

Chapitre 3

Surintendant des caisses populaires

Contenu

Contexte	75
Étendue	77
Résumé des résultats	78
Surveillance	79
Conformité à la <i>Loi sur les caisses populaires</i>	91
Présentation de l'information sur le rendement	94
Autres commentaires	97

Surintendant des caisses populaires

Contexte

3.1 La *Loi sur les caisses populaires*, proclamée en 1994, établit le cadre de réglementation au sein duquel fonctionne le système des caisses populaires. Pour exercer des activités au Nouveau-Brunswick, toutes les caisses populaires¹ de la province doivent appartenir à une fédération, que ce soit la Fédération des caisses populaires acadiennes Limitée (FCPA) ou la Brunswick Credit Union Federation Ltd (BCUF). Parmi les 49 caisses populaires du Nouveau-Brunswick, 31 sont membres de la FCPA et 18 sont membres de la BCUF. Récemment, suivant l'injection d'une forte somme par le gouvernement provincial, la Caisse populaire de Shippagan a été transférée de la Brunswick Credit Union Federation à la Fédération des caisses populaires acadiennes.

3.2 Les caisses populaires sont aussi membres de l'office de stabilisation établi pour la fédération dont la caisse est membre. Il y a deux offices de stabilisation au Nouveau-Brunswick :

- le Brunswick Credit Union Federation Stabilization Board Limited (qui fonctionne sous le nom de Risk Management Agency);
- l'Office de stabilisation de la Fédération des caisses populaires acadiennes Limitée.

3.3 Chaque office de stabilisation a un fonds de stabilisation composé des droits versés par les caisses populaires membres. Les fonds peuvent servir à fournir une aide aux caisses populaires à des fins de stabilisation.

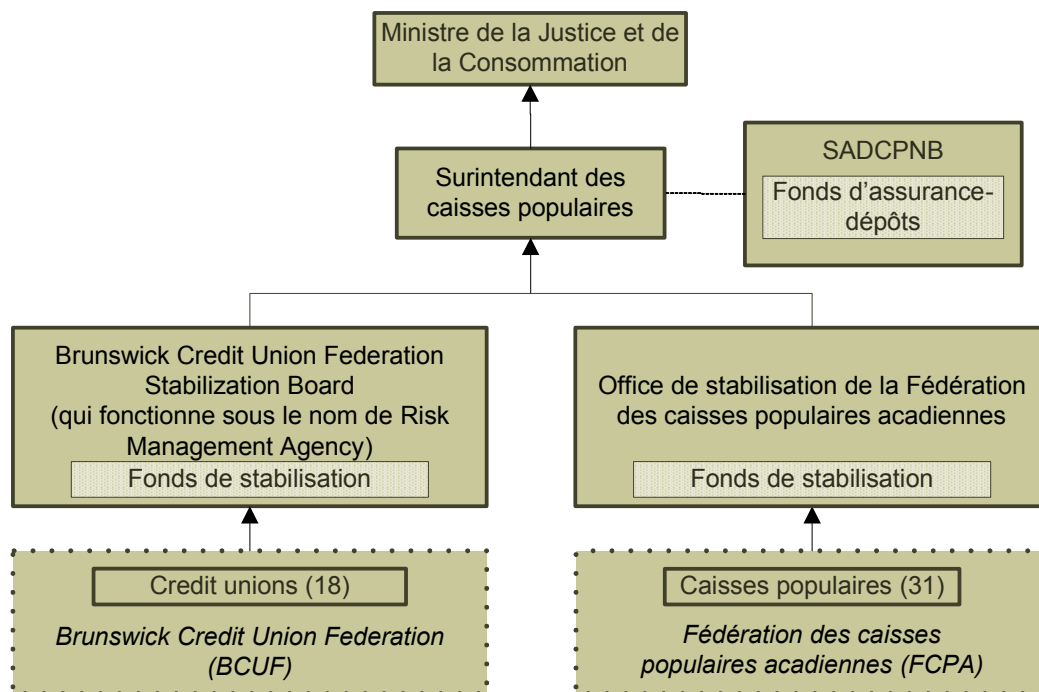
1. Tout au long du chapitre, le terme *caisse populaire* renvoie également aux *credit unions*.

3.4 Dans le volume 2 de notre rapport de 2007, nous faisons rapport sur une vérification que nous avons effectuée relativement à l'assurance-dépôts. Notre vérification avait examiné les points suivants :

- les responsabilités de la Société d'assurance-dépôts des caisses populaires du Nouveau-Brunswick (SADCPNB);
- les pouvoirs, indépendance et ressources de la société;
- l'information et l'analyse exigées par la société pour surveiller les risques;
- la reddition de comptes de la société.

3.5 La SADCPNB est seulement un élément du grand système des caisses populaires du Nouveau-Brunswick, comme le montre la pièce 3.1.

Pièce 3.1 : Système des caisses populaires du Nouveau-Brunswick



3.6 La SADCPNB joue également un rôle dans le système de protection des déposants du Nouveau-Brunswick. Notre vérification de la SADCPNB avait révélé d'importantes faiblesses dans le système de protection des déposants aux caisses populaires de la

province. Nous avons adressé des recommandations à la Société d'assurance-dépôts des caisses populaires du Nouveau-Brunswick et au ministère de la Justice et de la Consommation. Depuis la publication de ce rapport, de nombreuses modifications ont été apportées à la *Loi sur les caisses populaires*, et la Caisse populaire de Shippagan a été transférée de la Brunswick Credit Union Federation à la Fédération des caisses populaires acadiennes.

3.7 Nous avons aussi constaté que le surintendant des caisses populaires joue un rôle important dans un certain nombre des entités qui forment le système de protection des déposants. Par exemple, le surintendant :

- est un membre votant du conseil de la SADCPNB;
- est un membre sans droit de vote du conseil de la Risk Management Agency;
- est un membre sans droit de vote du conseil de l'Office de stabilisation de la Fédération des caisses populaires acadiennes.

3.8 Étant donné l'influence du surintendant des caisses populaires et son rôle dans le système de protection des déposants, nous avons estimé qu'il était nécessaire d'élargir notre examen du bureau du surintendant des caisses populaires. Cette vérification est la deuxième étape d'un examen du système de protection des déposants aux caisses populaires du Nouveau-Brunswick.

3.9 Comme nous l'avons mentionné, la *Loi sur les caisses populaires* établit le cadre de réglementation au sein duquel fonctionne le système des caisses populaires. Le surintendant est nommé et employé par le ministre de la Justice et de la Consommation. Bien que le ministre soit l'ultime responsable de l'administration générale de la *Loi sur les caisses populaires* et des règlements afférents, la loi précise que le surintendant :

1. doit agir selon les instructions du ministre;
2. doit veiller d'une manière générale à toutes les questions reliées à la présente loi et aux règlements;
3. doit exercer les fonctions et les pouvoirs que la présente loi ou les règlements peuvent exiger ou autoriser.

