

L'assurance-dépôts au Québec

De 1967 à 2017

50 ans

Dépôt légal – Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2017
ISBN 978-2-550-79538-4 (imprimé)
ISBN 978-2-550-79539-1 (en ligne)

Ce document est disponible sur notre site Internet à l'adresse suivante :
www.lautorite.qc.ca



50 ans

TABLE DES MATIÈRES

Préface	6
Mot du ministre des Finances	7
Message du président-directeur général	8
Liste des abréviations	9
Définition de notions clés	10
Introduction	12
Faits saillants	13
LES DÉBUTS (1967-1972)	15
Survol des événements et des statistiques clés	16
Les débuts	17
La mise sur pied de la Régie	17
L'instauration du régime d'assurance-dépôts	18
<i>Couverture d'assurance-dépôts</i>	18
<i>Émission de permis et délivrance de polices de garantie</i>	18
<i>Financement et réserves adéquates</i>	19
<i>Inspection des institutions inscrites</i>	20
<i>Sensibilisation du public à l'assurance-dépôts</i>	20
<i>Partage de compétences entre la Régie et la SADC : l'Accord de 1969</i>	20
LES INTERVENTIONS (1973-1997)	21
Survol des événements et des statistiques clés	22
Les interventions	23
Récession de 1981-1982	24
Récession de 1990-1992	26
Sensibilisation du public à l'assurance-dépôts	28
L'ASSURANCE-DÉPÔTS AU SEIN D'UN RÉGULATEUR INTÉGRÉ (1998-2006)	29
Survol des événements et des statistiques clés	30
L'assurance-dépôts au sein d'un régulateur intégré	31
Réorganisation des organismes de réglementation	32
<i>Les bénéficiaires de l'intégration</i>	32
Coopération internationale	33
Autres caractéristiques du régime d'assurance-dépôts	34

LE RÉGIME À L'ÈRE DES CRISES SYSTÉMIQUES (2007-2017)	35
Survol des événements et des statistiques clés	36
Le régime à l'ère des crises systémiques	37
La progression des fonctions de <i>Risk Minimizer</i>	38
<i>Réformes législatives de 2009 et en cours</i>	39
<i>Modernisation du système de remboursement et des systèmes de gestion de la relation d'affaires</i>	39
<i>Contribution et mise en œuvre des réformes internationales</i>	40
<i>Développement des outils de supervision et de résolution</i>	41
Autres caractéristiques du régime d'assurance-dépôts	43
CONCLUSION	44
Bibliographie	45
Annexes :	
1. Évolution de l'assurance-dépôts en chiffres	47
2. Évolution de la couverture d'assurance-dépôts de 1967 à 2017	49
3. Interventions financières réalisées	50
4. Assurance-dépôts au sein de l'Autorité des marchés financiers	51
Figures et tableau :	
Figure 1 : Mandat de la Régie ou de l'Autorité au cours des différentes périodes	14
Figure 2 : La représentativité mondiale des assureurs-dépôts membres de l'IADI, septembre 2017	33
Figure 3 : Articulation des fonctions de supervision, de résolution et d'assurance-dépôts	42
Figure 4 : Évolution des dépôts garantis et du ratio de capitalisation du FAD	47
Figure 5 : Évolution du nombre d'institutions inscrites	48
Figure 6 : Organigramme simplifié de l'Autorité des marchés financiers	51
Tableau 1 : Aperçu des interventions de la Régie pour la période 1973-1997	23

PRÉFACE

L'Autorité des marchés financiers et l'assurance-dépôts au Québec

L'Autorité des marchés financiers (Autorité) est l'organisme mandaté par le gouvernement du Québec pour encadrer le secteur financier québécois et prêter assistance aux consommateurs de produits et services financiers. Elle administre l'ensemble des lois encadrant le secteur financier québécois, incluant la Loi sur l'assurance-dépôts.

Pour favoriser la stabilité du système financier au Québec, l'Autorité :

- veille à la protection des dépôts;
- régit la sollicitation et la réception des dépôts;
- administre un régime de permis d'assurance-dépôts;
- gère le fonds d'assurance-dépôts;
- effectue la supervision en continuité d'affaires des institutions inscrites;
- s'assure d'intervenir de façon préventive afin de réduire le risque d'insolvabilité d'une institution inscrite;
- sensibilise le public à la protection offerte par l'assurance-dépôts.



MOT DU MINISTRE DES FINANCES

Il y a 50 ans, le gouvernement du Québec était l'un des premiers dans le monde à mettre en place un



programme d'assurance-dépôts. L'objectif principal de ce programme, depuis son origine, est de protéger les déposants en cas de défaut d'une institution financière et de favoriser la stabilité du système financier. Cette importante responsabilité, confiée initialement à la Régie de l'assurance-dépôts, a été intégrée au sein de l'Autorité des marchés financiers en 2004.

Les outils et pouvoirs d'intervention de l'assureur-dépôt québécois ont été utilisés à près d'une trentaine d'occasions au cours de son histoire, plus particulièrement entre 1975 et 1996. Ces interventions ont entraîné des déboursés parfois significatifs et les pertes financières subies ont été entièrement assumées par les institutions financières inscrites.

Même si aucune intervention de la même nature n'a été requise au cours des vingt dernières années, la nature de ce programme, et le contexte dans lequel il pourrait encore être appelé à servir dans le futur, ont continué d'évoluer grandement. Le secteur financier québécois a fait preuve de résilience durant la dernière crise financière et tous les outils doivent demeurer à sa disposition afin de pouvoir répondre aux situations futures.

Le gouvernement du Québec considère que le programme d'assurance-dépôts demeure un pilier important du filet de sécurité financière nécessaire au maintien de la confiance des consommateurs et des entreprises présents sur notre territoire. En témoigne l'importance de l'intention législative de notre gouvernement, laquelle vise notamment à donner à l'Autorité l'ensemble des moyens modernes, fruits des expériences vécues et meilleures pratiques observées à l'échelle internationale, lui permettant de continuer de s'acquitter pleinement de sa mission.

Je profite de cette occasion pour remercier, au nom de mon gouvernement, toutes les personnes qui ont participé à l'élaboration et à la mise à jour du programme québécois d'assurance-dépôts au cours des 50 dernières années.



Carlos Leitão

Québec, septembre 2017

MESSAGE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL

Le régime d'assurance-dépôts protège les déposants québécois depuis maintenant 50 ans.



Dans le présent document, je vous propose de faire une incursion dans le passé de l'assurance-dépôts au Québec, pour connaître son histoire et les actions qui ont contribué à la stabilité du système financier québécois. Cette histoire est décrite à travers quatre grandes

périodes au cours desquelles le régime a été adapté à la transformation du paysage financier québécois.

La première période a vu la mise en place des fondements de l'assurance-dépôts : mission, gouvernance, pouvoirs, financement et couverture de garantie. Comme nous allons le constater, cette période a été marquée par l'adoption de lois et de règlements assurant l'assise juridique du régime.

Au cours de la période suivante, le secteur financier a subi des turbulences et le régime d'assurance-dépôts a été déployé à plusieurs reprises. Malgré ce contexte plus difficile, le régime a rempli efficacement sa mission de protection des déposants, mais a également dû être adapté au regard de sa couverture, de son financement et de ses méthodes d'intervention.

Le secteur financier québécois a été profondément changé après la dernière période de turbulences. Le régime d'assurance-dépôts a fait face au décloisonnement des marchés financiers avec une tendance au regroupement de l'offre des produits et des services financiers. L'ensemble de l'encadrement du secteur financier du Québec a été revu pour s'adapter à cette nouvelle réalité. L'Autorité a alors vu le jour avec le mandat d'administrer l'ensemble des lois encadrant le secteur financier québécois, incluant celle qui régit le régime d'assurance-dépôts.

La crise financière de 2007-2008 a mis en évidence la nécessité de prendre en considération les actions préventives pour réduire le risque de défaillance et de pertes que pourrait subir le régime d'assurance-dépôts. La période 2007-2017 est marquée par une vague de réformes réglementaires sur le plan international. L'Autorité doit adapter son rôle à titre d'assureur-dépôts en se dotant d'outils modernes. Dans cette perspective, en plus de rembourser les dépôts en cas d'insolvabilité d'une institution de dépôts, l'Autorité doit disposer d'un cadre plus vaste de prévention et de gestion de crise incluant la planification de la résolution d'une institution d'importance systémique intérieure.

Pour faire face à ce nouveau défi, l'Autorité bénéficie de la synergie des compétences dont elle dispose à titre de régulateur intégré du système financier québécois. De plus, son engagement et les actions menées sur les plans national et international au cours des dernières années en matière de résolution et d'assurance-dépôts contribueront sans aucun doute à la réalisation de son mandat.

C'est donc avec enthousiasme que je vous invite à découvrir l'histoire du régime québécois d'assurance-dépôts, un régime qui a contribué à la stabilité du système financier québécois et au maintien de la confiance de tous ses acteurs au cours des 50 dernières années.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Louis Morisset', with a stylized flourish at the end.

Louis Morisset
Président-directeur général
Autorité des marchés financiers

Québec, septembre 2017

LISTE DES ABRÉVIATIONS

Autorité :	Autorité des marchés financiers
CDPQ :	Caisse de dépôt et placement du Québec
FAD :	Fonds d'assurance-dépôts (ou réserves avant 1982)
FSB :	Financial Stability Board
G\$:	Milliard de dollars canadiens
IADI :	International Association of Deposit Insurers
IGIF :	Inspecteur général des institutions financières
IFIS-I :	Institution financière d'importance systémique intérieure
Institutions inscrites :	Institutions financières inscrites à l'assurance-dépôts du Québec
LAD :	Loi sur l'assurance-dépôts, RLRQ, c. A-26
LAMF :	Loi sur l'Autorité des marchés financiers, RLRQ, c. A-33.2
M\$:	Million de dollars canadiens
MIFCC :	Ministère des Institutions financières, Compagnies et Coopératives
Pb :	Points de base
PR :	Plan de résolution
PRV :	Plan de retour à la viabilité
Régie :	Régie de l'assurance-dépôts du Québec
SADC :	Société d'assurance-dépôts du Canada

NOTE AU LECTEUR

La définition des notions clés est utile pour une meilleure compréhension des termes couramment utilisés dans le domaine de la résolution et de l'assurance-dépôts. Ces termes sont pour la plupart tirés du glossaire de l'International Association of Deposit Insurers (IADI)¹.

DÉFINITION DE NOTIONS CLÉS

ASSURANCE-DÉPÔTS

Un régime établi pour protéger les déposants contre la perte de leurs dépôts assurés dans le cas où une institution de dépôt est incapable de respecter ses obligations envers ceux-ci.

AUTORITÉ DE RÉOLUTION

Autorité publique qui, seule ou avec d'autres autorités, est responsable de la résolution des institutions financières établies dans son territoire de compétence (y compris les fonctions de planification de la résolution)².

FILET DE SÉCURITÉ FINANCIÈRE

Le filet de sécurité financière inclut des fonctions de réglementation prudentielle, de supervision, de résolution, de prêteur de dernier recours et d'assurance-dépôts. Dans plusieurs territoires de compétences, un département du gouvernement, généralement le ministère des Finances ou le Trésor responsable de l'encadrement du secteur financier, est inclus dans le filet de sécurité financière.

INTERVENTION PRÉCOCE

Toutes les actions, y compris les mesures correctives formelles, prises par les organismes de surveillance, les autorités de résolution ou les assureurs-dépôts en réponse aux faiblesses d'une institution financière, avant l'entrée en résolution.

LIQUIDATION

La cessation des affaires et des activités d'une institution financière défailante, par la disposition ordonnée de ses actifs après que son permis a été révoqué et qu'elle a été mise sous séquestre. Dans la plupart des territoires de compétence, la liquidation est synonyme de « mise sous séquestre ».

MANDAT

Le mandat de l'assureur-dépôts désigne l'ensemble des instructions officielles décrivant ses rôles et responsabilités ainsi que les pouvoirs qui s'y rattachent. Il n'y a pas de mandat unique ou d'ensemble de mandats adaptés à tous les assureurs-dépôts. Lors de l'attribution d'un mandat à un assureur-dépôts, les circonstances propres au territoire de compétence doivent être prises en compte.

1 Disponible sur le site Web de l'IADI : <http://www.iadi.org/en/core-principles-and-research/publications/glossary/>

2 L'Autorité des marchés financiers est l'autorité de résolution des institutions financières à charte québécoise, dont le Mouvement Desjardins est la plus importante.

Les mandats peuvent varier entre les systèmes *Paybox* (ou guichet de paiement) et les systèmes où l'assureur-dépôts a des responsabilités étendues, comme celle de prendre des mesures préventives, de minimiser les pertes et de minimiser ou gérer les risques, avec une variété de combinaisons entre les deux. Les mandats de l'assureur-dépôts peuvent être classés en quatre catégories:

- **Paybox (guichet de paiement)** : l'assureur-dépôts est seulement responsable du remboursement des dépôts assurés.
- **Paybox Plus (guichet de paiement plus)** : l'assureur-dépôts a des responsabilités supplémentaires, telles que certaines fonctions de résolution (par exemple, un soutien financier).
- **Loss Minimizer (minimisation des pertes)** : l'assureur-dépôts s'engage activement dans la mise en œuvre d'une sélection de stratégies de résolution à moindre coût.
- **Risk Minimizer (minimisation des risques)** : l'assureur-dépôts a des fonctions complètes de limitation de risques qui comprennent l'évaluation et la gestion des risques, une série complète de pouvoirs d'intervention précoce et de résolution et, dans certains cas, des responsabilités de surveillance prudentielle.

POUVOIRS DE RÉOLUTION

Pouvoirs accordés aux autorités de résolution, selon leur cadre juridique, aux fins de la résolution et exerçables sans le consentement des actionnaires, des créanciers, des débiteurs ou de l'entreprise en résolution³.

POUVOIRS SPÉCIAUX⁴

Pouvoirs d'intervention accordés à un assureur-dépôts afin de réduire un risque qu'il court ou une perte qui le menace, qui peuvent aller de la capacité d'octroyer une aide financière à une institution en difficulté à la possibilité de favoriser ou forcer une fusion ou encore une acquisition, jusqu'à la création d'une compagnie vouée à la liquidation des mauvais actifs.

RÉSOLUTION

Le plan et le processus par lesquels une institution financière non viable est ramenée à la viabilité. La résolution peut comprendre : la liquidation et le remboursement des déposants, le transfert ou la vente d'actifs et de passifs, la création d'une institution temporaire (*bridge institution*) et la dépréciation de la dette ou sa conversion en capitaux propres. La résolution peut également inclure l'application des procédures en vertu du droit de l'insolvabilité à des parties d'une institution financière en résolution, conjointement avec l'exercice de pouvoirs de résolution.

