

---

# L'ENCADREMENT JURIDIQUE POUR LA PROTECTION DES ÉPARGNES ET LA CONSTITUTION D'INSTITUTIONS COOPÉRATIVES PÉRENNES

---

Le présent positionnement de Développement international Desjardins (DID) a été élaboré en relation avec ses positionnements intitulés « Les caractéristiques d'un réseau d'institutions financières coopératives fédéré » et « Supervision : une responsabilité à partager ».<sup>1</sup>

## MISE EN CONTEXTE

Qu'il s'agisse d'appui aux autorités étatiques de supervision et contrôle ou d'appui à des réseaux coopératifs financiers ou autres partenaires financiers de DID, l'encadrement juridique a pour objet de protéger les épargnes confiées par leurs membres ou clients à des institutions financières tout en permettant à ces institutions de se développer, de devenir pérennes et d'être en mesure de satisfaire pleinement les besoins de leur communauté, par l'établissement de règles à cet effet.

Les institutions financières visées par les interventions de DID pratiquent la microfinance ou la finance de proximité; c'est-à-dire qu'elles servent d'intermédiaires financiers auprès de personnes qui ne font pas partie de la clientèle du secteur bancaire et financier classique, habituellement en raison du fait que ces personnes présentent des besoins pouvant être satisfaits par des opérations de faible montant ou par des opérations que le secteur bancaire et financier classique n'effectue pas. Ces institutions se caractérisent principalement en raison du caractère collectif de leur appartenance et de leur rayonnement communautaire.

Les positionnements de DID en matière d'encadrement juridique sont proposés sous forme d'assertions. L'assertion a pour avantage de présenter de façon concise la position de DID, qui est par la suite détaillée en quelques lignes qui précisent le sens de l'assertion.

Les divers positionnements de DID sont principalement élaborés en fonction du modèle coopératif, mais peuvent être adaptés pour tenir compte de la réalité d'institutions à propriété collective et à rayonnement communautaire, d'une nature autre que coopérative.

### **À propos de la portée de l'encadrement juridique applicable :**

*« DID est d'avis que toutes les institutions pratiquant la microfinance ou la finance de proximité devraient opérer sous un cadre juridique habilitant. »*

---

<sup>1</sup> Le présent positionnement s'inscrit dans un tout complété par deux autres outils, lesquels sont à diffusion restreinte, soit un projet de Loi sur les coopératives d'épargne et de crédit de même qu'un projet de réglementation, ce dernier étant actuellement en préparation.

On estime généralement qu'on ne devrait pas réglementer ce que l'on ne peut superviser, puisque l'encadrement le mieux conçu peut s'avérer inutile ou contreproductif, s'il ne peut être renforcé par une supervision effective. Compte tenu des contraintes générales qui pèsent habituellement sur les autorités en termes de capacité de supervision, il pourrait être jugé plus sage de se focaliser sur moins d'institutions, plutôt que de couvrir l'ensemble des opérateurs de microfinance. Par ailleurs, il pourrait y avoir lieu de s'interroger sur l'opportunité d'encadrer également les institutions financières qui ne font que consentir du crédit.

DID estime cependant qu'il est préférable que l'encadrement juridique applicable vise toutes les institutions financières pratiquant la microfinance ou la finance de proximité, notamment pour les raisons suivantes :

- Éviter de créer un vide juridique : il y aurait création d'un tel vide dans la mesure où des institutions ne seraient pas visées, de sorte que le régime juridique qui leur serait applicable serait à tout le moins imprécis, voire inexistant. La création d'un tel vide pourrait également contribuer à discréditer l'encadrement applicable et faire en sorte d'établir un régime juridique à deux vitesses. Il n'est pas souhaitable de laisser les gens travailler avec des règles très différentes dans le même milieu.
- Permettre aux autorités d'obtenir un maximum d'informations sur le secteur de la microfinance ou de la finance de proximité en provenance de l'ensemble des institutions : l'encadrement applicable pourrait ainsi obliger toutes les institutions à fournir aux autorités des informations ciblées de même qu'un rapport annuel.
- Assurer aux autorités un meilleur contrôle du secteur de la microfinance ou de la finance de proximité.

Par ailleurs, encadrer également les institutions financières qui ne font que consentir du crédit a pour objectif principal de protéger les intérêts de ces institutions et ceux de leurs créanciers, contribuant ainsi à la stabilité du système bancaire et financier en place. De plus, un encadrement qui tient compte également de ces institutions peut aussi avoir pour résultat de prévenir le surendettement à la condition qu'il y ait échange d'informations relativement à l'état d'endettement des emprunteurs, d'accroître la compétitivité entre toutes les institutions qui pratiquent la microfinance ou la finance de proximité, contribuant ainsi à diminuer les coûts du crédit et à accroître la satisfaction de la clientèle.

Enfin, DID note actuellement une tendance de la part des autorités étatiques à l'effet de moduler les exigences de l'encadrement juridique en fonction de critères qui tiennent compte du risque que représentent les institutions de microfinance. Ces exigences peuvent ainsi varier en fonction notamment de la taille, du volume des activités, de la nature des activités de ces institutions.

