

Avis relatif aux nouvelles mesures visant les institutions de dépôt et de fiducie afin de réduire l'impact des difficultés posées par la COVID-19

Le 19 mars dernier, l'Autorité des marchés financiers (l' « Autorité ») a annoncé la mise en place de différentes mesures afin de maintenir ses opérations et veiller à sa mission d'encadrement des marchés et de protection des consommateurs. L'Autorité avait alors notamment prévu la suspension des sondages et autres consultations publiques relatives aux règlements ou lignes directrices lorsque les sujets traités pouvaient être retardés. Cette décision avait pour objectif de permettre à ses assujettis de se concentrer sur la résolution des difficultés posées par la COVID-19.

Le présent avis donne suite à cette annonce et présente des mesures liées aux normes de capital et de liquidités, aux exigences minimales et cibles internes, aux consultations, à l'application d'IFRS 9 et aux éléments de surveillance au bénéfice des sociétés de fiducie, sociétés d'épargne et autres institutions de dépôts, caisses non membres d'une fédération, caisses membres d'une fédération et fédérations de caisses respectivement régies par la *Loi sur les sociétés de fiducie et les sociétés d'épargne*¹ (LSFSÉ) ainsi que la *Loi sur les coopératives de services financiers*² (LCSF) et la *Loi sur les institutions de dépôt et la protection des dépôts* (LIDPD) (les « institutions financières visées ») Les mesures proposées par l'Autorité visent entre autres à maintenir le principe de comparabilité entre les institutions financières à l'échelle canadienne.

1. Ajustements aux exigences en matière de capital

1.1 Définition de défaut³ (prêts en souffrance)

Dans le contexte actuel, certaines institutions financières visées offrent ou pourraient offrir des moratoires de capital et d'intérêts sur les prêts consentis à leurs clientèles. Pour ces prêts bénéficiant d'un moratoire, l'Autorité autorise les institutions financières visées à les traiter comme des prêts productifs à des fins réglementaires si l'institution juge que ces prêts, qui n'étaient pas en défaut au moment où le moratoire a pris effet, auraient été productifs. L'Autorité demande également que les prêts improductifs ex-moratoire soient identifiés.

Ce traitement est aussi applicable au moratoire accordé aux prêts étudiants par le gouvernement du Québec⁴.

Avec cette mesure, les institutions financières visées n'ont donc aucune modification à apporter à la pondération ni aux probabilités de défaut associées à ces prêts bénéficiant d'un moratoire. Cette mesure temporaire est effective sur publication du présent avis et pour une période initiale de 6 mois.

¹ RLRQ, chapitre S-29.02.

² RLRQ, c. C-67.3

³ Section 3.1.15 de Ligne directrice sur les normes relatives à la suffisance du capital applicable aux caisses non membres d'une fédération, sociétés de fiducie et sociétés d'épargne, ainsi que de la Ligne directrice sur les normes relatives à la suffisance du capital de base applicable aux coopératives de services financiers.

⁴ http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/Communiqués/fr/COMFR_20200327.pdf

1.2 Dispositions transitoires pour le traitement des provisions pour pertes attendues

L'Autorité met en place des dispositions transitoires pour le provisionnement des pertes de crédit attendues qui sont disponibles dans le cadre de Bâle. Ce traitement prévoit qu'une partie des provisions, initialement admise dans les fonds propres de catégorie 2, sera incluse dans les fonds propres de catégorie 1A.

Cet ajustement des fonds propres de catégorie 1A sera mesuré dynamiquement chaque trimestre comme l'augmentation des provisions de phase 1 et de phase 2 par rapport au niveau de référence. Le niveau de référence est le montant des indemnités des phases 1 et 2 au trimestre se terminant le 31 décembre 2019. Ce montant accru est ajusté des effets fiscaux et soumis à un facteur scalaire qui diminuera avec le temps. Le facteur sera fixé à 70 % pour l'exercice 2020, 50 % pour 2021 et 25 % pour 2022. Les montants attribuables aux portefeuilles traités en approche interne se traduisant par un déficit de pertes attendues pendant la transition ne seront pas admissibles à ce traitement.

1.3 Traitement relatif aux expositions découlant de l'instauration de nouveaux programmes de financement

Le 27 mars 2020, les gouvernements du Québec⁵ et du Canada ont annoncé de nouvelles mesures pour aider les citoyens et les entreprises aux prises avec les répercussions économiques de la COVID-19.

La présente section décrit comment ces expositions doivent être traitées par les institutions financières visées en vertu de la *Ligne directrice sur les normes relatives à la suffisance du capital de base applicable aux coopératives de services financiers* (LD COOP) et de la *Ligne directrice sur les normes relatives à la suffisance du capital applicable aux caisses non membres d'une fédération, sociétés de fiducie et sociétés d'épargne* (LD SFSÉ).