SYSTÈME D'ASSURANCE-DÉPÔTS

Terme désignant l'assureur-dépôts et ses relations avec les participants au filet de sécurité financière qui soutiennent les fonctions d'assurance-dépôts et les processus de résolution.

3 En vertu de la Loi sur l'assurance-dépôts, l'Autorité dispose de pouvoirs spéciaux qui peuvent aller des fonctions de résolution (ex. : avances de fonds, garanties de dettes) aux pouvoirs de résolution (ex. : requérir une ordonnance de la Cour supérieure afin de forcer la vente ou la fusion d'une institution inscrite dont le permis est suspendu ou a été annulé).

4 Ce terme n'est pas tiré du glossaire de l'IADI.

INTRODUCTION

Le présent rapport relate l'histoire et l'évolution du régime d'assurance-dépôts au Québec de 1967 à 2017. Il s'inscrit en continuité avec le rapport *Les trente ans d'histoire de la Régie de l'assurance-dépôts du Québec*⁵, publié en 1997 à l'occasion des 30 ans du régime. Il fournit un bref historique des 30 premières années et se concentre davantage sur les 20 dernières en retraçant plus en détail l'histoire de la création de l'Autorité et de son mandat d'assureur-dépôts.

Ce rapport s'appuie ainsi sur l'information provenant principalement du rapport *Les trente ans d'histoire de la Régie de l'assurance-dépôts du Québec*, des rapports annuels de la Régie de l'assurance-dépôts du Québec (Régie) de 1969 à 2004, du rapport intitulé *Pour un encadrement intégré et simplifié du secteur financier*, rapport produit en 2001 par le Groupe de travail sur l'encadrement du secteur financier, et des rapports annuels de l'Autorité de 2004 à 2017.

Pour chacune des quatre périodes présentées, des événements et des statistiques clés sont détaillés en introduction afin que le lecteur puisse suivre, en un coup d'œil, l'évolution de l'assurance-dépôts au fil du temps⁶. Tous les montants présentés dans ce rapport sont en dollars canadiens⁷.

5 Ce rapport est disponible sur le site Web de l'Autorité : www.lautorite.qc.ca

6 Il est à noter que l'évolution de l'assurance-dépôts en chiffres et celle de la couverture d'assurance-dépôts de 1967 à 2017 sont présentées à l'annexe 1 et à l'annexe 2, respectivement.

7 En valeur non actualisée, c'est-à-dire non ajustée à la valeur de 2017.



FAITS SAILLANTS

1

LES DÉBUTS (1967-1972)

- Adoption de la Loi sur l'assurance-dépôts
- Création de la Régie de l'assurance-dépôts du Québec
- Établissement de la couverture d'assurance-dépôts (plafond de 20 000 \$) financée par le gouvernement du Québec
- Ratification de l'Accord de 1969 entre la Régie et la Société d'assurance-dépôts du Canada sur le partage des compétences
- Octroi d'une limite d'emprunt de 250 M\$ du gouvernement du Québec
- Constitution de réserves de 1 M\$ par le gouvernement du Québec

2

LES INTERVENTIONS (1973-1997)

- Première intervention de la Régie
- Instauration d'une prime payable par les institutions financières et établie en fonction des dépôts garantis
- Augmentation de la couverture d'assurance-dépôts à 60 000 \$
- Relèvement de la limite d'emprunt consentie par le gouvernement du Québec à 700 M\$
- Accroissement des pouvoirs spéciaux de la Régie

3

L'ASSURANCE-DÉPÔTS AU SEIN D'UN RÉGULATEUR INTÉGRÉ (1998-2006)

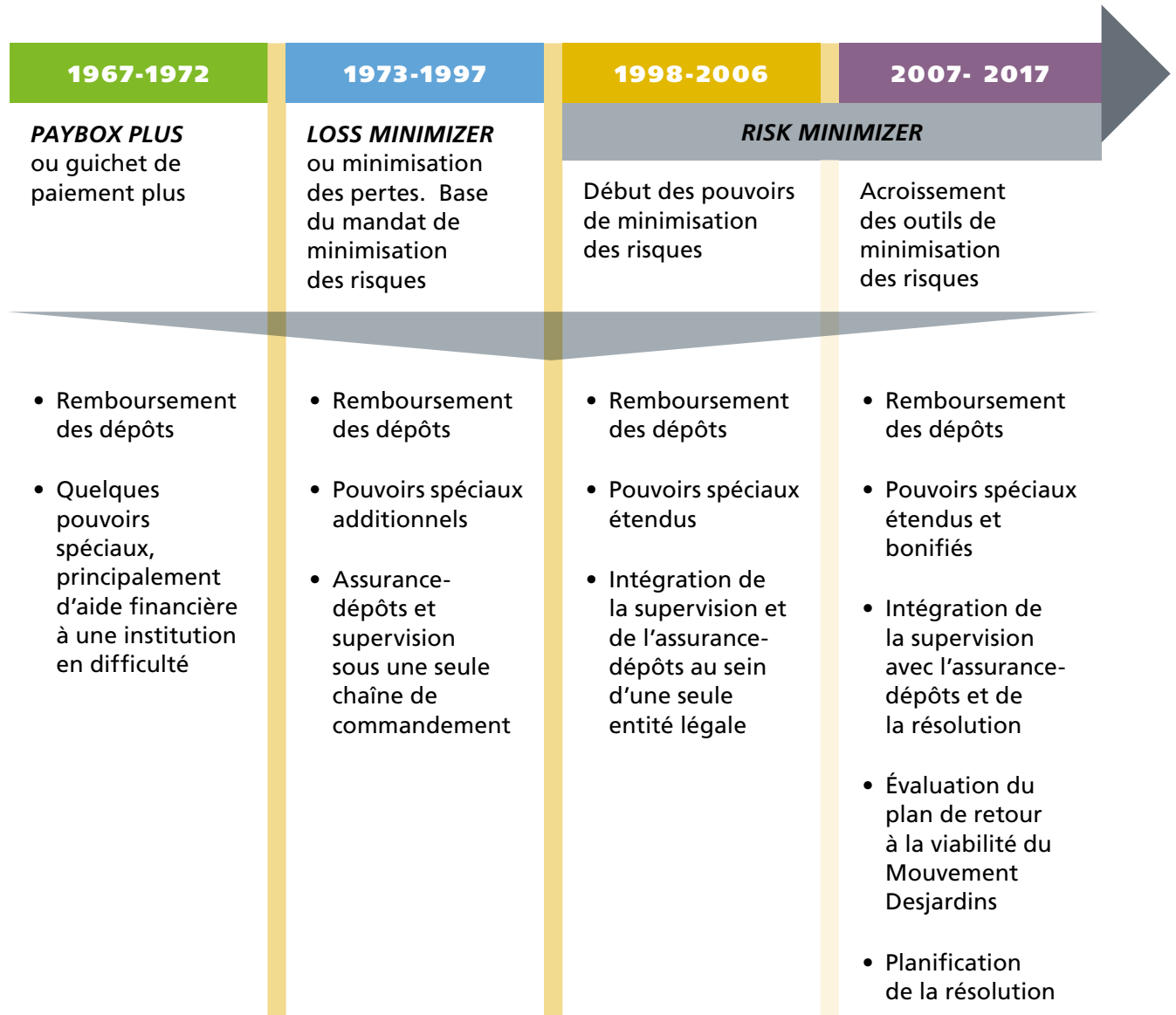
- Formation du Groupe de travail sur l'encadrement du secteur financier québécois
- Adhésion de la Régie à l'IADI
- Adoption de la Loi sur l'Autorité des marchés financiers
- Création de l'Autorité à partir du regroupement de cinq organismes, dont la Régie
- Augmentation de la couverture d'assurance-dépôts à 100 000 \$

4

LE RÉGIME À L'ÈRE DES CRISES SYSTÉMIQUES (2007-2017)

- Accroissement des pouvoirs spéciaux de l'Autorité
- Abolition de la limite d'emprunt auprès du gouvernement du Québec
- Désignation du Mouvement Desjardins à titre d'institution financière d'importance systémique intérieure et renforcement de la supervision
- Évaluation du plan de retour à la viabilité et élaboration du plan de résolution du Mouvement Desjardins
- Modifications réglementaires en matière d'exigences de données et modernisation du système de remboursement en assurance-dépôts

Figure 1 : Mandat de la Régie ou de l'Autorité au cours des différentes périodes

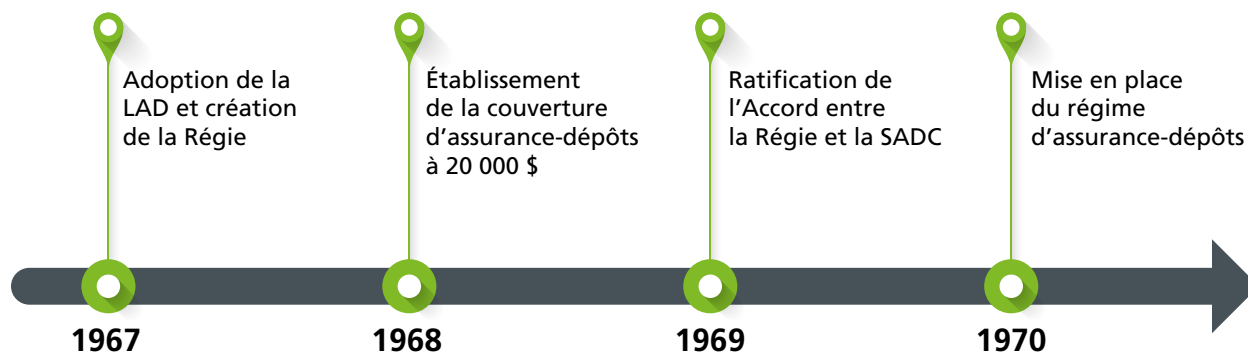


1

LES DÉBUTS (1967-1972)



SURVOL DES ÉVÉNEMENTS ET DES STATISTIQUES CLÉS



Nombre d'institutions inscrites

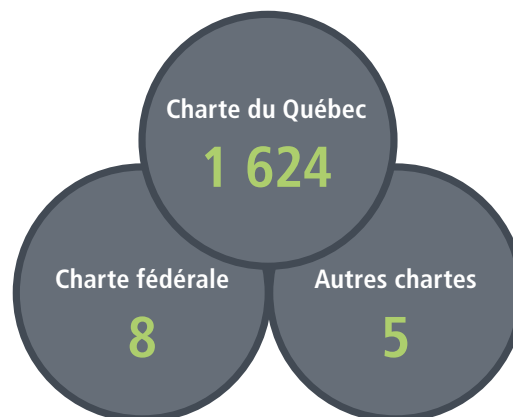
(au 31 décembre 1972)



1 637

Répartition des institutions inscrites par type de charte

(au 31 décembre 1972)



Dépôts garantis

(au 30 avril 1972)



3,3 G\$

Valeur comptable du FAD

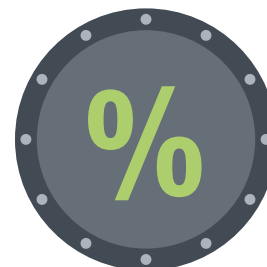
(au 30 décembre 1972)



1,5 M\$

Ratio de capitalisation du FAD

(1972)



4,5 Pb

LES DÉBUTS

Au début des années 1960, il n'existait pas de régime d'assurance-dépôts au Québec ou au Canada, alors que les États-Unis bénéficiaient d'un tel régime depuis plusieurs années. Les difficultés et faillites qu'ont vécues les institutions financières ont conduit plusieurs gouvernements à considérer la question de la protection des dépôts.

Ainsi, à la fin de 1965, le gouvernement du Québec a mis en place le Comité d'étude sur les institutions financières. Ce dernier s'est vu confier le mandat de formuler des recommandations sur les mesures à adopter pour régir les activités des institutions financières de façon à protéger l'intérêt du public et à favoriser l'essor économique de la province. Dans son rapport préliminaire déposé en mars 1967, le comité a recommandé la création d'un régime d'assurance-dépôts et la mise sur pied d'un organisme centralisé de surveillance, soit le ministère des Institutions financières, Compagnies et Coopératives (MIFCC).

En instaurant, en 1967, son régime universel sous la forme d'un service public, le gouvernement du Québec cherchait à protéger tous les déposants en cas de défaillance d'une institution financière sur son territoire. L'objectif était de réduire la « course aux comptoirs » (de l'anglais *run to the bank*) et le retrait massif d'argent qui en découlerait, ce qui aurait pu avoir des répercussions négatives, dépendamment de l'ampleur de la crise, sur la stabilité du système financier et sur l'économie. Au cours de la même année, les régimes ontarien et fédéral d'assurance-dépôts ont vu le jour.

La mise sur pied de la Régie

En juin 1967, l'Assemblée nationale du Québec a adopté la Loi sur l'assurance-dépôts (LAD), instituant la Régie en lui donnant pour mandat de garantir le remboursement des dépôts et de contrôler la sollicitation et la réception des dépôts au Québec.

La mise sur pied de la Régie et du régime d'assurance-dépôts s'est échelonnée sur une période de trois ans, soit jusqu'en 1970. Dès la sanction de la LAD, un conseil d'administration provisoire a été constitué pour définir les modalités de mise en application de cette loi et pour coordonner les activités de la Régie avec celles du MIFCC et les relations avec le gouvernement fédéral.

Bien que juridiquement distincte, la Régie avait des liens administratifs et financiers avec le MIFCC pour des raisons d'efficience et d'efficacité opérationnelles. Ainsi, elle bénéficiait d'un soutien technique et administratif et ses dépenses de fonctionnement étaient imputées au budget du ministère.

Dans l'exercice de son mandat, la Régie était investie de pouvoirs spéciaux auprès d'institutions financières en difficulté afin d'atténuer le risque qu'elle ait à déboursier et, le cas échéant, d'éviter ou de réduire ses pertes. À cet égard, elle pouvait consentir des avances d'argent temporaires, garantir le paiement des dettes ou acquérir l'actif d'une institution inscrite ou d'une institution dont le permis était suspendu ou révoqué. La Régie pouvait également agir comme liquidateur ou séquestre.

