

La Banque du Canada, prêteur de dernier ressort

Fred Daniel, Walter Engert et Dinah Maclean¹, département des Études monétaires et financières

- *Le rôle de prêteur de dernier ressort de la Banque englobe la fourniture régulière de liquidités afin de faciliter les règlements au sein du système de paiement ainsi que l'octroi de liquidités dans des situations exceptionnelles.*
- *Après avoir procédé à une revue de la politique régissant ses activités comme prêteur de dernier ressort, la Banque du Canada a décidé de publier celle-ci dans la Revue du système financier (livraison de décembre 2004).*
- *Cette décision de la Banque de publier l'énoncé de sa politique relative aux prêts de dernier ressort vise à accroître sa transparence dans ce domaine et à améliorer la façon dont elle rend compte de ses actions.*
- *Le présent article expose les grandes lignes de la politique de la Banque en matière de prêts de dernier ressort.*

Le rôle de prêteur de dernier ressort est commun aux banques centrales de par le monde. Les politiques à cet égard diffèrent toutefois selon des facteurs propres à chaque pays, notamment l'histoire de celui-ci, les objectifs poursuivis par les politiques publiques qui y sont appliquées, la structure de son système financier, celle de son système de paiement, ses contrôles prudentiels et, enfin, les lois qui régissent sa banque centrale et ses institutions financières.

Au pays, la Banque du Canada constitue pour le système financier la source ultime de liquidités en monnaie nationale. C'est la *Loi sur la Banque du Canada* (la *Loi*) qui confère cette faculté à la Banque, en lui accordant la capacité unique de générer des créances en dollars canadiens sur la banque centrale et le pouvoir de consentir des prêts ou des avances garantis à des banques commerciales et à d'autres membres de l'Association canadienne des paiements (ACP).

En sa qualité de prêteur de dernier ressort, la Banque du Canada cumule des rôles distincts.

- Dans le cadre du mécanisme permanent d'octroi de liquidités, la Banque accorde quotidiennement des crédits à un jour, aux institutions qui participent directement au système de transfert des paiements de grande valeur (STPGV). Grâce au caractère presque automatique de ces prêts, tous les participants au système sont assurés de pouvoir couvrir un solde de règlement temporairement déficitaire en fin de journée. Ce mécanisme contribue à l'exploitation sûre et efficiente du STPGV, qui est le système de paiement canadien d'importance systémique.
- La Banque peut octroyer une aide d'urgence aux institutions de dépôt jugées

1. Jason Andreou, Clyde Goodlet, David Longworth, Carol-Ann Northcott, Sean O'Connor et Robert Turnbull ont aussi beaucoup contribué à cet article.

solvables qui ont besoin de crédits plus importants pour une période prolongée. Cette aide a pour objet de permettre à une institution de dépôt de surmonter un type particulier de défaillance du marché liée au fait qu'une proportion élevée du passif de l'institution en question est constituée de dépôts (placements à valeur fixe remboursables à très court préavis) et que ses actifs sont généralement très peu liquides (p. ex., prêts commerciaux). Une hausse importante et soudaine des retraits des dépôts tenus dans une telle institution pourrait entraîner l'insolvabilité de cette dernière, car, pour être vendus rapidement, les actifs illiquides qu'elle possède doivent être assujettis à un escompte important. L'aide d'urgence fournie par la Banque a donc pour objet de prévenir la défaillance d'une institution de dépôt solvable se trouvant en situation d'illiquidité.

Le mécanisme permanent d'octroi de liquidités et l'aide d'urgence relèvent de la fonction traditionnelle de prêteur de dernier ressort, mais la Banque peut aussi fournir des liquidités dans la situation décrite ci-après.

- Dans les rares cas où le gouverneur de la Banque du Canada estime qu'une tension grave et exceptionnelle s'exerce sur un marché financier ou un système financier, la législation autorise la Banque à fournir des liquidités en achetant sur le marché un vaste éventail de titres émis par des entités canadiennes ou étrangères, y compris les titres de sociétés n'appartenant pas au secteur financier. La Banque se livre à de telles opérations pour favoriser la stabilité du système financier canadien².

Récemment, la Banque du Canada a examiné en profondeur les activités qu'elle mène à titre de prêteur de dernier ressort. Cet examen a été motivé par une série d'événements survenus ces dernières années, notamment les suivants : l'augmentation, en 2002, des types d'institutions admissibles à l'ACP en qualité de membres, et donc de participants directs au système

de paiement; l'établissement de nouveaux liens à l'échelle mondiale et, plus particulièrement, l'arrivée au Canada, en 1999, de succursales de banques étrangères; une sensibilité accrue au besoin de liquidités en devises que peuvent éventuellement éprouver des institutions canadiennes (ce problème est devenu manifeste surtout pendant la période qui a précédé le passage à l'an 2000); les changements apportés au cadre de surveillance des institutions financières sous régime fédéral; enfin, de manière plus générale, l'idée voulant qu'il serait opportun d'examiner les activités de la Banque à la lumière du rôle que joue cette dernière dans la promotion de la stabilité financière.

Le présent article porte sur la politique qui régit la fonction de prêteur de dernier ressort de la Banque du Canada, ainsi que sur les principaux enjeux liés au mécanisme permanent d'octroi de liquidités de celle-ci et à l'aide d'urgence qu'elle fournit³. Plus précisément, nous verrons les modalités dont sont assortis ces deux types de prêts, leurs critères d'accès et d'admissibilité, de même que la manière dont la Banque gère l'aide d'urgence. L'article traite ensuite des prêts d'urgence en monnaies étrangères, de la relation entre le mécanisme permanent d'octroi de liquidités et l'aide d'urgence, du risque systémique et de l'intervention de la Banque du Canada. Il se termine par une description du genre de situation dans laquelle des liquidités pourraient être consenties aux principaux systèmes de compensation et de règlement.

Le mécanisme permanent d'octroi de liquidités de la Banque du Canada

La Banque du Canada offre des services à certains systèmes de paiement, de compensation et de règlement, ainsi qu'à leurs participants⁴. En sa qualité de prêteur de dernier ressort, la Banque fournit des liquidités, au moyen du mécanisme permanent prévu à cette fin, aux participants directs au STPGV. Le STPGV est un système de transfert électronique de fonds en temps réel qui traite, tout au long de la journée, des paiements irrévocables d'un montant très élevé et pour lesquels la date et l'heure du règlement sont critiques. Il revêt donc une importance systémique, car, à cause de la

2. La Banque du Canada considère que ses activités de prêteur de dernier ressort se limitent à celles décrites dans le présent article. Elle dispose toutefois d'autres moyens d'injecter des liquidités, comme d'abaisser le taux cible du financement à un jour, qui est l'outil dont elle se sert pour mettre en œuvre la politique monétaire.

3. La politique de la Banque du Canada est publiée dans son site Web à l'adresse <http://www.banqueducanada.ca/fr/paiement/pdr-f.html>.

4. Pour une description des deux systèmes de paiement canadiens (le Système de transfert de paiements de grande valeur et le Système automatisé de compensation et de règlement), voir Dingle (1998) et Northcott (2002).

taille ou de la nature des paiements qu'il traite, il pourrait provoquer ou propager des chocs de grande amplitude dans les marchés ou systèmes financiers intérieurs⁵. Le STPGV appartient à l'ACP, qui en assure l'exploitation.

En vertu du mécanisme permanent d'octroi de liquidités, la Banque accorde des crédits à un jour garantis par des actifs aux institutions qui participent directement au STPGV et dont le solde de règlement est temporairement déficitaire.

