

Institut C.D. Howe

Se préparer à la crise au temps de la COVID-19 : protéger les dépôts et le système financier

Le 27 janvier 2021 (événement virtuel)

Allocution de Peter Routledge, président et premier dirigeant

LE TEXTE PRONONCÉ FAIT FOI.

Introduction

Bonjour et merci, Bill, de cette aimable présentation. J'aimerais également remercier l'Institut C.D. Howe de m'avoir donné l'occasion de vous entretenir des défis que nous devons relever en cette période difficile.

Permettez-moi d'abord de souligner que je me joins à vous aujourd'hui à partir du territoire traditionnel non cédé de la nation algonquine anichinabée. Je remercie toutes les générations qui ont pris soin de cette terre.

Le défi que pose la COVID-19 à la stabilité financière

Il est dommage que nous soyons tenus de nous réunir aujourd'hui en mode virtuel. Nous devons cependant tous faire notre part pour éviter de contribuer à la contagion de COVID-19.

Contagion, voilà un mot qui est aussi alarmant pour moi et mes collègues que pour les responsables de la santé publique – mais pour une tout autre raison. À la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC), le mot « contagion » évoque la panique qui peut se répandre à la vitesse d'un virus et ébranler le système financier. Voilà pourquoi le Parlement a constitué la SADC en société d'État en 1967, et pourquoi, en 54 ans, il a adapté nos pouvoirs pour nous permettre d'atténuer certains risques liés au système financier canadien.

Bien que la COVID-19 n'ait pas déclenché de contagion financière, elle a pesé lourd sur l'économie et le système financier du Canada. Comme la Banque du Canada l'a souligné dans son annonce du 20 janvier sur son taux directeur, l'augmentation subite des cas de COVID-19 après les fêtes porte un coup très dur à l'économie. Les ménages et les entreprises continuent de se ressentir des taux d'infection élevés et des mesures de confinement plus sévères dans bien des régions du pays. Toutefois, comme le note la Banque dans son rapport, l'arrivée de vaccins efficaces a amélioré les perspectives d'une reprise forte et soutenue au second semestre de 2021 et en 2022.

Les coûts de la pandémie ont pesé – et pèseront – de façon inégale sur l’ensemble de l’économie, sans aucun doute, mais peut-être aussi sur les membres de la SADC. Même si la probabilité de faillite d’une institution membre de la SADC a beaucoup diminué au cours des six derniers mois, elle n’est pas tombée à zéro. Étant donné que la reprise économique post-pandémie restera probablement volatile et imprévisible, la SADC se doit de rester vigilante devant cette incertitude. Nous devons être prêts à faire face à l’éventualité de difficultés financières très graves pour les membres de la SADC, même si cela est peu probable.

Malgré les dommages causés à l’économie par la COVID-19, le système financier du Canada demeure fort et résilient face à la volatilité des marchés financiers. Dans ce cadre, celui dans lequel évolue la SADC, un système financier solide se caractérise par sa résilience à la faillite d’une institution membre de la SADC, pas par l’absence de faillite.

J’estime que la résilience du système financier du Canada face à la faillite d’une institution membre de la SADC (si faible soit cette éventualité) s’est accrue grâce aux préparatifs importants faits par la SADC depuis la crise financière de 2008-2009, et surtout depuis deux ans. J’aimerais donc vous montrer comment nous comptons soutenir cette résilience et réduire au minimum les risques de contagion financière.

Pour renforcer votre confiance dans le secteur des institutions de dépôts, j’aimerais vous résumer aujourd’hui :

- nos responsabilités
- nos préparatifs
- les outils dont nous disposons à la SADC pour intervenir auprès d’institutions en difficulté

Responsabilités de la SADC

Commençons par nos responsabilités. Bien que la SADC assure près d’un billion de dollars de dépôts au Canada, nos activités tiennent plus du règlement de faillite que de l’assurance.

Aux termes de la Loi sur la SADC, le Parlement nous a confié la tâche d’intervenir auprès d’institutions financières non viables ou en difficulté, dans l’intérêt des personnes détenant des dépôts assurés, et de favoriser la stabilité financière.

