



Indications concernant les normes de la Banque du Canada en matière de gestion des risques pour les infrastructures de marchés financiers d'importance systémique

Norme 24 : Plans de redressement

Les présentes indications ont été rédigées par la Banque du Canada (la « Banque ») en consultation avec les Autorités canadiennes en valeurs mobilières (ACVM) afin de fournir, dans le contexte du Canada, des précisions complémentaires sur les plans de redressement et de cessation ordonnée des activités pour les infrastructures de marchés financiers d'importance systémique (les « IMF »).

Les autorités canadiennes attendent des IMF canadiennes d'importance systémique qu'elles respectent les normes en matière de redressement et de cessation ordonnée des activités décrites dans les *Principes pour les infrastructures de marchés financiers* publiés conjointement par le Comité sur les paiements et les infrastructures de marché et l'Organisation internationale des commissions de valeurs, ainsi que dans le rapport intitulé *Recovery of Financial Market Infrastructures* que ces deux organismes ont fait paraître.

Les présentes indications supplémentaires précisent les attentes relatives aux éléments constitutifs essentiels d'un plan de redressement; au choix et à l'application des instruments de redressement; aux autres éléments à prendre en considération dans l'élaboration des plans de redressement; à la mise en œuvre d'un plan de redressement; à l'examen des plans de redressement; à la cessation ordonnée des activités; ainsi qu'aux aspects pratiques de la conception des plans de redressement, notamment l'organisation et l'agencement de leur contenu.

Contexte

En 2012, afin de renforcer la sûreté et l'efficacité des systèmes de compensation, de paiement et de règlement, le Comité sur les paiements et les infrastructures de marché (CPIM) et le Comité technique de l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV) ont publié un corps de normes internationales de gestion des risques appelé Principes pour les infrastructures de marchés financiers (les « PIMF »)¹. Les sections des PIMF qui ont trait à la préparation de plans de redressement et à la cessation ordonnée des activités des IMF ont été adoptées par la Banque du Canada à titre de Norme 24 des *Normes de la Banque du Canada en matière de gestion des risques pour les IMF d'importance systémique*; ils ont été également adoptés par les Autorités canadiennes en valeurs mobilières dans le Règlement 24-102^{2, 3}. Dans le cadre d'un plan de redressement :

¹ Les PIMF ont été publiés à l'adresse suivante : http://www.bis.org/cpmi/publ/d101_fr.pdf.

² Voir la 4^e considération essentielle du Principe 3 et la 3^e considération essentielle du Principe 15 des PIMF, lesquels sont adoptés dans le *Règlement 24-102 sur les obligations relatives aux chambres de compensation* (rubrique 3.1) pris par les Autorités canadiennes en valeurs mobilières.

³ Normes de la Banque du Canada en matière de gestion des risques pour les IMF d'importance systémique peuvent être consultées à l'adresse <http://www.banqueducanada.ca/grandes-fonctions/systeme-financier/normes-banque-canada-gestion-risques>.



Une infrastructure de marché financier devrait identifier les scénarios susceptibles de l'empêcher d'assurer sans interruption ses opérations et services essentiels, et évaluer l'efficacité d'un éventail complet de solutions permettant le redressement ou la cessation ordonnée de ses activités. Cela suppose qu'elle s'appuie sur les résultats de cette évaluation pour établir des plans appropriés de redressement ou de cessation ordonnée de ses activités.

En octobre 2014, le CPIM et l'OICV ont publié un rapport conjoint, intitulé **Recovery of financial market infrastructures** (le « **Rapport sur le redressement** »), qui fournit des indications complémentaires sur le redressement des infrastructures de marchés financiers⁴. Ce rapport précise la structure et les éléments constitutifs du plan de redressement d'une IMF. Il apporte en outre des indications d'une portée suffisamment générale pour que soient prises en compte les éventuelles différences de cadres juridiques et institutionnels entre les pays.

Dans le contexte des présentes indications, le « redressement » s'entend de l'ensemble des mesures qu'une IMF peut prendre, en conformité avec ses règles, procédures et contrats *ex ante*, pour combler toutes pertes non couvertes, toutes pénuries de liquidités ou toutes insuffisances de capitaux propres, qu'elles soient imputables à la défaillance d'un participant ou à d'autres causes (faiblesse structurelle d'ordre commercial, opérationnel ou autre), y compris, au besoin, les mesures de reconstitution des ressources financières préfinancées et des dispositifs d'approvisionnement en liquidités qu'elle peut prendre pour assurer la continuité de ses activités et de ses services essentiels^{5,6}.

Les plans de redressement n'ont pas vocation à remplacer une gestion quotidienne robuste des risques ni la planification de la continuité des opérations; ils sont au contraire destinés à élargir et à renforcer le cadre de gestion des risques existant, à accroître la résilience de l'IMF face aux risques financiers et à soutenir la confiance dans sa capacité de bien fonctionner, même dans des conditions de marché et d'exploitation extrêmes mais plausibles.

Éléments constitutifs essentiels des plans de redressement

Vue d'ensemble du cadre de gestion des risques et de la structure juridique en place

Les plans de redressement des IMF devraient comporter un aperçu de la structure juridique de l'entité et de la structure de son capital, de manière à contextualiser les scénarios de crise et les mesures de redressement.

