

**L'encadrement d'un groupe financier
coopératif d'importance systémique**

Notes pour une intervention de M. Patrick Déry,
surintendant de l'encadrement de la solvabilité

Rendez-vous avec l'Autorité des marchés financiers

Montréal, le 18 novembre 2013

N.B. : seule l'allocation prononcée fait foi

1. DESJARDINS, UNE INSTITUTION SYSTEMIQUE POUR LE QUEBEC

Tiff Macklem de la Banque du Canada a décrit les initiatives prises par les instances internationales depuis la crise financière et leurs implications au Canada.

Andrew Kriegler nous a exposé les travaux et la vision du Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF), en particulier en ce qui concerne les six grandes banques à caractère systémique qu'il supervise.

Quant à moi, je vous entretiendrai de l'impact de tout ceci à l'égard du Mouvement Desjardins qui est, par sa taille, la plus importante des institutions financières sous la supervision de l'Autorité.

Les travaux de l'Autorité concernant l'importance systémique du Mouvement Desjardins se sont conclus au cours du mois d'août 2012. Ils sont basés sur la méthodologie préconisée par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire.

Notre analyse reposait notamment sur les critères de la taille et de l'interconnexion du Mouvement avec le reste du secteur financier québécois et canadien. Le facteur de concentration du Mouvement Desjardins au Québec a également été pris en considération.

Rappelons simplement que les actifs consolidés du Mouvement Desjardins excèdent aujourd'hui les 200 milliards de dollars. Le Mouvement Desjardins est à ce titre la 6^e plus importante institution de dépôt au Canada, se situant entre la Banque CIBC et la Banque Nationale.

Au mois de juin 2013, l'Autorité a annoncé publiquement qu'elle considérait le Mouvement Desjardins comme étant une institution financière d'importance systémique intérieure (D-SIFI).

Cette désignation entraîne des conséquences pour le Mouvement et pour l'Autorité, soit :

- un requis de capital additionnel;
- une divulgation accrue;
- et une intensification de la surveillance.

Je reviendrai brièvement sur chacun de ces éléments dans ma présentation.

Les mesures prises par l'Autorité sont semblables à celles du BSIF à l'égard des banques canadiennes systémiques, et ce, pour deux raisons principales :

- au départ, les deux régulateurs se sont inspirés des prescriptions émises par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire;
- mais surtout, il est important de maintenir un encadrement équitable, ou « *level playing field* », dans le secteur des institutions de dépôt au Canada.

Quand je dis qu'un tel encadrement équitable, ou « *level playing field* », est important, il n'est pas seulement important pour l'Autorité, qui a parmi ses responsabilités notamment de contribuer à la stabilité du secteur financier de la province.

Il est important aussi pour Desjardins, qui est en concurrence avec les autres institutions pour obtenir les dépôts et offrir divers produits et services financiers, et qui a besoin de la pleine et entière confiance des consommateurs pour y parvenir.

Il est important pour Desjardins qui se finance sur les marchés financiers canadiens et internationaux. Il est important pour les quatre agences de notation qui évaluent le Mouvement (DBRS, Standard & Poor's, Moody's et Fitch) et qui considèrent cet aspect dans leur travail.

Comme nous l'avons exprimé en juin dernier, lors des assemblées générales extraordinaires du Mouvement, l'objectif de l'Autorité est de mettre en place « un encadrement rigoureux, générateur de confiance, au bénéfice du Mouvement Desjardins et du Québec ».

2. LES DEFIS DE L'ENCADREMENT D'UNE INSTITUTION SYSTEMIQUE COOPERATIVE

L'objectif du « *level playing field* » représente des défis importants, tant pour le Mouvement que pour l'Autorité, en raison de la nature coopérative de l'institution.

Implications pour le Mouvement Desjardins

Le Mouvement Desjardins a subi de profondes transformations depuis les premières coopératives mises sur pied par son fondateur Alphonse Desjardins.

Au cours des 20 dernières années, le réseau est passé de 1400 caisses affiliées à 11 fédérations regroupées au sein d'une confédération, à un groupe intégré de 376 caisses dont les fonctions de soutien ont été regroupées au niveau d'une seule Fédération et dont l'accès aux marchés des capitaux est assuré par la Caisse centrale pour tout le groupe.

Cette évolution du Mouvement Desjardins résulte des orientations choisies au fil du temps par les instances décisionnelles du groupe qui étaient déterminées à répondre à la demande de leurs membres pour des produits et services de plus en plus sophistiqués.