Étendue

3.10 Notre objectif de vérification était le suivant :

Déterminer si le surintendant des caisses populaires s'acquitte de ses fonctions et de ses responsabilités

relativement à la surveillance de la stabilité financière et de la solvabilité des caisses populaires et des credit unions en vue de protéger les déposants du Nouveau-Brunswick.

3.11 Pour mieux cibler nos efforts de vérification et évaluer les activités effectuées par le surintendant, nous avons élaboré les quatre critères de vérification suivants :

1. Le surintendant devrait surveiller la situation financière de toutes les caisses populaires et credit unions.
2. Le surintendant devrait surveiller la situation financière des offices de stabilisation.
3. Le surintendant devrait surveiller la conformité des caisses populaires, des credit unions et des offices de stabilisation à la *Loi sur les caisses populaires* pour ce qui est des activités opérationnelles.
4. Le surintendant devrait faire rapport publiquement sur le rendement.

3.12 Aux fins de notre vérification, nous considérons que :

- la **surveillance** consiste à obtenir de l'information, à examiner l'information et à donner suite aux résultats de l'examen;
- les **activités opérationnelles** comprennent, par exemple, les exigences de capital et de liquidité, les exigences de dépôt de déclarations annuelles et les assemblées annuelles.

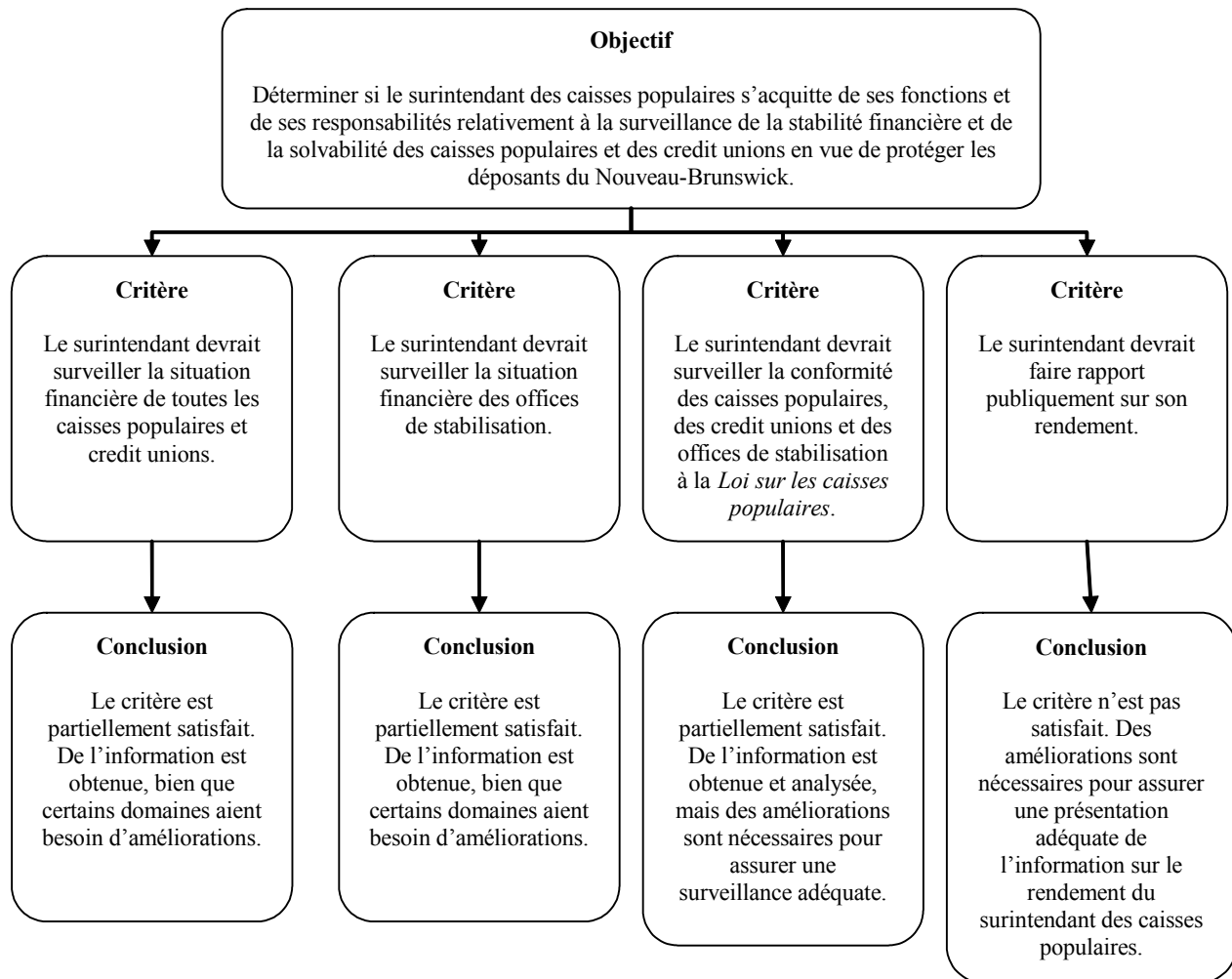
3.13 Au cours de notre travail, nous avons rencontré le surintendant des caisses populaires ainsi que des membres du personnel de la Direction des caisses populaires, des coopératives et des sociétés de fiducie et examinations du ministère de la Justice et de la Consommation. Nous avons aussi examiné de l'information portant sur les années 2005 à 2007.

3.14 Notre vérification a été conforme aux normes établies pour les missions de certification par l'Institut Canadien des Comptables Agréés, ce qui englobe l'optimisation des ressources et la conformité, et a donc consisté dans des contrôles par sondages et autres procédés que nous avons jugés nécessaires dans les circonstances.

Résumé des résultats

3.15 La pièce 3.2 résume notre objectif, nos critères et nos conclusions.

Pièce 3.2 : Objectif de vérification, critères et conclusions.



Surveillance

3.16 Nos deux premiers critères examinent la surveillance effectuée par le surintendant des caisses populaires. Les critères sont les suivants :

Le surintendant devrait surveiller la situation financière de toutes les caisses populaires et credit unions.

Le surintendant devrait surveiller la situation financière des offices de stabilisation.

3.17 La Direction des caisses populaires, des coopératives et des sociétés de fiducie et examinations assure la surveillance des caisses populaires au Nouveau-Brunswick. Elle s'occupe de l'application de

la *Loi sur les caisses populaires* et de ses règlements. Cette responsabilité comprend également l'exercice des fonctions et des responsabilités du surintendant des caisses populaires. En plus d'assurer les services de constitution en corporation des caisses populaires, la direction surveille la stabilité financière et la solvabilité des caisses populaires dans le but de protéger les déposants, et elle recommande l'adoption de modifications aux politiques et aux mesures législatives qui concernent les caisses populaires. Le surintendant est le directeur de cette direction.

