

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

MANDAT D'INITIATIVE VISANT À POURSUIVRE LE MANDAT
D'INITIATIVE SUR L'ACCÈS AUX SERVICES FINANCIERS
DE PROXIMITÉ EN RÉGION



COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

MANDAT D'INITIATIVE VISANT À POURSUIVRE LE MANDAT
D'INITIATIVE SUR L'ACCÈS AUX SERVICES FINANCIERS
DE PROXIMITÉ EN RÉGION



LES COLLABORATEURS DE LA COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

SECRÉTARIAT DE LA COMMISSION

Dominic Garant

Afiwa Gbonkou

SERVICE DE LA RECHERCHE

Xavier Mercier Méthé

Danielle Simard

Pour tout renseignement complémentaire sur les travaux de la Commission de l'aménagement du territoire, veuillez vous adresser au secrétaire de la Commission, M. Dominic Garant.

Édifice Pamphile-Le May
1035, rue des Parlementaires, 3^e étage
Québec (Québec) G1A 1A3

Téléphone : 418 643-2722
Sans frais : 1 866 337-8837

Courrier électronique : cat@assnat.qc.ca

Ce document est mis en ligne dans la section « Travaux parlementaires » du site Internet de l'Assemblée nationale : assnat.qc.ca.

Dépôt légal – Octobre 2019
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
ISBN (Imprimé) : 978-2-550-85301-5
ISBN (PDF) : 978-2-550-85302-2

LES MEMBRES ET AUTRES DÉPUTÉS AYANT PARTICIPÉ

- M^{me} Charbonneau (Mille-Îles), présidente
- M. Allaire (Maskinongé), vice-président

- M. Arseneau (Îles-de-la-Madeleine)
- M. Bussière (Gatineau)
- M^{me} Dansereau (Verchères)
- M. Fontecilla (Laurier-Dorion)
- M. Girard (Lac-Saint-Jean)
- M^{me} Guillemette (Roberval)
- M. Jacques (Mégantic)
- M^{me} Jeannotte (Labelle)
- M. Kelley (Jacques-Cartier)
- M^{me} Lessard-Therrien (Rouyn-Noranda–Témiscamingue)
- M^{me} Nichols (Vaudreuil)
- M^{me} Perry Mélançon (Gaspé)
- M. Provençal (Beauce-Nord)
- M. Simard (Montmorency)
- M^{me} St-Pierre (Acadie)
- M^{me} Tardif (Laviolette–Saint-Maurice)
- M^{me} Thériault (Anjou–Louis-Riel)
- M. Thouin (Rousseau)
- M. Tremblay (Dubuc)

TABLE DES MATIÈRES

Introduction.....	5
Synthèse des propos recueillis	7
Observations	12

INTRODUCTION

Contexte

Au cours de la 41^e législature, la Commission de l'aménagement du territoire a mené un mandat d'initiative concernant l'accès aux services financiers de proximité en région. Adopté le 15 mars 2018, ce mandat d'initiative a donné lieu à des consultations particulières auxquelles ont pris part des porte-paroles des principales institutions financières présentes au Québec, des porte-paroles du monde municipal et un expert en aménagement du territoire issu du monde universitaire.

Dans leur rapport, les parlementaires affirment que « la Commission de l'aménagement du territoire [...] n'a pas le pouvoir de forcer Desjardins ou toute autre banque à orienter ou imposer des activités financières spécifiques¹ ». La Commission prend note du changement d'habitudes des consommateurs à l'ère numérique. Ces transformations conduisent les institutions financières à revoir leur offre de service puisque les succursales sont délaissées au profit de canaux numériques.

Les membres de la Commission ont formulé quatre recommandations dont l'une visait à favoriser les partenariats entre les institutions financières et des intervenants des communautés touchées. Le but étant de maintenir les services financiers de proximité en région.

