

Récentes modifications à la politique d'octroi d'une aide d'urgence de la Banque du Canada

Christopher Graham, Natasha Khan et Alexandra Lai, département de la Stabilité financière

- L'aide d'urgence est un prêt ou une avance de dernier ressort que la Banque du Canada accorde, à sa discrétion et moyennant garantie, aux institutions financières et aux infrastructures de marchés financiers (IMF) admissibles aux prises avec de graves problèmes de liquidité.
- Après avoir consulté les parties prenantes concernées, la Banque a révisé sa politique d'octroi d'une aide d'urgence en décembre 2015 pour veiller à ce que la politique demeure efficace compte tenu des changements en cours dans le système financier canadien et des enseignements tirés de la crise financière mondiale de 2007-2009.
- La politique actualisée clarifie le rôle que peut jouer l'aide d'urgence, comme source temporaire de liquidités, dans le redressement et la résolution des institutions financières admissibles. La liste des garanties acceptables est allongée et comprend dorénavant les créances hypothécaires, qui peuvent accroître nettement la capacité des institutions admissibles d'obtenir un prêt au titre de l'aide d'urgence. Les récentes révisions clarifient également les critères d'admissibilité à l'aide d'urgence et les conditions d'octroi qui s'appliquent aux institutions de dépôt provinciales et aux IMF.

À l'instar d'autres banques centrales dans le monde, la Banque du Canada sert de filet de sécurité en matière de liquidités pour le système financier du pays. La fonction de « prêteur de dernier ressort » constitue un rôle fondamental des banques centrales depuis le XIX^e siècle. Ce rôle vise à prévenir ou à atténuer l'instabilité financière grâce à l'apport de liquidités, que ce soit à des institutions financières ou à des IMF particulières, ou encore à des participants au marché financier en général¹.

Les institutions financières qui financent des prêts illiquides au moyen de dépôts remboursables ou d'emprunts de gros à court terme peuvent s'exposer à des risques de liquidité, et même une banque solvable et bien administrée pourrait être confrontée à une pénurie inattendue de liquidités. Les IMF sont aussi exposées au risque de liquidité, notamment si un de leurs participants est en situation de défaut, auquel cas elles doivent

¹ Ensemble, la *Loi sur la Banque du Canada* et la *Loi sur la compensation et le règlement des paiements* (LCRP) confèrent à la Banque le pouvoir d'accorder des avances et des prêts garantis aux membres de Paiements Canada (auparavant l'Association canadienne des paiements) et aux exploitants d'IMF assujetties à une surveillance aux termes de la LCRP. Voir l'alinéa 18h) de la *Loi sur la Banque du Canada* et l'article 7 de la LCRP.

convertir en espèces les titres reçus en garantie pour s'acquitter des obligations de paiement de la partie défaillante. Bien qu'une IMF doive disposer de ressources et de mécanismes financiers adéquats afin de gérer les situations extraordinaires, mais vraisemblables, ceux-ci pourraient ne pas être suffisants dans toutes les circonstances. Par exemple, les facilités de liquidité privées des IMF peuvent se révéler insuffisantes dans les cas extrêmes, ou les fournisseurs de ces facilités pourraient être incapables d'honorer leurs engagements ou non disposés à le faire.

L'aide d'urgence constitue un élément de la trousse d'outils de la Banque du Canada à titre de prêteur de dernier ressort². L'aide d'urgence permet à la Banque d'accorder, à sa discrétion, un prêt ou une avance aux institutions financières et aux IMF admissibles aux prises avec de graves problèmes de liquidité. Elle est conçue pour être octroyée dans des circonstances extraordinaires, et a été fournie pour la dernière fois à la Banque Continentale, en 1986.

En décembre 2015, la Banque du Canada a remanié sa politique d'octroi d'une aide d'urgence qui était en place depuis 2004 et y a apporté quatre grandes modifications³. Dans la politique révisée : 1) le critère de solvabilité de l'institution financière a été remplacé par une nouvelle exigence, à savoir la mise en place d'un cadre de redressement et de résolution crédible; 2) la gamme des garanties acceptables a été élargie pour inclure les créances hypothécaires; 3) les critères d'admissibilité des institutions financières provinciales ont été clarifiés; et 4) les conditions d'octroi d'une aide d'urgence aux IMF ont été précisées.

Dans le présent article, ces modifications sont analysées à tour de rôle, l'accent étant mis sur les facteurs qui les ont motivées.

Grandes modifications apportées à la politique d'octroi d'une aide d'urgence de la Banque

Cadre de redressement et de résolution crédible

Sous l'ancienne politique, seules les institutions financières jugées solvables étaient admissibles à un prêt au titre de l'aide d'urgence. La politique actualisée de la Banque exige maintenant que les institutions aient un cadre de redressement et de résolution crédible en place. Cette modification reflète l'évolution du système financier du Canada dans la foulée de la crise financière de 2007-2009.