DID trouve cette tendance intéressante et souligne que les exigences applicables à l'égard d'institutions de petite taille ou à l'égard d'institutions qui ne font que consentir du crédit pourraient alors être moins contraignantes, puisque le risque qu'elles représentent est moindre. Plus la taille ou le volume d'affaires d'une institution augmente, plus ses activités sont diversifiées, plus les exigences qui lui sont applicables pourraient devenir contraignantes, puisque le risque qu'elle représente devient alors plus matériel. Ainsi, en plus des exigences applicables aux institutions de plus petite taille, une telle institution pourrait devoir se conformer à un encadrement prudentiel l'obligeant notamment à respecter des ratios, à limiter ses activités dans des domaines autres que l'épargne et le crédit, à limiter les risques qu'elle prend, etc.

À la limite, les institutions dont la taille, le volume d'affaires ou la diversification des activités le justifie pourraient être assujetties à un encadrement comparable à celui applicable aux institutions composant le système bancaire et financier classique.

**À propos d'une loi spécifique aux coopératives d'épargne et de crédit :**

*« DID est d'avis que les coopératives d'épargne et de crédit devraient, en raison à la fois de leur nature et de leurs activités, faire l'objet d'une loi qui leur est spécifique. »*

Une coopérative est une personne morale regroupant des personnes volontairement réunies pour satisfaire leurs aspirations et besoins économiques, sociaux et culturels communs au moyen d'une entreprise dont la propriété est collective et où le pouvoir est exercé démocratiquement.

Une coopérative est donc distincte d'une banque ou d'un autre établissement financier en raison de sa nature même. Une coopérative est une organisation démocratique possédée par ses membres, lesquels participent activement à l'établissement de ses politiques et à la prise de décisions la concernant. Les membres d'une coopérative en sont à la fois les propriétaires et les usagers, chacun détenant un droit de vote égal, abstraction faite du nombre de parts qu'il détient. Étant, en raison de sa nature, essentiellement différente d'une banque ou d'un autre établissement financier de nature non coopérative, il serait donc préférable qu'une coopérative ne soit pas régie par la même loi organique que celle qui s'applique aux banques ou à ces autres établissements financiers.

Par ailleurs, une coopérative de services financiers est également distincte des coopératives d'autres secteurs économiques en raison de ses activités. Tandis qu'une coopérative de services financiers a pour vocation notamment de recevoir l'épargne de ses membres en vue de la faire fructifier et de leur consentir du crédit, les autres types de coopératives ont pour vocation, par exemple, de :

- satisfaire les besoins d'approvisionnement ou de mise en marché de leurs membres en leur procurant des biens ou des services reliés à leur activité de production;
- procurer à leurs membres des biens ou des services de qualité au moindre coût possible;
- faciliter pour leurs membres l'accès à la propriété ou à l'usage d'un logement;
- procurer un emploi à leurs membres de même que de bonnes conditions de travail.

La coopérative de services financiers est la seule coopérative à exercer ses activités dans le domaine de l'intermédiation financière. De manière à assurer le bon fonctionnement du système bancaire et financier de même qu'à protéger les épargnants qui en sont membres, une telle coopérative doit être assujettie à des règles auxquelles les autres coopératives n'ont pas à se soumettre. Ainsi, une coopérative de services financiers devrait par exemple :

- obtenir une autorisation de l'autorité responsable du bon fonctionnement du système bancaire et financier en place, avant de commencer ses activités;
- se conformer à la réglementation, aux instructions et ordonnances de l'autorité responsable du bon fonctionnement du système bancaire et financier en place;
- se soumettre à la supervision et au contrôle de l'autorité responsable du bon fonctionnement du système bancaire et financier en place;
- maintenir des liquidités et une capitalisation adéquates pour être en mesure de satisfaire à ses obligations, sans devoir entamer les épargnes qui lui sont confiées;
- limiter les risques d'engagement qu'elle prend sur une même personne, sur ses dirigeants et sur ses employés.

Les coopératives de services financiers, étant distinctes des coopératives d'autres secteurs économiques en raison de leur activité d'intermédiation financière, ne devraient pas non plus être régies par la loi applicable à l'ensemble des coopératives. Elles devraient donc faire l'objet d'une loi qui leur est propre et qui tienne compte à la fois de leur nature coopérative et de leur activité d'intermédiation financière.

Il importe qu'une telle loi ne restreigne pas leurs activités, mais qu'elle leur accorde tout ce dont elles ont besoin pour véritablement réaliser leurs objectifs et devenir pérennes. Ainsi, on ne devrait pas, à l'égard du crédit qu'elles consentent, leur imposer de limite en fonction des crédits non garantis de même qu'on ne devrait pas leur imposer l'obligation de provisionner des crédits consentis uniquement en fonction du fait qu'ils ne sont pas garantis. De telles dispositions rendraient impraticable la microfinance. Il y aurait davantage lieu de prévoir des moyens permettant de tenir compte des garanties de groupes, de l'historique de remboursement d'un emprunteur, voire même du niveau de délinquance dans le portefeuille de crédit d'une coopérative de services financiers.

#### **À propos de l'autorité responsable :**

*« DID est d'avis que les coopératives d'épargne et de crédit et leurs organismes faïtiers devraient relever, quant à leur fonctionnement, de la supervision et du contrôle de l'autorité responsable du bon fonctionnement du système bancaire et financier. »*

Il appartient à chaque État de déterminer si les coopératives d'épargne et de crédit et leurs organismes faïtiers doivent dépendre d'une seule autorité ou de plusieurs autorités distinctes. Chaque État peut ainsi, par exemple, choisir de faire relever les coopératives d'épargne et de crédit à la fois du Ministère ayant les coopératives dans ses attributions, pour ce qui est de leur vie corporative, et de l'autorité responsable du bon fonctionnement du système bancaire et financier en place, pour ce qui est de leur fonctionnement en tant qu'intermédiaires financiers.