Ces instances ont également saisi les occasions de développement qui se sont présentées, de sorte que le réseau initial de petites caisses populaires est devenu aujourd'hui le 4^e plus important groupe financier coopératif au monde sur la base des revenus.

L'Autorité a été appelée à accompagner cette évolution fulgurante, en taille et en complexité, du Mouvement. Par exemple, les dispositions de Bâle III, élaborées au départ pour les institutions bancaires à capital-actions, ont été adaptées à la formule coopérative du Mouvement Desjardins, sans en perdre le sens ni la rigueur.

En effet, la revue des critères d'admissibilité des instruments de capital par l'Autorité s'est conclue par l'émission, au niveau de la Fédération, de nouvelles parts de capital connues sous le nom de « Parts F ». Il s'agit d'un instrument de capital permanent, ayant une valeur nominale définie au moment de l'émission et qui ne varie pas dans le temps.

C'est également l'instrument de capitalisation du Mouvement le plus subordonné pour absorber les pertes après l'extinction des réserves. Les Parts F ont ainsi pu être reconnues par l'Autorité comme du capital de la plus haute qualité, soit la catégorie 1A.

Par ailleurs, le Mouvement Desjardins s'est vu imposer par l'Autorité une exigence supplémentaire de fonds propres de la catégorie 1A correspondant à 1 % des actifs pondérés en fonction des risques, et ce, à compter du 1^{er} janvier 2016.

Concrètement, tout comme les banques canadiennes d'importance systémique, le Mouvement Desjardins sera tenu de respecter un ratio cible de 8 % à compter de 2016, au lieu de 7 % pour les institutions non systémiques. Notons que le ratio de capital 1A de Desjardins se situe à l'heure actuelle à un peu plus de 16 %.

En matière de gouvernance, l'application des nouvelles normes internationales constitue également un défi considérant la réalité démocratique d'un mouvement coopératif, où le pouvoir est décentralisé et où coexistent au sein d'un réseau des entités juridiques autonomes.

D'une part, les élus du Mouvement Desjardins ont recours à la formation et à des avis d'experts indépendants pour assumer pleinement leurs responsabilités.

D'autre part, l'Autorité entend renforcer ses interactions avec la haute direction et les dirigeants du conseil d'administration de la Fédération, afin notamment :

- d'évaluer leur appréciation globale des risques auxquels le Mouvement est exposé et si ce niveau correspond à celui désiré;
- d'échanger plus en amont sur les acquisitions et autres transactions significatives;
- et de s'assurer d'une meilleure compréhension commune des enjeux du Mouvement et des attentes de l'Autorité.

Comme l'a souligné Andrew Kriegler, le Comité de Bâle a défini les attentes que devraient avoir les régulateurs vis-à-vis des fonctions de contrôle telles que l'audit interne, au sein des institutions financières.

Or – autre particularité du Mouvement – la *Loi sur les coopératives des services financiers* requiert l'existence d'un service d'audit et d'inspection qui joue un rôle crucial dans la surveillance des caisses et des filiales. Il s'agit du Bureau de surveillance du Mouvement Desjardins (BSMD).

Au cours des dernières années, l'Autorité a instauré un dialogue constant avec le Bureau de surveillance après lui avoir communiqué ses attentes.

L'Autorité est d'avis que le Bureau de surveillance doit fournir à la haute direction, aux membres du conseil d'administration du Mouvement, mais aussi à l'Autorité, une évaluation indépendante sur l'exercice d'une bonne gouvernance, l'efficacité de la gestion saine et prudente des risques et la mise en place de systèmes de contrôles internes adéquats.

Concernant la gestion des risques, depuis l'avènement de Bâle II, le Mouvement a entrepris d'importants travaux visant à le conduire à l'utilisation de systèmes de notation et de modèles internes. Ces systèmes et modèles permettent de raffiner le calcul des risques auxquels le Mouvement est exposé et de disposer d'un niveau de capital adéquat pour y faire face.

Dans le cadre de sa désignation à titre d'institution systémique, l'Autorité s'attend à ce que le Mouvement Desjardins adopte les approches avancées pour le calcul des exigences réglementaires de fonds propres au titre des risques de crédit, de marché et opérationnel.

Quant à la divulgation, le Mouvement devra se conformer aux recommandations issues de l'« *Enhanced Disclosure Task Force* » du Conseil de la stabilité financière.

Enfin, comme pour ses homologues bancaires, le Mouvement devra mettre en place un plan de retour à la viabilité (ou « plan de redressement »).