3.18 Étant donné le mandat de la direction, nous nous attendions à constater que le personnel de la Direction des caisses populaires reçoit de l'information, qu'il analyse et étudie cette information de façon régulière et que le surintendant prend des décisions fondées sur le travail de son personnel. Lorsque nous avons parlé au surintendant, nous avons appris que le personnel de la direction participe moins que nous le pensions aux activités de surveillance des caisses populaires. La surveillance des caisses populaires, tout comme des offices de stabilisation, se fait en grande partie lorsque le surintendant assiste aux réunions trimestrielles des offices de stabilisation.

Conclusion

3.19 Ces critères sont partiellement satisfaits. De l'information est obtenue, bien que certains domaines aient besoin d'améliorations. Par exemple, en ce qui concerne le fonds de stabilisation de la RMA, très peu d'information est fournie au conseil. L'information que reçoivent les conseils fait l'objet d'analyses adéquates. Des renseignements plus détaillés sur nos constatations sont fournis dans les sections suivantes.

Réunions des offices de stabilisation

3.20 Il y a deux offices de stabilisation dans la province : la Risk Management Agency (la RMA) et l'Office de stabilisation de la Fédération des caisses populaires acadiennes (l'Office). Conformément à la *Loi sur les caisses populaires*, le surintendant est administrateur des deux offices de stabilisation. L'ensemble des informations présentées aux réunions des offices de stabilisation s'appelle une « trousse du conseil ».

3.21 Nous avons fait un examen approfondi des trousse du conseil préparées pour les réunions de la RMA et de l'Office qui ont eu lieu en 2005, en 2006 et en 2007. Durant notre examen de l'information, nous avons pris en compte ce qui suit :

- l'actualité de l'information fournie aux réunions;
- l'étendue de l'analyse financière effectuée;
- les rapports sur les résultats des inspections des caisses populaires effectuées par l'office de stabilisation;
- l'étendue de l'information fournie au sujet du fonds de stabilisation;
- les rapports sur les caisses populaires placées sous surveillance ou à risque de l'être.

Actualité de l'information fournie aux réunions

3.22 Les offices de stabilisation tiennent des réunions trimestrielles. Comme la fréquence des réunions semble adéquate, nous avons voulu évaluer l'actualité de l'information communiquée aux réunions. L'actualité de l'information reçue a été évaluée à l'aide de l'échelle suivante :

- i. Bonne** La date de l'information fournie précède d'au plus deux mois la date de la réunion.
- ii. Moyenne** La date de l'information fournie précède de deux à trois mois la date de la réunion.
- iii. Faible** La date de l'information précède d'au moins trois mois la date de la réunion.

3.23 Nous avons examiné 13 troupes du conseil de l'Office et évalué que l'actualité de l'information était bonne dans la majorité des cas. Sur les 12 troupes du conseil de la RMA que nous avons examinées, l'actualité de l'information a été jugée bonne ou moyenne dans environ 70 % des cas, et faible dans 30 % des cas.

3.24 Dans le cas de l'Office, comme toutes les caisses populaires de la Fédération fonctionnent selon un système comptable centralisé, tous les documents d'information fournis à chaque réunion portent généralement la même date. Les caisses populaires de la RMA étant plus décentralisées, les documents d'information fournis à chaque réunion peuvent couvrir un éventail de dates.

3.25 D'après notre examen de l'actualité de l'information, la RMA doit apporter des améliorations visant à accroître l'actualité de l'information évaluée par le conseil, et donc à la rendre plus utile et plus pertinente.

Analyse financière

3.26 L'analyse financière est un aspect important de la surveillance des risques. Plusieurs facteurs déterminent la valeur de l'analyse financière :

- l'analyse est fondée sur des données pertinentes, fiables et exactes;
- l'analyse est fournie en temps opportun; et
- l'analyse comprend des indicateurs pour les résultats qui suggèrent un potentiel de risque élevé.

3.27 L'Office a été cohérent dans son analyse financière des 13 troupes du conseil que nous avons examinées. L'information sur les caisses populaires membres a été fournie par caisse (lorsque les points de référence n'étaient pas atteints) et en tant que groupe (sous forme de tableaux). L'Office a également fourni de l'information sur la dépréciation des prêts. À certains moments de l'année, il a aussi communiqué de l'information sur les résultats des vérifications financières de ses caisses populaires, par exemple des commentaires ou des problèmes relevés durant la vérification.

3.28 Le rapport de l'analyse financière porte sur de nombreux sujets :

- discussion détaillée sur la croissance de l'actif;
- discussion détaillée sur les trop-perçus;
- discussion sur la gestion des risques, y compris les taux de délinquance et le risque de perte sur prêts, taux de capitalisation.

3.29 Pour ce qui est de la RMA, le contenu de son analyse financière a évolué de 2005 à 2007. En 2005, l'analyse financière comportait les éléments suivants :

- statistiques clés sur le rendement;
- analyse de la délinquance;
- analyse de répercussions des trois plus importantes caisses populaires sur l'actif, l'avoir des membres et la délinquance en pourcentage du total de l'actif.

3.30 En 2006 et 2007, l'analyse financière a consisté dans la comparaison de statistiques relatives aux caisses populaires avec des points de référence. Chaque caisse populaire était comparée aux autres et aux statistiques de la moyenne nationale. Plus précisément, la RMA a examiné les points suivants :

- les prêts;
- les dépôts;
- les bénéficiaires;
- le capital social et l'avoir des membres;
- les revenus et les dépenses;
- les provisions pour créances irrécouvrables et les pertes sur prêts.

3.31 Une limite avec laquelle doit composer la RMA est le fait que, contrairement à l'Office, ses caisses populaires membres n'ont pas toutes la même date de clôture d'exercice et fonctionnent en vertu d'un système décentralisé. Comme nous l'avons mentionné dans la section précédente, cette situation diminue l'actualité de l'information examinée et entrave la capacité de faire des observations ou des comparaisons éclairées à partir de l'analyse financière.

3.32 Au cours de notre travail, nous n'avons pas vérifié par sondages l'exactitude ni la fiabilité de l'information fournie par les offices de stabilisation parce que nous n'avons pas eu accès aux systèmes qui capturent et produisent les données. Le surintendant devrait faire des contrôles par sondages pour déterminer s'il est justifié de se fier à l'information et veiller à ce que des processus soient établis pour assurer l'intégrité et l'exactitude des données reçues des caisses populaires.

Recommandation

3.33 Nous avons recommandé que le surintendant des caisses populaires, dans le cadre du processus d'inspection, évalue les systèmes qui capturent et produisent les données de l'analyse financière des offices de stabilisation pour déterminer s'il peut se fier à cette information.

