

Document de consultation

Exigences du Règlement administratif de la SADC sur la planification des règlements de faillite

le 12 février 2018

Contents

Avant-propos	3
Introduction	4
Discussion	5
1. Exigences proposées.....	5
1.1 Portée.....	5
1.2 Définitions.....	5
1.3 Élaboration, soumission et tenue à jour des plans de règlement	5
1.4 Contenu des plans de règlement	7
1.5 Évaluation des plans de règlement.....	10
2. Mécanisme de mise en application	12
Annexe 1 : Définitions.....	14
Annexe 2 : Diagramme – procédure administrative	15

Avant-propos

Dans son budget de 2017, le gouvernement fédéral a manifesté l'intention d'adopter des modifications législatives dans le but de renforcer encore plus le cadre de règlement des faillites bancaires au Canada. La *Loi n° 1 d'exécution du budget de 2017* a obtenu la sanction royale le 22 juin 2017 : elle autorise la Société d'assurance-dépôts du Canada (la **SADC** ou la **Société**) à régir par règlement administratif l'élaboration, la soumission et la tenue à jour de plans de règlement par les banques d'importance systémique nationale (les **BISN**)¹, et notamment prévoir le contenu de ces plans.

La SADC procède à la présente consultation pour s'assurer que les exigences du futur *Règlement administratif de la SADC sur la planification des règlements de faillite* (le **règlement administratif**) seront explicites et que la méthode d'évaluation des plans de règlement ainsi que le mécanisme de mise en application du règlement administratif seront bien compris.

Les commentaires recueillis dans le cadre de cette consultation nous aideront à préciser les exigences du règlement administratif. Nous aurons recours à la *Gazette du Canada* pour obtenir des commentaires sur le projet de règlement administratif et sur toute modification importante aux règlements administratifs apparentés.

La SADC envisage de prendre le règlement administratif d'ici la fin de 2018, pour que les premiers plans de règlement en vertu de ce règlement soient soumis en 2019. Afin que cette échéance soit respectée, les parties intéressées ont jusqu'au 13 mars 2018 pour transmettre leurs commentaires par écrit à l'adresse suivante :

Société d'assurance-dépôts du Canada

En mains propres ou par la poste : 50, rue O'Connor, 17^e étage, Ottawa (Ontario) K1P 6L2

Par courriel : consultation@sadc.ca

La *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* s'appliqueront aux commentaires reçus. Si vous indiquez que vous préférez que vos commentaires ou une partie de vos commentaires soient traités de manière confidentielle, la SADC s'efforcera de respecter votre demande.

¹ Y compris toute BISN que le Conseil de stabilité financière a désignée « banque d'importance systémique mondiale ».

Introduction

Dans l'esprit de la réforme du secteur financier entreprise par les pays du G20 afin de contrer les facteurs qui ont contribué à la crise financière mondiale de 2008, le Canada a pris diverses mesures pour renforcer son secteur bancaire et atténuer les risques liés à la faillite d'institutions financières. Le *Plan d'action économique de 2015* a annoncé que les BISN seraient tenues d'élaborer leur propre plan de règlement, dans lequel elles décriraient les mesures à prendre pour régler leur faillite dans l'éventualité, aussi peu probable soit-elle, d'un échec de leurs efforts d'assainissement. Plus récemment, le gouvernement fédéral a apporté des modifications à la *Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada (Loi sur la SADC)*² de manière :

- à nommer la SADC autorité de règlement³ et
- à permettre à la SADC de prendre un nouveau règlement administratif pour régir l'élaboration, la soumission et la tenue à jour de plans de règlement par les BISN, et notamment pour définir le contenu de ces plans⁴.

En qualité d'instance de règlement de ses institutions membres, y compris des BISN, la SADC veille, en collaboration avec les banques, à ce que les plans de règlement de ces dernières démontrent qu'il leur est possible de faire faillite sans mettre en péril la stabilité du système financier canadien, de sorte que les Canadiens puissent avoir confiance dans ce système. Le règlement administratif entérine nos lignes directrices en matière de planification de règlement ainsi que les pratiques que nous observons déjà, à titre d'instance de règlement des banques canadiennes.

