



Politiques d'octroi d'une aide d'urgence de la Banque du Canada

Document de consultation de la Banque du Canada
Le 5 mai 2015

La Banque du Canada procède à la mise à jour de ses politiques d'octroi d'une aide d'urgence, de manière à tenir compte de l'évolution du système financier canadien et des enseignements tirés de la crise financière mondiale de 2007-2009. Le présent document expose les changements que l'on propose d'apporter aux politiques d'octroi d'une aide d'urgence de la Banque du Canada; il est publié aux fins de consultation publique. Les commentaires doivent être transmis à l'adresse suivante :

Département de la Stabilité financière – Consultation sur l'octroi d'une aide d'urgence
Banque du Canada
234, avenue Laurier Ouest
Ottawa (Ontario)
K1A 0G9

ou par courriel à l'adresse ELA-consultation@bank-banque-canada.ca

Les commentaires relatifs à ce document de consultation doivent être reçus d'ici le 4 juillet 2015.

Objectifs stratégiques

Ce document de consultation fait état de changements que l'on propose d'apporter aux politiques d'octroi d'une aide d'urgence de la Banque du Canada. Des renseignements généraux sur l'aide d'urgence sont présentés en annexe à la fin du document. L'examen du cadre régissant les politiques d'octroi d'une aide d'urgence a été effectué afin de :

- **tenir compte des enseignements tirés de la crise financière mondiale.** La Banque a cherché à intégrer les observations recueillies sur la situation au Canada et à l'étranger durant la récente crise. La crise financière de 2007-2009 a permis d'obtenir des renseignements utiles sur les politiques et les cadres de différentes autorités nationales qui ont servi à composer avec les difficultés éprouvées par des institutions financières particulières et les marchés financiers;
- **préciser la portée des politiques de prêt.** L'ampleur de la crise financière a forcé les banques centrales à réexaminer la portée de leurs politiques de prêt, à savoir si elle était adéquate. À la lumière de cet examen, la Banque va établir ses politiques d'octroi d'une aide d'urgence à l'intention des institutions de dépôt provinciales et des infrastructures de marchés financiers (IMF)¹;
- **accroître la résilience du système financier canadien.** Depuis la crise financière, des réformes de la réglementation ont été élaborées à l'échelle mondiale et mises en œuvre au Canada pour accroître la résilience des institutions financières et des IMF ainsi que réduire le risque systémique. Ces réformes aident notamment à faire en sorte qu'une telle entité puisse faire l'objet d'une résolution ordonnée lorsque les mesures de redressement adoptées par l'entité ne suffisent pas et que cette dernière cesse d'être viable. Les autorités nationales travaillent à la mise en place de cadres de redressement et de résolution efficaces, afin d'éliminer la nécessité d'un plan de sauvetage financé par les contribuables et de réduire les répercussions systémiques attribuables aux institutions ou aux IMF non viables². La Banque va accroître la souplesse et la capacité d'action du mécanisme d'octroi d'une aide d'urgence, pour qu'il puisse appuyer efficacement les institutions financières ou les IMF en procédure de redressement ou de résolution.

Les mécanismes d'octroi de liquidités de la Banque sont soigneusement conçus afin de constituer des outils souples et efficaces pour promouvoir la stabilité financière, tout en étant assortis de dispositifs appropriés pour protéger la Banque contre les risques financiers et pour atténuer l'aléa moral de la part d'emprunteurs potentiels³.

¹ Les IMF sont des entités de paiement, de compensation et de règlement qui servent de canal pour la très grande majorité des opérations financières effectuées sur les marchés financiers. On trouvera de plus amples renseignements à leur sujet à l'adresse <http://www.banqueducanada.ca/grandes-fonctions/systeme-financier/surveillance-systemes-designes-compensation-reglement/surveillance-et-legislation/lignes-directrices-activites-surveillance-generale/>.

² Voir Conseil de stabilité financière (2014), *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*, à l'adresse http://www.financialstabilityboard.org/2014/10/r_141015/.

³ L'aléa moral survient lorsqu'un emprunteur potentiel prend des risques démesurés en raison de l'existence d'un mécanisme de soutien des liquidités.

Il est important de préciser que les prêts des banques centrales ne peuvent servir à recapitaliser une institution financière ou une IMF, ou à régler des problèmes sous-jacents qui sont à l'origine de pénuries de liquidités. Dès lors, la mise en œuvre des mécanismes d'octroi de liquidités de la Banque n'est qu'un des éléments d'un vaste ensemble de mesures coordonnées que peuvent prendre les autorités pour appuyer la stabilité du système financier canadien.

Principaux changements aux politiques d'octroi d'une aide d'urgence de la Banque du Canada

Cette section du document de consultation présente les principaux changements que l'on propose d'apporter aux politiques d'octroi d'une aide d'urgence de la Banque. Ils portent sur les aspects suivants : 1) le rôle de l'aide d'urgence dans le redressement efficace ou la résolution ordonnée d'une institution financière, 2) les critères d'admissibilité à une aide d'urgence pour les institutions de dépôt provinciales, 3) l'acceptation des créances hypothécaires en garantie dans le cadre de l'aide d'urgence, 4) l'octroi d'une aide d'urgence aux infrastructures de marchés financiers.

