corporation, y compris la demande de constitution en corporation, l'enregistrement, la raison sociale, le sceau social et les contrats antérieurs à la constitution en corporation. Le Nouveau-Brunswick se propose de faire de même. Aucun problème sérieux ne s'est posé dans ce domaine. Tout comme la loi actuelle, mais contrairement à la Loi sur les corporations commerciales, nous proposons que le Ministre continue d'exercer un pouvoir discrétionnaire quant à l'approbation de la constitution en corporation des caisses populaires et des credit unions.

Nous proposons également que les caisses populaires et les credit unions aient des pouvoirs comparables à ceux des autres corporations commerciales. Il faudrait donc clarifier la loi quant aux abus de pouvoir, à l'abolition de la doctrine de la connaissance imputée, au pouvoir des représentants, à la désignation du siège social, à l'absence de nécessité d'un sceau social et au droit d'accès des membres aux documents des caisses populaires et des credit unions. Les dispositions touchant le financement, les certificats de valeurs mobilières, les registres et les transferts ne s'appliquent pas entièrement aux caisses populaires et aux credit unions comme c'est le cas pour bien d'autres domaines, mais il existe des domaines d'intérêt et d'application communs. La question du crédit et des dépôts, étudiée au chapitre précédent, devra être traitée dans une partie distincte de la loi.

Les règles générales de gestion, et plus particulièrement les questions touchant les administrateurs et les dirigeants, comme les réunions d'organisation, les assemblées en général, l'indemnisation, les normes de prudence et les directives en matière de conflit d'intérêts sont tout aussi pertinentes pour les caisses populaires et les credit unions qu'elles le sont pour d'autres corporations commerciales, et c'est pourquoi l'on propose de prendre la Loi sur les corporations commerciales comme modèle pour la nouvelle loi. Nous proposons en outre de ne pas inclure certains domaines comme les qualités requises des administrateurs, d'exiger l'adhésion comme condition d'admissibilité au poste d'administrateur, et enfin de ne pas adopter de dispositions quant au vote cumulatif et aux transactions d'initiés.

Il est également proposé de mettre à jour les règles afférentes aux assemblées des membres afin qu'elles correspondent au libellé de la Loi sur les corporations commerciales, à l'exclusion du droit de vote par procuration et des conventions unanimes des actionnaires ou sociétaires.

#### Divulgence financière et vérification

Dans le cadre de l'évaluation des exigences en matière de divulgation financière et de vérification pour les caisses populaires et les credit unions du Nouveau-Brunswick, il est devenu évident que la plupart des autres provinces ont adopté les exigences que l'on retrouve dans la Loi sur les corporations commerciales. La Loi sur les compagnies de prêt et de fiducie du Nouveau-Brunswick a également fait sienne ces exigences (art.137 à 148). Par conséquent, pour des raisons d'uniformité, on recommande l'adoption d'exigences similaires pour les caisses populaires et les credit unions.

Les modifications sont mineures et visent principalement la substitution de termes, par exemple "credit union" au lieu de "company", "caisse populaire" au lieu de "compagnie", "membre" au lieu de "actionnaire", et "registraire" au lieu de "surintendant".

À notre avis, une seule modification d'importance s'impose. La plupart des provinces exigent que les caisses populaires et les credit unions nomment des vérificateurs accrédités par une association professionnelle. Nous recommandons l'adoption de cette exigence au Nouveau-Brunswick. Si c'est le cas, l'article 140(4) de la Loi sur les compagnies de prêt et de fiducie, qui se lit comme suit : "Une personne n'a plus les qualités requises pour être vérificateur d'une compagnie provinciale si elle n'est pas comptable...", devrait être modifié pour se lire comme suit : "Une personne n'a plus les

qualités requises pour être vérificateur d'une caisse populaire provinciale si elle n'est pas membre d'une association de la comptabilité accréditée... "

Il n'est pas nécessaire que la vérification proprement dite soit effectuée par un membre d'une association de la comptabilité accréditée, mais les procédés de vérification doivent être préparés par une telle personne, qui doit également se charger de la supervision de la vérification.