Dans le but d'aider les banques à élaborer leur plan de règlement, en 2016 nous leur avons communiqué le guide [Orientations sur la préparation des plans de règlement de faillite \(les lignes d'orientation\)](#), qui définit nos attentes quant aux renseignements à inclure dans les plans de règlement.

En décembre 2016, les banques ont soumis leur premier plan de règlement de faillite. Nous leur avons transmis des commentaires pour qu'elles l'améliorent et lèvent les obstacles à un véritable potentiel de règlement.

Nous avons établi un calendrier s'étalant sur plusieurs années qui permettra de peaufiner ces plans de règlement. Selon nos estimations, les banques sauront, d'ici mars 2020, éliminer les obstacles importants à la réalisation de leur plan, ce qui permettra à la SADC de juger que le règlement de faillite de ces institutions de taille est réalisable. Les BISN devraient soumettre leur premier plan de

² <http://laws.justice.gc.ca/fra/lois/C-3/>

³ *Loi sur la SADC, alinéa 7 d)*

⁴ *Loi sur la SADC, alinéa 11(2) e)*

règlement en application du règlement administratif en décembre 2019, et leur conformité à ces exigences sera évaluée au printemps 2020.

À noter que le présent document de consultation concerne uniquement les banques qui seront assujetties au règlement administratif (c'est-à-dire les BISN).

Discussion

Le présent document de consultation a pour objet :

- de définir les exigences que nous comptons inclure dans le règlement administratif et de recueillir des commentaires à leur sujet ;
- de définir les principes qui guideront notre examen et notre évaluation des plans de règlement soumis par les banques conformément au règlement administratif ;
- de décrire le mécanisme qui régira la mise en application du règlement administratif.

À noter que le libellé final du règlement administratif pourrait différer de ce qui est proposé ici⁵.

1. Exigences proposées

1.1 Portée

Le règlement administratif s'appliquera aux banques désignées BISN par le surintendant des institutions financières.

1.2 Définitions

Les expressions définies à l'[annexe 1](#) et, éventuellement, d'autres termes seront définis dans le règlement administratif, dans le but de rendre les exigences aussi claires que possible.

1.3 Élaboration, soumission et tenue à jour des plans de règlement

Les banques devront respecter les exigences suivantes lorsqu'elles élaboreront, soumettront et tiendront à jour leurs plans de règlement.

⁵ Les parties intéressées auront l'occasion de commenter la version finale du règlement administratif lorsqu'il sera publié dans la Gazette du Canada.

Exigences proposées

i) Élaboration et soumission du plan de règlement

- a) Sur réception d'une demande écrite de la Société, la banque rédige et soumet à cette dernière un plan de règlement de faillite, complet ou partiel, dans des délais raisonnables précisés dans la demande
- b) Le plan de règlement soumis à la Société a été approuvé par le conseil d'administration de la banque, sauf instruction contraire de la part de la Société
- c) La banque fournit à la Société une copie conforme de la résolution prise par le conseil d'administration dans le but d'approuver le plan de règlement, le cas échéant

ii) Tenue à jour du plan de règlement

- a) La banque veille à ce que son plan de règlement demeure à jour, compte tenu des différents facteurs pouvant influencer sur sa stratégie de règlement, et procède à des essais périodiques

iii) Signalement de tout changement important

- a) Après avoir signalé tout changement important visé au paragraphe 17(2) du *Règlement administratif de la SADC relatif à la police d'assurance-dépôts*, la banque fournit une évaluation des répercussions de ce changement sur son plan de règlement, et ce, dans les 30 jours suivant le signalement, ou selon une échéance plus longue précisée par la Société

Les banques seront obligées de fournir un plan de règlement intégral ou partiel à la demande de la SADC. La demande stipulera une échéance raisonnable à respecter, en général d'au moins 90 jours. La SADC pourrait exiger seulement une partie du plan si, par exemple, le plan est au point et qu'aucun changement important n'est survenu depuis la soumission de la version précédente.