1) Le rôle de l'aide d'urgence dans le redressement efficace ou la résolution ordonnée d'une institution financière

L'exigence d'obtenir une opinion relative à la solvabilité à titre de condition d'octroi d'une aide d'urgence va être éliminée par la Banque du Canada. Elle sera remplacée par une nouvelle exigence, soit d'avoir un cadre de redressement et de résolution crédible en place.

Une institution financière en difficulté peut enclencher un processus de redressement, dans le cadre duquel elle prendra des mesures (par exemple, obtenir des capitaux ou du financement, ou restructurer des secteurs d'activité) afin de rétablir la confiance du marché à l'égard de sa solidité financière.

L'octroi d'une aide d'urgence de la Banque a traditionnellement été considéré comme un moyen de fournir des liquidités sur une base temporaire à une institution viable qui éprouve des problèmes de liquidité persistants. Autrement dit, l'aide d'urgence peut appuyer le redressement d'une institution financière en difficulté, et cela demeurera un aspect important de ce mécanisme.

Si les mesures de redressement s'avéraient insuffisantes pour atténuer les tensions subies par une institution financière, celle-ci pourrait être assujettie à un processus de résolution par l'autorité compétente en la matière⁴. L'autorité de résolution s'efforcerait alors 1) de maintenir les activités qui sont essentielles à l'économie et de rétablir la viabilité de l'institution, au moyen d'une vente à – ou d'une fusion avec – une institution solide ou d'une recapitalisation interne par les détenteurs de créances de premier rang, ou 2) de procéder à une liquidation ordonnée de l'institution. Dans les cas où l'autorité de résolution viserait à rétablir la viabilité de l'institution financière, les autorités

⁴ L'autorité de résolution compétente dans le cas des institutions de dépôt fédérales est la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC). Des travaux sont en cours dans le but d'instaurer une autorité de résolution pour les IMF.

compétentes pourraient devoir fournir sur une base temporaire des liquidités du secteur public pour soutenir l'institution jusqu'à ce qu'elle puisse de nouveau se procurer des fonds sur les marchés^{5,6}.

La Banque prévoit faire en sorte que l'aide d'urgence puisse servir de source de liquidités aux fins de résolution, en plus des autres sources disponibles de liquidités temporaires du secteur public, comme l'autorité de résolution compétente pour les institutions financières concernées⁷. L'aide d'urgence contribuerait à assurer que les obligations arrivant à échéance au cours du processus de résolution soient honorées en conformité avec l'objectif ultime, soit rétablir la viabilité de l'institution financière ou faciliter sa liquidation ordonnée. Dans un tel contexte, l'octroi d'une aide d'urgence présente les avantages suivants : l'aide d'urgence est fournie en temps utile, car la Banque peut créer instantanément des liquidités en dollars canadiens; les prêts peuvent être considérables, au besoin, et ne sont limités que par le montant des garanties acceptables pouvant être fournies à la Banque; l'aide d'urgence est conçue de manière à atténuer le risque de crédit et l'aléa moral.

Selon les termes des politiques actuelles d'octroi d'une aide d'urgence, l'auteur d'une demande d'aide d'urgence doit être jugé solvable pour être admissible. Toutefois, dans la pratique, les avantages d'une opinion relative à la solvabilité ont été limités : il est difficile de faire une distinction entre insolvabilité et illiquidité, puisque ces deux concepts sont habituellement interreliés dans le contexte des institutions financières. En outre, la solvabilité correspond au résultat d'une évaluation ponctuelle de la santé financière d'une institution et ne reflète pas nécessairement la viabilité à long terme de cette dernière.

La Banque considère que l'octroi de prêts d'urgence constitue un moyen d'aider une institution financière en difficulté à rétablir sa viabilité à long terme, que ce soit grâce aux mesures de redressement prises par l'institution elle-même ou dans le cadre d'un effort coordonné du secteur public si les mesures de redressement de l'institution se révèlent insuffisantes. Un cadre de redressement et de résolution crédible peut concourir à la viabilité à long terme d'une institution en veillant à ce que cette dernière ait recours à des mesures de redressement conçues pour améliorer sa situation de liquidité et de fonds propres lorsqu'elle éprouve des difficultés; si l'institution n'arrive pas à se redresser, ce cadre fera que l'autorité de résolution compétente dispose d'une stratégie crédible permettant de maintenir les activités essentielles de l'institution et, ultimement, de rétablir la viabilité de cette dernière ou d'assurer sa liquidation ordonnée.

⁵ Aux termes d'un cadre de recapitalisation interne, une institution défaillante peut être recapitalisée au moyen d'une conversion de titres de créance en actions de l'institution. On trouvera de plus amples renseignements sur le processus de recapitalisation interne proposé au Canada à l'adresse <http://www.fin.gc.ca/activity/consult/tpbrr-rpcrb-fra.asp>.