Les IMF devraient aussi intégrer à leurs plans de redressement une vue d'ensemble de leurs cadres de gestion des risques, c'est-à-dire le cadre et les activités de gestion des risques **préalables à l'application des mesures de redressement**. Afin qu'elles puissent déterminer à quel(s) moment(s) les limites de leurs cadres préalables habituels de gestion des risques sont atteintes, les IMF devraient répertorier, dans cette vue d'ensemble, tous les risques majeurs auxquels les exposent leurs activités et expliquer comment elles gèrent ces risques avec un grand niveau de certitude à l'aide des instruments de gestion des risques dont elles disposent au préalable.

⁴ Rapport consultable à l'adresse suivante : <http://www.bis.org/cpmi/publ/d121.pdf>.

⁵ Rapport sur le redressement, alinéa 1.1.1

⁶ Le Rapport sur le redressement définit précisément la « cessation ordonnée des activités » à l'alinéa 2.2.2.



Services essentiels⁷

Dans leurs plans de redressement, les IMF devraient déterminer, en concertation avec les autorités canadiennes et les parties prenantes, les services offerts qui sont essentiels au fonctionnement des marchés qu'elles desservent et au maintien de la stabilité financière. Pour effectuer cette démarche, les IMF pourront estimer utile de prendre en considération le degré de **substituabilité** et d'**interconnexion** qui caractérise chacun des services, en particulier les facteurs suivants :

- ❖ Le service de l'IMF est vraisemblablement essentiel s'il n'existe pas d'autres fournisseurs de ce service ou s'il n'en existe qu'un petit nombre. Les éléments d'appréciation liés au critère de substituabilité d'un service peuvent comprendre a) l'importance de la part de marché du service; b) l'existence ou non d'autres fournisseurs capables de prendre en charge la clientèle du service et ses opérations; c) la capacité des participants à l'IMF de transférer leurs positions à ce ou ces autres fournisseurs.
- ❖ Le service de l'IMF peut être essentiel s'il existe des liens d'interconnexion importants, du point de vue tant de l'ampleur que de la profondeur, entre ce service et d'autres participants au marché, ce qui augmenterait la probabilité de contagion si le service cessait d'être offert. Les facteurs susceptibles d'être pris en compte dans la détermination du degré d'interconnexion associé à l'IMF sont a) la nature des services offerts à d'autres entités et b) les services qui, parmi ceux-ci, sont essentiels au fonctionnement d'autres entités.

Scénarios de crise⁸

Dans leurs plans de redressement, les IMF devraient définir les scénarios susceptibles d'empêcher la continuité de leurs activités et services essentiels. Les scénarios de crise devraient porter sur les risques auxquels les exposent leurs activités de paiement, de compensation et de règlement. L'IMF devrait ensuite examiner des scénarios dans lesquels les tensions financières dépassent la capacité de ses moyens de maîtrise des risques en place, de sorte que l'IMF se retrouve en situation de redressement. L'IMF devrait organiser les scénarios de crise par type de risque; pour chacun des scénarios, elle devrait fournir des explications claires concernant :

- ❖ les hypothèses relatives aux conditions de marché et la situation de l'IMF dans le scénario de crise, établies en tenant compte des différences pouvant exister selon que le scénario de crise en question est d'ordre systémique ou idiosyncrasique;
- ❖ l'estimation de l'incidence du scénario de crise sur l'IMF, sur les participants à l'IMF, sur les clients de ces participants et d'autres parties prenantes;
- ❖ le niveau d'inadéquation des instruments de gestion des risques en place pour résister aux conséquences de la matérialisation des risques postulés dans le scénario, et la valeur de la perte ou l'importance du choc négatif susceptibles de créer un écart entre les ressources mobilisées en appliquant les instruments de gestion des risques en place et les pertes engendrées par la matérialisation des risques.

⁷ Rapport sur le redressement, alinéas 2.4.2 à 2.4.4

⁸ Rapport sur le redressement, alinéa 2.4.5



Conditions de déclenchement des plans de redressement

Dans chaque scénario de crise, les IMF devraient déterminer les conditions qui les amèneront à se détourner des activités de gestion courante des risques (p. ex., les activités prévues dans la séquence de défaillance d'une contrepartie centrale) et à recourir aux instruments de redressement. Ces critères de déclenchement devraient faire l'objet d'une description et, s'il y a lieu, être quantifiés, afin qu'il soit bien indiqué à quel moment l'IMF mettra à exécution, sans hésitation ni report, son plan de redressement.

S'il arrive que la ligne de démarcation entre les activités de gestion courante des risques et celles qui ressortissent au plan de redressement soit facile à tracer (par exemple au point de tarissement des ressources préfinancées), il faut parfois faire preuve de jugement. Dans les cas où cette démarcation sera floue, les IMF devraient préciser dans leurs plans de redressement comment elles prendront leurs décisions⁹. Elles devraient notamment décrire par avance leurs plans de communication, ainsi que les modalités de remontée de l'information vers les échelons supérieurs, en indiquant par ailleurs les noms des décideurs à chaque étape de la remontée, le but étant de ménager suffisamment de temps pour la mise en œuvre des instruments de redressement, le cas échéant.