Les banques devront mettre à jour leurs plans de règlement à la lumière de tout élément susceptible de modifier leur stratégie de règlement (changement dans la structure organisationnelle du groupe financier, dans ses activités, par exemple), y compris en cas de

changement important⁶. Tout changement important devra d'ailleurs être signalé à la SADC. La SADC pourrait exiger que lui soient soumis le plan de règlement mis à jour, ou certaines parties du plan, selon la nature du changement survenu.

La SADC souhaite connaître votre opinion quant à la clarté des exigences du règlement administratif en ce qui concerne l'élaboration, la soumission et la tenue à jour des plans de règlement.

1.4 Contenu des plans de règlement

Les exigences du règlement administratif concernant le contenu des plans de règlement seront en accord avec les lignes d'orientation existantes de la Société. Celle-ci se réserve par ailleurs le droit de publier des lignes d'orientation supplémentaires à l'occasion.

Les exigences relatives au contenu sont regroupées dans quatre sous-sections :

- profil de règlement
- stratégie de règlement
- mise en œuvre de la stratégie de règlement
- plan de travail

À noter que les mots en italique renvoient à des définitions de l'[annexe 1](#).

Profil de règlement

Exigences proposées

La banque décrit tout ce qui suit dans son plan de règlement, et ce, pour l'ensemble de son *groupe financier* :

- a) chaque *fonction essentielle*
- b) chaque *service partagé essentiel*
- c) chaque *entité juridique importante*

⁶ *Changements évoqués au paragraphe 17(2) du Règlement administratif de la SADC relatif à la police d'assurance-dépôts.*

Exigences proposées (suite)

- d) toute autre *fonction* dont l'interruption pourrait nuire à la mise en œuvre efficace de la stratégie de règlement
- e) les liens de dépendance juridiques, financiers et opérationnels qui soutiennent les éléments mentionnés aux points a) à d)

Le plan de règlement devra tracer un portrait complet du groupe financier ; ce profil devra énumérer et décrire ses aspects les plus importants et les plus essentiels.

Stratégie de règlement

Exigences proposées

La banque décrit la stratégie de règlement ou un éventail de stratégies pour l'ensemble de son *groupe financier*. Elle démontre :

- a) comment la Société pourrait procéder au *règlement de faillite* de l'institution sans que soit compromise la poursuite de ses *fonctions essentielles*
- b) comment chaque *entité juridique importante* autre qu'une institution membre :
 - poursuivrait ses activités, pour que soit assuré le maintien des *fonctions essentielles* et(ou) des *services partagés essentiels* ou
 - pourrait faire l'objet d'une procédure ordonnée d'insolvabilité ou d'un processus administratif de *règlement de faillite* dans un autre territoire de compétence sans que la poursuite des *fonctions essentielles* et des *services partagés essentiels* soit compromise
- c) de quelle manière la taille et les activités du *groupe financier* pourraient être réduites, au moyen de ventes ou de réduction progressive des activités, sans que la stabilité du système financier canadien soit affectée

La stratégie de règlement doit permettre la poursuite des fonctions essentielles en cas de défaillance ou de séparation des entités du groupe financier sous le coup de multiples procédures d'insolvabilité dans des territoires de compétence où la SADC n'a aucune autorité. Le plan de règlement doit tenir compte des responsabilités et des obligations de la banque dans les territoires où le groupe financier exerce ses activités, et supposer que les autorités et principales parties intéressées de ces pays (contreparties, fournisseurs ou administrateurs de sociétés affiliées) n'accepteront de collaborer au déploiement de la stratégie de règlement que dans la mesure où elles protègent ainsi leurs propres intérêts et que le cadre législatif et réglementaire du territoire est respecté. Le plan de règlement devra également prévoir diverses options, au-delà des effets stabilisateurs temporaires engendrés par le déploiement des outils de règlement de la SADC, en

prévoyant des solutions valables de diminution des risques ou de désengagement visant à restaurer la viabilité à long terme de la banque et du groupe financier.