En vertu du mécanisme permanent d'octroi de liquidités, la Banque accorde des crédits à un jour garantis par des actifs aux institutions qui participent directement au STPGV et dont le solde de règlement est temporairement déficitaire. Ces institutions peuvent donc compter, au besoin, sur une source de liquidités pour s'acquitter de leurs obligations en fin de journée. Si le mécanisme permanent d'octroi de liquidités n'existait pas, il n'est pas certain que d'autres types d'ententes pourraient donner aux institutions accès à une source fiable de liquidités en toutes circonstances. En outre, dans les cas où pareilles ententes seraient praticables, elles se révéleraient plus coûteuses et exigeraient, par exemple, que les participants détiennent auprès de la banque centrale des encaisses de précaution plus élevées. Le mécanisme permanent de la Banque contribue donc à la sécurité et à l'efficacité du système de paiement. Par ailleurs, d'autres segments du système financier canadien et, de manière plus générale, de l'économie canadienne utilisent le STPGV pour effectuer de façon sécuritaire et efficace des paiements de grande valeur à délai de règlement critique.

L'autre système de paiement utilisé au Canada est le Système automatisé de compensation et de règlement

5. La *Loi sur la compensation et le règlement des paiements* assimile le risque systémique aux effets d'entraînement ou de déversement qui pourraient se produire si l'incapacité d'une institution financière d'honorer ses obligations de paiement en temps voulu dans un système de compensation et de règlement empêchait d'autres institutions d'acquitter leurs propres obligations dans le même système ou dans un autre système ou causait la défaillance de la chambre de compensation liée à ce système ou celle d'autres chambres de compensation.

(SACR). Appartenant également à l'ACP et exploité par elle, le SACR traite les paiements qui ne sont pas pris en charge par le STPGV, comme les chèques de papier, les paiements électroniques de factures et les transactions par carte de débit. En novembre 2003, le règlement pour valeur le lendemain a été introduit dans le SACR. Depuis, le mécanisme permanent d'octroi de liquidités n'est plus nécessaire au bon fonctionnement du SACR. Les participants à ce système peuvent désormais connaître leurs positions de règlement nettes le lendemain matin du jour où des effets de paiement sont soumis au processus de compensation. Les participants ayant un solde de règlement négatif effectuent un paiement STPGV dans leur sous-compte SACR à la Banque du Canada; auparavant, ils devaient se procurer, auprès de cette dernière, un prêt pour découvert SACR⁶.

Modalités d'application du mécanisme permanent d'octroi de liquidités

Les modalités relatives au mécanisme permanent d'octroi de liquidités de la Banque sont énoncées dans les « Règles de la Banque du Canada régissant les avances aux institutions financières »⁷. Elles ont pour objet d'encourager les participants au STPGV à recourir au marché interbancaire pour financer leurs obligations de paiement en fin de journée. Le taux d'intérêt imposé par la Banque sur les prêts à un jour (le taux officiel d'escompte) correspond au taux cible du financement à un jour — c'est-à-dire le taux d'intérêt moyen auquel la Banque désire que les acteurs du marché se prêtent des fonds pour une durée d'un jour —, majoré de 25 points de base⁸. Cette majoration incite les participants directs au STPGV à réduire leur position débitrice nette en procédant à des opérations interbancaires, ce qu'ils font en fin de journée, pendant la « période préalable au règlement ». Dans les faits, comme il est moins coûteux pour les institutions de se financer auprès du marché qu'auprès de la banque centrale, les avances consenties en fin de journée

6. Les participants directs au SACR peuvent toujours se prévaloir du mécanisme permanent d'octroi de liquidités, mais seulement si le STPGV est hors service ou s'ils ne peuvent y accéder. Pour en savoir plus sur l'introduction du règlement pour valeur le lendemain dans le SACR, voir Tuer (2003).

7. On trouvera ces règles dans le site Web de la Banque du Canada, à l'adresse <http://www.banqueducanada.ca/fr/paiement/rules-f.htm#rules>.

8. Le taux cible du financement à un jour se trouve au point médian de la fourchette opérationnelle pour le taux du financement à un jour; il est le principal outil utilisé par la Banque dans la mise en œuvre de sa politique monétaire. Pour en savoir plus, voir Howard (1998).

par la Banque aux institutions participantes sont relativement modestes⁹.

Tous les prêts accordés par la Banque en vertu du mécanisme permanent d'octroi de liquidités sont garantis, et les sûretés admissibles sont les mêmes que pour l'obtention de crédits intrajournaliers aux fins de règlement par le STPGV. Chaque sûreté est évaluée à sa valeur de marché diminuée d'une marge adéquate (ou « quotité ») qui vise avant tout à protéger la Banque contre le risque de marché, c'est-à-dire le risque que la valeur de la sûreté se déprécie et que le produit de la vente soit insuffisant pour couvrir le montant du prêt dans le cas très improbable d'une défaillance de l'emprunteur. La marge adéquate est établie en fonction de vastes catégories de titres, notamment les titres émis par le gouvernement du Canada, les titres garantis par le gouvernement fédéral, les obligations provinciales, les obligations garanties par une administration provinciale, les titres de créance d'émetteurs du secteur privé — ces derniers étant eux-mêmes classés suivant la cote de crédit de l'émetteur. Les marges sont plus élevées dans le cas des catégories de titres moins bien cotés et des instruments assortis de longues échéances¹⁰.

Accès aux comptes de règlement de la Banque du Canada et au mécanisme permanent d'octroi de liquidités

Suivant les règles de l'ACP, les participants directs au STPGV et au SACR doivent être membres de l'ACP et tenir des comptes de règlement auprès de la Banque du Canada. Avant l'entrée en vigueur de la *Loi canadienne sur les paiements* en 2001¹¹, l'ACP regroupait toutes les banques exploitées au Canada, les sociétés de fiducie et de prêt, les centrales de crédit unions, les fédérations de caisses populaires et d'autres institutions de dépôt. À l'époque, la Banque du Canada fournissait un compte de règlement et, du même coup, l'accès à son mécanisme permanent d'octroi de liquidités à toute institution de dépôt répondant aux

9. En 2004, la Banque a fourni 72 avances STPGV à un jour, d'une valeur moyenne de 30 millions de dollars. De ce nombre, 47 n'atteignaient pas 10 millions de dollars.

10. Actuellement, les marges se situent entre 1 et 15 %. La liste des garanties admissibles et des marges correspondantes figure à la rubrique « Les titres admissibles en garantie en vertu du mécanisme permanent d'octroi de liquidités de la Banque du Canada », que l'on peut consulter dans le site de la Banque à l'adresse <http://www.banqueducanada.ca/fr/paiement/rules-f.htm#collateral>.

11. La *Loi canadienne sur les paiements* est venue remplacer la *Loi sur l'Association canadienne des paiements*.

critères fixés par l'ACP concernant la participation directe au STPGV ou au SACR¹². La *Loi canadienne sur les paiements* a élargi les rangs des institutions financières admissibles à l'ACP, qui inclut désormais également les compagnies d'assurance vie, les courtiers en valeurs mobilières et les fonds communs de placement du marché monétaire. Étant donné la diversité accrue des institutions admissibles à l'ACP, la Banque a modifié les modalités d'accès aux comptes de règlement et au mécanisme permanent d'octroi de liquidités. (À ce jour, aucune société, de quelque catégorie que ce soit, autorisée récemment à intégrer l'ACP n'a demandé à y être admise; par conséquent, aucune n'a demandé à participer directement au STPGV ou au SACR.)

Les diverses catégories d'institutions financières qui peuvent prétendre à devenir membres de l'ACP, et qui sont donc aptes à détenir des comptes de règlement à la Banque, sont assujetties à des législations sur les faillites et à des régimes réglementaires différents. En conséquence, pour certaines catégories d'institutions, la Banque ne pourrait probablement pas recouvrer ses fonds sur la partie non garantie d'un prêt en cas de défaillance de ces institutions. Pour limiter son exposition à un tel risque, la Banque peut appliquer aux garanties des quotités qui varient selon les catégories d'emprunteurs ou imposer des restrictions différentes sur la quantité des titres de sociétés que les diverses catégories d'institutions pourraient donner en garantie.