Plus généralement, il importe de déterminer les conditions de déclenchement du plan de redressement et de les placer assez tôt dans le scénario de crise pour qu'on puisse prévoir suffisamment de temps pour la mise en œuvre des instruments de redressement prévus dans le plan de redressement. Des conditions de déclenchement tardif compromettront le déploiement de ces outils et entraveront le redressement. Dans l'ensemble, les IMF sont appelées à prendre des actions mesurées et à privilégier la prudence dans le choix du moment où devront être déclenchées les actions de redressement, surtout si une certaine incertitude entoure cette décision.

Choix et application des instruments de redressement¹⁰

Exhaustivité du plan de redressement

La réussite d'un plan de redressement dépend de l'exhaustivité de la gamme d'instruments qui pourront être effectivement appliqués pendant le processus de redressement. L'applicabilité de ces instruments et leur pertinence dans le cadre du redressement varient selon le système, la crise et le moment auquel ils sont mis en œuvre.

Un plan de redressement solide repose sur une gamme d'instruments qui forment une réponse adéquate aux risques matérialisés. Après avoir examiné le plan de redressement complet d'une IMF, les autorités canadiennes donnent leur avis sur le caractère exhaustif des instruments de redressement retenus.

Caractéristiques des instruments de redressement

Les présentes indications s'appuient sur un large éventail de critères (décrits ci-dessous) – y compris les critères tirés du Rapport sur le redressement – pour déterminer les caractéristiques intrinsèques des instruments de

⁹ Rapport sur le redressement, alinéa 2.4.8

¹⁰ Rapport sur le redressement, alinéas 2.3.6, 2.3.7 et 2.5.6; alinéas 3.4.1 à 3.4.7



redressement efficaces¹¹. Dans le choix et l'application de ces outils, les IMF devraient privilégier la cohérence avec ces critères. C'est pourquoi les instruments de redressement devraient :

- être fiables et appliqués au moment opportun; de même, avoir de solides fondements réglementaires et juridiques. Dans ce contexte, l'IMF doit pouvoir atténuer le risque représenté par l'incapacité ou le refus d'un participant de mobiliser à temps les fonds supplémentaires demandés (risque d'exécution) et doit veiller à faire reposer toutes ses actions de redressement sur des fondements juridiques et réglementaires fermes;
- être mesurables, maîtrisables et contrôlables de sorte qu'il soit possible de les appliquer avec efficacité sans perdre de vue l'objectif d'en minimiser les retombées négatives sur les participants et, plus largement, sur le système financier. Dans ce contexte, en recourant à des instruments qui donnent lieu à des expositions fixes et chiffrables, on peut évaluer avec une plus grande certitude leur incidence sur les participants à l'IMF et leur apport au redressement. L'équité dans la répartition des pertes et des pénuries de liquidités non couvertes devrait aussi être prise en compte, de même que la capacité à gérer les coûts associés;
- être clairs pour les participants; pour gérer efficacement les attentes des participants, il convient notamment de décrire préalablement chaque instrument de redressement, sa finalité, les responsabilités des participants et des IMF ainsi que les procédures que ceux-ci devront suivre, respectivement, dans le cadre de l'application d'un instrument de redressement. La clarté contribue également à atténuer le risque d'exécution dans la mesure où elle implique une description préalable détaillée des obligations des IMF et des participants ainsi que des procédures visées qui permettront le déploiement rapide et efficace des instruments de redressement;
- être conçus de façon à, dans toute la mesure du possible, créer des incitations adéquates à une gestion saine des risques et favoriser une participation volontaire au processus de redressement, notamment par l'affectation éventuelle, aux participants qui auront soutenu l'IMF tout au long du processus de redressement, du produit d'opérations postérieures à ce processus.

Stabilité systémique

Certains instruments peuvent avoir de graves conséquences sur les participants et sur la stabilité des marchés financiers en général. Les IMF devraient se montrer prudentes et exercer leur jugement dans le choix des instruments appropriés. Les autorités canadiennes sont d'avis que les IMF devraient faire preuve de prudence dans l'usage d'instruments susceptibles de soumettre les participants à des expositions mal définies, imprévisibles et non plafonnées, et de constituer une source potentielle d'incertitude pouvant avoir un effet dissuasif sur la participation aux IMF. Le recours à ce genre d'instruments devra être clairement justifié. Il est important que les participants soient en mesure de prévoir et de gérer leurs expositions au risque provoquées par les instruments de redressement utilisés, et cela, tant au regard de leur propre stabilité que de celle des participants indirects à une IMF.

En évaluant les plans de redressement des IMF, les autorités canadiennes ont le souci de déterminer si l'emploi de certains instruments peut ou non entraîner des perturbations systémiques, ou causer des risques non

¹¹ Rapport sur le redressement, alinéa 3.3.1



quantifiables pour les participants. Lorsqu'elles choisissent les instruments qu'elles intégreront à leur plan de redressement, puis décident d'appliquer ces instruments pendant l'étape de redressement, les IMF ne devraient pas perdre de vue l'objectif d'en minimiser les retombées négatives sur les participants, sur elles-mêmes et sur le système financier en général.

Instruments de redressement recommandés

La présente section décrit les instruments de redressement dont l'emploi est recommandé dans le cadre des plans de redressement des IMF. Les instruments ne s'appliquent pas tous universellement (distinction entre systèmes de paiement et contreparties centrales), et la liste établie n'a rien d'exhaustif. Il revient à chaque IMF de choisir pour son plan de redressement les instruments qu'elle jugera les plus adaptés, eu égard aux considérations avancées précédemment.

