



L'évolution des politiques et de l'infrastructure

Introduction

Le système financier et ses diverses composantes (institutions, marchés et systèmes de compensation et de règlement) s'appuient sur une infrastructure constituée d'un ensemble de mécanismes, dont les politiques gouvernementales, qui influent sur la structure du système financier et en facilitent le fonctionnement. L'expérience montre qu'une infrastructure solide et bien ramifiée compte pour beaucoup dans la robustesse d'un système financier. La présente section de la Revue consiste en un survol des travaux réalisés sur le sujet, y compris ceux qui portent sur les aspects pertinents de l'évolution des politiques en la matière.

À l'instar d'autres banques centrales du monde, la Banque du Canada a notamment pour fonction de fournir des « prêts de dernier ressort ». À ce titre, elle est la source ultime de liquidités pour le système financier. Il s'agit là d'une des façons dont la Banque favorise la solidité à long terme du système financier canadien.

L'article intitulé *La politique relative aux prêts de dernier ressort de la Banque du Canada* présente les principes régissant ces activités, lesquels ont récemment été réexaminés par la Banque. Celle-ci assume différents rôles en sa qualité de prêteur de dernier ressort, et l'article expose comment et dans quelles circonstances elle octroie régulièrement des liquidités en vue de faciliter le règlement des paiements, ainsi que les diverses mesures qu'elle peut prendre face aux situations plus exceptionnelles.

La politique relative aux prêts de dernier ressort de la Banque du Canada

À l'instar d'autres banques centrales dans le monde, la Banque du Canada a notamment pour fonction de fournir des « prêts de dernier ressort ». La Banque a récemment examiné sa politique en la matière, et les principes régissant cette activité sont exposés dans le présent article¹.

La Banque du Canada est la source ultime de liquidités pour le système financier. À ce titre, elle fournit régulièrement des liquidités afin de favoriser le règlement des paiements et prend diverses mesures lorsque surviennent des situations exceptionnelles ou urgentes. En sa qualité de prêteur de dernier ressort, la Banque joue trois rôles distincts.

- La Banque facilite les règlements au sein des systèmes de paiement en accordant couramment un crédit à un jour, en vertu du mécanisme permanent d'octroi de liquidités, aux institutions qui participent au Système de transfert de paiements de grande valeur (STPGV) et dont le solde de règlement est temporairement déficitaire en fin de journée.
- La Banque peut fournir une aide d'urgence, sous forme de prêt, aux institutions financières solvables qui ont besoin de crédits plus importants pour une période prolongée. Un tel prêt est destiné à aider une institution à surmonter une défaillance du marché liée au fait qu'une proportion élevée du passif de l'institution en question est constituée de « dépôts » (placements à valeur fixe remboursables à très court préavis) et que ses actifs sont généralement très peu liquides.

La *Loi sur la Banque du Canada* exige que l'institution emprunteuse remette des biens en garantie du prêt qui lui est octroyé. La Banque a pour politique de ne prêter qu'aux institutions jugées solvables de manière à atténuer le risque moral qu'une telle intervention pourrait présenter le cas échéant et à protéger les intérêts des créanciers non garantis.

- Lorsque le système financier dans son ensemble est soumis à un stress intense et inhabituel, la Banque est autorisée à injecter des liquidités en achetant sur le marché un vaste éventail de titres émis par des entités canadiennes ou étrangères, y compris les titres de sociétés n'appartenant pas au secteur financier.

Le mécanisme permanent d'octroi de liquidités

Le mécanisme permanent d'octroi de liquidités a pour objet de permettre les règlements au sein des systèmes de paiement en procurant des crédits à un jour garantis par des actifs aux institutions qui participent directement à ces systèmes et qui affichent temporairement un solde de règlement déficitaire².

Modalités d'application du mécanisme permanent d'octroi de liquidités

L'octroi de liquidités en vertu du mécanisme permanent prévu à cette fin est une activité courante, régie par les modalités qui suivent.