Mise en œuvre de la stratégie de règlement

Exigences proposées

Pour prouver que sa stratégie de règlement peut être déployée, la banque inclut ce qui suit dans son plan de règlement :

- a) une analyse qui montre en quoi la structure juridique ainsi que les ententes financières et opérationnelles du *groupe financier* rendraient possible un processus de *règlement* suivant le(s) cadre(s) législatif(s) en vigueur, sans que la stabilité du système financier canadien soit compromise
- b) une analyse de scénarios fondée sur des hypothèses suffisamment graves, démontrant que :
 - le règlement ne nécessiterait aucun soutien financier du secteur public, ou seulement de façon temporaire et modérée, sans risque de pertes importantes pour les autorités du secteur public
 - les *entités juridiques importantes* disposeraient d'une capacité d'absorption des pertes suffisante et auraient accès à des liquidités et du financement suffisants pendant le processus de règlement
- c) la démonstration que les exigences réglementaires et contractuelles applicables n'empêcheraient pas la mise en œuvre de la stratégie de règlement
- d) la démonstration que son cadre et ses moyens de gouvernance appuieraient la mise en œuvre de la stratégie de règlement et que l'efficacité de ce cadre et de ces moyens a été mise à l'épreuve, le cas échéant, ou vérifiée d'une autre manière

Le plan de règlement devra montrer dans quelle mesure la banque peut déployer chaque élément de sa stratégie de règlement et démontrer que la banque a pris les mesures nécessaires pour lever les obstacles à la mise en œuvre efficace de la stratégie de règlement par la Société. Le plan de règlement devra démontrer que le groupe financier possède les ressources financières et les capacités nécessaires à l'exécution de la stratégie de règlement compte tenu du cadre législatif en place, sans nuire à la stabilité du système financier canadien. Dans son plan de règlement, la banque pourra supposer qu'elle bénéficierait d'une aide financière du secteur public, mais ce soutien se limiterait à des liquidités temporaires et de courte durée et n'exposerait pas la SADC à un risque de perte indu et n'affecterait pas les contribuables.

Plan de travail

Exigences proposées

La banque inclut dans son plan de règlement un plan de travail :

- a) qui décrit les activités prévues pour tenir à jour et mettre à l'épreuve le plan de règlement
- b) qui propose des mesures correctives et des échéanciers à respecter pour éliminer les obstacles à la mise en œuvre de la stratégie de règlement élaborée par la banque
- c) qui propose des mesures correctives et des échéanciers à respecter pour corriger tout *manquement* signalé par la Société

Les banques procéderont à des tests lorsque la situation s'y prête pour s'assurer que leur stratégie de règlement est réalisable. Le plan de travail décrira ces tests. Dans la mesure où la banque ou la SADC ont décelé des manquements dans la conformité aux exigences du règlement administratif ou des obstacles à la mise en œuvre de la stratégie de règlement, le plan de travail proposera des mesures correctives et des échéanciers à respecter afin de satisfaire aux attentes de la Société.

La SADC souhaite connaître votre opinion quant à la clarté des exigences relatives au contenu du plan de règlement. Y aurait-il lieu de fournir des lignes d'orientation supplémentaires à l'égard de certaines de ces exigences ?

1.5 Évaluation des plans de règlement

Le règlement administratif définira le processus d'examen de la SADC, notamment en ce qui a trait à la signalisation des manquements et à la soumission du plan de travail par la banque. Ce processus donnera aux banques l'occasion de corriger promptement tout manquement dans la conformité aux exigences du règlement administratif⁷.

⁷ L'annexe 2 donne une vue d'ensemble de la procédure administrative envisagée pour soumettre, tenir à jour et examiner les plans de règlement.