Le cas échéant, il est important de limiter le nombre d'autorités et de s'assurer que les responsabilités de chacune soient clairement délimitées, qu'il n'y ait pas de chevauchement, ni de zone grise où chacune des autorités s'interroge sur ses responsabilités et pouvoirs et n'ose intervenir à cause de l'incertitude dans laquelle elle se trouve. Une telle délimitation pourrait aussi prévenir l'émission par les autorités concernées d'opinions, de directives ou d'instructions contradictoires. DID estime que les coopératives d'épargne et de crédit et leurs organismes faïtiers ne devraient en aucun cas dépendre de plus de deux autorités distinctes et, qu'idéalement, elles ne devraient dépendre que d'une seule autorité, soit celle responsable du bon fonctionnement du système bancaire et financier en place.

Dans tous les cas, les coopératives d'épargne et de crédit et leurs organismes faïtiers devraient relever, quant à leur fonctionnement en tant qu'intermédiaires financiers, de l'autorité responsable du bon fonctionnement du système bancaire et financier en place. Les raisons à l'appui d'un tel positionnement sont nombreuses, comme par exemple :

- En tant qu'intermédiaires financiers, les coopératives d'épargne et de crédit et les unions doivent être soumises aux règles élaborées par l'autorité responsable du bon fonctionnement du système bancaire et financier, lesquelles ont pour objet d'assurer la protection des épargnes qui leur sont confiées tout en leur permettant de se développer de façon sécuritaire. Ainsi, les coopératives d'épargne et de crédit et les unions ne pourraient recevoir d'épargne ni consentir du crédit sans avoir été agréées à cet effet par l'autorité responsable du bon fonctionnement du système bancaire et financier. De même, elles devraient être soumises aux règles prudentielles élaborées par cette autorité tout comme elles devraient également être soumises à la supervision et au contrôle de cette autorité.

- La supervision et le contrôle des coopératives d'épargne et de crédit et des unions font appel à des expertises notamment en termes de comptabilité, d'analyse financière, d'évaluation de garanties, de gestion des risques, d'appariement, etc... que n'ont pas nécessairement les autres autorités étatiques.

Enfin, l'autorité responsable du bon fonctionnement du système bancaire et financier devrait être en mesure d'exercer ses pouvoirs sans avoir à requérir l'intervention ou l'assentiment d'une autre autorité. Elle devrait pouvoir intervenir directement non seulement en cas de problème vécu par un organisme faïtier, une coopérative d'épargne et de crédit ou un réseau, mais encore lorsqu'elle estime qu'une situation de conflit d'intérêts n'est pas réglée ou même de manière préventive. Il importe de lui permettre de remplir adéquatement sa mission, soit veiller au bon fonctionnement du système bancaire et financier et protéger les intérêts des déposants, sans requérir à cet effet le concours d'aucune autre autorité.

#### **À propos de l'exercice du pouvoir de supervision et de contrôle :**

*« DID est d'avis que le pouvoir de supervision et de contrôle de toute institution financière relève des autorités étatiques de chaque pays, mais qu'il n'est pas nécessaire que ce pouvoir soit obligatoirement exercé par les autorités elles-mêmes. Celles-ci peuvent déléguer l'exercice de ce pouvoir à des organismes distincts, mais en gardent la responsabilité et l'autorité finales et doivent en contrôler l'exercice. »*

Il appartient aux autorités et il est de leur responsabilité de s'assurer que toute institution pratiquant la microfinance ou la finance de proximité opère d'une manière saine et prudente et il est d'une importance capitale que les autorités n'abdiquent pas leur responsabilité. Cependant, ne pas abdiquer sa responsabilité ne signifie toutefois pas qu'elles ne peuvent confier l'exercice du pouvoir de supervision et de contrôle. De fait, dans les pays en développement, en émergence ou en transition, les autorités n'ont pas nécessairement les ressources humaines, financières et matérielles requises pour superviser elles-mêmes directement l'ensemble des institutions composant le système bancaire et financier dont elles ont la charge. Il peut ainsi s'avérer plus pratique pour elles de superviser indirectement certaines de ces institutions par l'intermédiaire d'un organisme pratiquant déjà une supervision interne, par exemple un organisme faïtier.

Le cas échéant, l'encadrement juridique applicable devrait permettre aux autorités de confier un tel mandat et devrait également définir les conditions d'octroi et d'exercice du mandat. Ainsi, par exemple, l'encadrement juridique pourrait préciser les qualifications que doit posséder l'organisme mandataire, pourrait obliger les autorités à donner au mandataire toutes les instructions nécessaires à l'exécution de son mandat, notamment quant à la fréquence des contrôles, quant aux instruments devant être utilisés lors des contrôles, quant au contenu et à la présentation des informations devant être transmises aux autorités de même que quant à la fréquence de ces transmissions, etc.

L'encadrement juridique devrait également :

- obliger l'organisme mandataire à respecter ces instructions;
- lui accorder les pouvoirs requis pour lui permettre de s'acquitter convenablement de son mandat;
- obliger les institutions assujetties au pouvoir de supervision et de contrôle de l'organisme mandataire à se soumettre à l'exercice de ce pouvoir;
- prévoir des pénalités en cas de défaut de ces institutions de se soumettre au pouvoir de supervision et de contrôle de l'organisme mandataire, de même qu'en cas de défaut de cet organisme de respecter les instructions qui lui sont données par les autorités, ou si cet organisme ne s'acquitte pas convenablement de son mandat.