- La Banque consent des prêts intrajournaliers au taux officiel d'escompte, qui correspond actuellement au taux cible du financement à un jour majoré de 25 points de base.
- La Banque est tenue par la *Loi sur la Banque du Canada* d'exiger une garantie à l'égard de chacun des prêts qu'elle accorde. Les garanties admissibles sont les mêmes que pour l'obtention de

1. La dernière fois que la Banque a présenté son point de vue sur sa politique relative aux prêts de dernier ressort, c'était en 1986, dans le mémoire qu'elle a soumis à la Commission Estey.

2. Pour un examen du STPGV et du Système automatisé de compensation et de règlement (SACR), voir Dingle (1998) et Northcott (2002).

crédits intrajournaliers aux fins de règlement par le STPGV³.

- Chaque garantie est évaluée à sa valeur de marché diminuée d'une marge de sécurité. La marge appliquée (ou « quotité ») vise avant tout à protéger la Banque contre le risque de marché (une baisse de la valeur de la garantie due à l'évolution des conditions du marché), mais elle tient compte également du risque de crédit associé à l'émetteur du titre donné en garantie. Les marges sont établies pour de vastes catégories d'émetteurs et sont plus grandes pour les émetteurs moins bien cotés et pour les instruments assortis de longues échéances⁴.

Accès aux comptes de règlement de la Banque du Canada et au mécanisme permanent d'octroi de liquidités

L'Association canadienne des paiements (ACP) exige des participants directs au STPGV qu'ils tiennent des comptes de règlement auprès de la Banque du Canada et aient accès au mécanisme permanent d'octroi de liquidités. Depuis novembre 2003, les obligations de règlement nettes dans le Système automatisé de compensation et de règlement (SACR) sont acquittées par l'intermédiaire de paiements STPGV (avec valeur le lendemain). Par conséquent, toute l'aide habituelle accordée par le mécanisme permanent d'octroi de liquidités l'est dorénavant uniquement dans le cadre du STPGV. (Les fonds ne seront versés directement dans les comptes SACR que dans l'éventualité d'une panne du STPGV.)

Ainsi, la Banque offre des facilités de règlement et de prêt à toute institution membre de l'ACP qui :

- participe directement au STPGV ou au SACR;
- en sa qualité de participant au SACR (comme adhérent), règle toutes ses positions nettes dans ce système à l'aide de paiements STPGV portés au crédit de son compte de règlement SACR à la Banque du Canada;

3. Les garanties admissibles englobent les titres émis ou garantis par le gouvernement canadien, les titres émis ou garantis par une administration provinciale, les comptes spéciaux de dépôt détenus à la Banque, les acceptations bancaires et les billets à ordre, le papier commercial et le papier municipal à court terme, ainsi que les obligations de sociétés et de municipalités. (Les trois dernières catégories sont assujetties à un minimum en matière de cote de crédit.)

4. Les marges de sécurité applicables sont énumérées dans la section consacrée aux systèmes de paiement du site Web de la Banque du Canada, à l'adresse < <http://www.banqueducanada.ca/fr/paiement/rules-f.htm#collateral> >.

- est en mesure de donner en nantissement une sûreté de premier rang valable et exécutoire d'un type jugé acceptable par la Banque.

La Banque du Canada a d'autres exigences concernant l'accès à ses facilités de crédit. Ces exigences tiennent dans une large mesure au fait que la Banque doit détenir une sûreté valide sur les biens remis en garantie par une institution pour être en mesure de soutenir le mécanisme permanent d'octroi de liquidités.

En outre, les diverses catégories d'institutions financières qui peuvent prétendre à devenir membres de l'ACP, et qui sont donc aptes à détenir des comptes de règlement à la Banque, sont assujetties à des législations sur les faillites et à des régimes réglementaires différents⁵. En conséquence, pour certaines catégories d'institutions, la Banque ne pourrait probablement pas recouvrer ses fonds sur la partie non garantie d'un prêt. C'est pourquoi elle pourrait appliquer, sur les garanties, des quotités qui varient selon les catégories d'emprunteurs ou imposer des restrictions différentes sur la quantité des titres de sociétés pouvant être donnés en nantissement par les diverses catégories d'institutions.

Compte tenu de toutes ces considérations, la Banque exige que les institutions qui souhaitent établir des modalités de règlement et de prêt en vertu du mécanisme permanent d'octroi de liquidités :

- produisent des documents juridiques acceptables à l'appui de la validité de la sûreté de la Banque sur les actifs mis en garantie;
- acceptent les conditions générales relatives aux garanties que fixe la Banque, conditions qui tiennent compte de la qualité du crédit de différents types d'institutions.