Notre Loi nous fixe quatre responsabilités clés, à cet égard :

- Protéger les déposants, sous réserve des limites de notre régime d’assurance-dépôts (la protection des dépôts s’élève à 100 000 \$ par déposant dans chacune des 7 catégories d’assurance-dépôts, dans chaque institution membre)
- Encourager la stabilité financière

- Poursuivre ces objectifs de manière à réduire au minimum les possibilités de perte pour la SADC
- Agir à titre d'autorité de règlement pour nos institutions membres

Une certaine tension est prévue dans les responsabilités qui nous sont confiées, entre la protection des déposants et la promotion de la stabilité financière, d'une part, et la volonté d'éviter les aléas moraux, de l'autre. En d'autres termes, nous risquons l'aléa moral dans notre zèle à encourager la stabilité financière, et l'instabilité financière dans notre ardeur à éviter l'aléa moral.

Le Parlement nous demande de trouver un juste équilibre entre nos diverses responsabilités, de résorber la tension entre la volonté d'éviter les aléas moraux et la promotion de la stabilité financière. Le travail de la SADC dans la recherche de cet équilibre est encadré, à juste titre, par notre conseil d'administration, notre ministre de tutelle, le gouverneur en conseil et, en fin de compte, le Parlement, étant donné l'immensité des pouvoirs que nous confère la Loi.

Le principe de la responsabilité est au cœur du système de gouvernance démocratique du Canada. Aussi la SADC rend-elle compte de ses décisions au Parlement par l'entremise de la ministre des Finances. Permettez-moi d'expliquer comment la SADC pourrait procéder à une intervention majeure susceptible d'influer sur les marchés financiers (p. ex. le règlement de faillite d'une institution membre).

Supposons que les efforts de redressement impulsés par le Bureau du surintendant des institutions financières ne permettent pas d'améliorer la situation de l'institution. La direction de la SADC évaluerait ses options d'intervention et ferait une recommandation à cet égard à notre conseil d'administration. Celui-ci passerait la recommandation en revue et l'approuverait, la modifiant comme il l'entend. La SADC demanderait alors à la ministre des Finances ou, dans certains cas, au gouverneur en conseil d'approuver la démarche de règlement.

Je tiens à vous assurer encore une fois que notre système financier est résilient. Il est rare qu'une institution financière fasse faillite au Canada, mais c'est déjà arrivé. Depuis la création de la SADC en 1967, nous avons réglé la faillite de 43 membres, qui a touché quelque 2 millions de déposants au pays. Aucune de ces personnes n'a perdu un seul dollar de ses dépôts assurés par la SADC.

Outils de la SADC

Lorsqu'une institution de dépôts connaît des difficultés financières, l'histoire nous enseigne que les autorités de règlement ont tendance à réduire les pertes au minimum, tout en favorisant la stabilité financière, lorsqu'elles agissent avec célérité. Mais ce n'est pas aussi simple qu'il n'y paraît. La ligne de démarcation est mince.

Agir trop tôt peut provoquer un aléa moral. Il y a risque d'aléa moral lorsqu'une partie adopte un comportement risqué ou omet d'agir de bonne foi parce qu'elle sait que l'autre partie assumera les coûts de son comportement. L'aléa moral peut donc survenir à chaque fois qu'une partie sait qu'elle n'a pas à subir toutes les conséquences économiques de ses décisions. Par conséquent, nous ne voulons pas que nos institutions membres prennent des risques inconsidérés en croyant que la SADC finira par assumer les pertes financières causées par leur témérité. En règle générale, les actionnaires et les autres bailleurs de fonds susceptibles d'absorber des pertes devraient être les premiers à tout perdre, avant même que la SADC et les autres créanciers de premier rang ne perdent un seul dollar.

Par contre, réagir trop tard à la détérioration de la situation financière d'une de nos institutions membres pourrait entraîner une contagion ou une perte de confiance du public, ce qui risquerait de déstabiliser le système financier et d'entraîner des coûts beaucoup plus élevés pour la SADC.

Deux articles de la *Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada* dictent comment gérer cette tension et nous donnent les outils pour le faire.

L'article 10 nous permet d'agir avant que le point de non-viabilité ne soit atteint. Nous disposons d'une vaste gamme d'outils pour intervenir : garantie, prêt, recapitalisation et entente de partage des pertes avec l'acquéreur d'une institution en difficulté.

Nous pouvons déployer tous les outils que nous jugeons appropriés, à condition qu'ils soient conformes à nos objectifs. Nos quatre objectifs encadrent notre recours à ces outils. Et notre conseil d'administration, au nom de la ministre des Finances, veille au respect de ces objectifs.