La Banque décide au cas par cas si elle doit accorder à une institution l'accès à un compte de règlement et au mécanisme permanent d'octroi de liquidités. De manière générale, l'accès est accordé à toute institution membre de l'ACP qui :

- participe directement au STPGV ou au SACR;
- en sa qualité de participant au SACR (comme adhérent), règle toutes ses positions nettes dans ce système à l'aide de paiements STPGV portés au crédit de son compte de règlement SACR à la Banque du Canada;
- donne en nantissement à la Banque une sûreté de premier rang valable et exécutoire

12. Outre qu'elles doivent appartenir à l'ACP et tenir un compte de règlement à la Banque du Canada, les institutions financières qui souhaitent participer directement au STPGV doivent être membres de la Société de télécommunications interbancaires mondiales (SWIFT) au Canada et disposer des ressources techniques voulues pour participer au STPGV.

Encadré 1 : Le Comité de surveillance des institutions financières

Le Comité de surveillance des institutions financières (CSIF) a été mis sur pied en 1987, aux termes de la *Loi sur le Bureau du surintendant des institutions financières*. Il est composé du surintendant des institutions financières (qui en assure la présidence), du sous-ministre des Finances, du gouverneur de la Banque du Canada, du président de la Société d'assurance-dépôts du Canada et (depuis 2001) du commissaire de l'Agence de la consommation en matière financière du Canada. Le Comité se réunit régulièrement pour discuter de questions touchant la surveillance des institutions financières. En outre, il sert de tribune pour la consultation et l'échange d'information relative aux questions de surveillance susceptibles d'avoir une incidence sur la solvabilité, l'octroi de prêts de dernier ressort et les risques liés au règlement de l'assurance-dépôts. Il incombe au CSIF de rapporter au surintendant, lequel est chargé de formuler une opinion sur la viabilité et la solvabilité des institutions financières sous régime fédéral, le point de vue de l'organisme d'assurance-dépôts et du prêteur de dernier ressort, lorsqu'il s'agit de rendre des décisions en matière de surveillance.

Le CSIF sert également de tribune pour la coordination des stratégies de ses organismes membres lorsque ceux-ci interviennent auprès d'une institution en difficulté. Conformément à son mandat, les fonctions suivantes sont dévolues au CSIF :

- échanger des renseignements au sujet de la santé des institutions financières et repérer ainsi d'éventuelles situations problématiques, et aider les organismes représentés à préparer et à mettre en œuvre des stratégies pour résoudre de telles situations;
- évaluer les répercussions, sur la situation financière des institutions, de toute évolution imprévue au sein des marchés financiers;
- discuter des stratégies à adopter vis-à-vis d'institutions aux prises avec de graves problèmes, évaluer la pertinence des plans d'action conçus pour régler ces problèmes et échanger de l'information quant aux progrès ou au manque de progrès de ces plans d'action.

d'un type jugé acceptable par cette dernière;

- produit des documents juridiques acceptables à l'appui de la validité de la sûreté de la Banque sur les actifs mis en garantie;
- accepte les conditions générales relatives aux garanties que fixe la Banque, conditions qui tiennent compte de la qualité du crédit de différents types d'institutions.

Dans le cas des succursales de banques étrangères, la Banque solliciterait en outre des avis juridiques favorables concernant l'applicabilité à ces contrats des lois de leur pays d'attache relativement à l'aptitude qu'aurait la Banque de constituer une sûreté valide sur les biens remis en garantie.

Lorsqu'une institution demande à être admissible au mécanisme permanent d'octroi de liquidités, la Banque informe l'organisme de réglementation auquel est assujettie ladite institution que celle-ci entend ouvrir un compte de règlement. Dans le cas d'une institution

financière sous régime fédéral, cette notification est normalement fournie par le truchement du Comité de surveillance des institutions financières (Encadré 1).

L'aide d'urgence offerte par la Banque du Canada

Raison d'être de l'aide d'urgence et objectifs visés

La doctrine classique du prêt de dernier ressort a été élaborée au XIX^e siècle. À l'origine, le concept se rapportait aux mesures prises en période de stress financier, le plus souvent par la banque centrale, pour préserver la liquidité du système financier. Dans son application la plus courante, cette théorie concerne les retraits massifs soudains et imprévus des déposants dans une banque ou, plus généralement, dans une institution de dépôt. De nos jours, les mesures que prend une banque centrale en pareil cas relèvent du rôle qu'elle joue en matière d'aide d'urgence.

L'aide d'urgence consentie par la banque centrale dans ce genre de situation est justifiée par le fait que, à cause de la nature de ses activités, une institution de dépôt peut perdre soudainement la confiance des déposants. Ce type d'institution utilise des dépôts liquides à valeur fixe (éléments de passif) pour financer des prêts à long terme peu liquides (éléments d'actif). Par conséquent, sur le plan de la liquidité et des échéances, le manque de concordance entre les éléments d'actif et de passif figurant à son bilan tient grandement au rôle précieux qu'elle joue. Lorsqu'elle accepte des dépôts, l'institution compte que leurs propriétaires ne retireront pas simultanément plus qu'une petite partie de leurs fonds. Toutefois, si elle perd la confiance des marchés, l'institution risque de subir des retraits massifs et, bien qu'elle soit solvable par ailleurs, d'être incapable de rassembler les fonds nécessaires pour compenser ces retraits à des taux d'intérêt comparables aux taux habituels. Sa solvabilité pourrait s'en trouver compromise, car ses actifs peu liquides ne peuvent être vendus rapidement que s'ils sont assujettis à un escompte important. C'est à ce type de défaillance — des retraits massifs et soudains dans une institution de dépôt solvable — que pare l'aide d'urgence fournie par la banque centrale.

C'est à ce type de défaillance — des retraits massifs et soudains dans une institution de dépôt solvable — que pare l'aide d'urgence fournie par la banque centrale.

Le marché interbancaire, dans une situation de ce genre, ne fonctionne pas toujours de manière efficiente parce que ceux qui y participent pourraient n'avoir accès qu'à des renseignements incomplets sur les autres, de sorte qu'ils peuvent douter de la solvabilité d'institutions par ailleurs tout à fait saines. De surcroît, en période de stress, il est probable que les acteurs de ce marché redoublent de prudence : les prêteurs hésiteront à assumer des risques qu'ils accepteraient normalement, car, n'étant que partiellement renseignés sur l'emprunteur, ils ne pourront déterminer la nature des risques liés à un prêt éventuel. Ou encore, les institutions prêteuses peuvent craindre que leurs propres sources

de liquidités soient moins fiables que d'ordinaire. Les banques réduiraient alors leur volume de prêts interbancaires, favorisant ainsi la crise qu'elles redoutent.

Certaines catégories d'institutions financières qui ne sont pas des institutions de dépôt émettent néanmoins des instruments assimilables aux dépôts ainsi que d'autres créances. Dans la pratique, il s'agit de déterminer à partir de quel moment ces instruments deviennent une source de financement suffisamment considérable, et les actifs suffisamment illiquides, pour que l'on considère ces institutions sujettes au genre de défaillance du marché décrit précédemment. Signalons qu'en règle générale, et cela pour diverses raisons, il est de plus en plus improbable que les institutions de dépôt subissent ce type de défaillance. (La Banque n'a que rarement consenti une aide d'urgence, et le dernier cas remonte au milieu des années 1980; voir l'Encadré 2.) Par exemple, les avoirs de ces institutions sont désormais plus liquides et leurs occasions de procéder à des titrisations et de vendre des prêts sur des marchés secondaires se sont multipliées. Les modifications apportées à la réglementation fédérale ont aussi contribué à atténuer la probabilité qu'il se produise des retraits massifs. Pensons notamment à la clarification du mandat confié au Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF), mandat qui met l'accent sur la protection des intérêts des déposants et des autres créanciers, ainsi qu'au pouvoir et à l'obligation qu'ont le BSIF et la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC) de réagir rapidement lorsqu'une institution éprouve des difficultés.

