



International Association
of Deposit Insurers

Le 14 décembre 2021

Moyens de procéder à la résolution d'une coopérative financière tout en préservant sa structure coopérative

Document d'orientation

Rédigé par le
Comité technique sur les enjeux en matière de résolution des coopératives financières
Comité du conseil sur la recherche et les principes fondamentaux

This is an unofficial translation. Please refer to the English text for the official version.

Association internationale des assureurs-dépôts

A/S DE LA BANQUE DES RÈGLEMENTS INTERNATIONAUX
CENTRALBAHNPLATZ 2, CH-4002 BÂLE, SUISSE
TÉL. : +41 61 280 9933 TÉLÉCOPIEUR : + 41 61 280 9554

WWW.IADI.ORG

TABLE DES MATIÈRES

Liste des tableaux.....	3
Liste des figures.....	3
Abréviations.....	4
Termes clés.....	6
Sommaire.....	8
Éléments d'orientation.....	10
1. Introduction.....	12
2. Méthode.....	14
3. Aperçu des principales caractéristiques des systèmes d'assurance-dépôts et de la structure de leurs membres.....	17
4. Aperçu des pouvoirs et des outils actuels de résolution des coopératives financières.....	25
5. Aperçu des moyens, des outils et des méthodes mis en œuvre pour la résolution des coopératives financières tout en préservant la structure coopérative.....	30
5.1. Options de financement offertes pour la résolution des coopératives financières.....	30
5.2. Outils prioritaires utilisés pour la préservation de la structure coopérative.....	31
5.2.1. Intervention précoce.....	31
5.2.2. Résolution.....	32
5.3. Expériences de résolutions ayant permis de préserver la structure coopérative.....	34
5.3.1. Contexte.....	34
5.3.2. Options de résolution possibles, justifications/motivations et mise en œuvre.....	34
5.3.2.1 Transactions d'acquisition et de prise en charge et fusions et acquisitions : quelques cas.....	34
5.3.2.2 Reprise par l'autorité de surveillance, soutien financier et transfert d'une partie des activités.....	37
5.3.3. Enjeux en matière de résolution.....	38
5.3.4. Autres caractéristiques de la résolution.....	39
5.3.5. Évaluations, observations et enseignements.....	39
5.4. Discussions/analyses connexes en cours au sein des territoires.....	41
6. Observations finales.....	42
7. Références.....	45
8. Annexes.....	46
Annexe 1: Liste des membres du RIFCTC.....	46

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU 1 : LISTE DES REPRÉSENTANTS RÉGIONAUX DÉSIGNÉS	14
TABLEAU 2 : LISTE DES TERRITOIRES COMPTANT DES COOPÉRATIVES FINANCIÈRES QUI ONT SOUMIS DES ÉTUDES DE CAS	15
TABLEAU 3 : COMPLEXITÉ DES COOPÉRATIVES FINANCIÈRES DANS LES TERRITOIRES PARTICIPANTS	22

LISTE DES FIGURES

FIGURE 1: FONCTIONS ASSUMÉES DANS LES TERRITOIRES PARTICIPANTS	17
FIGURE 2 : MANDATS DANS LES TERRITOIRES PARTICIPANTS	18
FIGURE 3 : ORGANISATIONS MEMBRES DANS LES TERRITOIRES PARTICIPANTS	19

ABRÉVIATIONS

A&PC	acquisition et prise en charge
AD	assureur-dépôts
AFCSIC	Agricultural and Fishery Co-operative Savings Insurance Corporation (Japon)
AR	autorité de résolution
AS	administrateur spécial
AMF	Autorité des marchés financiers (Québec, Canada)
BCC	Banca di Credito Cooperativo (Italie)
BOJ	Bank of Jamaica
BVR-ISG	National Association of German Cooperative Banks – Institutssicherung GmbH
CF	coopérative financière
CFF	Credito Cooperativo Fiorentino
CRU	Conseil de résolution unique
RIFCTC	Comité technique sur les enjeux en matière de résolution des coopératives financières (« Resolution Issues for Financial Cooperatives Technical Committee »)
CUDGC	Credit Union Deposit Guarantee Corporation (Alberta, Canada)
DBS	Dunfermline Building Society
DICJ	Deposit Insurance Corporation of Japan
DRRB	Directive sur le redressement et la résolution des banques (Directive 2014/59/UE)
DSGD	Directive relative aux systèmes de garantie des dépôts (Directive 2014/49/UE)
EC	entité centrale
F&A	fusion et acquisition
FAD	fonds d'assurance-dépôts
FGA CONFIA	Fondo de Garantía de Ahorros Confía (Costa Rica)
FGCoop	Fundo Garantidor do Cooperativismo de Crédito (Brésil)

FGDBCC	Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo (Italie)
FGMICOOPE	Fondo de Garantía MICOOPE (Guatemala)
FITD	Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi (Italie)
FOGACOOPE	Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas (Colombie)
FSA	Financial Stability Authority (Finlande)
FSCS	Financial Services Compensation Scheme (Royaume-Uni)
IADI	Association internationale des assureurs-dépôts
IFIS	institution financière d'importance systémique
JCCUL	Jamaica Co-operative Credit Union League Ltd. (Jamaïque)
JDIC	Jamaica Deposit Insurance Corporation (Jamaïque)
LAF	liquidation administrative forcée (liquidazione coatta amministrativa (Italie))
Loi CSF	<i>Loi sur les coopératives de services financiers</i> (Québec, Canada)
Loi ESF	<i>Loi sur l'encadrement du secteur financier</i> (Québec, Canada)
Loi IDPD	<i>Loi sur les institutions de dépôts et la protection des dépôts</i> (Québec, Canada)
MRU	mécanisme de résolution unique
PNP	prêt non productif
RRP	régime de résolution particulier
R-U	Royaume-Uni
SGD	système de garantie des dépôts
SPSI	systèmes de protection ou de stabilisation institutionnels
UE	Union européenne

TERMES CLÉS¹

acquisition et prise en charge* : Un mécanisme de résolution dans lequel une institution de dépôts saine ou un groupe d'investisseurs prend en charge la totalité ou une partie des obligations et acquiert la totalité ou une partie des actifs de l'institution de dépôts défailante.

coopérative financière* : Dans le présent document, les institutions de dépôts telles que les coopératives de crédit, les caisses populaires, les *cajas*, les banques coopératives, les *banche di credito cooperativo*, les associations d'épargne immobilière et les mutuelles sont collectivement appelées coopératives financières².

démutualisation* : La démutualisation est la conversion d'une coopérative, notamment financière, en une autre forme d'organisation (généralement détenue par les investisseurs). La démutualisation peut se produire par la conversion des capitaux propres en actions, ou elle peut être le résultat d'une fusion, d'une acquisition ou d'un rachat faisant intervenir des sociétés qui ne sont généralement pas des coopératives ou des mutuelles. Quelle que soit la forme qu'elle prend, la démutualisation suppose généralement le transfert à des investisseurs privés des fonds propres qui ont été constitués au fil des ans dans la coopérative.

entité centrale : Une entité centrale qui unit des coopératives financières pour leur permettre d'élargir leur éventail de services financiers et d'atteindre leurs objectifs visant à satisfaire aux besoins de leurs clients/de leurs membres et à maximiser leur bien-être. Elle fournit à ses membres une variété de services, qui consistent notamment à les représenter auprès de la banque centrale et d'autres autorités du système bancaire, d'administrations étatiques, provinciales ou fédérales et d'organisations internationales. Elle fournit également une assistance financière lorsque les exigences en matière de fonds propres ne sont pas remplies ou lorsqu'il existe un besoin de trésorerie, ainsi qu'une assistance juridique, technique ou en gestion, axée à l'occasion sur les coopératives nouvellement créées. Elle est un organisme d'autoréglementation qui contrôle la conduite de ses membres et peut avoir une responsabilité de surveillance à leur égard. Dans certains territoires, l'entité centrale d'autoréglementation n'est pas soumise à la surveillance de l'État³.

fusion et acquisition** : Une transaction faisant intervenir deux institutions de dépôts qui se regroupent sous une forme ou une autre. La fusion et acquisition, qui se produit (entre coopératives financières) avant l'étape de la résolution, est un outil couramment utilisé pour préserver la structure coopérative d'une entité.

guichet de paiement (*pay-box*) : Un mandat selon lequel l'assureur-dépôts a pour seule responsabilité de rembourser les dépôts assurés.

guichet de paiement plus (*pay-box plus*) : Un mandat selon lequel l'assureur-dépôts a des responsabilités supplémentaires, comme certaines fonctions de résolution (un soutien financier, par exemple).

institution-relais (banque-relais)* : L'entité établie pour reprendre et préserver temporairement certains actifs et passifs et certaines activités d'une institution de dépôts défailante dans le cadre du processus de résolution.

¹ Les définitions des termes clés sont tirées principalement du glossaire de l'IADI.

* Les définitions des termes marqués d'un astérisque (*) sont tirées du premier document de recherche du RIFCTC intitulé « [Enjeux en matière de résolution des coopératives financières – Survol des caractéristiques particulières et des outils actuels de résolution](#) ».

** La définition du terme marqué de deux astérisques (**) est une adaptation de la définition donnée par le [Corporate Finance Institute](#).

² La forme juridique des banques d'épargne peut varier d'un territoire à l'autre. Dans certains territoires (comme la Finlande), il s'agit de coopératives financières. Il est question de cette notion dans le premier document de recherche du RIFCTC intitulé « [Enjeux en matière de résolution des coopératives financières – Survol des caractéristiques particulières et des outils actuels de résolution](#) ».

³ C'est le cas en Jamaïque, où le Jamaica Co-operative Credit Union League Ltd. – Stabilisation Fund est la seule organisation qui surveille les coopératives de crédit. Dans ce territoire, les coopératives de crédit ne sont pas des institutions de dépôts agréées aux termes de la *Banking Services Act*. Elles ne sont donc pas réglementées ou surveillées par la Bank of Jamaica, et ne sont pas membres du Deposit Insurance Scheme de la Jamaica Deposit Insurance Corporation.

intervention précoce : Toute mesure, y compris une mesure corrective officielle, prise par un organisme de surveillance, une autorité de résolution ou un assureur-dépôts en réponse aux faiblesses d'une institution de dépôts, avant l'ouverture de la procédure de résolution.

intervention : Toute mesure, y compris une mesure corrective officielle, prise par un organisme de surveillance, une autorité de résolution ou un assureur-dépôts pour régler des problèmes touchant une institution de dépôts. Dans le présent document, les mesures prises par une entité centrale ou un système de protection ou de stabilisation institutionnel pour régler les problèmes d'une coopérative financière membre en situation précaire sont également considérées comme des interventions.

minimisation des pertes (*loss minimiser*) : Un mandat selon lequel l'assureur-dépôts s'engage activement dans la mise en œuvre d'une sélection de stratégies de résolution à moindre coût.

minimisation des risques (*risk minimiser*) : Un mandat selon lequel 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.

mise sous tutelle (ou administration provisoire) : La procédure judiciaire prévue par la loi ou par un accord assurant la gestion temporaire d'institutions de dépôts en difficulté. L'assureur-dépôts ou l'autorité de résolution demande au tribunal d'ordonner la nomination d'un tuteur ou d'un administrateur temporaire.

systèmes de protection ou de stabilisation institutionnels : Des mécanismes contractuels ou législatifs de responsabilité applicables à un groupe de banques ou de coopératives financières et destinés à protéger les institutions membres, en particulier en veillant à leur niveau de liquidité et de solvabilité afin d'éviter leur défaillance. Les objectifs, les missions, les pouvoirs et les organisations de systèmes de protection ou de stabilisation institutionnels peuvent différer d'un territoire à l'autre. Un système de protection ou de stabilisation institutionnel peut être intégré à un groupe coopératif ou être une entité autonome (indépendante d'un groupe coopératif).

Le présent document s'appuie principalement sur des études de cas effectuées entre mars et juin 2019 soumises par des membres et des non-membres du Comité technique sur les enjeux en matière de résolution des coopératives financières. Depuis, certains répondants pourraient avoir apporté des modifications à leur cadre d'intervention précoce et de résolution. Par conséquent, bien que certains exemples cités dans le présent document puissent ne plus être d'actualité, ils constituent des références utiles sur les approches adoptées par le passé pour traiter ces enjeux.

SOMMAIRE

Les coopératives financières diffèrent des banques sur certains aspects. Ces différences ont été mises en lumière dans le document de recherche rédigé par le Comité technique sur les enjeux en matière de résolution des coopératives financières (le RIFCTC) et publié par l'Association internationale des assureurs-dépôts (l'IADI) en janvier 2018⁴. Le premier document du RIFCTC présentait également un aperçu des outils de résolution applicables aux coopératives financières. Il démontrait que, bien que les outils de résolution des coopératives financières soient presque identiques à ceux qui sont utilisés pour les banques, ils pourraient devoir être utilisés différemment dans certains cas. En effet, l'utilisation de certains outils de résolution applicables aux coopératives financières présente parfois des enjeux importants, de sorte qu'il peut être difficile de garder les membres, les actifs et les passifs d'une coopérative financière défaillante dans le système coopératif à la suite d'une intervention (intervention précoce ou résolution).

Les coopératives financières viennent diversifier l'offre de services financiers, favorisent une concurrence accrue dans le secteur bancaire et contribuent à l'atteinte de l'objectif de politique en matière d'inclusion financière visant les collectivités mal desservies ou non desservies dans certains territoires. En effet, dans certains territoires, les coopératives financières – en particulier celles qui ne sont pas d'importance systémique – desservent principalement des segments précis de l'économie, y compris des collectivités à faible revenu mal desservies ou non desservies sur le plan des services financiers, ainsi que certaines petites et moyennes entreprises. De plus, dans certaines régions éloignées ou peu peuplées, la coopérative financière est la seule institution financière sur place.

Étant donné le rôle important joué par les coopératives financières dans le système financier d'un grand nombre de territoires à l'échelle mondiale, le RIFCTC a conçu le présent document d'orientation dans le but d'analyser les moyens de procéder à la résolution de coopératives financières – en particulier celles qui ne sont pas d'importance systémique – tout en maintenant ses membres, ses actifs et ses passifs dans le système coopératif (c'est ce qu'on appelle « préserver la structure coopérative »).

Même si, dans certains cas, il peut être souhaitable de préserver la structure coopérative d'une coopérative financière à la suite d'une intervention (lorsque cela est possible, compte tenu de l'importance de son rôle économique), cette préservation ne doit pas se faire au détriment de la stabilité financière ou de la protection des déposants ni exposer les contribuables au risque d'encourir des pertes. Ces objectifs de politique publique doivent primer sur l'objectif de préservation de la structure coopérative, quoique ce dernier pourrait être pris en considération après l'atteinte des objectifs de politique publique, selon l'importance de la coopérative financière dans son territoire.

Le présent document est destiné aux assureurs-dépôts de coopératives financières qui assument une fonction de résolution (c'est-à-dire les assureurs-dépôts ayant un mandat de guichet de paiement plus, de minimisation des risques ou de minimisation des pertes, pour ce qui est des pouvoirs de résolution)

⁴ Le premier document de recherche intitulé « [Enjeux en matière de résolution des coopératives financières – Survol des caractéristiques particulières et des outils actuels de résolution](#) » peut être consulté sur le site Web de l'IADI.

et/ou une fonction de surveillance (soit un mandat de minimisation des risques, pour ce qui est des pouvoirs de surveillance et d'intervention précoce). Lorsque les pouvoirs de surveillance et d'intervention précoce ne sont pas conférés à l'assureur-dépôts, le présent document pourrait être utile pour l'organisme qui est investi de ces pouvoirs à l'égard des coopératives financières. Un modèle d'étude de cas a été distribué à des membres et à des non-membres de l'IADI par l'entremise de représentants de certaines régions de l'IADI⁵, c'est-à-dire un représentant régional par région. Grâce à ce processus, le RIFCTC a pu rejoindre de nombreux assureurs-dépôts et systèmes de protection ou de stabilisation institutionnels et certains membres ont pu participer plus activement à la rédaction du présent document. Les données présentées portent sur 2019⁶.

Les données tirées de l'étude de cas révèlent qu'aucun territoire des répondants n'est légalement tenu de préserver la structure coopérative d'une coopérative financière à la fin du processus de résolution. Toutefois, dans plusieurs territoires, des efforts sont déployés en vue de préserver la structure coopérative, si cela est possible. Les données révèlent également que, là où ces organisations existent, une entité centrale ou un système de protection ou de stabilisation institutionnel peut jouer un rôle important dans le maintien des membres, des actifs et des passifs dans le système des coopératives financières à la suite d'une intervention⁷.

Les fusions et acquisitions entre coopératives financières avant l'étape de la résolution sont des outils fréquemment utilisés pour assurer la préservation de la structure coopérative. Pour atteindre ce but, un cadre de détection précoce des coopératives financières en difficulté et d'intervention rapide doit être en place. À l'étape de la résolution, on peut également recourir à l'acquisition et prise en charge. Toutefois, pour demeurer dans le système coopératif, l'institution assumant la prise en charge doit elle-même être une coopérative financière.

⁵ L'IADI compte huit comités régionaux, soit : le Comité régional d'Afrique, le Comité régional d'Asie-Pacifique, le Comité régional des Caraïbes, le Comité régional d'Europe, le Comité régional d'Eurasie, le Comité régional d'Amérique latine, le Comité régional du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord et le Comité régional d'Amérique du Nord.

⁶ Les données ont été recueillies entre mars et juin 2019.

⁷ Dans le présent document, sont également considérées comme des interventions les mesures prises par les entités centrales et les systèmes de protection ou de stabilisation institutionnels pour régler les problèmes auxquels font face les coopératives financières membres en situation précaire.

ÉLÉMENTS D'ORIENTATION

Les éléments d'orientation suivants, établis en fonction des résultats de l'analyse effectuée à l'aide des études de cas, devraient être pris en compte dans le processus d'intervention auprès de coopératives financières, notamment celles qui ne sont pas d'importance systémique, si on projette de maintenir les membres, les actifs et les passifs dans le système des coopératives financières.