⁶ Ce point est commenté à la section 6 du document du Conseil de stabilité financière intitulé *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*.

⁷ Le document suivant contient de plus amples renseignements sur le rôle de la SADC à titre d'autorité canadienne de résolution (ou « de règlement de faillite ») :

http://www.sadc.ca/SADC/Medias/Documents/Allocation_MBourque_CDHowe_juin2014.pdf.

Afin de veiller à ce que la Banque dispose de la latitude requise pour pouvoir offrir une aide d'urgence à l'appui d'une résolution crédible, l'exigence relative à la solvabilité à titre de condition d'octroi d'une aide d'urgence sera remplacée par une nouvelle exigence, qui consistera pour l'institution qui demande cette aide à avoir en place un cadre de redressement et de résolution crédible.

2) Les critères d'admissibilité à une aide d'urgence pour les institutions de dépôt provinciales

Pour qu'une coopérative de crédit, une caisse populaire ou une centrale provinciale soit admissible à une aide d'urgence, la Banque exigerait : 1) que l'établissement soit membre de l'Association canadienne des paiements (ACP), 2) qu'une indemnisation soit accordée par la province concernée en cas de perte subie par la Banque, 3) que l'octroi d'une aide d'urgence soit nécessaire pour soutenir la stabilité du système financier canadien, 4) que l'établissement soit doté d'un cadre de redressement et de résolution crédible.

En règle générale, les coopératives de crédit et les caisses populaires provinciales ne seraient pas admissibles à une aide d'urgence, car, dans la plupart des cas, ces institutions peuvent recevoir un apport de liquidités des centrales provinciales. Dans des situations exceptionnelles, la Banque envisagera d'accorder une aide d'urgence à une coopérative de crédit, une caisse populaire ou une centrale provinciale à condition que les critères d'admissibilité suivants soient remplis⁸ :

- i. **Établissements membres de l'ACP** : En vertu de la *Loi sur la Banque du Canada*, la Banque peut consentir des avances ou des prêts garantis aux établissements membres de l'Association canadienne des paiements (ACP). De ce fait, seuls les membres de l'ACP sont admissibles à l'aide d'urgence⁹;
- ii. **Indemnisation par les provinces** : Les provinces responsables de la surveillance prudentielle des institutions devront indemniser la Banque pour les pertes découlant d'un défaut de paiement de l'institution sur le prêt accordé au titre de l'aide d'urgence. L'indemnité se limiterait au montant résiduel de la perte si la valeur des biens donnés en garantie par l'institution ainsi que des garanties apportées par d'autres institutions, le cas échéant, est insuffisante¹⁰. Il convient de noter qu'aucune indemnisation par les provinces n'est requise pour avoir accès au mécanisme permanent d'octroi de liquidités de la Banque ou à ses mécanismes d'octroi de liquidités destinés à l'ensemble du marché;

⁸ Les coopératives de crédit fédérales sont assujetties aux mêmes critères d'admissibilité que les autres institutions de dépôt fédérales.

⁹ Si les autres exigences d'admissibilité sont satisfaites, la Banque peut décider de fournir une aide d'urgence à une centrale de coopératives de crédit qui est membre de l'ACP. Cette centrale transférerait alors les liquidités aux coopératives de crédit ou caisses populaires qui ne sont pas elles-mêmes membres de l'ACP.

¹⁰ Cette condition établit une symétrie entre les cadres provinciaux et le cadre fédéral, puisque toute perte résiduelle subie par la Banque au titre d'une aide d'urgence accordée à une institution fédérale serait assumée ultimement par le gouvernement fédéral.

-
- iii. **Stabilité financière** : L'aide d'urgence ne pourra être octroyée que si elle est considérée par la Banque du Canada comme étant essentielle à la stabilité de l'ensemble du système financier canadien. La Banque doit être d'avis que les difficultés ou la faillite désordonnée du destinataire potentiel de l'aide d'urgence auraient des répercussions à l'échelle du système financier canadien;
 - iv. **Cadre de redressement et de résolution crédible** : Au moment de la présentation d'une demande d'aide d'urgence, les coopératives de crédit, les caisses populaires et les centrales concernées devraient avoir mis en place un cadre de redressement (dans le cas des institutions solvables) ou un cadre de résolution (pour les institutions non solvables) approprié, et ces cadres devraient avoir été jugés crédibles par la Banque.

La convention d'indemnisation constituera une exigence légale une fois que les modifications apportées récemment à la *Loi sur la Banque du Canada* entreront en vigueur. Les trois conditions servent essentiellement à officialiser et à clarifier les politiques existantes. Elles ne sont pas le reflet de préoccupations particulières concernant les systèmes de coopératives de crédit et de caisses populaires provinciales. Il incombera encore aux autorités provinciales de veiller à ce que les institutions assujetties à leur surveillance aient mis en place des dispositifs appropriés d'accès à des liquidités. Les conditions en question concordent également avec les efforts déployés globalement pour clarifier les rôles et les responsabilités des autorités financières fédérales et provinciales à l'égard des coopératives de crédit, des caisses populaires et des centrales, dans le but de promouvoir un système financier robuste et résilient¹¹.