On a suggéré de définir les procédés de vérification appropriés pour les caisses populaires et les credit unions. Nous croyons que cette tâche revient aux vérificateurs. Toutefois, au moment de déterminer les procédés de vérification reconnus, on devrait mettre l'accent sur un examen approfondi du portefeuille de prêts, puisque, comme nous l'avons souligné précédemment, celui-ci constitue l'élément d'actif le plus important de la caisse populaire ou de la credit union. L'article 146(2) de la Loi sur les compagnies de prêt et de fiducie devrait remplir cette fonction :

"Le surintendant (registraire) peut, et il en est tenu à la demande du Ministre, en tout temps exiger que la vérification annuelle de la compagnie (caisse populaire) soit approfondie ou étendue en la manière qu'il juge à propos."

Ces procédés seraient conformes aux normes de vérification généralement reconnues telles qu'elles sont définies au chapitre 5000 du Manuel de l'Institut canadien des comptables agréés.

.01 Le but de la vérification des états financiers est de permettre au vérificateur d'exprimer une opinion sur la fidélité avec laquelle ces états présentent la situation financière, les résultats d'exploitation et l'évolution de la situation financière de l'entreprise selon les principes comptables généralement reconnus, ou, dans des situations particulières, selon d'autres règles comptables appropriées communiquées aux lecteurs, appliquées de la même façon que pour les états précédents. L'opinion du vérificateur ne constitue ni une garantie quant à la viabilité future de l'entreprise ni un témoignage quant à l'efficacité ou à l'efficacités dont ont fait preuve les dirigeants dans la gestion de l'entreprise, y compris dans le domaine du contrôle interne.

.03 Lorsqu'il procède à la vérification d'états financiers, le vérificateur se conforme aux normes de vérification généralement reconnues qui ont trait aux qualités requises du vérificateur, à l'exécution de son travail et à la préparation de son rapport.

Pour ce qui est de la nomination des vérificateurs, nous insistons sur les recommandations suivantes :

1. Nous recommandons la nomination exclusive des membres ou firmes d'une association de la comptabilité accréditée à titre de vérificateurs de toute credit union, caisse populaire, centrale ou fédération. Cette exigence ne signifie pas que les vérifications doivent être effectuées par un comptable accrédité en personne. En effet, ce dernier pourrait se contenter de préparer les procédés de vérification, de superviser le processus de vérification et d'assumer la responsabilité du rapport de vérification.

Nous estimons qu'une corporation affiliée à une centrale ou à une fédération, comme Services Unis de Vérification et d'Inspection Inc. (SUVI), pourrait être nommée vérificatrice de toute caisse populaire ou credit union, pourvu qu'elle ait parmi son personnel un membre d'une association de la comptabilité accréditée, dont les fonctions incluraient celles mentionnées précédemment.

2. Nous recommandons la nomination de vérificateurs indépendants des credit unions, des caisses populaires, des centrales ou des fédérations faisant l'objet de la vérification. Encore une fois, nous sommes d'avis que, dans le cas des caisses populaires et des credit unions, les corporations affiliées à une centrale ou à une fédération, comme SUVI par exemple, respectent les règles d'indépendance. En effet, chaque caisse populaire ou credit union est une entité corporative distincte, indépendante de la centrale ou de la fédération. Leurs relations seront, selon notre recommandation, fondées sur l'adhésion volontaire, de façon que les établissements puissent se prévaloir des services indépendants fournis par la centrale ou la fédération.

En outre, l'article 140(9) de la Loi sur les compagnies de prêt et de fiducie du Nouveau-Brunswick, stipule que : "La Cour, si elle est convaincue de ne causer aucun préjudice aux actionnaires ou déposants, peut par ordonnance, à la demande de toute personne ayant un intérêt ou du surintendant, dispenser, même rétroactivement, le vérificateur d'être déchu de ses fonctions aux termes du présent article, aux conditions qu'elle estime pertinentes." Un article semblable a été recommandé dans le cas de la Loi sur les caisses populaires et, par conséquent, la nomination d'une firme de vérification qui est affiliée à une centrale ou une fédération, comme SUVI, serait justifiable, le cas échéant, grâce à l'exemption accordée par la Cour.

3. Nous recommandons l'adoption d'un article semblable à l'article 117(1) de la Loi sur les compagnies de prêt et de fiducie du Nouveau- Brunswick en vertu duquel les administrateurs d'une caisse populaire ou d'une credit union provinciale nomment parmi eux les membres d'un comité appelé comité de vérification devant être composé d'au moins trois administrateurs.