Étant donné la nature interconnectée du système financier, les tensions ou la faillite désordonnée de certaines institutions financières peuvent se propager à d'autres et avoir des effets déstabilisants sur l'ensemble du système. Au Canada, cette situation a incité le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) à désigner les six grandes banques canadiennes comme étant d'importance systémique⁴. La crise financière a montré qu'en l'absence de régimes de résolution efficaces pour ces institutions d'importance systémique, on s'attendrait à ce que les autorités renflouent les banques défaillantes — peut-être à grands frais pour les contribuables — afin d'atténuer les effets perturbateurs de leur défaillance.

◀ *La politique actualisée de la Banque exige maintenant que les institutions financières aient un cadre de redressement et de résolution crédible en place.*

² Pour une description des autres éléments de la trousse d'outils du prêteur de dernier ressort, voir l'article intitulé « Opérations sur les marchés et octroi de liquidités à la Banque du Canada » dans la présente livraison.

³ La version actualisée de la politique d'octroi d'une aide d'urgence est accessible dans le site Web de la Banque : <http://www.banqueducanada.ca/marches/operations-marches-octroi-liquidites/cadre-regissant-operations-marches-octroi-liquidites/octroi-aide-urgence>.

⁴ Les six grandes banques canadiennes sont la Banque de Montréal, la Banque de Nouvelle-Écosse, la Banque Canadienne Impériale de Commerce, la Banque Nationale du Canada, la Banque Royale du Canada et la Banque Toronto-Dominion du Canada.

Depuis la crise, des pays des quatre coins du monde, dont le Canada, ont pris d'importantes mesures pour mettre sur pied des régimes efficaces qui peuvent aider à rétablir la viabilité d'une institution financière en difficulté ou à assurer sa liquidation ordonnée. Les autorités se sont efforcées de faire en sorte que les institutions financières planifient les mesures de *redressement* qu'elles pourraient prendre (par exemple, mobiliser des capitaux ou du financement, ou restructurer leurs secteurs d'activité) en cas de tensions pour rétablir la confiance du marché à l'égard de leur santé financière. Cependant, les institutions soumises à des chocs extrêmes pourraient tout de même être incapables de se redresser sans aide. Dans un tel cas, l'autorité de résolution de l'institution financière pourrait assujettir celle-ci à un processus de *résolution*⁵. Par ce processus, les autorités cherchent à maintenir les activités essentielles au bon fonctionnement de l'économie réelle et à la stabilité financière, tout en prenant des mesures pour que l'institution dispose de nouveau de suffisamment de fonds propres et pour rétablir sa viabilité. Par exemple, la résolution d'une institution financière d'importance systémique pourrait se faire au moyen d'une recapitalisation interne par les détenteurs de créances de premier rang, d'une restructuration ou d'une vente⁶. Les outils de résolution des institutions qui ne sont pas d'importance systémique comprendraient la fusion, le recours à une banque-relais ou la liquidation ordonnée sous surveillance judiciaire, notamment⁷.

Au Canada, la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC) est l'autorité de résolution des institutions de dépôt fédérales⁸. Le gouvernement fédéral a récemment renforcé la trousse d'outils de résolution de la SADC en y ajoutant un régime de recapitalisation interne. Les organismes qui composent le filet de sécurité financier ont également collaboré pour établir et améliorer les outils de planification du redressement et de la résolution des institutions financières⁹. Dans ce contexte, les organismes qui composent ce filet de sécurité au Canada conviennent que l'aide d'urgence accordée par la Banque du Canada contribue à l'efficacité du redressement et de la résolution. Conformément à la politique actualisée de la Banque, l'aide d'urgence continuera d'appuyer le redressement des institutions financières. Si toutefois les mesures de redressement que prend un établissement se révèlent infructueuses, l'aide d'urgence pourra également soutenir son processus de résolution (c'est-à-dire le retour à la viabilité ou la liquidation ordonnée).

Bien que l'octroi d'une aide d'urgence à une institution en cours de résolution (y compris les établissements qui peuvent être temporairement insolubles) tranche avec l'approche empruntée précédemment¹⁰, de récentes lignes directrices internationales formulées par le Conseil de stabilité

◀ *L'aide d'urgence accordée par la Banque du Canada contribue à l'efficacité du redressement et de la résolution des institutions financières.*

5 « Résolution » s'entend de toute mesure prise par une autorité nationale, avec ou sans la participation du secteur privé, pour régler les difficultés d'une institution financière suffisamment sérieuses pour mettre sa viabilité en péril (Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, 2010).

6 La recapitalisation interne permet aux autorités de convertir en actions ordinaires des titres de créance à long terme admissibles pour recapitaliser une banque d'importance systémique défailante.

7 Les autorités peuvent transférer en tout ou en partie les activités d'une institution financière défailante à une banque-relais jusqu'à ce qu'un acheteur soit trouvé.

8 Pour de plus amples renseignements sur les outils de résolution (ou de règlement) que peut utiliser la SADC, voir <http://www.cdic.ca/fr/qui-nous-sommes/reglement-faillite/Pages/outils.aspx>.

9 Pour les institutions financières fédérales, les organismes qui composent le filet de sécurité financier sont le BSIF, la SADC, la Banque du Canada, le ministère des Finances et l'Agence de la consommation en matière financière du Canada. Pour de plus amples renseignements sur le filet de sécurité financier fédéral du Canada, voir <http://www.cdic.ca/fr/qui-nous-sommes/partenaires/Pages/membres-filet-securite.aspx>.