La Banque entend travailler de concert avec les provinces et les institutions financières pour éliminer tout obstacle opérationnel et préparer les documents juridiques nécessaires afin de s'assurer que si elle décide d'accorder une aide d'urgence, des fonds puissent être fournis à des entités provinciales dans les plus brefs délais.

3) *L'acceptation des créances hypothécaires en garantie dans le cadre de l'aide d'urgence*

La Banque du Canada pourra, à sa discrétion, accepter des créances hypothécaires en garantie dans le cadre de l'aide d'urgence, d'abord indirectement, par voie de nantissement de titres hypothécaires privés, puis directement, sous forme de cession de créances hypothécaires, mais uniquement en dernier recours pour maintenir la stabilité financière.

S'agissant de l'octroi d'une aide d'urgence, la Banque est disposée à accepter un plus large éventail de biens donnés en garantie qu'elle ne le fait pour le mécanisme permanent d'octroi de liquidités¹². Dans la pratique, cela a habituellement amené la Banque à accepter principalement en garantie le

¹¹ Se reporter à la page 151 du budget de 2014 du gouvernement du Canada, intitulé *Sur la voie de l'équilibre : Crée des emplois et des opportunités*.

¹² La politique de la Banque concernant les actifs acceptés en garantie aux fins de son mécanisme permanent d'octroi de liquidités est décrite dans le document intitulé *Liste des actifs acceptés en garantie dans le cadre du mécanisme permanent d'octroi de liquidités de la Banque du Canada*, à l'adresse <http://www.banquedcanada.ca/wp-content/uploads/2014/03/SLF-Politique.pdf>.

portefeuille de prêts non hypothécaires libellés en dollars canadiens d'une institution. Aux termes des politiques existantes, formulées en 2004, la Banque ne fournit pas de liquidités en contrepartie de la mise en garantie de créances hypothécaires.

Par suite de la mise à jour de ses politiques, la Banque acceptera des créances hypothécaires en garantie aux fins de l'octroi d'une aide d'urgence, mais uniquement en dernier ressort, lorsque d'autres sources de garantie auront été épuisées. Cette mesure devrait accroître nettement la capacité des institutions financières admissibles à recourir à une aide d'urgence. Pour sa part, la Banque aurait plus de latitude quant aux catégories de garanties qu'elle peut choisir d'accepter, ce qui pourrait être particulièrement utile en période de tensions financières.

Bien qu'il y ait des avantages à ajouter les créances hypothécaires à la liste des biens acceptés en garantie aux fins de l'octroi d'une aide d'urgence, cela soulève aussi certains défis juridiques et opérationnels pour la Banque¹³. En conséquence, la Banque propose (avant d'accepter la cession de créances hypothécaires) d'accepter d'abord les titres du secteur privé adossés à des créances hypothécaires résidentielles, y compris les titres qui ne satisfont pas aux critères d'admissibilité à titre de garantie dans le cadre du mécanisme permanent d'octroi de liquidités, ce qui comprend la titrisation de créances hypothécaires par le constituant du gage (titres adossés à des créances hypothécaires résidentielles « en nom propre »)^{14,15}. La cession directe de créances hypothécaires serait une solution réservée aux circonstances exceptionnelles où la stabilité financière est menacée et où d'autres sources de garanties viables (notamment les titres du secteur privé adossés à des créances hypothécaires résidentielles) se sont taries.

¹³ En premier lieu, pour rendre opposable sa sûreté sur les créances hypothécaires, la Banque devrait enregistrer la cession des créances hypothécaires *individuelles* au bureau d'enregistrement des titres fonciers du comté ou de la municipalité où sont situés les biens hypothéqués. Par contre, la Banque peut rendre opposable sa sûreté sur un *portefeuille* de prêts non hypothécaires en enregistrant sa sûreté sur le portefeuille en entier au moyen d'une unique inscription dans le registre des sûretés mobilières de la province. En second lieu, la Banque pourrait avoir à composer avec un fardeau administratif important au titre de l'administration des créances hypothécaires dans l'éventualité où une institution recevant une aide d'urgence se retrouve en défaut de paiement au regard de l'avance et fait l'objet d'une liquidation.

¹⁴ Dans ce contexte, seules les créances hypothécaires non assurées seraient titrisées, étant donné que la loi interdit la titrisation de créances hypothécaires assurées dans le cadre de programmes de titrisation privés qui ne sont pas pris en charge par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL).

¹⁵ La création et l'opposabilité d'une sûreté sur des titres adossés à des créances hypothécaires résidentielles sont assujetties à un régime juridique beaucoup moins exigeant que celui appliqué aux créances hypothécaires. Pour opposer sa sûreté sur les titres adossés à des créances hypothécaires résidentielles, il suffirait à la Banque de prendre livraison des titres en ayant recours au système de règlement de titres CDSX.

