



**AUTORITÉ
DES MARCHÉS
FINANCIERS**

MODALITÉS D'INTERVENTION AUPRÈS D'UNE INSTITUTION DE DÉPÔTS AUTORISÉE

Janvier 2024

Table des matières

OBJECTIF	3
MANDAT DE L’AUTORITÉ	3
COORDINATION EN CAS D’INTERVENTION	3
INSTITUTION FINANCIÈRE D’IMPORTANCE SYSTÉMIQUE	4
APERÇU DES STADES D’INTERVENTION	5
Stade 1 : Sans problème significatif.....	6
Stade 2 : État de préalerte	7
Stade 3 : État d’alerte	8
Stade 4 : État critique - Non-viabilité imminente	10
Stade 5 : Remboursement des dépôts et liquidation	12
GLOSSAIRE	13

OBJECTIF

Les modalités d'intervention auprès d'une institution de dépôts autorisée (« Modalités ») présentent les principales mesures que l'Autorité des marchés financiers (« l'Autorité ») peut mettre en œuvre auprès d'une institution de dépôts autorisée¹ (« Institution »).

L'Autorité assure un suivi continu de chaque Institution et intervient dès qu'elle juge que la situation financière de celle-ci n'est pas satisfaisante ou qu'elle ne suit pas des pratiques de gestion saine et prudente ou de saines pratiques commerciales. Ceci inclut les cas où l'Institution éprouve des difficultés susceptibles d'affecter sa viabilité et éventuellement, sa capacité à respecter ses engagements envers ses déposants.

L'étendue et la force de l'intervention de l'Autorité sont modulées selon cinq stades d'intervention. Ces stades décrivent l'escalade des actions et des mesures à la disposition de l'Autorité, notamment en vertu des lois applicables², en fonction de la situation financière de l'Institution, de son profil de risque³ et de son importance à l'égard du maintien de la stabilité financière du Québec.

MANDAT DE L'AUTORITÉ

L'Autorité est l'organisme mandaté par le gouvernement du Québec pour encadrer le secteur financier québécois et prêter assistance aux consommateurs de produits et de services financiers, particulièrement dans les domaines de l'assurance, des valeurs mobilières, des instruments dérivés, des institutions de dépôts – à l'exception des banques – et de la distribution de produits et services financiers.

L'Autorité est responsable de surveiller les Institutions afin qu'elles respectent l'encadrement prudentiel ainsi que les obligations légales et réglementaires, notamment en termes de saines pratiques commerciales et de pratiques de gestion saine et prudente, en particulier à l'égard de la solvabilité. Elle exerce également les rôles d'autorité de résolution et d'assureur-dépôts. À ce titre, elle est responsable de planifier et de mettre en œuvre les opérations de résolution d'une Institution et de protéger les déposants afin de favoriser le maintien de la stabilité financière.

COORDINATION EN CAS D'INTERVENTION

En cas d'intervention auprès d'une Institution, l'Autorité s'appuie sur les mécanismes de coordination et d'échange d'informations en vigueur avec certaines autorités compétentes. L'Autorité est partie prenante à diverses ententes, notamment avec la Banque du Canada et la Société d'assurance-dépôts du Canada.

¹ En vertu de la *Loi sur les institutions de dépôts et la protection des dépôts* (RLRQ, c. I-13.2.2.), l'activité d'institution de dépôts est la sollicitation et la réception des dépôts d'argent du public. Les institutions de dépôts regroupent les coopératives de services financiers au sens de la *Loi sur les coopératives de services financiers* (RLRQ, c. C-67.3), les sociétés d'épargne et certaines sociétés de fiducie au sens de la *Loi sur les sociétés de fiducie et les sociétés d'épargne* (RLRQ, c.S-29.02) ainsi que certains assureurs au sens de la *Loi sur les assureurs* (RLRQ, c. A-32.1).

² Notamment les lois suivantes : *Loi sur l'encadrement du secteur financier* (RLRQ, c. E-6.1), *Loi sur les institutions de dépôts et la protection des dépôts*, *Loi sur les coopératives de services financiers*, *Loi sur les sociétés de fiducie et les sociétés d'épargne*, *Loi sur les assureurs*.