Depuis, ce phénomène préoccupe toujours autant les collectivités touchées, car ce service de proximité est jugé essentiel dans une petite communauté. La tendance à la numérisation des opérations bancaires n'est pas exclusive au Québec. Plusieurs pays connaissent une mutation rapide de ce secteur qui se traduit par le déclin des modes traditionnels de transaction. Il débouche parfois sur l'abandon progressif de l'argent comptant au profit des transactions numériques. Cela entraîne un redéploiement du réseau de succursales et de points de services comme les guichets automatiques des institutions bancaires. Bien que le virage numérique puisse présenter des avantages pour des consommateurs, il suscite des inquiétudes dans certains pays. En Grande-Bretagne et en Suède, on se questionne sur les effets de cette transformation rapide sur des communautés rurales et sur les groupes plus vulnérables de la population, plutôt en marge du virage numérique. Des initiatives sont déployées pour atténuer les conséquences du phénomène. Elles ciblent les protocoles de fermeture de succursales, les services bancaires itinérants ou par des bureaux de poste. Dans ces circonstances, il est intéressant d'examiner les bonnes pratiques et les inquiétudes suscitées par l'évolution des services financiers au Québec.

¹ Commission de l'aménagement du territoire, *L'accès aux services financiers de proximité en région, observations, conclusions et recommandations*, juin 2018, p.13.

Mandat de la Commission

C'est dans ce contexte que, le 9 avril 2019, en vertu de l'article 149 du Règlement de l'Assemblée nationale, la Commission de l'aménagement du territoire a adopté la motion suivante :

QUE la Commission de l'aménagement du territoire poursuive le mandat d'initiative sur l'accès aux services financiers de proximité en région;

QUE la Commission analyse les moyens déployés par les institutions financières pour accroître l'offre de services financiers de proximité dans toutes les régions du Québec; dans le but de prévoir un protocole adéquat de fermeture éventuelle des points de service;

QU'elle analyse quelles autres solutions complémentaires et innovantes pourraient être développées afin d'accroître l'offre de services en régions;

QUE la Commission fasse rapport à l'Assemblée nationale au plus tard le 14 juin 2019.

La Commission a par la suite convenu de reporter le dépôt du rapport au plus tard le 1^{er} novembre.

Afin de recueillir les réflexions des intervenants du milieu sur le sujet, la Commission a soumis des questionnaires à des organisations et des citoyens². La Commission de l'aménagement du territoire tient à remercier les personnes qui ont contribué à ses travaux. La Commission a convenu de faire parvenir une lettre aux différents intervenants pour leur offrir ses observations.

Le présent rapport fait la synthèse des commentaires reçus dans le cadre de ce mandat et expose les conclusions et les recommandations de la Commission.

² La liste complète des personnes et organisations ayant participé aux travaux de la Commission se trouve en annexe.

SYNTHÈSE DES PROPOS RECUEILLIS

Les interrogations relatives à la transformation des services financiers et à ses conséquences sur les clientèles vulnérables et sur les collectivités ont été regroupées en trois questionnaires distincts. Le premier a été transmis aux institutions financières, le deuxième, aux collectivités et le troisième, à des individus. Trois axes principaux ressortent des réponses reçues, soit l'accessibilité des services financiers, l'occupation du territoire et les mesures de transition et d'accompagnement.

L'accessibilité des services financiers

Accessibilité réduite ou accrue?

Les représentants d'institutions financières font valoir que les services numériques financiers s'enrichissent sans cesse. En fait, ils répondent à la demande et aux préférences des usagers qui migrent massivement vers eux. En regard de la diversité de transactions qu'il est possible d'effectuer en ligne peu importe l'heure ou le lieu, l'accessibilité aux services financiers serait supérieure aujourd'hui. L'adoption de ces technologies par une vaste majorité de la clientèle, donc la baisse constante de la fréquentation de la succursale, amène à redéfinir son rôle.

La diversification des modes de paiement et la diffusion généralisée des solutions électroniques telles que les terminaux pour les opérations bancaires avec une carte réduit l'utilisation de l'argent comptant. Ces formules redéfinissent la notion d'un service financier essentiel. Des institutions bancaires concluent des ententes avec certains commerces afin de faciliter cette pratique. Ainsi, on affirme que l'accessibilité aux services financiers ne se définit pas en fonction de la distance entre la clientèle et le point de service.

L'accessibilité des services en ligne

Plusieurs intervenants estiment qu'il est urgent de déployer une couverture Internet à haute vitesse dans les régions rurales et éloignées. Ce service fait défaut dans plusieurs localités, ce qui limite l'accès aux services numériques des institutions financières.