Questions aux fins de consultation

1. Comment les institutions financières utiliseraient-elles leur portefeuille de prêts non hypothécaires, leurs titres du secteur privé adossés à des créances hypothécaires et leurs créances hypothécaires individuelles à titre de garantie dans le cadre d'une aide d'urgence aux termes des mesures proposées? Plus particulièrement, quel serait l'ordre probable dans lequel ces actifs seraient mis en gage?
2. Quelles difficultés techniques et opérationnelles se poseraient aux institutions financières relativement à la mise en gage de titres privés adossés à des créances hypothécaires résidentielles (p. ex., capacité et temps requis pour procéder à la titrisation) et à la cession directe de créances hypothécaires à la Banque? Afin d'atténuer ces difficultés, les institutions financières pourraient-elles envisager de mettre en place à l'avance de telles garanties à la Banque?

4. L'octroi d'une aide d'urgence aux infrastructures de marchés financiers

La Banque du Canada pourrait octroyer une aide d'urgence aux infrastructures de marchés financiers (IMF) désignées afin d'appuyer la prise de mesures crédibles de redressement et de résolution. Le taux minimum appliqué serait le taux officiel d'escompte, et la Banque serait disposée à accepter un large éventail de garanties, à sa discrétion (et sous réserve des contraintes opérationnelles applicables).

La Banque est habilitée à accorder un prêt entièrement garanti à l'exploitant d'un système de compensation et de règlement qui a été désigné aux termes de la *Loi sur la compensation et le règlement des paiements* (LCRP)¹⁶. La présente section expose les précisions que l'on propose d'apporter au cadre stratégique qui régira l'octroi de tels prêts.

La Banque pourrait octroyer une aide d'urgence pour favoriser le redressement efficace ou la résolution ordonnée d'une IMF¹⁷. L'admissibilité à une telle aide d'urgence serait limitée aux systèmes désignés; une aide d'urgence pourrait ainsi être accordée à des IMF domiciliées au Canada, à la discrétion de la Banque^{18,19}. Les banques centrales principales responsables de la

¹⁶ Le gouverneur peut assujettir par désignation une IMF admissible à la surveillance de la Banque lorsqu'il est d'avis que cette IMF peut, de par son fonctionnement, poser un risque systémique ou un risque pour le système de paiement. Cette désignation ne prend effet que si le ministre des Finances la juge d'intérêt public.

¹⁷ S'il y a lieu, la Banque pourrait également fournir des liquidités à l'appui de la cessation ordonnée des activités d'une IMF.

¹⁸ Les systèmes domiciliés au Canada et désignés par la Banque du Canada aux termes de la LCRP à l'heure actuelle sont le Système de transfert de paiements de grande valeur (STPGV), le CDSX et le Service canadien de compensation de produits dérivés.

¹⁹ Dans la foulée de l'appel lancé par le Conseil de stabilité financière en vue de l'élimination de tous les obstacles techniques pouvant empêcher les banques centrales de procurer à des contreparties centrales des

surveillance des IMF domiciliées à l'étranger doivent s'assurer que ces systèmes ont accès à des liquidités d'urgence²⁰. Cela dit, la Banque du Canada pourrait aider la banque centrale en question à fournir des liquidités en dollars canadiens si cette dernière prend une décision en ce sens.

Dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire d'octroi d'une aide d'urgence, la Banque tiendrait compte des risques systémiques, comme la possibilité que des fonctions essentielles du système soient compromises, ce qui perturberait de façon marquée le fonctionnement du système financier canadien. L'objectif consiste à maintenir les services essentiels de l'IMF et de promouvoir la confiance des marchés à l'endroit du système. Si l'exploitant de l'IMF demeure viable, la Banque pourrait accorder en dernier ressort une aide d'urgence pour soutenir le redressement de l'IMF à la suite de tensions graves. Si un système désigné n'est pas viable (autrement dit, s'il fait l'objet d'une résolution), la Banque pourrait octroyer une aide d'urgence pour appuyer le processus de résolution. L'aléa moral et les autres risques liés à l'octroi d'une aide d'urgence à une institution non viable seraient dûment pris en compte dans le cadre de mesures crédibles de résolution des IMF.

Le taux minimum exigé par la Banque au titre de l'aide d'urgence fournie à une IMF serait le taux officiel d'escompte, et la Banque pourrait à sa discrétion appliquer un taux d'intérêt plus élevé si elle l'estime opportun. La Banque serait disposée à accepter un large éventail de garanties, à sa discrétion. À partir du moment où elle décide d'octroyer une aide d'urgence, pour s'assurer que cette aide soit suffisante, la Banque travaillera de concert avec les systèmes désignés afin de réduire au minimum les contraintes techniques relatives à l'éventail de garanties qu'elle peut accepter, notamment en ce qui concerne l'établissement des prix ainsi que la mise en gage et la livraison des garanties à la Banque en temps utile.

liquidités d'urgence dans toutes les monnaies pertinentes, la Banque explore la faisabilité, sur le plan opérationnel, de fournir au besoin une aide d'urgence libellée en devises pour éviter qu'une IMF désignée qui est domiciliée au Canada soit incapable de s'acquitter de ses obligations envers une IMF étrangère.

