

Examen du financement *ex ante* et du régime de primes différentielles de la SADC — Vue d'ensemble

Résumé

La Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC) a entrepris un examen stratégique de son financement *ex ante* et de son régime de primes différentielles.

Le mandat de la SADC ainsi que le contexte d'exploitation et de risque de ses institutions membres ont beaucoup changé depuis l'adoption de la stratégie actuelle en matière de financement et de taux de prime et depuis le dernier examen du régime de primes différentielles, il y a une dizaine d'années.

Le présent document résume les conclusions du récent examen de cette stratégie. En résumé :

- La SADC compte se fixer une cible à court terme selon laquelle le financement *ex ante* devrait dépasser 85 points de base (pb) des dépôts assurés d'ici l'exercice 2026-2027.
- Cette cible à court terme dictera l'établissement des taux de prime annuels ainsi que les communications aux institutions membres sur les niveaux de prime à venir.
- La SADC fera le point sur sa cible à court terme en fonction des principaux facteurs de risque :
 - dès que la cible de 85 pb sera dépassée ou, au plus tard,
 - dans cinq ans.

Par ailleurs, la SADC vient de lancer une consultation d'une durée de 90 jours au sujet des modifications qu'elle propose d'apporter à son régime de primes différentielles. L'objectif est de moderniser et de rendre plus efficace le mécanisme d'établissement des primes fondées sur le risque que les institutions membres de la SADC doivent acquitter chaque année. Le lien pour accéder au document de consultation est [ici](#). Prière d'adresser vos commentaires à **Siddarth Rajan (directeur, Assurance)** à consultation@sadc.ca, au plus tard le **21 octobre 2022**.

Contexte

La SADC a été constituée en 1967 en vertu de la *Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada* (la « Loi sur la SADC »). La Société est mandataire de Sa Majesté du chef du Canada et figure au nombre des sociétés d'État énumérées à la partie I de l'annexe III de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. La SADC fait rapport au Parlement par l'entremise de la ministre des Finances.

La SADC a pour mandat de fournir une assurance contre les risques de perte partielle ou totale des dépôts en cas de faillite d'une institution membre, d'agir à titre d'autorité de règlement de faillite de ses institutions membres et d'encourager la stabilité du système financier du Canada. Elle poursuit ces fins à l'avantage des personnes qui détiennent des dépôts auprès des institutions membres et de manière à réduire au minimum les possibilités de perte pour elle-même.

La SADC est tenue par la loi de disposer d'un financement *ex ante* en vue de l'accomplissement de son mandat. Ce cadre repose sur le principe primordial selon lequel les pertes liées à l'assurance des dépôts détenus par une institution membre qui a fait faillite doivent être assumées par les institutions membres, par le biais des primes acquittées par ces dernières.

Le cadre de financement de la SADC comporte plusieurs éléments :

Financement *ex ante*

Le financement *ex ante* a pour objet de protéger les déposants et de promouvoir la stabilité du système financier en permettant de rembourser les déposants si leur institution fait faillite ou en facilitant le règlement de faillite de cette institution dans des délais acceptables.

Le financement *ex ante* se compose de la provision pour pertes liées à l'assurance-dépôts (selon une estimation comptable des pertes éventuelles à un moment précis) et des résultats non distribués de la SADC. Il représente la capacité d'absorption de pertes de la SADC en cas de faillite d'une institution membre. Au 31 mars 2022, le financement *ex ante* s'élevait à 7 milliards de dollars (ou 71 pb des dépôts assurés).

En plus du financement *ex ante*, la SADC est autorisée à emprunter au Trésor ou à des prêteurs du secteur privé pour s'acquitter de son mandat¹. Si la stabilité du système financier est en cause, la SADC peut emprunter davantage au Trésor, en vertu de l'article 60.2 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP).

¹ L'article 10 de la Loi sur la SADC décrit le mode de calcul de la limite d'emprunt de la Société. Celle-ci augmente en fonction du volume des dépôts assurés détenus par les institutions membres. Au 31 décembre 2021, cette limite s'établissait à 30 milliards de dollars.