❖ **Appels de liquidités**

Les appels de liquidités sont recommandés pour les plans de redressement si ces appels donnent lieu à des expositions fixes et chiffrables, comme c'est par exemple le cas des appels plafonnés et limités par avance à un certain nombre pour une période donnée. Dans ce contexte, les expositions d'un participant devraient être liées à son volume d'activité au sein de l'IMF, pondéré en fonction des risques.

En établissant des expositions prévisibles, proportionnelles au volume d'activité pondéré en fonction des risques de chacun de leurs participants, les IMF créent des conditions qui incitent les participants à mieux gérer les risques et elles acquièrent ainsi une plus grande certitude à l'égard des sommes dont elles pourront disposer pendant le processus de redressement.

Dans la mesure où ils dépendent des fonds pour éventualités détenus par les participants à l'IMF, il est possible que les appels de liquidité ne soient pas honorés et que, par conséquent, l'efficacité de cet instrument de redressement se trouve réduite. La gestion des attentes des participants, en particulier par la limitation explicite de leurs expositions, peut permettre d'atténuer ce problème.

Les appels de liquidités peuvent être conçus de différentes manières pour ce qui est de structurer les incitations, de moduler les incidences sur les participants et de réagir à divers scénarios de crise. Lorsqu'elles conçoivent les appels de liquidités, les IMF devraient, autant que possible, chercher à minimiser les retombées négatives résultant de l'utilisation de cet instrument.

❖ **Application de décotes aux plus-values sur marge de variation (décotes VMGH)**

L'application de décotes VMGH est recommandée pour les plans de redressement; en effet, l'exposition des participants associée à cet instrument peut se calculer avec un degré raisonnable de certitude puisqu'elle est liée au niveau de risque attaché à la marge de variation et qu'elle dépend aussi des possibilités de plus-value. Lorsque les plans de redressement prévoient le recours aux décotes un certain nombre de fois, les autorités canadiennes examineront les conséquences de chacune en portant une plus grande attention à la stabilité systémique.

L'application de décotes VMGH repose sur les ressources apportées par les participants auprès de l'IMF à titre de marge de variation. Dans la mesure où l'évolution du cours des instruments financiers déposés est suffisamment favorable pour que soient dégagées des plus-values qui peuvent servir de couverture dans le cadre du processus de redressement, les décotes VMGH apportent à l'IMF une source sûre et rapidement



mobilisable de fonds, sans exposer celle-ci au risque d'exécution normalement associé aux instruments adossés aux ressources détenus par les participants.

L'application de décotes VMGH a pour effet d'attribuer les pertes et les pénuries de liquidité uniquement aux participants dont les positions enregistrent une plus-value nette, de sorte que ces participants supportent une charge financière proportionnellement plus élevée que celles assumées par d'autres participants. Par ailleurs, les conséquences négatives des décotes VMGH peuvent être aggravées dans le cas des participants qui comptent sur les plus-values dégagées sur leur marge de variation pour honorer des obligations hors de l'IMF. Les IMF devraient chercher, autant que faire se peut, à réduire au maximum ces retombées négatives.

❖ **Libre réattribution des contrats**

Pour remédier aux conséquences du non-appariement des positions provoqué par la défaillance d'un participant, la chambre de compensation peut exercer les pouvoirs dont elle dispose et réattribuer les contrats non appariés¹². Aux fins du processus de redressement, la libre réattribution devrait être préconisée, par exemple sous la forme d'adjudications. La réattribution volontaire des contrats permet de résoudre le problème que constituent des positions non appariées tout en tenant compte de la protection des participants, puisque les positions ne sont proposées qu'à des participants désireux de les acquérir.

Le recours à un processus non contraignant tel que l'adjudication ne garantit cependant pas que toutes les positions seront appariées ni que l'adjudication aura lieu assez rapidement. Préciser à l'avance les responsabilités et les procédures associées à la libre réattribution des contrats (par exemple les règles d'adjudication) est un moyen d'atténuer ce risque et d'accroître la fiabilité de l'instrument. En créant des incitations pour pousser les participants à acquérir les positions non appariées, les IMF susciteront une participation suffisante à ce genre d'adjudication. Pour favoriser le placement intégral des positions disponibles, les IMF peuvent également envisager d'ouvrir l'adjudication à d'autres participants que les participants directs.

❖ **Libre annulation de contrats**

Puisque l'élimination des positions peut contribuer à en rétablir l'appariement, les autorités canadiennes estiment que l'annulation volontaire de contrats pourrait être un instrument efficace pour le redressement des IMF. Pour encourager la libre annulation de contrats pendant le processus de redressement, les IMF pourraient envisager le recours à des incitations¹³. Bien que l'annulation volontaire de contrats soit un instrument recommandé, il se peut que l'extinction contrainte d'une opération inaboutie représente une perturbation dans la prestation d'un service essentiel d'une IMF, et que l'annulation de contrats dont elle résulte soit par conséquent un moyen trop effractif (une section — Instruments dont l'emploi doit être plus amplement justifié — est consacrée à ce genre d'annulation de contrats).

¹² Le portefeuille d'une contrepartie centrale est apparié lorsque les positions prises par cette contrepartie centrale à l'égard de deux membres compensateurs s'équilibrent parfaitement. La contrepartie centrale ne peut conclure une transaction que si les positions restent appariées. La contrepartie centrale se trouve dans l'impossibilité de faire aboutir une opération si l'une des parties à la transaction fait défaut sur sa position.