L'encadrement juridique devrait enfin obliger les autorités à s'assurer de façon régulière que le mandat confié soit exercé convenablement. L'attribution d'un mandat de supervision ne doit pas constituer pour les autorités un moyen de se débarrasser d'une tâche qui leur incombe.

L'organisme auquel le mandat est confié ne doit pas être laissé à lui-même, il doit pouvoir avoir accès à des ressources et moyens pour lui permettre d'accomplir adéquatement son mandat et les autorités doivent s'assurer que le mandat confié soit correctement exercé et que les institutions assujetties à cette supervision se trouvent toujours dans des conditions telles que, notamment, les économies qui leur sont confiées ne soient pas en péril.

Cependant, il convient de rappeler qu'un tel mandat nécessite la présence de conditions critiques pour être mené à bien. Ainsi, par exemple, l'organisme faîtière doit avoir su exercer avec autorité son rôle de superviseur interne, les personnes procédant à la supervision doivent faire montre d'un degré satisfaisant d'indépendance par rapport aux institutions supervisées, etc.<sup>2</sup> De pareilles conditions ne peuvent exister que dans un réseau bien intégré.<sup>3</sup>

#### **À propos des principes d'action coopérative :**

*« DID est d'avis qu'en raison de leur nature, les coopératives d'épargne et de crédit et leurs organismes faîtières devraient souscrire aux principes et valeurs d'action coopératives retenues par l'Alliance Coopérative Internationale. »*

En tant que partie prenante du Mouvement Desjardins, lequel est un Mouvement coopératif qui adhère aux principes d'action coopérative retenus par l'Alliance Coopérative Internationale lors de son assemblée générale de 1995, DID est d'avis que ces principes devraient être reconnus comme source d'inspiration de tout encadrement juridique destiné à régir les coopératives d'épargne et de crédit et leurs organismes faîtières.

Les principes d'action coopérative constituent pour une coopérative des lignes directrices qui permettent de mettre ses valeurs en pratique, lesquelles forment la base de son éthique d'entreprise. Cette éthique est fondée notamment sur l'honnêteté, la transparence et la responsabilité sociale. Elle fait appel à des valeurs et principes comme la prise en charge et la responsabilité personnelles et mutuelles, la démocratie, l'égalité, l'équité et la solidarité.

Ces principes d'action sont :

- l'adhésion est volontaire et ouverte à tous;
- le pouvoir démocratique est exercé par les membres;
- les membres participent de manière équitable au capital de leur coopérative;
- une coopérative est une organisation autonome et indépendante;
- une coopérative fournit l'éducation et la formation requises pour que ses membres, dirigeants et employés puissent contribuer à son développement de même qu'elle informe sur la nature et les avantages de la coopération;
- une coopérative coopère avec les autres coopératives;
- une coopérative contribue au développement durable de sa communauté.

<sup>2</sup> Voir à ce sujet le positionnement de DID intitulé « Supervision : une responsabilité à partager ».

<sup>3</sup> Voir à ce sujet le positionnement de DID intitulé « Les caractéristiques d'un réseau d'institutions financières coopératives fédéré ».



**À propos du nombre de votes détenus par un membre :**

*« DID est d'avis que dans les coopératives de base, chaque membre devrait détenir un droit de vote égal à celui dont bénéficie chacun des autres membres. Cependant, il devrait être laissé à chacun des organismes faïtiers le soin de déterminer lui-même le mode de répartition des droits de vote dont bénéficient ses membres. »*

Dans les coopératives de base, chacun des membres ne représente que lui-même et n'agit que pour lui. Chacun des membres devrait donc jouir d'un droit de vote égal à celui dont bénéficie chacun des autres membres. Le meilleur moyen de concrétiser ce principe est d'attribuer à chacun des membres d'une coopérative de base un seul droit de vote. Cependant, compte tenu du fait que les coopératives d'épargne et de crédit peuvent être regroupées en réseaux et que ces réseaux peuvent comporter au moins deux paliers, DID estime qu'il y a lieu de tenir compte de cette réalité et d'adapter en conséquence la règle d'action relative au nombre de droits de vote.

Ainsi, dans les coopératives de base, les membres devraient avoir des droits de vote égaux entre eux en vertu de la règle : un membre, un vote. Cependant, dans les coopératives de deuxième niveau, soit les unions, de même que dans celles de troisième niveau, soit les fédérations, il devrait être laissé à chacune d'elles le soin de prévoir un mode de répartition des droits de vote qui tienne compte de la représentativité des membres.

En effet, dans les assemblées générales des unions par exemple, chacune des coopératives de base regroupe un nombre de membres distincts de celui regroupé par chacune des autres coopératives de base. Il devrait donc être laissé à chacune des unions ou, selon le cas, à chacune des fédérations le soin de déterminer elle-même par règlement un mode de répartition des droits de vote qui tienne compte de cette distinction. Comme ce mode de répartition sera déterminé par règlement adopté en assemblée générale, il devra nécessairement être soumis aux membres de l'union ou de la fédération qui devront se prononcer et retenir la solution qui leur semble la meilleure.