Réponse du ministère

3.34 [Traduction.] *Nous envisagerons d'intégrer cette recommandation aux futures inspections des offices de stabilisation.*

3.35 À chaque réunion, l'Office présente une analyse comparative dans un certain nombre de domaines. Il utilise aussi des points de référence lui permettant de désigner les caisses populaires dont les statistiques suggèrent un potentiel de risque élevé. Il fournit également de l'information sur les tendances au moyen de graphiques pour une partie de son analyse financière.

3.36 La RMA utilise une douzaine de points de référence pour montrer les domaines de risque accru, et les caisses populaires sont

ensuite comparées entre elles ainsi qu'au système national. Une telle comparaison au système national pourrait aussi être utile à l'Office. Cependant, l'actualité de l'information pourrait être un problème, car l'information venant du système national n'est pas aussi récente que les chiffres internes. L'une des faiblesses de la RMA est l'absence d'analyse des tendances et des comparaisons – le conseil pourrait trouver utile d'établir les tendances de quelques-uns de ses points de référence clés, ou encore d'isoler certains domaines et de comparer les chiffres à la période ou au trimestre précédent.

Résultats des inspections

3.37 Les offices de stabilisation sont tenus d'effectuer une inspection de leurs caisses populaires membres aux 18 mois. Durant notre examen, nous avons constaté que l'Office était cohérent dans la communication des résultats d'inspection. La Risk Management Agency était généralement cohérente dans la communication des résultats d'inspection. Des améliorations qui accroissent la valeur de l'information communiquée ont été apportées en 2007.

3.38 Bien que les offices de stabilisation communiquent les résultats d'inspection différemment, les deux présentent une quantité adéquate d'information aux fins de surveillance. L'inspection des caisses populaires est effectuée par la RMA et par les SUVI (pour l'Office). Le processus d'inspection des deux organismes a fait l'objet d'un examen externe en 2007. Nous discutons des constatations de ces examens plus loin dans ce chapitre.

Fonds de stabilisation

3.39 Dans les 13 trousses du conseil que nous avons examinées, l'Office avait inclus un rapport sur le rendement de son fonds de stabilisation. L'analyse comprend des détails sur les placements détenus dans le fonds ainsi que les dates d'échéance. Elle comprend aussi une évaluation de la conformité des placements à la politique de placement.

3.40 Selon l'examen des trousses du conseil de la RMA, les liquidités et la qualité du fonds de stabilisation faisaient peu souvent l'objet de rapports. En fait, les seules fois où il semble que cet aspect ait été discuté concernaient la Caisse populaire de Shippagan et les répercussions potentielles sur le fonds. Une discussion a aussi eu lieu (en rapport avec la caisse de Shippagan) pour soulever le fait que certains éléments d'actif du fonds étaient moins liquides que d'autres. Il n'y a eu aucun commentaire relatif au respect de la politique de placement.

Recommandation

3.41 Nous avons recommandé que le surintendant établisse un moyen régulier et cohérent pour surveiller la qualité et la liquidité du fonds de stabilisation de la RMA.

3.42 De récentes modifications apportées aux règlements afférents à la *Loi sur les caisses populaires* excluent certains éléments d'actif non liquides de la détermination du montant total du fonds de stabilisation, tels que les placements immobiliers et les prêts aux employés.

Réponse du ministère

3.43 [Traduction.] *Nous soulignons que :*

- *les récentes modifications apportées à la Loi sur les caisses populaires (le projet de loi 56 a été adopté le 31 octobre 2008) comprennent des articles qui traitent de la liquidité et de la suffisance des fonds de stabilisation;*
- *la politique de placement des offices de stabilisation respectifs exige l'approbation du surintendant;*
- *la conformité à la politique de placement approuvée est un élément systématique du processus d'inspection des offices de stabilisation, y compris l'inspection de la RMA qui a eu lieu en octobre 2008.*

Caisses populaires placées sous surveillance ou à risque de l'être

3.44 Nous avons examiné l'information fournie au surintendant des caisses populaires placées sous surveillance ou à risque de l'être. Une caisse populaire peut être placée sous surveillance pour un certain nombre de raisons. Par exemple :

- infraction à la *Loi sur les caisses populaires* ou aux règlements;
- mauvaises pratiques opérationnelles;
- commission d'un acte qui pourrait nuire aux intérêts de ses membres;
- non-respect des normes d'exploitation;
- besoin d'aide financière d'un office de stabilisation;
- défaut de déposer des rapports ou des documents comme il est exigé;
- défaut de se conformer à un ordre de l'office de stabilisation ou du surintendant.

3.45 L'Office classe les caisses populaires sous « observation » selon le risque, soit élevé, moyen ou faible. Dans sa trousse de conseil, de l'information est fournie pour chaque caisse populaire concernant les défis auxquels la caisse fait face ou les raisons pour lesquelles elle est sous observation.

3.46 Dans le cas de la RMA, lorsqu'une caisse populaire est placée sur la « liste de contrôle » ou sous surveillance, un sommaire est préparé pour chaque caisse populaire, y compris un rapport d'analyse financière et un rapport d'analyse des risques sur la situation de la caisse.

3.47 De façon générale, l'information fournie sur les caisses populaires placées sous surveillance ou à risque de l'être (sous observation) est similaire pour les deux offices de stabilisation. Un des éléments du sommaire préparé par l'Office qui nous a plu est son utilisation de catégories pour les caisses populaires à risque, qui permet aux membres du conseil de mieux comprendre la santé financière des caisses.

Points de référence *Examen des points de référence*

3.48 Bien que les deux offices de stabilisation utilisent des points de référence dans leur analyse financière, les points de référence utilisés ne sont pas toujours les mêmes. Nous avons examiné les points de référence afin de déterminer s'ils étaient cohérents et si des améliorations s'imposaient.

3.49 Nous avons constaté que les deux offices de stabilisation ont des points de référence dans les domaines clés suivants : capitalisation, rentabilité et perte sur prêts. Les principaux points de référence sont relativement semblables. L'une des possibilités d'amélioration serait de montrer les tendances de certains de ces points de référence, ce qui pourrait être fait à l'aide de graphiques pour l'ensemble des caisses populaires ou pour les caisses qui affichent un niveau de risque plus élevé.

Inspections des caisses populaires

3.50 Un aspect important de la surveillance de la situation financière des caisses populaires est leur inspection. Effectuée par les offices de stabilisation, l'inspection examine un certain nombre de domaines, et les résultats sont communiqués au conseil et au surintendant.

3.51 Selon la *Loi sur les caisses populaires*, le but de l'inspection est :

- de déterminer si la caisse populaire se conforme à cette loi et aux règlements ou à tout autre ordre que l'office de stabilisation ou le surintendant a donné;
- de déterminer si la caisse populaire membre suit des pratiques et des procédures opérationnelles saines;

- d'évaluer la situation financière de la caisse populaire et de déterminer, en particulier, si la valeur déclarée de l'actif de la caisse populaire représente fidèlement sa valeur de réalisation.