Certains de ces éléments d'orientation s'appliquent de façon générale dans tous les territoires comptant des coopératives financières, alors que d'autres sont propres aux territoires où les coopératives financières s'unissent sous l'égide d'une entité centrale et/ou de systèmes de protection ou de stabilisation institutionnels ou collaborent avec de telles entités et/ou de tels systèmes, le cas échéant.

Certaines conditions préalables sont importantes pour la mise en œuvre de ces éléments d'orientation. Par exemple, une partie ou la totalité d'entre eux pourraient ne pas être applicables à certains assureurs-dépôts qui traitent avec des coopératives financières, en fonction du mandat de l'assureur-dépôts, de la structure du secteur financier, des rôles respectifs des divers acteurs du filet de sécurité du système financier, etc.

Orientations à l'intention des assureurs-dépôts de coopératives financières, peu importe la présence (ou l'absence) d'une entité centrale/d'un système de protection ou de stabilisation institutionnel (si la structure coopérative est censée être préservée)

1. Afin d'accroître les chances de préserver la structure coopérative, les assureurs-dépôts qui ont des responsabilités étendues, comme celles de prendre des mesures préventives, de minimiser les pertes et de minimiser/de gérer les risques, doivent être dotés d'un cadre solide pour la détection précoce et l'intervention en temps opportun auprès des coopératives financières, à moins que ces pouvoirs ne soient conférés à une entité centrale/à un système de protection ou de stabilisation institutionnel ou à une autorité de surveillance. Un tel cadre peut aider à éviter la défaillance d'une coopérative financière ou à trouver d'autres moyens de la fusionner avec une autre coopérative financière avant sa défaillance, et ainsi préserver la structure coopérative de l'entité. La détection précoce et l'intervention en temps opportun pourraient également éviter l'érosion de la confiance des clients et des déposants à l'égard du secteur des coopératives financières.

2. Les assureurs-dépôts de coopératives financières devraient participer régulièrement à des exercices de planification d'urgence et de simulation à l'aide d'un large éventail de scénarios présentant des spécificités différentes. De tels exercices sont particulièrement cruciaux dans les territoires dotés de nouveaux pouvoirs ou témoins de rares défaillances de coopératives financières. Les leçons apprises de ces exercices de simulation peuvent préparer les assureurs-dépôts à prendre des décisions rapidement et compenser leur manque d'expérience.

Orientations à l'intention des assureurs-dépôts de coopératives financières en présence d'une entité centrale/d'un système de protection ou de stabilisation institutionnel (si la structure coopérative est censée être préservée)

3. S'il existe à la fois des assureurs-dépôts et des entités centrales/des systèmes de protection ou de stabilisation institutionnels, les objectifs, les missions et les pouvoirs de chaque organisation doivent être clairement définis dans la législation, la réglementation ou les accords (comme des protocoles d'entente).

- La législation, la réglementation ou les ententes relatives aux entités centrales ou aux systèmes de protection ou de stabilisation institutionnels pourraient leur conférer des pouvoirs d'intervention suffisants pour régler à un stade précoce les problèmes auxquels fait face une coopérative financière en situation précaire ou fusionner celle-ci avec une coopérative financière plus solide. Ces pouvoirs pourraient permettre d'internaliser des problèmes, de minimiser le risque de défaillance d'une coopérative financière en situation précaire et de réduire le coût pour l'assureur-dépôts.

4. Dans les territoires où les entités centrales/les systèmes de protection ou de stabilisation institutionnels et les assureurs-dépôts peuvent être considérés respectivement comme la première ligne de défense et la deuxième ligne de défense, il est important que l'autorité compétente surveille la solidité financière des entités centrales/des systèmes de protection ou de stabilisation institutionnels ainsi que les mesures qu'ils prennent à l'égard d'une coopérative financière donnée. Les assureurs-dépôts dotés d'une fonction de résolution et d'une fonction de surveillance devraient se montrer proactifs face aux faiblesses émergentes d'entités centrales/de systèmes de protection ou de stabilisation institutionnels et, plus particulièrement, ils devraient disposer d'un plan d'urgence interne afin de pouvoir déterminer à l'avance comment ils réagiraient si les entités centrales/les systèmes de protection ou de stabilisation institutionnels n'étaient plus en mesure d'agir comme première ligne de défense pour protéger les déposants.

- Malgré les pouvoirs conférés aux entités centrales/aux systèmes de protection ou de stabilisation institutionnels, les assureurs-dépôts devraient être habilités à intervenir au besoin, par exemple dans les cas où les entités centrales/les systèmes de protection ou de stabilisation institutionnels n'agissent pas rapidement et de manière appropriée si un risque croissant pèse sur le système coopératif ou la stabilité financière.

5. Dans les territoires où l'assureur-dépôts et/ou l'entité centrale/le système de protection ou de stabilisation institutionnel sont habilités à prendre de telles mesures, les acquisitions et prises en charge (y compris les fusions et acquisitions) faisant intervenir une coopérative financière solide pourraient être considérées comme l'une des stratégies privilégiées pour gérer une coopérative financière en difficulté, si la structure coopérative est censée être préservée.

- Il peut être souhaitable qu'une entité centrale/un système de protection ou de stabilisation institutionnel investis du pouvoir et de la responsabilité nécessaires dans un territoire s'emploie, avec la permission de l'assureur-dépôts, à faciliter la réalisation de fusions et acquisitions de coopératives financières en difficulté avec des coopératives financières saines avant que l'assureur-dépôts n'intervienne directement.

1. INTRODUCTION

Une coopérative financière est une institution financière appartenant à ses membres qui est établie afin de fournir des services financiers, comme la réception de dépôts ou l'octroi de prêts, principalement à ses membres. L'adhésion à la coopérative financière est souvent fondée sur le lieu de résidence ou un autre lien commun entre les membres, et ceux-ci participent tous dans une certaine mesure au processus décisionnel, généralement selon le principe « un membre, une voix ». Les institutions de dépôts telles que les coopératives de crédit, les caisses populaires, les *cajas*, les banques coopératives, les *banche di credito cooperativo* et les associations d'épargne immobilière sont des coopératives financières.

Les coopératives financières jouent un rôle important dans le système financier d'un grand nombre de territoires. Elles viennent diversifier l'offre de services financiers et contribuent à l'atteinte de l'objectif de politiques d'inclusion financière, en plus de favoriser une concurrence accrue dans le secteur bancaire. Dans certains territoires, les coopératives financières, en particulier celles qui ne sont pas d'importance systémique, servent principalement des segments précis de l'économie, y compris des collectivités à faible revenu, non desservies ou mal desservies sur le plan des services financiers, ainsi que certaines petites et moyennes entreprises. Dans certaines régions éloignées ou faiblement peuplées, la coopérative financière est la seule institution financière sur place.

Il existe des différences entre les coopératives financières et les banques cotées en bourse, notamment sur le plan de la propriété, de l'accès aux capitaux, du sentiment d'appartenance des clients envers leur institution financière et de la participation des clients (et donc des membres) au processus décisionnel. En raison de certaines de ces différences, certains outils de résolution applicables aux banques ne peuvent pas toujours être utilisés directement pour les coopératives financières. Ces outils doivent parfois être adaptés, car leur application aux coopératives financières soulève des enjeux particuliers, comme la difficulté pour celles-ci d'accéder à des capitaux externes du fait de leur nature coopérative ou, dans certains cas, la nécessité de procéder à la démutualisation. En raison de certains de ces enjeux, il peut être difficile de maintenir les membres, les actifs et les passifs d'une coopérative financière en difficulté dans le système coopératif après une intervention.

L'IADI a établi le RIFCTC⁸ en juin 2014. Ce comité a notamment pour mandat (1) de mettre en lumière l'importance des coopératives financières pour le système financier d'un grand nombre de territoires, (2) de diffuser les idées et l'expertise des assureurs-dépôts dans le monde entier et (3) de se pencher sur la nécessité d'adapter les outils utilisés pour la résolution des banques aux coopératives financières compte tenu des caractéristiques particulières de celles-ci⁹. En janvier 2018, le RIFCTC a publié son premier document intitulé « [Enjeux en matière de résolution des coopératives financières – Survol des caractéristiques particulières et des outils de résolution actuels](#) »¹⁰, un document de recherche.

Le présent document – un document d'orientation – est le deuxième rédigé par le RIFCTC. On y analyse les moyens, les outils et les méthodes pour procéder à la résolution de coopératives financières, en particulier celles qui ne sont pas d'importance systémique, tout en maintenant leurs membres, leurs actifs et leurs passifs dans le système coopératif (c'est ce qu'on appelle « préserver la structure coopérative »), compte tenu de l'expérience des assureurs-dépôts (ou des entités centrales et/ou des systèmes de protection ou de stabilisation institutionnels) et des développements actuels dans les territoires concernant l'intervention précoce auprès des coopératives financières et la résolution de celles-ci. Le présent document fournit également des éléments d'orientation en la matière.

Même s'il est souhaitable dans certains cas de préserver la structure coopérative d'une coopérative financière après une intervention (lorsque cela est possible, étant donné leur rôle primordial dans l'économie), cette préservation ne doit pas se faire au détriment de la stabilité financière ou de la protection des déposants ni exposer les contribuables au risque d'encourir des pertes. Ces objectifs de

⁸ La désignation d'origine était « sous-comité sur les enjeux en matière de résolution des coopératives financières ».

⁹ Le RIFCTC est présidé par l'Autorité des marchés financiers (Québec (Canada)) depuis sa création, en juin 2014. Voir l'annexe 1 pour obtenir la liste des membres du RIFCTC.

¹⁰ Une [version anglaise de ce document](#) est également affichée sur le site de l'IADI.

politique publique doivent primer sur l'objectif de préservation de la structure coopérative, quoique ce dernier pourrait être pris en considération après l'atteinte des objectifs de politique publique, selon l'importance de la coopérative financière dans son territoire.

Le présent document s'adresse aux assureurs-dépôts de coopératives financières qui ont une fonction de résolution (c'est-à-dire des assureurs-dépôts ayant un mandat de guichet de paiement plus, de minimisation des pertes ou de minimisation des risques, pour ce qui est des pouvoirs de résolution) ou une fonction de surveillance (un mandat de minimisation des risques, pour ce qui est des pouvoirs de surveillance et d'intervention précoce). Si les pouvoirs de surveillance et d'intervention précoce ne sont pas conférés à l'assureur-dépôts, le présent document sera utile à l'organisme investi de ces pouvoirs à l'égard des coopératives financières. Les données utilisées dans le document ont été recueillies entre mars et juin 2019. Le RIFCTC a établi un groupe de rédaction composé de représentants de régions faisant partie de l'IADI, qu'il a chargés d'obtenir de l'information d'autres assureurs-dépôts (ou systèmes de protection ou de stabilisation institutionnels) de leur région respective. Le RIFCTC a ainsi pu communiquer avec de nombreux assureurs-dépôts et systèmes de protection ou de stabilisation institutionnels, et certains de ses membres ont pu participer directement au processus de rédaction du présent document.

Les données révèlent que, bien qu'aucun des territoires des répondants ne soit tenu par la loi de maintenir dans le système coopératif les membres, les actifs et les passifs d'une coopérative financière en difficulté à l'issue d'un processus de résolution, de nombreux territoires se fixent cet objectif.

Les données montrent également que les entités centrales et/ou les systèmes de protection ou de stabilisation institutionnels peuvent jouer un rôle de premier plan dans la préservation de la structure coopérative d'une coopérative financière en difficulté après une intervention (à l'étape des mesures préventives ou à l'étape de la résolution). Les fusions et acquisitions entre coopératives financières avant l'étape de la résolution sont couramment utilisées pour maintenir les membres, les actifs et les passifs dans le système coopératif, lorsque la coopérative financière absorbante est suffisamment solide. À l'étape de la résolution, il est aussi possible de recourir à une acquisition et prise en charge faisant intervenir une autre coopérative financière.

Sur le fondement des résultats de l'analyse des études de cas et des discussions du RIFCTC, le présent document donne des éléments d'orientation pour aider les assureurs-dépôts ayant une fonction de résolution ou de surveillance à préserver si possible la structure coopérative d'une coopérative financière (en particulier celles qui ne sont pas d'importance systémique) à l'issue d'un processus d'intervention.

Le reste du présent document est structuré de la manière suivante : la section 2 décrit la méthode utilisée dans le présent document et la section 3 présente un aperçu des caractéristiques des systèmes d'assurance-dépôts et de la composition des membres des fournisseurs d'études de cas. La section 4 expose les pouvoirs et les outils dont disposent les assureurs-dépôts, les entités centrales/les systèmes de protection ou de stabilisation institutionnels pour procéder à la résolution des coopératives financières, et la section 5 énonce les moyens, les outils et les méthodes actuellement utilisés pour procéder à la résolution des coopératives financières tout en préservant la structure coopérative. Enfin, la section 6 présente les observations finales et les éléments d'orientation.

2. MÉTHODE

Le RIFCTC a confié la rédaction du présent document à un groupe composé de représentants de certains comités régionaux de l'IADI, à savoir ceux de l'Asie-Pacifique, des Caraïbes, de l'Europe, de l'Amérique latine et de l'Amérique du Nord.

Les représentants régionaux étaient chargés d'obtenir de l'information d'autres assureurs-dépôts (ou entités centrales/systèmes de protection ou de stabilisation institutionnels) de leur région respective qui étaient disposés à partager leur expérience en matière d'intervention précoce et de résolution visant des coopératives financières, que ces organisations soient ou non membres de l'IADI. Ils avaient également pour tâche de résumer la situation de leur région et de présenter des études de cas et des récapitulatifs à l'Autorité des marchés financiers (Québec (Canada)) (AMF), qui dirigeait le groupe de rédaction. Le tableau 1 présente la liste des représentants régionaux désignés.

TABEAU 1 : LISTE DES REPRÉSENTANTS RÉGIONAUX DÉSIGNÉS

Comité régional	Représentant (territoire)	Organisation	Personne-ressource
Asie-Pacifique	Taipei chinois	Central Deposit Insurance Corporation (CDIC)	M ^{me} Margaret Chuang
Caraïbes	Jamaïque	Jamaica Deposit Insurance Corporation (JDIC)	M ^{me} Eloise Williams Dunkley
Europe	Italie	Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi (FITD)	M. Gianluca Grasso
Amérique latine	Brésil	Fundo Garantidor do Cooperativismo de Crédito (FGCoop)	M. Cláudio Luis Medeiros Weber
Amérique du Nord	Québec (Canada)	Autorité des marchés financiers (AMF)	M. Julien Reid (président)

Les données utilisées dans le présent document proviennent principalement des études de cas, qui ont été distribuées en février 2019 à des organisations du monde entier, notamment à des membres du RIFCTC, et retournées entre mars et juin 2019. Les données valent à la date de la réception des études de cas, sauf indication contraire. Depuis, certains répondants pourraient avoir apporté des changements à leur cadre d'intervention précoce et de résolution. Bien que certains exemples cités dans le présent document puissent ne plus être d'actualité, ils constituent des références utiles sur les approches adoptées par le passé pour traiter ces enjeux.

Le tableau 2 présente les 15 assureurs-dépôts (ou entités centrales/systèmes de protection ou de stabilisation institutionnels) comptant des coopératives financières dans leur territoire qui ont soumis des études de cas.

TABEAU 2 : LISTE DES TERRITOIRES COMPTANT DES COOPÉRATIVES FINANCIÈRES QUI ONT SOUMIS DES ÉTUDES DE CAS

	Territoire	Organisation¹	Année de création	Fonction	Mandat
	Asie-Pacifique				
1	Taipei chinois	Central Deposit Insurance Corporation (CDIC)	1985	AD, AR	Minimisation des risques
2	Japon	Agricultural and Fishery Co-operative Savings Insurance Corporation (AFCSIC)*	1973	AD, AR	Minimisation des pertes
3	Japon	Deposit Insurance Corporation of Japan (DICJ)	1971	AD, AR	Minimisation des pertes
	Caraïbes				
4	Jamaïque	Jamaica Co-operative Credit Union League Ltd. (JCCUL) – Stabilisation Fund*	1977	EC d'autoréglementation, SPSI	~Minimisation des risques
	Europe				
5	Finlande	Financial Stability Authority (FSA)	1970	AD, AR	Guichet de paiement plus
6	Allemagne	National Association of German Cooperative Banks - Institutssicherung GmbH (BVR-ISG)*	1934 (SPSI) 2015 (BVR-ISG)	AD, SPSI	Minimisation des risques
7	Italie	Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo (FGDBCC)*	1997	AD	Minimisation des risques
8	Espagne	Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito (FGDEC)	1977 (banques et banques d'épargne); 1982 (CF); 2011 (fusion des trois systèmes - FGDEC)	AD, contribution à la résolution	Guichet de paiement plus
9	Royaume-Uni	Financial Services Compensation Scheme (FSCS)	2001	AD, contribution à la résolution	Guichet de paiement plus
	Amérique latine				
10	Brésil	Fundo Garantidor do Cooperativismo de Crédito (FGCoop)	2013-2014	AD	Guichet de paiement plus
11	Colombie	Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas (FOGACOOP)	1998	AD, prêteur de dernier recours	Minimisation des pertes

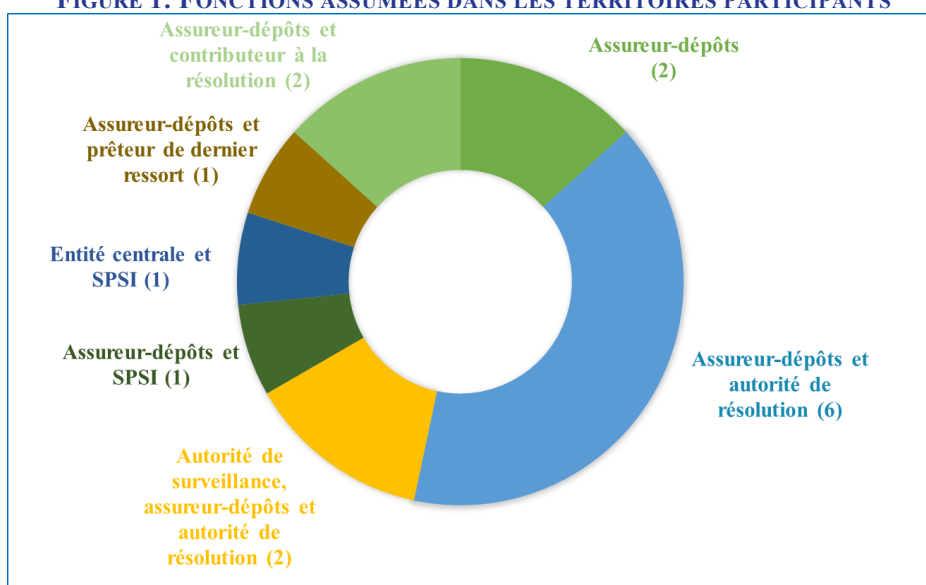
	Territoire	Organisation¹	Année de création	Fonction	Mandat
12	Costa Rica	Fondo de Garantía de Ahorros Confía (FGA CONFIA)*	2018-2019	AD, AR	Minimisation des pertes
13	Guatemala	Fondo de Garantía MICOOPE (FGMICOOPE)*	2010	AD, AR	Guichet de paiement plus
Amérique du Nord					
14	Alberta (Canada)	Credit Union Deposit Guarantee Corporation (CUDGC)*	1974	Autorité de surveillance, AD, RA	Minimisation des risques
15	Québec (Canada)	Autorité des marchés financiers (AMF)	1967 (AD); 2004 (régulateur intégré – AMF)	Autorité de surveillance, AD, RA	Minimisation des risques

* Les organisations non membres de l'IADI sont marquées d'un astérisque (*).