Pour sa part, l'article 39.13 dicte notre façon d'intervenir après le point de non-viabilité, une fois celui-ci établi par le surintendant. Les pouvoirs prévus dans cet article sont très vastes. Par exemple, nous pourrions :

- Rembourser immédiatement tous les dépôts assurés et liquider l'institution aux termes de la *Loi sur les liquidations et les restructurations* et rembourser les dépôts assurés.
- Faire l'acquisition d'actions ou d'actifs d'une institution membre non viable pour forcer la vente de l'institution.
- Établir une institution-relais dans laquelle nous transférerions les bons actifs et certains passifs de l'institution défaillante.
- Dans le cas d'une banque d'importance systémique, convertir le capital et certains instruments de créance – pas les dépôts – en actions ordinaires afin de recapitaliser la banque.

L'histoire nous enseigne que les mesures prises en amont tendent à réduire au minimum les pertes et le risque d'instabilité financière. Au cours de notre histoire, 24 des 43 faillites de nos membres ont donné lieu à des remboursements de dépôts et à

des liquidations, qui ont eu tendance à coûter plus cher que d'autres formes de règlement.

Aux États-Unis, la Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) a souvent eu recours à des accords de partage des pertes pour faciliter l'acquisition de membres en difficulté par des membres affichant une bonne vigueur. Seulement 26 des quelque 500 règlements de faillite menés par la FDIC ont donné lieu à des remboursements de dépôts.

De 2008 à 2013, les remboursements effectués dans le cadre de ces règlements ont entraîné, pour la FDIC, des coûts médians d'environ 35 pour 100 de l'actif des institutions en faillite. Les règlements dans lesquels la FDIC a facilité la vente d'actifs toxiques se sont révélés beaucoup moins coûteux, entraînant un coût médian d'à peu près 20 pour 100.

Préparatifs de la SADC

Nous avons donc l'obligation d'élaborer des stratégies de règlement permettant d'agir rapidement afin de réduire au minimum le risque d'aléa moral et le risque d'instabilité financière. La prévention et la préparation sont essentielles à l'élaboration de stratégies gagnantes. Nous avons développé trois habitudes critiques, que je vous présente en fonction de leur distance par rapport à la non-viabilité.

Premièrement, la planification de règlement. Les six grandes banques du Canada ont élaboré des plans de règlement détaillés en collaboration avec la SADC. Au cours des 18 derniers mois, nous nous sommes concentrés sur l'élaboration de plans de règlement pour les institutions de moindre envergure. Toutefois, les plans ne suffisent pas. Nous devons les appliquer dans un contexte réel pour en comprendre vraiment l'efficacité, ce qui est difficile dans un système bancaire où aucune institution de dépôts n'a fait faillite en 25 ans.

C'est pourquoi, deuxièmement, nous faisons ce que font les premiers répondants : nous simulons des faillites. Autrement dit, nous nous livrons régulièrement à des « jeux de guerre » et simulons des crises financières dans un contexte sûr afin de tester nos plans de règlement et notre coordination. Nous menons plusieurs simulations par an, de taille et de complexité variables. Jusqu'à maintenant, il a été question de simulations internes, avec notre conseil d'administration, ou avec nos partenaires du filet de sécurité financier canadien. À l'avenir, nous pourrions les étendre à nos institutions financières membres.

Troisièmement, nous avons le pouvoir de demander, en amont, la collaboration des membres en difficulté. En effet, depuis le milieu des années 1980, nous sommes autorisés à procéder à un examen approfondi des actifs et du passif-dépôts des institutions membres dont la situation financière préoccuperait quiconque assume les responsabilités prévues dans la Loi sur la SADC. Grâce à cet examen, nous pouvons

anticiper les problèmes et réagir plus rapidement à une faillite potentielle avant que l'institution ne perde trop de valeur et de capital. Cet examen exceptionnel a pour effet non voulu d'envoyer un message puissant au conseil d'administration de l'institution en cause.

Conclusion

Depuis la création de la SADC en 1967, nous avons réglé des faillites touchant plus de 2 millions de déposants et plus de 26 milliards de dollars. Et personne n'a perdu un sou de l'argent qui était assuré par la SADC.

En cette période de pandémie et d'incertitude financière, les Canadiens et les Canadiennes peuvent être rassurés. La SADC dispose des stratégies et des outils nécessaires pour protéger les déposants et inspirer la confiance voulue, pour que notre secteur financier reste un moteur économique clé.

Merci. Je répondrai volontiers à vos questions.