3.52 À l'origine, nous avons prévu d'examiner un échantillon de rapports sur les résultats des inspections effectuées aux caisses populaires par la RMA et par l'Office (par les SUVI). Cependant, le surintendant nous a informés que les processus d'inspection de la RMA et des SUVI ont fait l'objet d'un examen en 2007. Bien que différents par leur portée, les examens étaient récents, et les commentaires formulés avaient rapport au processus d'inspection. Les examens ont révélé un certain nombre de préoccupations, tant dans le processus d'inspection des SUVI que dans celui de la RMA. Comme le surintendant se fie aux inspections et au travail effectués par la RMA et les SUVI, il a besoin d'un processus établi par écrit pour s'assurer que les faiblesses relevées durant les examens ne sont pas importantes. Ou bien, si elles sont importantes, il devrait appliquer des procédés compensatoires pour tenir compte des faiblesses dans le processus. De plus, le surintendant devrait avoir un processus pour s'assurer que les deux organismes mettent en œuvre en temps opportun les recommandations qui leur sont adressées. En conséquence, nous avons formulé la recommandation suivante :

Recommandation

3.53 Nous avons recommandé que le surintendant établisse un processus pour vérifier si les faiblesses relevées dans le processus d'inspection sont importantes et, si c'est le cas, qu'il applique des procédés compensatoires pour tenir compte de ces faiblesses.

3.54 De telles constatations font qu'il est encore plus important que le surintendant fasse régulièrement l'inspection des processus des offices de stabilisation.

Réponse du ministère

3.55 [Traduction.] Cette recommandation a déjà été intégrée à l'étendue de l'inspection de la RMA effectuée en octobre 2008 et sera prise en compte dans l'étendue de l'inspection de l'Office de stabilisation qui, prévoyons-nous, sera réalisée en février 2009.

Indépendance des SUVI

3.56 Les Services Unis de Vérification et d'Inspection (SUVI) sont une branche du secteur des affaires du Mouvement des caisses populaires acadiennes (MCPA). Leur mandat est le suivant :

1. Offrir un service de vérification externe aux caisses populaires et aux coopératives affiliées au MCPA.

2. Offrir des services d'inspection aux caisses populaires afin de les renseigner et de renseigner l'Office de stabilisation de la Fédération des caisses populaires acadiennes sur la qualité de la gestion du crédit, les pratiques financières et la conformité aux règlements d'application au niveau des caisses populaires afin de promouvoir leur continuité et leur évolution.
3. Offrir des services de consultation (comptabilité, fiscalité, composition des comités, etc.) aux divers établissements du MCPA.

3.57 Les SUVI sont explicitement mentionnés dans la *Loi sur les caisses populaires*, qui précise que l'organisation peut être nommée vérificateur d'une caisse populaire. Toutefois, en voyant l'éventail de services fournis par les SUVI, nous nous sommes demandés si l'indépendance des SUVI avait été prise en considération, vu les nouvelles normes qui s'appliquent à l'indépendance des certificateurs depuis l'entrée en vigueur de la loi.

3.58 Pour les futures inspections des offices de stabilisation, le surintendant devrait examiner les éléments qui menacent l'indépendance des SUVI et voir ce que font les offices de stabilisation pour assurer l'indépendance des vérificateurs des caisses populaires.

Recommandation

3.59 Nous avons recommandé que le surintendant s'assure que des mesures de protection appropriées sont en place pour éliminer ou réduire les menaces possibles à l'indépendance des vérificateurs des caisses populaires.

Réponse du ministère

3.60 [Traduction.] *Les SUVI ont cessé d'offrir leurs services aux coopératives et mis fin à leur travail de consultant. Il existe entre la FCPA, l'Office de stabilisation et les SUVI une entente tripartite que le surintendant avait approuvée à son établissement en 2002. Nous convenons que ces dispositions doivent maintenant être comparées aux pratiques exemplaires et normes professionnelles en vigueur en 2009 et, à ce titre, nous avons l'intention de réexaminer la question durant notre inspection de l'Office de stabilisation en février 2009.*

Surveillance des offices de stabilisation

3.61 Outre l'examen des états financiers vérifiés et la participation aux réunions du conseil, l'inspection des offices de stabilisation constitue un volet important de la surveillance de la situation des offices de stabilisation. Bien que la *Loi sur les caisses populaires* exige la réalisation d'une inspection des offices de stabilisation

« annuellement ou à d'autres intervalles que le surintendant peut estimer nécessaires », aucune inspection n'a eu lieu depuis 1999.

3.62 Nous avons appris par nos discussions avec le surintendant qu'il a l'intention de faire une inspection à l'automne 2008. Compte tenu du rôle important que jouent les offices de stabilisation et du fait que le surintendant se fie largement à l'information fournie par les offices de stabilisation, il est essentiel que de telles inspections aient lieu. Étant donné les récentes difficultés de la RMA et la nécessité pour la province d'intervenir dans le cas de la Caisse populaire de Shippagan, il est plus que jamais important que ces inspections aient lieu et qu'elles aient lieu régulièrement.

Recommandation

3.63 Nous avons recommandé que le surintendant des caisses populaires procède à une inspection annuelle des offices de stabilisation.

Réponse du ministère

3.64 [Traduction.] *L'inspection de la RMA a eu lieu en octobre 2008; l'inspection de l'Office de stabilisation aura lieu en février 2009. Par la suite, les deux inspections auront lieu selon un cycle annuel.*

3.65 La qualité et la suffisance du fonds de stabilisation des offices de stabilisation sont un autre aspect qui devrait être surveillé. Ainsi, lorsqu'il a fallu aider la Caisse populaire de Shippagan, la RMA n'avait pas suffisamment de fonds pour le faire, et elle a dû être placée sous surveillance, ce qui montre l'importance de ce point. De plus, une partie du fonds de stabilisation de la RMA était investie dans des éléments d'actif qui n'étaient pas liquides, comme un immeuble et des prêts aux employés. Des modifications apportées récemment aux règlements afférents à la *Loi sur les caisses populaires* interdisent aux offices de stabilisation d'utiliser leur fonds de stabilisation pour consentir des prêts aux employés ou investir dans l'immobilier.

3.66 Durant notre examen des trousseaux du conseil, nous avons constaté que, à ses réunions, l'Office communiquait régulièrement de l'information sur le rendement de son fonds de stabilisation. Le rapport offre suffisamment d'information pour permettre d'évaluer le rendement du fonds et sa liquidité. Bien qu'un rapport sommaire sur le fonds soit fourni annuellement, peu d'information relativement à la qualité ou à la liquidité du fonds est communiquée de façon régulière lors des réunions du conseil de la RMA. Selon le surintendant, la

RMA se fie au fait que le surintendant approuve la politique de placement du fonds.