3. APERÇU DES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DES SYSTÈMES D'ASSURANCE-DÉPÔTS ET DE LA STRUCTURE DE LEURS MEMBRES

Bien que, dans les 15 territoires des répondants, la fonction d'assureur-dépôts constitue la fonction principale, d'autres fonctions sont assumées dans la majorité d'entre eux. En effet, seuls deux répondants n'ont que la fonction d'assureur-dépôts (l'Italie (le FGDBCC) et le Brésil (le FGCoop)). La combinaison de fonctions la plus répandue est celle d'assureur-dépôts et d'autorité de résolution, qu'on retrouve auprès de six répondants (au Taipei chinois (la CDIC), au Costa Rica (le FGA CONFIA), en Finlande (la FSA), au Guatemala (le FGMICOOPE) et au Japon (l'AFC SIC et la DICJ)). Dans deux territoires, des organismes de réglementation intégrés assument trois fonctions, soit celles d'assureur-dépôts, d'autorité de résolution et d'autorité de surveillance (au Québec (Canada) (l'AMF) et en Alberta (Canada) (la CUDGC))¹¹. Deux répondants assument la fonction d'assureur-dépôts, mais peuvent également contribuer à la fonction de résolution, notamment en prenant en charge une partie des coûts de résolution (au Royaume-Uni (le FSCS) et en Espagne (le FGDEC)), et un autre assume la fonction de prêteur de dernier ressort (en Colombie (le FOGACOOPE)). La BVR-ISG, en Allemagne, est un système de protection ou de stabilisation institutionnel qui assume également la fonction d'assureur-dépôts, alors que la JCCUL, en Jamaïque, est une entité centrale autoréglémentée couplée à un système de protection ou de stabilisation institutionnel.

FIGURE 1: FONCTIONS ASSUMÉES DANS LES TERRITOIRES PARTICIPANTS

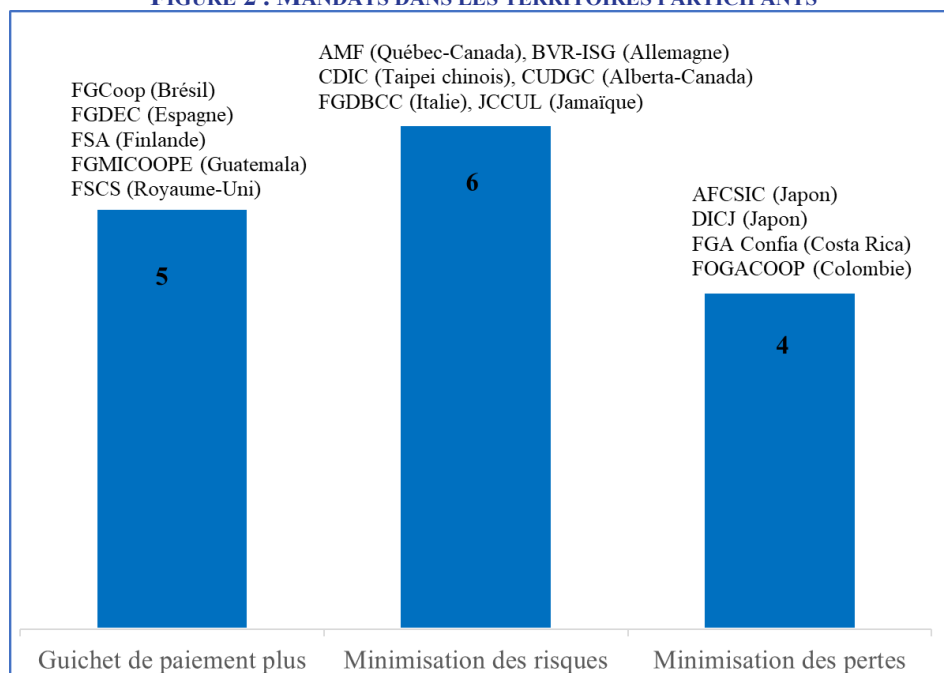


Sources : Étude de cas du RIFCTC (2019) et sondage annuel de l'IADI (2018)

Parmi les 15 territoires participants, 6 ont un mandat de minimisation du risque, 5 ont un mandat de guichet de paiement plus et 4 ont un mandat de minimisation des pertes. Aucun des territoires participants n'a indiqué avoir un mandat de guichet de paiement.

¹¹ Quelques entités centrales/systèmes de protection ou de stabilisation institutionnels assument également des fonctions de surveillance.

FIGURE 2 : MANDATS DANS LES TERRITOIRES PARTICIPANTS



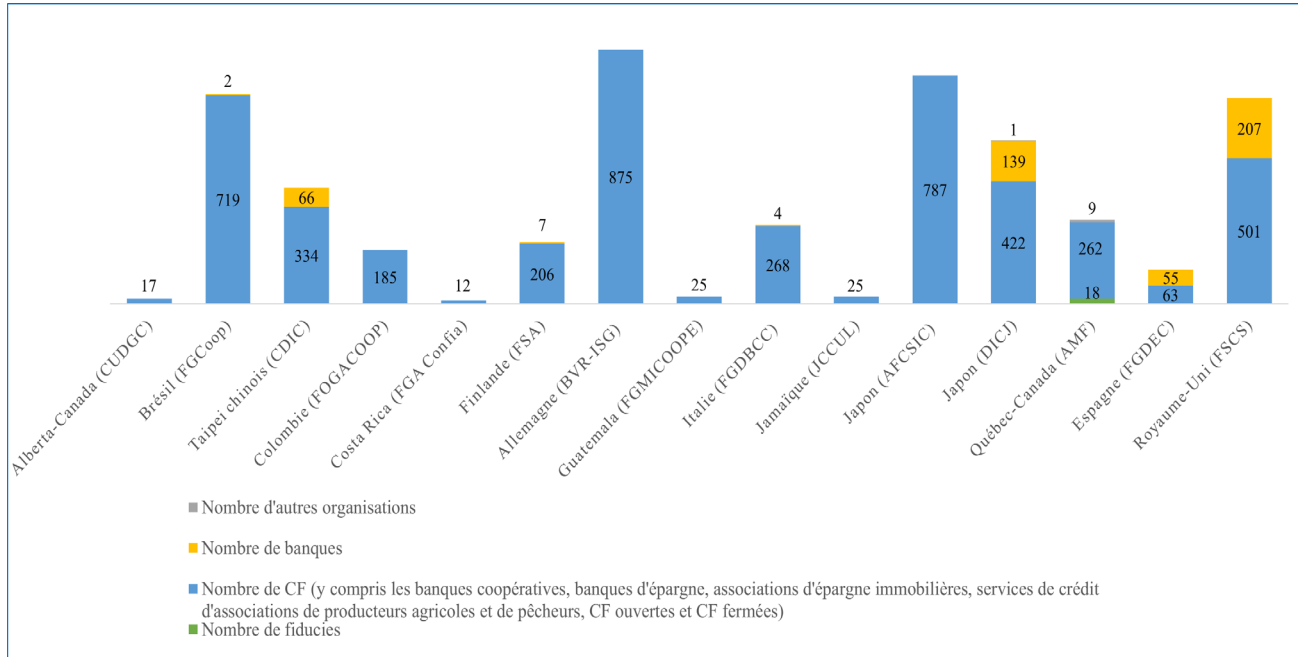
Sources : Étude de cas du RIFCTC (2019) et sondage annuel de l'IADI (2018)

Tous les répondants indiquent avoir des coopératives financières comme institutions membres. Dans six cas, à savoir l'AFCSIC (Japon), la BVR-ISG (Allemagne), la CUDGC (Alberta (Canada), le FGS CONFIA (Costa Rica), le FOGACOOOP (Colombie) et le FGMICOOPE (Guatemala)), les coopératives financières sont leurs seuls membres. De même, la JCCUL (Jamaïque) ne compte que des coopératives financières (c'est-à-dire des coopératives de crédit) parmi ses membres, mais contrairement aux autres répondants, elle est un organisme d'autoréglementation chargé de la gestion quotidienne du fonctionnement du fonds de stabilisation (Stabilisation Fund), qui est un système de protection ou de stabilisation institutionnel. Ce fonds a pour fonction de stabiliser les coopératives financières ayant besoin d'une injection de capitaux et/ou de liquidités au moyen de prêts, de garanties ou de subventions. L'État n'exerce aucune surveillance sur la JCCUL, étant donné que les coopératives financières (c'est-à-dire les coopératives de crédit) ne sont pas titulaires d'un permis d'institution de dépôts, contrairement aux banques commerciales, aux banques d'affaires et aux associations d'épargne immobilière, qui sont titulaires de permis délivrés aux termes de la loi intitulée *Banking Services Act*. Par conséquent, à l'heure actuelle, les coopératives financières ne sont pas régies et supervisées par la Bank of Jamaica (la BOJ) et ne sont pas membres du Deposit Insurance Scheme, géré par la Jamaica Deposit Insurance Corporation (la JDIC).

L'Allemagne (la BVR-ISG) est le territoire participant qui compte le plus grand nombre de coopératives financières, soit 875, suivie du Japon (l'AFCSIC) avec 787, du Brésil (le FGCoop) avec 719, du Royaume-Uni (le FSCS) avec 501, et du Japon (la DICJ) avec 422.

Certains répondants ont déclaré compter d'autres types de membres. C'est le cas du Québec (Canada) (l'AMF), qui compte des assureurs (autorisés à accepter des dépôts), sociétés d'épargne et sociétés de fiducie. Sept répondants comptent également des banques parmi leurs institutions membres, à savoir le Brésil (le FGCoop), le Taipei chinois (la CDIC), la Finlande (la FSA), l'Italie (le FGDBCC), le Japon (la DICJ), l'Espagne (le FGDEC) et le Royaume-Uni (le FSCS). Enfin, au Japon (la DICJ), il existe un autre type de membre (Shoko Chukin Bank, Ltd), qui est une institution spécialisée dans les services aux petites et moyennes entreprises.

FIGURE 3 : ORGANISATIONS MEMBRES DANS LES TERRITOIRES PARTICIPANTS



Sources : Étude de cas du RIFCTC (2019) et sondage annuel de l'IADI (2018)

Comme l'illustre le tableau 3, la complexité des coopératives financières diffère d'un territoire à l'autre.

Asie-Pacifique

Dans les territoires des répondants de la région de l'Asie-Pacifique (l'AFCSIC au Japon, la DICJ au Japon et la CDIC au Taipei chinois), il existe des entités centrales. Relevant de la compétence de l'AFCSIC, la Norinchukin Bank, que les autorités japonaises désignent comme banque d'importance systémique intérieure¹², est l'entité centrale des coopératives de producteurs agricoles et de pêcheurs, qui incluent 787 coopératives financières (c'est-à-dire des coopératives de producteurs agricoles et de pêcheurs). En ce qui a trait à la concentration pour l'assureur-dépôts, la Norinchukin Bank et ses coopératives financières membres représentent 100 % des dépôts assurés par l'AFCSIC. Trois entités centrales pour les coopératives financières relèvent de la DICJ : une pour les banques Shinkin, une pour les coopératives de crédit et une pour les banques syndicales¹³. Le nombre total de coopératives financières qui sont membres de ces entités centrales s'élève à 422. Ces coopératives représentent 16,63 % des dépôts admissibles assurés par la DICJ. Au Taipei chinois (la CDIC), une association (entité centrale) appelée National Federation of Credit Cooperatives a été mise sur pied pour les 23 coopératives financières que compte le territoire. Aucune coopérative financière relevant de la DICJ et de la CDIC n'est désignée comme institution financière d'importance systémique (IFIS).

Europe

En Europe, les coopératives financières sont membres d'entités centrales en Finlande, en Italie et en Espagne. Les 206 coopératives financières finlandaises relevant de la compétence de la Financial Stability Authority sont membres de l'une des trois entités centrales, à savoir le Groupe financier OP (OP Osuuskunta), le Groupe bancaire POP (POP Pankkiliitto osk) et le Groupe de banques d'épargne (Säästöpankkiliitto osk; Savings Banks' Union Coop). Parmi ces trois groupes, seul le Groupe financier OP est désigné comme IFIS dans l'Union bancaire européenne. En Italie (le FGDBCC), le système des coopératives financières (c'est-à-dire les BCC - Banche di Credito Cooperativo (banques de crédit

¹² Source : The Norinchukin Bank, rapport annuel 2018, p. 41.

https://www.nochubank.or.jp/en/ir/annual_report/pdf/ar_2018.pdf

¹³ Les banques syndicales sont définies comme étant « les seules institutions financières du Japon spécialisées pour répondre aux besoins financiers des travailleurs et de leurs syndicats en accord avec l'objectif de la création de ces banques ». Source : A guide to Labour Banks, National Association of Labour Banks, 2011, p. 8.

coopératif)) a été réformé en 2016¹⁴. Le système comprend deux entités centrales (appelées « sociétés apex » en Italie) qui régissent 229 coopératives financières, au sein de deux groupes bancaires coopératifs distincts. Ces deux groupes sont importants et sont soumis au mécanisme de surveillance unique, qui englobe la Banque centrale européenne et le Conseil de résolution unique (CRU). En outre, 39 coopératives financières font partie d'un système de protection ou de stabilisation institutionnel dans la province autonome de Bolzano. En Espagne, 63 coopératives financières relèvent du FGDEC, le fonds de garantie des dépôts des entités de crédit, telles que les coopératives financières. Parmi ces 63 coopératives financières, 55 sont membres de l'une des trois entités centrales qui sont des systèmes de protection ou de stabilisation institutionnels. L'Allemagne compte 875 coopératives financières (c'est-à-dire des banques coopératives), qui sont collectivement propriétaires de la DZ Bank AG, institution centrale coopérative qui a la forme juridique d'une société par actions (mais n'est pas cotée en bourse), désignée comme IFIS mais non comme entité centrale établie par la loi. La plupart de ces coopératives financières sont de petite ou de moyenne taille, peu complexes, indépendantes sur le plan juridique et actives surtout au niveau régional. La BVR-ISG, le système de protection des dépôts officiellement reconnu des 875 coopératives financières allemandes, a le statut de système de protection ou de stabilisation institutionnel. Au Royaume-Uni, il existe deux types de coopératives financières relevant du Financial Services Compensation Scheme : 457 coopératives de crédit et 44 associations d'épargne immobilière. Il n'existe pas d'organisation centrale pour le secteur des associations d'épargne immobilière, mais celles-ci sont toutes membres d'une association professionnelle, la Building Societies Association. L'une des associations d'épargne immobilière – la Nationwide Building Society – a été désignée comme IFIS par la Banque d'Angleterre.

Caraïbes

En Jamaïque, les 25 coopératives financières (c'est-à-dire des coopératives de crédit) sont toutes des entités autonomes ayant leur propre structure de gouvernance et membres de l'entité centrale autoréglementée, la JCCUL, qui gère également un système de protection ou de stabilisation institutionnel. La JDIC gère le Deposit Insurance Scheme pour les institutions de dépôts autorisées par la Bank of Jamaica. Une loi ayant pour objet de placer les coopératives de crédit sous le contrôle réglementaire de la Bank of Jamaica et de les admettre comme membres du système d'assurance-dépôts géré par la JDIC est à l'étude¹⁵.