¹³ Rapport sur le redressement, alinéa 4.5.3



Dans la mesure où, même librement acceptée, l'annulation de contrats peut provoquer la perturbation de services essentiels, elle est susceptible de dissuader des intervenants de participer à une IMF. Lorsque cet instrument est inséré dans un plan de redressement, les procédures et mécanismes y afférents devraient avoir de solides fondements juridiques. De la sorte, il sera plus facile de gérer les attentes des participants en ce qui touche l'emploi de cet instrument et de maintenir la crédibilité de l'IMF.

D'autres instruments existent pour le redressement des IMF : il s'agit des mécanismes permanents d'octroi de liquidités qui engagent un tiers, des accords de financement auprès des participants, des assurances contre les pertes financières, de la hausse des contributions versées pour provisionner les ressources préfinancées et des apports en fonds propres de l'IMF utilisés pour prendre le relais des ressources de la séquence de défaillance. Ces instruments et d'autres sont souvent déjà présents dans les cadres de gestion des risques dont disposent les IMF avant l'étape du redressement. Les autorités canadiennes préconisent leur emploi également durant le processus de redressement, si ces outils sont en conformité avec les critères relatifs à l'adéquation des instruments de redressement décrits dans le Rapport sur le redressement et les présentes indications¹⁴. Le cas échéant, si des besoins propres au système le justifient, l'IMF a la possibilité de concevoir des instruments de redressement dont les présentes indications ne traitent pas explicitement. Les autorités canadiennes évalueront l'applicabilité de ces outils en même temps que le plan de redressement proposé.

Dans la mesure où certains instruments (p. ex., l'application de décotes VMGH) s'accompagnent d'une répartition plus inégale des coûts de redressement, les IMF pourraient, si leur situation financière le permet, envisager de prendre après le processus de redressement des mesures pour rétablir l'équité envers les participants disproportionnellement touchés. Entre autres moyens d'opérer un rééquilibrage du coût des pertes réparties durant le processus de redressement peut figurer le remboursement des apports des participants utilisés pour combler les pénuries de liquidité. Il est à souligner que ces mesures prises une fois le redressement terminé ne doivent pas compromettre la viabilité financière des IMF ni la continuité de leurs activités.

Instruments dont l'emploi doit être plus amplement justifié

Eu égard à leurs effets incertains et potentiellement négatifs sur l'ensemble du système financier, l'IMF doit réfléchir mûrement et doit avoir de solides arguments à l'appui avant d'inclure dans son plan de redressement des instruments de nature plus effractive, ou dont l'utilisation pourrait compliquer l'évaluation, la gestion et le contrôle des expositions des participants. Les autorités canadiennes se prononceront sur l'opportunité d'inclure ces instruments lorsqu'elles examineront les plans de redressement.

Par exemple, les appels de liquidités sans limite de nombre et non plafonnés et les séries de décotes VMGH sans limite de nombre peuvent engendrer pour les participants des expositions difficiles à apprécier, dont les retombées négatives doivent être examinées avec prudence dès lors que l'IMF prend la décision d'inclure de tels instruments dans son plan de redressement. Par ailleurs, les autorités canadiennes surveilleront l'application de chaque appel successif de liquidités et de chacune des séries de décotes en portant une plus grande attention à la stabilité systémique.

Des outils comme la réattribution non librement consentie (forcée) des contrats et l'annulation non librement consentie (forcée) des contrats engendrent des expositions difficiles à gérer, à mesurer et à contrôler. Ces

¹⁴ Rapport sur le redressement, alinéa 3.3.1



instruments étant de nature plus effractive, ils pourraient faire peser un risque plus important sur la stabilité systémique. Les autorités canadiennes reconnaissent que ces instruments peuvent avoir une certaine utilité lorsque les autres outils de redressement se sont révélés inopérants et admettent que l'autorité de résolution puisse éventuellement employer ces instruments, mais elles attendent des IMF que celles-ci évaluent soigneusement les répercussions possibles de tels outils sur les participants et sur la stabilité du système financier en général.

Les autorités canadiennes n'encouragent pas, au vu des importantes conséquences négatives qu'il est susceptible d'entraîner, le recours aux marges initiales des participants non défaillants¹⁵. De la même manière, une IMF ne doit pas tabler dans son plan de redressement sur le concours financier extraordinaire des pouvoirs publics ou de la banque centrale¹⁶.

Redressement en cas de pertes non liées à des défaillances ou liées à des faiblesses structurelles

Conformément au principe de la prise en charge par le défaillant (« defaulter-pays »), l'IMF devrait recourir à ses propres ressources préfinancées en cas de pertes non liées à des défaillances (pertes opérationnelles et d'activité subies par elle), y compris les pertes résultant de faiblesses structurelles¹⁷. À cette fin, les IMF devraient se pencher sur les moyens d'accroître les capacités d'absorption des pertes (par exemple, au moyen d'une assurance contre le risque opérationnel financée par elles) qu'elles peuvent mobiliser après avoir recouru aux capacités constituées par leurs activités de gestion des risques antérieures au processus de redressement et avant d'utiliser les ressources financées par les participants.