D'autres parties de la Loi sur les corporations commerciales qui sont pertinentes aux caisses populaires et credit unions comprennent la partie sur les changements fondamentaux, dont la fusion, les enquêtes et les recours.

## Chapitre 4

### Sommaire des recommandations

#### Chapitre 2 - Protection des dépôts

##### I - Politique de crédit

###### A. Diversification

1. Nous recommandons le maintien des règles de nature législative touchant la diversification du portefeuille de prêts. Toutefois, nous proposons l'adoption de nouveaux plafonds qui garantiraient une diversification appropriée du portefeuille de prêts de chaque caisse populaire ou credit union.
2. Nous nous prononçons contre l'adoption de plafonds généraux quant au montant des prêts dans le cadre d'une politique de crédit. Nous recommandons toutefois qu'une nouvelle corporation d'assurance-dépôts ait le pouvoir discrétionnaire d'approuver les limites de crédit sur une base individuelle.
3. Nous recommandons la création de deux nouvelles catégories de prêts, toutes deux reliées aux organismes institutionnels: une catégorie pour les organismes institutionnels dont les dettes sont garanties par le gouvernement, et une seconde catégorie pour les organismes institutionnels dont les dettes ne sont pas garanties par le gouvernement.
4. Nous recommandons de permettre les consortiums de prêt sans toutefois les rendre obligatoires.
5. Nous recommandons d'interdire à une caisse populaire ou credit union de prêter plus de 5 % de son actif à quelque membre que ce soit.

6. Sous réserve des recommandations 2 et 5, nous suggérons de fixer un plafond de 20 000 \$ pour les "prêts de confiance" non garantis.

7. Nous recommandons de limiter les prêts commerciaux et les prêts institutionnels non garantis par le gouvernement à 20 % de l'actif d'une caisse populaire ou credit union quelconque. Les prêts commerciaux seraient définis de façon à inclure les prêts se rattachant à l'exploitation agricole ou à l'industrie forestière ou de la pêche.

#### B. Découverts

Nous recommandons de permettre les découverts, mais de soumettre leur approbation aux mêmes règles que celles qui régissent les prêts non garantis.

#### C. Remboursement anticipé des prêts

Nous recommandons de permettre aux membres de rembourser leurs prêts par anticipation, mais il est proposé de donner à chaque caisse populaire ou credit union la possibilité de déterminer les pénalités de remboursement anticipé par le biais de ses propres règlements administratifs.

## II Capitalisation, liquidité et réserves

### A. Capitalisation et excédent

1. Nous recommandons que chaque credit union ou caisse populaire soit obligée de maintenir un compte d'excédent non réparti (compte de réserve pour imprévus) égal à au moins 5 % de son actif total à la fin de l'année.

2. Pour les credit unions ou caisses populaires dont le compte d'excédent non réparti n'a pas encore atteint 5 % de l'actif total, qu'elles soient obligées de porter leur compte d'excédent au niveau de 5 % dans les cinq ans.

3. Jusqu'à ce que l'excédent non réparti atteigne le niveau de 5 % au moins de l'actif total, nous recommandons que chaque credit union ou caisse populaire soit obligée de contribuer à l'excédent ses revenus nets avant dividendes d'un montant égal à au moins 1 % de son actif total à la fin de l'année. Toutefois, pour les caisses populaires et credit unions qui ont réalisé une croissance de l'actif, le montant requis est fixé au Tableau I.

4. S'il devient évident que pour certaines caisses populaires ou credit unions, il serait extrêmement difficile d'atteindre les 5 % requis de l'actif total dans les limites de cinq ans, ou si les revenus nets ne sont pas suffisants pour contribuer le 1 % requis (ou plus) de l'actif au compte de réserve, nous recommandons d'accorder au Registraire le pouvoir de permettre à une caisse populaire ou credit union de reporter totalement ou partiellement la contribution à l'excédent. Un tel report devrait être indiqué dans les notes jointes aux états financiers.

5. Nous recommandons d'interdire aux caisses populaires et aux credit unions de verser des dividendes lorsqu'elles sont en situation de déficit.