**À propos de la réserve générale :**

*« DID est d'avis que la réserve générale d'une coopérative d'épargne et de crédit ou celle d'un organisme faïtier constitue un patrimoine collectif et est par nature inaliénable et ne devrait jamais faire l'objet d'un partage entre les membres. »*

DID estime que la réserve générale d'une coopérative, d'une union ou celle d'une fédération ne devrait pouvoir être partagée entre les membres, même en cas de liquidation ou de dissolution. La réserve générale étant constituée d'excédents qui y ont été versés année après année, il ne serait pas approprié qu'au moment de la liquidation ou de la dissolution d'une coopérative, d'une union ou d'une fédération, les personnes qui en sont membres à ce moment se partagent le résultat des efforts faits au cours des ans et soient les seules à pouvoir en bénéficier. S'il devait en être autrement, DID est d'avis qu'il pourrait se faire que le solde de cette réserve devienne même un incitatif pour liquider ou demander la dissolution d'une coopérative, d'une union ou d'une fédération et ainsi provoquer le partage de sa réserve.

La réserve ne pouvant être partagée entre les membres, s'il devait subsister un solde après liquidation ou dissolution, il conviendrait alors que ce solde soit attribué, dans le cas d'une coopérative d'épargne et de crédit de même que dans le cas d'une union, à l'organisme faîtier dont la coopérative ou, selon le cas, l'union est membre. Si une coopérative ou une union n'est pas membre d'un organisme faîtier de même que s'il s'agit d'une fédération, ce solde devrait alors être attribué à une personne morale oeuvrant à des fins communautaires, désignée par le gouvernement.

**À propos de la qualification de membre :**

*« DID estime que les usagers d'une coopérative d'épargne et de crédit devraient tous en être membres. »*

Une coopérative est une entreprise dont la propriété est collective et où le pouvoir est exercé démocratiquement. En raison de cette réalité, des usagers ne devraient être admis à faire affaires avec une coopérative pour n'en être que des consommateurs de services et pour n'avoir aucun mot à dire sur ses destinées, que de manière exceptionnelle. Le pouvoir ne devrait pas être concentré entre les mains de quelques personnes seulement. Les usagers d'une coopérative devraient avoir droit de vote et être en mesure de se prononcer sur l'avenir de leur coopérative. Comme seuls les membres d'une coopérative peuvent ainsi avoir droit de vote et être en mesure de se prononcer sur son avenir, les usagers d'une coopérative devraient tous en être membres.

Dans le cas contraire, il pourrait se faire, par exemple, qu'une minorité de membres se répartissent en fin d'exercice les excédents réalisés grâce aux transactions effectuées par une majorité d'usagers. Cette situation n'est pas sans rappeler le fonctionnement d'une société à capital actions.

**À propos du caractère souverain de l'assemblée générale :**

*« DID est d'avis que les pouvoirs des organes de décision d'une coopérative d'épargne et de crédit ou d'un organisme faîtier ne leur viennent pas d'une décision de l'assemblée générale, mais sont enchâssés dans les dispositions de l'encadrement juridique applicable. »*

DID reconnaît à l'assemblée générale d'une coopérative d'épargne et de crédit, d'une union ou d'une fédération son caractère de souveraineté. Cependant, de manière à faire en sorte que les rôles et responsabilités des différents organes de décision d'une coopérative d'épargne et de crédit ou d'un organisme faîtier soient complémentaires les uns des autres, DID estime que les attributions de chacun de ces organes de même que celles de l'assemblée générale devraient être clairement précisées par l'encadrement juridique applicable.

S'il devait en être autrement et que les pouvoirs des organes de décision d'une coopérative d'épargne et de crédit ou d'un organisme faîtier devaient leur être confiés par décision de l'assemblée générale, DID estime qu'une telle situation pourrait éventuellement nuire à :



- la coopérative ou l'organisme faïtier en ce que, notamment, aucune décision du conseil d'administration ne pourrait être considérée comme définitive, l'assemblée pouvant toujours la modifier ou même la révoquer;
- un réseau en ce que, notamment, il n'y aurait aucune uniformité relativement aux attributions des différents organes décisionnels de chacune des institutions membres du réseau.

Les rôles et responsabilités des différents organes décisionnels d'une coopérative d'épargne et de crédit ou d'un organisme faïtier devraient être complémentaires les uns des autres, de manière à permettre un développement harmonieux de l'institution concernée et à lui assurer une constance et une stabilité dans son évolution tout en limitant le risque de prise de contrôle.

### **À propos du comité de crédit**

*« DID est d'avis que la gestion du crédit doit être professionnalisée et s'inscrire dans un cadre discipliné et rigoureux. DID questionne la pertinence et la valeur ajoutée d'un comité de crédit, en tant qu'organe de décision distinct d'une coopérative d'épargne et de crédit. »*

Un comité de crédit, en tant qu'organe de décision distinct d'une coopérative d'épargne et de crédit, tire son existence et ses attributions de la loi encadrant la coopérative. Son existence et la définition de ses attributions relèvent d'un choix qui ne s'inscrit pas naturellement dans l'ordre des choses.

En effet, le conseil d'administration d'une coopérative d'épargne et de crédit est l'organe responsable de la gestion de ses affaires. L'octroi, le suivi et le recouvrement du crédit constituent des activités par lesquelles une coopérative d'épargne et de crédit se rentabilise et assure sa pérennité. Ces activités relèvent de la gestion de la coopérative.

