

UN RÈGLEMENT DE FAILLITE SOLIDE AU SERVICE DE LA
STABILITÉ FINANCIÈRE : POUR QUE L'HISTOIRE SE
TERMINE BIEN

ALLOCUTION DE MICHÈLE BOURQUE

COLLOQUE INTERNATIONAL SUR LES SERVICES
FINANCIERS - 2015

LANGDON HALL, CAMBRIDGE, ONTARIO

6 mai 2015

Mesdames et messieurs, bonsoir.

Good evening,

Je sais que je suis la dernière personne à la tribune, la dernière avant votre souper et un match des séries éliminatoires. Et pas n'importe quel match. Celui de mes chers Canadiens de Montréal.

Vous ne m'en voyez pas moins ravie d'être parmi vous.

C'est la première fois que j'interviens à titre de conférencière, à ce colloque. Je pense que ma présence tombe à point dans le contexte actuel, où le règlement de faillite se pose de plus en plus en pilier de la stabilité financière.

Vu de notre coin de l'échiquier, à la SADC, le règlement de faillite des banques d'importance systémique est un sujet est d'une importance particulière.

Pendant longtemps, ce sujet n'a pas été au centre des préoccupations.

Il l'est devenu du fait de la crise financière, et s'intègre à la vague de réformes qui touche le secteur financier de par le monde.

Les autorités s'activent pour que les plus grandes banques internationales puissent faire l'objet d'un règlement de faillite ordonné, en évitant les perturbations sur le système financier et sans recourir à l'argent des contribuables. Il aura fallu plusieurs années de réflexion pour en arriver là.

Les réformes touchent les exigences en matière de fonds propres et de liquidités, la structure des banques, et bien d'autres points encore. Les grandes banques canadiennes elles-mêmes savent parfaitement ce qu'il faut faire pour réussir dans un système financier en évolution constante.

Pour ces grandes banques, disposer d'un plan de règlement crédible n'est pas négociable. C'est une exigence qui émane des autorités financières, et à laquelle elles devront se conformer dans les pays où elles sont présentes.

Au Canada, l'autorité en la matière est la SADC.

Ce soir, j'aimerais donc vous parler du travail qui nous attend avec les banques. Sur quoi travaillons-nous ?

Pourquoi ? Quels sont les obstacles à surmonter ?

L'enjeu est de taille : se doter, au Canada, d'une capacité de règlement de faillite solide à l'égard des banques d'importance systémique nationale.

TROP GRANDES POUR FAIRE FAILLITE

Pourquoi tant d'attention à de telles questions ? Sur le plan des politiques générales, les raisons sont claires.

Au-delà du séisme qu'engendrerait un règlement de faillite désordonné sur le système financier canadien, les répliques se feraient sentir dans tous les foyers. Nos grandes banques sont très interdépendantes, et il serait

difficile de trouver une solution de rechange pour remplacer les services essentiels qu'elles fournissent.

L'interruption des services ou du financement aux entreprises, aux particuliers ou à d'autres institutions financières se traduirait par un ralentissement de l'économie tel qu'il faudrait des années pour remonter la pente.

Heureusement, au Canada, nous avons fait de grands pas en avant.

- Nous savons quelles banques sont d'importance systémique, et nous travaillons, avec elles, à établir leur plan de règlement. Bien des pays n'en sont pas encore là.
- Petit à petit, nous mettons en œuvre les lignes directrices du Conseil de stabilité financière, sorte de caractéristiques fondamentales d'un cadre de règlement efficace des faillites d'institutions financières.
- La dette subordonnée des banques canadiennes et les actions privilégiées doivent désormais respecter les règles en matière de fonds propres d'urgence en

cas de non-viabilité pour constituer des fonds propres réglementaires.

- Et, il y a deux semaines, le gouvernement annonçait dans son budget 2015 la mise en place d'un régime de recapitalisation interne.