Les porte-paroles d'institutions financières soutiennent que près de neuf Québécois sur dix ont utilisé des services en ligne au cours de la dernière année. Cette voie est la plus populaire, peu importe le groupe d'âge. De même, les applications bancaires auraient été utilisées par la moitié de la population en 2018. Le Mouvement Desjardins affirme que 80 % des adultes québécois ont adopté Internet pour effectuer leurs opérations bancaires et que ce taux est en croissance depuis trois ans.

Le Réseau FADOQ souligne que, en 2017, le taux de connexion des ménages québécois atteignait 86 %, mais qu'il variait selon leur statut socioéconomique. Les ménages aisés dépassent la moyenne. Bon nombre de personnes âgées n'ont pas les moyens d'acquérir des outils informatiques, encore moins

de payer un abonnement Internet. Enfin, le Réseau FADOQ fait remarquer qu'au Canada les forfaits Internet coûtent beaucoup plus cher que dans d'autres pays. Leur l'accessibilité devrait être un objet de réflexion.

Accessibilité géographique

On ne trouve pas de réponse claire sur la distance raisonnable à franchir pour rejoindre un point de service d'une institution financière. Cela semble dépendre de la proximité d'autres services et des infrastructures de transport locales. S'il n'y a pas de réseau de transport collectif ou adapté, les déplacements reposent sur la voiture. Dans ces circonstances l'accessibilité est limitée pour certaines personnes, soit par la capacité à payer ou à conduire. Les personnes âgées à domicile sont particulièrement vulnérables à cet égard. N'oublions pas que des transactions requièrent la transmission de documents sensibles ou dûment signés. Le fait de ne pas avoir de point de services de proximité peut ainsi poser des enjeux de sécurité.

Littératie numérique

Le Réseau FADOQ offre des formations sur l'utilisation des outils numériques. L'organisme souhaite la multiplication de ce type d'initiative. Par ailleurs, le réseau insiste sur l'importance pour les institutions financières d'informer et de former leur clientèle sur l'utilisation de leurs plateformes numériques et leurs services.

Une institution financière propose une formation sur ses applications numériques et l'usage d'une carte bancaire. De plus, l'institution apporte du soutien téléphonique sur diverses opérations bancaires.

L'enjeu d'occupation du territoire

Services de proximité fragilisés

On observe une forte tendance à la délocalisation des commerces de proximité. Ils seraient en mode survie dans le contexte de l'essor de l'économie numérique. Pourtant, la présence de commerces de proximité est essentielle à la vitalité des communautés. L'Union des municipalités du Québec souligne la valeur d'un noyau rural solide afin de retenir les résidents, les entreprises et d'attirer des touristes.

De surcroit, la fermeture d'un point de services d'une institution financière laisse des locaux commerciaux vacants dans le cœur d'une localité. Il peut être difficile de trouver preneur. Un immeuble vacant peut aussi avoir un effet sur les taxes foncières d'une municipalité. Cependant, selon des intervenants du monde municipal cela ne s'est pas produit dans leur communauté. L'institution financière qui y a fermé des points de service a conclu des ententes avantageuses avec les municipalités. Elles ont pu récupérer ces immeubles. On signale par ailleurs que les bâtiments des institutions financières sont généralement de bonne qualité et bien entretenus, ce qui en fait des propriétés intéressantes pour un acquéreur.

Les commerces les plus touchés par la fermeture de succursales d'institutions financières ou de guichets automatiques n'utilisent encore exclusivement que l'argent comptant. Il s'agirait principalement d'entreprises dans le domaine du tourisme, de l'artisanat et des produits du terroir.

Synergie potentielle

Les intervenants conviennent qu'il n'appartient pas à l'État ou aux municipalités d'offrir des services financiers à la population. Par ailleurs, des participants évoquent la possibilité pour l'État d'inciter les institutions financières à maintenir des services sur l'ensemble du territoire. On invite le gouvernement québécois à examiner sa relation d'affaires avec les institutions financières. Les différents programmes et crédits d'impôt sont autant de leviers susceptibles d'aider à maintenir des services financiers. Des participants font également la proposition de prendre des mesures afin d'exiger une certaine couverture du territoire par des institutions financières, leur imposant une distance maximale entre les succursales.

Les municipalités peuvent jouer un certain rôle dans la rétention des institutions financières. Elles peuvent, notamment encourager leur fréquentation, leur prêter des locaux, leur accorder des incitatifs fiscaux, ou encore favoriser la concertation entre la communauté, le milieu des affaires et les institutions financières. Par contre, des porte-paroles du monde municipal signalent ne pas vouloir s'impliquer financièrement et ainsi engager leurs contribuables dans le monde des services financiers.