Comme elles relèvent de la gestion d'une coopérative, ces activités font naturellement partie de la responsabilité de son conseil d'administration. Il appartient donc au conseil de présider à l'adoption, à l'application et, au besoin, à la révision d'une politique d'octroi et de gestion du crédit. Il lui revient donc de préciser les responsabilités et attributions de tous les intervenants de la coopérative, en matière de crédit.

Dans les faits, les documents nécessaires à l'octroi, au suivi et au recouvrement du crédit sont préparés sur la base de critères économiques par des employés d'une coopérative. Les employés doivent posséder les qualifications et les connaissances requises dans le cadre de l'octroi, du suivi et du recouvrement du crédit. Afin de rendre l'octroi du crédit plus efficient, le conseil d'administration pourrait considérer une délégation des pouvoirs en faveur des employés, de manière à augmenter la qualité du service et la satisfaction des membres notamment en abrégeant les délais.

Toutefois, dans ce cas, les décisions étant prises par les employés, il conviendrait de prendre des mesures appropriées pour s'assurer qu'elles sont effectivement prises à bon escient. Au-delà d'un seuil à être défini, il pourrait y avoir lieu de prévoir que les décisions relatives au crédit doivent être entérinées par un comité du conseil d'administration, voire par l'organisme faïtier auquel la coopérative est affiliée.

De plus, il ne faut pas perdre de vue non plus que les qualifications et les connaissances des employés peuvent, dans certains cas, être complétées par l'éclairage de membres élus de la coopérative sur des éléments intangibles tels la moralité d'un demandeur.

Le conseil d'administration d'une coopérative d'épargne et de crédit doit donc s'efforcer de trouver un équilibre permettant à la fois de rentabiliser et d'assurer la pérennité de la coopérative tout en augmentant la qualité du service et la satisfaction des membres de la coopérative.

**À propos de l'affiliation :**

*« DID favorise l'affiliation obligatoire d'une coopérative d'épargne et de crédit à un organisme faitier. »*

L'encadrement juridique applicable devrait fortement encourager l'affiliation de toute coopérative d'épargne et de crédit à un organisme faitier.

S'il devait en être autrement, il pourrait alors y avoir sur le marché une constellation de petites coopératives d'épargne et de crédit qui ne pourraient compter sur la collaboration d'un réseau et devraient répondre seules des risques auxquels les exposerait leurs activités. Une telle situation pourrait singulièrement compliquer la tâche de les superviser et de les contrôler.

Des mesures incitatives devraient alors être mises en application pour promouvoir l'affiliation en raison du fait que le regroupement constitue une meilleure garantie de la pérennité des coopératives d'épargne et de crédit. Ainsi, la modulation des exigences applicables à ces coopératives pourrait tenir compte du fait qu'elles sont ou non affiliées. Comme les coopératives non affiliées sont seules à répondre des risques auxquels les exposent leurs activités, le risque qu'elles représentent est plus élevé de telle sorte que les exigences qui leur sont applicables devraient conséquemment être plus contraignantes.

**À propos du nombre de niveaux et de leur complémentarité :**

*« DID est d'avis qu'il n'y a pas lieu de promouvoir un trop grand nombre de niveaux d'organisations au sein d'un même réseau. »*

*« Dans une structure à plusieurs niveaux, DID est également d'avis qu'il devrait y avoir séparation des clientèles entre les divers niveaux, de façon à ce que les tâches, rôles et fonctions de chacun des niveaux soient complémentaires à ceux des autres niveaux dans une perspective de viabilité financière. »*

DID est d'avis que l'encadrement juridique applicable ne devrait pas permettre l'existence d'un trop grand nombre de niveaux d'organisations au sein d'un même réseau. Plus le nombre de niveaux est restreint :

- plus les tâches, rôles et fonctions de chacun d'eux sont complémentaires, évitant ainsi que les niveaux risquent de se concurrencer les uns les autres;
- plus il est facile, en vertu du principe de subsidiarité, de s'entendre et de confier au niveau qui peut le mieux s'acquitter certaines tâches, rôles et fonctions;
- plus il est facile de coordonner et d'harmoniser la prise de décision et les activités communes;
- plus la clientèle à la base du réseau conserve son influence sur la prise de décisions d'engagement du réseau;

- plus les coûts de fonctionnement peuvent être maintenus à un niveau abordable;
- plus rapide est la réaction au changement et plus souple est la structure d'ensemble.<sup>4</sup>

DID est d'avis qu'un réseau devrait comporter un maximum de trois niveaux d'organisations et idéalement moins de trois.

L'encadrement juridique pourrait ainsi s'adresser :

- à toute coopérative de base;
- aux institutions de deuxième niveau, soit les unions;
- aux institutions de troisième niveau, soit les fédérations.

Dans une structure à deux niveaux, les coopératives de base desserviraient la clientèle de base en recevant l'épargne et en octroyant du crédit, alors que les unions auraient pour mandat de desservir la clientèle constituée des coopératives qui sont leurs membres en recevant leur épargne, en leur consentant du crédit, en leur fournissant des services d'appui technique et de la formation, et en agissant à leur égard comme organismes de supervision interne.

Dans une structure à trois niveaux, les coopératives de base desserviraient la clientèle de base, les unions desserviraient les coopératives d'épargne et de crédit en recevant leur épargne, en leur consentant du crédit et en leur fournissant des services d'appui technique et de la formation. Les fédérations fourniraient aux unions des services d'appui technique et de la formation, et agiraient à l'égard des unions qui en sont membres et des coopératives d'épargne et de crédit qui sont membres de ces unions comme organismes de supervision interne.