10 Traditionnellement, l'aide d'urgence est considérée comme un moyen de fournir temporairement des liquidités à une institution solvable qui éprouve des problèmes de liquidité persistants. Cette façon courante d'envisager le rôle de la banque centrale comme prêteur de dernier ressort nous vient de Walter Bagehot et remonte au XIX^e siècle.

financière inscrivent l'apport de liquidités des banques centrales parmi plusieurs mécanismes permettant de financer un processus de résolution ordonnée¹¹. Si le financement par le privé est privilégié, un apport public temporaire peut être nécessaire. L'existence d'une possibilité de financement public de dernier recours peut aussi favoriser la confiance des marchés et soutenir les efforts généraux que les autorités déploient pour résoudre la défaillance d'une institution de manière ordonnée.

Outre l'aide d'urgence, d'autres sources de financement public temporaire sont accessibles à une institution en cours de résolution, comme les fonds de résolution, les fonds d'assurance-dépôts ou d'autres mécanismes de financement gérés par l'autorité de résolution ou le ministère des Finances. Par exemple, au Canada, la SADC offre de l'aide financière aux institutions de dépôt fédérales en puisant dans son portefeuille de placements ou en utilisant son pouvoir d'emprunt auprès du gouvernement du Canada ou des marchés de capitaux, sous réserve de l'approbation du ministre des Finances. L'aide d'urgence et ces autres sources de financement se complètent et constituent ensemble une trousse d'outils permettant d'offrir de l'assistance sous forme de financement public temporaire à une institution financière qui fait l'objet d'une résolution. L'aide d'urgence confère les avantages suivants à cette trousse d'outils :

- **L'aide d'urgence est fournie en temps utile.** La Banque peut créer instantanément des liquidités en dollars canadiens. Elle a établi des mécanismes pour prendre les garanties nécessaires, en établir le prix et verser les fonds à l'institution financière destinataire par l'entremise du Système de transfert de paiements de grande valeur (STPGV). Le déploiement des autres outils de financement peut être plus long. Par exemple, il se peut que les autres autorités aient besoin de temps pour emprunter les fonds nécessaires sur les marchés financiers.
- **La capacité au titre de l'aide d'urgence est importante.** Cette capacité repose sur les garanties admissibles que peut fournir l'institution financière, et la Banque du Canada a une grande latitude dans le choix des actifs qu'elle peut accepter (par exemple, les portefeuilles de créances non hypothécaires). Le montant des fonds que les autres sources de financement public peuvent mobiliser rapidement pourrait être plus limité.
- **L'aide d'urgence est conçue de manière à atténuer le risque de crédit et l'aléa moral** (l'aléa moral survient lorsqu'un emprunteur potentiel prend des risques démesurés en raison de l'existence d'une facilité de trésorerie). L'aide d'urgence est totalement garantie, et des décotes appropriées sont imposées sur la valeur des actifs donnés en nantissement. Ces mesures contribuent à protéger la Banque contre le risque de crédit. L'aide d'urgence est également consentie à un taux d'intérêt dissuasif, plus élevé que le taux qui serait demandé sur le marché en temps normal¹². La conjugaison de ces facteurs décourage le recours prolongé à l'aide d'urgence, ce qui incite les établissements à se tourner vers des sources de financement privé lorsqu'elles sont disponibles. Bien qu'elles disposent peut-être de moyens de rechange pour atténuer le risque de crédit, les autres sources de financement public pourraient ne pas être totalement garanties et exposer le gouvernement au risque de crédit.

¹¹ Voir <http://www.fsb.org/2016/08/guiding-principles-on-the-temporary-funding-needed-to-support-the-orderly-resolution-of-a-global-systemically-important-bank-g-sib/> (en anglais seulement).

¹² Le taux minimal imposé par la Banque sur les prêts consentis au titre de l'aide d'urgence est le taux officiel d'escompte, c'est-à-dire le taux d'intérêt auquel la Banque accorde des prêts à un jour aux grandes institutions financières. Bien que la Banque puisse à sa discrétion imposer un taux d'intérêt plus élevé, elle a depuis toujours accordé l'aide d'urgence au taux d'escompte.

Compte tenu de ces avantages, l'aide d'urgence peut certainement jouer un rôle important dans la démarche coordonnée adoptée par le secteur public pour financer une institution financière canadienne faisant l'objet d'une résolution. Dans ce contexte, il convient de souligner que l'aide d'urgence est un moyen pour la Banque de fournir un soutien temporaire sous forme de *liquidités*. L'aide d'urgence ne peut pas servir à recapitaliser une institution parce qu'il s'agit d'un prêt, qui crée à la fois un élément d'actif (le produit du prêt) et un élément de passif (l'obligation de rembourser le prêt) dans le bilan de l'emprunteur. L'aide d'urgence ne peut donc apporter de fonds propres ni de capitaux supplémentaires à l'institution financière¹³.