Deux intervenants suggèrent d'intégrer des services financiers à même les bureaux de poste en raison de leur position stratégique. L'ajout de services financiers permettrait du même souffle de consolider la présence du service postal local. Toutefois, on reconnaît que ce modèle s'applique peut-être plus difficilement au Canada. Aussi l'État est invité à mettre en place des projets déployés autour du bureau de poste et à susciter l'implication des municipalités rurales et de leurs communautés.

Les porte-paroles d'institutions financières estiment que de simples partenariats avec des commerçants locaux existent et répondent aux besoins. Des ententes sur le partage de locaux ou pour le retrait d'argent sont parfois conclues. Ils permettent d'accéder à de l'argent comptant ou de maintenir certains services.

Stratégie d'occupation du territoire

La stratégie d'occupation du territoire actuelle n'est pas adaptée à la réalité des milieux ruraux fragiles et les mesures proposées ne renverseront pas la tendance. Dans le Bas-Saint-Laurent, par exemple, plusieurs localités sont aux prises avec le vieillissement et la diminution de la population ainsi que la perte de commerces de proximité. Il faudrait développer de nouveaux modes de prestation en matière de services de proximité qui reposeraient sur des ententes intermunicipales, des commerces multiservices. De plus, les politiques de développement rural devraient être modulées selon les caractéristiques de ces milieux et fondées sur un indice comme celui de vitalité économique conçu par l'Institut de la statistique du Québec.

Les mesures de transition et d'accompagnement

Le processus de fermeture de succursales

L'association représentant les institutions financières sous responsabilité fédérale explique le Règlement sur les préavis de fermeture de succursales et les lignes directrices DC-11 et DC-14 de l'Agence de la consommation en matière financière du Canada. Cette réglementation, qui encadre les communications lors de fermetures de succursales est stricte. Elle règle l'accompagnement des usagers vers les options à leur disposition pour avoir des services bancaires. D'ailleurs, des études de cas sont généralement préparées afin d'analyser l'utilisation de la succursale et l'effet de la fermeture sur la clientèle.

L'association ne se prononce toutefois pas sur la possibilité que l'industrie se dote de normes communes additionnelles pour atténuer l'impact de fermetures de points de service dans les communautés rurales ou éloignées.

Le Mouvement Desjardins n'est pas assujéti aux lignes directrices de l'Agence fédérale et à la réglementation fédérale. Il estime tout de même que sa propre procédure dépasse ces exigences. La gouvernance du réseau de caisses, qui repose sur l'implication d'administrateurs locaux assure une sensibilité accrue à la réalité des communautés touchées et aux conséquences de la décision d'affaires de fermer un point de service.

Le Réseau FADOQ fait valoir l'importance d'une transition aussi longue que possible afin que la clientèle puisse adapter ses habitudes d'opérations bancaires à la nouvelle réalité des services.

Un intervenant mentionne que les élus locaux et les sociétaires d'une coopérative devraient jouer un rôle significatif dans la décision de fermer ou non une succursale. Il invite à revoir le mode de gouvernance des coopératives et à éviter la dissolution du pouvoir local dans la décision de conserver ou non des succursales en activité.

Des mesures de transition à géométrie variable

Il n'existe pas un ensemble unique et constant de mesures visant à accompagner les clients de succursales qui ferment leurs portes. Desjardins affirme que les mesures de transition sont prises par les administrateurs locaux et sont modulées selon la réalité des communautés touchées. Dans une certaine mesure, les bonnes pratiques sont diffusées à l'intérieur du réseau.

L'efficacité des mesures de transition n'a pas été étudiée de manière formelle par les répondants. Toutefois, on note que l'utilisation de certains services mis en places pour mitiger les conséquences de la fermeture tend à décliner rapidement. Ainsi, des services de navettes transportant les usagers vers une succursale voisine ou le projet-pilote de guichet automatique municipal lancé dans cinq municipalités ne sont pas suffisamment utilisés pour être maintenus à long terme. Ce dernier projet-pilote, mené par la

Fédération québécoise des municipalités en collaboration avec Desjardins, est arrivé à échéance en septembre 2019. Il ne sera pas reconduit, faute d'un usage suffisant pour en couvrir les frais.