²⁰ Les systèmes domiciliés à l'étranger et désignés par la Banque du Canada aux termes de la LCRP à l'heure actuelle sont la Continuous Linked Settlement Bank (CLS Bank) et le service SwapClear de LCH.Clearnet Limited. Les banques centrales étrangères principales responsables de la surveillance de chacun de ces systèmes sont respectivement la Réserve fédérale des États-Unis et la Banque d'Angleterre.

Prochaines étapes

La Banque du Canada invite les intéressés à commenter les changements et les précisions qu'elle se propose d'apporter aux politiques et qui sont exposés dans le présent document. Nous les encourageons tout particulièrement à répondre aux questions relatives à l'acceptation des créances hypothécaires en garantie (page 8). Les réponses reçues par la Banque demeureront confidentielles et ne seront pas publiées. Elle pourrait toutefois en publier un résumé au terme de la période de consultation.

Une fois que la période de consultation aura pris fin, la Banque mettra la touche finale à ses politiques d'octroi d'une aide d'urgence et les publiera dans son site Web. Nous demanderons également aux autorités compétentes ainsi qu'aux institutions financières d'assurer une mise en œuvre harmonieuse des politiques mises à jour.

Annexe : L'aide d'urgence de la Banque du Canada

Cette annexe décrit la raison d'être de l'aide d'urgence de la Banque du Canada, ses modalités d'application, le processus décisionnel régissant l'accès, et le mode de distribution de l'aide d'urgence, en tenant compte des modifications proposées dans le document de consultation.

Raison d'être de l'aide d'urgence

Offerte dans des circonstances exceptionnelles, l'aide d'urgence est conçue pour fournir des liquidités de dernier ressort à des institutions financières (IF) ou des infrastructures de marchés financiers (IMF) particulières qui sont aux prises avec de graves problèmes de financement ou de liquidité. L'aide d'urgence n'est pas censée être utilisée dans le cas de marchés illiquides, et elle diffère d'autres mécanismes exceptionnels d'apport de liquidités (par exemple, les prises en pension à plus d'un jour), qui peuvent être activés en période de tensions sur les marchés et être mis à la disposition d'un large éventail de participants.

L'aide d'urgence peut être accordée à deux catégories d'entités financières – les IF et les IMF – et peut jouer un rôle dans le redressement et la résolution de celles-ci.

- **Redressement :** Une IF ou une IMF soumise à des tensions extrêmes peut déclencher un processus de redressement, dans le cadre duquel elle prend des mesures afin de restaurer la confiance des marchés à l'égard de sa solidité financière. L'aide d'urgence de la Banque du Canada joue depuis longtemps un rôle dans le redressement des IF en procurant un apport de liquidités pour appuyer la prise de mesures de redressement²¹.
- **Résolution :** Si les mesures de redressement s'avéraient insuffisantes pour atténuer les tensions subies par une IF ou une IMF, celle-ci pourrait être assujettie à un processus de résolution par l'autorité compétente en la matière. Cette dernière chercherait alors à maintenir les fonctions qui sont essentielles à l'économie, à rétablir la viabilité de l'institution ou à assurer la liquidation ordonnée de l'institution²². L'aide d'urgence pourrait représenter une source temporaire de liquidités du secteur public permettant de soutenir les mesures globales prises par les autorités pour assurer la résolution ordonnée de l'entreprise.

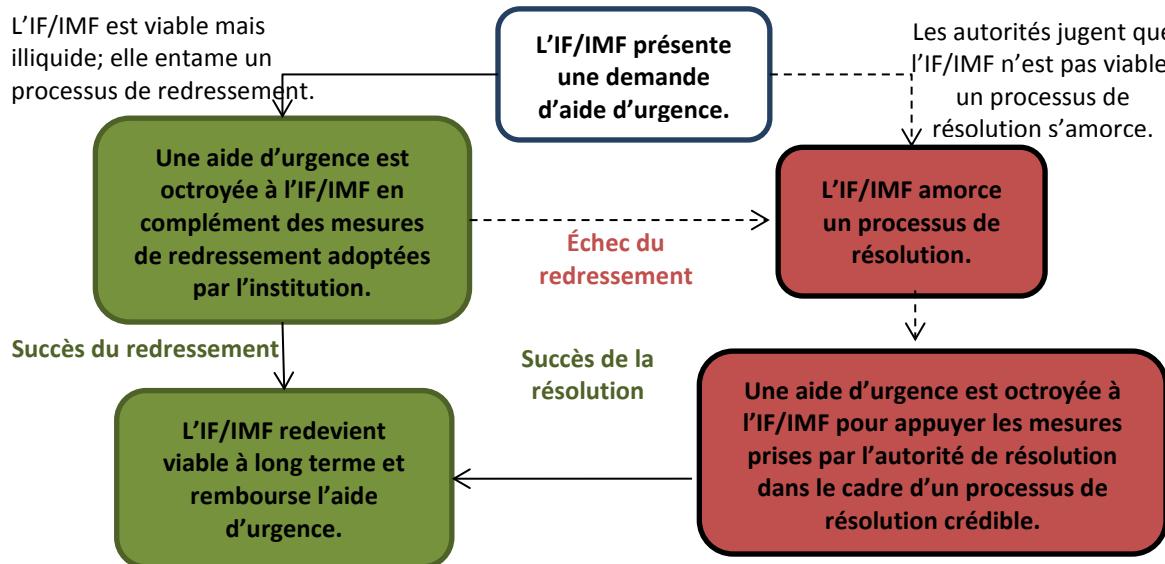
Toutefois, que le but visé soit un redressement ou une résolution, la Banque se réserve la décision d'accorder une aide d'urgence.