◀ *L'aide d'urgence est un moyen de fournir un soutien temporaire sous forme de liquidités; elle ne peut pas servir à recapitaliser une institution financière.*

Pour voir à ce que l'aide d'urgence favorise soit le retour à la viabilité soit la liquidation ordonnée de l'institution financière, la Banque du Canada exige que les emprunteurs aient un cadre de redressement et de résolution crédible. De manière générale, un tel cadre est crédible s'il inspire aux autorités compétentes, dont la Banque du Canada, un niveau de confiance élevé à l'égard du fait qu'une institution en difficulté peut redevenir viable à long terme ou faire l'objet d'une résolution ordonnée, sans perturbation systémique¹⁴.

L'imposition de cette nouvelle exigence, le cadre de redressement et de résolution crédible, et l'élimination de l'ancien critère de solvabilité tiennent compte du possible besoin de fournir temporairement une aide d'urgence aux institutions *insolvables* en vue de soutenir un processus de résolution efficace (Dobler et autres, 2016). Par exemple, accorder une aide d'urgence à une institution financière insolvable pourrait donner aux autorités le temps nécessaire pour la recapitaliser dans le cadre d'un processus de résolution général. Le fait d'exiger la solvabilité dans cette situation pourrait retarder voire empêcher l'octroi d'une aide d'urgence. Si le montant que peuvent mobiliser rapidement les autres sources publiques offrant un apport de liquidités temporaire est limité, l'institution faisant l'objet d'une résolution pourrait ne pas avoir suffisamment de liquidités pour honorer ses obligations, ce qui mettrait en péril sa résolution ordonnée et la stabilité du système financier dans son ensemble.

L'élimination du critère de solvabilité tient également compte du fait que la solvabilité et l'illiquidité sont étroitement liées et que, dans les épisodes de tensions, les autorités auront parfois du mal à faire la distinction entre les deux (Nyberg, 2000). En outre, la solvabilité correspond au résultat d'une évaluation ponctuelle de la santé financière d'un établissement et ne reflète pas nécessairement la viabilité à long terme de ce dernier.

Acceptation des créances hypothécaires en garantie

Comme l'octroi d'une aide d'urgence est une mesure extraordinaire conçue pour fournir des liquidités de dernier ressort, l'institution demandant une aide d'urgence aura peut-être déjà liquidé une part importante de ses avoirs en titres négociables. Par conséquent, il se peut que les prêts consentis soient garantis par des actifs moins liquides et plus difficiles à évaluer. Les

◀ *La Banque du Canada est disposée à accepter, en dernier ressort, les créances hypothécaires en dollars canadiens comme garanties pour les prêts accordés au titre de l'aide d'urgence. Cela accroît nettement la capacité d'emprunt des institutions financières admissibles.*

¹³ L'aide d'urgence fournit des liquidités sous forme de prêt garanti par des biens grevés admissibles. Du point de vue du bilan, le prêt crée un élément de passif pour l'institution emprunteuse. Il ne crée pas de capitaux, ce qui exigerait un type d'opération totalement différent : l'émission et l'achat de capitaux propres ou d'autres formes de fonds propres réglementaires de l'emprunteur. Donc, si l'aide d'urgence peut fournir du soutien sous forme de liquidités, la recapitalisation d'une institution financière en difficulté se ferait soit par les marchés privés soit par les autorités publiques, comme le gouvernement ou l'autorité de résolution. Une stratégie de recapitalisation s'inscrirait dans une stratégie de redressement et de résolution crédible globale.

¹⁴ Pour de plus amples renseignements sur le cadre de redressement et de résolution crédible exigé, voir la politique d'octroi d'une aide d'urgence actuelle dans le site Web de la Banque : <http://www.banqueducanada.ca/marches/operations-marches-octroi-liquidites/cadre-regissant-operations-marches-octroi-liquidites/octroi-aide-urgence>.

récentes modifications apportées à la politique d'octroi d'une aide d'urgence de la Banque précisent que, outre les portefeuilles de prêts non hypothécaires libellés en dollars canadiens et des titres moins liquides comme les titres en nom propre garantis (par exemple, prêts ayant fait l'objet d'une titrisation interne), la Banque du Canada est disposée à accepter, en dernier ressort, les créances hypothécaires en dollars canadiens comme garanties pour les prêts accordés au titre de l'aide d'urgence¹⁵.

Aux termes de la politique modifiée, la Banque pourrait accepter une gamme de garanties plus étendue qu'elle ne le fait dans le cadre du mécanisme permanent d'octroi de liquidités¹⁶. De plus, l'acceptation des créances hypothécaires accroît nettement la capacité des institutions financières admissibles d'obtenir un prêt au titre de l'aide d'urgence. Prenons, par exemple, les garanties admissibles des six grandes banques canadiennes. À supposer que ces institutions aient déjà liquidé une proportion importante de leurs avoirs en titres négociables, l'aide d'urgence combinée qu'elles pouvaient obtenir avant la mise à jour de la politique en 2015 correspondait largement à la valeur de leurs portefeuilles de prêts non hypothécaires, après application de la décote appropriée. Selon les données d'août 2016, ce montant théorique (avant décote) se serait élevé à environ 587 milliards de dollars. Suivant les modifications apportées à la politique en 2015, l'acceptation des créances hypothécaires en garantie représente une capacité théorique *additionnelle* (avant décote) d'approximativement 590 milliards de dollars, ce qui donne une capacité théorique totale (prêts hypothécaires et non hypothécaires, avant décote) de près de 1,2 billion de dollars¹⁷.