Dans son dernier examen des régimes de règlement de faillites bancaires, publié ce printemps, Moody's notait que le Canada avance à grands pas et que, bientôt, nous aurons rattrapé l'Union européenne, les États-Unis et la Suisse. Vous imaginez ma satisfaction.

Par ailleurs, à la réunion des ministres des Finances du G20 et des banques centrales à Istanbul, en début d'année, tous s'entendaient pour dire qu'il y a encore du pain sur la planche pour pouvoir régler la faillite d'institutions considérées jusqu'ici comme trop grandes pour faire faillite.

Il convient notamment de mettre la touche finale à une norme internationale relative à la capacité d'absorption des pertes et d'accroître la coopération entre pays.

Nous avançons, mais il reste encore beaucoup à faire, au Canada et partout dans le monde, pour pouvoir régler la faillite de nos plus grandes banques.

CARACTÉRISTIQUES FONDAMENTALES

Selon les caractéristiques fondamentales, un règlement de faillite repose sur deux fondements majeurs :

- la faisabilité – serions-nous en mesure de le faire ?
- la crédibilité – le ferions-nous ?

J'aimerais vous donner le point de vue de la SADC, et vous dire ce que nous comptons faire pour consolider notre capacité de règlement.

FAISABILITÉ

Commençons par la faisabilité. La SADC a-t-elle les moyens juridiques, financiers et opérationnels de mettre en œuvre un règlement de faillite ?

Juridiques, d'abord. Le Programme de restructuration des institutions financières (que nous appelons PRIF) et l'institution-relais, tous deux visés par notre loi constitutive, donnent à la SADC les outils juridiques

nécessaires pour mettre en œuvre un règlement de faillite.

Avec le gouvernement, nous mettons au point de nouveaux outils, qui pourraient nous donner plus de souplesse et permettraient de réduire les risques liés à l'exécution d'un règlement de faillite.

Côté financier, le Budget 2015 du gouvernement introduit un élément important : le régime de protection des contribuables et de recapitalisation des banques. Selon ce régime, il reviendrait aux actionnaires et aux créanciers d'essuyer les pertes.

Une fois en place, ce régime, combiné au ratio d'actions ordinaires de catégorie 1 et au supplément de fonds propres, permettrait de respecter les normes internationales proposées en matière d'absorption des pertes.

Des questions demeurent toutefois.

La recapitalisation interne serait-elle suffisante pour remettre la banque à flot ? Que se passerait-il si l'on avait besoin de capital supplémentaire ? Des questions auxquelles bien des pays s'attellent.

Sachez que, d'un point de vue opérationnel, la SADC ne serait pas seule pour régler la faillite d'une grande banque.

Notre modèle d'intervention repose sur la coordination du travail de plusieurs organismes fédéraux et de chacune des banques d'importance systémique. C'est la clé d'un scénario d'intervention efficace.

Mais, en fin de compte, le règlement de faillite des grandes banques dépendrait de la capacité d'adaptation de ces dernières, tant en ce qui concerne son personnel, ses processus ou ses systèmes.

C'est pourquoi nous bâtissons notre capacité de règlement en parallèle avec celle des grandes banques, en ayant pleinement connaissance de leur dispositif de gestion de crise et des améliorations prévues à ce chapitre.

CRÉDIBILITÉ

La crédibilité est le deuxième grand fondement d'un règlement de faillite.

En effet, on serait en droit de se demander si, dans la pratique, notre stratégie de règlement serait mise en

œuvre. Dans le cas contraire, quelles en seraient les conséquences sur la stabilité de l'économie ?

Voyons, dans les faits, pourquoi c'est si important.

Je peux vous assurer d'une chose : les exigences imposées aux grandes banques mondiales en matière de règlement de faillite, au Royaume-Uni et aux États-Unis par exemple, seront bientôt à notre porte.