Amérique latine

En Amérique latine, la plupart des coopératives financières ont une structure simple, notamment en Colombie (le FOGACOOPE), au Costa Rica (le FGA CONFIA) et au Guatemala (le FGMICOOPE). Dans les deux premiers territoires, il n'y a pas de système de protection ou de stabilisation institutionnel ni d'entité centrale, et aucune coopérative financière n'a été désignée comme IFIS. Il existe toutefois une entité centrale au Guatemala, à savoir le FENACOAC – MICOOPE, qui se compose de 25 coopératives financières. Le FGMICOOPE est l'assureur-dépôts et l'autorité de résolution de ces 25 coopératives financières. Au Brésil, le type, la taille et le degré de complexité des coopératives financières sont diversifiés. Il existe 864 coopératives financières au Brésil, dont 719 relèvent de la compétence du FGCoop. Dans ce groupe, 615 sont organisées en 29 centrales de crédit reliées à quatre confédérations. Il existe également cinq centrales de crédit qui ne sont pas reliées à une confédération et qui regroupent 40 coopératives financières. De plus, 64 coopératives financières ne sont affiliées à aucune centrale de crédit ni à aucune confédération. En ce qui a trait à la concentration pour l'assureur-dépôts, 615 coopératives financières reliées à des centrales de crédit et à des confédérations représentent 77,86 % des dépôts assurés par le FGCoop, alors que les 40 coopératives financières reliées à des centrales de crédit uniquement ne représentent que 5,89 % de ces dépôts. Les 10 coopératives

¹⁴ Source : Association européenne des banques coopératives, BCC : The Reform of the co-operative Banks in Italy is now law, 8 avril 2016. <http://www.eacb.coop/en/news/members-news/bcc-the-reform-of-the-co-operative-banks-in-italy-is-now-law.html>

¹⁵ Les coopératives financières autorisées par la Bank of Jamaica doivent s'inscrire à l'assurance-dépôts auprès de la Jamaica Deposit Insurance Corporation et devenir membres du Deposit Insurance Scheme.

financières qui détiennent les comptes de dépôts les plus importants représentent 25,86 % des dépôts assurés par le FGCoop et ne font pas partie du même système.

Amérique du Nord

En Amérique du Nord, les deux territoires des répondants ont désigné leurs plus grandes coopératives financières comme des IFIS. En Alberta (Canada) (la CUDGC), les deux principales coopératives financières (sur 17) désignées comme IFIS provinciale représentent 82 % des actifs du système. Au Québec (Canada), il existe au total 262 coopératives financières, y compris la Fédération des caisses Desjardins du Québec, entité centrale qui accepte également les dépôts de certaines entreprises. Cette entité centrale et ses 260 coopératives financières membres (c'est-à-dire les caisses Desjardins) forment un réseau de coopératives qui ne sont pas d'importance systémique (des coopératives financières ou caisses). Ce réseau et le Fonds de sécurité Desjardins (c'est-à-dire le système de protection ou de stabilisation institutionnel) constituent le Mouvement des caisses Desjardins (appelé ci-après le « Mouvement Desjardins »)¹⁶. Toutes les coopératives financières au Québec (Canada), sauf une, font partie du Mouvement Desjardins, une coopérative désignée IFIS intérieure. En ce qui a trait à la concentration pour l'assureur-dépôts, les coopératives financières membres du Mouvement Desjardins représentent 99 % des dépôts assurés par l'AMF.

¹⁶ Aux termes de la *Loi sur les coopératives de services financiers* (la Loi sur les coopératives), art. 6.1 et 6.2,

TABEAU 3 : COMPLEXITÉ DES COOPÉRATIVES FINANCIÈRES DANS LES TERRITOIRES PARTICIPANTS

Territoire	Nom de l'entité centrale	Nombre de CF membres de l'EC (ou, s'il n'y a pas d'EC, nombre de CF membres de l'AD)	IFIS	EC comportant un SPSI	Pourcentage des dépôts des CF par rapport au total des dépôts assurés par l'AD
Asie-Pacifique					
Taipei chinois (la CDIC)	National Federation of Credit Cooperatives	23 CF (c.-à-d. des coopératives de crédit)	×	×	2,0 %
Japon (l'AFCSIC)	Norinchukin Bank	787 CF (c.-à-d. des coopératives de producteurs agricoles et de pêcheurs)	✓	s. o.	100 %
Japon (la DICJ)	Shinkin Central Bank	261 CF (c.-à-d. des banques Shinkin)	×	s. o.	12,98 % ^a
	Shin Kumi Federation Bank	148 CF (c.-à-d. des coopératives de crédit)	×	s. o.	1,88 % ^b
	Rokinren Bank	13 CF (c.-à-d. des banques syndicales)	×	s. o.	1,77 % ^c
Caraïbes					
Jamaïque (la JCCUL)	Jamaica Co-operative Credit Union League Ltd.	25 CF (c.-à-d. des coopératives de crédit)	×	✓	Sans objet, car la JCCUL est une EC et non un AD ^d
Europe					
Finlande (la FSA)	Groupe financier OP (OP Osuuskunta)	156 CF (c.-à-d. des banques coopératives)	✓	×	Non disponible
	Groupe bancaire POP (POP Pankkiliitto osk)	27 membres (c.-à-d. des banques coopératives)	×	×	Non disponible
	Groupe de banques d'Épargne (Säästöpankkiliitto osk; Savings Banks' Union Coop)	23 CF (c.-à-d. des banques d'épargne)	×	×	Non disponible
Allemagne (la BVR-ISG)	[DZ Bank AG] ^e	875 CF (c.-à-d. des banques coopératives)	✓	✓ ^f	100 % ^g
Italie (le FGDBCC)	Iccrea Banca S.p.A.	142 CF (c.-à-d. des Banche di Credito Cooperativo), Iccrea Banca S.p.A. (Apex Company) et Banca Sviluppo S.p.A. (banque-relais)	✓ ^h	✓ ⁱ	59,7 %
	Cassa Centrale Banca – Credito Cooperativo Italiano S.p.A.	87 CF (c.-à-d. des Banche di Credito Cooperativo) et Cassa Centrale Banca (Apex Company)	✓ ^h	✓ ⁱ	33,8 %
	-	39 CF (c.-à-d. des Banche di Credito Cooperativo) et Cassa Centrale Raiffeisen S.p.A. (banque de deuxième catégorie)	×	✓ ^j	6,5 %

Territoire	Nom de l'entité centrale	Nombre de CF membres de l'EC (ou, s'il n'y a pas d'EC, nombre de CF membres de l'AD)	IFIS	EC comportant un SPSI	Pourcentage des dépôts des CF par rapport au total des dépôts assurés par l'AD
Espagne (le FGDEC)	Banco Cooperativo Español, S.A.	30 CF	x	✓	5,1 %
	Banco de Crédito Social Cooperativo	19 CF	x	✓	2,7 %
	Caja Rural de Almedralejo	6 CF	x	✓	0,2 %
Royaume-Uni (le FSCS)	-	8 CF	x	x	3,0 %
	-	44 CF (c.-à-d. des associations d'épargne immobilière)	✓ ^k	x	Non disponible
	-	457 CF (c.-à-d. des coopératives de crédit)	x	x	Non disponible
Amérique latine					
Brésil (le FGCoop)	SICOOB (confédération) 16 centrales de crédit	391 CF	✓	x	38,69 %
	Sicredi (confédération) 5 centrales de crédit	110 CF	✓	x	30,92 %
	UNICRED (confédération) 4 centrales de crédit	35 CF	✓	x	6,17 %
	CRESOL (confédération) 4 centrales de crédit	79 CF	✓	x	2,08 %
	5 centrales de crédit (AILOS, CECOOP, CECRERS, CREDISIS et UNIPRIME)	40 CF	✓	x	5,80 %
	-	64 CF	✓	x	2,66 %
Colombie (le FOGACOOP)	-	5 CF (c.-à-d. des CF ouvertes) 180 CF (c.-à-d. des CF fermées)	x	x	100 %
Costa Rica (le FGA CONFIA)	-	12 CF	x	x	100 %
Guatemala (le FGMICOPE)	FENACOAC - MICOPE	25 CF (c.-à-d. des coopératives de crédit)	x	x	100 %

Territoire	Nom de l'entité centrale	Nombre de CF membres de l'EC (ou, s'il n'y a pas d'EC, nombre de CF membres de l'AD)	IFIS	EC comportant un SPSI	Pourcentage des dépôts des CF par rapport au total des dépôts assurés par l'AD
Amérique du Nord					
Alberta (Canada) (la CUDGC)	-	17 CF (c.-à-d. des coopératives de crédit)	✓	×	100 %
Québec (Canada) (l'AMF)	Fédération des caisses Desjardins du Québec	260 CF (c.-à-d. des Caisses Desjardins du Québec)	✓	✓	99,0 % ¹
	-	1 CF (non membre d'une fédération)	×	×	0,02 % ¹

Source : Études de cas du RIFCTC (2019)

Notes :

^a Ce chiffre n'inclut pas les données correspondantes de la Shinkin Central Bank ni le pourcentage de dépôts admissibles de l'assureur-dépôts.

^b Ce chiffre n'inclut pas les données correspondantes de la Shinkumi Federation Bank ni le pourcentage de dépôts admissibles de l'assureur-dépôts.

^c Ce chiffre n'inclut pas les données correspondantes de la Rokinren Bank ni le pourcentage de dépôts admissibles de l'assureur-dépôts.

^d Le système de protection ou de stabilisation institutionnel (le fonds de stabilisation) géré par la JCCUL est destiné à assurer la stabilité financière des coopératives financières (les coopératives de crédit). Son objectif fondamental consiste à protéger l'épargne des membres par la stabilisation de leurs coopératives de crédit en difficulté financière plutôt que par une liquidation ou un remboursement. Les coopératives de crédit ne font pas partie des institutions de dépôts autorisées par BOJ et ne sont pas membres du système d'assurance-dépôts (le JDIC).

^e La DZ BANK AG est la banque coopérative centrale des banques coopératives allemandes, mais n'est pas une entité centrale établie par la loi. Elle est une IFIS qui appartient aux banques coopératives régionales. Toutes les banques coopératives allemandes sont entièrement indépendantes, offrent une gamme complète et étendue de produits et de services et sont supervisées par la BaFin et la Bundesbank.

^f En Allemagne, la SPSI ne relève pas de la DZ BANK AG mais de la BVR-ISG, qui a le statut de SPSI.

^g Les dépôts des banques coopératives allemandes représentent 28 % de tous les dépôts allemands assurés.

^h Le groupe est désigné comme SPSI.

ⁱ Système de protection ou de stabilisation institutionnel (SPSI) au sens de l'article 4, paragraphe 127 du Règlement (UE) n° 575/2013.

^j Les BCC font partie d'un SPSI dans la province autonome de Bolzano.

^k La Nationwide Building Society, association d'épargne immobilière du territoire, a été désignée comme IFIS par la Banque d'Angleterre.

¹ Le 0,98% restant (pour atteindre les 100,0 %) représente les dépôts reçus de trois autres institutions de dépôts québécoises qui ne sont pas des coopératives financières (une fiducie et deux sociétés d'assurance).

4. APERÇU DES POUVOIRS ET DES OUTILS ACTUELS DE RÉOLUTION DES COOPÉRATIVES FINANCIÈRES

Plusieurs territoires des répondants se sont dotés d'un cadre d'intervention précoce et de résolution relatif aux coopératives financières, soit le Taipei chinois (la CDIC), la Colombie (le FOGACOOOP), la Jamaïque (la JCCUL), le Royaume-Uni (le FSCS), l'Alberta (Canada) (la CUDGC) et le Québec (Canada) (l'AMF). Au Guatemala, le FGMICOOPE a instauré son propre système de résolution privé, l'État n'ayant pas établi de cadre pour les coopératives de crédit.

Au Taipei chinois, le cadre législatif de la CDIC relatif à la résolution des coopératives financières comporte les lois intitulées *Credit Cooperative Act*, *Bank Act* et *Deposit Insurance Act*.

En Colombie, le FOGACOOOP est régi par la Loi 454 (1998) et cinq décrets. Plus particulièrement, le décret 960 (2018) établit le processus de prise de décisions contraignantes par le FOGACOOOP au soutien de la durabilité financière d'une coopérative financière confrontée à des problèmes financiers, en vue de protéger ses déposants. Le décret 2206 (1998), pour sa part, encadre d'autres opérations auxquelles le FOGACOOOP peut recourir pour procéder à la résolution d'une coopérative financière.

En Jamaïque, les cadres législatif et opérationnel de la résolution des coopératives financières sont prévus par la loi intitulée *Co-operative Societies Act* et par les règles de la JCCUL. La coopérative financière peut en définitive être mise sous administration provisoire par la JCCUL, avec l'approbation du registraire des *Co-operative Societies*. Les options qui s'offrent habituellement à la JCCUL (et à son système de protection ou de stabilisation institutionnel) afin de stabiliser une coopérative financière sont notamment (1) l'apport d'un financement ou de liquidités sous forme d'octroi, de prêt ou de garantie, (2) l'augmentation de la quote-part permanente que doivent détenir tous les membres ou épargnants pour faire partie de la coopérative financière, (3) l'administration provisoire de la coopérative financière par la JCCUL, (4) la dissolution obligatoire et (5) les fusions et acquisitions.

Au Royaume-Uni (le FSCS), le cadre législatif est constitué de la loi intitulée *Banking Act 2009*, qui inclut le code de pratique du régime de résolution particulier. Ce régime a été établi dans la foulée de la crise financière et s'applique aux associations d'épargne immobilière (type de coopérative financière généralement de grande taille), mais non aux coopératives de crédit (autre type de coopérative financière normalement de petite taille).

En Alberta (Canada), la CUDGC, qui exerce ses activités conformément à la loi intitulée *Credit Union Act*, a les responsabilités suivantes : (1) aider les coopératives financières à éviter ou à atténuer les difficultés financières ou stabiliser les coopératives à cette fin, (2) surveiller ou administrer les affaires des coopératives financières, (3) collaborer à l'achat d'actifs et à la prise en charge de passifs d'une coopérative financière en difficulté, en voie d'être liquidée ou en processus de dissolution, et (4) agir à titre de liquidateur d'une coopérative financière, lorsqu'elle est nommée à cette fonction. Pour résoudre les problèmes d'une coopérative financière, la CUDGC peut recourir à une ordonnance de cesser et de s'abstenir, à la surveillance, à l'administration, à la dissolution ou à la liquidation, à un arrangement et à la dissolution, et à la fusion obligatoire.

Au Québec (Canada), le cadre législatif compte notamment la *Loi sur l'encadrement du secteur financier* (Loi ESF), la *Loi sur les coopératives de services financiers* (Loi CSF) et la *Loi sur les institutions de dépôts et la protection des dépôts* (Loi IDPD), toutes administrées par l'AMF. L'AMF assume les fonctions de surveillance, de résolution et d'assurance-dépôts pour les institutions de dépôts qui exercent leurs activités au Québec (à l'exclusion des banques, au sens de la *Loi sur les banques* (Canada), qui relèvent de la compétence de la Société d'assurance-dépôts du Canada. La Loi CSF régit le réseau autoréglementé de coopératives financières formé de l'entité centrale et des coopératives financières membres sans importance systémique (les coopératives de crédit ou « caisses »), ainsi que le système de protection ou de stabilisation institutionnel. Des pouvoirs spéciaux de surveillance et d'intervention sont conférés à l'entité centrale et au système de protection ou de stabilisation institutionnel. En juin 2018, le gouvernement du Québec a renforcé ces pouvoirs en modifiant le cadre juridique du secteur financier. La Loi CSF inclut dorénavant la reconnaissance officielle du Groupe coopératif et du mécanisme de solidarité financière, qui est appliqué par le système de protection ou de

stabilisation institutionnel, ainsi que la nécessité d'établir un plan de redressement pour le Groupe coopératif. La Loi IDPD confère à l'AMF un large éventail de pouvoirs et d'outils auxquels elle peut recourir pour procéder à la résolution de divers types d'institutions, y compris au stade d'intervention précoce. Depuis juin 2018, la Loi IDPD inclut tous les éléments relatifs à la résolution faisant partie de la mission d'autorité de résolution de l'AMF. Par conséquent, au Québec (Canada), la résolution d'une coopérative financière peut être effectuée par le Groupe coopératif (l'entité centrale et son système de protection ou de stabilisation institutionnel) et/ou par le régulateur intégré (l'AMF).

ENCADRÉ 1 : LES DEUX NIVEAUX D'INTERVENTION (CAS DU QUÉBEC (CANADA))

Au Québec (Canada), le Groupe coopératif pourrait être considéré comme la première ligne de défense et le régulateur intégré, comme la deuxième ligne de défense. En effet, les pouvoirs spéciaux de surveillance et d'intervention de l'entité centrale et du système de protection ou de stabilisation institutionnel permettent d'internaliser et de minimiser le risque de défaillance d'une coopérative financière membre en situation précaire et le coût d'une intervention de l'AMF. Au niveau du Groupe coopératif, l'entité centrale et son système de protection ou de stabilisation institutionnel gèrent conjointement un système de soutien mutuel qui instaure et garantit la solidarité des coopératives financières membres du Groupe coopératif (c'est-à-dire un mécanisme de garantie croisée intégré au Groupe coopératif). L'entité centrale agit à titre de trésorier/de gestionnaire des liquidités du Groupe coopératif, évalue les coopératives financières (Bureau de Surveillance) et fait fonction d'administrateur temporaire ou provisoire ou de liquidateur d'une coopérative financière. Pour sa part, le système de protection ou de stabilisation institutionnel a pour mission (1) d'établir et de gérer un fonds de sécurité, de liquidités ou d'aide mutuelle pour les coopératives financières, (2) de participer à la capitalisation du réseau de coopératives financières, (3) de contribuer au paiement des pertes découlant de la liquidation des coopératives financières et (4) d'éviter ou de réduire les décaissements effectués par l'AMF aux termes de la Loi IDPD. À l'égard d'une coopérative financière qui a de la difficulté à améliorer sa situation financière, le système de protection ou de stabilisation institutionnel peut notamment :

- accorder des prêts, des subventions et des garanties;
- acquérir la totalité ou une partie de ses actifs;
- gérer temporairement ses affaires;
- agir comme liquidateur ou comme séquestre, et comme administrateur provisoire.

Au cours des dernières décennies, des centaines de fusions et d'acquisitions ont été réalisées par l'entité centrale et le système de protection ou de stabilisation institutionnel; cependant, même si le risque de défaillance d'une coopérative financière en situation précaire est peu élevé, une crise majeure touchant le Groupe coopératif est un risque qui doit être géré. Par conséquent, la Loi IDPD confère à l'AMF un large éventail de pouvoirs et d'outils auxquels elle peut recourir pour procéder à la résolution en fonction des divers types d'institutions (dans certains cas à l'étape de l'intervention précoce). L'AMF évalue le plan de redressement élaboré par le Groupe coopératif et recommande les améliorations à y apporter. Elle élabore également un plan de résolution pour le Groupe coopératif.