Modalités régissant l'octroi d'une aide d'urgence

Les modalités dont est assortie l'aide d'urgence ont une double fonction : elles protègent la Banque des risques de crédit et des risques juridiques lorsque ceux-ci sont plus élevés qu'à l'habitude, et elles donnent à entendre que la Banque est le prêteur de dernier ressort, et non le prêteur de prédilection, si bien qu'elles concourent à réduire le risque moral (Encadré 3). Autrement dit, les institutions ne doivent pas faire appel à l'aide d'urgence pour la gestion courante de leurs liquidités. Les conditions spécifiques assorties à ce type de prêt sont décrites dans chaque contrat conclu entre la Banque et l'institution emprunteuse, mais on trouvera ci-dessous les considérations d'ordre général qui s'appliquent dans tous les cas.

Encadré 2 : Cas où l'aide d'urgence de la Banque du Canada s'est avérée nécessaire

Au fil de l'histoire, très peu de banques commerciales canadiennes ont éprouvé des problèmes de liquidités. Dans la série des cas les plus récents, le premier remonte à 1977, lorsque la Banque du Canada avait avancé des fonds à L'Unité, Banque du Canada (UB), banque à charte relativement modeste. Cette institution possédait des prêts douteux et, quand ses problèmes financiers ont été dévoilés, d'importants créanciers en ont retiré leurs fonds. La Banque du Canada lui a consenti une aide d'urgence pendant trois mois. Dans la foulée, la UB s'est unie à la Banque provinciale du Canada (qui a fusionné à son tour, en 1979, avec la Banque Canadienne Nationale pour devenir la Banque Nationale du Canada).

Il est également arrivé à la Banque du Canada de fournir une aide d'urgence pendant une période plus longue. Le cas, qui remonte à 1985, concernait la Banque Commerciale du Canada et la Norbanque, deux petites banques régionales dont la situation financière s'était détériorée¹. La Banque leur a accordé des avances pendant environ six mois, jusqu'en septembre 1985, après que l'inspecteur

1. La Banque est intervenue auprès de la Banque Commerciale du Canada en janvier 1983, quand elle a conclu avec celle-ci un contrat de garantie dans l'éventualité d'un concours de liquidités. Dans les faits, la Banque Commerciale du Canada n'a pas bénéficié d'un prêt aux termes de ce contrat, qui a été résilié en octobre 1983.

général des banques (ancien nom du surintendant des institutions financières) lui a fait savoir qu'à son avis, ces deux banques n'étaient plus considérées comme viables; puis, le ministère des Finances a annoncé la fermeture et la liquidation de la Banque Commerciale du Canada et de la Norbanque. Le montant des avances consenties par la Banque a atteint un record, soit plus de 1,3 milliard de dollars en prêts à la Banque Commerciale du Canada, et plus de 500 millions à la Norbanque.

La faillite de la Banque Commerciale du Canada et de la Norbanque a entraîné une perte de confiance à l'endroit de certaines autres petites banques, notamment la Banque de la Colombie-Britannique, la Banque Continentale du Canada et La Banque Mercantile du Canada. La Banque du Canada a alors assumé son rôle de prêteur de dernier ressort et a fourni une aide d'urgence d'une valeur de plus de 5 milliards de dollars aux trois institutions en difficulté qui, grâce à ces concours, ont eu le temps d'explorer différentes solutions : La Banque Mercantile a fusionné avec la Banque Nationale du Canada, la Banque Hongkong du Canada a acheté presque tous les actifs de la Banque de la Colombie-Britannique et en assumé le gros des engagements, tandis que la Banque Lloyds du Canada a fait l'acquisition d'une grande partie des actifs de la Banque Continentale du Canada et pris en charge la majorité des engagements de cette dernière.

Les modalités dont est assortie l'aide d'urgence donnent à entendre que la Banque est le prêteur de dernier ressort, et non le prêteur de prédilection.

Durée : Conformément à la *Loi sur la Banque du Canada*, la Banque peut accorder des prêts d'une durée ne dépassant pas six mois, renouvelables pour des périodes de six mois au plus chacune. Dans la pratique, le contrat entre la Banque et l'institution emprunteuse prévoit l'octroi d'un prêt d'un jour

renouvelable que la Banque a le pouvoir de ne pas reconduire, à sa discrétion.

Taux d'intérêt : Toujours selon la *Loi sur la Banque du Canada*, le taux minimum dont sont assortis les prêts d'urgence est le taux d'escompte. Bien que la Banque puisse imposer un taux d'intérêt supérieur si elle l'estime opportun, jamais elle ne l'a fait jusqu'à maintenant dans le petit nombre de cas où elle a consenti ce genre d'aide.

Garanties : Suivant la *Loi*, la Banque doit exiger que des biens soient remis en garantie des prêts qu'elle consent. Dans le cas de l'aide d'urgence, elle est disposée à accepter une gamme de garanties plus étendue qu'elle ne le fait pour le mécanisme permanent d'octroi de liquidités. En pratique, l'institution emprunteuse doit normalement utiliser son portefeuille de titres

Encadré 3 : Le risque moral

En matière de prêts de dernier ressort, le risque moral survient lorsqu'une loi ou une politique publique entraîne un relâchement de la discipline de marché et incite les institutions de dépôt à prendre des risques excessifs. Dans le cas de l'aide d'urgence, il y a risque moral parce que les pratiques en place peuvent encourager les institutions admissibles à une telle aide à se montrer moins prudentes dans la gestion de leurs positions en liquidités. La discipline de marché se relâche du fait que les créanciers non garantis peuvent aussi s'attendre à ce que la banque centrale fournisse aux institutions des liquidités suffisantes pour leur permettre de s'acquitter de leurs obligations à l'échéance. Les créanciers non garantis étant persuadés de pouvoir retirer leurs fonds de ces institutions sans essuyer de perte, ils ne surveillent pas celles-ci aussi étroitement qu'ils le feraient autrement.

Il est possible de contrer le risque moral en encourageant la discipline de marché à l'aide de mesures incitatives adéquates pour les institutions et les investisseurs et en établissant un cadre de surveillance rigoureux, lequel doit inclure les modalités de gestion du risque de liquidité. En outre, les décideurs publics doivent prendre garde de ne pas élargir la portée de leurs interventions au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteinte des objectifs clairs poursuivis par leurs politiques. Les conditions dont est assortie l'aide d'urgence visent à faire ressortir le fait que la Banque du Canada est le prêteur de dernier ressort, et non le prêteur de prédilection. De surcroît, elles poussent les institutions à éviter d'y recourir afin de ne pas être soumises à une surveillance accrue et voir leur réputation ternie par un tel recours.

Le scénario que l'on appréhende particulièrement est celui dans lequel une institution insolvable tente d'obtenir une aide d'urgence pour gagner du temps et mettre au point une stratégie comportant des risques élevés (un « pari sur la résurrection »). La Banque a donc pour politique de ne fournir une aide d'urgence qu'aux institutions jugées solvables, et elle compte principalement sur l'avis du Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) en la matière.

Le cadre de réglementation et de surveillance géré par le BSIF joue un rôle prédominant dans la limitation du risque moral. Il a essentiellement pour objet d'inciter les institutions financières à se doter de politiques et de procédures permettant une gestion prudente des risques. En outre, le mandat du BSIF souligne l'importance d'une prompt intervention auprès des institutions en difficulté. À cet égard, le BSIF et la SADC ont préparé le *Guide en matière d'intervention à l'intention des institutions financières fédérales*¹. Ce guide décrit les mesures à prendre pour faire face efficacement aux circonstances pouvant menacer la solvabilité d'une institution financière. Cette procédure officielle en vue d'une intervention et d'une résolution précoces accroît les chances que l'on puisse prévenir des défaillances coûteuses, car elle décourage les institutions de s'exposer à des risques excessifs et prévoit une réaction rapide lorsque celles-ci sont en difficulté.