La possibilité de mettre en place des services financiers itinérants reçoit un accueil mitigé. Du côté du Réseau FADOQ, qui adopte le point de vue des clients, on remarque qu'il s'agit d'un pis-aller. Un service itinérant devrait comporter l'ensemble des services disponibles en succursale. De plus, l'information sur ses horaires devrait être diffusée et connue de la population. Une institution financière fait remarquer que ce type de service peut avoir sa raison d'être au cours d'une période de transition, mais qu'il ne s'agit pas d'une mesure pertinente à long terme. Des enjeux de sécurité représentent également un frein important au développement de cette pratique.

OBSERVATIONS

À la lumière des réponses reçues, la Commission observe un changement dans les habitudes des consommateurs qui privilégient les transactions financières virtuelles. Les statistiques démontrent que tous les groupes d'âge utilisent de plus en plus les services électroniques et de moins en moins l'argent comptant. Cette diminution de la demande pour des guichets et des comptoirs de services financiers exerce une pression importante sur les institutions financières, qui doivent assumer des coûts d'opération plus importants.

Les travaux de la commission parlementaire auront eu le bénéfice de sensibiliser les institutions financières à l'importance de fournir des services partout sur le territoire du Québec. Les institutions financières devraient faire un effort particulier pour réduire l'impact de la fermeture de certaines de leurs succursales, même s'il a été rapporté que des ententes avantageuses sont généralement signées avec les municipalités pour récupérer les bâtiments. La Commission encourage les institutions financières à offrir des formations sur les applications numériques et l'usage d'une carte bancaire. Le soutien téléphonique sur diverses opérations bancaires est également de mise.

Une des façons de bien desservir les résidents des régions en services financiers est d'avoir un accès constant au service Internet et ainsi de toujours pouvoir accéder à ses informations bancaires. La Commission observe qu'il importe d'accroître la couverture Internet partout en région puisque quelques régions du Québec sont encore mal desservies et cela n'aide pas l'accès aux services financiers en ligne pour les individus et les entreprises. Le gouvernement du Québec doit poursuivre le développement de l'Internet haute vitesse dans les régions et favoriser le soutien des projets visant à offrir aux citoyens, aux organismes et aux entreprises situés en milieu rural un service Internet haute vitesse.

L'accessibilité aux services financiers illustre bien la nécessité de maintenir des services de proximité en région, car ces derniers sont un rempart contre la dévitalisation des territoires. Par conséquent, la Commission sensibilise les institutions financières à favoriser une occupation dynamique du territoire du Québec. Il s'avère important de tenir compte de certains enjeux qui touchent principalement les petites municipalités dites «éloignées» ou parfois même isolées, tels que l'absence d'accès à Internet haute vitesse, la vulnérabilité des personnes âgées face à l'évolution du numérique et le soutien aux petits commerces/artisans locaux qui n'acceptent que l'argent comptant.

Plusieurs pistes de solution ont été présentées par les répondants dans le cadre de ce mandat d'initiative, notamment l'utilisation d'espaces tels les bureaux de poste et les bibliothèques municipales pour maintenir un service au comptoir, l'instauration de nouveaux modes de prestation en matière de services de proximité (ententes intermunicipales, commerces multiservices, etc.) et l'élaboration d'une politique de développement rural. Les municipalités ont toutefois fait part de leurs craintes à la Commission quant au fardeau financier que pourrait représenter une plus grande implication de leur part dans le maintien des services financiers de proximité en région.

Annexe – Liste des personnes et organisations ayant contribué aux travaux de la Commission

Intervenant
1. Association des banquiers canadiens
2. Mouvement Desjardins
3. Municipalité de Plaisance
4. Municipalité de Saint-Roch-des-Aulnaies
5. M. Majella Simard, professeur au Département d'histoire et de géographie à l'Université de Moncton
6. Réseau FADOQ
7. Union des municipalités du Québec (UMQ)



**DIRECTION GÉNÉRALE
DES AFFAIRES PARLEMENTAIRES**

Édifice Pamphile-Le May
1035, rue des Parlementaires
3^e étage, Bureau 3.15
Québec (Québec) G1A 1A3

Téléphone : 418 643-2722
Télécopieur : 418 643-0248
commissions@assnat.qc.ca