Exigences proposées

i) Examen du plan de règlement

- a) Dans des délais raisonnables après la soumission du plan de règlement, la SADC fera savoir à la banque si son plan respecte ou non les exigences du règlement administratif

ii) Signalement des *manquements* et soumission d'un plan de travail

- a) Si la Société signale un *manquement* à la banque, elle pourra exiger que celle-ci soumette, dans des délais raisonnables, un plan de travail mis à jour qui décrira les mesures correctives que la banque entend prendre pour corriger le *manquement*, échéancier à l'appui

L'évaluation de la SADC indiquera si le plan de règlement est :

1. **Essentiellement conforme** aux exigences du règlement administratif
2. **En partie non conforme** aux exigences du règlement administratif. On a observé un ou plusieurs manquements susceptibles de nuire à la mise en œuvre de la stratégie de règlement, mais ces manquements devraient toutefois être corrigés au moyen d'un plan de travail acceptable qui témoigne de l'intention et des capacités de la banque d'y remédier dans des délais acceptables
3. **En grande partie non conforme** aux exigences du règlement administratif. On a observé un ou plusieurs manquements susceptibles de nuire à la mise en œuvre de la stratégie de règlement. La banque n'a soumis aucun plan de travail acceptable ou n'a pas respecté un tel plan de travail

La SADC évaluera dans quelle mesure le plan de règlement renferme tout le contenu exigé (profil de règlement, stratégie de règlement et preuves du caractère réalisable de cette dernière). Elle en viendra à la conclusion que le plan est non conforme si elle y décèle un ou plusieurs manquements qui mettent en péril le caractère réalisable de la stratégie. La Société jugera également si le plan de travail répond à ses attentes et si les mesures prévues dans ce plan de travail sont déployées dans les délais prévus.

L'évaluation portera principalement sur les éléments essentiels suivants :

Évaluation du profil de règlement. Le profil de règlement est-il complet ? Plus précisément, contient-il suffisamment de renseignements sur les aspects importants ou essentiels du groupe financier, dont la stratégie de règlement doit forcément tenir compte ?

Évaluation de la stratégie de règlement. La stratégie de règlement décrite dans le plan de règlement propose-t-elle des solutions adéquates d'assurer la poursuite des fonctions essentielles et favorise-t-elle l'atteinte des objectifs de la SADC⁸ ?

Caractère réalisable de la stratégie de règlement. Les obstacles de nature juridique, financière ou opérationnelle qui s'opposent à la mise en œuvre de la stratégie sont-ils limités ? Sont-ils bien gérés ? La banque dispose-t-elle des capacités adéquates à l'appui de son plan pour mettre en œuvre sa stratégie de règlement ?

Plan de travail. Le plan de travail prévoit-il des activités de tenue à jour et de mise à l'épreuve du plan de règlement ? Les mesures correctives permettront-elles de corriger les manquements signalés par la Société et(ou) les obstacles recensés par la banque dans des délais raisonnables ? La Société vérifiera par ailleurs si les mesures correctives décrites dans le plan de travail sont appliquées suivant les échéanciers prévus.

Nous proposons de modifier le *Règlement administratif de la SADC sur les primes différentielles* (le **règlement administratif PD**) afin de tenir compte du résultat de l'évaluation finale du plan de règlement dans le calcul de la prime de l'institution pour l'exercice comptable des primes suivant.

La SADC sollicite votre opinion quant à la clarté des exigences du règlement administratif en ce qui concerne l'examen des plans de règlement, le signalement des manquements et la soumission des plans de travail.

En outre, croyez-vous que d'autres facteurs devraient être pris en compte aux fins de l'évaluation d'un plan de règlement, et diriez-vous que le présent document de consultation définit assez clairement ce qui constitue un plan non conforme ?

2. Mécanisme de mise en application

Le Règlement administratif PD sert à regrouper les institutions membres en catégories de tarification aux fins du calcul des primes annuelles d'assurance-dépôts. Pour ce faire, on attribue une note à l'égard de chacun des critères d'évaluation (ratios de fonds propres et de levier, par

⁸ Voir la Loi sur la SADC, alinéas 7a) à d)

exemple) ainsi qu'une note globale⁹. Les taux de prime varient d'une catégorie de tarification à l'autre, comme on peut le constater dans l'annexe 1 du Règlement administratif PD ; ils sont exprimés en pourcentage de la prime annuelle maximale prescrite par la *Loi sur la SADC*¹⁰. On multiplie le taux de prime applicable par le volume global des dépôts assurés pour obtenir le montant de la prime exigible pour l'exercice financier subséquent (la prime de base).