²¹ Les institutions de dépôt peuvent être exposées à un risque de « panique bancaire », où une hausse importante et soudaine des retraits des dépôts ou le refus des fournisseurs de financement de gros de continuer d'accorder des prêts donne lieu à une pénurie de liquidités et à l'insolvabilité possible de l'institution. Parmi les mesures de redressement que pourrait prendre une institution financière, mentionnons la restructuration de ses secteurs d'activités ainsi que la mobilisation de capitaux ou de financement.

²² La recapitalisation et la restructuration sont des exemples de mesures de résolution à l'égard d'une IF ou d'une IMF. L'autorité de résolution compétente pourrait aussi décider de procéder à la cessation ordonnée des activités de l'institution.

La **Figure 1** illustre la manière dont l'aide d'urgence peut aider à rétablir la viabilité à long terme d'une IF ou d'une IMF, et fait ressortir des différences importantes dans le rôle joué par l'aide d'urgence selon qu'elle sert au redressement ou à la résolution.

Figure 1 : Analyse de scénario – octroi d'une aide d'urgence à une institution financière (IF) ou à une infrastructure de marché financier (IMF)



Ce scénario repose sur les hypothèses suivantes :

1. **Les critères d'admissibilité à l'aide d'urgence sont remplis** – Ces critères dépendent de la catégorie d'entité qui présente une demande d'aide d'urgence (voir Tableau 1).
2. **La Banque décide d'accorder une aide d'urgence** – L'octroi d'une aide d'urgence vient en complément des mesures de redressement de l'entité en difficulté ou des mesures de résolution de l'autorité de résolution.

Modalités d'application de l'aide d'urgence

Les modalités des prêts au titre de l'aide d'urgence sont énoncées dans la *Loi sur la Banque du Canada*, la *Loi sur la compensation et le règlement des paiements* (LCRP), les politiques de prêt de la Banque et les contrats de prêt et de sûreté de cette dernière²³. Elles sont conçues dans le but de fournir à la Banque la protection voulue contre les risques financiers et juridiques et d'atténuer l'aléa moral.

Établissements membres de l'ACP ou IMF désignées : En vertu de la *Loi sur la Banque du Canada*, la Banque peut consentir des avances ou des prêts garantis aux établissements membres de l'Association canadienne des paiements (ACP), tandis que la LCRP autorise la Banque à accorder des

²³ Voir les *Règles régissant les avances aux institutions financières* de la Banque du Canada, à l'adresse http://www.bankofcanada.ca/wp-content/uploads/2010/04/regle_08.pdf.

prêts à des IMF assujetties par désignation à la surveillance de la Banque (IMF désignées)^{24,25}. De ce fait, seuls les membres de l'ACP ou les IMF désignées sont admissibles à l'aide d'urgence.

Taux d'intérêt : Le taux d'intérêt minimum que la Banque peut exiger pour un prêt au titre de l'aide d'urgence est le taux officiel d'escompte, qui est le taux auquel la Banque accorde des prêts à un jour aux principales institutions financières. Bien que la Banque puisse imposer un taux d'intérêt supérieur si elle l'estime opportun, elle ne l'a pas fait jusqu'à maintenant en ce qui concerne l'aide d'urgence.

Durée : Conformément à la *Loi sur la Banque du Canada*, la Banque peut octroyer des prêts au titre de l'aide d'urgence d'une durée ne dépassant pas six mois. Les prêts sont renouvelables, à la discrétion de la Banque, pour des périodes de six mois au plus chacune. Dans la pratique, l'aide d'urgence est accordée sous forme de prêts à un jour renouvelables quotidiennement.