Les faiblesses structurelles peuvent entraver le bon déploiement des instruments de redressement et peuvent en elles-mêmes être à l'origine de pertes non liées à des défaillances qui nécessitent un processus de redressement. Le plan de redressement d'une IMF devrait décrire la démarche suivie de façon continue pour cerner, analyser et éliminer rapidement les causes profondes des faiblesses structurelles (les branches d'activité non rentables et les pertes d'investissement, par exemple).

L'emploi de ressources financées par les participants pour éponger des pertes non liées à des défaillances peut dans une certaine mesure décourager une saine gestion des risques au sein de l'IMF et susciter des réticences à y participer. Si, en dépit de ces inconvénients, les participants considèrent qu'il est dans leur intérêt de préserver la continuité des activités de l'IMF, elle et ses participants peuvent convenir d'une certaine forme de recours à des instruments de redressement financés par les participants pour essuyer une partie des pertes non liées à des défaillances. Dans ce cas, l'IMF devrait exposer clairement les circonstances où elle pourrait se servir des ressources des participants et les modalités de répartition des coûts.

¹⁵ Rapport sur le redressement, alinéa 4.2.26

¹⁶ Rapport sur le redressement, alinéa 2.3.1

¹⁷ Les faiblesses structurelles peuvent être attribuables à des facteurs tels qu'une stratégie commerciale inefficace, de mauvaises politiques d'investissement et de garde, une structure organisationnelle déficiente, des obstacles liés à la gestion de l'information ou aux technologies de l'information, des lacunes dans les cadres de gestion des risques juridiques et réglementaires, ainsi qu'à d'autres insuffisances des contrôles internes.



Sens de l'expression « répartition intégrale des pertes non couvertes et des pénuries de liquidités »

Les principes 4 (Risque de crédit)¹⁸ et 7 (Risque de liquidité)¹⁹ des PIMF exigent des IMF qu'elles définissent des règles et des procédures de répartition intégrale des pertes non couvertes et des pénuries de liquidités provoquées par des situations de crise. Pour se conformer à cette exigence, **les IMF canadiennes devraient envisager divers scénarios de crise et se doter de règles et de procédures qui les autorisent à répartir toutes pertes ou toutes pénuries de liquidités que ces scénarios pourraient faire apparaître et qui dépassent les moyens de gestion courante des risques à leur disposition.** Ces instruments de répartition intégrale devraient avoir les mêmes propriétés que les instruments de redressement préconisés dans le Rapport de redressement : les parties qui auront à supporter les pertes et les pénuries de liquidités découlant du processus de redressement devraient ainsi pouvoir mesurer, gérer et contrôler les incidences de ces outils et les IMF doivent réduire le plus possible leurs retombées négatives.

Répartition intégrale : considérations d'ordre juridique

Les règles de répartition des pertes et des pénuries de liquidités devraient reposer sur les lois et règlements applicables. Il devrait être établi avec un grand niveau de certitude que les règles et procédures de répartition intégrale de l'ensemble des pertes et des pénuries de liquidités non couvertes sont exécutoires et qu'elles ne seront pas invalidées ni annulées, et que leur mise en œuvre ne sera pas différée²⁰. Il en découle que les IMF canadiennes devraient concevoir leurs instruments de redressement conformément au droit canadien. Si les règles de répartition des pertes établissent des modalités assorties d'une garantie, par exemple, les lois canadiennes prévoient généralement que la somme garantie doit être déterminable et de préférence limitée à un montant fixe²¹.

Les IMF devraient évaluer s'il convient d'inclure les participants indirects comme parties à la répartition des pertes et des pénuries de liquidités dans le processus de redressement. Dans la mesure où elles sont autorisées, les modalités de répartition des pertes et des pénuries de liquidités devraient reposer sur des fondements juridiques et réglementaires solides, être compatibles avec les dispositifs à plusieurs niveaux de participation et les cadres de ségrégation et de portabilité [de séparation et de transférabilité], et faire l'objet d'une consultation auprès des participants indirects de façon que toutes les préoccupations pertinentes soient prises en considération.

De manière générale, il appartient aux IMF d'obtenir un avis juridique approprié sur la façon de concevoir leurs instruments de redressement et de veiller à ce que l'ensemble de leurs instruments et actions en la matière soient conformes aux lois et règlements applicables.

¹⁸ Conformément à la 7^e considération essentielle du Principe 4 des PIMF, une IMF doit se doter de règles et de procédures explicites pour faire face à toute perte de crédit qu'elle pourrait subir par suite de tout manquement individuel ou combiné de ses participants à l'une de leurs obligations envers elle.

¹⁹ Conformément à la 10^e considération essentielle du Principe 7 des PIMF, une IMF doit instaurer des règles et procédures lui permettant de traiter les pénuries de liquidité imprévues et potentiellement non couvertes afin d'éviter l'annulation, la révocation ou le retard du règlement des obligations de paiement le jour même.

²⁰ PIMF, alinéa 3.1.10

²¹ Il est interdit aux banques et aux courtiers en valeurs mobilières de fournir des garanties illimitées à une IMF ou une institution financière en vertu, respectivement, du paragraphe 414(1) de la *Loi sur les banques* et de la règle 100.14 de l'OCRCVM.