En ce qui concerne les institutions de dépôts, l'AMF peut notamment :

- leur avancer des fonds et leur accorder des garanties;
- acquérir leurs actifs ou toute valeur mobilière qu'elles émettent;
- constituer une personne morale ou une société de personnes chargée de réaliser la liquidation des actifs acquis d'une institution de dépôts;
- demander à la Cour supérieure de rendre une ordonnance (1) pour forcer la vente ou la fusion d'une institution de dépôts ou (2) pour la nomination d'un séquestre (c'est-à-dire un administrateur provisoire).

La Loi IDPD contient un chapitre concernant la résolution du Groupe coopératif, dont des dispositions sur ce qui suit :

- l'établissement d'un plan de résolution dans lequel sont indiquées notamment les opérations que l'AMF entend exécuter en cas de défaillance de l'institution;

- l'établissement d'un collège de résolution ayant pour fonctions d'approuver le plan de résolution, d'ordonner la mise en œuvre et la clôture des opérations de résolution et d'autoriser toute opération de résolution qui n'est pas prévue par ce plan;
- l'établissement de nouveaux pouvoirs : renflouement interne, institution-relais, sursis temporaire, etc.;
- la fusion de l'ensemble des coopératives financières et du système de protection ou de stabilisation institutionnel faisant partie d'un même groupe coopératif pour les continuer en une seule et même société d'épargne du Québec (fusion-continuation);
- la capacité de procéder à la liquidation du Groupe coopératif;
- l'établissement d'une société par actions;
- la prise de règlements propres à la conversion des dettes en fonds propres aux fins d'une recapitalisation, à l'indemnisation et aux contrats financiers.

Le Brésil (le FGCoop) est en voie d'établir un cadre propre aux coopératives financières. Un projet de loi en cours de préparation portera précisément sur les régimes de résolution et définira en détail les pouvoirs conférés et les instruments mis à disposition.

Certains territoires ne possèdent pas de cadre de résolution propre aux coopératives financières, car le mode de résolution de celles-ci est le même que pour les banques, sans égard à la forme juridique de l'institution. C'est le cas pour la DICJ (au Japon), mais aussi pour des territoires européens des répondeurs, à savoir la Finlande (la FSA), l'Allemagne (la BVR-ISG) et l'Espagne (le FGDEC). Comme dans d'autres territoires européens des répondeurs, l'Italie (le FGDBCC) n'a pas de dispositions législatives concernant spécialement les coopératives financières. Les coopératives financières autonomes (c'est-à-dire les BCC) ne peuvent pas faire l'objet d'une résolution, contrairement aux deux groupes bancaires coopératifs auxquels elles sont affiliées, qui sont des IFIS relevant du CRU. La stratégie de résolution de ces deux groupes et du système de protection ou de stabilisation institutionnel présentent les caractéristiques d'une structure coopérative¹⁷. Cependant, comme au Québec (Canada), la résolution d'une coopérative financière en Italie peut être réalisée au niveau du groupe coopératif ou au niveau de l'assureur-dépôts. En effet, les sociétés apex des groupes bancaires coopératifs (c'est-à-dire les entités centrales) sont autorisées à fournir un soutien au moyen d'un mécanisme de garantie croisée, que l'on peut considérer comme la première ligne de défense, et le FGDBCC peut aussi intervenir conformément aux dispositions de la Directive 2014/49/UE relative aux systèmes de garantie des dépôts (la DSGD), que l'on peut considérer comme la deuxième ligne de défense.

ENCADRÉ 2 : LE CADRE EUROPÉEN – LA DIRECTIVE 2014/59/UE SUR LE REDRESSEMENT ET LA RÉOLUTION DES BANQUES

Le cadre européen de résolution a été réformé en profondeur, et ce, dès la publication, en 2014, de la Directive 2014/59/UE qui établit un cadre pour le redressement et la résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (la DRRB), le Règlement (UE) n° 806/2014 sur le mécanisme de résolution unique et la DSGD.

Pour résumer, selon le cadre de redressement et de résolution de l'UE, la procédure de résolution s'applique (1) aux banques (y compris les banques coopératives et les coopératives de crédit) déclarées défailtantes ou susceptibles de l'être par l'autorité compétente, (2) s'il n'existe aucune perspective raisonnable que d'autres mesures provenant du secteur privé (y compris les mesures prévues par un système de protection ou de stabilisation institutionnel privé) ou une autre mesure prudentielle empêchent la défaillance de la banque dans un délai raisonnable et (3) si une mesure de résolution est nécessaire dans l'intérêt public. Si les deux premières conditions sont remplies, mais

¹⁷ Les groupes sont structurés comme suit : les coopératives financières (les BCC) sont propriétaires des actions des deux sociétés de portefeuille mères (constituées en sociétés par actions) qui, elles, contrôlent les coopératives financières au moyen d'un contrat de coordination spécial, et régissent le mécanisme de garantie croisée (appelé le système de garantie intragroupe). Ce système de garantie vise à prévenir une crise dans une institution du groupe grâce au soutien des autres institutions (plus solides) membres du groupe.

pas celle concernant l'intérêt public, la banque peut faire l'objet d'une procédure de liquidation conformément aux procédures nationales en matière d'insolvabilité. Les divers cadres juridiques dans les États membres de l'UE peuvent ainsi impliquer des pratiques différentes dans la gestion de la crise d'une banque au niveau national.

Dans ce contexte, le cadre de l'UE ne prévoit pas l'obligation de préserver la structure coopérative au moment de procéder à la résolution des coopératives financières.

En Europe, un mécanisme de résolution unique (MRU) (le Règlement (UE) n° 806/2014) a été mis en œuvre pour veiller à la résolution ordonnée des banques défaillantes, à coût minimal pour les contribuables et l'économie réelle (le deuxième pilier de l'Union bancaire). Le MRU comprend le CRU (l'autorité de résolution de l'Union bancaire) et les autorités de résolution nationales des États membres de l'Union bancaire¹⁸. Le CRU est responsable du Fonds de résolution unique (FRU), qui est financé par le secteur bancaire.

Selon la DRRB, le FRU peut intervenir dans la résolution d'une banque, en appui à l'application des outils de résolution (renflouement interne, vente de l'entreprise à un tiers, banque-relais ou structure de gestion des actifs).

La DSGD prévoit que les systèmes de garantie des dépôts interviennent pour rembourser les déposants et contribuer au financement de la résolution des banques membres, fournir des liquidités correspondant au montant des dépôts garantis qui serait touché, absorber les pertes d'une banque soumise à une procédure de résolution dans les cas où un renflouement interne s'applique ou garantir les pertes que les déposants garantis auraient subies si la totalité ou une partie des actifs, des droits ou des passifs avait été transférée à une banque tierce, à une banque-relais ou à une structure d'accueil chargée de la gestion des actifs.

De plus, les États membres peuvent permettre à un système de garantie des dépôts d'utiliser aux fins suivantes les moyens financiers disponibles :

- Des mesures autres (communément appelées mesures préventives), afin de prévenir la défaillance d'un établissement de crédit (article 11, paragraphe 3 de la DSGD). Selon l'article 11, paragraphe 3 de la DSGD, les systèmes de protection ou de stabilisation institutionnels qui sont reconnus comme des systèmes de garantie des dépôts exercent leur fonction première (c'est-à-dire prévenir la défaillance de leurs membres) en finançant des mesures préventives, et ils peuvent à cette fin utiliser les fonds des systèmes de garantie des dépôts. Ce financement est assorti d'un certain nombre de conditions, dont celles voulant que « l'autorité [n'ait] pris aucune mesure de résolution » et que « le coût des mesures ne [dépasse pas] le coût lié à l'exercice du mandat statutaire ou contractuel du [système de garantie des dépôts] ». Ces mesures ne s'appliquent pas si, après avoir consulté l'autorité de résolution, l'autorité compétente considère que les conditions de la résolution sont remplies (article 11, paragraphe 4 de la DSGD). Selon l'article 11, paragraphe 5 de la DSGD, si les fonds sont affectés à des mesures préventives, les établissements de crédit affiliés versent immédiatement au système de garantie des dépôts les fonds requis, au besoin sous la forme de contributions extraordinaires, lorsque (i) l'obligation de rembourser les déposants survient et les moyens financiers disponibles du système de garantie des dépôts équivalent à moins de deux tiers du niveau cible; et (ii) les moyens financiers disponibles tombent à un niveau inférieur à 25 % du niveau cible.

¹⁸ Les États membres de l'Union bancaire sont les États membres de la zone euro, auxquels s'ajoutent la Bulgarie et la Croatie.

- Des mesures autres, voulant que les moyens financiers disponibles puissent également servir à financer des mesures destinées à préserver l'accès des déposants aux dépôts garantis, y compris le transfert des actifs et des passifs et le transfert des dépôts de la clientèle, dans le cadre de procédures nationales d'insolvabilité, à condition que les coûts supportés par le système de garantie des dépôts ne dépassent pas le montant net de l'indemnisation des déposants garantis dans l'établissement de crédit concerné (article 11, paragraphe 6 de la DSGD).

Les législations des territoires des répondants n'imposent pas explicitement la préservation de la structure coopérative dans le cadre de la résolution d'une coopérative financière. Dans certains territoires, comme en Jamaïque (la JCCUL), on tente de préserver la structure de la coopérative financière en adoptant une stratégie de résolution qui favorise ce résultat, mais ce n'est pas obligatoire. D'autres organisations possèdent de larges pouvoirs à cet égard, comme l'AMF (au Québec (Canada)), la CUDGC (en Alberta (Canada)) et le FOGACOOOP (en Colombie). En Italie (le FGDBCC), même s'il existe peu de pouvoirs juridiques pour préserver la structure de la coopérative financière après la résolution, afin de préserver la structure coopérative, une coopérative financière (c'est-à-dire une BCC) en voie de restructuration peut être fusionnée avec d'autres coopératives financières ou soutenue pour demeurer autonome. Les sociétés apex des groupes bancaires coopératifs (c'est-à-dire les entités centrales) sont autorisées à fournir un soutien au moyen d'un mécanisme de garantie croisée, mais le FGDBCC peut aussi intervenir conformément aux dispositions de l'article 11, paragraphe 3 et de l'article 11, paragraphe 6 de la DSGD. En Allemagne (la BVR-ISG), en vertu de la DRRB et de la loi de redressement et de résolution (« Sanierungs- und Abwicklungsgesetz (SAG) »), le statut juridique d'une banque ne peut être changé qu'en dernier ressort s'il est impossible d'appliquer par ailleurs un outil de résolution (non limité aux coopératives financières, c'est-à-dire les banques coopératives, mais applicable aussi aux banques d'épargne cotées en bourse et à d'autres banques du secteur public). En Pologne, selon une loi spéciale sur les coopératives de crédit, si le ratio des fonds propres par rapport à la valeur des actifs tombe en deçà de 1 % et que les entités centrales refusent d'accorder une aide financière, l'autorité de surveillance financière de Pologne peut décider, dans un premier temps, qu'une coopérative de crédit en situation précaire soit prise en charge par une autre coopérative de crédit (saine), sauf si le ratio des fonds propres par rapport à la valeur des actifs de la coopérative de crédit saine après la prise en charge tombe en deçà d'un seuil déterminé. Faute d'une coopérative de crédit saine, l'autorité de surveillance financière de Pologne peut décider, en tenant compte du besoin de protéger la stabilité du marché financier et la coopérative de crédit en situation précaire, que la coopérative de crédit en situation précaire soit prise en charge par une banque ou un établissement de crédit national, avec le consentement de ceux-ci, ou elle peut décider de liquider la coopérative de crédit.

5. APERÇU DES MOYENS, DES OUTILS ET DES MÉTHODES MIS EN ŒUVRE POUR LA RÉOLUTION DES COOPÉRATIVES FINANCIÈRES TOUT EN PRÉSERVANT LA STRUCTURE COOPÉRATIVE

5.1. OPTIONS DE FINANCEMENT OFFERTES POUR LA RÉOLUTION DES COOPÉRATIVES FINANCIÈRES

Dans les territoires des répondants, diverses options de financement permettent d'intervenir dans les coopératives financières. Certaines options peuvent être mises en œuvre dans le cadre d'une intervention précoce, tandis que d'autres sont utilisées à l'étape de la résolution.

Dans certains territoires, comme l'Italie (le FGDBCC) et le Québec (Canada) (l'AMF), le mécanisme de garantie croisée est intégré dans les groupes coopératifs (c'est-à-dire que l'entité centrale et son système de protection ou de stabilisation institutionnel gèrent conjointement un système de soutien mutuel qui met en œuvre et garantit la solidarité entre les coopératives financières membres du Groupe coopératif) et les mesures préventives des systèmes de protection ou de stabilisation institutionnels soutiennent les coopératives financières membres en cas de déficit d'exploitation ou de situation pouvant entraîner l'insolvabilité. Au Québec (Canada) et en Italie, ce mécanisme vise à éviter la résolution d'une coopérative financière unique par l'assureur-dépôts (qui est doté d'une fonction de résolution). Dans ces territoires, si les mesures de redressement et de restructuration demeurent sans résultat, le FGDBCC ou l'AMF interviennent (par l'intermédiaire de leurs fonds d'assurance-dépôts). En Jamaïque, les options de financement offertes pour la résolution des coopératives financières sont fournies par l'entité centrale d'autoréglementation, la JCCUL, qui gère leur système de protection ou de stabilisation institutionnel, tandis que les coopératives financières respectives de la JCCUL peuvent chercher à augmenter les parts permanentes que chaque membre de la coopérative financière doit détenir¹⁹. Un système de protection ou de stabilisation institutionnel fait également office de mesure préventive en Espagne (le FGDEC) et en Allemagne (la BVR-ISG) pour le redressement des coopératives financières en situation précaire, tandis que la résolution, à proprement parler, s'opère au moyen d'outils de résolution établis par voie législative et, dans le cas de la zone euro, peut inclure l'utilisation de fonds tirés du Fonds de résolution unique géré par le CRU. Dans la zone euro, les États membres peuvent autoriser un système de garantie des dépôts à utiliser les moyens financiers disponibles pour prendre des mesures autres (communément appelées mesures préventives) visant à empêcher la défaillance d'un établissement de crédit (y compris une coopérative financière) et décider que ces moyens financiers servent également à financer des mesures destinées à préserver l'accès des déposants aux dépôts garantis, y compris le transfert des actifs et des passifs et le transfert des dépôts de la clientèle, dans le cadre de procédures nationales d'insolvabilité, à condition que les coûts à la charge du système de garantie des dépôts n'excèdent pas le montant net de l'indemnisation des déposants garantis dans l'établissement de crédit concerné.

Certains territoires disposent de sources de financement en sus du fonds d'assurance-dépôts, comme le financement ex post en cas de gestion de crise (au Japon (l'AFCSIC, la DICJ)) ou de crise financière systémique (au Taipei chinois (la CDIC)), l'émission d'obligations (au Japon (la DICJ)), d'autres formes d'emprunt (au Japon (l'AFCSIC, la DICJ)), au Taipei chinois (la CDIC)) et une garantie législative du gouvernement si le fonds d'assurance-dépôts est insuffisant (en Alberta (Canada) (la CUDGC), au Taipei chinois (la CDIC), au Québec (Canada) (l'AMF)). En Europe, la DSGD prévoit également la mise en place de moyens de financement alternatifs (des émissions d'obligations, des emprunts, etc.).

Dans certains territoires, les assureurs-dépôts peuvent utiliser un large éventail d'outils d'aide financière : ils peuvent participer temporairement au partage des actifs des membres de la coopérative financière (en Colombie (le FOGACOOP)), acquérir des droits de crédit (au Brésil (le FGCoop)), accorder des prêts (en Colombie (le FOGACOOP) et au Brésil (le FGCoop)), faire des avances de fonds,

¹⁹ Cette option est soumise aux règles d'adhésion de la coopérative de crédit concernée et à un vote sur la résolution par les membres à une assemblée générale extraordinaire ou annuelle.

avec ou sans garantie, et garantir le paiement des dettes (au Québec (Canada) (l'AMF)), acquérir les actifs (en Colombie (le FOGACOOPE) et au Québec (Canada) (l'AMF)), effectuer un dépôt ou garantir un dépôt effectué et acquérir des titres émis par l'institution (au Québec (Canada) (l'AMF)), ou fournir une lettre de crédit et une aide financière (au Brésil (le FGCoop)). Au Brésil, le FGCoop peut également consentir des dons assortis de charges financières et non financières.

Quant au FGA CONFIA (au Costa Rica), le plus récent assureur-dépôts établi parmi les territoires des répondants, il n'offre pas de financement aux fins de la résolution, mais des négociations sont en cours avec les coopératives de crédit à ce sujet.