Afin de favoriser le respect du règlement administratif, la SADC propose de modifier le Règlement administratif PD en y intégrant les résultats de l'évaluation du plan de règlement, telle qu'elle est décrite à la rubrique 1.5 ci-dessus. À la suite d'un tel changement, la conformité au règlement administratif deviendrait un des critères servant à établir la prime annuelle applicable à chaque banque.

Par exemple, si le plan de règlement d'une banque est essentiellement conforme au règlement administratif, il ne devrait y avoir aucune incidence sur le montant de sa prime annuelle. En revanche, si le plan de règlement est jugé non conforme, la prime exigée serait sans doute plus élevée. Le Règlement administratif PD, qui doit toujours être approuvé par le ministre des Finances, définira à l'avance la prime annuelle supplémentaire que pourront entraîner divers degrés de non-conformité. Une fois que la banque aura pallié les manquements de son plan de règlement, aucune surprime ne lui sera imposée.

La SADC communique l'information relative aux plans de règlement des banques et à l'évaluation de ces plans avec ses partenaires du filet de sécurité financier fédéral, soit le Bureau du surintendant des institutions financières, la Banque du Canada, l'Agence de la consommation en matière financière du Canada et le ministère des Finances ; elle peut également signaler au ministre des Finances toute situation de non-conformité.

La SADC sollicite votre opinion quant aux inconvénients possibles du mécanisme de mise en application proposé. Existerait-il des moyens plus efficaces d'inciter les institutions membres à se conformer aux exigences du règlement administratif ?

⁹ Voir le *Guide sur les primes différentielles*

¹⁰ L'article 21(4) de la *Loi sur la SADC* stipule que la prime annuelle maximale est a) de 5 000 \$ ou, si le montant en est supérieur, b) du tiers pour cent du total des dépôts assurés (au 30 avril de l'exercice comptable des primes précédent).

Annexe 1 : Définitions

Groupe financier s'entend de la banque, de ses sociétés affiliées (selon la définition de l'article 2 de la *Loi sur les banques*), de toute entité dans laquelle la banque détient un intérêt de groupe financier (selon la définition de l'article 2 de la *Loi sur les banques*) ainsi que de toute entreprise commerciale exploitée par la banque avec des tiers dans le but d'en tirer un bénéfice, y compris toute co-entreprise ou entité *ad hoc*.

Entité juridique importante s'entend de toute entité membre du groupe financier, ou de toute succursale étrangère d'une entité membre du groupe, qui procure une fonction essentielle et(ou) des services partagés essentiels ou dont la cessation abrupte des activités nuirait à la mise en œuvre efficace de la stratégie de règlement de la banque.

Fonction s'entend d'une activité qu'une entité quelconque du groupe financier accomplit pour le compte de tiers.

Fonction essentielle s'entend d'une fonction dont la cessation abrupte nuirait à la stabilité du système financier canadien ou de toute fonction qu'un autre organisme de réglementation considère d'importance systémique ou essentielle.

Service partagé essentiel s'entend d'une activité exécutée au sein du groupe financier ou impartie à des tiers et qui est nécessaire à la poursuite d'une ou de plusieurs fonctions essentielles.

Règlement de faillite s'entend de l'exercice par la Société de ses pouvoirs en vertu de la *Loi sur la SADC* afin de résoudre les problèmes financiers ou autres d'une institution membre, ou l'exercice de pouvoirs similaires par les autorités d'autres territoires.

Manquement s'entend du non-respect d'une ou de plusieurs exigences du règlement administratif dans le plan de règlement de la banque.

Annexe 2 : Diagramme – procédure administrative