Cette capacité additionnelle peut devenir nécessaire dans les épisodes de tensions extrêmes : par exemple, lorsque les besoins en financement d'une institution sont grands et qu'une aide d'urgence est accordée à titre de source temporaire de liquidités du secteur public permettant de soutenir les mesures globales prises par les autorités pour assurer une résolution ordonnée. Accepter les créances hypothécaires en garantie aide également la Banque à se protéger contre le risque de crédit, ces créances hypothécaires pouvant être comparativement de bonne qualité par rapport à certains autres actifs. Inclure les créances hypothécaires dans la liste des garanties admissibles aux fins de l'aide d'urgence cadre aussi avec la recommandation formulée par le Fonds monétaire international (FMI) dans son Programme d'évaluation du secteur financier pour le Canada (FMI, 2014).

La Banque est tenue par la loi de consentir uniquement des prêts garantis. Ainsi, elle doit obtenir une sûreté de premier rang valable sur les biens grevés donnés en garantie ou cédés à l'appui de la demande d'aide d'urgence. Toutefois, le processus juridique permettant à la Banque d'obtenir une sûreté de premier rang dans le cas de nantissement de titres adossés à des biens immobiliers, comme les prêts hypothécaires et les lignes de crédit garanties par l'avoir propre foncier, est beaucoup plus complexe que dans le cas des prêts non hypothécaires. La Banque doit procéder au transfert du titre juridique et l'enregistrer au bureau d'enregistrement des titres fonciers du lieu où se situent les biens hypothéqués, et ce, pour *chaque* créance hypothécaire, ce qui en fait un processus extrêmement long¹⁸.

¹⁵ La *Loi sur la Banque du Canada* prévoit que tous les prêts accordés par la Banque sont garantis.

¹⁶ Voir <http://www.banqueducanada.ca/2015/06/liste-actifs-acceptes-garantie-cadre-mecanisme-15-juin-2015>.

¹⁷ Ces données ne tiennent pas compte des prêts titrisés.

¹⁸ Pour obtenir une sûreté de premier rang dans le cas de prêts qui ne sont pas adossés à des biens immobiliers, il faut soumettre une seule déclaration financière au registre des sûretés mobilières de la province concernée, un processus relativement rapide et simple.

Les prêts garantis protègent la Banque, car celle-ci peut vendre ou retenir les biens grevés afin de couvrir toute perte qui pourrait découler du défaut de remboursement du prêt accordé au titre de l'aide d'urgence¹⁹. Toutefois, vendre ou retenir les biens grevés lorsqu'il y a défaut est probablement plus coûteux pour la Banque dans le cas des créances hypothécaires que dans le cas d'autres types de garanties admissibles²⁰. Bien qu'il existe un marché pour la vente et l'achat de portefeuilles de prêts hypothécaires parmi les banques et les courtiers en hypothèques, ce marché est beaucoup moins profond et liquide que celui des titres négociables. Par conséquent, les prix du marché sont inconnus ou alors peu fiables, ce qui rend plus complexe l'évaluation de ce type de garantie. En outre, l'administration des prêts hypothécaires causerait un fardeau opérationnel²¹.

Compte tenu de ces difficultés, la Banque se réserve le droit d'accepter uniquement les créances hypothécaires pour lesquelles elle peut adéquatement gérer les risques financier, juridique et opérationnel connexes. De plus, les décotes applicables aux créances hypothécaires seront fixées au cas par cas, en fonction des caractéristiques de risque particulières de ces créances²². Planifier la garantie donne plus de temps pour examiner les documents et effectuer les évaluations nécessaires avant d'accepter la garantie²³.

◀ *La Banque du Canada se réserve le droit d'accepter uniquement les créances hypothécaires pour lesquelles elle peut gérer les risques connexes.*

Clarification des critères d'admissibilité à l'aide d'urgence imposés aux institutions financières provinciales

La *Loi sur la Banque du Canada* confère à la Banque le pouvoir de consentir des prêts garantis aux établissements membres de Paiements Canada (auparavant l'Association canadienne des paiements), y compris aux institutions financières provinciales, aux centrales de coopératives de crédit et à la Caisse centrale Desjardins²⁴. Les centrales provinciales peuvent ensuite remettre les liquidités aux coopératives individuelles qui ne sont pas membres de Paiements Canada, mais qui satisfont à tous les autres critères d'admissibilité²⁵.

En 2015, le réseau de coopératives canadien comprenait 694 coopératives de crédit et caisses populaires, qui représentaient 9,6 % des actifs du système financier canadien et 12 % des dépôts totaux (Association canadienne des coopératives financières, 2015). Les coopératives exercent généralement leurs activités dans leur province et sont réglementées par les autorités provinciales. Leur modèle d'affaires repose habituellement sur les prêts et les prêts hypothécaires, et elles se financent surtout par les dépôts de leurs membres.

¹⁹ Un cadre de redressement et de résolution crédible devrait atténuer nettement la probabilité qu'un emprunteur se trouve en défaut de paiement sur un prêt consenti au titre de l'aide d'urgence.