Recommandation

3.67 Nous avons recommandé que de l'information relative à la surveillance soit fournie plus souvent au surintendant pour lui permettre de surveiller la qualité et la liquidité du fonds de stabilisation de la RMA.

Réponse du ministère

3.68 [Traduction.] L'information sera dorénavant comprise dans chaque trousse du conseil de la RMA.

Dotation

3.69 D'après les discussions que nous avons eues avec le personnel du ministère, la Direction des caisses populaires manque de personnel depuis un certain temps. En fait, de 2002 à 2006, le poste de surintendant des caisses populaires était occupé par un suppléant. Durant ces années, les fonctions de surintendant ont été assumées par le sous-ministre adjoint de la Division des services à la justice du ministère, jusqu'à la dotation permanente du poste en 2006.

3.70 D'autres postes sont toujours vacants parce qu'il est difficile de trouver des personnes qualifiées et d'expérience pour doter les postes au niveau de traitement actuel. Sur les douze postes à la direction, quatre sont actuellement vacants. Selon le personnel du ministère, le manque de personnel adéquat a eu des répercussions importantes sur la quantité de travail effectuée par la direction. Par exemple, bien qu'elles soient exigées annuellement, aucune inspection des offices de stabilisation n'a eu lieu depuis 1999.

3.71 Comme nous l'avons mentionné précédemment, le mandat de la direction précise que : « La Direction assure la surveillance des caisses populaires et des credit unions au Nouveau-Brunswick. Elle s'occupe de l'application de la *Loi sur les caisses populaires* et de ses règlements. Cette responsabilité comprend également l'exercice des attributions du surintendant des caisses populaires. En plus d'assurer les services de constitution en corporation des caisses populaires, la Direction surveille la stabilité financière et la solvabilité des caisses dans le but de protéger les déposants, et elle recommande l'adoption de modifications aux politiques et aux mesures législatives qui concernent les caisses populaires. »

3.72 Considérant le rôle important que joue la direction dans la protection des déposants aux caisses populaires et le risque que

l'inaction pose pour la province, il est crucial que la direction soit dotée du personnel dont elle a besoin pour s'acquitter de son mandat.

Recommandation

3.73 Nous avons recommandé que le ministère fasse apporter des modifications à la classification des postes afin de permettre à la direction d'attirer des professionnels qualifiés et d'expérience pour doter les postes vacants nécessaires et s'acquitter de ses fonctions.

Réponse du ministère

3.74 [Traduction.] *Cette initiative est en cours, et nous prévoyons présenter l'information requise en vue de la reclassification en février 2009.*

Conformité à la Loi sur les caisses populaires

3.75 Le troisième critère porte sur la conformité à la *Loi sur les caisses populaires* :

Le surintendant devrait surveiller la conformité des caisses populaires, des credit unions et des offices de stabilisation à la Loi sur les caisses populaires pour ce qui est des activités opérationnelles.

3.76 Pour évaluer ce critère, nous considérons que les activités opérationnelles comprennent, par exemple, les exigences de capital et de liquidité, les exigences de dépôt d'une déclaration annuelle et les assemblées annuelles.

Caisses populaires

3.77 En ce qui concerne plus particulièrement les caisses populaires, nous avons examiné si le surintendant surveillait leur conformité dans les domaines suivants :

1. Maintenir des liquidités conformément aux règlements.
2. Tenir une assemblée annuelle dans les quatre mois suivant la fin de l'exercice pour étudier le rapport annuel et le rapport du vérificateur, nommer un vérificateur et élire les administrateurs.
3. Déposer une déclaration annuelle de renseignements.
4. Maintenir le niveau de l'avoir des membres à un minimum correspondant à 5 % de l'actif total.
5. Déposer les divers rapports exigés (rapports d'inspection et réponse aux constatations des rapports d'inspection, états financiers, etc.).

3.78 Pour les trois exercices visés par notre contrôle par sondages, nous avons examiné l'information qui se trouve dans les dossiers de caisses populaires au bureau du surintendant. Nous avons effectué un

contrôle par sondages de toutes les caisses populaires, sans toutefois nous pencher sur chaque exigence de la loi, puisque certaines sont moins importantes que d'autres.

Liquidités

3.79 Nous n'avons rien trouvé dans les documents pour montrer que le surintendant a exercé une surveillance régulière des exigences de liquidité pour les trois exercices vérifiés. Cependant, un examen approfondi des liquidités a été fait récemment en raison des problèmes reliés au papier commercial adossé à des actifs, dont une partie était détenue par la Fédération des caisses populaires acadiennes.

Avoir des membres

3.80 Nous avons constaté que le niveau de l'avoir des membres détenu par les caisses populaires faisait l'objet d'une surveillance. Cette surveillance consistait principalement dans la communication d'information aux réunions des offices de stabilisation, ainsi que dans les statistiques rassemblées par le personnel de la direction.

Déclarations annuelles

3.81 Dans bien des cas, nous avons constaté que d'importantes quantités d'information manquaient dans certains dossiers de caisses populaires au bureau du surintendant. Pour certains, des rapports particuliers étaient absents des dossiers, ou la date de réception des rapports n'était pas indiquée. Nous n'avons donc pas été en mesure de produire des statistiques fiables pour la plupart des contrôles par sondages effectués sur les déclarations annuelles.

3.82 Lorsque nous avons discuté de ce point avec le surintendant, il a dit être persuadé que les rapports en question avaient effectivement été présentés. Dans certains cas, il était clair que le personnel du ministère surveillait la présentation de certains rapports, dont la déclaration annuelle de renseignements. Dans d'autres cas, il n'est pas clair si le dépôt des rapports exigés par la loi est surveillé.

Offices de stabilisation

3.83 En ce qui concerne les offices de stabilisation, nous avons examiné si le surintendant surveillait leur conformité dans les domaines suivants :

1. Maintenir un fonds de stabilisation.
2. Prélever la contribution des caisses populaires.
3. Remettre au surintendant les états financiers et le rapport du vérificateur au plus tard le 30 avril.
4. Inspecter toutes les caisses populaires aux 18 mois et envoyer une copie du rapport d'inspection au surintendant dans les 30 jours.

3.84 Pour les trois exercices vérifiés, nous avons examiné l'information qui se trouve dans les dossiers de caisses populaires au bureau du surintendant. Nous n'avons pas vérifié chaque exigence de la loi, puisque certaines sont moins importantes que d'autres.