Les documents juridiques nécessaires comprennent :

- les contrats de compte conclus avec la Banque du Canada et les contrats de prêts et de garanties;
- les avis juridiques favorables quant à la capacité du participant de respecter les dispositions générales de ces contrats;
- les avis juridiques favorables fournis par les succursales étrangères concernant l'appli-

5. En 2001, les rangs de l'ACP ont été élargis pour inclure, outre les institutions de dépôt, les sociétés d'assurance vie, les courtiers en valeurs mobilières membres de l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières ou de la Bourse de Montréal et les fonds communs de placement du marché monétaire qui respectent certaines exigences concernant le placement de leurs avoirs et qui ont accès à une source immédiate et fiable de liquidités.

cabilité à ces contrats des lois de leur pays d'attache.

De plus, lorsqu'une institution demande à être admissible au mécanisme permanent d'octroi de liquidités, la Banque informe l'organisme de réglementation auquel est assujettie ladite institution que celle-ci entend ouvrir un compte de règlement. Dans le cas d'une institution financière sous régime fédéral, cette notification est normalement fournie par le truchement du Comité de surveillance des institutions financières (CSIF)⁶.

L'aide d'urgence

Si la fourniture de crédits au moyen du mécanisme permanent d'octroi de liquidités est une activité courante qui facilite les règlements au sein des systèmes de paiement, l'aide d'urgence n'est accordée que dans des circonstances exceptionnelles et qu'à des institutions jugées solvables mais qui, néanmoins, sont aux prises avec des problèmes de liquidité graves et durables.

Plus précisément, l'aide d'urgence a pour objet de contrer le type particulier de défaillance du marché pouvant toucher une institution financière qui émet des dépôts (placements à valeur fixe remboursables à très court préavis) et dont le portefeuille d'actifs non négociables est prédominant. Une hausse importante et soudaine des retraits des dépôts tenus dans une telle institution pourrait entraîner l'insolvabilité de cette dernière — même si elle est par ailleurs en bonne santé financière —, car ses actifs ne peuvent être liquidés que difficilement et risquent d'être assujettis à un escompte. Dans la pratique, il faut exercer son jugement pour déterminer si une institution est susceptible de subir ce genre de défaillance du marché, ce qui d'ailleurs est de plus en plus improbable étant donné l'évolution financière au Canada, notamment les changements apportés au cadre réglementaire.

6. Le Comité de surveillance des institutions financières (CSIF) est le principal comité interorganismes traitant les questions de stabilité financière au Canada. Le CSIF a été créé en application de la *Loi sur le Bureau du surintendant des institutions financières* afin de faciliter la consultation et l'échange d'information entre ses membres sur tous les dossiers liés directement à la surveillance des institutions financières. Il est composé du surintendant des institutions financières (qui en assure la présidence), du sous-ministre des Finances, du président de la Société d'assurance-dépôts du Canada, du gouverneur de la Banque du Canada et du commissaire de l'Agence de la consommation en matière financière du Canada.

Modalités régissant l'octroi d'une aide d'urgence

Aux termes de la *Loi sur la Banque du Canada*, la Banque peut accorder à un membre de l'ACP une aide d'urgence d'une échéance maximale de six mois. Les prêts peuvent être renouvelés pour une période ne dépassant pas six mois autant de fois que la Banque le désire. Le taux minimum dont sont assortis les prêts d'urgence est le taux d'escompte. Bien que la Banque puisse imposer un taux d'intérêt supérieur, jamais elle ne l'a fait jusqu'à maintenant dans le petit nombre de cas où elle a consenti ce genre d'aide.

Comme nous l'avons vu, la *Loi sur la Banque du Canada* interdit à la Banque de faire des prêts non garantis. Dans le cas de l'aide d'urgence, la Banque est disposée à accepter une gamme de garanties plus étendue qu'elle ne le fait pour le mécanisme permanent d'octroi de liquidités. En pratique, cela signifie que la Banque peut recevoir en nantissement d'une aide d'urgence une sûreté prise sur le portefeuille de prêts non hypothécaires libellés en dollars canadiens d'une institution⁷.