Garanties : La *Loi sur la Banque du Canada* prévoit que tous les prêts accordés par la Banque sont garantis par des actifs que lui remet en nantissement l'institution emprunteuse. Les garanties qui sont admissibles aux termes du mécanisme permanent d'octroi de liquidités le sont également pour l'aide d'urgence. Les décotes appliquées aux actifs acceptés en garantie dans le cadre du mécanisme permanent d'octroi de liquidités sont établies selon la Politique de la Banque en matière de garanties dans le cadre de son mécanisme permanent d'octroi de liquidités²⁶. Concernant l'aide d'urgence, la Banque est disposée à accepter une gamme de garanties plus étendue qu'elle ne le fait pour le mécanisme permanent d'octroi de liquidités, sous réserve de l'application de décotes adéquates.

Processus décisionnel régissant l'octroi d'une aide d'urgence

Évaluation en regard des critères d'admissibilité

Le Conseil de direction de la Banque évaluerait la demande d'aide d'urgence d'une entité afin de déterminer si l'entité satisfait aux critères d'admissibilité prévus dans le cadre d'octroi d'une aide d'urgence. Les critères d'admissibilité sont fonction de la catégorie d'entité financière. Le Tableau 1 décrit les critères applicables à l'égard de trois catégories d'entités admissibles à une aide d'urgence.

²⁴ Concernant les membres de l'ACP, se reporter à l'alinéa 18h) de la *Loi sur la Banque du Canada*.

²⁵ S'agissant des IMF désignées, se reporter au paragraphe 7 de la LCRP.

²⁶ Pour de plus amples renseignements sur la politique de la Banque concernant les actifs acceptés en garantie dans le cadre du mécanisme permanent d'octroi de liquidités, voir :

<http://www.banquedcanada.ca/wp-content/uploads/2014/03/SLF-Politique.pdf>.

Tableau 1 : Critères d'admissibilité à l'aide d'urgence

Catégorie d'entité financière	Critères d'admissibilité
Institution financière fédérale	1. Membre de l'Association canadienne des paiements (ACP) 2. Cadre de redressement et de résolution crédible
Institution de dépôt provinciale²⁷	1. Membre de l'ACP ²⁸ 2. Indemnisation par la province 3. Importance pour la stabilité du système financier canadien 4. Cadre de redressement et de résolution crédible
Infrastructure de marché financier (IMF)	IMF canadienne assujettie par désignation à la surveillance de la Banque du Canada ²⁹

Coordination avec les autorités compétentes

Concernant les IF fédérales, le Comité de surveillance des institutions financières (CSIF) est la principale instance de coordination des stratégies des diverses autorités fédérales, notamment en ce qui concerne la planification des mesures d'urgence, lorsqu'il faut intervenir auprès d'institutions en difficulté mais encore viables³⁰. Dans le même ordre d'idées, les autorités fédérales coordonneraient les stratégies de résolution des institutions non viables par l'intermédiaire surtout du conseil d'administration de la Société d'assurance-dépôts du Canada. La Banque tiendrait les autorités fédérales au courant des situations pouvant nécessiter l'octroi d'une aide d'urgence et les préviendrait immédiatement lorsqu'elle aurait consenti une telle aide.

Pour ce qui est des institutions de dépôt provinciales, il faudrait conclure des ententes de communication officielles avec les autorités provinciales. La Banque entame d'ailleurs des discussions à ce sujet avec les autorités provinciales compétentes.

En ce qui a trait aux IMF qui sont aussi assujetties à la surveillance d'autres organismes de réglementation, la Banque établit des ententes de coopération avec les organismes en question afin de faciliter la communication et la coordination.

²⁷ Une institution de dépôt est une institution financière qui accepte des dépôts, c'est-à-dire des placements à valeur fixe souvent remboursables à très court préavis.

²⁸ Dans le cas d'une institution de dépôt provinciale, il s'agira en général de la centrale provinciale. La centrale pourra ensuite transférer les liquidités aux coopératives de crédit ou caisses populaires qui ne sont peut-être pas elles-mêmes membres de l'ACP.

²⁹ Les banques centrales principales responsables de la surveillance des IMF domiciliées à l'étranger doivent s'assurer que ces systèmes ont accès à des liquidités d'urgence. Cela dit, la Banque du Canada pourrait aider la banque centrale en question à fournir des liquidités en dollars canadiens si cette dernière prend une décision en ce sens.

³⁰ Concernant le fondement législatif du CSIF, se reporter à l'article 18 de la *Loi sur le Bureau du surintendant des institutions financières*, à l'adresse <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/o-2.7/page-6.html>.

Mode de distribution de l'aide d'urgence

Dans le cas des institutions financières, les fonds de l'aide d'urgence sont versés par l'intermédiaire du STPGV, le système de transfert de gros paiements exploité par l'Association canadienne des paiements (ACP). Par conséquent, pour recevoir une aide d'urgence, une entité doit avoir accès au STPGV, que ce soit directement ou par l'intermédiaire d'un membre de l'ACP. Dans le cas des IMF canadiennes, les fonds de l'aide d'urgence peuvent lui être fournis sous forme de dépôt dans un compte à la Banque du Canada.