Autres éléments à prendre en considération dans l'élaboration des plans de redressement

Transparence et cohérence²²

Une IMF devrait veiller à ce que son plan soit jugé cohérent et transparent par tous les échelons concernés de sa direction, ainsi que par les autorités de réglementation et de surveillance compétentes. Pour qu'il en soit ainsi, le plan de redressement devrait :

- ❖ renfermer l'information et les précisions appropriées;
- ❖ présenter une cohérence suffisante aux yeux des parties concernées au sein de l'IMF, ainsi que des autorités de réglementation et de surveillance compétentes pour permettre une application adéquate des outils de redressement.

L'IMF devrait s'assurer que les hypothèses, les conditions préalables, les principales interdépendances et les processus décisionnels sont bien connus et clairement établis.

Pertinence et souplesse²³

Le plan de redressement de l'IMF devrait renfermer toute l'information utile et les mesures prévues relativement à des conditions de marché extrêmes, mais plausibles, et autres circonstances qui nécessiteraient l'application des instruments de redressement. C'est pourquoi, lors de l'élaboration de son plan de redressement, l'IMF devrait prendre en compte les éléments suivants :

- ❖ la nature, la taille et la complexité de ses activités;
- ❖ les interconnexions avec d'autres entités;
- ❖ les fonctions opérationnelles, processus ou infrastructures qui peuvent nuire à sa capacité de mettre en œuvre son plan de redressement;
- ❖ toute réforme réglementaire à venir susceptible d'avoir une incidence sur le plan de redressement.

Les plans de redressement devraient être suffisamment souples pour permettre à l'IMF de surmonter un éventail de crises spécifiques à elle ou généralisées à l'ensemble du marché. Les plans de redressement devraient en outre être organisés et rédigés de manière telle que la direction de l'IMF puisse évaluer le scénario de redressement et déclencher les procédures de redressement appropriées. À cet égard, il devrait ressortir du plan de redressement que la haute direction a évalué les interrelations entre les instruments de redressement et le modèle d'affaires de l'IMF, sa structure juridique et ses pratiques en matière de gestion de son activité et des risques.

Mise en œuvre du plan de redressement²⁴

Une IMF devrait se doter de méthodes crédibles et opérationnellement réalisables pour la mise à exécution de ses plans de redressement et être en mesure d'agir rapidement, tant à la suite de chocs idiosyncrasiques que de

²² Rapport sur le redressement, paragraphe 2.3

²³ Rapport sur le redressement, paragraphe 2.3

²⁴ Rapport sur le redressement, alinéa 2.3.9



chocs généralisés à l'ensemble du marché, comme les présentent les scénarios de crise. À cette fin, les plans de redressement devraient décrire :

- ❖ les obstacles possibles à l'application efficace des instruments de redressement et les stratégies prévues pour les surmonter;
- ❖ les conséquences d'une perturbation opérationnelle majeure²⁵.

Ces éléments d'information importants permettent d'accroître la robustesse du plan de redressement et de s'assurer de l'applicabilité des instruments de redressement.

Le plan de redressement devrait aussi comprendre la description du processus de remontée de l'information vers les échelons décisionnels supérieurs et des procédures de communication qui s'y rattachent, processus qui serait lancé si la prise de mesures de redressement s'imposait. Les échéanciers, objectifs et messages importants à chacune des étapes du processus de communication devront être précisés, tout comme l'identité des dirigeants qui en sont responsables.

Consultation des autorités canadiennes lors de la prise de mesures de redressement

Bien que l'IMF soit seule responsable de la mise en œuvre du plan de redressement, les autorités canadiennes jugent essentiel d'être informées du déclenchement du plan de redressement d'une IMF avant l'application d'instruments et d'autres mesures de redressement. Si elle a l'intention de recourir à un instrument ou à des mesures de redressement susceptibles d'avoir des effets importants sur ses participants, comme c'est notamment le cas d'instruments dont l'emploi doit être plus amplement justifié, l'IMF devrait consulter les autorités canadiennes avant d'appliquer de telles mesures ou de tels instruments de redressement et leur démontrer comment les décisions prises tiennent compte des conséquences possibles pour la stabilité financière et d'autres considérations d'intérêt public pertinentes. Ces autorités sont les autorités responsables de la réglementation, de la supervision et de la surveillance de l'IMF, mais aussi toutes autorités dont relèverait l'IMF en cas d'application de la procédure de résolution.

Les autorités canadiennes pertinentes devraient être informées (ou consultées selon les besoins) très tôt et cette démarche devrait être expressément prévue dans le processus de remontée de l'information décrit dans le plan de redressement. Au vu de la rapidité d'exécution des mesures de redressement, les IMF sont invitées à élaborer des protocoles de communication officielle avec les autorités pour le cas où leurs plans de redressement devraient être déclenchés et que des mesures devraient être prises sans délai.

Examen du plan de redressement²⁶

L'IMF devrait inclure dans son plan de redressement une évaluation rigoureuse des instruments de redressement qui y figurent et préciser les principaux facteurs susceptibles d'influer sur leur application. S'ils peuvent être efficaces pour rétablir la viabilité de l'IMF, certains instruments de redressement peuvent aussi ne pas avoir un effet souhaitable sur ses participants ou sur le système financier tout entier, et l'IMF devrait en faire état.

²⁵ Cet aspect a aussi un lien avec les mesures de secours et les plans d'urgence, qui sont à distinguer des plans de redressement.

