

Discours de Michèle Bourque

« À 50 ans, la SADC est-elle prête à faire face à la prochaine crise ? »

C.D. Howe Institute – Discours principal

Toronto, Ontario

Le 19 janvier 2017

Bonjour à tous et à toutes, c'est toujours un plaisir de me retrouver parmi vous. Aujourd'hui, ma présence revêt une importance particulière. En effet, 2017 marque le 50^e anniversaire de la SADC.

J'ai eu le privilège de travailler à la SADC une bonne moitié de cette période, et de voir évoluer notre Société par beau temps et mauvais temps.

Les temps ont bien changé. Les enjeux qui nous préoccupent aujourd'hui étaient inimaginables il y a 50 ans, ou même dix ans.

La crise financière de 2008 a été à l'origine de profonds bouleversements, qui se sont propagés à l'ensemble de la planète, comme nous le savons trop bien. Encore aujourd'hui, un climat d'incertitude pèse sur les grands marchés.

Par exemple, en ce moment, le gouvernement italien appuie le règlement de la banque *Monte dei Paschi di Siena*. Cette institution bancaire, la plus ancienne qui soit toujours en activité aujourd'hui, a été fondée en 1472, peu de temps avant la naissance de Michel-Ange.

La crise financière nous a appris que parfois l'inimaginable devient vite réalité.

Le passé n'est pas garant de l'avenir, mais il a quand même beaucoup à nous apprendre.

Avant 2008, je savais que, statistiquement, il était possible qu'une banque d'importance systémique fasse faillite, mais il était très difficile d'imaginer comment on pourrait réagir à une telle catastrophe avec efficacité et sans provoquer trop de remous.

Il faut dire que le Canada a été témoin d'un nombre relativement limité de faillites – quand on le compare à d'autres pays – et il a échappé à une véritable crise bancaire.

Depuis ses tout débuts en 1967, la SADC a réglé avec succès la faillite de 43 institutions membres, sans qu'aucun déposant assuré par la SADC n'ait perdu la moindre somme.

Notez que notre expérience porte sur le règlement, et non le sauvetage, des institutions concernées, et que notre souci était de faire en sorte que les actionnaires et les créanciers épongent les pertes subies, et non les contribuables. De nombreux pays n'adhéraient pas à de tels principes, et ce, quelle que soit la taille de leurs institutions bancaires, ce que la crise a d'ailleurs mis en lumière.

La loi nous a conféré de solides pouvoirs qui ont été éprouvés et raffinés au fil des ans.

Parce que le Canada s'astreint à une révision de la législation du secteur financier tous les cinq ans, de nombreuses améliorations y ont été apportées avec les années. Quand est survenue la crise en 2008, nous avons analysé les solutions les plus réalisables et les plus crédibles à mettre en œuvre en cas de faillite d'une banque d'importance systémique. Une chose était évidente : nous disposions de l'architecture fondamentale nécessaire. Et il s'est avéré que cette architecture respectait les meilleures pratiques à l'échelle internationale.

Il faut le reconnaître sans fausse modestie : le cadre canadien avait une bonne longueur d'avance sur celui de nombreux pays.

En revanche, malgré la position enviable qui nous avait permis d'échapper aux pires retombées de la crise, il importait de renforcer encore plus notre assise.

Voilà comment, avec le soutien du gouvernement fédéral, nous nous sommes attaqués aux enjeux complexes qui entourent le règlement de faillite des banques d'importance systémique nationale (BISN) et comment nous avons mis en place un cadre de règlement des plus robustes.

Les solutions ne sautaient pas aux yeux. Nous avons dû analyser des enjeux encore jamais abordés au Canada. Même à l'échelle mondiale, les précédents utiles étaient rares.

La SADC, qui a la responsabilité de ce dossier, progresse ; mais il reste encore beaucoup à faire.

Avant de vous parler de notre orientation future, permettez-moi de faire le survol du travail accompli à ce jour en matière de règlement et de vous donner une idée des obstacles qui polarisent notre attention.

En 2011, alors que nous avons déjà entrepris nos démarches, le Conseil de stabilité financière a publié les 12 éléments essentiels au règlement efficace d'une BISN, communément appelés les *Key Attributes*.

Ces *Key Attributes* définissent les pouvoirs que devraient posséder les instances de règlement. Par exemple, il importe que les services et fonctions essentiels d'une BISN en difficulté soient maintenus pendant son règlement.

Les déposants doivent être bien protégés. Et les actionnaires et les créanciers doivent payer la note, pas les contribuables. Autre critère important, il ne faut pas que le règlement de faillite ait des conséquences plus graves pour les créanciers que ne l'aurait la liquidation de l'institution.