Avant d'accepter une telle garantie, la Banque doit vérifier dans les registres de sûretés l'existence de sûretés antérieures sur les actifs donnés en nantissement, traiter avec les créanciers détenant déjà des garanties et établir des documents et des accords juridiques spéciaux avec l'institution. Ce processus peut prendre entre deux jours et une semaine, voire davantage, selon les complications qui surgissent. C'est pourquoi il est souhaitable d'effectuer à l'avance les préparatifs juridiques dans les cas probables d'octroi d'une aide d'urgence, mais cette décision est laissée à la discrétion de l'institution financière concernée⁸.

Critères d'admissibilité à l'aide d'urgence

Bien qu'extrêmement rare, la fourniture d'une aide d'urgence aux institutions financières comporte pour la Banque beaucoup plus de risques

7. Selon la loi, l'hypothèque est considérée comme un transfert de « biens réels », que la Banque ne peut accepter en garantie. Dans les cas où les actifs de base dont une institution dispose pour garantir un prêt de la Banque sont des hypothèques, la sûreté devrait être structurée comme une cession des créances hypothécaires seulement, et non comme une cession des hypothèques elles-mêmes.

8. La Banque inscrirait alors à l'avance son titre dans le registre public des sûretés mobilières de la province d'attache de l'institution.

que l'octroi de liquidités dans le cadre du mécanisme permanent⁹. Lorsqu'une institution a recours à ce dernier, rien ne permet de supposer qu'elle éprouve un problème de liquidité durable ou qu'elle n'est pas solvable. Quand il s'agit d'une aide d'urgence, au contraire, il est clair que l'emprunteur éprouve un réel problème de liquidité et l'on doit, au premier abord, s'interroger sur sa solvabilité avant de consentir le prêt. En outre, dans le cas du mécanisme permanent d'octroi de liquidités, seuls les titres négociables ayant une cote de qualité élevée sont acceptés en garantie, alors que, dans celui de l'aide d'urgence, les actifs cédés en garantie peuvent exposer la Banque à de plus grands risques en matière de liquidité et de crédit.

Compte tenu de l'importance du risque inhérent à ce type de situation, la Banque adopte des mesures plus rigoureuses lorsqu'il s'agit d'une aide d'urgence.

- L'octroi d'un prêt d'urgence vise à résoudre un type particulier de défaillance du marché (que nous avons évoqué plus tôt), et la Banque ne consent un tel prêt qu'aux catégories d'institutions qui sont sujettes à ce genre de défaillance.
- Afin de réduire au maximum le risque moral et de protéger les intérêts des créanciers non garantis de l'institution, la Banque n'accorde une aide d'urgence qu'aux institutions jugées solvables. Il est donc fondamental et crucial pour la Banque de pouvoir obtenir rapidement une évaluation juste de la solvabilité de l'institution, un élément indispensable du contrôle prudentiel auquel la Banque est tenue.
- Puisque la Banque s'appuie essentiellement sur les organismes de surveillance pour l'obtention de cette information, il est primordial que les décisions relatives à l'octroi d'une aide d'urgence et à la gestion de ce genre de situation soient prises dans un cadre de surveillance rigoureux. Celui-ci doit comprendre un mandat de supervision clair, des pouvoirs adéquats, un programme d'intervention précoce et des protocoles de mise en commun de l'information avec la Banque. En outre, ce cadre permettrait d'établir conjointement des mesures correctives et de mettre en place diverses solutions. Avec un cadre solide en place, les autorités de surveillance ont moins tendance à tarder à s'occuper d'une institution en diffi-

culté, cette attitude indulgente pouvant faire porter à la Banque le gros des risques.

- Comme dans le cas des prêts consentis en vertu du mécanisme permanent d'octroi de liquidités, il importe que la Banque ait une sûreté valide de premier rang sur les actifs remis en garantie de l'aide d'urgence qu'elle accorde.

Implications des critères d'admissibilité à l'aide d'urgence

Voici comment ces considérations se traduisent en ce qui concerne l'admissibilité de différentes catégories d'institutions à l'aide d'urgence.