L'instauration du régime d'assurance-dépôts

Couverture d'assurance-dépôts

Lors de sa mise en place, le régime couvrait, jusqu'à concurrence d'une somme de 20 000 \$, tous les dépôts d'argent admissibles auprès d'une institution titulaire d'un permis d'assurance-dépôts ou bénéficiaire d'une police de garantie. Par ailleurs, à la suite d'une modification législative effectuée en 1968, certains dépôts faits par une même personne à une même institution ont pu bénéficier d'une garantie distincte de 20 000 \$, si cette personne agissait pour le compte d'autres personnes ou conjointement avec elles.

Émission de permis et délivrance de polices de garantie



Lors de son adoption, la LAD prévoyait que toute institution financière, à l'exception des banques⁸, qui sollicitait des dépôts d'argent du public et qui exerçait ce type d'activités au Québec devait détenir un permis d'assurance-dépôts pour recevoir des dépôts du public. Les institutions détentrices de permis étaient inscrites à l'assurance-dépôts et devaient afficher, bien en vue, le signe officiel de la Régie pour indiquer leur inscription au régime. Outre l'octroi de ces permis, la Régie pouvait également émettre des polices de garantie sur

les dépôts faits à l'extérieur du Québec auprès d'institutions québécoises. L'émission de ces polices avait pour but de répondre aux exigences de certaines provinces qui requéraient qu'une institution financière recevant des dépôts sur leur territoire soit couverte par une garantie d'assurance-dépôts.



Ce n'est qu'à partir de 1970 que la Régie a commencé à délivrer des permis d'assurance-dépôts renouvelables annuellement aux institutions financières qui s'étaient conformées aux conditions prescrites aux règlements de la Régie. Ainsi, la Régie exerçait un contrôle sur la réception des dépôts d'argent, avec l'entrée en vigueur des articles précisant que nul individu ne pouvait ni solliciter ni accepter des dépôts d'argent du public au Québec et que nulle institution n'était admissible à l'exercice de ces activités, à moins d'être inscrite en vertu de la LAD.

8 La LAD prévoit une exemption pour ces dernières.



Financement et réserves adéquates

Au cours des années 1967 à 1972, la Régie percevait des primes uniquement sur les polices de garantie émises aux institutions financières à charte du Québec qui recevaient des dépôts à l'extérieur du Québec. Aucune prime n'était perçue sur les dépôts garantis au Québec, la garantie étant offerte tel un régime public financé par les impôts des contribuables.

En 1969, le MIFCC a versé à la Régie une somme de 1 M\$ à titre de réserves⁹. Ces réserves étaient consacrées à couvrir les risques de débours et les obligations de la Régie. Les surplus d'opérations de la Régie y étaient également versés. En cas d'insuffisance d'argent, la Régie pouvait requérir du gouvernement des avances ou des garanties de paiement sur ses engagements jusqu'à concurrence de 250 M\$. Par ailleurs, la Régie pouvait solliciter une aide financière de la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC), sous certaines conditions stipulées dans un accord conclu entre ces deux parties en 1969 (Accord de 1969).

La gestion des réserves a été confiée à la Caisse de dépôt et placement du Québec (CDPQ). La politique de placement de la Régie était axée sur la préservation du capital et sur la liquidité du portefeuille.

CAISSE DE DÉPÔT ET PLACEMENT DU QUÉBEC

Constituée en 1965, la CDPQ visait à doter le Québec d'un nouvel instrument de développement économique et social. La mission de l'organisme s'articule principalement autour de deux axes :

1. gérer efficacement les avoirs des Québécois;
2. contribuer au développement de l'économie du Québec.

En 1969, la Régie est devenue l'un des premiers déposants à la CDPQ.

En 2017, la CDPQ gère plus de 270 G\$ investis dans différents types de placements (titres obligataires, actions, placements privés et placements immobiliers). Ces fonds proviennent de 41 déposants, dont des caisses de retraite, des régimes d'assurance et d'autres organismes publics et parapublics comme l'Autorité.

Source : Site Web de la Caisse de dépôt et placement du Québec : www.cdpq.com

9 Conformément à l'arrêté en conseil numéro 705 du 19 mars 1969.

Inspection des institutions inscrites

Aux termes de la LAD, la Régie devait inspecter ou faire inspecter les institutions inscrites. Considérant que le MIFCC assurait déjà la surveillance des institutions financières, l'inspection lui a été confiée. Ainsi, la Régie prenait acte des rapports de surveillance du MIFCC pour rendre ses décisions en matière d'émission ou de renouvellement de permis d'assurance-dépôts. La Régie acceptait également que l'inspection soit effectuée par une fédération sous certaines conditions, comme l'obtention d'une accréditation et l'obligation de faire un état de ses activités au MIFCC. Par sa collaboration avec le MIFCC, la Régie simplifiait sa structure et évitait aux institutions inscrites une double surveillance.

Sensibilisation du public à l'assurance-dépôts

L'assurance-dépôts du Québec devait être connue du grand public pour atteindre son objectif fondamental de favoriser la confiance et la stabilité du secteur financier et ainsi éviter la panique et les retraits massifs d'argent en cas de crise. L'importance de la sensibilisation du public à l'assurance-dépôts a été reconnue dès le début. Ainsi, une publicité a paru dans les journaux et un dépliant d'information a été largement diffusé lors de la tenue d'événements auxquels participaient le MIFCC et la Régie.

Partage de compétences entre la Régie et la SADC : l'Accord de 1969

Pour éviter la duplication de garantie et d'inspection pour les sociétés de fiducie et les sociétés de prêts qui devaient être inscrites à la fois au fédéral et au Québec, la Régie et la SADC ont conclu un accord en janvier 1969. L'Accord de 1969 précise notamment la détermination du lieu du dépôt, la responsabilité de la surveillance et de l'inspection des institutions ainsi que la garantie conjointe des dépôts faits en partie au Québec et en partie hors du Québec.



EN RÉSUMÉ, de 1967 à 1972, de nombreux efforts ont été déployés afin de mettre en place les fondements du régime d'assurance-dépôts. La structure de gouvernance, la collaboration entre la Régie, le MIFCC et la SADC, l'inscription des institutions, la couverture de la garantie, le financement et la sensibilisation du public ont formé les bases du régime. La Régie remplissait alors un mandat de type *Paybox Plus* puisqu'elle avait le pouvoir de rembourser des dépôts en cas d'insolvabilité et qu'elle profitait de certains pouvoirs spéciaux prévus dans la LAD¹⁰.

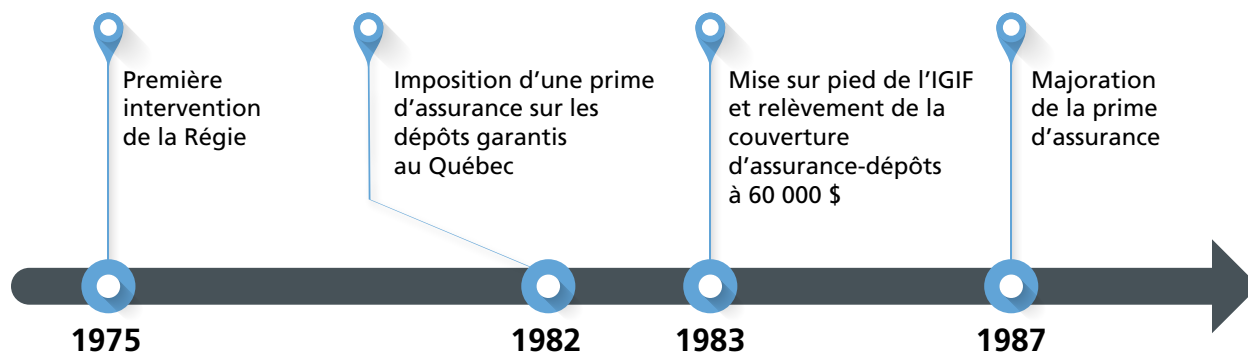
10 Comme illustré à la Figure 1.

2

LES INTERVENTIONS (1973-1997)



SURVOL DES ÉVÉNEMENTS ET DES STATISTIQUES CLÉS



Nombre d'institutions inscrites

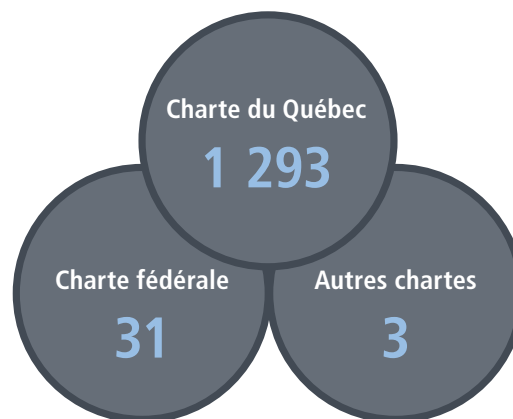
(au 31 décembre 1997)



1 327

Répartition des institutions inscrites par type de charte

(au 31 décembre 1997)



Dépôts garantis

(au 30 avril 1997)



51,5 G\$

Valeur comptable du FAD

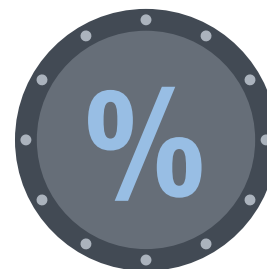
(au 30 décembre 1997)



138,7 M\$

Ratio de capitalisation du FAD

(1997)



26,9 Pb

LES INTERVENTIONS

La période de 1973 à 1997 est caractérisée par l'occurrence de deux récessions importantes au Québec. Les turbulences de l'économie ont eu des répercussions dans tous les secteurs d'activités économiques. En effet, pas moins de 28 institutions inscrites ont éprouvé des difficultés financières sérieuses qui ont nécessité une trentaine d'interventions de la Régie. Le montant total brut des interventions s'est élevé à 285 M\$, dont 174,9 M\$ recouverts, représentant un coût net de 110,1 M\$. Ces interventions¹¹ ont pris diverses formes qui ont fait appel à l'obligation de garantie des dépôts et à l'utilisation des pouvoirs spéciaux de la Régie, comme l'illustre le tableau suivant.

Tableau 1 : Aperçu des interventions de la Régie pour la période 1973-1997

(en millions de dollars)

Forme d'intervention	Coût brut	Somme recouvrée	Coût net
Obligation de garantie de dépôts	45,9	39,9	6,0
Exercice des pouvoirs spéciaux			
Avances de fonds	93,3	86,1	7,2
Garantie de dettes	124,0	48,0	76,0
Acquisition d'actifs	0,3	0,3	0,0
Accords avec un organisme équivalent	21,5	0,6	20,9
Sous-total	239,1	135,0	104,1
Total	285,0	174,9	110,1

Source : Le rapport *Les trente ans d'histoire de la Régie de l'assurance-dépôts du Québec*, rapports annuels de la Régie de 1997 à 2004 et rapports annuels de l'Autorité de 1998 à 2007.

La Régie a obtenu à quelques reprises du financement auprès du gouvernement du Québec et de la SADC pour assurer la protection des dépôts garantis en raison des pertes importantes subies par certaines institutions inscrites. Dans tous les cas, la Régie a remboursé la totalité des avances de fonds qu'elle a obtenues.

11 Une liste complète des interventions par institution inscrite est disponible à l'annexe 3.

Récession de 1981-1982

Avec les taux d'intérêt qui ont atteint des sommets au début des années 1980, le Québec s'est retrouvé dans une grave récession économique : les taux hypothécaires résidentiels 5 ans sont passés d'environ 13 % en juin 1980 à plus de 21 % en septembre 1981¹². En conséquence, le Québec a été durement touché par le ralentissement des dépenses de consommation, par la baisse marquée des investissements résidentiels et commerciaux, et par la chute de la mise en chantier des logements. De plus, cette récession a entraîné d'importants déficits budgétaires pour le Québec alors que le taux de chômage a avoisiné en moyenne les 14 %¹³ en 1982 et 1983.

Dans ce contexte, plusieurs institutions ont éprouvé des difficultés, ce qui a mené à l'une des principales interventions réalisées par la Régie, soit celle effectuée auprès de la Fédération des caisses d'entraide économique du Québec (Fédération) et de ses caisses affiliées.

INTERVENTION AUPRÈS DE LA FÉDÉRATION DES CAISSES D'ENTRAIDE ÉCONOMIQUE DU QUÉBEC ET DE SES CAISSES AFFILIÉES

À la fin de 1980, les caisses d'entraide économique étaient présentes dans plusieurs régions du Québec, avec 76 caisses pour un total de dépôts de 449,6 M\$, dont 256,7 M\$ étaient garantis par la Régie.

Au début de l'année 1981, la diffusion d'un reportage télévisé sur les difficultés financières de plusieurs caisses a provoqué une perte de confiance des déposants. Il s'ensuivit alors une « course aux guichets » que les gens à l'époque ont appelée « la crise de l'entraide économique ».

La Régie avait remboursé les dépôts garantis des caisses liquidées et avait consenti à la Fédération ainsi qu'à 59 de ses caisses affiliées des avances de fonds totalisant 61,1 M\$ afin de soutenir les caisses viables. Pour financer son intervention, la Régie avait obtenu du ministère des Finances une avance de fonds de 25,2 M\$ et avait emprunté 30 M\$ auprès de la SADC. La Régie a remboursé le ministère des Finances et la SADC dans les délais prescrits.

12 Source : Banque du Canada, Bureau des données et statistiques, *Taux d'intérêt administrés des banques à charte – prêts hypothécaires ordinaires à 5 ans, de 1973 à 2010*.

13 Source : Statistique Canada, *Enquête sur la population active*, Infographie 1 - Taux de chômage au Québec, janvier 1976 à mai 2017.

La crise des caisses d'entraide économique du Québec, incluant la Fédération, a mis en évidence la nécessité de revoir plusieurs caractéristiques de l'assurance-dépôts. En effet, l'expérience acquise et d'autres facteurs tels que l'harmonisation avec son homologue fédéral ont amené le gouvernement québécois à actualiser, de 1981 à 1983, plusieurs lois et règlements du secteur financier. Au nombre des modifications figurent notamment :

- le relèvement du plafond de la couverture d'assurance-dépôts à 60 000 \$;
- l'imposition d'une prime d'assurance-dépôts et l'obligation de maintenir un fonds d'assurance-dépôts;
- l'augmentation du plafond au titre d'avance du gouvernement;
- la nomination de l'Inspecteur général des institutions financières (IGIF);
- l'accroissement des pouvoirs spéciaux de la Régie et l'instauration d'un régime de permis permanents.

Le relèvement du plafond visait à contrer l'érosion de la protection des dépôts causée notamment par l'inflation et à s'harmoniser avec la hausse de la couverture d'assurance apportée par le gouvernement fédéral. De plus, la couverture a été ajustée pour tenir compte de la popularité croissante des dépôts dans les comptes d'épargne enregistrés en établissant une garantie distincte pour les régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) et les fonds enregistrés de revenu de retraite (FERR).