1. On trouvera le guide dans le site Web du BSIF (<http://www.osfi-bsif.gc.ca/fra/documents/pratiques/pages/index.asp?id=1995>) et dans celui de la SADC (<http://www.sadc.ca/?id=237>).

négociables afin de se procurer des liquidités auprès du secteur privé avant de solliciter une aide d'urgence à la Banque. S'il y a lieu, la Banque peut fournir cette aide moyennant le nantissement d'actifs ne se prêtant pas à une évaluation aussi précise que des titres aisément négociables. Par exemple, la Banque peut accepter comme sûreté le portefeuille de prêts non hypothécaires libellés en dollars canadiens d'une institution, lequel peut constituer une part

considérable des avoirs de cette dernière¹³. Comme la composition d'un portefeuille de prêts se modifie avec le temps et que la valeur de chacun de ces prêts est sujette à des fluctuations, la Banque exigerait

13. Selon la loi, l'hypothèque est considérée comme un transfert de « biens réels », que la Banque ne peut accepter en garantie. Dans les cas où les actifs de base dont une institution dispose pour garantir un prêt de la Banque sont des hypothèques, la sûreté devrait être structurée comme une cession des créances hypothécaires seulement, et non comme une cession des hypothèques elles-mêmes.

vraisemblablement une charge flottante portant sur le portefeuille de prêts de l'institution emprunteuse. Au départ, l'aide d'urgence ne représenterait probablement qu'une faible proportion de la valeur estimative du portefeuille de prêts en question, mais cette proportion pourrait augmenter au fil du temps, à concurrence d'un plafond fixé par la Banque selon la nature du portefeuille.

Critères d'admissibilité à l'aide d'urgence

L'aide d'urgence et le mécanisme permanent d'octroi de liquidités de la Banque ne partagent pas les mêmes objectifs. Par conséquent, les catégories d'institutions financières admissibles à chacun de ces concours diffèrent également. De plus, la part de risque assumée par la Banque est plus grande dans le cas de l'aide d'urgence que pour le mécanisme permanent d'octroi de liquidités. Pour ce qui est du mécanisme permanent, étant donné qu'une institution menant des opérations au sein du système de paiement y a couramment accès, rien ne permet de supposer que celle-ci éprouve un problème de liquidité durable ou qu'elle n'est pas solvable; de plus, les prêts sont garantis par des actifs liquides ayant une cote de qualité élevée. En revanche, les concours prêtés dans le cadre de l'aide d'urgence sont complexes, ils impliquent habituellement des manques de liquidité persistants, ainsi que des doutes sur la solvabilité de l'institution, puisque celle-ci ne parvient pas à se procurer les fonds nécessaires auprès du secteur privé; enfin, les biens donnés en garantie de l'aide d'urgence sont généralement très peu liquides et difficiles à évaluer.

Compte tenu de la portée des risques inhérents à l'aide d'urgence, les considérations ci-dessous sont importantes pour la Banque.

- On a recours à l'aide d'urgence pour contrer un type particulier de défaillance du marché, décrit précédemment, qui peut survenir lorsqu'il y a des écarts, sur le plan de la liquidité et des échéances, entre les éléments d'actif et de passif de certaines catégories d'institutions financières, et ce, dans le cours normal de leurs activités. La Banque ne consent une aide d'urgence qu'aux catégories d'institutions sujettes à ce genre de défaillance du marché.
- L'accès à l'aide d'urgence ne doit pas encourager les institutions financières à s'exposer à des risques excessifs. Afin de réduire au maximum le risque moral et de

ne pas nuire aux intérêts des créanciers non garantis de l'institution, la Banque a pour politique de n'accorder une aide d'urgence qu'aux institutions jugées solvables. L'aide d'urgence ne corrige pas et ne saurait corriger les problèmes de fonds propres d'une institution insolvable; elle lui permet d'honorer ses engagements arrivant à échéance, mais elle ne crée pas de nouveaux capitaux, de sorte que la valeur nette de l'institution demeure négative. La décision d'injecter des capitaux dans une entreprise insolvable appartient au secteur privé et, dans des circonstances exceptionnelles, aux autorités publiques. Par conséquent, dans le cadre du contrôle prudentiel auquel elle est tenue, il est crucial pour la Banque d'obtenir rapidement une évaluation juste de la solvabilité d'une institution qui demande une aide d'urgence ou en bénéficie. La Banque s'appuie essentiellement sur les organismes de surveillance pour l'obtention de cette information.

- Puisque la Banque s'en remet essentiellement aux organismes de surveillance pour se procurer des évaluations de solvabilité et, au besoin, établir des mesures correctives et mettre en place conjointement diverses stratégies, il est primordial que les décisions relatives à l'octroi d'une aide d'urgence et à la gestion de ce genre de situation soient prises dans un cadre de surveillance rigoureux. Celui-ci doit être doté d'un mandat de supervision clair, de pouvoirs adéquats et d'un programme d'intervention précoce auprès des institutions en difficulté. En l'absence d'un tel cadre, de protocoles de mise en commun de l'information et de relations de travail étroites avec les organismes de surveillance, la Banque aurait du mal à se procurer rapidement une évaluation fiable de la solvabilité. Enfin, un cadre rigoureux dissuade ces organismes de retarder leur intervention auprès d'une institution en difficulté; une attitude indulgente de leur part pourrait faire porter à la Banque le gros des risques.
- En vertu de sa loi constitutive, la Banque doit exiger une sûreté valide en contrepartie de tout prêt; en outre, elle s'efforce de

réduire au maximum le risque de perte dans le cas où l'institution emprunteuse manquerait à ses obligations. C'est pourquoi il importe qu'elle dispose d'une sûreté valide de premier rang sur les actifs remis en garantie de l'aide d'urgence qu'elle accorde.

Implications des critères d'admissibilité à l'aide d'urgence

Voici comment les considérations qui précèdent se traduisent en ce qui concerne l'admissibilité de différentes catégories d'institutions à l'aide d'urgence.

- Les banques (y compris les filiales de banques étrangères), les fiducies et les sociétés de prêt constituées sous le régime de lois fédérales sont admissibles à l'aide d'urgence¹⁴. Ces entreprises sont sujettes au genre de défaillance du marché évoqué ci-dessus. La Banque peut compter recevoir rapidement, de l'organisme de surveillance fédéral, des renseignements justes touchant leur solvabilité. De plus, il existe, sous le régime de supervision fédéral, des moyens fiables d'adopter des mesures correctives et diverses solutions pour régler la situation. Enfin, la SADC peut assumer le rôle de fournisseur de liquidités auprès des institutions (fédérales et provinciales) qui en sont membres, soit en achetant des éléments d'actif de ces dernières, soit en leur octroyant un prêt ou une avance (avec ou sans garantie)¹⁵.
- Les compagnies d'assurance, les sociétés de fonds de placement et les maisons de courtage ne sont pas admissibles à l'aide d'urgence, car elles n'offrent aucun service de dépôt et leurs actifs ne sont pas pour la plupart des créances non liquides difficiles à évaluer. Voir toutefois la section intitulée « Le risque systémique et l'intervention de la Banque du Canada ».
- Les credit unions régionales et les caisses populaires, de manière générale, ne sont

pas admissibles à l'aide d'urgence. Dans la majorité des cas, ces institutions peuvent s'adresser à des centrales provinciales, à la Corporation de fonds de sécurité de la Confédération Desjardins (CFSCD) ou à la Centrale des caisses de crédit du Canada (CCCC), pour obtenir des liquidités. De plus, seules quelques credit unions régionales et caisses populaires sont membres de l'ACP.