³ Pour plus de détail concernant le concept de profil de risque, veuillez vous référer au [Cadre de surveillance des institutions financières](#) sur le site Web de l'Autorité.

Si l'Institution agit également comme assureur⁴, l'Autorité s'appuie sur les modalités d'intervention conjointe élaborées avec Assuris (pour les assureurs de personnes) et la Société d'indemnisation en matière d'assurances IARD (pour les assureurs de dommages) dans l'intérêt des déposants et des assurés.

INSTITUTION FINANCIÈRE D'IMPORTANCE SYSTÉMIQUE

Certaines institutions financières jouent un rôle essentiel au maintien de la stabilité financière d'une économie, à tel point que la défaillance de l'une d'entre elles pourrait perturber le système financier dans son ensemble et l'économie réelle. Elles sont alors désignées comme des institutions financières d'importance systémique (« IFIS »).

Le Mouvement Desjardins⁵ a été désigné par l'Autorité à titre d'IFIS⁶ au Québec. Cette désignation s'accompagne notamment d'exigences supérieures en matière de capitalisation, de divulgation et de plans de gestion de crise, notamment l'élaboration d'un Plan de retour à la viabilité (« PRV ») et d'un Plan de résolution (« PR »).

Le PRV⁷, dont l'élaboration et la mise à jour sont sous la responsabilité du Mouvement Desjardins, décrit les mesures qu'il prévoit mettre en œuvre en cas de détérioration de sa situation financière afin d'assurer la pérennité de ses activités critiques, celles dont l'interruption pourrait avoir des impacts sur la stabilité financière du Québec comme la réception de dépôts d'argent du public.

Le PR, dont la planification est sous la responsabilité de l'Autorité, présente les opérations auxquelles elle entend procéder en cas de défaillance du Mouvement Desjardins, afin d'assurer la pérennité des activités critiques sans avoir recours aux fonds publics⁸.

⁴ Au 1^{er} décembre 2022, un seul assureur est également une institution de dépôts autorisée auprès de l'Autorité. Il s'agit d'un assureur de personnes membre d'Assuris.

⁵ La Fédération et les quelque 200 caisses Desjardins du Québec sont des institutions faisant partie du Mouvement Desjardins. Elles forment, avec le fonds de sécurité, le groupe coopératif Desjardins qui demeure un sous-ensemble du Mouvement Desjardins. Chaque institution est une entité distincte autorisée individuellement auprès de l'Autorité. Toutefois, les pouvoirs prévus au PRV et au PR s'appliquent au groupe coopératif Desjardins, et non, sur une base individuelle à chacune des institutions de ce groupe.

⁶ AUTORITÉ DES MARCHÉS FINANCIERS, [Avis de l'Autorité relatif à la désignation du Mouvement Desjardins à titre d'institution financière d'importance systémique intérieure](#), juin 2013.

⁷ Aussi appelé plan de redressement, notamment dans la *Loi sur les coopératives de services financiers*.

⁸ Article 40.9 de la *Loi sur les institutions de dépôts et la protection des dépôts*.

APERÇU DES STADES D'INTERVENTION

L'Autorité détermine le stade d'intervention de l'Institution parmi les suivants :

- Stade 1 – Sans problème significatif
- Stade 2 – État de préalerte
- Stade 3 – État d'alerte
- Stade 4 – État critique - non-viabilité imminente
- Stade 5 – Remboursement des dépôts et liquidation

La description de chacun des stades d'intervention reflète la gravité de la situation dans laquelle pourrait se trouver une Institution. Il ne s'agit pas d'une liste exhaustive de critères à rencontrer pour justifier un stade d'intervention. Par exemple, l'Autorité pourrait évaluer qu'une Institution est au stade 3 en raison de problèmes de gouvernance, alors que sa situation financière est satisfaisante.

De plus, la détermination du stade d'intervention n'est pas nécessairement un processus linéaire. Une Institution évaluée au stade 2 peut passer directement au stade 4 lors de l'évaluation suivante.