- Les banques (y compris les filiales de banques étrangères), les fiducies et les sociétés de prêt constituées sous le régime de lois fédérales sont admissibles à l'aide d'urgence¹⁰. Ces entreprises sont sujettes au genre de défaillance du marché évoqué ci-dessus. La Banque peut compter recevoir rapidement des renseignements justes touchant leur solvabilité. De plus, il existe, sous le régime de supervision fédéral, des moyens fiables d'adopter des mesures correctives et diverses solutions pour régler la situation. Enfin, la Société d'assurance-dépôts du Canada peut assumer, dans une certaine mesure, le rôle de fournisseur de liquidités auprès des institutions (fédérales et provinciales) qui en sont membres, soit en achetant des éléments d'actif de ces dernières, soit en leur octroyant un prêt ou une avance (avec ou sans garantie).
- Les compagnies d'assurance, les sociétés de fonds de placement et les maisons de courtage ne sont pas admissibles à l'aide d'urgence, car elles n'offrent aucun service de dépôt, et leurs actifs ne sont pas pour la plupart des créances non liquides difficiles à évaluer¹¹.
- Les credit unions régionales et les caisses populaires, de manière générale, ne sont pas admissibles à l'aide d'urgence. Dans la majorité des cas, ces institutions peuvent s'adresser à des centrales provinciales, à la Corporation de fonds de sécurité de la Confédération

9. Le dernier cas remonte à 1986, année où la Banque a consenti une aide d'urgence à la Banque Continentale.

10. Dans le cas d'une société de fiducie, en raison du rôle de « gardien » des actifs que celle-ci détient, l'aide d'urgence pourrait seulement revêtir la forme d'un prêt garanti par les éléments d'actif de la fiducie ou celle d'une entente visant l'achat d'éléments d'actif par la Banque, puis leur revente à la société aux prix convenus préalablement.

11. Voir toutefois la section intitulée « Le risque systémique et l'intervention de la Banque du Canada », à la page 59.

Desjardins (CFSCD) ou à la Centrale des caisses de crédit du Canada (CCCC), pour obtenir des liquidités¹².

- Dans l'éventualité d'un événement extraordinaire, d'une portée étendue, qui aurait des conséquences néfastes considérables pour un réseau provincial de credit unions ou de caisses populaires, la Banque envisagerait d'accorder une aide d'urgence par l'entremise de la CCCC, d'une centrale provinciale, de la Caisse centrale Desjardins ou de la Fédération des caisses Desjardins, selon le cas, à condition que ces entités préparent d'abord des ententes juridiques satisfaisantes pour la Banque¹³.
- Dans le cas d'une succursale de banque étrangère qui se trouverait à avoir besoin d'une aide d'urgence, il peut s'avérer difficile d'obtenir rapidement des renseignements justes sur sa solvabilité auprès des autorités étrangères concernées, et de gérer efficacement le conflit d'intérêts auquel se buteraient ces dernières dans leurs rapports avec la Banque. Il pourrait aussi survenir des complications et des risques de nature juridique lorsqu'il faudrait, pour garantir le prêt d'urgence, constituer la sûreté de la Banque à partir de certains des actifs détenus par ce genre d'institution. Par conséquent, les succursales de banques étrangères ne sont normalement pas admissibles à l'aide d'urgence. Néanmoins, dans les cas très exceptionnels où la banque centrale du pays étranger n'est pas en mesure d'effectuer un prêt d'une journée ou deux (pour des raisons d'ordre opérationnel), la Banque du Canada peut fournir un crédit-relais à très court terme, généralement contre des garanties admissibles dans le cadre du mécanisme permanent d'octroi de liquidités.

12. De plus, seules quelques credit unions régionales et caisses populaires sont membres de l'Association canadienne des paiements (ACP).

13. De tels prêts pourraient exiger la mise en place d'instruments de nature juridique particuliers permettant à la Banque de se doter d'une sûreté sur l'actif d'une credit union ou d'une caisse populaire (voir, par exemple, la note 7 ci-dessus). Un scénario de ce genre pourrait aussi nécessiter un deuxième nantissement de la sûreté auprès de la centrale provinciale, de la CCCC ou de la Caisse centrale Desjardins. L'établissement d'une pareille entente peut se révéler complexe et coûteux. La Banque est disposée à collaborer avec les institutions concernées afin de préparer la documentation juridique préliminaire.