L'analyse faite des interventions réalisées jusque-là par la Régie, en particulier lors de la crise de liquidité des caisses d'entraide, a mis en évidence la nécessité d'imposer une prime aux institutions inscrites et ainsi de mettre fin à l'assurance-dépôts offerte sous la forme d'une protection sociale. En 1982, cette prime a été fixée à 1/30 de 1 % des dépôts garantis, ou 500 \$ minimum, puis elle a été relevée à 1/15 de 1 % en 1987. La LAD a également permis à toute caisse d'épargne et de crédit inscrite et affiliée à une corporation de fonds de sécurité d'obtenir une réduction de moitié de la prime. D'autres modifications à la LAD prévoyaient l'obligation pour la Régie de maintenir un fonds pour l'exécution de son obligation de garantie et pour l'exercice de ses pouvoirs spéciaux. Dès lors, les sommes constituant les réserves sont devenues le fonds d'assurance-dépôts (FAD).

De plus, le montant disponible à titre d'avance du gouvernement pour couvrir les engagements de la Régie a été relevé, passant de 250 M\$ à 700 M\$. Cette modification du plafond des avances tenait compte à la fois de l'inflation enregistrée depuis 1969 et de la croissance des dépôts garantis.

Le 1^{er} avril 1983, l'IGIF, en remplacement du MIFCC, a commencé ses activités avec notamment pour mandat de surveiller et d'inspecter les institutions financières qui exerçaient leurs activités au Québec. Pour une question d'efficacité et d'efficacités, la Régie cohabitait et maintenait des liens étroits avec l'IGIF, et l'Inspecteur général devenait le président-directeur général de la Régie. Dès lors, les bases du mandat de type *Risk Minimizer* ont été établies, dans la mesure où la haute direction devait combiner les fonctions de supervision et d'assurance-dépôts pour s'assurer de la bonne santé financière des institutions.

Toujours en 1983, la Régie a obtenu de nouveaux pouvoirs spéciaux dans le but de réduire un risque qu'elle aurait pu courir ou d'éviter ou réduire une perte qui aurait pu la menacer. Dès lors, ces pouvoirs ont permis à l'assureur-dépôts de faire un dépôt ou de garantir un dépôt fait à une institution inscrite, de garantir une institution inscrite contre les pertes qu'elle pourrait subir par suite d'une fusion avec une institution inscrite et de conclure un accord concernant une institution dont les dépôts sont garantis ou assurés en partie par un autre organisme. Par ailleurs, à compter de juin 1983, les permis d'assurance-dépôts émis par la Régie pour une période d'un an sont devenus permanents.

Parallèlement, le décloisonnement du secteur financier au Québec figurait dans les objectifs des modifications apportées aux lois encadrant le secteur financier. En effet, longtemps cloisonné en secteurs, soit ceux des institutions de dépôt, des assurances, des fiducies et des firmes de courtage en valeurs mobilières, l'encadrement s'est assoupli pour permettre, dès 1983, l'acquisition de firmes de courtage en valeurs mobilières par une institution financière. Ce décloisonnement fut étendu au secteur de l'assurance en 1984 et à celui des sociétés de fiducie en 1987.

Il s'est accompagné d'une importante vague de consolidations, principalement marquée par de nombreuses acquisitions et fusions au sein des institutions de dépôt. En 1989, la Loi sur les caisses d'épargne et de crédit a été modifiée, permettant ainsi à une fédération de détenir des filiales dans toutes les activités du secteur financier. En tant que groupe financier coopératif, le Mouvement Desjardins a participé activement à la consolidation du secteur.

Récession de 1990-1992

La prospérité retrouvée au début de 1983 a laissé place à un ralentissement économique à partir de 1988. Durant cette période, une hausse des taux d'intérêt combinée à une surévaluation du dollar canadien a nui aux exportations et aux investissements des entreprises du Québec. De plus, le secteur immobilier a connu une période difficile marquée par la stagnation de la valeur des propriétés au Québec. Dans ce contexte, le secteur des institutions financières, en particulier les sociétés d'épargne et les sociétés de fiducie, a connu une vague d'acquisitions et de fusions. Au Québec, le cas le plus important ayant nécessité une intervention de la Régie fut celui du Trust Général du Canada (Trust).

INTERVENTION AUPRÈS DU TRUST GÉNÉRAL DU CANADA

En 1993, le Trust menait des opérations d'intermédiation traditionnelles (dépôts et prêts) ayant cours exclusivement au Québec. Aux prises avec un bloc d'actifs de mauvaise qualité affectant sa rentabilité, l'institution ne respectait plus les ratios de capital exigés.

Incapable de se capitaliser à l'interne et n'ayant pu obtenir d'offre d'achat ferme, le Trust appréhendait l'éventualité de défaut envers ses créanciers. L'institution détenait à ce moment des dépôts d'environ 3,5 G\$, dont 2,7 G\$ étaient garantis par la Régie.

En vertu de ses pouvoirs spéciaux, la Régie a élaboré une stratégie d'intervention auprès de l'institution en difficulté. Elle a trouvé un acquéreur potentiel pour le Trust et a offert une garantie de pertes afin de faciliter l'acquisition et a pris part aux activités de la compagnie créée pour liquider les mauvais actifs. L'intervention prit fin en 1996 et se solda par un coût net de 82,8 M\$ puisé à même le FAD.

Entre 1991 et 1997, la Régie a également conclu quatre ententes avec la SADC visant des institutions à charte extraprovinciale qui recevaient des dépôts à la fois au Québec et dans les autres provinces. La responsabilité à l'égard de ces dépôts garantis était partagée avec la SADC.



Sensibilisation du public à l'assurance-dépôts

Au cours de la période 1973-1997, la Régie a participé à de nombreux salons sur l'épargne et les placements ainsi que sur les services gouvernementaux pour faire connaître l'assurance-dépôts au grand public. La distribution de dépliants se faisait notamment par l'entremise des institutions inscrites.

Au tournant des années 1990, la Régie a participé conjointement avec la SADC à deux campagnes publicitaires en vue de faire connaître son régime d'assurance-dépôts. Les médias écrits et électroniques du Canada ont été les principaux outils de communication utilisés dans ces campagnes de publicité.



EN RÉSUMÉ, au cours de cette période, la Régie est intervenue auprès de plusieurs institutions financières en difficulté en utilisant la plupart de ses pouvoirs spéciaux que lui conférait la LAD. Grâce aux pouvoirs spéciaux supplémentaires obtenus en 1983, la Régie disposait d'un éventail d'outils d'intervention qui lui a permis de sélectionner les opérations de résolution les moins coûteuses. Son mandat était alors de type *Loss Minimizer*¹⁴.

Par ailleurs, le décloisonnement du secteur financier s'est traduit par une consolidation marquée des institutions et l'émergence de groupes financiers diversifiés. L'encadrement du secteur relevait de plusieurs organismes québécois de réglementation ayant des missions cloisonnées, comme l'assurance-dépôts pour la Régie et la surveillance pour l'IGIF, pour ne nommer que ces organismes. L'heure était venue de les réorganiser en une structure plus adaptée au fonctionnement du marché.

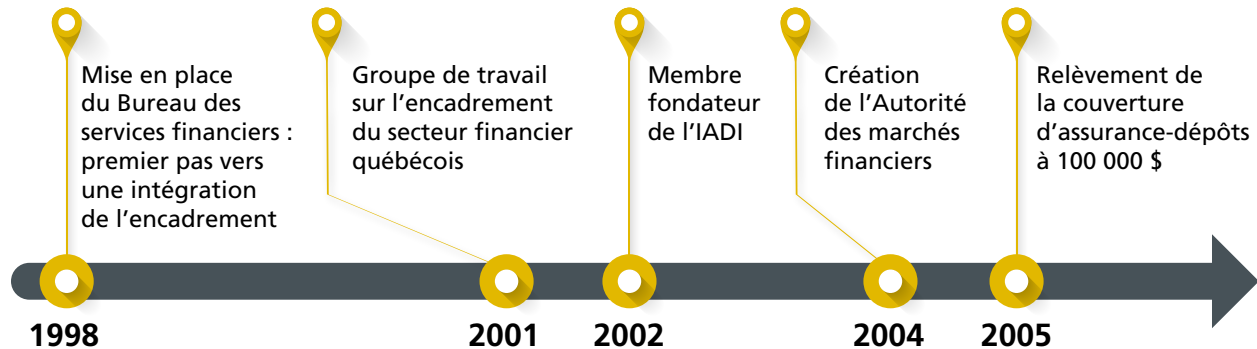
14 Comme illustré à la Figure 1.

3

L'ASSURANCE-DÉPÔTS AU SEIN D'UN
RÉGULATEUR INTÉGRÉ (1998-2006)



SURVOL DES ÉVÉNEMENTS ET DES STATISTIQUES CLÉS



Nombre d'institutions inscrites

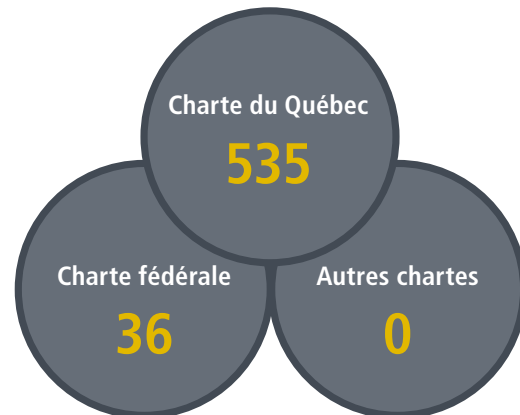
(au 30 avril 2006)



571

Répartition des institutions inscrites par type de charte

(au 30 avril 2006)



Dépôts garantis

(au 30 avril 2006)



68,5 G\$

Valeur comptable du FAD

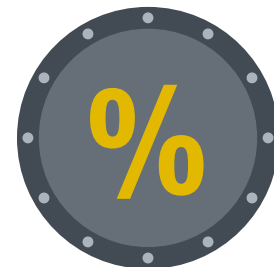
(au 31 mars 2006)



345,3 M\$

Ratio de capitalisation du FAD

(2006)



50,4 Pb

L'ASSURANCE-DÉPÔTS AU SEIN D'UN RÉGULATEUR INTÉGRÉ

La fin des années 1990 est caractérisée par une consolidation du secteur financier canadien induite notamment par le décloisonnement de ce secteur et le recours intensif aux technologies de l'information¹⁵. Entre 1998 et 2006, au Québec, le nombre d'institutions inscrites à l'assurance-dépôts a diminué de plus de 50 %, passant de 1 327 à 571 à la suite de transactions de fusion effectuées principalement au sein du Mouvement Desjardins. Par ailleurs, ce dernier a mis en exécution une vaste réingénierie dont l'objectif était de réduire les structures, d'améliorer la performance et de croître.

La nouvelle dynamique de marché a favorisé l'émergence d'institutions financières de plus grande taille. Pour demeurer compétitives et pour développer leurs affaires, les institutions ont cherché à moderniser leurs opérations et à percer de nouveaux marchés. Toutefois, l'encadrement du secteur n'était pas adapté à cette nouvelle réalité. Le gouvernement du Québec a donc entrepris une refonte de l'encadrement et une réorganisation des organismes de réglementation afin de réduire le fardeau réglementaire du secteur et de mieux assurer la protection des consommateurs¹⁶. Cette restructuration a conduit entre autres à la mise en place d'un régulateur intégré.

Sur la scène internationale, la période 1998-2006 est marquée par la coopération des pays membres du G7¹⁷ pour renforcer la stabilité financière mondiale. À cet égard, les mises sur pied du Forum de la stabilité financière¹⁸ et de l'IADI ont constitué deux initiatives importantes. En étant l'un des membres fondateurs de l'IADI en 2002, la Régie a été, dès le départ, impliquée dans le développement des pratiques internationales en assurance-dépôts.

Parallèlement à la refonte de l'encadrement, de la réorganisation du secteur et du développement de la coopération, la Régie a entamé une réflexion pour réviser ses pratiques notamment en matière de couverture et de financement.



15 Gouvernement du Québec, *Québec objectif emploi : Vers une économie d'avant-garde*, Plan d'action pour favoriser le développement du secteur financier, 1998.

16 Gouvernement du Québec, Groupe de travail sur l'encadrement du secteur financier, *Pour un encadrement intégré et simplifié du secteur financier au Québec*, 2001.

17 Le G7 est composé des grandes puissances économiques internationales, soit : l'Allemagne, le Canada, les États-Unis, la France, l'Italie, le Japon et le Royaume-Uni. http://international.gc.ca/world-monde/international_relations-relations-internationales/g7/index.aspx?lang=fra

18 En 2009, le Conseil de stabilité financière (en anglais Financial Stability Board ou FSB) succède au Forum de la stabilité financière institué en 1999.

Réorganisation des organismes de réglementation

Une première réorganisation a été effectuée en 1998 avec la création du Bureau des services financiers (BSF), dans le but de regrouper au sein d'un seul organisme l'encadrement de la distribution des produits et services financiers. Le BSF veillait à l'administration de la Loi sur la distribution de produits et services financiers, qui encadre les activités menées dans les secteurs de l'assurance de personnes, de l'assurance de dommages, de la planification financière et du courtage en épargne collective, en contrats d'investissement et en plans de bourses d'études.

Quelques années après, soit en 2001, le gouvernement du Québec a mis sur pied un groupe de travail afin de revoir le cadre réglementaire québécois. La protection des consommateurs de produits et services financiers ainsi que l'allègement du fardeau administratif et réglementaire de cette industrie ont guidé les travaux de ce groupe de travail. Ceux-ci se sont soldés par l'adoption de la Loi sur l'Agence nationale d'encadrement du secteur financier, en décembre 2002. Cette loi instituait l'Agence nationale d'encadrement du secteur financier, renommée en 2004 l'Autorité des marchés financiers, un organisme intégrant les responsabilités assumées par la Régie, les responsabilités d'encadrement des institutions financières de l'IGIF, le BSF, la Commission des valeurs mobilières du Québec et le Fonds d'indemnisation des services financiers. Ainsi, à la suite de son intégration au sein de l'Autorité, la Régie a été dissoute.