Dans tous les cas, la fonction de supervision interne devrait être exercée au plus haut niveau d'un réseau, soit par les unions dans une structure à deux niveaux ou par les fédérations dans une structure à trois niveaux. Cette façon de procéder permettrait de faire en sorte que la fonction de supervision interne soit exercée de façon uniforme au sein d'un même réseau et permettrait également de développer une expertise unique et centralisée.

Les fédérations ne recevant pas d'épargne, elles vivraient essentiellement de frais de services et des cotisations prélevées auprès de leurs membres, soit les unions, ce qui contribue à assurer un contrôle plus strict de leurs coûts.

DID souligne l'importance de clairement préciser le lien commun devant définir la clientèle d'une coopérative d'épargne et de crédit et de faire en sorte que ce lien permette d'une part à la coopérative d'offrir des services financiers de proximité et qu'il permette d'autre part à l'ensemble de la clientèle d'être en mesure de bénéficier des services offerts par la coopérative. Ce lien est habituellement défini en termes d'appartenance à un groupe ou en termes géographiques. Les autorités devraient rechercher une définition qui permet autant que possible que l'ensemble de la population puisse avoir accès à des services financiers de proximité, tout en faisant en sorte d'éviter toute concurrence indue entre coopératives.

Pour faire en sorte que les tâches, rôles et fonctions des niveaux les uns par rapport aux autres soient complémentaires de manière à ce qu'aucun niveau n'entre en concurrence avec un autre, DID est d'avis que l'encadrement juridique devrait prévoir que seules des coopératives de base peuvent être membres d'une union, tout comme il devrait prévoir que seules des unions puissent être membres des fédérations. La séparation des clientèles visées est un gage de la complémentarité de même que de la subsidiarité des tâches, rôles et fonctions des niveaux les uns par rapport aux autres.

---

<sup>4</sup> Voir le positionnement de DID intitulé « Les caractéristiques d'un réseau d'institutions financières coopératives fédéré ».

**À propos de l'intégration :<sup>5</sup>**

« *DID favorise une grande intégration au sein d'un même réseau.* »

Plus un réseau est intégré, plus :

- ses composantes mettent leurs ressources en commun;
- les opérations sont standardisées;
- ses composantes sont contractuellement solidaires;
- il applique des stratégies et des règles pour renforcer la gouvernance.<sup>6</sup>

De façon générale, les avantages recherchés dans le cadre de l'intégration à un réseau sont notamment :

- l'accès à des services de support communs notamment des services d'assistance technique;
- le partage et le regroupement de ressources pour l'ensemble des composantes leur permettant notamment d'accroître l'accès à un meilleur bassin de main-d'œuvre, à des ressources spécialisées, à des expertises de pointe;
- la réalisation d'économies d'échelle permettant aux composantes de se procurer les biens et services dont elles ont besoin au meilleur coût possible;
- la réduction des risques (diversification) auxquels les composantes sont exposées en raison de leurs activités par le biais notamment de directives ou normes adoptées par l'organisme faïtier et d'une surveillance exercée par ce dernier;
- la maîtrise des technologies de l'avenir notamment l'informatisation des composantes du réseau leur permettant d'avoir un accès immédiat à une information fiable, etc.

DID est d'avis que plus un réseau est intégré, meilleurs peuvent être les services dont bénéficie la clientèle. En effet, l'accès à de meilleures ressources de même qu'à des ressources spécialisées, voire à des expertises de pointe notamment, permet aux composantes d'un réseau d'offrir des services de meilleure qualité à leur clientèle.

DID est également d'avis que plus un réseau est intégré, meilleure est la protection des intérêts de la clientèle qu'il dessert. En effet, un réseau intégré est un réseau qui notamment s'est doté de mécanismes de protection lui permettant de gérer efficacement les crises pouvant survenir chez ses composantes et de faire en sorte que l'ensemble des composantes, et non la clientèle, en supportent les conséquences.

L'intégration d'un réseau ne signifie cependant pas qu'il faille contrecarrer les processus démocratiques à l'œuvre dans le milieu coopératif. Il est important de rappeler que les pouvoirs d'un organisme faïtier lui viennent de sa base et de ses membres. Il appartient donc à l'organisme faïtier de convaincre ses membres de son utilité et du bien-fondé de sa raison d'être. Il s'agit là d'un processus continu, contraignant l'organisme faïtier à rendre compte à ses membres de l'exercice des pouvoirs que ces derniers lui confient. Ainsi, plus les membres d'un organisme faïtier seront convaincus de l'utilité et de la raison d'être de cet organisme, meilleure pourra être l'intégration.

<sup>5</sup> Voir le positionnement de DID intitulé « Les caractéristiques d'un réseau d'institutions financières coopératives fédéré. »

<sup>6</sup> Idem à la note 5.

**À propos de l'appartenance à plus d'un réseau :**

*« DID recommande qu'une coopérative de base de même qu'un organisme faitier de premier niveau ne fassent partie que d'un seul réseau coopératif financier. »*

En effet, chaque réseau a une philosophie qui lui est propre, chaque réseau peut également émettre à l'intention de ses affiliées des directives qui ne soient pas au même effet d'un réseau à l'autre, voire même contradictoires à l'occasion et enfin, comme l'affiliation à plus d'un réseau peut signifier autant de cotisations à payer, l'encadrement juridique devrait prévoir qu'une coopérative ou une union affiliée à un réseau ne puisse faire partie que d'un seul réseau. Elle pourra, au besoin, insister auprès du réseau dont elle fait partie pour obtenir la prestation des services qui lui font envie, quitte à démissionner pour s'affilier à un autre réseau si elle n'obtient pas gain de cause.