Les pays du G20, dont le Canada, ont adopté les *Key Attributes*, et nous avons été heureux de constater que nous respectons déjà la majorité de ces critères.

Nous avons continué de raffiner nos outils afin de les rendre aussi conformes que possible aux *Key Attributes*. D'ailleurs, en mars dernier, le CSF a évalué les régimes de 24 pays pour voir dans quelle mesure ils avaient intégré les *Key Attributes*.

J'ai été heureuse d'apprendre que, parmi les pays qui n'ont pas de banque d'importance systémique mondiale, le Canada est l'un des seuls à s'y conformer de manière significative.

La SADC dispose aujourd'hui d'une gamme d'outils et de pouvoirs lui permettant d'adapter ses interventions aux circonstances. Elle est entre autres habilitée à faciliter la vente d'une institution en difficulté à un acquéreur en bonne santé financière.

Un autre pouvoir nous permet d'établir une banque-relais. Conféré en 2009, ce pouvoir nous sert à assurer le « relais » entre le moment de la faillite d'une institution et celui où l'on trouve un ou plusieurs acheteurs.

Cet outil a entre autres l'avantage d'éviter la création d'une mégabanque qui résulterait de la fusion de deux BISN.

Mais il suppose la création d'une nouvelle banque – la banque-relais –, réunissant à tout le moins les fonctions essentielles de la BISN, et ce, en un seul week-end.

Cette solution serait très difficile à déployer dans le cas d'une BISN ayant une forte présence à l'étranger, si la société mère était la banque elle-même et non une société de portefeuille. Elle peut toutefois s'avérer très utile, particulièrement dans le cas d'entités présentes surtout au Canada.

En vertu du programme de restructuration des institutions financières (PRIF), la loi nous autorise à prendre le contrôle des actifs ou des actions d'une institution en difficulté, sans le consentement des actionnaires, pendant une période relativement courte.

Nous aurions donc le temps de forcer la vente ou la fusion de l'institution tout en la maintenant ouverte pour ne pas interrompre les services aux déposants. Toutefois, dans le cas d'une BISN, les contraintes de temps pourraient rendre les choses impossibles, car les acheteurs viables ne se bousculeraient pas forcément au portillon, surtout lors d'une crise financière.

Le gouvernement a donc apporté des modifications au PRIF l'an dernier.

Une nouvelle option prévoit un règlement sans fermeture de l'institution : elle permet à la SADC de prendre le contrôle de la banque en difficulté sans mettre fin à ses activités. Le programme prévoit également un mécanisme de recapitalisation qui laisserait à la SADC assez de temps pour stabiliser l'institution concernée et la restructurer avant que des intérêts privés en fassent l'acquisition.

Le projet de loi C-15 visant le régime de recapitalisation interne a été adopté l'été dernier, à ma très grande joie.

Il sera désormais plus facile de recapitaliser une BISN en difficulté, en convertissant une partie ou la totalité de ses dettes en actions ordinaires sans mettre fin à ses activités. Cette pratique va dans le sens de celles d'un grand nombre d'instances de règlement partout dans le monde, qui croient par ailleurs que la recapitalisation interne constitue la meilleure façon de privatiser les pertes et de protéger le secteur financier lorsqu'une banque d'importance systémique fait faillite.

Avec nos collègues du ministère des Finances, nous travaillons à définir la réglementation qui précisera les aspects opérationnels du régime de recapitalisation interne, dont la quantité, la qualité et le mode de distribution des titres. Il reste encore bien des détails importants à régler.

Le régime de recapitalisation interne constitue un important ajout à notre panoplie. Mais peut-il suffire à lui seul ? Malheureusement, la réponse est non. D'autres mesures s'imposent, dont l'établissement de plans de règlement.

Parce qu'elles sont d'importance systémique nationale, nos plus grandes banques ont une responsabilité sociale envers l'économie canadienne et cette responsabilité est de loin supérieure à celle des institutions de plus petite taille, puisque leur faillite aurait de graves conséquences pour l'ensemble du pays.

Comme l'annonçait le budget fédéral de 2015, nos BISN sont désormais tenues de rédiger leurs propres plans de règlement et de définir la marche à suivre si jamais leurs mesures de redressement ne produisaient pas les résultats escomptés.

La SADC, qui avait entrepris plus tôt l'ébauche de ces plans, a vite conclu que l'élaboration d'une stratégie de règlement réalisable devait être confiée aux personnes qui connaissent le mieux le fonctionnement de chaque banque. En s'appuyant sur nos ébauches, les BISN ont commencé à produire leurs propres plans l'an dernier.

J'ai rencontré personnellement les dirigeants de chacune des BISN et je vous assure qu'ils prennent cet exercice très au sérieux.