Les bénéfices de l'intégration

Par la mise en place d'un guichet unique s'adressant autant aux consommateurs qu'à l'ensemble de l'industrie, le modèle intégré de l'Autorité a d'abord permis de réduire le fardeau administratif ainsi que les irritants qui résultaient de l'existence de plusieurs organismes d'encadrement. De plus, le regroupement de champs d'expertise spécialisés en valeurs mobilières, en assurances, en institutions de dépôt et en distribution de produits et services financiers a facilité le partage d'information et la collaboration. Ainsi s'anrait une vision plus globale, à 360 degrés, permettant de comprendre davantage les réalités complexes de l'ensemble des marchés et d'accroître de manière concertée la supervision des activités des acteurs de l'industrie.

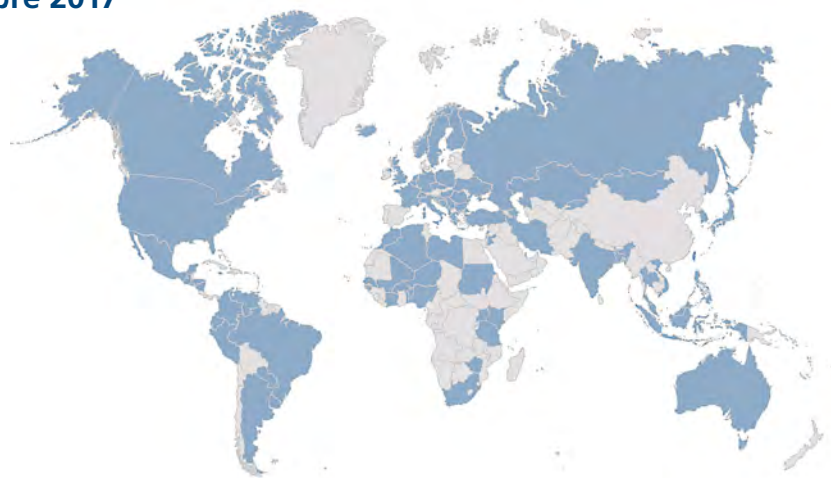
Cette vision a profité plus particulièrement au secteur de l'assurance-dépôts : bien que la Régie et l'IGIF travaillaient de concert pour la gestion des permis d'assurance-dépôts, l'inspection et la surveillance des institutions inscrites, le regroupement facilitait les échanges et posait les bases de l'articulation entre les fonctions de supervision et d'assurance-dépôts. Le regroupement de l'ensemble des pouvoirs permet depuis d'intervenir efficacement auprès des institutions de dépôt, advenant une crise. L'Autorité assume ainsi pleinement un mandat de type *Risk Minimizer*¹⁹.

19 Comme illustré à la Figure 1.

Coopération internationale

Les récessions survenues dans la période allant de 1973 à 1997 ont mis en lumière la nécessité de coopérer sur le plan international. Ainsi, en 1997, afin de renforcer la stabilité financière, d'analyser la situation et de prendre des mesures préventives, les ministres des Finances et les gouverneurs des banques centrales du G7 ont mis sur pied le Forum pour la stabilité financière (Forum). Les représentants du Forum ont par la suite créé des groupes de travail, dont un portant sur l'assurance-dépôts²⁰. Le mandat de ce groupe de travail était de développer des principes directeurs pour un système d'assurance-dépôts efficace, lesquels ont été présentés en 2001 lors d'une conférence tenue à Bâle, en Suisse. De là est née l'idée de créer une association internationale consacrée à l'assurance-dépôts. Le 6 mai 2002, cette idée s'est concrétisée par la création de l'IADI²¹ par 25 membres, incluant alors la Régie.

Figure 2 : La représentativité mondiale des assureurs-dépôts membres de l'IADI, septembre 2017



Source : IADI, <http://www.iadi.org/en/about-iadi/iadi-worldwide/>

Par ailleurs, au cours de la même année, la Régie a entrepris des activités de vigie pour connaître les grandes tendances et les orientations en matière d'assurance-dépôts sur le plan canadien, mais aussi à l'international de manière à améliorer ses façons de faire. La Régie a aussi partagé son expertise sur le traitement des institutions financières de type coopératif avec les délégations étrangères qu'elle a accueillies depuis 1993. Cette ouverture vers l'extérieur, qu'a poursuivie l'Autorité, permet d'apprendre de ses pairs afin d'assurer une vigie constante de sa capacité opérationnelle advenant une crise en s'inspirant des cas de crises vécus à l'étranger.

Les normes internationales étant développées principalement pour le secteur bancaire, la Régie a entamé des réflexions sur les ajustements nécessaires pour adapter celles-ci à des institutions financières de type coopératif, en raison notamment de la présence du Mouvement Desjardins au Québec.

20 Ce groupe d'étude, présidé par la SADC, comptait pour membres l'Allemagne, l'Argentine, le Canada, le Chili, les États-Unis, la France, la Hongrie, l'Italie, la Jamaïque, le Japon, le Mexique et les Philippines de même que la Banque mondiale et le Fonds monétaire international.

http://www.iadi.org/en/assets/File/Core%20Principles/Consultation_Paper_French.pdf

21 Au 6 septembre 2017, l'IADI regroupait 84 assureurs-dépôts provenant de 85 territoires à travers le monde. <http://www.iadi.org/en/>

Autres caractéristiques du régime d'assurance-dépôts

Entre 2000 et 2004, la Régie, conjointement avec la SADC, a mené une campagne publicitaire télévisée dont le but était d'augmenter la connaissance qu'ont les déposants de ce régime. De plus, la Régie a développé son site Web et intégré un registre des institutions de dépôt que le consommateur peut consulter en ligne.

Après que le ministère des Finances fédéral eut augmenté la couverture de dépôts offerte par la SADC à 100 000 \$, le gouvernement du Québec a relevé en 2005²² sa couverture d'assurance-dépôts au même montant. Ce nouveau plafond permettait d'accroître la protection des consommateurs et de garantir une concurrence équitable entre toutes les institutions de dépôt qui opèrent au Québec, sans distinction de charte.

Toujours dans le but d'offrir un régime d'assurance-dépôts comparable à celui de la SADC et d'ainsi préserver la compétitivité des institutions inscrites en vertu de la LAD, la prime d'assurance-dépôts a été réduite en 2006. Elle est alors passée de 1/15 de 1 % à 1/25 de 1 % des dépôts garantis par l'Autorité. À noter que la réduction de moitié de la prime accordée à une coopérative de services financiers membre d'un fonds de sécurité est demeurée inchangée.

En vue d'une gestion efficace du FAD, l'Autorité a revu sa stratégie de placements. D'abord essentiellement axée sur des dépôts à vue auprès de la CDPQ, la stratégie a migré vers des placements dans des portefeuilles spécialisés d'obligations et de valeurs à court terme. À la fin de la période allant de 1998 à 2006, l'Autorité a mis en place un comité de placements avec un cadre de gestion bien défini.



EN RÉSUMÉ, au cours de cette période, la réorganisation des organismes de réglementation du secteur financier québécois a donné naissance à l'Autorité des marchés financiers, organisme d'encadrement intégré qui a désormais la charge d'administrer l'ensemble des lois du secteur financier québécois, incluant la LAD. L'intégration de la Régie au sein de l'Autorité a élargi le spectre des outils d'intervention de l'assureur-dépôts.

De plus, l'ouverture à l'international, entamée par la Régie et poursuivie par l'Autorité, a permis à ces organisations de se distinguer en participant activement aux différents groupes de travail sur les principes fondamentaux d'un système d'assurance-dépôts efficace. L'intégration notamment des fonctions de supervision et d'assurance-dépôts ainsi que des pouvoirs et des outils dont dispose l'Autorité lui confère pleinement le mandat de *Risk Minimizer*²³.

22 Source : Gouvernement du Québec, Discours sur le budget 2005-2006.

<http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2005-2006/fr/pdf/DiscoursBudget.pdf>

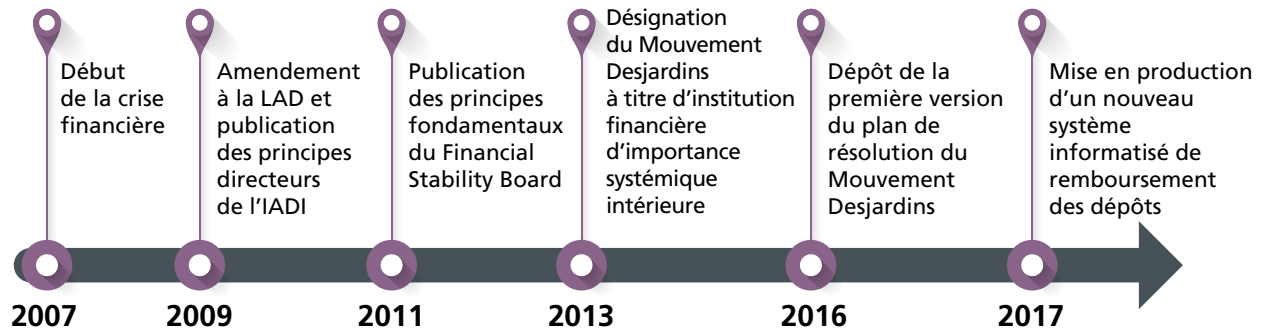
23 Comme illustré à la Figure 1.

4

LE RÉGIME À L'ÈRE DES CRISES SYSTÉMIQUES (2007-2017)



SURVOL DES ÉVÉNEMENTS ET DES STATISTIQUES CLÉS



Nombre d'institutions inscrites

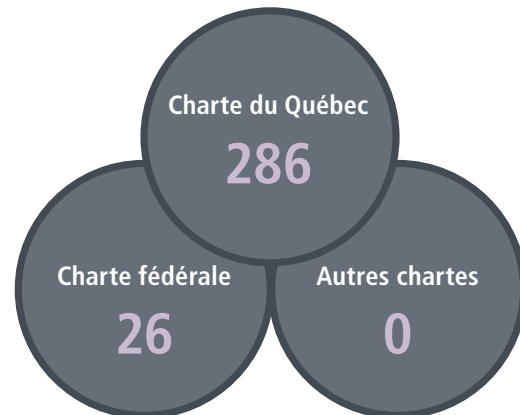
(au 30 avril 2017)



312

Répartition des institutions inscrites par type de charte

(au 30 avril 2017)



Dépôts garantis

(au 30 avril 2017)



101,4 G\$

Valeur comptable du FAD

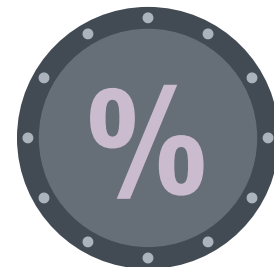
(au 31 mars 2017)



654,6 M\$

Ratio de capitalisation du FAD

(2017)



64,5 Pb

LE RÉGIME À L'ÈRE DES CRISES SYSTÉMIQUES

Le secteur financier continue d'être un maillon important de l'activité économique et de l'emploi au Québec, et l'apport du Mouvement Desjardins, l'un des plus solides groupes financiers coopératifs au monde selon Bloomberg²⁴, est significatif. Avec plus de 47 600 employés, le Mouvement Desjardins représentait le plus important employeur de ce secteur en 2016 ainsi que le plus important employeur privé au Québec. Son actif par rapport au produit intérieur brut (PIB) du Québec s'élevait à 65,7 % en 2016 comparativement à 47,1 % en 2007²⁵, ce qui signifie que son actif s'accroît à un rythme supérieur à celui du PIB. Cela témoigne de la constante progression du Mouvement Desjardins ainsi que de son importance dans l'économie du Québec.

Or, les activités du Mouvement Desjardins demeurent majoritairement concentrées au Québec malgré les acquisitions effectuées et l'expansion des activités hors Québec. Ainsi, une défaillance majeure du Mouvement Desjardins serait potentiellement catastrophique pour le Québec en général, et en particulier pour les sept millions de membres et de clients²⁶. Pour l'Autorité, le rétablissement de la stabilité financière du Québec exigerait des ressources et des solutions novatrices sans égale mesure comparées à celles utilisées au cours des interventions réalisées auparavant par la Régie. Ce constat est renforcé par les difficultés et les enjeux soulevés par la crise financière de 2007-2008.

En effet, cette crise a été provoquée entre autres par la défaillance des marchés hypothécaires à haut risque aux États-Unis²⁷. Elle a conséquemment engendré des difficultés financières et a provoqué la faillite de plusieurs institutions financières de grande taille, mettant en péril la stabilité du système financier et fragilisant l'économie mondiale. Pour limiter les effets de cette crise dite « systémique », soutenir les institutions financières défaillantes et rétablir la confiance des investisseurs, bon nombre de gouvernements ont dû injecter massivement des fonds publics.

La crise de 2007-2008 a déclenché sur les marchés internationaux des perturbations qui ont abouti à une crise de liquidités du marché canadien du papier commercial adossé à des actifs (PCAA) en août 2007²⁸. Le Québec n'a pas été épargné par l'effet systémique de la crise. Par contre, contrairement à d'autres économies à travers le monde, le Québec a évité le pire, n'ayant connu aucune faillite d'institutions financières. Bien entendu, les liquidités de certaines institutions qui opéraient sur son territoire ont été sous tension, mais l'Autorité n'a pas eu à intervenir à titre d'assureur-dépôts.

24 Source : classement de Bloomberg de 2015, publié par *Les Affaires*, 30 juillet 2015. <http://www.lesaffaires.com/%20bourse/nouvelles-economiques/desjardins-au-top-5-des-banques-les-plus-solides-du-monde/580529>

25 Données tirées du *Rapport annuel sur les institutions financières 2016*, disponible sur le site Web de l'Autorité : www.lautorite.qc.ca

26 Source : site Web de Desjardins consulté en juillet 2017 : www.desjardins.com

27 Les prêts hypothécaires à haut risque (dits *subprimes*) aux États-Unis ont été transformés en titres négociables sur les marchés des capitaux. Face à la hausse des taux d'intérêt prévue contractuellement et à la chute des prix de l'immobilier, beaucoup de ces prêts se sont retrouvés en défaut de paiements. Plusieurs investisseurs possédaient des titres adossés à ce type de créances dont les pertes se sont accentuées lorsque le marché pour ces titres a sombré. Source : Parlement du Canada, Division des affaires internationales, du commerce et des finances, *Le Canada et les États-Unis : la crise financière mondiale et ses répercussions au Canada*, décembre 2008.

28 Tiré du *Rapport annuel 2008-2009* de l'Autorité des marchés financiers.

La crise a mis en lumière l'importance relative que revêtent certaines institutions financières (trop importantes pour faire faillite, ou *too big to fail*) ainsi que le risque systémique pouvant provenir de leur défaillance. Elle a également mis en évidence l'importance des liens qui existent, d'une part, entre les divers secteurs de l'industrie financière et l'économie réelle et, d'autre part, entre les économies des divers pays²⁹.

