Société d'assurance-dépôts du Canada
Canada Deposit Insurance Corporation

Conférence de l'Association internationale des assureurs-dépôts

Du besoin de réforme : l'évolution de l'assurance-dépôts depuis la crise

Istanbul, Turquie

10 octobre 2019

Notes d'allocution de Peter Routledge, président et premier dirigeant

---

LE TEXTE PRONONCÉ FAIT FOI

INTRODUCTION

Bonjour,

C'est un honneur d'être parmi vous. La SADC et l'AIAD partagent une longue histoire. Quant à moi, c'est la première fois que je m'adresse à vous, en tant que président et premier dirigeant de la SADC. J'étais impatient de vous rencontrer et de bénéficier de votre expérience.

C'est ma première visite dans cette ville extraordinaire, haut lieu de tant de siècles d'histoire.

Aujourd'hui encore, Istanbul est une plaque tournante de l'Orient et de l'Occident, et joue un rôle important dans l'économie mondiale. Dès le XV^{e} siècle, prêteurs et courtiers, les *sarrafs*, faisaient affaire dans le quartier Galata, pas loin d'ici.

À l'époque, déjà, les spéculations sur des événements d'envergure internationale influaient sur le commerce de l'argent.

C'est cette perspective mondiale – vue par un assureur-dépôts – qui sert de point de départ à ma réflexion, aujourd'hui. Je propose ensuite de voir comment certaines leçons tirées du passé pourraient nous guider dans l'avenir.

PERSPECTIVES MONDIALES

Les risques qui menacent l'économie mondiale sont clairs. Des données récentes montrent une croissance économique plus lente que prévu en Chine et dans la zone euro, avec l'émergence d'un risque de récession en Europe. L'économie américaine ralentit mais demeure solide, tandis que les tensions qui se font sentir dans le commerce international ne faiblissent pas.

On assiste à une contraction du volume des échanges commerciaux pour un troisième trimestre consécutif. Le ralentissement de la production manufacturière et des

investissements des entreprises s'accompagne d'un essoufflement de la croissance des principales économies. Bref, la croissance économique est en perte de vitesse.

Les marchés financiers continuent de réagir à ces perspectives décevantes et certaines banques centrales ont pris des mesures pour assouplir leur politique monétaire. Les obligations souveraines d'une pléiade de pays connaissent une courbe de rendement inversée ou négative, portant l'univers de la dette à rendement négatif à 15 billions de dollars US.

Faut-il rappeler que la courbe de rendement s'est inversée huit fois pour être, à six reprises, suivie d'une récession ? Loin d'être parfait, cet indicateur de récession a quand même fait ses preuves.

Jusqu'à présent, le Canada tire plutôt bien son épingle du jeu. Au dernier trimestre, notre économie a connu une croissance de 3,7 %, qui dépasse les prévisions de notre banque centrale. Dans son dernier rapport sur la politique monétaire, la Banque du Canada prévoit une croissance économique réelle de 1,3 % cette année, 1,9 % en 2020, et 2,0 % en 2021.

QUELLES PERSPECTIVES POUR LE CANADA ET SON SYSTÈME FINANCIER ?

Le Canada est une petite économie ouverte fortement tributaire des exportations et très sensible aux mouvements du commerce international.

Ces caractéristiques se répercutent sur le secteur financier. Il nous faut donc être prêts à composer avec toutes sortes de répercussions.

Pour mettre les choses en contexte, la SADC gère un risque de crédit d'un peu plus de 850 milliards de dollars CAN – soit le montant des dépôts assurés que détiennent nos 85 institutions membres. Plus précisément, les banques d'importance systémique nationale (les BISN) en détiennent 720 milliards, et nos autres membres environ 130. De ces 130 milliards, 75 % sont des dépôts détenus par sept institutions de dépôt de taille moyenne.

En cas de défaillance, le risque pour la SADC atteindrait donc 850 milliards de dollars. Un billion de dollars lorsque les dépôts en devises seront couverts par l'assurance-dépôts, à compter de 2020.