À cet égard, des travaux ont été entrepris avec le ministère des Finances et de l'Économie du Québec concernant les façons possibles d'augmenter la fluidité du capital et l'agilité du Mouvement Desjardins en cas de difficultés sévères qui, toutefois, ne remettent pas en cause la solvabilité du groupe.

Vous devriez ainsi entendre parler, au cours des prochains mois, de sujets tels que les « mécanismes de solidarité entre les caisses » et les « obligations d'intervention de la Fédération ».

L'objectif est de faciliter la conception et l'exécution d'un plan de redressement adapté à la réalité coopérative du Mouvement Desjardins. Cela s'inscrit dans la lignée des réformes entreprises à l'échelle internationale depuis la crise financière de 2008, tel que nous l'expliquait Tiff Macklem.

Du côté de l'Autorité

L'Autorité a également un certain nombre de défis à relever dans la foulée de la désignation du Mouvement Desjardins à titre d'institution financière systémique.

Tel qu'indiqué précédemment, instaurer un encadrement équitable (« *level playing field* ») par rapport aux banques canadiennes exige de nos équipes rigueur et créativité afin d'intégrer la dimension coopérative à notre approche.

Ce défi est amplifié par le fait que le Mouvement est le seul groupe coopératif de cette envergure en Amérique du Nord. Les autres grands groupes financiers coopératifs se retrouvent essentiellement en Europe (p. ex. : Crédit agricole, BPCE, Crédit mutuel ou Rabobank). Nous allons intensifier nos relations avec les régulateurs de ces grands groupes coopératifs afin d'échanger sur les meilleures pratiques.

L'Autorité souhaite également intensifier son interaction et le partage d'informations avec les principaux régulateurs présents au Canada. Je pense, comme le disait Philippe Lebel, que la rencontre d'aujourd'hui en témoigne.

L'intensification des liens entre les régulateurs est un des enseignements de la crise de 2008. On la retrouve dans les principes fondamentaux d'un contrôle bancaire efficace issus par le Comité de Bâle, mais aussi dans le document du FSB intitulé « *Increasing the intensity and effectiveness of SIFI supervision* ».

Il s'agit de renforcer la surveillance de chacune des entités systémiques, bien sûr, mais aussi de renforcer la surveillance du système financier dans son ensemble. L'Autorité collaborera de façon pleine et entière avec les autres régulateurs.

Un autre défi commun à tous les régulateurs d'institutions importantes est d'attirer, de développer et de conserver les ressources humaines ayant l'expertise et l'expérience nécessaires. Nous partageons cet enjeu notamment avec nos collègues du BSIF qui en ont fait, comme nous, une initiative dans leur planification stratégique. Il en est de même à l'échelle internationale.

Par ailleurs, comme vous le savez déjà sans doute, l'Autorité procède à la mise à jour de l'ensemble de ses systèmes informatiques, dont certains remontent à l'époque des organisations qui ont précédé la création de l'Autorité il y a bientôt 10 ans.

C'est le projet MISA dont nous parlons depuis quelques années et dont la première phase est entrée en ligne en mai dernier. Cette phase couvrait pour l'essentiel les systèmes du secteur de la distribution. Les prochaines phases de ce projet couvriront les autres secteurs de notre organisation.

Du côté de la Surintendance de l'encadrement de la solvabilité, nous allons bien sûr profiter de cette occasion pour rehausser nos outils permettant de recevoir les informations demandées aux institutions dans le cadre de notre surveillance, en tenant compte notamment des nouvelles exigences de divulgation pour Desjardins.

Nous allons également en profiter pour bonifier notre supervision prudentielle par des analyses quantitatives prospectives, qui reposent sur des traitements de plus en plus automatisés. Nous nous inspirerons des meilleures pratiques au Canada à cet égard.

Enfin, les travaux en cours avec le ministère des Finances et de l'Économie du Québec, dont je parlais il y a quelques instants, visent également à faciliter l'intensification de la surveillance de l'Autorité sur le groupe et ses composantes.

Ces travaux visent à optimiser les pouvoirs d'intervention de l'Autorité lorsque des difficultés surviennent, par exemple pour accompagner efficacement le Mouvement lorsque ces difficultés ne remettent pas en cause globalement sa solvabilité.

Mais aussi, ces travaux visent à renforcer, dans l'esprit des nouvelles normes internationales, les pouvoirs et la capacité de l'Autorité de procéder efficacement et rapidement à une résolution ordonnée du Mouvement, si jamais sa solvabilité globale était compromise.

Il s'agit ici de protéger les membres – déposants et assurés – du Mouvement, mais aussi les contribuables qui seraient sinon appelés à la rescousse, comme on l'a vu ailleurs dans le monde depuis 2008.