En qualité d'instance de règlement, la SADC a la responsabilité de guider les BISN dans leur planification. C'est pourquoi nous leur avons fourni des directives à cet effet.

Au lieu d'imposer une solution applicable à toutes les BISN, nous avons plutôt dressé une liste d'objectifs clés qui guideront notre évaluation des plans de chaque banque, le but étant que ces plans permettent un règlement ordonné tout en protégeant les Canadiens et le système financier.

Tôt dans ma carrière, j'ai eu l'occasion de participer au règlement de certaines faillites, de rembourser des déposants et d'appliquer d'autres types de solutions, par exemple dans le cas de la Compagnie Trust Central Guaranty au début des années 1990 – la plus importante faillite bancaire jamais survenue au pays.

Le défi était considérable, mais aujourd'hui, après avoir pris connaissance des plans de règlement que nos BISN viennent de nous transmettre, je peux vous dire que nous ne parlons plus du tout de la même chose.

Nos plus grandes banques sont si complexes que leur règlement ne peut qu'être compliqué. La recapitalisation interne ne constituerait qu'une partie de la solution. Il faudrait aussi tenir compte des aspects transfrontaliers qui, dans certains cas, seraient critiques. Il est évident que l'efficacité d'un règlement requiert un haut degré de collaboration. Voilà pourquoi nous avons signé plusieurs protocoles d'entente prévoyant l'échange de renseignements avec les principaux organismes de réglementation, au pays et à l'étranger.

Permettez-moi enfin de m'arrêter sur d'autres questions soulevées par les plans de règlement.

La pertinence de la structure juridique, par exemple. Est-ce que la stratégie de règlement proposée par la BISN indique clairement de quelle manière les outils de règlement de la SADC seraient utilisés ? Est-ce que cette stratégie est conforme à nos grands objectifs en matière de stabilité financière ? Est-ce que les structures juridique et opérationnelle des BISN leur permettraient de poursuivre leurs activités, et ces structures ont-elles la souplesse qu'exige une restructuration rapide ?

En ce qui concerne le maintien des activités, nous nous posons la question suivante : les BISN seraient-elles en mesure d'atténuer les risques d'interruption des services si leur société mère est jugée non viable ?

Nous devons réduire au minimum les répercussions sur le système financier. Est-ce que le plan de règlement décrit les mesures que la banque prendra pour atténuer les risques de contagion et les autres effets systémiques qui accompagneraient la réduction progressive et ordonnée de ses activités de négociation de produits dérivés ? La banque pourrait-elle maintenir l'accès aux services de paiement, de compensation et de règlement ? Ce sont là des questions complexes.

L'absorption des pertes est un autre enjeu clé. Les BISN seraient-elles en mesure d'absorber des pertes graves, de manière à réduire au minimum la nécessité de faire appel au soutien financier de la SADC ? Leurs capitaux pourraient-ils couvrir les pertes éventuelles survenant au Canada et

dans d'autres pays où elles font affaire ? Le BSIF s'occupe d'établir des normes sur la capacité d'absorber des pertes (TFPA) à l'intention des BISN.

Enfin, l'accès à la liquidité est un autre enjeu crucial. Nous devons donc nous poser les questions suivantes. Les stratégies des BISN leur assureraient-elles une liquidité suffisante pour faire face à des retraits massifs ? Pourraient-elles respecter leurs obligations envers leurs contreparties ? Ont-elles tenu compte des mesures que pourraient prendre les organismes de réglementation étrangers – des barrières fiscales, par exemple ?

CONCLUSION

Les banques en sont à la première version de leurs plans de règlement. Ces plans répondent à de nombreuses questions, mais ils en soulèvent d'autres. Comme nous nous y attendions, il reste du travail à faire et nous continuerons d'apporter notre soutien aux banques dans l'avenir.

Les banques prennent la chose au sérieux et leurs dirigeants ont déployé les ressources nécessaires. C'est un travail important, surtout compte tenu des nombreux obstacles qui guettent le secteur financier, avec le Brexit, la banque *Monte dei Paschi di Siena* en Italie et l'incertitude qui entoure l'évolution de la réglementation aux États-Unis.

À l'heure actuelle, si nous sommes à l'avant-garde grâce à des politiques de règlement qui protégeront les déposants et les contribuables, il est évident que nous ne pouvons pas nous permettre la moindre complaisance ou nous imaginer que nous détenons toutes les réponses.

La SADC a bien changé, depuis ses premiers pas. Nous avons vécu de profondes mutations ces dernières années. Les prochaines années ne seront pas différentes. Sur notre lancée, nous continuerons de faire avancer l'assurance-dépôts pour être à même de protéger les Canadiens, peu importe la gravité de la situation.

Merci.