Les actions et mesures décrites dans les Modalités ne sont pas exhaustives. L'Autorité peut recourir à l'ensemble des pouvoirs prévus aux lois applicables⁹. Les interventions de l'Autorité sont adaptées au contexte, aux risques internes et externes ainsi qu'aux caractéristiques de l'Institution. Les actions et mesures s'appliquant à plusieurs stades ne sont mentionnées qu'à leur première occurrence.

⁹ Notamment les lois suivantes : La *Loi sur l'encadrement du secteur financier*, la *Loi sur les institutions de dépôts et la protection des dépôts*, la *Loi sur les coopératives de services financiers*, la *Loi sur les sociétés de fiducie et les sociétés d'épargne* et la *Loi sur les assureurs*.

Stade 1 : Sans problème significatif

L'Autorité est d'avis que l'Institution, de façon générale :

- **a un profil de risque faible ou modéré;**
- **suit des pratiques de gestion saine et prudente et de saines pratiques commerciales;**
- **est dans une situation financière satisfaisante;**
- **pourrait faire face à une conjoncture ou un événement défavorable.**

À ce stade, il n'y a aucune préoccupation quant à la situation financière de l'Institution. L'Autorité peut avoir relevé une ou plusieurs lacunes dans les pratiques de gestion et les pratiques commerciales, mais elle juge peu probable que celles-ci aient une incidence significative à court terme sur la situation financière de l'Institution.

L'Autorité applique son Cadre de surveillance¹⁰ en fonction des lacunes relevées et ajuste la fréquence et la portée de ses activités de surveillance. De façon plus détaillée, elle peut notamment :

- effectuer une vigie des risques émergents, macroéconomiques et conjoncturels;
- analyser l'information contenue dans les divulgations statutaires;
- analyser les résultats des tests de résistance (*stress tests*);
- échanger avec les instances de l'Institution;
- s'assurer de la mise en œuvre des correctifs aux enjeux identifiés dans les délais prescrits;
- évaluer le risque d'assurance-dépôts de l'Institution.

Particularités pour le Mouvement Desjardins

La surveillance des activités du Mouvement Desjardins s'appuie sur la même méthode que celle appliquée à la surveillance de toute autre institution, mais requiert des travaux spécifiques étant donné l'importance systémique de celui-ci et les exigences additionnelles qui découlent de ce statut. Par exemple, le Mouvement Desjardins doit détenir un montant de capital supplémentaire pour absorber les pertes en cas de crise. Il a aussi des obligations de communication additionnelles en matière d'informations financières.

¹⁰ Voir le [Cadre de surveillance des institutions financières](#) sur le site Web de l'Autorité.

Stade 2 : État de préalerte

L'Autorité est d'avis que l'Institution présente au moins une des conditions suivantes :

- **elle a un profil de risque modéré ou élevé;**
- **elle a des lacunes dans le suivi des pratiques de gestion saine et prudente et des saines pratiques commerciales;**
- **elle est dans une situation financière qui suscite des inquiétudes;**
- **elle pourrait avoir des difficultés à faire face à certaines conjonctures ou certains événements défavorables sans compromettre sa viabilité.**

Bien qu'elle respecte les normes de suffisance du capital, des préoccupations mineures concernant la situation financière actuelle ou future de l'Institution ont été mises en évidence. L'Autorité pourrait également avoir relevé des lacunes dans les pratiques de gestion ou les pratiques commerciales qui pourraient avoir une incidence sur sa situation financière, à court ou moyen terme.

L'Autorité continue d'appliquer son Cadre de surveillance en fonction des lacunes relevées. Elle pourrait exiger que des correctifs soient apportés dans des délais prescrits concernant certaines lacunes répétées ou qui ont une incidence importante.

La surveillance des activités de l'Institution et du respect des exigences de fonds propres est accrue en termes de fréquence et d'intensité. L'Autorité pourrait également requérir des rencontres spécifiques, notamment avec les différentes lignes de défense, effectuer des demandes d'information ou exiger des divulgations supplémentaires. Elle effectue une vigie des différents médias, traditionnels et sociaux, ainsi que des données financières concernant l'Institution.