- Dans l'éventualité d'un événement extraordinaire, d'une portée étendue, qui aurait des conséquences néfastes considérables pour un réseau provincial de credit unions ou de caisses populaires, la Banque envisagerait d'accorder une aide d'urgence par l'entremise de la CCCC, d'une centrale provinciale, de la Caisse centrale Desjardins ou de la Fédération des caisses Desjardins, selon le cas, à condition que ces entités préparent d'abord des ententes juridiques satisfaisantes pour la Banque¹⁶.
- Dans le cas d'une succursale de banque étrangère qui se trouverait à avoir besoin d'une aide d'urgence, il peut s'avérer difficile d'obtenir rapidement des renseignements justes sur sa solvabilité auprès des autorités étrangères concernées, et de gérer efficacement le conflit d'intérêts auquel se buteraient ces dernières dans leurs rapports avec la Banque. Il pourrait aussi survenir des complications et des risques de nature juridique lorsqu'il faudrait, pour garantir le prêt d'urgence, constituer la sûreté de la Banque à partir de certains des actifs détenus par ce genre d'institution. Par conséquent, les succursales de banques étrangères ne sont normalement pas admissibles à l'aide d'urgence. Néanmoins, dans les cas très exceptionnels où la banque centrale du pays étranger n'est pas en mesure d'effectuer un prêt d'une journée ou deux, pour des raisons d'ordre opérationnel

14. Dans le cas d'une société de fiducie, en raison du rôle de « gardien » des actifs que celle-ci détient, l'aide d'urgence pourrait seulement revêtir la forme d'un prêt garanti par les éléments d'actif de la fiducie ou celle d'une entente visant l'achat d'éléments d'actif par la Banque, puis leur revente à la société aux prix convenus préalablement.

15. La capacité qu'a la SADC de fournir des liquidités est limitée par les fonds à sa disposition et par les emprunts qu'elle-même contracte. Elle peut en effet emprunter des fonds auprès des marchés de capitaux ou du Trésor public, sous réserve de l'approbation du ministre. Le montant total de ces emprunts ne peut excéder 6 milliards de dollars.

16. De tels prêts pourraient exiger la mise en place d'instruments de nature juridique particuliers permettant à la Banque de se doter d'une sûreté sur l'actif d'une credit union ou d'une caisse populaire (voir, comme exemple, la note 13 ci-dessus). Un scénario de ce genre pourrait aussi nécessiter un deuxième nantissement de la sûreté auprès de la centrale provinciale, de la CCCC ou de la Caisse centrale Desjardins. L'établissement d'une pareille entente peut se révéler complexe et coûteux. La Banque est disposée à collaborer avec les institutions concernées afin de préparer la documentation juridique préliminaire.

Encadré 4 : Différences caractérisant les politiques régissant le rôle de prêteur de dernier ressort

Comme il a été mentionné au début du présent article, les banques centrales, pour diverses raisons, appliquent une politique différente relativement au rôle de prêteur de dernier ressort. L'une de ces différences a trait au contexte justifiant aux yeux de la banque centrale un concours d'urgence. Par exemple, la Banque du Canada fournit des liquidités à une institution si celle-ci est jugée solvable, si elle répond aux critères d'admissibilité établis pour l'aide d'urgence et si elle respecte les conditions dont cette aide est assortie (p. ex., fourniture de garanties suffisantes d'un type acceptable). L'objet de l'intervention de la Banque est de prévenir la défaillance d'une institution solvable se trouvant en situation d'illiquidité. Dans d'autres banques, l'aide d'urgence peut être conditionnelle à des facteurs distincts, comme l'existence d'un risque systémique¹.

1. Par exemple, lorsque la Banque nationale suisse endosse son rôle de prêteur de dernier ressort, elle peut fournir un concours de liquidités d'urgence à une ou plusieurs banques suisses aux conditions suivantes : la ou les banques qui sollicitent cette aide doivent avoir une importance systémique pour la stabilité du système financier; elles doivent être solvables; enfin, elles doivent remettre en nantissement des garanties suffisantes pour couvrir en tout temps les liquidités consenties. Une ou plusieurs banques revêtent une importance systémique si leur incapacité à régler leurs obligations de paiement entrave gravement le fonctionnement du système financier suisse, ou d'éléments essentiels de celui-ci, et a des répercussions négatives sur l'économie réelle (voir « Directives générales de la Banque nationale suisse sur ses instruments de politique monétaire », Banque nationale suisse, 25 mars 2004, p. 10, dans le site Web de la Banque nationale suisse à l'adresse http://129.35.233.49/d/download/geldpol_instr_f.pdf).

La politique relative aux prêts de dernier ressort peut différer aussi d'une banque centrale à l'autre quant aux exigences en matière de transparence et de reddition des comptes liées à l'aide d'urgence. À cet égard, la Banque du Canada a choisi de publier sa politique², alors que d'autres banques centrales ont opté pour la non-publication afin de faire régner l'incertitude quant au moment où elles consentiront des crédits d'urgence ou même quant à l'éventualité d'un tel octroi. On observe aussi des différences en ce qui concerne le soutien sous forme de capital de risque : la Banque du Canada est d'avis que l'injection de liquidités dans une entreprise insolvable ne relève pas de la fonction de prêteur de dernier ressort³.

En définitive, il incombe aux autorités d'élaborer, relativement au rôle de prêteur de dernier ressort de la banque centrale, la politique qui permettra de réaliser le mieux possible les objectifs clairs poursuivis par les politiques publiques.

2. La Banque de Suède est une autre banque centrale ayant publié sa politique relative aux prêts de dernier ressort (voir, en anglais, « The Riksbank's Role as Lender of Last Resort », *Financial Stability Report*, février 2003, Sveriges Riksbank).

3. Bon nombre de questions de ce genre sont traitées dans « Lender of last resort: a review of the literature » (en anglais seulement), par X. Freixas et coll., *Financial Stability Review*, novembre 1999, Banque d'Angleterre.

(p. ex., jour férié dans le pays étranger), la Banque du Canada peut fournir un crédit-relais à très court terme, généralement contre des garanties admissibles dans le cadre du mécanisme permanent d'octroi de liquidités.

Les paragraphes qui précèdent font état des conditions déterminant l'octroi d'une aide d'urgence par la Banque du Canada. D'autres banques centrales, pour diverses raisons, appliquent une politique différente relativement au rôle de prêteur de dernier ressort. L'Encadré 4 aborde brièvement certaines de ces différences.

Gestion de l'aide d'urgence

L'aide d'urgence aux institutions financières assujetties à la réglementation fédérale est accordée en étroite

collaboration avec le BSIF et les autres membres du CSIF. Lorsqu'elle décide de consentir une aide d'urgence, la Banque confirme immédiatement cette décision auprès du CSIF. Celui-ci sert notamment de tribune pour l'échange d'information et pour la coordination des stratégies des organismes membres chaque fois qu'une institution bénéficie d'une aide d'urgence. La Banque demande alors au CSIF ou à un sous-comité de se réunir au moins une fois la semaine pour étudier la situation. L'institution emprunteuse doit fournir au BSIF un plan d'affaires prévoyant des mesures correctives pour résoudre ses problèmes de liquidité ainsi que des renseignements additionnels (données et autres) sur l'évolution de sa situation. Le CSIF coordonne le plan de secours, qui pourrait faire

intervenir le secteur privé, et les différentes solutions mises en place pour dénouer la situation.

L'aide d'urgence aux institutions financières assujetties à la réglementation fédérale est accordée en étroite collaboration avec le Bureau du surintendant des institutions financières et les autres membres du Comité de surveillance des institutions financières.

Si le remboursement des fonds prêtés dans le cadre du mécanisme permanent d'octroi de liquidités se fait de façon courante et ne pose aucun problème, il peut s'avérer plus complexe de mettre fin à l'aide d'urgence. Lorsque tout se passe bien, la gestion de l'intervention d'urgence vise à normaliser la situation de l'institution sur le marché ou à entraîner une fusion, de manière à ce que l'aide puisse être rapidement retirée.