Taux de prime

La prime annuelle pouvant être imposée à une institution membre est fixée par la Loi sur la SADC (article 21) ; elle est plafonnée à un pourcentage des dépôts assurés ne pouvant dépasser 1/3 % (33 points de base) ou toute fraction moindre fixée par la gouverneure en conseil. Le classement dans l'une des catégories de tarification détermine le pourcentage du montant maximal que l'institution payera dans une année donnée. Les taux de prime sont définis conformément au *Règlement administratif de la SADC sur les primes différentielles* (le Règlement) et approuvés par le ministre des Finances. Ces taux sont publiés dans le Règlement et, chaque année, dans les documents connexes, ainsi que dans le résumé du plan d'entreprise de la Société.

Régime de primes différentielles

Depuis l'exercice comptable des primes 1999, chaque institution membre verse des primes annuelles à un taux qui est fonction de son classement dans l'une des quatre catégories de tarification prévues dans le Règlement. La SADC se fonde sur divers indicateurs de risque qualitatifs et quantitatifs pour classer chaque institution membre dans une catégorie de tarification. C'est ainsi que le régime satisfait à son objectif principal : envoyer un signal — s'accompagnant de conséquences financières — à la direction et au conseil d'administration des institutions membres lorsque celles-ci représentent un risque (probabilité de faillite et potentiel de règlement compromis) pour la SADC, comme assureur-dépôts et autorité de règlement de faillite.

La fixation des taux de prime — établissement du taux de base et calibrage du barème de primes différentielles — et le calcul de la taille optimale du financement *ex ante* à atteindre à un moment précis influent sur le montant et l'incidence des primes imposées aux institutions membres ainsi que sur la fréquence des versements.

Objectifs de l'examen

Le dernier examen en profondeur de la taille du financement *ex ante* et de la stratégie d'établissement des primes de la SADC remonte à 2011, dans la foulée de la crise financière mondiale. Cet examen a conduit la Société à prendre des mesures pour s'assurer d'être financée adéquatement et éviter autant que possible d'avoir à hausser les taux de prime de façon procyclique, la prochaine fois que surviendrait une période difficile ou qu'une institution membre ferait faillite. Plus précisément, en 2011, la SADC avait ciblé un financement égal à 100 pb des dépôts assurés (dans le long terme) et s'était engagée à hausser les taux de prime en conséquence, de manière à atteindre sa cible dans un horizon de 10 à 15 ans. Les taux de prime ont été calibrés d'une manière qui aurait empêché la Société d'être déficitaire durant la période des règlements de faillite de ses institutions membres².

La SADC a examiné sa stratégie en matière de financement *ex ante* et de taux de prime en se concentrant sur les objectifs suivants :

- Entretenir la confiance des déposants dans la sécurité des dépôts qu'ils confient aux institutions membres, en s'assurant de disposer de sommes suffisantes pour les protéger et les rembourser rapidement ou permettre le déploiement des outils de règlement dont elle dispose, à l'appui de la stabilité du système financier.
- Inciter les institutions à adopter de saines pratiques de gestion des risques et atténuer l'aléa moral en déployant un barème de primes différentielles qui classe les institutions membres en fonction d'indicateurs de risque quantitatifs et qualitatifs.
- Faire en sorte que le barème soit équitable pour toutes les institutions membres, en attribuant le taux de prime le plus bas aux institutions qui présentent le moins de risques et en veillant à ce que les membres qui font faillite aient contribué a priori au coût du remboursement de leurs dépôts assurés ou à celui du règlement de leur faillite.
- Éviter d'imposer aux institutions survivantes des hausses de taux de prime de façon procyclique, lorsque le secteur bancaire traverse une période difficile, sous peine d'empirer les choses ou de nuire à la reprise.
- Alléger le fardeau réglementaire des institutions membres.