Particularités pour le Mouvement Desjardins

À ce stade, étant donné son importance systémique, l'Autorité porte une attention particulière aux plans de contingence et au PRV élaborés par le Mouvement Desjardins, notamment les avantages et inconvénients des diverses opérations envisagées.

Stade 3 : État d'alerte

L'Autorité est d'avis que l'Institution présente au moins une des conditions suivantes :

- **elle a un profil de risque élevé ou très élevé;**
- **elle a des lacunes importantes ou répétées dans le suivi des pratiques de gestion saine et prudente et des saines pratiques commerciales;**
- **elle a une situation financière précaire;**
- **elle est vulnérable face à des conjonctures ou événements défavorables.**

L'Autorité a relevé des problèmes financiers ou non financiers importants qui pourraient avoir une incidence significative à court terme sur la pérennité des activités de l'Institution s'ils n'étaient pas corrigés dans les plus brefs délais.

En plus de ce qui a été mentionné aux stades précédents, l'Autorité peut notamment :

- augmenter la fréquence des échanges avec les instances de l'Institution et, le cas échéant, avec le service d'audit interne;
- exiger l'activation des plans de contingence de l'Institution;
- requérir de l'Institution un plan de redressement qui inclut des mesures concrètes pour corriger les lacunes qui la rendent vulnérable dans des délais prescrits et l'informer des actions et des mesures à venir si le plan de redressement échoue;
- imposer des restrictions supplémentaires ou donner des instructions écrites relatives à la pratique de certaines activités;
- rendre des ordonnances ou demander à la Cour supérieure de prononcer une injonction pour remédier à une situation ou faire cesser une pratique;
- recourir aux services de spécialistes ou de professionnels externes afin d'effectuer des évaluations ou des examens.

Particularités pour le Mouvement Desjardins

Lorsque les plans de contingence du Mouvement Desjardins s'avèrent vains ou que l'incidence des problèmes risque de s'étendre à l'ensemble du groupe, il devient primordial pour l'Autorité de s'assurer de la pérennité des activités critiques.

En cas de détérioration de sa situation financière, le Mouvement Desjardins avise sans délai l'Autorité. Si elle est d'avis qu'il est dans l'intérêt public de le faire, l'Autorité peut alors lui ordonner la mise en œuvre des opérations de redressement prévues au PRV.

Une fois la mise en œuvre du PRV, en plus de ce qui a été mentionné précédemment pour les autres Institutions, l'Autorité peut notamment :

- accompagner le Mouvement Desjardins dans le choix des opérations de redressement et leurs conditions de mises en œuvre;

- superviser la mise en œuvre des opérations de redressement prévues au PRV;
- se préparer à la mise en œuvre des opérations de résolution advenant que la situation du Mouvement Desjardins continue de se dégrader, notamment mettre à jour la stratégie de résolution privilégiée prévue au PR en fonction du contexte de crise.

Stade 4 : État critique - Non-viabilité imminente

L'Autorité est d'avis que l'Institution se retrouve dans au moins une des situations suivantes :

- **son profil de risque est très élevé;**
- **a des lacunes majeures dans le suivi des pratiques de gestion saine et prudente et de saines pratiques commerciales qui compromettent la continuité de ses affaires à court terme;**
- **sa situation financière est critique;**
- **ses instances ne sont plus en mesure d'assurer sa viabilité ;**
- **l'intervention de l'Autorité est requise afin de minimiser les impacts d'une éventuelle défaillance de l'Institution sur ses parties prenantes, les déposants et le système financier.**

L'Institution a de graves problèmes et la pérennité immédiate de ses activités est compromise. L'Autorité est d'avis que l'Institution n'est pas en mesure de redresser la situation par elle-même.