La Banque a établi à l'interne un processus visant la gestion de l'aide d'urgence dans le but de promouvoir la reddition de comptes en matière de prise de décision et un bon régime de gestion. Voici les principales caractéristiques de ce processus.

- Lorsqu'un prêt d'urgence est accordé, le Comité du système financier de la Banque¹⁷ se réunit immédiatement, puis au moins une fois par semaine pour réévaluer en bonne et due forme la solvabilité de l'institution emprunteuse ainsi que pour décider de l'opportunité de maintenir l'aide consentie et des limites auxquelles doit être assujetti le prêt à l'institution en question.
- Si on le juge nécessaire, la Banque peut retenir les services d'un tiers pour procéder à un examen de la situation financière de l'institution emprunteuse.
- Les contrats conclus entre la Banque et l'institution emprunteuse concernent

l'octroi d'un prêt d'un jour renouvelable que la Banque a le pouvoir de ne pas reconduire, à sa discrétion. La Banque peut donc aisément retirer l'aide d'urgence si elle estime l'institution emprunteuse insolvable ou si la garantie à l'égard de l'aide d'urgence risque fortement de devenir insuffisante.

- La Banque peut mettre fin à l'aide d'urgence lorsqu'elle le juge approprié, en particulier lorsque l'institution est jugée insolvable, suivant les renseignements obtenus auprès du BSIF ou éventuellement d'un tiers, ou ne peut offrir de garanties suffisantes pour obtenir un prolongement de l'aide d'urgence.
- Si la Banque apprend que l'institution emprunteuse est insolvable ou sur le point de le devenir, elle se garde d'accepter tout nouvel actif en garantie des avances non remboursées consenties au moment où l'institution était encore solvable. Parallèlement, le CSIF procède, en pareil cas, à l'élaboration de divers scénarios pour un règlement ordonné de la situation.

Aide d'urgence en monnaie étrangère

Pour certaines institutions financières canadiennes, il importe d'avoir accès à des liquidités en monnaie étrangère. En effet, quelque 40 % de l'ensemble de l'actif et du passif figurant au bilan des banques canadiennes est libellé en devises (principalement des dollars américains). Ce chiffre s'explique par le poids des échanges commerciaux dans l'économie du Canada, ainsi que par la présence de banques canadiennes sur la scène économique mondiale. Celles-ci ont souvent cherché des occasions de croissance à l'étranger, particulièrement aux États-Unis, et certaines ont adopté des stratégies commerciales axées sur l'Amérique du Nord.

Pour la Banque, les avances de liquidités en devises sont beaucoup plus complexes du fait qu'elles portent sur des monnaies étrangères et que, si la Banque est en mesure de créer des liquidités en dollars canadiens, elle ne peut faire de même pour les devises. D'où l'importance, pour les institutions financières canadiennes, de mettre en place des mécanismes fiables de gestion des risques de liquidité en devises et d'établir des ententes solides leur permettant d'obtenir auprès du secteur privé les concours en devises dont

17. Le Comité du système financier se compose des membres du Conseil de direction de la Banque, de l'avocat général et secrétaire général, du conseiller en politiques de réglementation et du chef du département des Communications.

elles pourraient avoir besoin pour mener leurs opérations. Elles doivent en outre veiller à ce que ces ententes leur donnent accès à plusieurs sources de financement en devises et se doter d'un plan de secours. De plus, lorsque c'est possible, elles doivent conclure avec des banques centrales étrangères des accords visant des concours de liquidités dans les devises nécessaires à leurs opérations.

Moyennant garantie, la Banque peut prêter des dollars canadiens à une institution en situation d'illiquidité, à condition qu'elle soit admissible à l'aide d'urgence. L'institution peut alors, à l'aide de ces dollars, acheter sur le marché la quantité de devises voulue.

La relation entre le mécanisme permanent d'octroi de liquidités et l'aide d'urgence

Le mécanisme permanent d'octroi de liquidité de la Banque sert à corriger une mauvaise répartition temporaire des liquidités entre les participants directs au système de paiement. L'aide d'urgence, en revanche, est accordée à une institution aux prises avec des problèmes de liquidité fondamentaux et potentiellement durables et à laquelle les opérateurs du marché refusent des fonds, généralement parce que sa solvabilité est mise en cause. Dans les faits, la banque centrale ne sait pas toujours d'emblée si une institution qui a recours au mécanisme permanent a besoin de liquidités pour régler les obligations découlant de ses opérations de paiement ou si, au contraire, elle éprouve des problèmes de liquidité plus durables. On peut naturellement s'attendre à ce qu'une institution en difficulté, afin de préserver sa réputation, commence par faire appel au mécanisme permanent d'octroi de liquidités, fréquemment ou à répétition, au lieu de solliciter un concours d'urgence auprès de la banque centrale. Il importe donc, en pareil cas, que la Banque et l'organisme de surveillance concerné soient mis au fait d'une pareille situation et déterminent si l'institution en question se voit refuser des liquidités par le marché à cause, par exemple, de doutes sur sa solvabilité.

Différents signes peuvent indiquer à la Banque si une institution se sert du mécanisme permanent comme d'une aide d'urgence.

- Les sources de renseignements sur le marché dont dispose la Banque peuvent s'apercevoir que l'institution est forcée d'assumer des taux d'intérêt plus élevés afin de se procurer des fonds sur le marché monétaire.

- Les emprunts obtenus par l'institution en vertu du mécanisme permanent d'octroi de liquidités peuvent augmenter régulièrement, augmentation pouvant révéler une sortie nette de fonds au titre des dépôts ainsi qu'un retrait de fonds par les créanciers. En outre, les sommes obtenues dans le cadre du mécanisme permanent peuvent s'accroître de façon disproportionnée par rapport au bilan de l'institution.
- Les lignes de crédit bilatérales accordées à l'institution au sein du STPGV peuvent diminuer de manière notable, ce qui pourrait révéler que les opérateurs du marché réduisent leurs interactions avec l'institution par crainte des risques liés à son manque de solvabilité.
- L'institution peut avoir du mal à fournir des garanties suffisantes admissibles dans le cadre du mécanisme permanent d'octroi de liquidités de la Banque. Si l'institution ne disposait plus de garanties admissibles, elle serait forcée de solliciter une aide d'urgence, laquelle peut être garantie par une gamme d'actifs plus étendue.

Le BSIF constitue aussi une importante source d'information quand il s'agit d'établir si une institution a recours au mécanisme permanent comme à une aide d'urgence. En menant ses activités de surveillance et d'examen à l'endroit de l'institution, le BSIF pourrait découvrir que la santé financière de celle-ci s'est détériorée et que le risque que surviennent des problèmes d'illiquidité durables s'est accru. Dans ce genre de situation, il incombe au BSIF d'en informer le CSIF.

Lorsque la Banque s'aperçoit qu'une institution financière se sert du mécanisme permanent d'octroi de liquidités comme d'une aide d'urgence, les mesures suivantes sont prises.

- Si l'institution est admissible à l'aide d'urgence, la Banque lance les processus adéquats en vue de la gestion des activités liées à l'octroi d'une telle aide, exige que l'institution signe des documents juridiques additionnels relatifs à ce type de concours et demande au CSIF d'appliquer les mesures appropriées.

- Pour ce qui est des participants au STPGV jugés non admissibles à l'aide d'urgence, la Banque, dès qu'elle découvre que le mécanisme permanent est utilisé comme une aide d'urgence, fait savoir à l'institution financière qu'elle ne lui accordera pas de prêt supplémentaire même en s'appuyant sur une gamme d'actifs plus étendue pouvant être hypothéqués et elle communique avec l'organisme de réglementation qui régit l'institution. Une fois que cette dernière a épuisé les garanties acceptées en vertu du mécanisme permanent d'octroi de liquidités, la Banque lui refuse tout nouveau concours.