² La situation financière de la SADC a été déficitaire pendant 15 ans, soit de 1983 à 1998. À l'époque, les taux de prime tendaient à augmenter après la faillite d'institutions membres.

Contexte d'exploitation et de risque

Depuis la dernière crise financière mondiale, d'importantes améliorations ont été apportées au cadre réglementaire dans le but de renforcer la stabilité et la solidité des institutions membres.

En voici des exemples :

- Mise en œuvre des dernières réformes de Bâle III
- Adoption des Normes internationales d'information financière (IFRS)
- Désignation de certaines institutions membres comme banques d'importance systémique nationale (BISN) ou mondiale (BISM)
- Relèvement de la capacité totale d'absorption des pertes (TLAC) des BISN

Par conséquent, le profil financier et réglementaire des institutions membres de la SADC n'est plus le même qu'au moment du dernier examen du financement *ex ante* et du régime de primes différentielles.

Le contexte d'exploitation de la SADC a évolué lui aussi. À savoir :

- Désignation officielle de la SADC comme autorité de règlement de ses institutions membres (en 2017)
- Renforcement des cadres de planification de redressement et de règlement de faillite des institutions membres
- Amélioration du pouvoir d'emprunt de la SADC si la stabilité du système financier canadien est menacée (article 60.2 de la LGFP)
- Mise en place de nouveaux outils de règlement de faillite applicables aux banques d'importance systémique (Programme de restructuration des institutions financières révisé, recapitalisation interne)
- Importantes améliorations à la méthode d'évaluation des risques que représentent les institutions membres de la Société

La raison d'être du financement *ex ante* de la SADC s'en trouve élargie : au-delà du remboursement des dépôts assurés en cas de faillite d'une institution membre, le financement servirait à appuyer la restructuration ou le règlement de faillite d'une institution.

De son côté, l'assiette des dépôts a subi une véritable transformation ces dernières années. À noter, le taux de croissance du volume des dépôts assurés de l'ensemble des institutions membres a dépassé la moyenne au cours des derniers exercices, et ce, pour diverses raisons :

- La pandémie de COVID-19 ainsi que les mesures fiscales et de santé publique qu'elle a suscitées ont grandement transformé les habitudes d'épargne de la population canadienne.
- La protection d'assurance-dépôts a été élargie : elle s'applique maintenant aux dépôts en devise et aux dépôts à terme de plus de cinq ans, ainsi qu'aux dépôts détenus par les coopératives de crédit provinciales qui sont passées au cadre de réglementation fédéral, tandis que deux catégories d'assurance-dépôts ont été créées (REEE et REEI).

Comme le volume des dépôts assurés a augmenté davantage que prévu, la date à laquelle notre cible de financement *ex ante* de 100 pb sera atteinte est reportée d'autant. En date du 31 mars 2022, cette cible devrait être atteinte pendant l'exercice 2029-2030.

Conclusions de l'examen

Dans ce contexte, la SADC a entrepris, en 2021-2022, l'examen stratégique des grandes caractéristiques de son financement *ex ante*, de sa cible et de la période à courir avant que cette cible soit atteinte.

Nous avons envisagé diverses cibles possibles, en tenant compte de la raison d'être du financement *ex ante*, de l'appétence au risque de la Société, de la possibilité d'une faillite ou de faillites simultanées, du pouvoir d'emprunt de la Société et de ses autres capacités de financement *ex post*, de même que de l'évolution des meilleures pratiques des assureurs-dépôts à l'échelle internationale.

L'examen a permis de confirmer ce qui suit :

- Le financement *ex ante* doit continuer de servir à protéger les déposants et de contribuer à la stabilité du système financier. Il peut aussi servir à l'absorption des pertes et fournir rapidement des liquidités à la Société, à l'appui de son mandat, si elle doit procéder au règlement de faillite d'une institution membre.
- Il n'est pas nécessaire que la cible permette d'éponger la totalité des pertes graves mais plausibles que la Société pourrait subir, étant donné le pouvoir d'emprunt que lui confère la loi et les mécanismes de perception de primes *ex post* dont elle dispose.
- Le financement *ex ante* doit inspirer la plus grande confiance dans le contexte de toute une gamme de scénarios graves mais plausibles, et il doit faire l'objet d'examens et de recalibrages périodiques.