#### B. Capital social et adhésion

1. Nous recommandons de laisser à une credit union ou caisse populaire la faculté d'inclure son capital social dans le calcul des exigences de réserve de 5 % proposées.

2. Nous recommandons que les exigences sur l'adhésion doivent être remplies seulement au moment de l'adhésion et non pas de façon permanente.

#### C. Dividendes

Nous recommandons de clarifier la législation et d'indiquer expressément que les dividendes ne doivent être payés qu'à même l'excédent.

#### D. Liquidité et réserves

1. Nous recommandons d'exiger que chaque caisse populaire ou credit union maintienne une réserve en numéraire ou sous forme de placements facilement convertibles qui soit égale à au moins 10 % du total de ses dépôts, de son capital et de ses emprunts externes.

2. Nous recommandons d'exiger que chaque centrale ou fédération maintienne une réserve en numéraire ou sous forme de placements facilement convertibles qui soit égale à au moins 25 % de tous les capitaux déposés chez elle et que la réglementation des 75 % restants soit à l'étude.

3. Nous recommandons qu'il soit interdit à une caisse populaire ou credit union, si elle n'a pas satisfait aux exigences de liquidité, d'accorder de nouveaux prêts tant que ses réserves n'ont pas été réapprovisionnées.

E. Provision pour créances douteuses

Nous recommandons l'établissement par chaque caisse populaire ou credit union d'une provision pour créances douteuses, conformément aux exigences de la Loi de l'impôt sur le revenu et basée sur les principes comptables généralement reconnus plutôt que sur l'exigence courante prévoyant une provision formulée à être affectée à la Réserve de garantie. La provision pour créances douteuses serait déduite de la valeur du portefeuille de prêts (paragraphe 22 et 23 du Bulletin d'interprétation IT-442, 11 février 1980).

III Deuxième et troisième paliers

A. Centrales et fédérations

1. Si une corporation d'assurance-dépôts est établie conformément à notre recommandation, nous proposons de ne pas exiger l'adhésion obligatoire à une centrale ou une fédération.

2. Nous recommandons que le délai maximal qu'une Centrale ou Fédération peut garder le capital social d'une credit union ou caisse populaire soit limitée à un an.

3. Toutefois, nous recommandons qu'il soit interdit à une caisse populaire ou credit union d'accorder des privilèges liés aux chèques, à moins qu'elle ne soit membre d'une fédération ou de l'Association canadienne des paiements.

4. Nous recommandons de maintenir les droits de vote conformément aux normes coopératives, c'est-à-dire des droits de vote égaux pour chaque caisse populaire ou credit union membre.

B. Corporation d'assurance-dépôts

1. Nous recommandons la fusion des deux offices de stabilisation pour former une nouvelle corporation d'assurance-dépôts.

2. Nous recommandons d'exiger de chaque caisse populaire ou credit union qu'elle contribue au fonds d'assurance.

3. La corporation sera autorisée à déterminer les primes et à fixer les taux variables.

4. La nouvelle corporation d'assurance-dépôts garantit entièrement les dépôts.

5. La corporation sera gérée par un conseil d'administration composé de six administrateurs dont deux nommés par la Fédération, deux par la Central et deux par le gouvernement.

### Chapitre 3 - Structure réglementaire générale

A. Structure générale

1. Nous recommandons l'adoption d'une législation semblable à la Loi sur les corporations commerciales du Nouveau-Brunswick pour les caisses populaires et les credit unions en ce qui a trait aux questions relatives à la structure réglementaire générale.

2. Nous recommandons que le Ministre continue d'avoir le pouvoir discrétionnaire d'approuver la constitution en corporation des caisses populaires et des credit unions.

3. Nous recommandons d'accorder aux caisses populaires et aux credit unions des pouvoirs comparables à ceux des autres corporations commerciales. Cela consiste donc à clarifier les lois concernant l'abus de pouvoir, l'abolition de la doctrine de la connaissance imputée, le pouvoir des représentants, la désignation du siège social, l'absence de nécessité d'un sceau social et le droit d'accès des membres aux documents des caisses populaires et credit unions.

4. Nous recommandons l'utilisation de la Loi sur les corporations commerciales comme modèle pour déterminer les règles générales de gestion, plus particulièrement les questions ayant trait aux administrateurs et aux dirigeants telles que les réunions et les assemblées, l'indemnisation, les normes de prudence et les directives en matière de conflit d'intérêts.