Conséquemment, à l'échelle mondiale, les autorités de réglementation ont entrepris des réformes réglementaires en vue de renforcer la surveillance des marchés et des institutions financières et de réduire la probabilité d'occurrence de crises systémiques.

Pour sa part, l'Autorité a maintenu une vigie constante et s'est dotée d'outils performants pour faire face à une éventuelle crise. Les sections qui suivent présentent les actions qui ont été menées par l'Autorité en vue de mettre en œuvre l'essentiel des réformes.

La progression des fonctions de *Risk Minimizer*

Pour s'acquitter adéquatement de son mandat de *Risk Minimizer*³⁰, l'Autorité a œuvré à l'amélioration continue de l'encadrement des institutions inscrites et au développement d'outils de supervision et de résolution performants. La nécessité d'être prêt à agir en cas de crise, d'amplitude systémique de surcroît, a été au cœur des travaux et le degré de préparation a été relevé. Les divers chantiers mis en œuvre concernaient les réformes législatives et la modernisation du système de remboursement ainsi que l'intégration des systèmes d'affaires.

De façon continue, l'Autorité a contribué au développement de standards internationaux en matière d'assurance-dépôts et a mis en œuvre l'essentiel des réformes internationales. De plus, dans le cadre de la planification de son plan en cas de crise, l'Autorité a développé et testé ses outils de supervision et de résolution des institutions inscrites à l'assurance-dépôts.



29 Autorité des marchés financiers, *Rapport annuel 2008-2009*.

30 L'annexe 4 présente l'assurance-dépôts au sein de l'Autorité.

Réformes législatives de 2009 et en cours

D'une part, en 2009, les amendements apportés à la LAD ont donné à l'Autorité des pouvoirs spéciaux additionnels qu'elle peut utiliser, aux conditions qu'elle détermine, dans le but de réduire un risque qu'elle court ou d'éviter ou réduire une perte qui la menace. Ainsi, l'Autorité peut constituer une personne morale ou une société en vertu d'une loi du Québec afin qu'elle procède à la liquidation des actifs acquis d'une institution inscrite, peut acquérir tout titre émis par une institution inscrite et peut requérir une ordonnance de la Cour supérieure afin de forcer la vente ou la fusion d'une institution inscrite dont le permis est suspendu ou a été annulé.

D'autre part, le respect par les institutions inscrites de pratiques commerciales saines et le pouvoir de rendre des ordonnances se sont ajoutés à la liste des amendements apportés à la LAD. En matière de financement, le gouvernement a augmenté la capacité d'emprunt de l'Autorité par l'abolition de la limite de 700 M\$.

Par ailleurs, le gouvernement du Québec a annoncé dans son budget 2016-2017 la révision des lois qui encadrent le secteur financier, incluant la LAD. L'Autorité participe activement au processus de révision des lois en formulant des commentaires qui, en ce qui touche l'assurance-dépôts, visent la complétude de ses pouvoirs de résolution.

Modernisation du système de remboursement et des systèmes de gestion de la relation d'affaires

Dès 2014, l'Autorité a entrepris de moderniser son système de remboursement en assurance-dépôts (SRAD) afin de permettre l'émission des remboursements à l'intérieur de sept jours ouvrables, conformément aux principes internationaux. Des tables d'exigences de données en assurance-dépôts visant l'uniformisation des données reçues des institutions inscrites ont été développées en juin 2015, puis le Règlement d'application de la Loi sur l'assurance-dépôts a été modifié afin d'y inclure des dispositions en la matière³¹.

En plus des fonctions de remboursement en cas de défaut d'institution, le SRAD permet de valider périodiquement le respect des exigences de données par les institutions inscrites. En outre, le SRAD serait utilisé dans le cadre d'une résolution ordonnée du Mouvement Desjardins.

Tout au long du processus de mise en place du SRAD, l'Autorité a collaboré étroitement avec les institutions de dépôt afin que leurs systèmes puissent satisfaire aux nouvelles exigences de données. Ce nouveau système a été lancé officiellement le 31 mars 2017 et le premier exercice de conformité a été effectué en juin 2017.

Du côté des systèmes de gestion de la relation d'affaires, l'Autorité s'est dotée d'un système informatique qui permet des services en ligne sur son site Web, pour la majorité des clientèles assujetties. En outre, ce système permet la gestion des droits d'exercice, ce qui inclut le permis d'assurance-dépôts. En 2017, la transmission électronique de la déclaration des dépôts garantis est en cours de développement.

31 Autorité des marchés financiers, *Exigences de données en assurance-dépôts*.
<https://lautorite.qc.ca/professionnels/assurance-depots/exigences-de-donnees-en-assurance-depots/>

Contribution et mise en œuvre des réformes internationales

Les différentes réformes proposées en réponse à la crise ont mené au développement ou au renforcement des standards internationaux. L'IADI a d'ailleurs publié en 2009, de concert avec le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (Bank for International Settlements - BIS), les principes fondamentaux en matière d'assurance-dépôts, lesquels ont fait l'objet d'une révision en novembre 2014³². À titre de membre de l'IADI, l'Autorité a contribué à ces travaux.

D'autres publications ont porté sur la supervision des institutions financières d'importance systémique, dont la défaillance peut menacer la stabilité financière à l'échelle nationale ou internationale. À cet égard, le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire a publié, en novembre 2011, un document intitulé *Banques d'importance systémique mondiale : méthodologie d'évaluation et exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes*³³. Par la suite, une méthodologie propre aux institutions financières d'importance systémique intérieure (IFIS-I) a été publiée en octobre 2012 sous le titre *Dispositif applicable aux banques d'importance systémique intérieure*³⁴.

De façon concomitante, les principes fondamentaux pour un régime de résolution efficace³⁵ ont été publiés par le Financial Stability Board (FSB) en novembre 2011 puis révisés en octobre 2014. Ceux-ci traitent notamment de la planification de la résolution afin de favoriser la stabilité du système financier et de limiter le recours aux deniers publics pour assumer les pertes du secteur financier.

Au cours de ces dernières années, l'Autorité a suivi avec intérêt le développement de ces standards et a adapté son cadre de supervision et d'intervention pour se conformer aux meilleures pratiques. Étant donné que la plupart des principes internationaux concernent les banques, l'Autorité a effectué les adaptations requises pour les rendre applicables au groupe coopératif financier qu'est le Mouvement Desjardins.

Afin de favoriser le développement et le bon fonctionnement du secteur financier québécois, l'Autorité a misé sur la coopération. Sur le plan national, son leadership se concrétise plus particulièrement par son implication au sein de l'Association des superviseurs pruden­tiels des caisses (ASPC). Cette association est « un regroupement interprovincial composé d'organismes d'assurance-dépôts et de superviseurs pruden­tiels de l'ensemble du Canada. L'ASPC œuvre à maintenir le caractère sain et durable du secteur des caisses canadiennes, au moyen d'actions concertées »³⁶. De plus, l'Autorité a entrepris des démarches en vue de formaliser ses échanges avec des acteurs du filet de sécurité financière nationale.

32 IADI, *Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems*, novembre 2014. Également disponible en ligne : <http://www.iadi.org/en/assets/File/Core%20Principles/cprevised2014nov.pdf>

33 BIS, *Banques d'importance systémique mondiale : méthodologie d'évaluation et exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes* – Texte des Règles, novembre 2011. Également disponible en ligne : http://www.bis.org/publ/bcbs207_fr.pdf

34 BIS, *Dispositif applicable aux banques d'importance systémique intérieure*, octobre 2012. http://www.bis.org/publ/bcbs233_fr.pdf

35 FSB, *Key Attributes for Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*, novembre 2011. <http://www.fsb.org/what-we-do/policy-development/effective-resolution-regimes-and-policies/key-attributes-of-effective-resolution-regimes-for-financial-institutions/>

36 Tiré du site Web de l'ASPC : <http://cupsa-aspc.ca/fr/home.html>

Sur le plan international, le leadership de l'Autorité se concrétise par une implication soutenue au sein de l'IADI. Au cours des années, l'expertise développée à l'Autorité en ce qui a trait aux coopératives de services financiers a suscité un intérêt grandissant au sein de l'organisation. Ainsi, dans son désir de mieux faire connaître les enjeux particuliers associés aux coopératives, l'Autorité a suggéré la création d'un groupe de travail spécifique à ce type d'institutions financières. C'est ainsi qu'en juin 2014, l'IADI a mis sur pied le Subcommittee on Resolution Issues for Financial Cooperatives, un groupe de travail présidé par l'Autorité, qui regroupe 17 assureurs-dépôts à travers le monde³⁷. Les travaux de ce groupe portent sur les enjeux relatifs à la résolution des coopératives financières.

Dans le cadre des travaux de ce groupe, l'Autorité a dirigé la rédaction d'un document de recherche qui jette les bases de la problématique de l'adaptation des outils de résolution développés pour les institutions bancaires aux coopératives financières. Ce document est le fruit d'un travail concerté qui s'appuie sur les résultats d'un sondage, qui a été distribué à plus de 100 assureurs-dépôts ou autorités de résolution (membres et non membres de l'IADI), et de 16 études de cas. Au moment d'écrire ces lignes, ce document de recherche est en processus d'approbation au sein de l'IADI, en vue d'une publication qui est prévue pour la fin de l'année 2017 ou au plus tard au début de l'année 2018.



L'Autorité participe aussi aux travaux de plusieurs autres comités de l'IADI. Plus particulièrement, elle siège officiellement à trois comités, dont un qui aborde les enjeux propres aux assureurs-dépôts de l'Amérique du Nord³⁸. Les deux autres effectuent des recherches, développent et promeuvent les principes fondamentaux de l'IADI³⁹, et ce, dans le but d'améliorer l'efficacité des régimes d'assurance-dépôts. Aussi, depuis mars 2017, l'Autorité participe à un groupe de travail portant sur le rôle de l'assureur-dépôts dans la préparation et la gestion des crises au sein des systèmes financiers⁴⁰.

Développement des outils de supervision et de résolution

Les travaux de l'Autorité relatifs à l'évaluation des IFIS-I ont entraîné la désignation du Mouvement Desjardins comme IFIS-I⁴¹. Cette désignation a eu d'importantes répercussions sur les fonctions de supervision et de résolution exercées au sein de l'Autorité. Celles-ci s'inscrivent dans un cadre plus global de détection précoce de risque, d'intervention précoce et de planification de la résolution afin d'assurer la continuité opérationnelle du Mouvement Desjardins en cas de défaillance majeure.

37 En date du 18 juillet 2017, les assureurs-dépôts membres du Subcommittee on Resolution Issues for Financial Cooperatives proviennent de : Barbade, Brésil, Colombie-Britannique (Canada), Colombie, Inde, Italie, Iran, Jamaïque, Japon, Kenya, Pologne, Québec (Canada), République tchèque, Royaume-Uni, Taiwan, Trinité-et-Tobago et Ukraine.

38 Ce comité se nomme le Regional Committee of North America.

39 Ces comités se nomment respectivement le Core Principles & Research Council Committee et le Research & Guidance Technical Committee.

40 Ce sous-comité se nomme le Subcommittee on Deposit Insurers' Role in Contingency Planning and System-wide Crisis Preparedness and Management.

41 Autorité des marchés financiers, *Avis relatif à la désignation du Mouvement Desjardins à titre d'institution financière d'importance systémique intérieure*, juin 2013. <https://lautorite.qc.ca/grand-public/salle-de-presse/actualite/fiche-dactualite/lautorite-identifie-le-mouvement-desjardins-comme-etant-une-institution-financiere-dimportance-sys/>

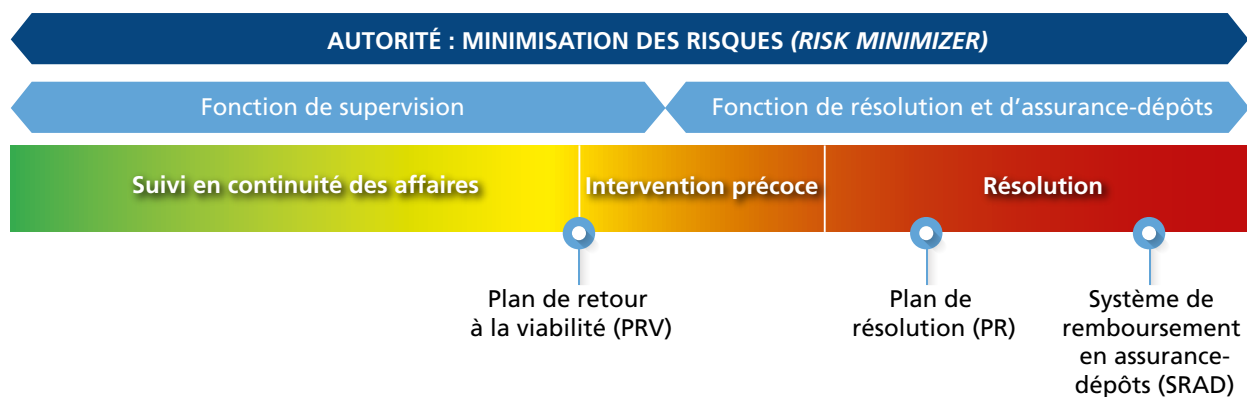
Pour le Mouvement Desjardins, cette désignation s'est également traduite par des exigences de capitalisation et de divulgation supérieures de même que par une intensification de la surveillance de la part de l'Autorité. De plus, l'Autorité a exigé que le Mouvement Desjardins élabore un plan de restructuration, communément appelé plan de retour à la viabilité (PRV), dressant les mesures permettant de restaurer sa viabilité financière advenant une crise sévère. Le PRV en est à sa troisième version et il fait l'objet d'une évaluation par l'Autorité.

Au titre de la résolution⁴², l'Autorité a élaboré en 2016 la première version du plan de résolution (PR) du Mouvement Desjardins en s'inspirant notamment des principes fondamentaux du FSB. Le PR est l'outil de dernier recours pour maintenir la continuité opérationnelle du Mouvement Desjardins, en cas de défaillance, et rétablir de manière durable sa situation financière. La première version du PR a fait l'objet d'un exercice de simulation en 2017 qui visait à tester entre autres le processus de déclenchement d'une procédure de résolution, le plan de communication et la gouvernance de l'institution au moment de la prise de contrôle par l'Autorité. De plus, il est prévu que le PR fasse l'objet d'une simulation annuelle, en fonction de différents scénarios et paramètres.