Gestion de l'aide d'urgence

L'aide d'urgence aux institutions financières assujetties à la réglementation fédérale s'effectue en étroite collaboration avec le Comité de surveillance des institutions financières. Ce comité sert de tribune pour l'échange d'information relative aux questions de surveillance et pour la coordination des stratégies des organismes membres dans la gestion des situations difficiles dans lesquelles les institutions de régime fédéral peuvent se trouver.

- Le Comité de surveillance des institutions financières — par le truchement du Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) — est habituellement informé des cas où une institution est susceptible de devoir recourir à une aide d'urgence. À cet égard, la Banque renseigne le Comité de surveillance des institutions financières sur de tels cas, et inversement.
- La Banque prévient immédiatement le Comité de surveillance des institutions financières lorsqu'elle a consenti une aide d'urgence.
- La Banque a recours au Comité de surveillance des institutions financières comme principale tribune pour l'échange d'information au sujet des institutions auxquelles est accordée une aide d'urgence, et le Comité ou un sous-comité saisi de la question se réunit au minimum une fois la semaine pour étudier la situation.
- L'institution emprunteuse doit fournir au BSIF un plan d'affaires prévoyant des mesures correctives pour résoudre ses problèmes de liquidité ainsi que des renseignements additionnels (données et autres) sur l'évolution de sa situation.
- Le Comité de surveillance des institutions financières établit aussi un plan de secours, qui pourrait faire intervenir le secteur privé et s'appuyer sur différentes solutions pour dénouer la situation.

Si le remboursement des fonds prêtés dans le cadre du mécanisme permanent d'octroi de liquidités se fait de façon courante et ne pose aucun problème, il peut s'avérer plus complexe de mettre fin à l'aide d'urgence. Lorsque tout se passe bien, la gestion de l'intervention d'urgence vise à normaliser la situation de l'institution sur le marché ou à entraîner une fusion, de manière à ce que l'aide puisse être rapidement retirée.

Voici les principales caractéristiques du processus de gestion interne de l'aide d'urgence à la Banque.

- Lorsqu'un prêt d'urgence est accordé, le Comité du système financier de la Banque¹⁴ se réunit immédiatement, puis au moins une fois par semaine pour réévaluer en bonne et due forme la solvabilité de l'institution emprunteuse ainsi que pour décider de l'opportunité de maintenir l'aide consentie et des limites auxquelles doit être assujéti le prêt à l'institution en question.
- Si, à un moment quelconque, la Banque souhaite obtenir de l'information supplémentaire au sujet de la situation financière de l'institution emprunteuse, elle peut retenir les services d'un tiers pour procéder à l'examen nécessaire.
- Les contrats conclus entre la Banque et l'institution emprunteuse concernent l'octroi d'un prêt d'un jour renouvelable que la Banque a le pouvoir de ne pas reconduire, à sa discrétion. La Banque peut donc aisément retirer l'aide d'urgence si elle estime l'institution emprunteuse insolvable ou si la garantie à l'égard de l'aide d'urgence risque fortement de devenir insuffisante.
- La Banque peut mettre fin à l'aide d'urgence lorsqu'elle le juge approprié, en particulier lorsque l'institution est jugée insolvable, suivant les renseignements obtenus auprès du BSIF ou éventuellement d'un tiers, ou ne peut offrir de garanties suffisantes pour obtenir un prolongement de l'aide d'urgence.
- Si la Banque apprend que l'institution emprunteuse est insolvable ou sur le point de le devenir, elle se garde d'accepter tout nouvel actif en garantie des avances non remboursées consenties au moment où l'institution était encore solvable. Parallèlement, le Comité de surveillance des institutions financières procède, en pareil cas, à l'élaboration de diverses solutions pour un règlement ordonné de la situation.

Aide d'urgence en devises

Compte tenu du grand nombre d'activités que la plupart des institutions financières canadiennes effectuent en monnaie étrangère (principalement en dollars américains), les avances de liquidités en devises constituent pour elles un élément important. Toutefois, ces avances sont beaucoup plus compliquées du fait qu'elles portent sur des mon-

naies étrangères et que la Banque ne peut émettre de liquidités en devises, tandis qu'elle est en mesure de créer des liquidités en dollars canadiens.