²⁰ Si l'institution en défaut est liquidée conformément à la *Loi sur les liquidations et les restructurations*, le liquidateur a le choix de permettre à la Banque de réaliser la garantie ou d'exiger le transfert de la garantie au liquidateur pour réalisation.

²¹ L'administration d'un prêt hypothécaire suppose diverses fonctions, notamment la surveillance et le traitement des paiements hypothécaires, la vente du bien immobilier sous-jacent, la main-levée de l'hypothèque et la vérification du caractère suffisant des assurances couvrant le bien immobilier sous-jacent.

²² La politique en matière de décotes de la Banque la protège contre le risque d'évaluation et les éventuelles pertes de valeur des biens grevés.

²³ Planifier la garantie signifie s'entendre sur les modalités de tous les documents juridiques et financiers nécessaires, sans forcément exécuter les ententes juridiques requises pour obtenir une éventuelle avance de la Banque.

²⁴ Les centrales de coopératives fournissent des services d'association commerciale, des services financiers, des services de TI et des liquidités aux coopératives qui en sont membres.

²⁵ Les coopératives de crédit fédérales sont soumises aux mêmes critères d'admissibilité que les autres institutions de dépôt fédérales.

Les modifications apportées récemment à la politique d'octroi d'une aide d'urgence de la Banque clarifient les critères d'admissibilité à l'aide d'urgence imposés à ces institutions de dépôt provinciales. Ces critères témoignent du fait que les autorités provinciales sont responsables de la stabilité des institutions financières présentes sur leur territoire. Ils rendent compte des différences dans les cadres réglementaires provinciaux et cherchent à réduire l'aléa moral, tout en prenant en considération les caractéristiques particulières du système de coopératives canadien. Ces critères renforcent aussi l'idée que l'aide d'urgence est la dernière ligne de défense sur le plan des liquidités; les systèmes de coopératives provinciaux devraient prévoir des dispositifs qui leur permettraient de combler leurs éventuels besoins en liquidités sans planifier le recours à l'aide d'urgence.

Ces dispositifs, qui relèvent des autorités provinciales, comprennent la planification individuelle des liquidités de réserve des coopératives et les liquidités obtenues des centrales provinciales, et tout autre dispositif d'apport de liquidités intercentrales pouvant être en place. Si ces dispositifs sont insuffisants, l'aide d'urgence peut constituer un mécanisme de soutien des liquidités de dernier ressort, à condition que tous les critères d'admissibilité soient remplis.

Les critères d'admissibilité applicables aux institutions financières provinciales sont les suivants :

- **Exigence d'indemnisation** : Aux termes de la politique de la Banque du Canada, la province responsable de la surveillance prudentielle de l'institution provinciale doit indemniser la Banque pour toute perte résiduelle découlant d'un défaut de paiement, si la valeur des biens donnés en garantie par l'institution ou des garanties apportées par d'autres institutions se révélait insuffisante. Cette exigence tient au fait que les autorités provinciales sont légalement habilitées à réglementer les coopératives locales et sont donc responsables de la stabilité du secteur financier provincial.
- **Cadre de redressement et de résolution crédible** : Avant d'accorder une aide d'urgence, la Banque du Canada doit avoir un niveau de confiance élevé à l'égard du fait qu'une institution financière provinciale en difficulté peut redevenir viable à long terme ou faire l'objet d'une résolution ordonnée. Ce critère est semblable à la nouvelle exigence imposée aux institutions financières fédérales admissibles, c'est-à-dire avoir en place un cadre de redressement et de résolution crédible, et permet de veiller à ce que l'octroi d'une aide d'urgence cadre avec les mesures de redressement et de résolution prises par l'institution ou les autorités provinciales. En outre, un cadre de redressement et de résolution crédible accroît la résilience du réseau de coopératives canadien, ce qui atténue les vulnérabilités du système financier dans son ensemble.
- **Importance pour la stabilité du système financier** : La Banque du Canada accorderait une aide d'urgence à une institution financière provinciale seulement lorsque les difficultés ou la faillite désordonnée de celle-ci auraient des répercussions négatives importantes pour le système financier ou l'économie, plus largement. Ce critère indique clairement que la Banque accordera une aide d'urgence uniquement dans des situations exceptionnelles, et qu'il incombe aux autorités et aux centrales provinciales d'établir des mécanismes permettant de fournir des liquidités aux coopératives qui relèvent d'elles, dans la plupart des cas.

◀ *Les modifications apportées à la politique de la Banque clarifient les critères d'admissibilité à l'aide d'urgence des institutions de dépôt provinciales.*

Pour déterminer l'importance des difficultés ou de la faillite d'une institution pour la stabilité financière dans son ensemble, la Banque examinera dans quelle mesure les ennuis que connaît un réseau de coopératives provincial ou régional pourraient nuire gravement aux conditions financières ou à l'activité économique régionale, ou se propager par l'entremise d'infrastructures et de cadres coopératifs nationaux. Par exemple, les difficultés éprouvées par une grande coopérative ou un certain nombre de petites coopératives simultanément sont susceptibles d'avoir d'importants effets économiques défavorables dans une région, ce qui pourrait en retour poser des risques pour le système financier, plus largement.