Le risque systémique et l'intervention de la Banque du Canada

En 1997, une modification a été apportée à la *Loi sur la Banque du Canada* (alinéa 18(g)1), modification selon laquelle « si le gouverneur estime qu'une tension grave et exceptionnelle s'exerce sur un marché financier ou un système financier », la Banque peut acheter un vaste éventail de titres émis par des entités canadiennes ou étrangères, y compris les titres de sociétés n'appartenant pas au secteur financier. La *Loi* précise que de telles opérations doivent viser à « favoriser la stabilité du système financier canadien ». De fait, la Banque peut octroyer des liquidités à une large gamme d'institutions financières et non financières si le gouverneur de la Banque trouve ces transactions légitimes pour assurer

Encadré 5 : Opérations de liquidité de la Banque du Canada

Selon certains auteurs, tous les moyens employés par une banque centrale pour fournir des liquidités en période de stress relèvent du rôle de prêteur de dernier ressort de cette dernière. La Banque du Canada considère que ses activités de prêteur de dernier ressort se limitent à celles décrites dans le corps du présent article. Elle est toutefois en mesure d'octroyer des liquidités d'autres manières que celles qui y sont décrites, y compris en période de stress. Voici comment elle procède habituellement pour ce genre d'opérations.

- En premier lieu, la Banque peut abaisser son taux cible de financement à un jour, c'est-à-dire l'instrument qui lui sert à mettre en œuvre sa politique monétaire.
- Si les fonds à un jour se négocient généralement à un taux supérieur au taux cible, la Banque peut intervenir au moyen de prises en pension spéciales. Elle injecte ainsi des fonds dans le système, ce qui fait pression à la baisse sur le taux à un jour pour le ramener au niveau du taux cible¹.
- La Banque peut hausser le niveau des soldes de règlement excédentaires dans le

STPGV afin de favoriser un fonctionnement harmonieux du système. (Cette mesure est généralement prise en fin de mois ou aux dates précédant ou suivant immédiatement les fins de mois.) À la suite des attentats terroristes survenus le 11 septembre 2001 aux États-Unis, elle a agi de cette manière pour répondre à une augmentation temporaire de la demande de soldes de règlement, et porté ainsi le niveau des soldes de règlement excédentaires dans le STPGV à un milliard de dollars, contre 50 millions en temps normal. Les institutions financières ont ainsi obtenu l'assurance que, dans le cas où elles ne recevraient pas les paiements attendus, elles auraient accès aux liquidités dont elles allaient avoir besoin. La Banque a de plus fait savoir qu'elle était disposée à conclure des prises en pension spéciales avec les négociants principaux au taux des fonds à un jour.

- En période de stress financier accru, la Banque peut aussi renforcer son rôle en publiant des avis indiquant qu'elle est prête à veiller à ce que des liquidités suffisantes soient injectées dans le système financier afin de répondre à toute augmentation de la demande et de favoriser le bon fonctionnement du système financier canadien.

1. Si les fonds à un jour se négocient généralement au-dessous du taux cible, la Banque peut alors effectuer des cessions en pension, opérations qui ont pour effet de retirer des fonds du système et, par conséquent, d'exercer des pressions visant à faire monter le taux à un jour vers le taux cible.

la fiabilité et la solidité du système financier du Canada. Ne sont toutefois pas comprises ici les liquidités fournies généralement par la Banque dans le cadre de la conduite de sa politique monétaire ou lorsque le système financier est en proie à des tensions (Encadré 5).

Par souci de transparence et pour s'acquitter de son obligation de rendre compte, si la Banque procède à de telles opérations, l'article 19 de la *Loi* lui impose de publier un avis dans la *Gazette du Canada* énonçant que « le gouverneur estimait qu'une tension grave et exceptionnelle s'exerce sur un marché financier ou un système financier. » L'article précise aussi que « l'avis est publié dès que le gouverneur estime que la publication n'aura pas pour effet d'augmenter de façon importante la tension ». De plus, la Banque doit décrire intégralement et justifier publiquement ces opérations, notamment dans le *Rapport annuel*.

Si, en raison des problèmes éprouvés par une institution financière (membre de l'ACP) non admissible à l'aide d'urgence selon la politique qui précède, la Banque considère qu'une tension grave et exceptionnelle risque de s'exercer sur un marché ou un système financier, elle peut choisir de prêter des liquidités au lieu de procéder à des achats ou à des opérations de pension en vertu de l'alinéa 18(g)1).

Les pouvoirs conférés à la Banque en vertu de l'alinéa 18(g)1) de la *Loi sur la Banque du Canada* ne doivent être exercés que dans des circonstances très exceptionnelles. La Banque n'a jamais procédé à des opérations régies par cette disposition de la *Loi*.

Systemes de compensation et de règlement

En cas de défaillance d'un participant au STPGV, la Banque du Canada peut se voir forcée, aux termes des règlements du STPGV, de fournir un prêt à une institution qu'elle sait insolvable, ce prêt étant couvert

par des garanties déposées au préalable¹⁸. Plus précisément, la Banque est tenue d'octroyer à l'institution défaillante, le jour même où celle-ci manque à ses obligations, un prêt en contrepartie des actifs préalablement remis en garantie pour régler les obligations de cette dernière à l'endroit d'autres participants au STPGV et parer ainsi au risque systémique.

Dans l'éventualité, très peu probable, où il y aurait défaillance de plus d'un participant durant un même jour d'activité du STPGV, et où l'ensemble des sommes dues par ces derniers excéderait la valeur des titres donnés comme nantissement au sein du système, la Banque du Canada garantirait le règlement des effets par le STPGV¹⁹. Si pareille situation se présentait, la Banque pourrait être contrainte, pour assurer le règlement par le STPGV, de prêter à une institution défaillante en contrepartie de garanties partielles afin de contrer le risque systémique.

Comme on l'a souligné, il est extrêmement peu probable que ce scénario se réalise. En outre, le fait que les participants apportent des garanties suffisantes pour couvrir le solde débiteur le plus élevé possible constitue une appréciable composante de coassurance (sous forme de franchise) qui incite fortement les participants à gérer prudemment les risques auxquels ils s'exposent dans le système.

Enfin, aux termes de la *Loi sur la compensation et le règlement des paiements*, la Banque du Canada est autorisée à consentir des avances à la chambre de compensation ou contrepartie centrale d'un système de compensation et de règlement assujéti à sa surveillance.

18. Pour garantir d'éventuelles obligations de paiement, chaque participant au STPGV donne préalablement en garantie des titres dont la valeur est suffisante pour couvrir la position de règlement la plus élevée possible.

19. La Banque offre une telle garantie pour assurer la certitude des règlements par le STPGV en toutes circonstances. Pour en savoir plus sur ces questions ou des sujets connexes, voir Goodlet (1997, 2001).

Ouvrages et articles cités

Banque du Canada (2004). « La politique relative aux prêts de dernier ressort de la Banque du Canada », *Revue du système financier* (décembre), p. 53-60.

Dingle, J. (1998). « Le STPGV ou système canadien de transfert de paiements de grande valeur », *Revue de la Banque du Canada* (automne), p. 39-55.

Goodlet, C. (1997). « Les systèmes de compensation et de règlement et la Banque du Canada », *Revue de la Banque du Canada* (automne), p. 49-64.

Ouvrages et articles cités (suite)

- Goodlet, C. (2001). « Les principes fondamentaux afférents aux systèmes de paiement d'importance systémique et leur application au Canada », *Revue de la Banque du Canada* (printemps), p. 21-34.
- Howard, D. (1998). « La mise en œuvre de la politique monétaire à l'ère du STPGV : notions de base », *Revue de la Banque du Canada* (automne), p. 57-66 (révisé en décembre 2002).
- Northcott, C. A. (2002). « Le risque systémique, la désignation de systèmes et le SACR », *Revue du système financier* (décembre), p. 29-36.
- Tuer, E. (2003). « Note technique : L'élimination du règlement rétroactif dans le SACR », *Revue de la Banque du Canada* (automne), p. 41-45.