- Il incombe aux institutions financières de mettre en place des mécanismes fiables leur permettant d'obtenir auprès du secteur privé de l'aide d'urgence dans les devises dont elles ont besoin pour mener leurs opérations.
- Les institutions financières canadiennes doivent prendre avec des banques centrales étrangères des ententes visant des concours de liquidités dans les devises nécessaires à leurs opérations.
- Moyennant garantie, la Banque peut prêter des dollars canadiens à une institution en situation d'illiquidité, à condition qu'elle soit admissible à l'aide d'urgence. L'institution peut alors, à l'aide de ces dollars, acheter sur le marché la quantité de devises voulue.

La relation entre le mécanisme permanent d'octroi de liquidités et l'aide d'urgence

Comme on l'a expliqué précédemment, pour participer directement au STPGV, les institutions doivent (conformément aux règlements de l'ACP) tenir un compte de règlement à la Banque du Canada et avoir accès au mécanisme permanent d'octroi de liquidités. Par l'entremise de ce mécanisme, et à la condition que ses exigences à cet égard (décrites ci-dessus) soient respectées, la Banque consent des prêts dont l'objet est de favoriser un fonctionnement efficace du système de paiement.

Les prêts accordés en vertu du mécanisme permanent d'octroi de liquidités, on l'a déjà souligné, sont fréquents et comportent peu de risques : la solvabilité de l'institution emprunteuse n'entre pas en jeu, le prêt est garanti par des titres de qualité supérieure diminués d'une marge et, quelle que soit l'institution, il est de très courte durée (une journée).

En revanche, par sa nature même, l'aide d'urgence comporte de très grands risques : elle est accordée à des institutions dont la solvabilité soulève des doutes, les garanties qui appuient ce type de prêt sont beaucoup moins sûres et l'engagement pris par la Banque n'est pas circonscrit dans le temps.

Dans certaines circonstances, il peut arriver qu'un emprunt contracté par une institution auprès de la Banque en vertu du mécanisme permanent d'octroi de liquidités se transforme en aide d'urgence. Cette éventualité implique que la Banque ne gère

14. Le Comité du système financier se compose des six membres du Conseil de direction de la Banque, de l'avocat général et secrétaire général, du conseiller en politiques de réglementation et du chef du département des Communications.

plus le prêt de la même manière et que sa relation avec l'institution se modifie. La Banque surveille donc l'utilisation faite des fonds consentis dans le cadre du mécanisme permanent d'octroi de liquidités afin de déterminer si une institution financière se sert de ce dernier comme d'une aide d'urgence. En pareil cas, les mesures suivantes sont prises.

- Si l'institution est admissible à l'aide d'urgence, la Banque lance les processus adéquats chez elle et au Comité de surveillance des institutions financières en vue de la gestion des activités liées à l'octroi d'une telle aide. De plus, elle exige que l'institution signe d'autres documents juridiques relatifs à ce type de concours.
- Pour ce qui est des participants au STPGV jugés non admissibles à l'aide d'urgence, la Banque, dès qu'elle découvre que le mécanisme est utilisé comme une aide d'urgence, fait savoir à l'institution financière qu'elle ne lui accordera pas de prêt supplémentaire s'appuyant sur un plus large éventail de biens pouvant être hypothéqués et elle communique avec l'organisme de réglementation qui régit l'institution. Une fois que l'institution a épuisé les garanties acceptées en vertu du mécanisme permanent d'octroi de liquidités, la Banque lui refuse tout nouveau concours.

Le risque systémique et l'intervention de la Banque du Canada

Dans des situations exceptionnelles, la Banque peut fournir des liquidités à n'importe quelle entreprise. Conformément à l'alinéa 18(g) 1) de la *Loi sur la Banque du Canada*, si une « tension grave et exceptionnelle s'exerce sur un marché financier ou un système financier », la Banque est autorisée à injecter des liquidités en achetant sur le marché un vaste éventail de titres émis par des entités canadiennes ou étrangères, quelles qu'elles soient, pour favoriser la stabilité du système financier canadien¹⁵.