#### B. Divulgence financière et vérification

1. Nous recommandons que les exigences relatives à la divulgation financière et aux procédés de vérification soient traitées dans la loi de la même façon que dans la Loi sur les compagnies de prêt et de fiducie du Nouveau-Brunswick (art.137 à 148).

2. Nous recommandons la nomination exclusive des membres ou firmes d'une association de la comptabilité accréditée à titre de vérificateurs des credit unions, des caisses populaires, des centrales et des fédérations. Une firme affiliée à une centrale ou une fédération peut être nommée vérificatrice d'une caisse populaire ou d'une credit union, pourvu que les procédés de vérification soient préparés par un membre d'une association de la comptabilité accréditée et que le processus de vérification soit supervisé par ce dernier.

3. Il est recommandé de nommer des vérificateurs qui soient indépendants des credit unions, des caisses populaires, des centrales ou des fédérations faisant l'objet de la vérification.

4. Il est recommandé d'adopter des dispositions semblables à celles de l'article 117(1) de la Loi sur les compagnies de prêt et de fiducie du Nouveau-Brunswick concernant les comités de vérification des caisses populaires et credit unions individuelles.

#### C. Divers

Nous recommandons l'adoption de règlements semblables à ceux de la Loi sur les corporations commerciales en ce qui a trait aux modifications fondamentales touchant la fusion, les enquêtes et les recours.



ANNEXE A

11 - Modèle illustrant les contributions requises pour atteindre un excédent équivalant à 5 % de l'actif total sur une période de cinq ans, selon divers taux de croissance de l'actif, pour une caisse populaire ou une crédit union dont l'actif de base est de 1 000 000 \$.

TAUX DE CROISSANCE	5 %	10 %	15 %	20 %	25 %	30 %	40 %	50 %
Actif total								
Année 1	1 050 000 \$	1 100 000 \$	1 150 000 \$	1 200 000 \$	1 250 000 \$	1 300 000 \$	1 400 000 \$	1 500 000 \$
Année 2	1 102 500 \$	1 210 000 \$	1 322 500 \$	1 440 000 \$	1 562 500 \$	1 690 000 \$	1 960 000 \$	2 250 000 \$
Année 3	1 157 625 \$	1 337 000 \$	1 520 875 \$	1 728 000 \$	1 953 125 \$	2 197 000 \$	2 744 000 \$	3 375 000 \$
Année 4	1 215 506 \$	1 470 700 \$	1 749 006 \$	2 073 600 \$	2 441 406 \$	2 856 100 \$	3 841 600 \$	5 062 500 \$
Année 5	1 276 187 \$	1 617 770 \$	2 011 357 \$	2 488 320 \$	3 051 758 \$	3 712 930 \$	5 378 240 \$	7 593 750 \$
5 % de l'actif total	63 814 \$	80 888 \$	100 567 \$	124 416 \$	152 588 \$	185 646 \$	268 912 \$	379 680 \$
<u>% de contribution à l'excédent</u>	<u>1,1 %</u>	<u>1,2 %</u>	<u>1,3 %</u>	<u>1,4 %</u>	<u>1,5 %</u>	<u>1,6 %</u>	<u>1,8 %</u>	<u>2,0 %</u>
Année 1	11 550 \$	13 200 \$	14 950 \$	16 800 \$	18 750 \$	20 800 \$	25 200 \$	30 000 \$
Année 2	12 127 \$	14 520 \$	17 192 \$	20 160 \$	23 437 \$	27 040 \$	35 280 \$	45 000 \$
Année 3	12 734 \$	15 972 \$	19 777 \$	24 192 \$	29 297 \$	35 752 \$	49 392 \$	67 500 \$
Année 4	13 370 \$	17 648 \$	22 737 \$	29 030 \$	36 621 \$	45 698 \$	69 149 \$	101 250 \$
Année 5	14 039 \$	19 413 \$	26 148 \$	34 836 \$	45 776 \$	59 407 \$	96 808 \$	151 870 \$
Total	63 820 \$	80 753 \$	100 804 \$	125 018 \$	153 887 \$	188 696 \$	275 829 \$	395 620 \$