Que le financement continue de croître dans l'immédiat à un rythme égal ou supérieur à la progression du volume des dépôts assurés cadre bien avec les objectifs du fonds énoncés ci-dessus. Notre examen a par ailleurs confirmé que : le risque global auquel la Société s'expose est, en règle générale, davantage fonction du volume des dépôts assurés que du total des dépôts ou des actifs d'une institution membre ; et que le maintien d'un seul financement demeure pertinent, puisqu'il offre plus de souplesse, quelle que soit la stratégie de règlement de faillite déployée.

À la lumière des conclusions de l'examen, et compte tenu de la volatilité du volume des dépôts assurés, en raison de la pandémie, la SADC a décidé de ne plus fonder sa stratégie d'établissement des taux de prime annuels sur l'atteinte d'une cible de 100 pb dans un horizon éloigné.

Conformément aux principes directeurs énoncés précédemment, **la SADC se fixera une cible à court terme prudente et crédible selon laquelle le financement *ex ante* devrait dépasser 85 pb des dépôts assurés d'ici l'exercice 2026-2027, et elle fondera l'établissement des taux de prime annuels sur cette cible.**

Cette cible à court terme nous aidera à établir les taux de prime de manière transparente et prévisible, en fonction des risques du moment et de l'objectif de croissance du financement *ex ante*. De plus, en se fixant une cible à court terme, la SADC agit avec prudence et s'engage à faire le point régulièrement sur l'atteinte de sa cible et la réalisation des objectifs de sa stratégie en matière d'établissement des primes.

Approche prospective en matière de taux de prime

La cible à court terme selon laquelle le financement *ex ante* devrait dépasser 85 pb des dépôts assurés d'ici 2026-2027 dictera l'établissement des taux de prime annuels ainsi que les communications adressées aux institutions membres sur les niveaux de prime à venir.

Compte tenu de cette cible, de l'estimation actuelle du taux de croissance des dépôts et des plus récentes hypothèses relatives aux taux de prime, la SADC s'attend à ce que les taux de prime demeurent stables dans l'immédiat.

La SADC fera part du processus d'établissement des taux de prime annuels à ses institutions membres, à la lumière de sa cible à court terme, dans le résumé de son plan d'entreprise, dans des documents liés au barème de primes différentielles et dans d'autres communications.

Selon le contexte d'exploitation et de risque, la cible à court terme de 85 pb pourrait être dépassée plus tôt ou plus tard que prévu. La SADC fera le point sur sa cible à court terme en fonction des principaux facteurs de risque :

- dès que la cible de 85 pb sera dépassée ou, au plus tard,
- dans cinq ans.

Par ailleurs, la SADC entend programmer un examen complet de sa stratégie de financement *ex ante* et d'établissement des taux de primes au moins tous les cinq ans.

La SADC continuera de communiquer régulièrement avec ses institutions membres et d'autres parties intéressées au sujet du bon fonctionnement de son cadre de financement, dans le but de bien protéger les déposants et de contribuer à la stabilité du système financier.

Prochaines étapes

La cible à court terme selon laquelle le financement *ex ante* devrait dépasser 85 pb d'ici l'exercice 2026-2027 entrera en vigueur pendant le second semestre de l'exercice 2022-2023.

Le résumé du plan d'entreprise 2023-2024 de la SADC (publié en vertu de la LGFP), le barème de primes différentielles et d'autres communications feront état de la progression du financement *ex ante* et présenteront une approche prospective en matière de taux de prime.

Au terme de la période de consultation de 90 jours, la SADC intégrera les commentaires pertinents recueillis à sa stratégie en matière de taux de prime et de financement *ex ante*.