En somme, le PRV et le PR complètent le cadre de l'Autorité en matière de surveillance accrue, de détection précoce de risque, de prévention et de gestion de crise. La synergie acquise entre les fonctions de supervision, de résolution et d'assurance-dépôts, tout en offrant une vision à 360 degrés sur le Mouvement Desjardins, permet à l'Autorité de minimiser les risques dans le cadre de son mandat d'assureur-dépôts.

La figure ci-dessous donne un aperçu des interventions de l'Autorité en lien avec ses fonctions.

Figure 3 : Articulation des fonctions de supervision, de résolution et d'assurance-dépôts



42 Comme défini dans les notions clés.

Autres caractéristiques du régime d'assurance-dépôts

En 2009, la couverture du régime a été étendue aux garanties distinctes sur les dépôts d'argent effectués dans des comptes d'épargne libre d'impôt (CELI) et dans des comptes d'impôt foncier.

Enfin, en matière de sensibilisation, l'Autorité s'est donné comme objectif de mener des campagnes de sensibilisation sur une base annuelle et de sonder la population sur une base régulière. Un tel exercice lui permet de prendre connaissance de la portée et de l'efficacité de ses activités de sensibilisation et d'apporter les ajustements requis, le cas échéant.



EN RÉSUMÉ, au cours de cette période, la crise financière de 2007-2008 et la croissance du Mouvement Desjardins ont été source de nouveaux défis pour l'Autorité. Pour y faire face, l'Autorité s'est dotée de nouveaux outils en vue de la gestion efficace d'une crise financière. En s'inspirant des meilleures pratiques au monde en matière de supervision, de résolution et d'assurance-dépôts, l'Autorité veille à ce que son mandat de *Risk Minimizer*⁴³ soit bien rempli.

43 Comme illustré à la Figure 1.

CONCLUSION

Il est légitime d'affirmer que, au terme de ses 50 premières années d'existence, le régime québécois d'assurance-dépôts a atteint ses objectifs. Les consommateurs ont été protégés et les institutions ayant connu des défaillances ont été prises en charge de manière ordonnée, sans engendrer de perte importante de confiance envers le système financier.

Toutefois, en ce domaine, on ne pourra jamais déclarer « mission accomplie ». Ce que l'expérience locale, nationale et internationale a démontré au fil du temps, c'est que même au sein des systèmes financiers les plus sophistiqués, des institutions financières parmi les plus solides et importantes, qui existent parfois depuis plus d'un siècle et qui disposent d'excellentes ressources humaines, technologiques et financières, peuvent subitement se retrouver en grave péril, voire disparaître.

Malgré la relative stabilité observée ici lors de la dernière crise financière, il serait hasardeux d'affirmer que le Québec est immunisé contre de tels risques. Il serait également hasardeux de postuler que les pouvoirs et moyens d'intervention qui ont déjà fonctionné par le passé pourront à nouveau s'appliquer dans le cadre d'une prochaine crise. En outre, l'absence de défaillances récentes sur le territoire québécois pose également le défi de constituer des équipes opérationnelles ayant une expérience concrète et à jour des actions à mener dans de telles situations.

C'est pourquoi, même si la dernière intervention de l'assurance-dépôts au Québec à l'égard d'une institution financière remonte à plus de 20 ans, beaucoup de travail a été réalisé afin de continuer de développer et d'actualiser la capacité de l'Autorité d'assumer pleinement cette importante mission qui lui a été confiée en 2004.

La confrontation des idées et des façons de faire de l'Autorité avec celles d'autres assureurs-dépôts à l'échelle canadienne et internationale qui ont dû dans plusieurs cas intervenir auprès d'institutions défaillantes au cours d'un passé récent permet à ses équipes de doter le filet de sécurité financière québécois d'un régime constamment renforcé, inspiré des pratiques les plus performantes et actuelles.

De plus, l'expertise de pointe développée par l'Autorité à l'égard des particularités du modèle coopératif — étant l'autorité de résolution de l'un des plus grands groupes financiers de cette nature de par le monde — est également partagée et reconnue par les assureurs-dépôts ailleurs, qui font face à des enjeux similaires.

Le 50^e anniversaire d'un tel régime est ainsi une occasion unique pour faire le point sur le chemin parcouru, les leçons apprises et les défis à venir. Le mandat et les pouvoirs associés à l'assurance-dépôts ont évolué graduellement au fil du temps, pour correspondre aujourd'hui au plus complet des modèles existants, soit la minimisation des risques, grâce à la structure d'encadrement intégrée de l'Autorité des marchés financiers.

Cette capacité d'apprécier les enjeux émergents et de s'y adapter en temps opportun fut certainement un élément clé de la réussite, à ce jour, du modèle québécois. Il s'agit d'une qualité qui positionne bien le Québec pour relever les défis de demain.



BIBLIOGRAPHIE

AUTORITÉ DES MARCHÉS FINANCIERS. *Rapport annuel de gestion de l'Autorité des marchés financiers*, [En ligne], 2004-2005 à 2016-2017. [<https://lautorite.qc.ca/grand-public/publications/publications-organisationnelles/rapports-annuels/>]

AUTORITÉ DES MARCHÉS FINANCIERS. *Plan stratégique 2012-2017*, [En ligne], 2012. [<https://lautorite.qc.ca/grand-public/publications/publications-organisationnelles/codes-dethique-politiques-et-plans-daction/>].

AUTORITÉ DES MARCHÉS FINANCIERS. *Avis relatif à la désignation du Mouvement Desjardins à titre d'institution financière d'importance systémique intérieure*, [En ligne], juin 2013. [https://lautorite.qc.ca/fileadmin/lautorite/reglementation/assurances-inst-depot/avis-ifis-d-cq_desjardins.pdf].

AUTORITÉ DES MARCHÉS FINANCIERS. *Exigences de données en assurance-dépôts*, [En ligne], 2015. [<https://lautorite.qc.ca/professionnels/assurance-depots/exigences-de-donnees-en-assurance-depots/>]

AUTORITÉ DES MARCHÉS FINANCIERS. *Rapport annuel sur les institutions financières 2016*, [En ligne], 2017, 245 p. [<https://lautorite.qc.ca/grand-public/publications/publications-organisationnelles/rapports-annuels/>].

BANQUE DU CANADA. *Taux d'intérêts administrés des banques à charte - prêts hypothécaires ordinaires à 5 ans*, [En ligne], de 1973 à 2010. [<http://www.banqueducanada.ca/taux/taux-dinteret/donnees-historiques-sur-les-taux-dinteret/>]

BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS. *Banques d'importance systémique mondiale : méthodologie d'évaluation et exigence de capacité additionnelle d'absorption des pertes – Texte des Règles*, novembre 2011, 29 p. Également disponible en ligne : http://www.bis.org/publ/bcbs207_fr.pdf.

BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS. *Dispositif applicable aux banques d'importance systémique intérieure*, octobre 2012, 12 p. Également disponible en ligne : http://www.bis.org/publ/bcbs233_fr.pdf.

BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS. *La BRI, au service de la stabilité monétaire et financière*, [En ligne], juin 2017. [http://www.bis.org/about/profile_fr.pdf].

FINANCIAL STABILITY BOARD. *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*, 15 octobre 2014, 94 p. Également disponible en ligne : http://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_141015.pdf.

FINANCIAL STABILITY BOARD. *Lignes d'orientation internationales sur l'assurance-dépôts – la consultation avant tout*, Groupe de travail sur l'assurance-dépôts, [En ligne], 2000. [http://www.iadi.org/en/assets/File/Core%20Principles/Consultation_Paper_French.pdf]

GOVERNEMENT DU QUÉBEC. *Séances publiques du Comité d'études sur certaines institutions financières 1966/67*, octobre 1967, 524 p.

GOVERNEMENT DU QUÉBEC. *Rapport du Comité d'étude sur les institutions financières*, Québec, Éditeur officiel du Québec, juin 1969, 310 p.

GOVERNEMENT DU QUÉBEC. *Plan d'action pour favoriser le développement du secteur financier*, ministère des Finances, mars 1998, 115 p. Également disponible en ligne : <http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/1998-1999/fr/PDF/sfinanfr.pdf>.

GOVERNEMENT DU QUÉBEC. *Pour un encadrement intégré et simplifié du secteur financier au Québec*, Rapport du Groupe de travail sur l'encadrement du secteur financier, Bibliothèque nationale du Québec, décembre 2001, 150 p. Également disponible en ligne : <http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/bs42025>.

GOVERNEMENT DU QUÉBEC. *Rapport des travaux et réalisation du Bureau de transition de l'encadrement du secteur financier*, Bureau de transition de l'encadrement du secteur financier, [En ligne], avril 2004, 89 p. [http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/autres/fr/Rapport_Bureau_transition.pdf]

GOVERNEMENT DU QUÉBEC. *Rapport sur l'application de la Loi sur les coopératives de services financiers*, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, décembre 2013, 22 p. Également disponible en ligne : http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/autres/fr/AUTFR_loicoopservfin.pdf.

GOVERNEMENT DU QUÉBEC. *Le plan économique du Québec*, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, mars 2016, 580 p. Également disponible en ligne : <http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2016-2017/fr/documents/planeconomique.pdf>.

INTERNATIONAL ASSOCIATION OF DEPOSIT INSURERS. *Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems*, novembre 2014, 56 p. Également disponible en ligne : <http://www.iadi.org/en/assets/File/Core%20Principles/cprevised2014nov.pdf>

INTERNATIONAL ASSOCIATION OF DEPOSIT INSURERS. *Glossary*, [En ligne], [<http://www.iadi.org/en/core-principles-and-research/publications/glossary/>]

MOUVEMENT DESJARDINS. *Desjardins en chiffres*, [En ligne], juillet 2017. [<https://www.desjardins.com/a-propos/desjardins/qui-nous-sommes/en-chiffres/index.jsp?navigMW=mm&>].

LES AFFAIRES, Montréal, Québec, 30 juillet 2015. Accessible en ligne : <http://www.lesaffaires.com/bourse/nouvelles-economiques/desjardins-au-top-5-des-banques-les-plus-solides-du-monde/580529>

NATIONAL DEPOSIT INSURANCE FUND OF HUNGARY. *Ten Years in Retrospect – 1993-2003*, 2003, 126 p.

PARLEMENT DU CANADA. Division des affaires internationales, du commerce et des finances, *Le Canada et les États-Unis : La crise financière mondiale et ses répercussions au Canada*, [En ligne], décembre 2008. [https://lop.parl.ca/content/lop/ResearchPublications/prb0834_05-f.htm]

RÉGIE DE L'ASSURANCE-DÉPÔTS DU QUÉBEC. *Rapport annuel*, Bibliothèque nationale du Québec, 1969 à 2004.

RÉGIE DE L'ASSURANCE-DÉPÔTS DU QUÉBEC. *Les trente ans d'histoire de la Régie de l'assurance-dépôts du Québec*, Bibliothèque nationale du Québec, 1997, 54 p. Accessible en ligne sur le site Web de l'Autorité des marchés financiers.

STATISTIQUE CANADA. *Enquête sur la population active*, infographie 1, [En ligne], janvier 1976 à mai 2017. [<http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/170609/dq170609a-fra.htm>].

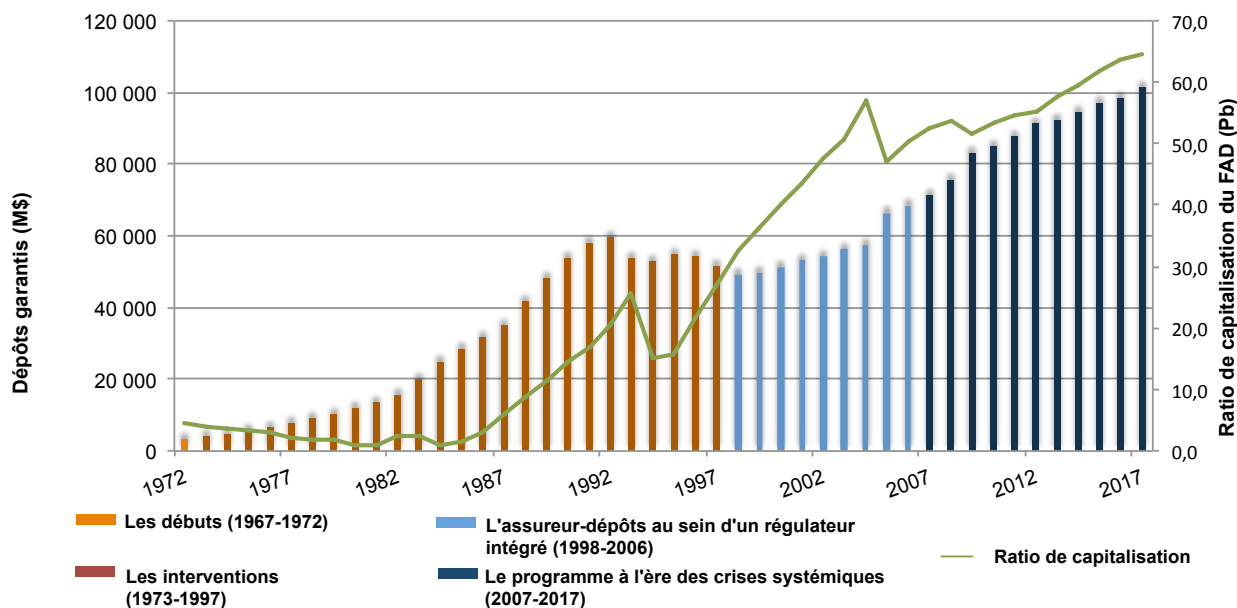
THE WORLD BANK. *Understanding bank recovery and resolution in the EU: a guidebook to the BRRD*, [En ligne], Avril 2017, 182 p. [<http://documents.worldbank.org/curated/en/100781485375368909/Understanding-bank-recovery-and-resolution-in-the-EU-a-guidebook-to-the-BRRD>].

ANNEXE 1

Évolution de l'assurance-dépôts en chiffres

- Le régime d'assurance-dépôts est mis sur pied au cours de la période de 1967 à 1972. Au terme de la période, la Régie assurait un montant de dépôts de 3,3 G\$ et disposait d'une réserve de 1,5 M\$, financée en grande partie par la contribution initiale du gouvernement du Québec.
- Lors de la période suivante, soit de 1973 à 1997, les dépôts garantis ont progressé de 48,2 G\$, alors que le FAD⁴⁴ a augmenté de 137,2 M\$. À la fin de 1997, les dépôts garantis étaient de 51,5 G\$, le FAD s'élevait à 138,7 M\$ et le ratio de capitalisation était de 26,9 Pb.
- Durant la période 1998 à 2006, les dépôts garantis ont crû de 17 G\$ et le FAD a augmenté de 206,6 M\$. À la fin de 2006, les dépôts garantis étaient de 68,5 G\$, le FAD s'élevait à 345,3 M\$ et le ratio de capitalisation était de 50,4 Pb.
- Au cours de la période 2007 à 2017, les dépôts garantis ont augmenté de 33 G\$ et le FAD, de 309,3 M\$. Au 31 mars 2017, les dépôts garantis étaient de 101,5 G\$, le FAD s'élevait à 654,6 M\$ et le ratio de capitalisation était de 64,5 Pb.