Le Canada ne compte pas de grandes banques d'importance systémique mondiale. Mais nos grandes banques ont une présence importante dans certains pays :

TD, BMO et la Banque Nationale aux États-Unis, la Banque de Nouvelle-Écosse dans les pays de l'hémisphère sud, et la Banque Royale au Royaume-Uni et en Europe.

Les autorités de règlement des pays hôtes, particulièrement les États-Unis et le Royaume-Uni, suivraient tout règlement de faillite au Canada avec la plus grande attention, de façon à protéger leur système financier et leur économie.

Elles voudront donc avoir l'assurance de la SADC que les plans de règlement des grandes banques sont plausibles.

Dans le doute, elles pourraient décider, de façon unilatérale, d'imposer leurs conditions aux parties de la banque qui se trouvent sur leur territoire.

Elles pourraient, par exemple, les isoler de la maison mère, empêchant par là-même presque tout rapatriement de capital et de liquidités vers celle-ci en cas de difficultés financières.

Vu sous cet angle, on peut comprendre que ce n'est pas à l'avantage des banques de ne pas avoir de plan de règlement précis et crédible.

À cet égard, je peux vous dire, à discuter avec les autorités de règlement d'autres pays, que les grandes banques mondiales avancent à pas de géants. En Europe, par exemple. Nous devons donc continuer sur notre lancée.

Comment attester de la plausibilité d'un plan de règlement, me direz-vous ?

Il faut d'abord qu'il repose sur des hypothèses réalistes.

L'an dernier, aux États-Unis, la FDIC a informé ses 11 grandes banques que leur plan de règlement n'était pas crédible.

Celles-ci soutenaient par exemple qu'elles continueraient d'avoir accès à leurs sources de capital et de financement, le temps de permettre un règlement de faillite ordonné.

Elles supposaient que les autorités de règlement, au pays et à l'étranger, ne prendraient pas de mesures défensives, comme l'isolement de la banque mère.

La FDIC les a prévenues qu'elle pourrait leur imposer des exigences plus strictes en matière de fonds propres, d'effet de levier financier et de croissance, si elles ne corrigeaient pas les lacunes relevées d'ici au mois de juillet cette année. Nous suivons cela avec grand intérêt. Nos grandes banques aussi, sans aucun doute.

[PAUSE]

Pour qu'un plan de règlement soit crédible, on doit en outre avoir l'assurance que les services essentiels de la banque continueront de fonctionner.

La complexité et les liens d'interdépendance de la banque risquent-ils de constituer des obstacles à la poursuite de ces services ?

La résiliation anticipée d'ententes visant des services essentiels pourrait-elle être évitée, en cas de règlement de faillite ? Sera-t-il possible de maintenir l'accès aux systèmes de compensation, de paiements et de règlement, qui sous-tendent les services essentiels de la banque ?

La SADC et la Banque du Canada, avec les infrastructures des marchés financiers, travaillent à mettre au point un processus qui permettrait de maintenir de tels liens en situation de règlement de faillite.

Répondre à ces questions – c'est à ce prix qu'on assurera la crédibilité d'un règlement de faillite.

COMMENT AMÉLIORER UN RÈGLEMENT DE FAILLITE

Alors, comment assurer un règlement de faillite solide en ce qui concerne les grandes banques canadiennes ?

Il n'y a pas de solution magique, car chaque grande banque a des particularités.

J'aimerais toutefois vous dresser un tableau d'ensemble des obstacles qui pourraient s'opposer au règlement de faillite de nos banques.

Produits dérivés

Le premier grand défi serait de pouvoir suspendre la résiliation des contrats relatifs aux produits dérivés, sans quoi les contreparties pourront résilier leurs contrats en masse et contrecarrer le travail de stabilisation de la banque insolvable.

En 2014, le CSF avait invité l'ISDA (l'association internationale des swaps et des produits dérivés) et les grandes banques mondiales à trouver, avec les organismes de réglementation, une solution de règlement qui prime sur les droits des contreparties aux contrats financiers dans d'autres territoires de compétence et permette le règlement de faillite.