5.2. OUTILS PRIORITAIRES UTILISÉS POUR LA PRÉSERVATION DE LA STRUCTURE COOPÉRATIVE

5.2.1. Intervention précoce

Dans le cadre d'une intervention précoce, les territoires se sont dotés d'outils prioritaires pour préserver la structure coopérative. Nous avons observé ce qui suit :

- Les mesures correctives rapides sont une façon de préserver la structure coopérative dans certains territoires, car elles sont prises au début du processus d'intervention, avant l'utilisation d'outils de résolution. Au Taipei chinois (la CDIC), elles constituent une façon prioritaire de rétablir la santé des coopératives financières. Au Guatemala (le FGMICOOPE), l'intervention précoce comprend deux étapes : (1) l'établissement d'un plan d'action par les coopératives financières et (2) la mise en œuvre de mesures externes si le problème persiste, à savoir l'apport de fonds aux coopératives financières pour corriger ou accélérer le redressement de celles-ci. Si ces mesures d'intervention précoce ne règlent pas le problème, le FGMICOOPE met alors en œuvre des mesures définitives pour que les coopératives de crédit puissent sortir de manière contrôlée du système du FGMICOOPE, au moyen d'une solution à moindre coût. Au Brésil (le FGCoop), l'accent est mis sur la surveillance des coopératives de crédit en tant qu'outil de prévention et sur la possibilité pour l'assureur-dépôts d'agir à un stade précoce, en collaboration avec d'autres participants du filet de sécurité financière.
- La fusion et acquisition, qui consiste à regrouper une institution en situation précaire mais encore viable et une institution solide, est utilisée dans certains territoires des répondants interrogés (six sur quinze), notamment lorsqu'une intervention précoce s'avère nécessaire en raison de graves faiblesses observées :
 - En Jamaïque (la JCCUL), l'assistance technique ou toute autre aide nécessaire à la stabilisation d'une coopérative financière en détresse financière est généralement la première option utilisée. Toutefois, si cette option ne donne pas de résultat ou s'avère insuffisante et que la coopérative financière risque de devenir défaillante, celle-ci peut être placée sous surveillance/administration provisoire avec l'approbation du Registrar du Department of Co-operatives and Friendly Societies. À cette étape, l'objectif est généralement de fusionner la coopérative financière en situation précaire avec une coopérative financière forte et financièrement viable. Par conséquent, l'assistance technique et la surveillance/administration provisoire suivies de la fusion sont les principaux outils d'intervention utilisés.
 - En Allemagne (la BVR-ISG), le système de protection ou de stabilisation institutionnel applique des mesures préventives pour empêcher la défaillance, réelle ou probable, d'une institution, telles qu'une restructuration ou la fusion de deux institutions. En tout état de cause, l'application de ces mesures de redressement au moyen du système de protection ou de stabilisation institutionnel n'a pas pour effet de modifier le statut juridique coopératif des institutions.
 - En Italie (le FGDBCC), les outils servant à préserver la structure coopérative peuvent prendre la forme de transactions de fusion et acquisition entre la coopérative financière (c'est-à-dire une BCC) défaillante et une coopération financière solide et de taille importante. En cas de

liquidation, un transfert d'actifs et de passifs à une autre coopérative financière peut être effectué pour préserver l'accès aux dépôts et assurer la continuité des relations bancaires. Toutefois, les membres de la coopérative financière liquidée ne deviennent pas membres de la coopérative financière qui effectue l'acquisition.

- Au Québec (Canada) (l'AMF), au cours des dernières décennies, des centaines de fusions et acquisitions ont été réalisées par l'intermédiaire de l'entité centrale et de son système de protection ou de stabilisation institutionnel, auxquels la loi accorde des pouvoirs spéciaux de surveillance et d'intervention. Ces fusions et acquisitions permettent aux membres des coopératives financières moins viables de continuer à faire affaire avec un solide Groupe coopératif qui leur est familier. L'entité centrale et son système de protection ou de stabilisation institutionnel internalisent les problèmes et réduisent au minimum le risque de défaillance d'une coopérative financière membre en situation précaire et le coût de l'intervention par l'AMF. En effet, toutes ces fusions et acquisitions ont été réalisées sans engager de frais pour le fonds d'assurance-dépôts.
- En Colombie, le FOGACOOOP favorise la fusion avec une autre coopérative financière comme outil de résolution des coopératives financières, mais il s'agit d'un modèle qui nécessite l'accord des institutions concernées et l'autorisation de l'autorité de surveillance. Néanmoins, il peut être utile d'agir à l'étape de l'intervention précoce (c'est-à-dire avant la liquidation) pour préserver la structure coopérative, même s'il ne s'agit pas d'une priorité.
- Au Brésil, comme condition préalable à l'octroi d'une aide financière, le FGCoop oblige les coopératives de crédit qui risquent de devoir interrompre leurs activités à fusionner avec une autre coopérative de crédit faisant partie du système national de crédit brésilien. Cependant, il n'existe pas de moyen préférentiel de fournir cette aide financière. Lorsqu'elle évalue l'utilisation d'un outil particulier, la FGCoop tient compte de la situation économique et financière ainsi que des causes du risque d'interruption des activités. L'aide financière est axée sur le maintien des fonds propres de la FGCoop et peut exceptionnellement prendre en compte le risque d'atteinte à la réputation du système coopératif.

5.2.2. Résolution

Dans le cadre d'une résolution, les territoires se sont également dotés d'outils prioritaires pour préserver la structure coopérative. Nous avons observé ce qui suit :

- Les acquisitions et prises en charge ont été utilisées comme principal outil de résolution des coopératives financières dans le passé afin de maintenir la stabilité financière et de protéger les intérêts et les droits des déposants (au Taipei chinois (la CDIC)). Dans le cas des coopératives financières défaillantes en Alberta (Canada) (la CUDGC), la première option consiste à chercher une autre coopérative financière pour conclure un arrangement ou une fusion (c'est-à-dire une acquisition et prise en charge). Cette méthode s'est avérée avantageuse pour le système albertain de coopératives financières. À l'occasion, la CUDGC prévoit des contrats d'indemnisation afin de faciliter la conclusion d'une entente.
- Une institution-relais peut être constituée dans le contexte d'une résolution. Par exemple, au Québec (Canada), l'AMF peut constituer une institution-relais pour prendre en charge les obligations, en ce qui concerne les dépôts d'argent, d'une institution de dépôts appartenant au Groupe coopératif. L'institution-relais peut être constituée en tant que coopérative financière, mais aussi en tant que société d'épargne ou que société de fiducie du Québec. L'AMF peut également transférer les actifs et passifs d'une personne morale dont un groupe coopératif est propriétaire à un acquéreur, qui peut être l'AMF elle-même, une institution-relais ou une société de gestion d'actifs.
- Une aide financière peut être fournie à certaines coopératives financières dans le cadre du processus de résolution dans des territoires comme le Japon (l'AFCSIC, la DICJ). Dans le cas de

l'AFCSIC, ce processus a permis aux coopératives financières visées par la résolution de préserver leur structure coopérative.

Dans certains territoires, la préservation de la structure coopérative après la résolution d'une coopérative financière n'est pas considérée comme une priorité (au Costa Rica (le FGA CONFIA)) ni comme un objectif (en Allemagne (la BVR-ISG)). Au Japon, la DICJ utilise les mêmes outils de résolution pour les coopératives de crédit et les banques. En Espagne (le FGDEC), aucun des outils de résolution ne garantit la préservation de la structure coopérative, tandis qu'en Finlande (la FSA) et au Royaume-Uni (le FSCS), il n'existe aucun outil prioritaire pour la préserver. Au Guatemala, le FGMICOOPE met en œuvre des mesures définitives pour que les coopératives financières puissent sortir de manière contrôlée du système du MICOOPE, au moyen d'une solution à moindre coût. Au Royaume-Uni, pour renflouer une association d'épargne immobilière défaillante, la Banque d'Angleterre peut (1) convertir l'association en société, ou transférer tous les biens, droits et responsabilités de l'association à une société, et (2) annuler les parts et les droits d'adhésion de l'association, et convertir les parts de celle-ci en dépôts de la société remplaçante. Le renflouement interne d'une association d'épargne immobilière entraînerait la démutualisation. Outre l'outil de renflouement interne, le Royaume-Uni compte quatre autres outils de résolution, à savoir le transfert à un acquéreur du secteur privé, le transfert à une institution-relais, le transfert aux fins du placement temporaire en propriété publique et l'outil de structure de gestion des actifs, selon le code de pratiques du régime de résolution particulier inclus dans la loi intitulée *Banking Act 2009* et mis à jour en 2017. En Espagne, les mêmes outils de résolution que ceux qui sont énumérés pour le Royaume-Uni sont offerts aux termes de la Directive sur le redressement et la résolution des banques, sauf le transfert aux fins du placement temporaire en propriété publique.

La structure des coopératives financières peut également être préservée de manière indirecte par la participation intermédiaire d'une société par actions au processus de résolution. Le cas de la Banca di Romagna Cooperativa en Italie est intéressant à cet égard. En 2015, la Banque d'Italie a soumis la Banca di Romagna Cooperativa à une liquidation administrative obligatoire (LCA) et, dans ce contexte, le système de garantie des dépôts italien est intervenu pour soutenir le transfert de certains actifs et passifs à une autre banque appartenant au même groupe (la Banca Sviluppo). La Banca Sviluppo est une société par actions, mais il est intéressant de noter que ces actifs et passifs ont récemment été transférés de cette banque à trois autres coopératives financières (Bodellini, 2020).

Mise sous tutelle

La mise sous tutelle (ou administration provisoire), aux termes de laquelle l'assureur-dépôts ou l'entité centrale/le système de protection ou de stabilisation institutionnel prend en charge les affaires de la coopérative financière, la rétablit au moyen d'un certain nombre d'outils et cherche finalement à la remettre sous le contrôle des membres de la coopérative financière, est également utilisée dans certains territoires pour préserver la structure coopérative et éviter de rembourser les déposants, notamment aux États-Unis et au Québec (Canada). De nombreux outils d'intervention précoce sont mis en œuvre pendant une mise sous tutelle et les pratiques antérieures comportent une grande variété d'activités, notamment le remplacement de la direction et de l'organe directeur de la coopérative financière, l'assistance technique, l'acquisition d'actifs problématiques par une entité centrale/un système de protection ou de stabilisation institutionnel ou d'autres parties, la recapitalisation, la vente de parties de l'entreprise, l'apport de liquidités, etc. La mise sous tutelle peut donner lieu à la fusion de la coopérative financière avec un autre coopérative financière ou, si elle s'avère fructueuse, à la remise en état de la coopérative financière et au retour au contrôle privé par les membres. La mise sous tutelle est donc un autre outil permettant à l'assureur-dépôts de procéder à la résolution des coopératives financières tout en préservant la structure coopérative. Cette option constitue une solution de rechange à moindre coût qu'un remboursement direct et permet de contrôler les affaires de la coopérative financière lorsque les problèmes dépassent les capacités de l'équipe de gestion existante. Dans les territoires où le recours à la mise sous tutelle est envisagé, il est important que la législation habilitante fournisse un niveau approprié de protection en matière de responsabilité pour l'assureur-dépôts et l'entité centrale/au système de protection ou de stabilisation institutionnel.

5.3. EXPÉRIENCES DE RÉSOLUTIONS AYANT PERMIS DE PRÉSERVER LA STRUCTURE COOPÉRATIVE

Parmi les quinze répondants, sept rapportent des cas où ils ont procédé à des interventions précoces ou à des résolutions tout en préservant la structure coopérative des coopératives financières visées²⁰ : le Québec (Canada) (l'AMF), l'Allemagne (la BVR ISG)²¹, le Brésil (le FGCoop), l'Italie (le FGDBCC), la Colombie (le FOGACOOOP), le Royaume-Uni (le FSCS) et la Jamaïque (la JCCUL).

5.3.1. Contexte

Dans l'ensemble, les raisons qui ont conduit à ces interventions précoces ou à ces résolutions de coopératives financières sont notamment liées aux enjeux suivants : des lacunes dans les pratiques de gestion ou de gouvernance auxquelles s'ajoute un déclin de la rentabilité (Québec (Canada) (l'AMF)), Jamaïque (la JCCUL)), d'importantes irrégularités dans l'administration et de graves violations de la réglementation, dans le contexte d'une apparente solidité, combinées à une forte concentration de prêts consentis à un petit nombre de clients (par exemple à quelques clients importants détenant plus de 50 % du total des prêts), une détérioration de la structure organisationnelle et technique, et une augmentation des provisions pour pertes sur créances entraînant une insuffisance de capital (Italie (le FGDBCC)). Les prêts non productifs en contexte de perte de confiance (Colombie (le FOGACOOOP)), les prêts (immeubles commerciaux et résidentiels)²² devenus problématiques à la suite d'une diversification dans le crédit commercial ainsi que les prêts destinés aux logements sociaux figurent également parmi les raisons invoquées (Royaume-Uni (le FSCS)).

5.3.2. Options de résolution possibles, justifications/motivations et mise en œuvre

5.3.2.1 Transactions d'acquisition et de prise en charge et fusions et acquisitions : quelques cas

La plupart des études de cas soumises mettent en cause des acquisitions et prises en charge ainsi que des fusions et acquisitions. Contrairement aux acquisitions et prises en charge, les fusions et acquisitions sont effectuées au moment où la coopérative financière éprouve des difficultés, mais n'est pas encore défaillante, et entraînent une modification de l'organisation de la coopérative financière et/ou de sa propriété (McGuire, 2011).

Quatre répondants ont fait état de fusions et acquisitions. Dans trois cas, ces opérations ont été effectuées à titre de mesure préventive par une entité centrale ou par un système de protection ou de stabilisation institutionnel (Allemagne, Jamaïque et Québec (Canada)), tandis que dans le quatrième cas, elles l'ont été à l'étape de la résolution (Brésil).

- Cas de l'Allemagne (2011) : Le système de protection ou de stabilisation institutionnel privé a, dans certaines circonstances, choisi entre autres mesures préventives d'accorder des ressources à des banques coopératives membres, afin de leur éviter des difficultés économiques existantes ou imminentes longtemps avant qu'elles ne manquent aux exigences prudentielles. Dans chaque cas, cette mesure a été prise avant tout manquement aux exigences prudentielles. Parfois, des fusions entre institutions ont eu lieu, ce qui constituait les meilleures mesures de redressement ou de restructuration.

²⁰ L'Annexe 2 présente les études de cas en détail.

²¹ L'expérience de la BVR-ISG (Allemagne) concerne le redressement et le rétablissement de banques coopératives, mais non pas dans le sens étroit d'une « résolution ». La BVR-ISG (Allemagne) maintient toujours ses banques coopératives en activité, parfois au sein d'une autre banque coopérative à la suite d'une fusion, mais ne procède jamais à leur fermeture.

- Cas de la Jamaïque (2013) : La JCCUL avait initialement placé une coopérative financière sous un régime de surveillance/administration provisoire, l'avait dotée d'un personnel de gestion et lui avait fourni une assistance technique en vue de rétablir sa viabilité. Toutefois, à la suite d'évaluations périodiques, il a été décidé qu'une fusion avec une autre coopérative financière ayant des intérêts similaires (c'est-à-dire des liens communs²³) et financièrement viable constituait la meilleure option et était dans l'intérêt de cette coopérative financière paroissiale ainsi que du mouvement des coopératives de crédit en général. La fusion avait pour but d'assurer le maintien des services à ses membres sans perte des avantages associés à une mutuelle/à une coopérative financière. Elle devait également permettre aux membres de faire partie d'une coopérative financière plus solide financièrement. Ces options ont été jugées moins difficiles et moins coûteuses et causant le moins de perturbations ou d'interruptions de service pour les membres.
- Cas du Québec (Canada) (2012) : La meilleure option à la disposition de l'entité centrale pour régler les problèmes d'une coopérative financière et protéger ses membres consistait à procéder à sa fusion avec une autre coopérative financière membre du réseau du même Groupe coopératif. Autrement, la coopérative financière aurait été défaillante et l'AMF aurait dû procéder au remboursement des dépôts. La fusion représentait une option d'intervention adéquate pour assurer le maintien des services aux membres et préserver, autant que possible, un fort sentiment d'appartenance parmi les membres de la coopérative financière et limiter l'incidence sur le fonds d'assurance-dépôts.

Parmi les principales étapes de mise en œuvre, la coopérative financière en situation précaire a demandé à l'entité centrale de chercher une autre coopérative financière faisant partie du réseau en vue d'une fusion. Une coopérative financière était disposée à fusionner avec elle, même si elle ne partageait pas de liens communs. La fusion a été ratifiée lors d'une assemblée générale extraordinaire, mais la date de prise d'effet a été fixée à quelques mois plus tard. Au cours de cette période, la situation de la coopérative financière s'est détériorée davantage. Après avoir reçu une demande de fusion officielle, l'AMF a également reçu une plainte demandant un sursis de la fusion. À la suite de l'examen de cette plainte, l'AMF a formulé sa recommandation de fusion et délivré une autorisation relative à l'assurance-dépôts.

- Cas du Brésil (2018-2019) : Afin de mettre à la disposition de la coopérative financière qui risquait de devoir interrompre ses activités la somme nécessaire pour couvrir ses pertes accumulées, mais également pour la doter de liquidités à court et à moyen terme et limiter l'incidence sur ses activités, le FGCoop a procédé à la fusion de cette coopérative financière avec une autre coopérative financière du système national de crédit national brésilien, tout en assurant une intermédiation financière. Le type d'aide financière choisie était un prêt (un contrat de prêt) à un taux subventionné par le FGCoop, avec l'intervention de la centrale de crédit. L'intervention a permis d'atténuer les risques liés à l'activité de la coopérative financière. Le processus d'octroi de l'aide financière s'est effectué de concert avec les organismes de surveillance et les établissements associés au FGCoop, qui ont partagé leurs connaissances et leurs meilleures pratiques.

Dans le cinquième cas, on a procédé à des acquisitions et prises en charge.

- Cas de l'Italie (2010) : Dans le cadre de la procédure d'administration spéciale, le FGDBCC avait été invité à intervenir en vue de la liquidation de la Credito Cooperativo Fiorentino (CCF). Il a toutefois examiné la possibilité de procéder à une résolution avec la participation d'autres banques (une résolution ordonnée) de concert avec les autorités compétentes et le FGDBCC. Une banque, la ChiantiBanca Credito Cooperativo, a manifesté son intérêt d'acquérir l'entreprise de la CCF (c'est-à-dire de procéder à une acquisition et prise en charge).

²³ La plupart des coopératives financières sont fondées sur l'existence de liens communs entre les membres et l'organisation. Typiquement les liens communs incluent la région géographique, la profession, le secteur d'activité ou le groupe d'employeurs, ou encore l'appartenance religieuse, culturelle ou ethnique.

- La ChiantiBanca Credito Cooperativo a acquis les actifs et les passifs de la CCF, à l'exception des prêts non productifs et des actifs d'impôt différé.
- Le FGDBCC a fourni à la ChiantiBanca Credito Cooperativo une garantie contre le risque de détérioration de certains actifs acquis dont le remboursement était peu probable. Le FGDBCC a fait l'acquisition des prêts non productifs de la CCF et couvert le solde négatif entre les actifs et les passifs transférés restants à la date de clôture de la procédure d'administration spéciale. Le FGDBCC a également pris en charge les frais de liquidation.