La dernière faillite d'une institution membre de la SADC remonte à 1996. Le Canada a, depuis, connu une longue période de stabilité et de croissance. Et comme l'a si bien dit Hyman Minsky, l'un de mes économistes favoris,

> *« … pendant les périodes de prospérité prolongée, les institutions financières deviennent moins prégnantes, il y a relâchement des principes prudentiels auxquels elles sont assujetties. La stabilité engendre l'instabilité. »* [i]

Le système financier canadien est résistant, mais les bailleurs de fonds de petite ou moyenne taille qui font concurrence aux banques d'importance systémique nationale pourraient connaître des difficultés, leurs modèles d'entreprise n'étant pas aussi variés que ceux des grandes banques canadiennes.

L'histoire de l'assurance-dépôts nous enseigne que les situations nécessitant un règlement de faillite ne surviennent pas de façon ordonnée. Elles se présentent en bloc. Nous devons donc nous préparer à des règlements de faillite simultanés, et à passer d'un coup à la vitesse supérieure.

Se préparer à des faillites multiples, c'est répondre à une question fondamentale :

> *Quels principes devraient guider les autorités et les assureurs-dépôts quand prend fin un cycle financier ascendant ?*

PRINCIPES DIRECTEURS EN PÉRIODE D'INCERTITUDE

Je répondrai à cette question de la façon suivante.
Pour moi, les assureurs-dépôts se doivent de réduire le risque lié à une intervention tardive.
Il faut, bien entendu, tenir compte d'autres risques, comme le risque moral, les risques découlant de la protection des actionnaires, ou le risque d'envoyer des signaux au marché et d'influer sur la valeur de marque.

Nous devons défendre l'un des principaux piliers de la stabilité financière : la hiérarchie des créances.

Les autorités, avec les assureurs-dépôts, doivent s'efforcer d'être à l'avant-scène du message à livrer, en période de crise financière.
Permettez-moi de développer ma pensée.

Réduire le risque lié à une intervention tardive

Concernant le risque d'agir trop tard…
À la SADC nous gérons notre portefeuille de risques à la lumière de notre loi constitutive et de nos règlements administratifs.

Notre loi nous fixe quatre objectifs :

1. fournir une assurance contre les risques de perte totale ou partielle de dépôts ;
2. encourager la stabilité du système financier au Canada ;
3. poursuivre ces deux objectifs à l'avantage des personnes qui détiennent des dépôts auprès de nos institutions membres et de manière à minimiser les possibilités de perte pour la SADC ;
4. et agir à titre d'autorité de règlement de nos institutions membres.

Les autorités, notamment les assureurs-dépôts, doivent reconnaître, dès le départ, que nous évoluons en plein brouillard en période d'instabilité ou de crise, et que les événements nous obligent à prendre des décisions quand nous disposons d'une fraction du temps et des renseignements dont nous aurions besoin.

Ce brouillard tend à favoriser l'inertie, ce qui peut se comprendre. Il suffit de penser à ce qui s'est passé à l'automne 2008, pendant la plus grave des crises financières et dans sa foulée.

Ne pas agir assez vite, ou, dans certains cas, ne pas agir du tout, voilà le risque majeur qui guettera les autorités à l'aube de la prochaine grande crise financière.

En plein brouillard, les autorités ont plutôt tendance à sous-estimer le coût d'une intervention tardive et à surestimer le risque d'une intervention précoce lorsque le climat d'incertitude s'intensifie. C'est pourquoi je crois qu'en période d'instabilité financière ou de crise les autorités devraient s'efforcer de réduire le risque lié à une intervention tardive, et miser plutôt sur le risque d'une intervention précoce.

Le fait d'intervenir tôt nous donne par ailleurs une plus grande latitude dans le choix de la méthode de règlement.

En tant que premier dirigeant de la SADC, je me ***dois*** de promouvoir la stabilité financière. Je m'intéresse donc aux solutions de règlement qui nous offrent la possibilité de le faire.