Compte d'urgence pour les entreprises canadiennes

Les expositions visées par ces mesures étant financées par le gouvernement du Canada, les institutions financières visées qui les acquièrent peuvent les exclure de leurs ratios de fonds propres fondés sur les risques et de leurs ratios de levier, calculés selon la LD COOP et la LD SFSÉ.

Programme d'action concertée temporaire pour les entreprises (PACTE) et Programme de garantie d'Exportation et Développement Canada (EDC)

Objectifs des programmes

Le PACTE vise à soutenir le fonds de roulement des entreprises et est constitué d'une garantie de prêt d'un montant minimal de 50 000 \$, qui peut aussi prendre la forme d'un prêt d'Investissement Québec (IQ).

Le programme d'EDC garantit les nouveaux crédits d'exploitation et les prêts à terme de flux de trésorerie que les institutions financières consentent aux PME.

⁵ http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/Communiqués/fr/COMFR_20200327.pdf

Traitements réglementaires

Les garanties de prêt offertes par IQ et EDC aux institutions financières visées peuvent être reconnues comme telles aux fins des LD COOP et LD SFSÉ puisqu'elles satisfont aux exigences opérationnelles prévues aux paragraphes 189 et 190 de ces lignes directrices. La partie garantie d'un prêt peut alors être traitée comme une exposition du gouvernement du Québec ou du Canada. La portion résiduelle non couverte par la garantie doit être considérée comme une exposition de l'emprunteur.

En cas d'asymétrie de devises (entre la garantie offerte par IQ, ou EDC, et le prêt) ou d'échéances (entre la durée de la garantie d'IQ, ou d'EDC, et celle du prêt), le montant de la garantie comptabilisé aux fins des fonds propres doit être ajusté conformément à la section 4.1.5 (iv) des LD COOP et LD SFSÉ.

Concernant le traitement de ces expositions dans le cadre de l'approche standard au titre du risque de crédit, la partie garantie du prêt serait assujettie à la pondération du risque applicable au gouvernement du Québec ou du Canada (soit 0 %) et le solde serait considéré comme une exposition de l'emprunteur. Avec la méthode fondée sur les notations internes (approche NI) au titre du risque de crédit, la portion garantie serait traitée comme une exposition au gouvernement du Québec ou du Canada. L'institution financière visée devrait donc adopter l'approche de la probabilité de défaut ou celle de la perte en cas de défaut, comme précisé à la section 5.8.7 (ix) de la LD COOP. Le solde du prêt serait traité comme une exposition de l'emprunteur.

Aux fins du calcul du ratio de levier, le montant du prêt en entier serait inclus dans la mesure de l'exposition.

Programme de prêts conjoints de la Banque de développement du Canada (BDC)

Afin de fournir des liquidités supplémentaires aux entreprises canadiennes, le gouvernement du Canada a annoncé un nouveau programme de prêts conjoints pour les PME. La BDC et les institutions financières consentiront ainsi des prêts à terme qui permettront aux PME de satisfaire à leurs besoins opérationnels de trésorerie.

Dans le cadre de ce programme offert conjointement avec la BDC, les institutions financières détiendraient une partie du prêt contracté par l'emprunteur. L'Autorité s'attend à ce que, dans le cadre de l'approche standard au titre du risque de crédit, la portion du prêt consentie par l'institution financière visée soit assujettie à la pondération du risque applicable à l'emprunteur. Par ailleurs, aux termes de la méthode fondée sur les notations internes (approche NI) au titre du risque de crédit, elle serait considérée comme une exposition de l'emprunteur.

Aux fins du calcul du ratio de levier, l'Autorité s'attend à ce que la portion du prêt consentie à l'emprunteur par l'institution financière visée soit incluse dans la mesure de l'exposition. La partie du prêt consentie par la BDC serait exclue du calcul du ratio de levier.

2. Ajustements aux exigences en matière de liquidités

2.1 Ratio de liquidité court terme (LCR)

L'Autorité fournit aux institutions financières visées les directives suivantes concernant l'exigence minimale de liquidité à court terme.