L'Autorité peut notamment mettre en œuvre les actions et les mesures suivantes:

- aviser les instances de l'Institution que l'intervention de l'Autorité est requise pour protéger les déposants et minimiser les impacts sur le système financier québécois;
- exiger que l'Institution fournisse tous les renseignements et les documents requis dans les délais prescrits;
- demander à la Cour supérieure la nomination d'un administrateur provisoire qui prend la possession et le contrôle de l'Institution pour mettre en œuvre un plan de restructuration;
- offrir une aide financière afin de réduire le risque de défaut de l'Institution et, par le fait même, réduire le risque pour l'Autorité d'avoir à rembourser les dépôts protégés, en :
 - consentant des avances de fonds;
 - garantissant le paiement de dettes;
 - faisant ou garantissant un dépôt;
 - acquérant certains actifs de l'Institution ou tout titre émis par celle-ci.
- favoriser la cession d'actifs ou de passifs de l'Institution à une autre Institution en :
 - garantissant un acquéreur contre certaines pertes qu'il pourrait subir à la suite d'une acquisition;
 - requérant une ordonnance de la Cour supérieure pour forcer la vente ou la fusion de l'Institution.

- constituer, avec l'autorisation du ministre des Finances, une personne morale ou une société afin de procéder à la liquidation des actifs acquis de l'Institution;
- révoquer ou suspendre l'autorisation de l'Institution;
- effectuer ou faire effectuer un examen préparatoire afin d'obtenir l'information nécessaire lorsqu'un remboursement des dépôts semble inévitable.

Particularités pour le Mouvement Desjardins

Au stade 4, l'Autorité considère que la défaillance d'Institutions au sein du Mouvement Desjardins risque d'entraîner celle de l'ensemble du groupe et que les pouvoirs prévus à la *Loi sur les coopératives de services financiers* ne suffisent pas à redresser la situation.

- Si elle est d'avis qu'il est dans l'intérêt public de le faire, les opérations de résolution prévues en vertu des dispositions législatives applicables sont mises en oeuvre. L'Autorité devient l'administrateur provisoire de la Fédération et de l'ensemble des caisses Desjardins du Québec jusqu'à la clôture des opérations de résolution.

Au niveau des opérations de résolution, l'Autorité peut:

- fusionner la Fédération et l'ensemble des caisses Desjardins du Québec pour les continuer en une seule et même société d'épargne;
- constituer une Institution-relais en vue de lui faire prendre en charge les obligations liées aux dépôts d'argent de la Fédération ou d'une caisse Desjardins du Québec;
- transférer l'actif et le passif de la Fédération ou d'une caisse Desjardins du Québec à un acquéreur ou à une société de gestion d'actifs qu'elle a constituée;
- garantir les obligations de la Fédération ou d'une caisse Desjardins du Québec prises envers un agent de compensation;
- convertir toute partie des parts ou des créances non garanties négociables et transférables émises par la Fédération ou les caisses Desjardins du Québec en titres de capital.

Stade 5 : Remboursement des dépôts et liquidation

L'Autorité confirme que l'Institution est non viable ou insolvable. L'actif de l'Institution est insuffisant en regard de ses obligations et elle devrait être liquidée.

Au stade 5, l'Institution n'est plus en mesure de respecter les obligations qui lui incombent, notamment de rembourser à échéance les dépôts d'argent reçus du public. La liquidation de celle-ci peut être requise.

Il peut être demandé à la Cour d'ordonner la liquidation de l'Institution, ce qui entraîne la révocation de plein droit de son autorisation. Le cas échéant, un liquidateur est nommé afin de procéder à la liquidation en disposant des actifs de manière à maximiser l'indemnisation des créanciers.

Entre temps, l'Autorité procède au remboursement des dépôts protégés. Le remboursement des dépôts protégés est automatisé, de sorte que l'Autorité effectue un paiement en utilisant les données reçues de l'Institution.

L'Autorité collabore avec le liquidateur pour mettre en œuvre un plan de communication. Elle effectue également un suivi étroit du processus de liquidation.

L'Autorité peut ensuite agir en justice à l'égard de la liquidation afin de recouvrer les sommes qu'elle a versées aux déposants remboursés.

Particularités pour le Mouvement Desjardins

Dans le cas du Mouvement Desjardins, les opérations de résolution auraient été mises en œuvre dès le stade 4 afin d'assurer la pérennité de ses activités critiques, celles dont l'interruption pourrait avoir des impacts sur la stabilité financière au Québec. La liquidation de l'entière du Mouvement Desjardins n'est dès lors pas considérée, mais l'Autorité pourrait tout de même liquider certaines entités au cours des opérations de résolution.