Dans l'un de ses discours à l'AIAD, ma prédécesseure, Michèle Bourque, avait déclaré que nous, assureurs-dépôts, devions nous fixer un objectif plus ambitieux que le simple remboursement des dépôts dans un délai de sept jours. Je suis tout à fait d'accord avec elle.

Au cours des cinq prochaines années, la SADC poursuivra son objectif T+0. Nous voulons être en mesure de rembourser les dépôts le jour même de la faillite. Pour cela, il faudra que l'évolution des systèmes de paiement au Canada rende possible la compensation des paiements le même jour. Cette évolution ne sera peut-être pas complète dans cinq ans mais, numérisation aidant, nous nous sommes fixé cette cible pour être prêts le moment venu. Le fait de pouvoir rembourser rapidement les dépôts nous donne un meilleur argument dans les négociations que nous pourrions mener, à titre d'autorité de règlement, pour trouver des solutions autres qu'un remboursement.

La recherche de telles solutions pourra aussi nous aider à répondre à l'enjeu que représente notre mandat, à savoir encourager la stabilité financière d'une manière qui réduise le plus possible nos risques de perte.

Nous devons toutefois examiner ces solutions avec beaucoup de prudence.

Par exemple, si la SADC devait puiser dans son fonds d'assurance-dépôts avant qu'une institution membre en difficulté ait épuisé ses fonds propres, nous risquerions de compromettre la stabilité à long terme du système financier, et ce, malgré les avantages à court terme d'une telle décision.

Le compromis dont je parle ici constitue l'essence même du risque moral. Nous en débattons régulièrement à la SADC et avec nos collègues du ministère des Finances, de la Banque du Canada et de notre organisme de réglementation prudentielle, ainsi qu'avec nos homologues partout dans le monde.

Protéger la hiérarchie des créances

Lors de la dernière crise financière, comme pour les précédentes, les intérêts des actionnaires divergeaient considérablement de ceux des obligataires.

En général, en période de difficultés financières, les actionnaires disposent d'informations que les créanciers et les autorités n'ont pas. En raison de leur rang dans la hiérarchie des créances, ils ont peu à perdre et tout à gagner si une institution est perçue par les acteurs du marché comme ayant des problèmes de fonds propres ou de liquidités.

Lors d'une crise, compte tenu de ces différences et des risques que doivent assumer les créanciers des institutions financières, dont les assureurs-dépôts, les autorités doivent avoir pour priorité de défendre la hiérarchie des créances.

Durant les prochaines périodes de volatilité et d'instabilité – et les soudains rachats par anticipation qui les caractérisent – créanciers, investisseurs, ménages et autres acteurs auront besoin de certitude. Cette certitude ou assurance viendra en grande partie de la hiérarchie des créances.

En général, les actionnaires ordinaires perdent tout, ou presque, avant qu'un créancier ne perde un seul dollar. Et les détenteurs d'instruments de fonds propres de grande qualité subissent des pertes avant ceux qui ont des instruments de moins bonne qualité.

Quand j'étais analyste, j'ai constaté que ces prises de risque surviennent quand, ne pouvant évaluer la valeur relative de certains instruments, les investisseurs liquident sur-le-champ leurs positions existantes. Ce qui ne fait qu'exacerber la volatilité et l'instabilité ambiantes.

Là encore, il importe de décider du bon moment pour intervenir de manière ordonnée.

Choisir son message

Pour finir, je pense que les autorités, notamment les assureurs-dépôts, devraient définir le message en matière de stabilité financière, d'intendance et de réglementation.

Les exemples ne manquent pas de situations où les médias sociaux ont rapporté des comportements inhabituels parmi les déposants et les acteurs du marché, et y ont même contribué.

Et il est bien connu que certains utilisateurs de médias sociaux ont une propension à prendre pour argent comptant des nouvelles non fondées et non vérifiées – souvent diffusées par des tiers qui ont tout à y gagner. Ces faits non vérifiés se propagent rapidement sur les plateformes numériques et au-delà, entretenant des mouvements de panique contre-productifs et irrationnels.