ENCADRÉ 3 : ÉTAPES DE LA FUSION MISE EN ŒUVRE PAR UNE ENTITÉ CENTRALE (CAS DE LA JAMAÏQUE)

En Jamaïque, l'assistance technique et la surveillance/l'administration provisoire suivies d'une fusion sont les principaux outils d'intervention utilisés par la JCCUL. Normalement, la coopérative de crédit est informée par écrit de sa mise sous surveillance imminente et des motifs justifiant cette mesure. Toutefois, si la situation est jugée suffisamment grave pour nécessiter une mise sous surveillance immédiate, aucun préavis n'est donné. Le conseil de la coopérative de crédit peut demeurer en poste pendant que l'équipe de surveillance coopère avec l'équipe de direction en vue d'apporter les changements requis dans les délais impartis. Si les circonstances le justifient, le conseil et, éventuellement, certains membres de la direction peuvent être mis à l'écart pendant que l'équipe de surveillance assure la gestion quotidienne de la coopérative de crédit. Un comité de surveillance est également constitué pour contrôler la gestion et l'exploitation de la coopérative de crédit et prendre des décisions selon les lignes directrices/les recommandations du directeur général. Le conseil de la JCCUL est responsable de l'examen et de l'approbation des changements de politique.

S'il est établi que la fusion est la solution viable, la JCCUL tient une assemblée générale extraordinaire avec les membres de la coopérative de crédit défaillante pour les informer de la situation financière de celle-ci et leur présenter les options possibles/la recommandation de fusion. Les membres doivent donner leur approbation (par voie de vote) pour permettre à la JCCUL (à titre de gestionnaire temporaire/d'autorité de surveillance) d'administrer le processus de sélection d'un partenaire de fusion. Les coopératives de crédit intéressées sont invitées à soumettre une proposition de fusion en réponse à une demande de propositions. Un comité de sélection interne de la JCCUL évalue les propositions en fonction des conditions préétablies (énumérées ci-après) afin de dresser une liste de présélection des coopératives de crédit candidates (normalement au nombre de trois). Les coopératives de crédit retenues doivent faire une présentation au comité de stabilisation et éventuellement à certains représentants des membres de la coopérative de crédit défaillante en voie de fusionner. Le comité de stabilisation recommande ensuite au conseil de la JCCUL la coopérative de crédit qu'il a choisie. Dès que le conseil de la JCCUL a ratifié ce choix, il en informe les coopératives de crédit encore en lice.

Des assemblées publiques sont tenues pour informer les membres des résultats du processus de sélection, présenter le partenaire potentiel de fusion et sensibiliser les membres quant au déroulement du processus de fusion.

Avant que la fusion prenne effet, les membres de la coopérative de crédit défaillante et ceux de la coopérative de crédit choisie comme partenaire de fusion doivent approuver une résolution relative à la fusion à une assemblée générale annuelle ou extraordinaire. À la suite des assemblées des coopératives de crédit, la résolution doit recevoir l'approbation finale du registraire des coopératives qui fixe la date de prise d'effet de la fusion.

Au moins deux comités, soit un comité de surveillance de la fusion et un comité de travail sur la fusion, sont créés pour mettre en œuvre le plan de fusion. Au besoin, le fonds de stabilisation (un système de protection ou de stabilisation institutionnel) injecte des capitaux dans la coopérative de crédit défaillante ou en voie de fusion afin de couvrir toute insuffisance de ses actifs par rapport à ses passifs. Cette mesure garantit qu'à la date de la fusion, la valeur intégrale des épargnes/des dépôts que chaque membre détient dans la coopérative de crédit défaillante est transférée dans la coopérative de crédit issue de la fusion.

Critères de sélection de la coopérative financière comme partenaire de fusion	Pointage
1. Potentiel d'amélioration des services aux membres existants et éventuels	20 %
2. Facilité d'intégration des systèmes de TI	10 %
3. Synergies à tirer de la fusion	25 %
4. Suffisance du capital et plan financier, compte tenu de l'aide du fonds de stabilisation	25 %
5. Compatibilité des candidats à la fusion	10 %
6. Exhaustivité du plan de fusion	10 %
TOTAL	100 %

5.3.2.2 Reprise par l'autorité de surveillance, soutien financier et transfert d'une partie des activités

Les deux autres cas concernent la reprise par l'autorité de surveillance suivie d'un soutien financier (Colombie), et le transfert d'une partie de la coopérative financière à une autre coopérative et à une banque-relais, combiné à une mise sous administration bancaire (Royaume-Uni).

- Cas de la Colombie (2015) : Coopetrol, coopérative formée de travailleurs, en poste ou anciens, et de fournisseurs d'Ecopetrol, a été reprise et administrée par l'autorité de surveillance et un agent spécial désigné par le FOGACOOOP. Le FOGACOOOP a soutenu les activités au moyen d'un prêt direct et d'une convention d'acquisition de prêts de 180 jours. Dans ce territoire, cette procédure est considérée comme l'un des meilleurs outils pour régler des problèmes financiers dans le contexte d'une perte de confiance.
- Cas du Royaume-Uni (2009) : Le processus de vente concurrentiel des dépôts de détail et de gros, des succursales et du siège social de la Dunfermline Building Society (DBS) ainsi que des prêts hypothécaires résidentiels établis par celle-ci a été organisé par la Banque d'Angleterre conformément aux dispositions sur le régime de résolution particulier de la *Banking Act 2009*. Quatre offres d'achat ont été reçues. La procédure de résolution comportait les éléments suivants :
 - Transfert d'une partie de la banque à une autre coopérative : Les dépôts de détail et de gros, les succursales, le siège social et les prêts hypothécaires résidentiels ont été transférés à la Nationwide Building Society, principale association d'épargne immobilière du Royaume-Uni. Cette partie des activités a donc été transférée à une autre structure coopérative et les déposants sont demeurés au sein d'une organisation appartenant à ses membres.
 - Transfert à une banque-relais : Les prêts pour logements sociaux ont été transférés temporairement à la banque-relais Bridge Bank Limited, propriété de la Banque d'Angleterre. Après quelques mois, la Nationwide Building Society a été choisie pour acquérir les prêts pour logements sociaux et les dépôts connexes auprès des associations d'épargne immobilière.
 - Procédure d'administration bancaire : Les activités résiduelles de la DBS, principalement des prêts de moindre qualité (prêts commerciaux, prêts hypothécaires résidentiels acquis, dette subordonnée et la plupart des actifs de trésorerie), ont été incluses dans le processus d'administration spéciale des associations d'épargne immobilière et gérées par KPMG à titre d'administrateur. La procédure d'administration bancaire est la méthode utilisée lorsqu'une partie des activités d'un établissement défaillant a été transférée.

Dans cette opération, le gouvernement du Royaume-Uni a transféré des fonds publics (1,6 milliard de livres sterling) à la Nationwide Building Society qui, elle, a repris une tranche des dépôts de la DBS (2,35 milliards de livres sterling) en contrepartie de l'absorption de 1 milliard de livres sterling de ses prêts hypothécaires résidentiels à taux préférentiel. Le transfert a été effectué parce que la valeur des actifs repris par la Nationwide Building Society était de 1,6 milliard de livres sterling inférieure à celle des passifs. Le coût de 1,6 milliard de livres sterling a été partagé entre le FSCS financé par le secteur, d'une part, et les contribuables, d'autre part. Le FSCS a contribué plus de 500 millions de livres sterling, calculés par rapport à un scénario contrefactuel plafonné du coût net des remboursements, déduction faite des recouvrements²⁴.

5.3.3. Enjeux en matière de résolution

Les enjeux sont différents d'une étude de cas à l'autre, car tout dépend du mode de résolution de la coopérative financière.

Dans le cas d'une intervention précoce ou de la résolution d'une coopérative financière comportant une fusion et acquisition ou une acquisition et prise en charge, les principaux enjeux et obstacles rencontrés ont été les suivants :

- Composer avec un manque d'informations en temps opportun, complètes et pertinentes, et vérifier l'exactitude des états financiers (cas de la Jamaïque).
- Amener les administrateurs et les autres bénévoles, membres du personnel, membres et représentants de la coopérative financière à comprendre et à accepter la situation financière de la coopérative et le besoin de procéder à la résolution (cas de la Jamaïque).
- Faire face aux coûts imprévus liés à l'exécution de la résolution (cas de la Jamaïque).
- Exécuter les mesures requises dans les délais impartis afin de juguler les pertes financières (cas de la Jamaïque).
- Traiter une plainte alléguant que des erreurs avaient entaché la procédure de fusion lors de l'assemblée générale extraordinaire convoquée pour approuver la fusion par absorption de la coopérative financière en situation précaire par la coopérative financière intéressée, et demander la suspension de la procédure. Dans les faits, la plainte portait davantage sur des questions opérationnelles postérieures à la fusion, comme la préservation de la dénomination de la coopérative financière et l'offre de services dans la même langue qu'avant la fusion (qui était différente des deux langues officielles du Canada, soit le français et l'anglais). Toutes les divisions du régulateur intégré concernées par ce cas de fusion ont examiné les documents et ont conclu qu'aucune irrégularité ne portait atteinte à la fusion (cas du Québec (Canada)).
- Compte tenu des particularités de chaque cas d'aide financière, créer un tout premier modèle d'aide financière répondant aux besoins des coopératives et préservant les indicateurs de structure financière prescrits par les organismes d'État, alors que l'assureur-dépôts n'a aucune expérience en la matière puisqu'il s'agit d'un nouveau pouvoir (cas du Brésil).

Dans le cas de la résolution d'une coopérative financière au moyen de la reprise de celle-ci par l'autorité de surveillance, d'un soutien financier et du transfert de certaines parties de l'entreprise, les principaux enjeux et obstacles rencontrés ont été les suivants :

- S'adapter à la complexité de la procédure de vente concurrentielle de l'entreprise (cas de l'Italie).
- Consolider et/ou regagner la confiance des clients et des déposants de la coopérative financière défaillante pendant la procédure (cas de l'Italie et cas de la Colombie).

²⁴ Il s'agit du coût net des remboursements, déduction faite des recouvrements dans l'hypothèse de la défaillance de l'établissement et du remboursement des dépôts.

- Exécuter la procédure dans des délais très stricts (obtention de l'autorisation de la Banque d'Italie, obtention du décret du ministre des Finances, nomination du séquestre et la conclusion d'accords contractuels notariés) (cas de l'Italie).
- Corriger une erreur concernant l'ordre de transférer une partie de l'entreprise qui a entraîné le transfert d'une partie du portefeuille d'immeubles commerciaux à la Nationwide Building Society. Cette erreur, découverte par une société de services d'audit, de fiscalité et de consultation et corrigée par un texte réglementaire, s'est produite parce que les mesures de résolution ont été exécutées rapidement, soit en l'espace d'une fin de semaine, et parce qu'une nouvelle législation était appliquée pour la toute première fois. La Nationwide Building Society a admis que la vérification diligente n'avait pas été aussi exhaustive qu'elle l'aurait été si le transfert n'avait pas eu lieu en l'espace d'une fin de semaine. Il en ressort que la possibilité de corriger les erreurs est importante lorsqu'une décision de résolution doit être prise urgemment (cas du Royaume-Uni).
- Charger un évaluateur indépendant d'évaluer la contribution de l'assureur-dépôts à la résolution de la coopérative financière et, par l'intermédiaire de l'assureur-dépôts, demander à l'évaluateur de revoir les conclusions de son rapport (cas du Royaume-Uni).

5.3.4. Autres caractéristiques de la résolution

Les outils utilisés pour procéder à des interventions précoces auprès de coopératives financières ou à la résolution de celles-ci diffèrent selon le territoire, notamment sur le plan de la durée des mesures et de leurs coûts pour l'assureur-dépôts. Dans le cas de la Jamaïque, le processus de résolution appliqué par la JCCUL, de la surveillance/administration provisoire à la fusion, a duré environ trois ans, l'étape de la fusion comme telle s'étant étendue sur environ huit mois. Dans le cas de l'Allemagne, le système de protection ou de stabilisation institutionnel a garanti une première somme en 2011, puis une seconde en 2012, notamment aux fins de garanties supplémentaires et de la prise de mesures de restructuration, comme la fermeture de succursales, la réduction du nombre d'employés, etc. Dans le cas du Québec (Canada), la fusion a duré plus longtemps qu'à l'habitude en raison de la plainte déposée, mais la prise d'effet de la fusion n'a été retardée que de quelques mois. Étant donné que la fusion a été réalisée par l'entité centrale au sein du réseau de coopératives financières du Groupe coopératif, les coûts ont été entièrement supportés par l'entité centrale et les coopératives financières du réseau, sans frais pour le fonds d'assurance-dépôts administré par l'AMF. Dans le cas du Brésil, le processus est toujours en cours, étant ralenti par la difficulté des parties à s'entendre.

Dans le cas de la Colombie, la reprise et la gestion par l'autorité de surveillance et un agent spécial désigné par le FOGACCOOP a donné de bons résultats. La coopérative financière a atteint les objectifs financiers, opérationnels et sociaux, et a retrouvé le chemin de la viabilité.

Dans le cas du Royaume-Uni, le processus de résolution a commencé en mars 2009 lorsque la Banque d'Angleterre a exercé ses pouvoirs de stabilisation, qui se sont traduits par le transfert d'une partie des activités de la DBS à une autre coopérative et d'une autre partie à une banque-relais, ainsi que par l'activation de la procédure d'administration bancaire par les autorités tripartites (soit la Banque d'Angleterre, la Financial Services Authority et le Trésor britannique). Le FSCS a versé des acomptes au Trésor britannique, puis a réglé le solde final en mars 2018, s'acquittant ainsi de l'intégralité de ses obligations envers le Trésor britannique à l'égard de la résolution de la DBS.

5.3.5. Évaluations, observations et enseignements

La majorité des territoires ont tiré des enseignements des cas d'intervention précoce et de résolution des coopératives financières, enseignements qui peuvent être utiles à d'autres assureurs-dépôts.

Les interventions réalisées auprès d'une coopérative financière en situation précaire ou défaillante peuvent soulever des problèmes particuliers, notamment sur le plan culturel (comme le lien commun entre les membres et les valeurs), sur le plan politique (comme l'empreinte rurale et le processus de prise de décisions démocratique) et sur le plan opérationnel (comme la taille, les systèmes et les ressources). Il est dans l'intérêt des assureurs-dépôts de détecter rapidement ces problèmes et de les

gérer, d'autant que lorsqu'ils doivent procéder à une résolution, les assureurs-dépôts font souvent face à une conjoncture économique dégradée qui complique le sauvetage des coopératives financières en difficulté. Il est donc important de disposer d'un cadre permettant la détection précoce et l'intervention rapide. Dans les territoires qui comptent des entités centrales et des systèmes de protection ou de stabilisation institutionnels, ces problèmes particuliers peuvent être internalisés dans ces structures, car celles-ci prennent rapidement des mesures préventives pour éviter les difficultés économiques imminentes des coopératives financières ou atténuer celles qui existent, bien avant qu'il soit question de non-conformité aux exigences prudentielles. Si ces structures ne passent pas à l'action, les assureurs-dépôts ont le pouvoir d'intervenir à un stade précoce. Le maintien d'une collaboration efficace entre l'entité centrale et l'assureur-dépôts fait également partie des principaux facteurs de réussite mentionnés. Comme le signale la BVR-ISG (Allemagne), les mesures préventives, dont font généralement partie les fusions et acquisitions, sont de loin plus efficaces que n'importe quel outil de résolution. Dans certains territoires, comme en Allemagne (la BVR-ISG) et au Québec (Canada) (l'AMF), les fusions et acquisitions sont le meilleur moyen de gérer le redressement ou la restructuration de coopératives financières en situation précaire en limitant le plus possible le risque et les coûts d'intervention incombant à l'assureur-dépôts.

Selon l'expérience de l'autorité de la Jamaïque (la JCCUL), une intervention rapide peut diminuer les répercussions sur la situation financière de la coopérative financière (habituellement déjà affaiblie), le coût de l'intervention et les délais du processus de résolution ainsi que l'érosion de la confiance des membres. Une planification efficace et une mise en œuvre structurée sont essentielles au succès d'une résolution, et ces étapes reposent sur la participation des principales parties prenantes et sur une communication claire et constante.

À la suite de la crise financière mondiale, bon nombre d'États ont renforcé leurs cadres législatifs en attribuant de nouveaux pouvoirs aux assureurs-dépôts. La résolution d'une coopérative financière dans un contexte législatif nouveau peut présenter des défis pour les assureurs-dépôts. Toutefois, depuis l'introduction de ces cadres renforcés, peu de cas de résolution se sont produits dans la plupart des territoires. Par exemple, au Royaume-Uni, depuis la résolution de la DBS en 2009, aucune autre institution de dépôts n'a fait l'objet d'une procédure de résolution en vertu du régime de résolution particulier. Par conséquent, il est important que les assureurs-dépôts procèdent régulièrement à des simulations pour accroître leur expérience et mieux se préparer aux crises éventuelles.

Dans de nombreux territoires, les améliorations législatives comprennent notamment l'adoption d'un éventail d'exigences réglementaires, dont l'augmentation des coussins de fonds propres et de liquidités, qui devraient renforcer la capacité des institutions de dépôts à résister aux chocs. Par suite de l'introduction de la planification du redressement et de la résolution, les institutions de dépôts (plus particulièrement les IFIS) et les autorités de réglementation ont axé leur action sur la préparation au redressement et, dans le pire des cas, à la résolution. Comme le souligne le Royaume-Uni, les institutions de dépôts sont également informées des outils de résolution susceptibles d'être utilisés en cas d'échec de leur plan de redressement, les assureurs-dépôts ayant mis en place des plans efficaces pour prévenir toute défaillance.