Le travail à cet égard avance bien. Les grandes banques mondiales sont de plus en plus nombreuses à adopter le protocole établi par l'ISDA.

Désormais, les contrats standard relatifs aux produits dérivés peuvent être modifiés, sur consentement mutuel, pour indiquer quelle règle de droit ou quel territoire de

compétence prévaudrait en cas de faillite. De son côté, le CSF a invité d'autres pays et secteurs d'activité à aller dans le même sens.

En ce qui nous concerne, nous travaillons avec nos partenaires du filet de sécurité financier pour affiner nos méthodes.

Coopération avec d'autres pays

Deuxième défi à relever ? Les incertitudes juridiques liées à un règlement de faillite transfrontière.

Tant que le droit n'est pas clairement défini en la matière, il est difficile de voir quels seraient les rouages d'une coopération entre autorités de plusieurs pays dans le cadre d'une intervention.

À cet égard, la SADC cherche, avec ses partenaires du groupe de gestion de crise transfrontière du CSF, à définir plus clairement ces rouages.

Régulièrement, nous rencontrons nos homologues étrangers de façon à ce qu'ils comprennent mieux notre régime d'assurance-dépôts et les plans de règlement de nos grandes banques.

À l'heure actuelle, il existe encore peu d'ententes entre pays sur le règlement de faillite de banques données.

La SADC, pour sa part, a signé une entente avec les États-Unis et devrait en signer une très prochainement avec le Royaume-Uni.

Ces ententes, qui portent sur l'échange d'information et la coordination en cas de règlement de faillite, constituent une première étape nécessaire en vue d'ententes sur des banques données.

Structure des banques

Troisième défi : la structure des banques. Cette structure a évolué au fil du temps, modelée par le modèle de gestion, le droit fiscal, la réglementation, la clientèle et l'éventail des produits.

Pour le moment, la planification de règlement n'a eu presque aucune incidence sur la structure des activités des banques, en tout cas au Canada.

De nombreux autres pays ont pris des mesures qui se traduiront par des changements dans la structure des banques. Ainsi le Royaume-Uni s'est donné les moyens de protéger les entités qui se trouvent sur son sol, et les

États-Unis ont établi de nouvelles règles à l'intention des banques étrangères.

À la SADC, nous étudions les obstacles liés à la structure actuelle des banques, au Canada. Nous apporterons des solutions pratiques pour chaque banque plutôt que de définir des règles générales applicables à toutes.

Liquidités

Quatrième défi : les liquidités. Le régime de recapitalisation interne proposé par le gouvernement sera un élément important d'un règlement de faillite.

Toutefois, la recapitalisation pourrait ne pas suffire à assurer la continuité des fonctions vitales d'une banque si celle-ci n'a pas suffisamment de liquidités pour refinancer son passif au fil des échéances.

Il est tout à fait possible, par exemple, que nous ayons à trouver beaucoup de financement, en devises, pour régler une faillite transfrontière.

Nous allons donc travailler, avec nos grandes banques, à trouver des sources de liquidités internes dans lesquelles celles-ci pourraient puiser pour satisfaire leurs besoins en financement.

Idéalement, elles devraient d'abord se tourner vers les marchés.

Mais, crise financière aidant, ça pourrait ne pas être le cas.

Avec nos collègues du gouvernement fédéral, nous allons établir des mécanismes de sécurité pour faciliter l'obtention du financement nécessaire à la poursuite des fonctions critiques de la banque en faillite.

Soyons clairs. Il ne serait fait appel au financement du secteur public qu'en dernier recours.

Activités de la SADC

Comme on le voit, la SADC a encore bien du pain sur la planche. À court terme, il faudra :

- dresser une cartographie détaillée de chaque secteur d'activité et de ses liens de dépendance, et estimer les besoins en financement et en liquidités, conditions nécessaires pour assurer la poursuite des activités en situation de règlement.