Ces tiers peuvent, par exemple, se servir des médias sociaux pour répandre des critiques outrancières sur nos membres dans leur propre intérêt.

Au printemps 2017, des rumeurs véhiculées par les médias sociaux ont contribué à un retrait massif de dépôts qui a failli causer la perte d'une banque canadienne de taille moyenne. En deux semaines, nous avons relevé plus de 12 millions de mentions de cette banque sur Twitter, certaines totalement fausses ou mensongères. Heureusement, la banque a pu se redresser, non sans difficultés, mais à quel prix !

Mais qui, à l'ère numérique, se soucie de la réalité des faits quand chacun peut gazouiller impunément sur n'importe quel sujet ? De plus, les déposants pourront bientôt, en un clic de souris, encaisser leurs dépôts et se tourner vers un autre établissement.

À mon avis, la réduction de ce risque est une responsabilité qui revient en partie aux assureurs-dépôts.

Nous avons pour mandat de promouvoir la stabilité financière et de réduire le plus possible notre risque de perte. La lutte contre la propagation de rumeurs mensongères et les méfaits contribue considérablement à la stabilité financière.

Les autorités doivent être prêtes à se servir de leurs plateformes de communication pour diffuser et retransmettre des faits réels en vue d'éclairer et d'orienter le message.

Qui devrait dire quoi et quand ? Cette question laisse souvent perplexe lorsque la situation est mouvante. Il est aussi important pour les autorités de disposer d'un plan de communication commun ***avant*** l'éclatement d'une crise que de pouvoir intervenir et réagir au moment de la crise.

Il n'est jamais trop tôt pour que les autorités discutent de ce qui se passe en période de graves difficultés financières et envisagent tout ce qui ***pourrait*** se passer. Ce faisant, il faut faire attention à ne pas rajouter à l'inquiétude ambiante. Dans la mesure du possible, nous devons

être proactifs, faire entendre la voix de la raison, calmer le jeu et inspirer confiance avant que la crise financière ne se propage.

Pour ce faire, nous devons suivre de près notre environnement, être prêts à agir rapidement… Et s'adapter au dialogue de l'ère du numérique en fait partie.

Être réceptifs dans notre communication avec le public et être proactifs pour ne pas nous laisser dépasser par la crise.

Bien des membres de l'AIAD se dotent désormais de programmes de sensibilisation du public ou envisagent de le faire. La SADC n'a pas attendu. Elle diffuse des publicités à la télévision, dans les médias sociaux et sur d'autres plateformes.

Pourquoi faire de la publicité pour quelque chose que nous espérons ne jamais connaître ?

Notre expérience et des études en recherche comportementale montrent qu'au Canada les déposants sont beaucoup moins susceptibles de retirer massivement leur argent s'ils savent qu'il est protégé par la SADC. Le lien de causalité est indubitable, conforté par les statistiques.

Le corollaire est aussi vrai. Un déposant qui n'a **pas** entendu parler de l'assurance-dépôts réagira **comme si cette protection n'existait pas**. Vous imaginez les conséquences, si une banque était en difficulté ?

Et la ruée des déposants ne se limiterait sans doute pas à cette banque.

CONCLUSION

Comme je le disais en introduction, l'histoire se charge de nous donner des leçons.

Peut-on écarter tous les risques ? Non. Peut-on garantir que nos institutions membres ne feront jamais faillite ? Non plus. Depuis que les banques existent, il y a eu des faillites.

Cependant, accroître la résilience du système financier face aux faillites bancaires est une marque de stabilité financière, à nos yeux. Car la stabilité du système financier se juge non pas à l'absence de faillites, mais à la capacité du système de résister en cas de faillite.

Je vous remercie.

[i] Minsky, Hyman. 1992. « *The Financial Instability Hypothesis* ». *(L'hypothèse d'instabilité financière)* Working Paper No. 74. Levy Economics Institute of Bard College. http://www.levyinstitute.org/pubs/wp74.pdf