- Nous avons constaté que les deux offices de stabilisation ont maintenu un fonds de stabilisation pour les trois exercices vérifiés.
- Nous avons constaté que le fonds de stabilisation de chaque office de stabilisation variait quant au pourcentage d'actif dans le système – le fonds de l'Office excédait largement le point de référence de 1,5 % établi par mesure législative, tandis que la RMA a atteint le point de référence pour seulement deux des trois exercices vérifiés. Dans les deux cas, des contributions ont été perçues.
- Nous avons constaté que la RMA et l'Office avaient présenté leurs états financiers et les rapports du vérificateur pour tous les exercices vérifiés.

3.85 Pour ce qui est de l'inspection des caisses populaires et de la présentation des rapports d'inspection, l'information trouvée dans les dossiers n'était pas suffisante pour permettre d'établir des constatations de vérification valables. Comme nous l'avons mentionné, ce point a été discuté avec le surintendant.

3.86 Les résultats de notre contrôle par sondages montrent que des améliorations sont nécessaires pour faire en sorte que l'information exigée par les mesures législatives soit effectivement remise au surintendant. Dans certains cas, nous avons trouvé des éléments probants indiquant que le personnel du surintendant surveille la présentation des documents, dont la déclaration de renseignements. Nous avons aussi constaté qu'il manquait des quantités importantes d'information dans certains dossiers de caisses populaires et que les dates de réception n'étaient pas systématiquement consignées. Il se peut que cette situation soit le reflet de la participation limitée du personnel de la direction à la surveillance des caisses populaires et des offices de stabilisation, ou encore du manque de personnel.

Recommandation

3.87 Nous avons recommandé que le surintendant surveille la conformité des caisses populaires et des offices de stabilisation à la *Loi sur les caisses populaires* en ce qui concerne les activités opérationnelles.

Réponse du ministère

3.88 [Traduction.] *Nous sommes d'avis que cela se fait déjà; cependant, nous examinerons nos dossiers pour voir comment améliorer la documentation du processus et des résultats.*

Conclusion

3.89 Notre examen nous a permis de conclure que le surintendant a obtenu de l'information sur les activités des caisses populaires et des offices de stabilisation. Cette information est venue principalement de l'information reçue aux réunions des offices de stabilisation et des documents présentés par les caisses populaires et les offices de stabilisation. Nous avons toutefois trouvé de nombreux cas où de l'information manquait dans les dossiers au bureau du surintendant. Cette situation pourrait être attribuable au fait que des membres du personnel gardent l'information à leur bureau ou dans leurs propres dossiers, ou parce que l'information n'est pas fournie.

3.90 Ce sont principalement les offices de stabilisation qui effectuent des analyses; l'analyse menée par le personnel du surintendant est limitée.

3.91 Le critère est partiellement respecté. De l'information est obtenue et analysée, mais des améliorations sont nécessaires pour assurer une surveillance adéquate.

Présentation de l'information sur le rendement

3.92 Notre dernier critère examine la manière dont le surintendant des caisses populaires fait rapport sur son rendement. Le critère se lit comme suit :

Le surintendant devrait faire rapport publiquement sur son rendement.

3.93 Le surintendant doit rendre des comptes au gouvernement provincial (le ministère de la Justice et de la Consommation et l'Assemblée législative) et au public (les membres des caisses populaires du Nouveau-Brunswick). Étant donné les récentes difficultés de la Caisse populaire de Shippagan et l'intervention du gouvernement provincial pour redresser la situation, le système des caisses populaires et le rendement du surintendant des caisses populaires font l'objet d'un examen encore plus minutieux.

3.94 Le surintendant fait rapport sur le rendement par plusieurs moyens, notamment le rapport annuel du ministère de la Justice et de la Consommation et le rapport annuel sur les caisses populaires, préparé par la Direction des caisses populaires.

Rapports annuels Conformité à la directive sur les rapports annuels

3.95 Selon la directive du gouvernement provincial sur les rapports annuels, le rapport annuel vise avant tout à rendre des comptes à l'Assemblée législative et à la population en général en étant le lien clé entre les objectifs et les plans d'une organisation et les résultats obtenus.

3.96 La directive établit les exigences relativement aux rapports annuels. Nous avons examiné les rapports annuels du ministère de la Justice et de la Consommation de 2005-2006 et de 2006-2007 en portant une attention particulière aux sections qui concernent la Division des services à la justice, dirigée par le surintendant des caisses populaires. Nous avons ensuite contrôlé les rapports par sondages en les comparant aux exigences de la directive sur les rapports annuels. Nos constatations sont résumées dans la pièce 3.3 :

Pièce 3.3 : Conformité à la directive sur les rapports annuels

Exigence de la directive	Rapport annuel de 2005-2006	Rapport annuel de 2006-2007
	Respectée?	Respectée?
Exposition claire des objectifs généraux et spécifiques et des indicateurs du rendement	Non	Non
Pertinence des programmes	Non	Oui
Réalisation des plans	Non	Non
Acceptation des programmes	Non	Non
Information financière relative aux réalisations et au budget, et explication des écarts	Non	Non
Langage clair et simple	Oui	Oui

3.97 Bien que le rapport précise l'objet de la Direction des caisses populaires, nous avons constaté que le rapport annuel ne contient ni objectifs spécifiques, ni objectifs généraux et ni indicateurs du rendement. Comme aucun objectif général ou spécifique n'est établi, la réalisation des plans et la pertinence des programmes ne peuvent pas être discutées. La pertinence des programmes est quelque peu abordée en 2006-2007, puisqu'on mentionne dans le rapport que le personnel de la direction a pris part aux négociations qui ont mené par la suite au redressement de la Caisse populaire de Shippagan. L'information financière est présentée dans un autre rapport (le

Rapport annuel des caisses populaires); cependant, aucun rapport des caisses populaires n'a été publié pour les exercices vérifiés. Dans l'ensemble, le rapport est écrit dans un langage clair et simple.

3.98 Un autre problème que nous avons relevé est que tant dans le rapport annuel de 2005-2006 du ministère que dans celui de 2006-2007, des renvois sont faits au *Rapport annuel des caisses populaires* pour trouver un complément d'information sur les caisses populaires. Cependant, au moment de notre vérification, aucun rapport des caisses populaires n'avait été publié depuis 2004. Selon nos discussions avec le personnel de la direction, des rapports pour les années civiles 2005 et 2006 sont prêts, mais pas encore publiés. D'après ce que nous comprenons, la direction a l'intention de cesser la publication d'un rapport distinct sur les caisses populaires pour élargir la section la concernant dans le rapport annuel du ministère. Quelques éléments d'information financière sont présentés dans le *Rapport annuel des caisses populaires* et, si un rapport avait été publié pour les exercices vérifiés, nous aurions pu considérer ce rapport comme un élément de l'ensemble de la présentation de l'information. Si les activités dans le *Rapport annuel des caisses populaires* étaient reliées à des objectifs ou à des plans, cela améliorerait la reddition de comptes du surintendant et du travail de son personnel.