- Comblent les lacunes. Nous avons établi un cadre permettant d'évaluer la faisabilité d'un règlement de faillite. Il fixe des paramètres, des plus généraux aux plus pointus, qui devraient permettre d'en arriver à des solutions crédibles et réalisables. Chaque grande banque sera évaluée à la lumière de ce cadre, cette année. Nous pourrons ainsi relever les lacunes à combler ou les obstacles à surmonter.
- Nous discuterons ensuite avec chaque banque des solutions à apporter, et ce, dans des délais raisonnables.
- Mises à l'essai. Comme je l'ai dit tantôt, nous travaillons avec les grandes banques à l'élaboration de leur plan de règlement, pour faire en sorte que chacune dispose des systèmes, du personnel et des processus à l'appui d'un règlement de faillite ordonné. Nous mettrons leur plan à l'essai à partir de 2017-2018.

Dans l'esprit des Caractéristiques fondamentales du CSF et des nouvelles pratiques chez les banques d'importance systémique mondiale, la SADC animera une

deuxième série de rencontres des groupes de gestion de crise à l'automne.

Ce sera, pour nos grandes banques, l'occasion d'échanger sur leur travail avec des organismes de réglementation et de surveillance canadiens et étrangers.

Les discussions porteront sur les obstacles qui empêcheraient un règlement ordonné.

J'ajouterais que nous mettons actuellement sur pied un groupe de travail – une sorte de forum – qui permettra d'échanger sur des sujets communs à toutes les grandes banques. Par exemple – j'en parlais tout à l'heure – les contrats financiers admissibles, les infrastructures des marchés financiers et, à l'avenir, la mise en œuvre du régime de recapitalisation interne. La première rencontre aura lieu dans quelques semaines.

Un sujet dont nous discuterons certainement : l'annonce, dans le Budget 2015, selon laquelle les banques d'importance systémique canadienne seront responsables d'établir leur propre plan de règlement.

Un tournant important, je pense. Les banques connaissent leur structure et savent la complexité de

leurs activités. Elles sont les mieux placées pour rédiger un plan qui tient compte de leur modèle de gestion. Cela nous évite d'ailleurs d'imposer des critères trop généraux à l'ensemble des grandes banques.

Par contre, à titre d'autorité de règlement, nous nous devons d'évaluer et de mettre à l'essai leur plan. Leur règlement de faillite se ferait ensemble, mais, malgré tout, la SADC serait la seule responsable de son exécution.

Pour que la planification de règlement soit crédible, nous devons associer à nos efforts les présidents et les conseils d'administration des grandes banques. Il est important qu'ils jouent un rôle actif et qu'ils aient confiance dans la résilience de leur banque.

Analyser les activités d'une banque du point de vue d'un règlement de faillite peut être riche en enseignements.

C'est d'ailleurs ce qui a permis à certaines banques d'importance systémique mondiale de relever des liens de dépendance et des déficiences qui pourraient s'avérer préjudiciables. Corriger ces déficiences en période de

calme contribuera à donner solidité et souplesse au règlement de faillite en cas de crise financière.

CONCLUSION

Le temps est donc venu de traduire dans la pratique notre démarche théorique.

Les responsables des organismes de réglementation et les présidents des banques vont devoir travailler ensemble pour y arriver. La dernière crise financière mondiale a montré ce qui pouvait se produire lorsqu'on omet d'agir.

Récemment, j'ai eu l'occasion d'entendre le colonel Chris Hadfield, l'astronaute, parler de l'importance d'être prêt à toute éventualité, même la plus improbable. « Si l'enjeu est important, ça vaut la peine », disait-il.

En ce qui concerne les banques trop grandes pour faire faillite, l'enjeu est certainement important.

Je sais que vous serez d'accord avec moi.

Merci.