En Colombie, la faiblesse de la gouvernance d'une coopérative financière qui a causé les problèmes financiers ayant entraîné la résolution de celle-ci en 2015 a été détectée dans d'autres coopératives financières ces dernières années. Par conséquent, pour réduire le risque de défaillance des coopératives financières, des organismes d'État (le ministère de l'Économie, l'autorité de surveillance et le FOGACCOOP ayant un mandat de minimisation des risques), de concert avec la Banque mondiale, ont élaboré un projet de norme concernant les principes coopératifs gouvernementaux, devenu obligatoire depuis. On prévoit qu'à la suite de la période de mise en œuvre amorcée en mai 2019, le secteur coopératif adoptera des pratiques de saine gestion et de prudence, de manière à faire diminuer le nombre de cas de défaillance.

5.4. DISCUSSIONS/ANALYSES CONNEXES EN COURS AU SEIN DES TERRITOIRES

Quelques discussions ou analyses concernant la résolution des coopératives financières tout en préservant la structure coopérative sont en cours au sein des territoires des répondants. En Finlande, en Jamaïque et au Québec (Canada), elles ont trait à de nouveaux cadres législatifs relatifs à la résolution des coopératives financières ou à de nouveaux règlements.

- En Finlande, la FSA examinera si la Directive sur le redressement et la résolution des banques II (c'est-à-dire la Directive (UE) 2019/879, qui est une modification de la Directive 2014/59/UE) fournit de nouveaux outils permettant de procéder à la résolution d'une coopérative financière tout en préservant sa structure coopérative.
- En Jamaïque, une législation doit être présentée pour soumettre les coopératives de crédit à la compétence réglementaire de la Banque centrale/de la Banque de la Jamaïque, puis au système d'assurance-dépôts. En outre, le cadre juridique et opérationnel d'un régime de résolution particulier applicable à toutes les institutions financières réglementées de la Jamaïque est en cours d'élaboration. Ce régime s'appliquera aux coopératives financières et comprendra les dispositions nécessaires pour faire face aux problèmes spécifiques liés à la résolution de celles-ci.
- Au Québec (Canada), lors de l'examen juridique de l'encadrement du secteur financier (le projet de loi 141), l'AMF a travaillé de concert avec le ministère des Finances du Québec, notamment en ce qui concerne les modifications apportées à diverses lois relatives aux coopératives financières afin qu'elle soit investie des pouvoirs nécessaires à la résolution d'une IFIS intérieure, en particulier à l'exécution d'un régime de renflouement interne. Par conséquent, l'AMF a rédigé les règlements sur l'outil de renflouement interne, qui sont entrés en vigueur le 31 mars 2019.
- Au Brésil, la loi régissant le secteur financier est en cours de révision pour permettre au Fonds, le FGCoop, d'injecter directement des capitaux lorsque des coopératives financières présentant une forte probabilité de liquidation sont fusionnées avec d'autres coopératives financières. Dans de tels cas, après une période déterminée, les capitaux injectés reviendront au FGCoop grâce aux revenus générés par les coopératives financières.

Pour certains territoires comportant des coopératives financières désignées comme des IFIS intérieure, la planification du redressement et de la résolution de ces institutions est bien avancée ou en cours. Ainsi :

- Au Québec (Canada), plusieurs cycles d'un plan de redressement préparé par l'IFIS intérieure du territoire (ayant débuté en 2014) et d'un plan de résolution préparé par l'AMF (ayant débuté en 2015) ont été achevés. Même si l'IFIS intérieure est actuellement très solide, le plan de résolution précise les opérations que l'AMF entend mettre en œuvre afin d'assurer le maintien des fonctions critiques, notamment la réception des dépôts en cas de défaillance du Groupe coopératif, sans recours aux fonds publics.
- En Alberta (Canada), la CUDGC en est aux premières étapes de la collaboration avec ses deux principales coopératives financières, toutes deux désignées IFIS provinciale, pour élaborer des plans de redressement et de résolution. La CUDGC travaille également à l'élaboration de son plan d'urgence applicable au système des coopératives financières.

6. OBSERVATIONS FINALES

Le présent document indique des manières de procéder à la résolution des coopératives financières (surtout celles qui sont d'importance non systémique) tout en préservant la structure coopérative. L'élaboration d'éléments d'orientation sur les méthodes efficaces pour procéder à la résolution des coopératives financières est une contribution majeure à l'objectif principal de stabilité financière. Dans certains territoires, la préservation de la structure coopérative peut être souhaitable, car ces institutions financières desservent souvent des segments précis de l'économie, y compris les petites et moyennes entreprises, et, dans certains cas, sont les seules institutions sur place dans les régions éloignées ou peu peuplées. De plus, les coopératives financières viennent diversifier l'offre de services financiers, favorisent une concurrence accrue dans le secteur bancaire et contribuent à l'atteinte de l'objectif des politiques d'inclusion financière des collectivités mal desservies ou non desservies dans certains territoires.

Les données de l'analyse proviennent d'études de cas réalisées par des assureurs-dépôts et des entités centrales/des systèmes de protection ou de stabilisation institutionnels de diverses régions du monde, membres ou non de l'IADI. Quinze études de cas ont été reçues entre mars et juin 2019, dont sept concernent des interventions précoces ou des résolutions réelles de coopératives financières au cours des dernières années.

Les résultats montrent que, dans aucun des territoires des répondants, il n'existe d'obligation législative de préserver la structure coopérative d'une coopérative financière après la résolution. Cependant, dans bon nombre de territoires, les autorités essaient dans la mesure du possible de préserver la structure coopérative des coopératives financières après leur intervention. L'analyse indique également que, bien que les assureurs-dépôts soient les autorités ultimes mandatées pour procéder à la résolution des coopératives financières, les entités centrales/les systèmes de protection ou de stabilisation institutionnels, le cas échéant, peuvent jouer un rôle important en ce qui concerne l'intervention précoce auprès de leurs coopératives financières et la résolution de celles-ci tout en préservant leur structure coopérative, notamment en fusionnant en leur propre sein celles en situation précaire ou en difficulté avec d'autres ayant une santé financière plus solide, en particulier à l'étape de l'intervention précoce. Il semble que les fusions et acquisitions (à l'étape de l'intervention précoce) et les acquisitions et prises en charge (à l'étape de la résolution) faisant intervenir d'autres coopératives financières soient les outils privilégiés par les assureurs-dépôts et les entités centrales/les systèmes de protection ou de stabilisation institutionnels pour préserver, si possible, la structure coopérative de la coopérative financière après l'intervention précoce ou la résolution.

Fait à souligner, même si, dans bien des cas, il est souhaitable de préserver la structure coopérative d'une coopérative financière après une intervention, cette préservation ne doit pas se faire au détriment de la stabilité financière ou de la protection des déposants ni exposer les contribuables au risque d'encourir des pertes. Ces objectifs de politique publique doivent primer sur l'objectif de préservation de la structure coopérative, quoique ce dernier pourrait être pris en considération après l'atteinte des objectifs de politique publique, selon l'importance de la coopérative financière dans son territoire.

Il existe des cas où les coopératives financières en difficulté sont importantes, voire considérées comme d'importance systémique dans leur territoire. Des outils tels que les fusions et acquisitions ou les acquisitions et prises en charge pourraient alors ne pas s'avérer une option réalisable, vu qu'il n'est pas toujours possible de trouver une coopérative financière encore plus grande. Pour être en mesure de faire face à des cas de ce genre, les assureurs-dépôts desquels relèvent des coopératives financières d'importance systémique devraient, en l'absence de cadres de résolution permettant le recours à des outils tels que le renflouement interne, envisager d'établir de tels cadres.

Les résultats de l'analyse réalisée à l'aide d'études de cas ont permis de dégager les éléments d'orientation suivants, destinés à être pris en compte dans le processus de résolution des coopératives financières, en particulier celles qui sont d'importance non systémique, lorsque les membres, les actifs et les passifs sont censés être conservés dans le système des coopératives financières.

Certains de ces éléments d'orientation s'appliquent de façon générale dans tous les territoires comptant des coopératives financières, alors que d'autres sont propres aux territoires où les coopératives financières s'unissent sous l'égide d'une entité centrale et/ou de systèmes de protection ou de stabilisation institutionnels ou collaborent avec de telles entités et/ou de tels systèmes, le cas échéant.

Certaines conditions préalables sont importantes pour la mise en œuvre de ces éléments d'orientation. Par exemple, une partie ou la totalité d'entre eux pourraient ne pas être applicables à certains assureurs-dépôts qui traitent avec des coopératives financières, en fonction du mandat de l'assureur-dépôts, de la structure du secteur financier, des rôles respectifs des divers acteurs du filet de sécurité du système financier, etc.

Orientations à l'intention des assureurs-dépôts de coopératives financières, peu importe la présence (ou de l'absence) d'une entité centrale/d'un système de protection ou de stabilisation institutionnel (si la structure coopérative est censée être préservée)

1. Afin d'accroître les chances de préserver la structure coopérative, les assureurs-dépôts qui ont des responsabilités étendues, comme celles de prendre des mesures préventives et de minimiser/de gérer les risques, devraient disposer d'un cadre solide pour la détection précoce et l'intervention rapide auprès des coopératives financières, à moins que ces pouvoirs ne soient conférés à une entité centrale/à un système de protection ou de stabilisation institutionnel ou à une autorité de surveillance. Un tel cadre peut contribuer à éviter la défaillance d'une coopérative financière ou à trouver d'autres moyens de la fusionner avec une autre coopérative financière avant sa défaillance, et ainsi préserver la structure coopérative de l'entité. La détection précoce et l'intervention rapide pourraient également empêcher que la confiance des clients et des déposants envers le secteur des coopératives financières soit érodée. (Voir les sous-sous-sections 5.3.3 et 5.3.5.)
2. Les assureurs-dépôts de coopératives financières devraient participer régulièrement à des exercices de planification d'urgence et de simulation fondés sur un large éventail de scénarios présentant des particularités différentes. De tels exercices sont particulièrement cruciaux dans les territoires dotés de nouveaux pouvoirs ou témoins de rares défaillances de coopératives financières. Les leçons apprises de ces exercices de simulation peuvent préparer les assureurs-dépôts à prendre des décisions rapidement et compenser leur manque d'expérience. (Voir les sous-sous-sections 5.3.3 et 5.3.5 et le Principe fondamental 6 de l'IADI - Rôle des assureurs-dépôts dans la planification d'urgence et la gestion de crise.)

Orientations à l'intention des assureurs-dépôts de coopératives financières en présence d'une entité centrale/d'un système de protection ou de stabilisation institutionnel (si la structure coopérative est censée être préservée)

3. S'il existe à la fois des assureurs-dépôts et des entités centrales/des systèmes de protection ou de stabilisation institutionnels, les objectifs, les missions et les pouvoirs de chaque organisation doivent être clairement définis dans la loi, les règlements ou des accords (comme des protocoles d'entente). (Voir la section 4 et le Principe fondamental 2 de l'IADI - Mandat et pouvoirs.)
 - La législation, la réglementation ou les ententes relatives aux entités centrales ou aux systèmes de protection ou de stabilisation institutionnels pourraient leur conférer des pouvoirs d'intervention suffisants pour régler les enjeux auxquels fait face une coopérative financière en situation précaire à un stade précoce ou fusionner celle-ci avec une coopérative financière plus solide. Ces pouvoirs pourraient permettre l'internalisation des enjeux, la minimisation du risque de défaillance d'une coopérative financière en situation précaire et la réduction du coût pour l'assureur-dépôts. (Voir la section 4 et la sous-sous-section 5.3.5.)
4. Dans les territoires où les entités centrales/les systèmes de protection ou de stabilisation institutionnels et les assureurs-dépôts peuvent être considérés respectivement comme la première

ligne de défense et la deuxième ligne de défense, il est capital que l'autorité compétente surveille la solidité financière des entités centrales/des systèmes de protection ou de stabilisation institutionnels ainsi que les mesures qu'ils prennent à l'égard d'une coopérative financière donnée. Les assureurs-dépôts dotés d'une fonction de résolution et d'une fonction de surveillance devraient se montrer proactifs si les entités centrales/les systèmes de protection ou de stabilisation institutionnels montrent des signes de faiblesse et, plus particulièrement, ils devraient disposer d'un plan d'urgence interne afin de prévoir un plan d'action si les entités centrales/les systèmes de protection ou de stabilisation institutionnels n'étaient plus en mesure d'agir comme première ligne de défense pour protéger les déposants. (Voir la section 4 et le Principe fondamental 6 de l'IADI - Rôle des assureurs-dépôts dans la planification de mesures d'urgence et la gestion de crise.)

Malgré les pouvoirs conférés aux entités centrales/aux systèmes de protection ou de stabilisation institutionnels, les assureurs-dépôts devraient être habilités à intervenir au besoin, par exemple dans les cas où les entités centrales/les systèmes de protection ou de stabilisation institutionnels n'agissent pas rapidement et de manière appropriée si un risque croissant pèse sur le système coopératif ou la stabilité financière. (Voir la section 4 et la sous-section 5.1.)

5. Dans les territoires où l'assureur-dépôts et/ou l'entité centrale/le système de protection ou de stabilisation institutionnel sont habilités à prendre de telles mesures, les acquisitions et prises en charge (y compris les fusions et acquisitions) faisant intervenir une coopérative financière solide pourraient être considérées comme l'une des stratégies privilégiées pour gérer une coopérative financière en difficulté, si la structure coopérative est censée être préservée. (Voir la sous-sous-section 5.2.1.)
 - Il peut être souhaitable qu'une entité centrale/un système de protection ou de stabilisation institutionnel investi du pouvoir et de la responsabilité nécessaires dans un territoire s'emploie, avec la permission de l'assureur-dépôts, à faciliter la réalisation de fusions et acquisitions faisant intervenir des coopératives financières en difficulté et des coopératives financières saines avant que l'assureur-dépôts n'intervienne directement. (Voir la sous-sous-section 5.2.1.)

7. RÉFÉRENCES

- Corporate Finance Institute, *Mergers and Acquisitions (M&A)*.
<https://corporatefinanceinstitute.com/resources/knowledge/deals/mergers-acquisitions-ma/>, 23 juin 2021.
- DZ Bank Group, *Annual Report 2018*.
- Association européenne des banques coopératives, *BCC: The Reform of the co-operative Banks in Italy is now law*, 8 avril 2016.
- Financial Stability Institute, *FSI Insights on policy implementation No 15, Regulation and supervision of financial cooperatives*, janvier 2019.
- Association internationale des assureurs-dépôt, *Annual Survey*, 2018.
- Association internationale des assureurs-dépôt, *IADI Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems*, novembre 2014.
- Association internationale des assureurs-dépôt, *Enjeux en matière de résolution des coopératives financières – Survol des caractéristiques particulières et des outils actuels de résolution*, janvier 2018.
- Bodellini, M. (2020), *Alternative forms of deposit insurance and the quest for European harmonized deposit guarantee scheme-centred special administrative regimes to handle troubled banks*, Revue de droit uniforme, volume 25, numéros 2-3, août 2020, p. 212-255, publié le 22 décembre 2020.
- National Association of Labour Banks, *A guide to Labour Banks*, 2011.
- The Norinchukin Bank, *Annual Report 2018*.
- La Banque mondiale, Claire L. McGuire, *Simple Tools to Assist in the Resolution of Troubled Banks*, janvier 2012.
- La Banque mondiale, Eva Gutiérrez et Rekha Reddy, *Expanding Opportunities for Rural Finance in Colombia*, décembre 2015.

8. ANNEXES

ANNEXE 1: LISTE DES MEMBRES DU RIFCTC

	Territoire	Nom	Organisation
1	Québec (Canada)	Julien Reid, <i>président</i>	Autorité des marchés financiers
2	Barbade	L'honorable juge W. LeRoy Inniss	Barbados Deposit Insurance Corporation
3	Brésil	Cláudio Luis Medeiros Weber	Cooperative Credit Guarantee Fund
4	Colombie-Britannique (Canada)	Antonia Prlic	BC Financial Services Authority
5	Taipei chinois	Margaret Chuang	Central Deposit Insurance Corporation
6	Colombie	Adriana McAllister Braidy	Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas
7	République tchèque	Martin Hlavnicka	Financial Market Guarantee System
8	Allemagne	Ralf Benna, Ph. D.	National Association of German Cooperative Banks
9	Ghana	Kwesi Attobrah (depuis octobre 2021) Ignatius Martin Kojo Wilson (de juillet 2019 à septembre 2021)	Ghana Deposit Protection Corporation
10	Inde	Amulia Chenduluru (depuis octobre 2019)	Deposit Insurance and Credit Guarantee Corporation
11	Iran	Mohammad Talebi	Islamic Republic of Iran Deposit Guarantee Fund
12	Italie	Gianluca Grasso (depuis janvier 2021) Giuseppe Boccuzzi (jusqu'en décembre 2020)	Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi
13	Jamaïque	Sherene Lewis Bailey	Jamaica Deposit Insurance Corporation
14	Japan	Yuichi Fujimura	Deposit Insurance Corporation of Japan
15	Kenya	Mohamed Ahmed Mohamud	Kenya Deposit Insurance Corporation
16	Pologne	Joanna Smolarek	Bank Guarantee Fund
17	Trinité-et-Tobago	Noel Nunes	Deposit Insurance Corporation
18	Ukraine	Viktorii Stepanets (depuis février 2021) Nataliia Lapaieva (jusqu'en janvier 2021)	Deposit Guarantee Fund
19	Royaume-Uni	Karen Gibbons	Financial Services Compensation Scheme
20	États-Unis	Mike Hanson (depuis septembre 2019)	Massachusetts Credit Union Share Insurance Corporation
21		Bert Van Roosebeke (depuis mars 2021) et Ryan Defina (depuis novembre 2020) Kumudini Hajra (jusqu'en mai 2020)	IADI Secretariat Research Unit

[Dans la présente version française, l'annexe 2 – Expériences passées en matière de résolution (résumé) a été volontairement omise. Pour la consulter, prière de se reporter à la [version anglaise](#).]