- Aucune sortie de trésorerie pour les opérations de financement garanties avec la Banque du Canada. L'Autorité confirme que, conformément aux dispositions actuelles des paragraphes 113 à 114 du chapitre 2 de la *Ligne directrice sur les normes relatives à la suffisance des liquidités* (LD Liquidités), aucune sortie de trésorerie ne doit être prise en compte dans le traitement LCR pour les opérations de financement garanties avec la Banque du Canada, quel que soit le type de garantie utilisé dans la transaction.
- Aucune sortie de trésorerie pour les acceptations bancaires (AB), ou titres de créance assimilables, vendues à la Banque du Canada en vertu d'une facilité d'achat. L'Autorité confirme qu'au sens du chapitre 2, paragraphe 110 de la LD Liquidités, les institutions financières visées n'ont pas besoin de reconnaître une sortie de trésorerie (c.-à-d. un taux de sortie de 0 %) pour les AB vendues à la Banque du Canada.
- Pour l'application du paragraphe 83 de la LD Liquidités, l'Autorité précise que l'interprétation de la clause de *hardship*, ou clause de sauvegarde, est applicable à la situation actuelle qui résulte de la COVID-19, puisqu'il s'agit d'une situation « imprévisible, déterminée et documentée ». En d'autres mots, l'Autorité considère comme circonstances exceptionnelles la crise actuelle et permet aux institutions financières visées d'autoriser les déposants à retirer leurs dépôts à terme visés sans que cela entraîne une modification du traitement de l'ensemble des dépôts à terme.

2.2 Ratio structurel de liquidité à long terme

Pour ce qui est du traitement du NSFR, l'Autorité offre une certaine souplesse aux actifs grevés dans le cadre des opérations de liquidité de la Banque du Canada pendant les périodes de crise. Plus précisément, en vertu du paragraphe 31 du chapitre 6 de la LD Liquidités, les actifs grevés d'opérations exceptionnelles de liquidité de la Banque du Canada recevront le même coefficient de financement exigé (RSF) appliqué à un actif équivalent non grevé, quelle que soit la durée restante de la charge. Sur une base temporaire, les institutions financières visées sont donc autorisées à utiliser ce traitement jusqu'à un coefficient RSF maximum de 50 % pour tout actif éligible mis en garantie à la Banque du Canada pour obtenir un financement.

3. Exigences minimales et cibles internes

L'Autorité pourrait ponctuellement permettre aux institutions financières visées d'opérer à des seuils différents de leurs cibles internes habituelles et des exigences minimales requises par l'Autorité en vertu de la LD Liquidités.

Pour ce faire, chaque institution financière visée devra formuler et soutenir sa demande afin d'obtenir l'autorisation de l'Autorité à cet effet.

Pour ce qui est des exigences de divulgations, les institutions financières visées ayant besoin d'un délai supplémentaire pour fournir à l'Autorité leurs divulgations pourront formuler et soutenir leur demande. L'Autorité traitera ces demandes au cas par cas.

4. Consultations

Conformément à son communiqué du 19 mars dernier, l'Autorité suspend toutes les consultations en cours pour les institutions financières visées, et ce, tant pour les projets de lignes directrices que pour les études d'impacts quantitatives.

Le 27 mars dernier, le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB) a annoncé⁶ un report du calendrier international de mise en œuvre des réformes finale de Bâle III. Cette mesure a été introduite pour fournir une capacité opérationnelle supplémentaire aux institutions financières ainsi qu'aux autorités de surveillance afin de répondre aux priorités immédiates de stabilité financière résultant de la COVID-19 sur le système bancaire mondial. Conformément à cette prolongation, l'Autorité reporte les dates de mises en œuvre suivantes de l'ensemble des réformes de Bâle III.

- La date de mise en œuvre par l'Autorité de la dernière série de réformes de Bâle III publiée par le CBCB en décembre 2017 est reportée au premier trimestre 2023. Ce report comprend les révisions de l'approche standard et de l'approche basée sur les notations internes du risque de crédit, le cadre de risque opérationnel, le cadre de ratio de levier, ainsi que l'introduction d'un plancher de fonds propres plus sensible au risque.
- La date de mise à jour des tableaux et fiches à venir (paragraphe 27) de la Ligne directrice sur les exigences de communication au titre du troisième pilier de l'Autorité est reportée au premier trimestre 2023.
- Compte tenu de la complexité et des ajustements de l'infrastructure requise pour la mise en place des révisions du cadre de risque de marché du CBCB (soit la revue fondamentale du portefeuille de négociation,) publié en janvier 2019, l'Autorité reporte sa date de mise en œuvre à janvier 2024. En conséquence, la date de mise en œuvre du cadre révisé du risque d'ajustement de l'évaluation du crédit est également reportée à janvier 2024.

5. Application de l'IFRS 9 dans des circonstances exceptionnelles

La norme IFRS 9, *Instruments financiers et exigences en matière de divulgation financière*, se fonde sur des principes et implique un jugement éclairé en matière de crédit. L'Autorité fournit des consignes sur trois aspects précis de la comptabilité des pertes de crédit attendues (PCA) en raison des circonstances exceptionnelles découlant de la COVID-19. Ces dernières sont conformes avec l'avis *IFRS 9 and covid-19*⁷ publié par l'International Accounting Standards Board (IASB) le 27 mars 2020. Elles permettront aux institutions financières de continuer à se conformer à la norme IFRS 9 telle que publiée par le Conseil des Normes Comptables du Canada. Les institutions financières doivent également porter attention à toute consigne subséquente qui pourrait être émise par l'IASB portant sur l'application de l'IFRS 9 en lien avec la COVID-19.