Autres moyens de présentation de l'information

3.99 Nous avons aussi essayé de déterminer par quels autres moyens le surintendant des caisses populaires fait rapport publiquement sur son rendement et de quelle façon il tient le ministre au courant des risques auxquels la province fait face. D'après nos discussions avec le surintendant, si la province faisait face à un risque découlant des activités du système des caisses populaires, le surintendant porterait ce risque à l'attention du sous-ministre au moyen d'une note de synthèse. Sinon, il n'y a aucune présentation régulière d'information de cette nature.

Conclusion

3.100 Le critère n'est pas satisfait. Le rapport annuel ne respecte pas toutes les exigences de la directive sur les rapports annuels, et des améliorations sont nécessaires pour assurer une présentation adéquate de l'information sur le rendement du surintendant des caisses populaires.

Recommandation

3.101 Nous avons recommandé que le ministère de la Justice et de Consommation respecte les exigences de la directive sur les rapports annuels en ce qui concerne le contenu au sujet du

travail du surintendant des caisses populaires dans son rapport annuel.**Réponse du ministère**

3.102 [Traduction.] *Nous examinerons la directive sur les rapports annuels et nous assurerons que les futurs rapports se conforment à la directive.*

Autres commentaires

3.103 Nous tenons à formuler quelques commentaires au sujet du rôle du surintendant. Le cadre du système des caisses populaires attribue de nombreux rôles au surintendant. Non seulement il est le surintendant des caisses populaires, mais il siège aussi au conseil de la RMA, au conseil de l'Office et au conseil de la SADCPNB. De plus, il est directeur de la Direction des caisses populaires. Le fait qu'une personne assume un si grand nombre de rôles ouvre la porte aux conflits. Ainsi, le surintendant était en position de conflit d'intérêts lorsque, d'une part, la RMA a demandé l'autorisation de placer la Caisse populaire de Shippagan sous surveillance et que, d'autre part, on lui a demandé d'entendre un appel interjeté par la caisse concernant les ordres donnés par la RMA. Un autre exemple serait le fait pour le surintendant de placer la RMA sous surveillance, alors qu'il siège au conseil de la RMA et qu'il choisirait le mandataire pour agir à titre de surveillant.

3.104 Un domaine qui pourrait être aussi une source de conflits est celui des rapports hiérarchiques. Le surintendant relève du ministre de la Justice. À titre de directeur de la Direction des caisses populaires, il relève aussi du sous-ministre adjoint de la Division des services à la justice du ministère. De plus, le surintendant a des responsabilités reliées aux divers conseils auxquels il siège. Ces différents rapports hiérarchiques pourraient mener à des conflits relativement aux priorités de chaque partie, surtout si ces priorités diffèrent.

Recommandation

3.105 **Nous avons recommandé que le ministère examine les rôles conflictuels du surintendant et qu'il apporte les changements, le cas échéant.**

Réponse du ministère

3.106 [Traduction.] *Nous ne partageons pas les préoccupations du vérificateur général à cet égard. Il est important de se rappeler que le surintendant est un membre sans droit de vote des offices de stabilisation. Donc, nous sommes d'avis que :*

- *le surintendant est en mesure d'apporter un point de vue objectif aux appels interjetés par les caisses populaires concernant des ordres des offices de stabilisation, puisqu'il s'agit de questions sur lesquelles le surintendant n'a pas voté ni qu'il n'a approuvées d'aucune manière avant l'audition de l'appel;*
- *lorsqu'il place un office de stabilisation sous surveillance, le surintendant agit à titre de tiers objectif mais informé, et il n'a voté sur aucune des mesures du conseil donnant lieu à la nécessité de placer l'office sous surveillance.*

3.107 *En vertu du régime de réglementation précédent, le surintendant était nécessairement président de la Société d'assurance-dépôts des caisses populaires du Nouveau-Brunswick. De récentes modifications ont soulagé le surintendant de cette responsabilité tout en lui laissant le rôle de membre votant du conseil. Avant de déposer les modifications, de vastes consultations ont lieu; or, celles-ci n'ont révélé aucune objection à ce que le surintendant soit membre du conseil.*

3.108 *En fait, nous sommes d'avis que la participation du surintendant au niveau des offices de stabilisation créée dans l'industrie un degré de reddition de comptes et de transparence rarement observé dans d'autres régimes de réglementation.*

3.109 Nous nous demandons aussi pourquoi il existe deux régimes de réglementation distincts. Vu les pressions financières auxquelles les établissements financiers ont été soumis récemment et la taille relativement modeste du système des caisses populaires du Nouveau-Brunswick, il serait plus sensé de combiner les deux régimes et de profiter des forces de chacun et des économies d'échelle. De plus, le fait d'avoir un seul régime de réglementation pourrait aider le système des caisses populaires à être autosuffisant et à peut-être éviter la nécessité d'autres interventions par le gouvernement provincial.

Autres commentaires du ministère

3.110 En plus de réagir à chacune de nos recommandations comme il est noté ci-dessus, le ministère de la Justice et de la Consommation a formulé les observations générales suivantes :

[Traduction.] Le 26 juillet 2007, le gouvernement du Nouveau-Brunswick et la Fédération des caisses populaires acadiennes (FCPA) ont signé des ententes visant à faciliter le redressement de la Caisse populaire de Shippagan (CPS) et le transfert de son affiliation à la

FCPA. La principale priorité du surintendant dans les mois qui ont précédé a été de conclure ces ententes et d'éviter que la crise s'aggrave à la CPS.

Le 23 mars 2007, la Risk Management Agency (RMA) a été placée sous la surveillance de Grant Thornton LLP, agissant de concert avec le Bureau du surintendant. La surveillance a pris fin en décembre 2007, lorsque le contrôle et la direction de la RMA ont été remis entre les mains d'un nouveau conseil d'administration plus solide. À compter de la période de surveillance puis sous la direction du nouveau conseil, une bonne partie des points que vous aviez soulevés au sujet des offices de stabilisation ont été réglés ou sont en voie de l'être. Par exemple :

- Les états financiers et autres informations pertinentes sont fournis aux membres du conseil entre les réunions aux fins de leur examen.*
- La RMA s'occupera des questions relatives à la mesure du rendement, à l'analyse des tendances et aux points de référence au cours d'une séance de planification stratégique prévue pour février 2009.*
- Les caisses populaires adopteront toutes le 31 décembre comme fin d'exercice, démarche qui s'insère dans le cadre d'un regroupement plus général du système en un nombre moins grand d'unités plus importantes.*
- La RMA travaille avec la Credit Union Central du Nouveau-Brunswick pour élaborer et mettre en œuvre des stratégies visant la présentation plus exacte et en temps plus opportun de l'information dans le contexte d'un système où chaque caisse populaire conserve une autonomie considérable.*