Par ailleurs, l'intégration à un réseau implique notamment la mise en commun des ressources, la standardisation des systèmes opérationnels, des politiques, des normes et des produits, de même que la promotion d'une image institutionnelle unifiée. Ainsi, plus un réseau est intégré, plus grande sera la standardisation des systèmes, des politiques, des normes et des produits, plus grande sera également l'identification au réseau de chacune des composantes, plus il sera difficile pour une de ses composantes de faire partie de plus d'un réseau.

**À propos de l'émission des parts :**

*« DID estime que seules les parts entièrement payées en espèces devraient être émises, sauf s'il s'agit de parts émises à titre de ristourne ou de parts émises dans le cadre d'une convention de fusion. »*

Seules des parts entièrement payées en espèces devraient être émises. Une coopérative ou un organisme faitier ne devrait pas pouvoir émettre des parts en échange d'une contrepartie constituée d'autre chose que des espèces, puisqu'une telle émission est susceptible de présenter des inconvénients, par exemple, il faudrait procéder à une évaluation de la contrepartie, définir des règles d'évaluation, prévoir un droit d'appel en cas d'insatisfaction, etc., ce qui ne pourrait se traduire que par un processus pouvant s'avérer lourd d'application.

Par ailleurs, le capital social des coopératives de base et de leurs organismes faitiers étant un des éléments de protection des intérêts de leurs déposants et de leurs créanciers, il importe d'éviter que les coopératives de même que leurs organismes faitiers reçoivent des biens improductifs en contrepartie des parts qu'ils émettent.

Pour éviter ces inconvénients de même que tous les délais dont ils peuvent être assortis, la libération de parts sociales ne devrait être faite qu'en contrepartie d'espèces, sauf s'il s'agit de parts émises à titre de ristourne ou de parts émises dans le cadre d'une convention de fusion.

En cas d'émission à titre de ristourne, même s'il n'y a pas paiement en espèces de la part du membre en faveur duquel les parts sont émises, il y a émission de parts pour tenir lieu et place d'un versement de ristourne en espèces. Plutôt que de recevoir une ristourne en espèces, le membre la reçoit donc sous forme de parts. L'émission n'entraîne aucun déboursé de la part de la coopérative ou de l'organisme faitier et présente même pour lui l'avantage d'une meilleure capitalisation.

Dans le cadre d'une fusion, il arrive que la convention prévoit l'émission de parts de la coopérative ou, selon le cas, de l'organisme faîtier résultant de la fusion. Une telle disposition a pour objet de tenir compte du fait que la valeur des parts des institutions fusionnantes ne soit pas uniforme et qu'il y ait lieu en conséquence de prévoir la conversion de ces parts en parts de l'institution résultant de la fusion.

#### **À propos d'un organe financier :**

*« DID est d'avis qu'il devrait être possible pour un réseau coopératif financier de se doter d'un organe financier pouvant demander son agrément en tant que banque ou établissement financier et dont la propriété pourrait ne pas être exclusive au réseau. »*

Un organe financier permettrait à tout réseau de bénéficier d'une interface avec le système bancaire et lui ouvrirait des possibilités qui ne lui seraient pas autrement accessibles. Par ailleurs, la création d'un organe financier permettrait au monde coopératif d'entretenir des relations avec le monde bancaire, de sorte que ces deux mondes ne soient pas cloisonnés.

Ainsi, un organe financier pourrait notamment exercer un rôle d'agent de compensation au bénéfice des composantes de son réseau et assurer leur refinancement, mobiliser des financements extérieurs, émettre des titres et réaliser des emprunts, conformément aux conditions prévues par les législations en vigueur.

Un tel organe devrait être agréé, serait régi par les dispositions applicables aux établissements bancaires ou financiers et pourrait profiter, au bénéfice du réseau et de ses composantes, des mêmes possibilités en termes d'activités que les autres banques ou établissements financiers.

#### **À propos de l'égalité des genres :**

*« DID est d'avis qu'un encadrement juridique doit tenir compte des besoins des femmes comme de ceux des hommes. »*

Il importe de tenir compte des besoins de l'ensemble des personnes qui composent la clientèle des institutions de microfinance. Un encadrement juridique doit faire en sorte de favoriser l'accès aux services financiers, sans discrimination. Les femmes, comme les hommes, constituent la clientèle des institutions de microfinance. Il importe de les reconnaître comme des agents économiques et des agents de développement au même titre que les hommes et, en conséquence, de les aider à surmonter les obstacles qui peuvent les empêcher de réaliser ce qu'elles attendent des services financiers.

## **CONCLUSION**

Il importe qu'une législation traitant des coopératives d'épargne et de crédit et de leurs organismes faîtiers ait comme préoccupation première de favoriser leur développement et de leur permettre de jouer pleinement leur rôle d'intermédiaires financiers. Ainsi, une telle législation devra-t-elle s'efforcer de leur accorder des pouvoirs et des moyens, et de leur fournir tout autre soutien requis pour leur permettre d'atteindre ces objectifs, en mettant en place des mécanismes les aidant à développer et maintenir des habitudes de bonne gestion et de bonne gouvernance.