Avant d'accorder une aide d'urgence à une institution financière provinciale, la Banque demandera aux autorités de résolution et aux superviseurs provinciaux compétents de lui fournir des renseignements et des données propres à l'institution pour qu'elle puisse exprimer un jugement éclairé sur la crédibilité du cadre de redressement et de résolution de l'institution et sur l'importance de cette dernière pour la stabilité du système financier, plus largement. La Banque négocie actuellement avec les autorités provinciales afin d'établir des ententes d'échange d'information. Ces ententes aideront également la Banque à communiquer régulièrement des renseignements d'intérêt commun — y compris son évaluation des vulnérabilités et des risques du système financier — aux organismes de réglementation provinciaux.

Clarification des conditions d'octroi d'une aide d'urgence aux IMF

Les IMF facilitent la compensation, le règlement et l'enregistrement des opérations de paiement, des transactions sur titres et sur dérivés et d'autres transactions financières, ce qui, en retour, permet aux consommateurs et aux entreprises d'acheter des biens et des services, d'investir dans des actifs financiers, et de virer des fonds de manière sûre et efficiente. En vertu de la loi, la Banque du Canada surveille les IMF qui peuvent poser un risque pour le système financier ou le système de paiement, au sens de la *Loi sur la compensation et le règlement des paiements*^{26, 27, 28}. Jusqu'à maintenant, la Banque a désigné cinq IMF comme étant d'importance systémique, et a désigné une autre IMF qui pouvait présenter un risque pour le système de paiement²⁹. Les normes de gestion des risques de la Banque

²⁶ La Banque surveille les IMF en étroite collaboration avec les exploitants d'IMF et les autorités compétentes, comme le ministère des Finances du Canada, les organismes de réglementation provinciaux et, dans le cas des IMF désignées domiciliées à l'étranger, la Banque d'Angleterre et le Conseil des gouverneurs de la Réserve fédérale.

²⁷ L'article 2 de la *Loi sur la compensation et le règlement des paiements* donne la définition suivante du risque pour le système de paiement : « Risque que la perturbation ou la défaillance d'un système de compensation et de règlement ait des conséquences négatives importantes sur l'activité économique au Canada en ayant l'un ou l'autre des effets suivants : a) compromettre la capacité des particuliers, des entreprises ou des organismes publics d'effectuer des paiements; b) causer une perte généralisée de confiance dans l'ensemble du système canadien de paiement, lequel comprend notamment des instruments de paiement, des infrastructures, des organismes, des ententes intervenues au sein des marchés et le cadre juridique qui permettent le transfert de la valeur monétaire. »

²⁸ Pour une IMF, le risque systémique est le risque que l'incapacité d'un établissement participant de s'acquitter de ses obligations dans une IMF lorsqu'elles deviennent exigibles ou que la perturbation ou la défaillance d'une IMF puisse, par la propagation des problèmes financiers dans l'IMF : 1) rendre d'autres établissements participants à l'IMF incapables de s'acquitter de leurs obligations lorsqu'elles deviennent exigibles; 2) rendre des institutions financières dans d'autres parties du système financier canadien incapables de s'acquitter de leurs obligations lorsqu'elles deviennent exigibles; 3) rendre la chambre de compensation de l'IMF ou d'une autre IMF dans le système financier canadien incapable de s'acquitter de ses obligations lorsqu'elles deviennent exigibles; ou 4) avoir des conséquences négatives sur la stabilité ou l'intégrité du système financier canadien.

²⁹ À l'heure actuelle, les IMF désignées comme étant d'importance systémique au Canada sont le STPGV, le CDSX, le Service canadien de compensation de produits dérivés, la CLS Bank et SwapClear. De plus, le Système automatisé de compensation et de règlement (SACR) est désigné comme un système qui pourrait poser un risque pour le système de paiement.

qui s'appliquent aux IMF désignées réduisent au minimum la probabilité que ces IMF aient un jour besoin d'une aide d'urgence³⁰. Néanmoins, malgré l'application de normes rigoureuses, les IMF peuvent subir une pénurie de liquidités dans des circonstances extraordinaires, par exemple lorsque les sources de liquidités privées d'une IMF sont incapables d'honorer leurs engagements ou ne sont pas disposées à le faire.

Cette loi confère à la Banque le pouvoir de prêter des liquidités aux exploitants des systèmes de compensation et de règlement désignés. La politique d'octroi d'une aide d'urgence actualisée de la Banque clarifie le cadre stratégique qui guiderait de tels prêts.

La Banque peut, à sa discrétion, accorder une aide d'urgence en dollars canadiens aux IMF désignées domiciliées au Canada. De plus, lorsqu'il lui est possible de le faire sur le plan opérationnel, la Banque pourrait consentir au besoin une aide d'urgence libellée en devises pour éviter qu'une IMF désignée domiciliée au Canada soit incapable de s'acquitter de ses obligations envers une IMF étrangère³¹.

Les IMF désignées domiciliées à l'étranger ne sont généralement pas admissibles à l'aide d'urgence, parce que la responsabilité première de surveiller ces systèmes et d'assurer l'accès à des liquidités d'urgence revient à la banque centrale principale de l'IMF concernée.