Vous entendrez donc parler au cours des prochains mois de sujets tels les « plans de résolution », ou « *living will* ». Henri Bonaque abordera plus en détail ce sujet dans quelques instants.

3. UN CONTEXTE FAVORABLE A LA REALISATION DE CES TRAVAUX

Tout comme mes collègues le mentionnaient du côté fédéral, il reste du travail à faire aussi du côté de Desjardins et de l'Autorité au cours des prochaines années.

Toutefois, force est de reconnaître que nous sommes dans une situation enviable à l'échelle internationale pour mener ces projets à terme.

La solidité du système financier québécois et canadien, tel qu'on l'a constatée durant la dernière crise, est clairement un avantage. Ce ne sont pas tous les pays qui peuvent mener ces réformes exigeantes dans un contexte aussi favorable.

En ce qui concerne plus particulièrement la situation financière de Desjardins, il n'y a pas péril en la demeure.

On se souviendra que l'Autorité a appliqué les nouvelles dispositions de Bâle III au Mouvement dès le 1^{er} janvier 2013, tout comme le BSIF l'a imposé aux banques canadiennes.

Malgré cette réforme qui a relevé les exigences et critères de qualification du capital, comme je le disais plus tôt, le ratio des fonds propres de catégorie 1A de Desjardins se situait à 16,4 % au 30 septembre 2013 (le ratio médian pour les 6 banques canadiennes systémiques est d'environ 9 %¹).

C'est plus de deux fois le ratio cible qui sera exigé de Desjardins et des banques canadiennes systémiques à compter du 1^{er} janvier 2016.

Plusieurs revues et agences d'informations financières (*Global Finance*, *Bloomberg*) ont, encore une fois cette année, classé Desjardins parmi les institutions les plus solides au monde.

¹ Ratio médian estimé par l'Autorité à partir des divulgations des banques.

Par ailleurs, selon une récente étude menée à l'échelle internationale², les coopératives financières ont été moins touchées que les banques par la crise financière. Cette étude analyse les résultats, entre 2006 et 2010, de 49 institutions financières importantes, soit 30 banques et 19 coopératives, réparties dans 11 pays. L'étude présente certains facteurs explicatifs possibles, notamment en ce qui a trait à l'appétit moins grand pour le risque des groupes coopératifs en général.

Je note enfin l'engagement ferme de la haute direction du Mouvement à adopter les plus hauts standards et à aller de l'avant avec l'ensemble des chantiers mentionnés précédemment. Du côté de l'Autorité, je note aussi un appui gouvernemental clair pour doter notre organisme des ressources et pouvoirs nécessaires à la réalisation de notre mandat.

4. Conclusion

En conclusion, comme le rappelait à juste titre Tiff Macklem, le rôle fondamental des institutions financières est de servir leurs clients afin de soutenir l'économie.

Qu'on pense aux petites transactions de la vie de tous les jours, ou aux décisions plus importantes comme le financement d'une maison ou de la croissance d'une entreprise, ou encore au développement et à la protection du patrimoine des citoyens : les institutions financières jouent un rôle fondamental dans l'économie.

Quand tout va bien, on prend ces choses-là pour normales et acquises. La population en général n'y pense même pas – et c'est très bien ainsi!

Ramené à l'essentiel, le travail des régulateurs est de mettre en place les conditions pour que cette confiance de la population envers le système financier soit toujours préservée, et ce même – voire surtout ! – quand les choses se corsent.

La crise financière nous a permis de tirer certaines leçons et nous travaillons à renforcer les mécanismes de prévention et de gestion d'une éventuelle nouvelle crise.

À l'Autorité, nous faisons ce travail en tenant compte de la nature particulière de nos institutions – dans ce cas-ci, la nature coopérative de Desjardins.

² Les banques à statut coopératif ont-elles plus de capacité à résister à la crise financière et à la surmonter ? Yasmina LEMZERI, Mireille JAEGER et Jean-Noël ORY Centre Européen de Recherche en Économie Financière et Gestion d'Entreprises – Université de Lorraine – <http://www.sommetinter.coop/files/live/sites/somint/files/articles/14-Lemzeri.pdf>

Malgré l'ampleur de la tâche devant nous, les travaux avancent dans la bonne direction et selon le calendrier défini.

C'est avec plaisir que je vous tiendrai informés de l'avancement de ces travaux, que ce soit dans le cadre d'activités comme celle d'aujourd'hui ou de communications ponctuelles de l'Autorité.

Je vous remercie pour votre attention.