5.1. Augmentation importante du risque de crédit

IFRS 9 requiert que les institutions financières évaluent et comptabilisent les PCA. Les institutions financières doivent évaluer la correction de valeur pour pertes pour un instrument financier à un montant correspondant aux PCA pour la durée de vie si le risque de crédit que comporte l'instrument financier en question a augmenté de manière importante depuis la comptabilisation initiale. Les institutions financières doivent fonder leur appréciation sur la variation du risque de défaillance au cours de la durée de vie. L'Autorité appuie la position de l'IASB et précise que les institutions financières visées ne doivent pas continuer d'appliquer les méthodes de calculs existants avant la crise de la COVID-19, mais doivent réévaluer ses hypothèses afin de s'assurer

⁶ <https://www.bis.org/press/p200327.htm>

⁷ <https://cdn.ifs.org/-/media/feature/supporting-implementation/ifrs-9/ifrs-9-ecl-and-coronavirus.pdf?la=en>

de leur validité. Ainsi, le recours au programme de report de paiement ne devrait pas automatiquement déclencher l'augmentation importante du risque de crédit.

5.2 Information prospective

L'institution financière visée doit apprécier à chaque date de clôture si le risque de crédit que comporte un instrument financier a augmenté de façon importante depuis la comptabilisation initiale. Pour porter son appréciation, l'entité doit comparer le risque de défaillance sur l'instrument financier à la date de clôture avec le risque de défaillance sur l'instrument financier à la date de la comptabilisation initiale, et tenir compte des informations raisonnables et justifiables qu'il est possible d'obtenir sans devoir engager des coûts ou des efforts déraisonnables et qui sont indicatives d'augmentations importantes du risque de crédit depuis la comptabilisation initiale.

Dans leur évaluation des conséquences économiques de la COVID-19, les institutions financières visées sont encouragées à tenir compte des circonstances exceptionnelles, de l'aide gouvernementale substantielle, du degré élevé d'incertitude et des tendances économiques à long terme mises en évidence par les expériences antérieures afin de déterminer les informations prospectives raisonnables et justifiables. L'environnement évoluant rapidement, l'Autorité s'attend à ce que les institutions financières visées doivent demeurer au fait des nouveaux éléments et circonstances afin de les intégrer à leurs modèles au fur et à mesure que de la nouvelle information devient disponible.

5.3 Divuligation

Étant donné l'évolution extraordinaire et rapide de la conjoncture économique, l'Autorité s'attend à ce que les institutions financières visées divulguent suffisamment de renseignements en temps opportun pour permettre aux utilisateurs de comprendre les hypothèses et les opinions de la direction pendant cette période en réaction à l'éclosion de la COVID-19. Les institutions financières visées doivent être transparentes dans leurs divulgations quant à leur recours aux programmes de report de paiements hypothécaires et doivent communiquer les changements importants apportés aux informations prospectives et aux prévisions économiques par rapport à la période de déclaration antérieure.

6. Surveillance

- 6.1.** Les activités de surveillance seront adaptées pour la période de crise et en fonction de la réalité des institutions financières visées.
- 6.2.** Les exigences relatives aux limites d'émission d'obligations sécurisées sont augmentées à 10 % par rapport à la cible actuelle de 5,5 %. Cet allègement temporaire sera accordé pendant au moins un an et pourrait être prolongé au-delà, si nécessaire. Les institutions financières visées qui dépassent la limite de 5,5 % devraient revenir en dessous de ce seuil dès que les conditions de financement du marché le permettront, et fournir à l'Autorité un plan de mise en œuvre détaillé de ce retour à la cible de 5,5 %.
- 6.3.** L'Autorité abaisse temporairement le multiplicateur de la *Value at Risk* (VaR) en situation de crise (sVaR) de 3 à 1. Une correspondance sera alors transmise aux institutions financières visées.
- 6.4.** Pour les institutions financières visées produisant des plans de retour à la viabilité (PRV), l'Autorité reporte à juin 2021 la date de la prochaine mise à jour.

7. Prise d'effet et péremption

Les mesures annoncées ici seront effectives dès leur publication et, à moins d'indication spécifique pour certaines mesures, prendront fin sur avis ultérieur de l'Autorité. L'Autorité se réserve le droit de réévaluer l'ensemble de ces mesures en fonction de l'évolution de la crise de la COVID-19.

Pour toute question ou pour nous signaler certains enjeux, veuillez communiquer avec

Luc Naud
Directeur de l'encadrement du capital des institutions financières
Luc.Naud@lautorite.gc.ca

Sébastien Blais
Directeur des analyses quantitatives et modèles des institutions de dépôts
Sebastien.Blais@lautorite.gc.ca

Le 31 mars 2020