Dans le cadre de ses activités de surveillance, la Banque exige que les IMF désignées aient un plan de redressement crédible, et s'attend à ce que toutes les IMF d'importance systémique disposent d'un tel plan d'ici la fin de 2016. Bien que la mise en place d'un cadre de redressement et de résolution crédible ne soit pas un critère d'admissibilité à l'aide d'urgence pour les IMF, ces prêts pourraient servir à soutenir un redressement efficace et une résolution ordonnée, sensiblement de la même façon que celle décrite précédemment pour les institutions financières. En 2016, la Banque du Canada et les Autorités canadiennes en valeurs mobilières ont publié des indications sur les plans de redressement des IMF qui clarifient certaines attentes internationales dans le contexte du Canada³². Ces indications portent sur divers aspects comme les éléments constitutifs essentiels du plan de redressement, les instruments de redressement et la mise en œuvre de ce plan. La Banque collabore aussi avec d'autres organismes composant le filet de sécurité financier du Canada afin d'élaborer un régime de résolution des IMF canadiennes désignées.

Conclusion

D'importantes modifications ont été apportées à la politique d'octroi d'une aide d'urgence de la Banque du Canada en décembre 2015. La Banque a ainsi renforcé sa capacité de promouvoir la stabilité du système financier canadien.

En exigeant la mise en place d'un cadre de redressement et de résolution crédible comme critère d'admissibilité des institutions financières, la Banque s'assure que l'aide d'urgence est offerte dans le cadre d'un plan global mis

◀ *La politique d'octroi d'une aide d'urgence actualisée de la Banque clarifie dans quel cadre des liquidités seraient accordées à des infrastructures de marchés financiers.*

³⁰ En particulier, les IMF désignées doivent disposer de ressources liquides suffisantes et hautement fiables pour couvrir le défaut de leur participant le plus important dans des conditions de marché extrêmes.

³¹ Une IMF canadienne pourrait avoir besoin d'un accès intrajournalier à des devises pour s'acquitter de ses obligations envers une IMF étrangère; une aide d'urgence en devises éviterait donc à l'IMF canadienne d'être aux prises avec un défaut inutile et coûteux.

³² Voir les *Indications concernant les normes de la Banque du Canada en matière de gestion des risques pour les infrastructures de marchés financiers d'importance systémique*, à l'adresse <http://www.banqueducanada.ca/wp-content/uploads/2016/06/norme-24-plans-redressement.pdf>.

en œuvre par les autorités pour rétablir la viabilité à long terme des institutions défaillantes ou faciliter leur liquidation ordonnée, et éviter ainsi les coûteuses conséquences économiques d'une défaillance désordonnée. En outre, la Banque est maintenant disposée à accepter en dernier recours les créances hypothécaires libellées en dollars canadiens comme garantie, ce qui accroît de fait la capacité potentielle des établissements d'avoir recours à l'aide d'urgence en cas de besoin.

La politique d'octroi d'une aide d'urgence actualisée clarifie les conditions devant être réunies pour que les institutions financières provinciales soient admissibles à l'aide d'urgence. En accordant une telle aide, la Banque peut soutenir la viabilité à long terme des institutions admissibles dont la défaillance désordonnée aurait des répercussions négatives importantes sur le système financier ou l'économie, plus largement, tout en reconnaissant qu'en définitive, les gouvernements provinciaux sont responsables des institutions sous leur réglementation.

Enfin, la Banque a précisé les conditions dans lesquelles elle fournirait une aide d'urgence aux IMF afin qu'elles aient accès à des liquidités suffisantes en situation de tensions extrêmes et qu'elles puissent continuer à fournir les services qui sous-tendent le bon fonctionnement du système financier.

Les modifications apportées à la politique d'octroi d'une aide d'urgence de la Banque en 2015 témoignent d'une ferme volonté de faire en sorte que la Banque du Canada puisse agir efficacement à titre de prêteur de dernier ressort et que cette politique rende compte de l'évolution du système financier canadien. Cet engagement persistera, et la Banque reverra périodiquement sa politique d'octroi d'une aide d'urgence.

Ouvrages et articles cités

Association canadienne des coopératives financières (2015). *Les coopératives de crédit canadiennes : différentes par nature*, rapport préparé par le Conference Board du Canada.

Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (2010). *Report and Recommendations of the Cross-Border Bank Resolution Group*.
Internet : www.bis.org/publ/bcbs169.pdf.

Dobler, M., S. Gray, D. Murphy et B. Radzewicz-Bak (2016). *The Lender of Last Resort Function after the Global Financial Crisis*, document de travail n° WP/16/10, Fonds monétaire international.

Fonds monétaire international (FMI) (2014). *Canada: Financial Sector Assessment Program: Crisis Management and Bank Resolution Framework — Technical Note*, coll. « Country Reports », n° 14/67.
Internet : www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr1467.pdf.

Nyberg, L. (2000). *The Infrastructure of Emergency Liquidity Assistance — What Is Required in Today's Financial System?*, discours prononcé à la réunion régionale du Comité sur le système financier mondial, Banque du Japon, 22 mai.