GLOSSAIRE

Autorité de résolution : Une autorité publique qui, seule ou en collaboration avec d'autres autorités, est responsable de planifier et effectuer les opérations de résolution des institutions financières d'importance systémique (IFIS) établies dans sa juridiction.

Assureur-dépôts : Une entité chargée d'assurer, de protéger et de garantir les dépôts d'argent faits auprès d'une institution de dépôts. L'Autorité est un assureur-dépôts.

Insolvabilité : Situation dans laquelle une Institution ne peut plus honorer ses obligations financières à leurs échéances ou lorsque la valeur de ses actifs est inférieure au total de ses passifs.

Institution financière d'importance systémique (IFIS) : Une institution financière ou un groupe financier qui, en raison de sa taille, de sa complexité et de son interconnexion avec le système financier, entraînerait, de l'avis des autorités compétentes, une perturbation importante du système financier et de l'activité économique, si elle devait faire faillite de manière désordonnée. Le Mouvement Desjardins a été désigné IFIS intérieure au Québec.

Non-viabilité : Fait référence à un état situé juste avant l'insolvabilité institutionnelle qui peut également inclure des circonstances dans lesquelles : (i) le capital réglementaire ou la liquidité requise tombe en dessous des niveaux minimaux requis ; (ii) l'accès de l'Institution aux sources de financement est gravement compromis ; (iii) l'Institution dépend de l'aide financière du secteur public pour maintenir ses opérations ou serait dépendante en l'absence de processus de résolution ; (iv) il y a une détérioration significative de la valeur des actifs de l'Institution; (v) dans un avenir proche, l'Institution pourrait être incapable de payer les dettes à leur échéance et être insolvable ; (vi) le modèle d'affaires de l'Institution n'est pas viable (vii) la gouvernance ou des problèmes non financiers ne permettent plus à l'institution d'assurer la pérennité de ses opérations.

Opérations de redressement : Opérations consignées dans le Plan de retour à la viabilité dont l'objectif est de permettre la continuité des activités de l'IFIS.

Opérations de résolution : Opérations consignées dans le Plan de résolution dont l'objectif est d'assurer la pérennité des activités critiques de l'IFIS.

Plan de contingence : Un plan élaboré à l'avance par l'Institution qui a pour objectif d'identifier et de documenter les processus et actions à mettre en oeuvre afin de gérer de façon efficace et efficiente un choc affectant spécifiquement l'une de ses fonctions habituelles (par exemple, la liquidité).

Plan de résolution (PR) : Un plan destiné à faciliter l'utilisation efficace des pouvoirs de résolution par l'autorité de résolution, afin de rendre possible la résolution d'une IFIS sans perturbation systémique grave et sans exposer des contribuables à des pertes. Il sert de guide aux autorités pour parvenir à une résolution ordonnée, dans le cas où les mesures de rétablissement ne seraient pas réalisables ou se seraient avérées inefficaces.

Plan de retour à la viabilité (PRV) : Un plan destiné à redresser la situation afin de permettre la continuité des activités d'une IFIS, par l'application d'opérations de redressement. Il inclut des opérations et mesures visant à réduire le profil de risque et à préserver le capital de l'IFIS, ainsi que des options stratégiques telles que la cession de lignes d'affaires et la restructuration des passifs.

Plan de redressement : Un plan dont l'objectif est de redresser la situation d'une Institution en difficulté par l'application de mesures suivant certaines échéances. Un plan de redressement applicable à une IFIS peut aussi être appelé un Plan de retour à la viabilité.

Profil de risque : Représente une évaluation du niveau de risque global de l'Institution. Il découle de l'évaluation des risques inhérents aux activités d'envergure de l'Institution, de la qualité de sa gestion des risques, de ses pratiques commerciales et de sa situation financière.

Stade d'intervention : Escalade sur cinq échelons des actions et des mesures à la disposition de l'Autorité afin d'intervenir auprès d'une institution, notamment en vertu des lois applicables, modulées selon la gravité de la situation financière, le profil de risque et l'importance systémique de l'Institution.