Figure 4 : Évolution des dépôts garantis et du ratio de capitalisation du FAD

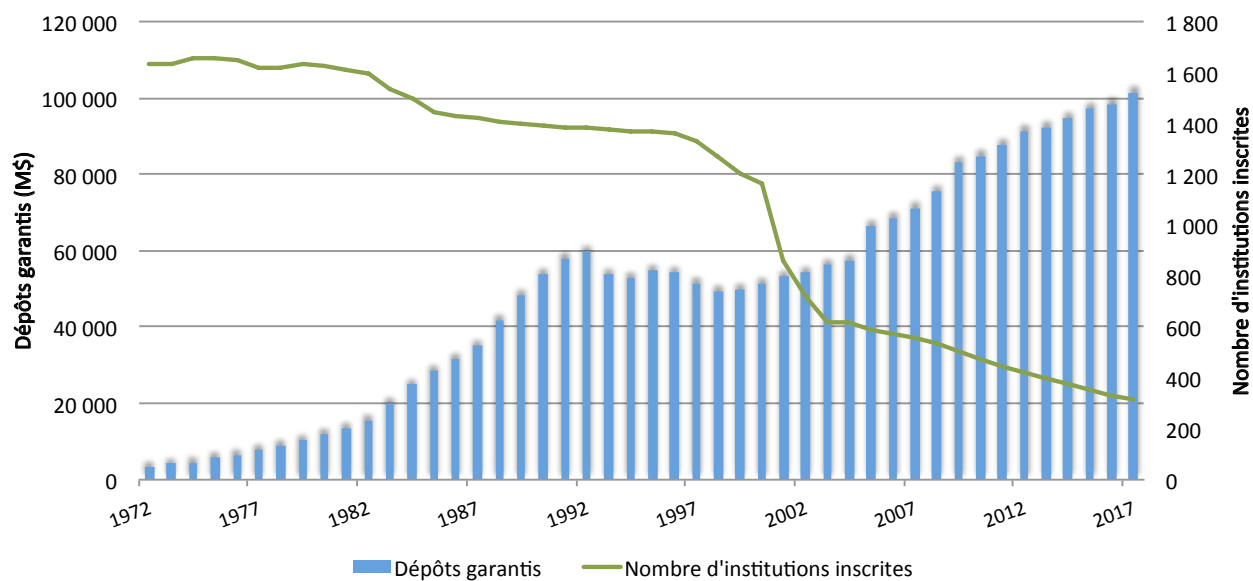


Note : Données financières de 1967 à 1971 non compilées.
 Le ratio de capitalisation du FAD pour chaque année illustrée dans le graphique est obtenu en divisant la valeur comptable du FAD par les dépôts garantis de l'ensemble des institutions inscrites à l'assurance-dépôts.

44 En 1982, les sommes constituant les réserves sont devenues le FAD.

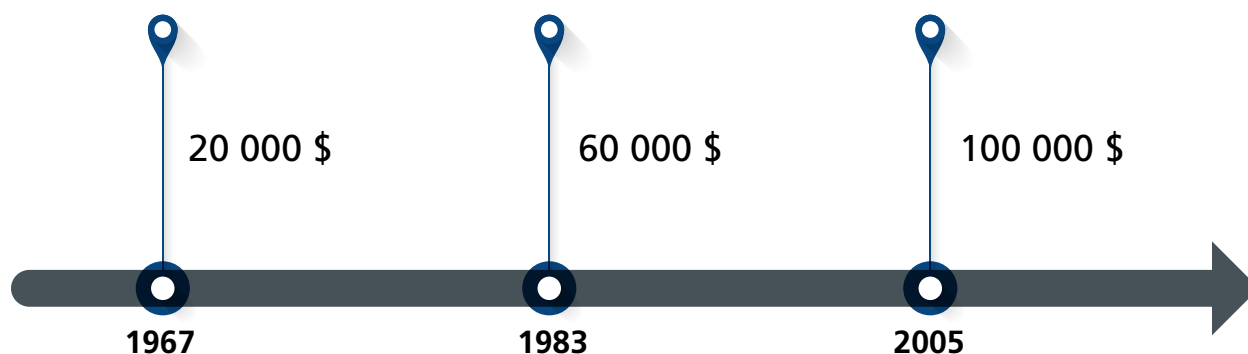
- Au cours de la période 1972 à 2017, le nombre d'institutions inscrites est passé de 1 637 à 312, témoignant de la consolidation du secteur financier au fil du temps.
- Sur la même période, soit de 1972 à 2017, le montant des dépôts garantis est passé de 3,3 G\$ à 101,5 G\$.

Figure 5 : Évolution du nombre d'institutions inscrites



ANNEXE 2

Évolution de la couverture d'assurance-dépôts de 1967 à 2017



COUVERTURE DU RÉGIME D'ASSURANCE-DÉPÔTS EN 2017

Selon la définition de la notion de dépôt d'argent¹, l'Autorité garantit certains dépôts que les personnes confient aux institutions inscrites. Les dépôts garantis, jusqu'à concurrence d'un montant maximal, comprennent principalement :

- les dépôts versés dans un ou des comptes d'épargne et dans un ou des comptes de chèques;
- les dépôts à terme et les certificats de dépôts;
- les traites ou chèques visés;
- les chèques de voyage émis par les institutions inscrites.

Pour être garantis, les dépôts doivent être faits et payables au Québec et faits et payables en monnaie canadienne. De plus, les dépôts dont le terme est supérieur à 5 ans doivent être remboursables à la demande du déposant après 5 ans. Par ailleurs, certains dépôts bénéficient d'une garantie distincte, jusqu'à concurrence d'un montant maximal. C'est le cas des dépôts détenus au sein des catégories suivantes :

- dépôts dans un CELI;
- dépôts dans un REER/FERR;
- dépôts dans des comptes conjoints;
- dépôts dans des comptes de fiducie/mandat;
- dépôts réservés au paiement des impôts fonciers.

¹ En vertu de l'article 1 du Règlement d'application de la Loi sur l'assurance-dépôts, le terme « dépôt d'argent » signifie le solde impayé, y compris les intérêts, des fonds reçus par une banque ou une institution inscrite, dans le cours normal de ses activités de réception des dépôts d'argent du public à des fins de placement, dont l'obligation de remboursement est constatée soit par un crédit au compte du déposant, soit par un certificat de dépôt ou tout autre instrument qu'elle a délivré.

ANNEXE 3

Interventions financières réalisées

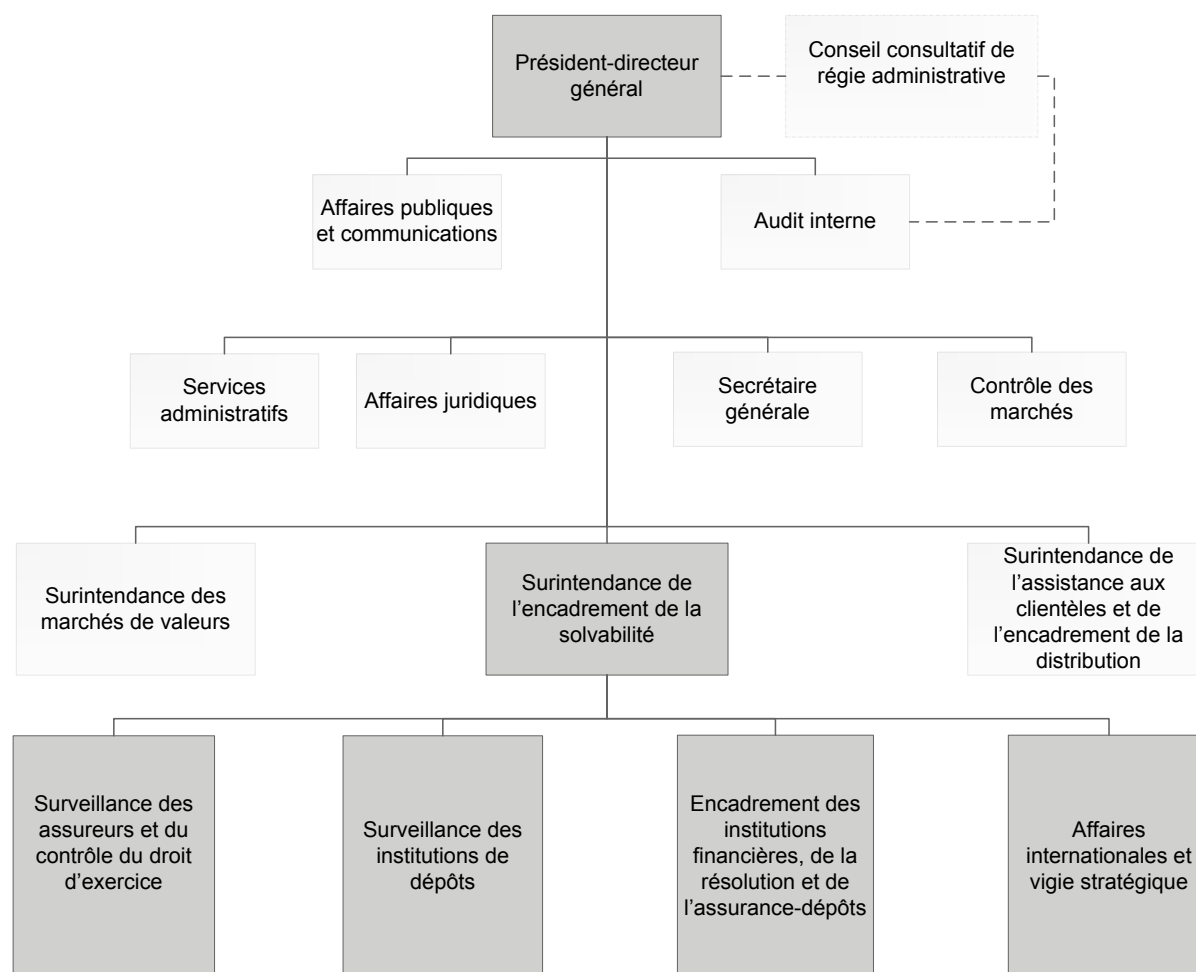
Année	Institution inscrite	Type d'intervention
1975	Caisse d'économie du Taxi de Montréal	Garantie de dépôts
1977	Caisse d'économie de l'Avionnerie - Aircraft Employees Credit Union	Avance de fonds
1977	Caisse d'économie du Transport Provincial	Avance de fonds
1978	Caisse d'économie Tobex	Avance de fonds
1978	Caisse Five Star Credit Union	Acquisition de l'actif
1979	Caisse d'économie des employés des Hôtels de Montréal	Garantie de dépôts
1979	Ligue des caisses d'économie du Québec	Garantie de dettes
1980	Le Prêt Hypothécaire	Garantie de dépôts
1981	Caisse d'entraide économique de Ste-Agathe	Garantie de dépôts
1981	Caisse d'établissement de Vaudreuil-Soulanges	Avance de fonds
1981	Fédération des caisses d'entraide économique du Québec & ses 59 caisses affiliées	Avance de fonds
1981	Ligue des caisses d'économie du Québec	Avance de fonds
1982	Société d'entraide économique de La Tuque	Garantie de dépôts
1983	Fédération des caisses d'établissement du Québec	Avance de fonds
1983	Société d'entraide économique de KRT	Garantie de dépôts
1984	Société d'entraide économique de Chandler	Garantie de dépôts
1984	Société d'entraide économique de Napierville-Laprairie	Garantie de dépôts
1985	Société d'entraide économique de Brôme-Missisquoi	Garantie de dépôts
1985	Société d'entraide économique de Dorchester	Garantie de dépôts
1985	Société d'entraide économique de La Capitale	Avance de fonds
1986	Fédération des caisses d'établissement du Québec	Avance de fonds
1986	Société d'entraide économique de La Capitale	Acquisition de l'actif
1986	Société d'entraide économique du Québec Inc.	Avance de fonds
1989	La Financière, prêts-épargne inc.	Avance de fonds
1991	Compagnie Crown Trust	Accord Régie-SADC
1992	Compagnie Trust Financial	Accord Régie-SADC
1993	Trust Général du Canada	Garantie de dettes
1994	Compagnie Trust First City	Accord Régie-SADC
1994	Trust Général du Canada	Avance de fonds
1996	Compagnie Trust Nord Américain	Accord Régie-SADC

ANNEXE 4

Assurance-dépôts au sein de l'Autorité des marchés financiers

En 2010-2011, la fonction d'assurance-dépôts est déplacée de la Surintendance de l'assistance à la clientèle et de l'indemnisation à la Surintendance de l'encadrement de la solvabilité (SES). La SES a pour mandat d'assurer la surveillance et l'encadrement des compagnies d'assurance, des sociétés de fiducie, des sociétés d'épargne et des coopératives de services financiers qui exercent leurs activités au Québec. Elle exerce ses fonctions de manière à protéger les consommateurs, à soutenir la confiance envers le secteur financier québécois et à en favoriser le développement. Plus particulièrement, la SES est responsable de la fonction de résolution et d'assurance-dépôts de l'une des sept institutions financières d'importance systémique au Canada, laquelle est également l'un des plus importants groupes financiers coopératifs au niveau mondial. Le modèle de régulateur intégré que constitue l'Autorité lui permet ainsi de minimiser les risques de défaillance et de renforcer la stabilité financière du Québec et du Canada. Dans cette optique, la Direction de la résolution et de l'assurance-dépôts, qui relève de la Direction principale de l'encadrement des institutions financières, de la résolution et de l'assurance-dépôts, est responsable d'opérationnaliser le régime d'assurance-dépôts.

Figure 6 : Organigramme simplifié de l'Autorité des marchés financiers



Source : Autorité des marchés financiers, septembre 2017

Pour consulter l'organigramme complet, se référer au site Web de l'Autorité : www.lautorite.qc.ca.



QUÉBEC

Place de la Cité, tour Cominar
2640, boulevard Laurier, bureau 400
Québec (Québec) G1V 5C1
418 525-0337

MONTRÉAL

800, Square-Victoria, 22^e étage
C.P. 246, tour de la Bourse
Montréal (Québec) H4Z 1G3
514 395-0337