Autrement dit, la Banque peut octroyer des liquidités à une large gamme d'institutions financières et non financières si le gouverneur de la Banque

trouve ces transactions légitimes pour assurer la fiabilité et la solidité du système financier du Canada. De telles opérations sont toujours décrites et justifiées publiquement, notamment dans le *Rapport annuel*. La Banque doit en outre faire paraître dans la *Gazette du Canada* un avis indiquant que, selon elle, le système financier est soumis à un stress intense et inhabituel.

Plus précisément, l'article 19 de la *Loi sur la Banque du Canada* dispose que, si la Banque prend des mesures dans le cadre de l'alinéa 18(g) 1), elle doit publier un avis dans la *Gazette du Canada* énonçant que « le gouverneur estimait qu'une tension grave et exceptionnelle s'exerce sur un marché financier ou un système financier ». L'avis est publié dès que le gouverneur estime que la publication n'aura pas pour effet d'augmenter de façon importante la tension.

Si, en raison des problèmes éprouvés par une institution financière (membre de l'ACP) non admissible à l'aide d'urgence selon la politique qui précède, la Banque considère qu'une tension grave et exceptionnelle risque de s'exercer sur un marché ou un système financier, elle peut choisir de prêter des liquidités au lieu de procéder à des achats ou à des opérations de pension en vertu de l'alinéa 18(g) 1).

Les prêts forcés visant les participants au STPGV

Il existe un dernier type de prêt que la Banque du Canada peut consentir en cas de défaillance d'un participant au STPGV. Lorsqu'une telle défaillance se produit, la Banque peut se voir forcée (aux termes des règlements du STPGV) de fournir un prêt à une institution qu'elle sait insolvable, ce prêt étant couvert par des garanties déposées au préalable¹⁶. Plus précisément, la Banque est tenue d'octroyer à l'institution défaillante, le jour même où celle-ci manque à ses obligations, un prêt en contrepartie des actifs qui lui ont été préalablement remis en garantie pour régler les obligations de cette dernière à l'endroit d'autres participants au STPGV et contrer ainsi le risque systémique.

Dans l'éventualité, très peu probable, où il y aurait défaillance de plus d'un participant durant un même jour d'activité du STPGV, et où l'ensemble des sommes dues par ces derniers excéderait la

15. Sont exclues les liquidités de nature plus générale découlant des mesures de politique monétaire. Les liquidités dont il est question ici sont en sus de celles accordées par suite de chocs portés au système financier, comme l'effondrement boursier de 1987 et les attentats terroristes du 11 septembre 2001.

16. Pour garantir d'éventuelles obligations de paiement, chaque participant au STPGV donne préalablement en garantie des titres dont la valeur est suffisante pour couvrir la position de règlement la plus élevée.

valeur des titres donnés en nantissement, la Banque du Canada garantirait le règlement des effets par le STPGV¹⁷. Si pareille situation se présentait, la Banque pourrait être contrainte, pour assurer le règlement par le STPGV et écarter le risque systémique, de prêter à une institution défaillante en contrepartie de garanties partielles.

Comme on l'a souligné, il est extrêmement peu probable que ce scénario se réalise. En outre, le fait que les participants apportent des garanties suffisantes pour couvrir le solde débiteur autorisé le plus élevé constitue une appréciable composante de coassurance (sous forme de franchise) qui incite fortement les participants au STPGV à gérer prudemment les risques auxquels ils s'exposent dans le système.

Bibliographie

- Dingle, J. (1998). « Le STPGV ou système canadien de transfert de paiements de grande valeur », *Revue de la Banque du Canada* (automne), p. 39-55.
- Goodlet, C. (1997). « Les systèmes de compensation et de règlement et la Banque du Canada », *Revue de la Banque du Canada* (automne), p. 49-64.
- Northcott, C. A. (2002). « Le risque systémique, la désignation de systèmes et le SACR », *Revue du système financier* (décembre), p. 29-36.

17. La Banque offre une telle garantie pour assurer la certitude du règlement par le STPGV en toute circonstance. Pour en savoir plus sur ces questions, voir Goodlet (1997).