²⁶ Rapport sur le redressement, alinéa 2.3.8



Le dispositif de mise à l'essai du plan de redressement (à l'aide, entre autres, d'exercices fondés sur des scénarios, de simulations périodiques et de contrôles *ex post*) devrait être décrit dans celui-ci ou dans un document distinct intégré par renvoi. Cette étude d'impact devrait comprendre une analyse des conséquences que l'application des instruments de redressement pourrait avoir pour la stabilité financière et d'autres considérations d'intérêt public pertinentes²⁷. De plus, elle devrait démontrer que les unités et les cadres d'échelons hiérarchiques appropriés de l'IMF ont procédé à une évaluation des conséquences possibles de l'application des instruments de redressement sur les participants à celle-ci et les entités qui y sont liées.

Examen annuel des plans de redressement

Tous les ans, l'IMF devrait examiner son plan de redressement et le mettre à jour au besoin. Elle devrait le soumettre à l'approbation de son conseil d'administration²⁸. L'IMF devrait revoir son plan de redressement à intervalles plus rapprochés dans les cas suivants :

- ❖ Un changement important survient dans les conditions du marché ou est apporté à son modèle d'affaires, à sa structure organisationnelle, aux services offerts, aux expositions aux risques ou à tout autre aspect de l'entreprise susceptible d'avoir une incidence sur le plan de redressement.
- ❖ Elle est aux prises avec une situation de crise aigüe qui rend l'actualisation de son plan de redressement nécessaire afin de tenir compte de l'évolution de son environnement, ou des enseignements tirés de la période de crise.
- ❖ Les autorités canadiennes lui en font la demande afin qu'elle réponde à certaines préoccupations ou qu'elle clarifie certains points.

Les autorités canadiennes examineront aussi le plan de redressement de l'IMF et lui feront part de leurs observations avant que celui-ci prenne effet. Elles entendent ainsi s'assurer que le plan de redressement répond à leurs attentes.

Intégration du plan de cessation ordonnée au plan de redressement²⁹

Les autorités canadiennes attendent des IMF qu'elles se préparent, dans le cadre de leurs plans de redressement, à la cessation ordonnée éventuelle de leurs activités. Cependant, il n'est peut-être pas approprié ni même possible d'un point de vue opérationnel d'établir des plans de cessation ordonnée pour certains services essentiels. Dans ce cas, les IMF devraient consulter les autorités compétentes pour savoir si elles peuvent être exemptées de cette obligation.

Éléments à prendre en compte dans l'élaboration d'un plan de cessation ordonnée des activités

L'IMF devrait s'assurer que son plan de cessation ordonnée des activités repose sur des fondements juridiques solides, notamment en ce qui a trait aux mesures de transfert à une nouvelle entité des contrats et services, des positions en espèces et en titres, ou tout ou partie des droits et obligations prévus dans un accord créant un lien avec une nouvelle entité.

²⁷ Cela est conforme à la 1^{re} considération essentielle du Principe 2 (Gouvernance) des PIMF, laquelle précise qu'une IMF doit avoir des objectifs qui accordent une grande priorité à sa sécurité et son efficacité et qui soutiennent explicitement la stabilité du système financier et d'autres considérations d'intérêt public pertinentes.

²⁸ Rapport sur le redressement, alinéa 2.3.3

²⁹ Rapport sur le redressement, alinéa 2.2.2



Dans son plan de cessation ordonnée des activités, l'IMF devrait exposer en détail :

- ❖ les scénarios dans lesquels la procédure de cessation ordonnée des activités serait engagée, y compris les services visés par la mise en œuvre de la procédure;
- ❖ la durée prévue du processus de cessation des activités dans chacun des scénarios, y compris l'échéancier prévisionnel de cessation des services essentiels (le cas échéant);
- ❖ les mesures prévues pour le transfert des services essentiels à une autre IMF nommément désignée et dont la capacité opérationnelle d'assurer la continuité de ces services a été évaluée.

Information à communiquer relativement aux plans de redressement et de cessation ordonnée des activités

L'IMF devrait donner des informations suffisantes sur les conséquences, pour ses participants et parties prenantes, de la mise en œuvre de ses plans de redressement et de cessation ordonnée des activités, notamment sur les effets qu'auraient sur eux a) la répartition des pertes non couvertes et des pénuries de liquidités; b) toute mesure qu'elle pourrait prendre pour rétablir l'appariement de ses positions. S'agissant de l'information à communiquer au sujet de l'étendue du pouvoir discrétionnaire de l'IMF dans l'application des instruments de redressement, celle-ci devrait informer en termes clairs et à l'avance ses participants et l'ensemble des autres intéressés qu'elle ne recourra à quelque instrument de redressement ou mesure de cessation ordonnée susceptible d'être appliqué qu'après avoir consulté les autorités canadiennes compétentes.

Il est à noter qu'il n'est pas nécessaire que le plan de redressement et le plan de cessation ordonnée des services essentiels fassent l'objet de documents distincts; ce dernier pourra faire partie intégrante du plan de redressement ou y être annexé. Par ailleurs, les IMF canadiennes pourraient envisager d'élaborer des plans de cessation ordonnée de leurs services non essentiels dans le cadre de leurs plans de redressement si la cessation de ces services permettait de faciliter, voire de favoriser le redressement de leur situation financière.



Annexe : Aspects pratiques de l'élaboration des plans de redressement

Le schéma ci-après présente un mode d'organisation possible du plan de redressement d'une IMF.

