

## Chapitre 6

### Recommandations

- A. Introduction – Le système tripartite**
- B. Structure de l'appareil réglementaire de surveillance des banques**
  - 1. Regroupement des instances de réglementation fédérales
  - 2. Bureaux des instances de réglementation
  - 3. Personnel de l'organisme de réglementation
  - 4. Financement de l'organisme de réglementation
  - 5. Comité consultatif
- C. Gestion interne des banques**
  - 1. Structure et composition du conseil d'administration
  - 2. Norme de prudence et obligations fiduciaires des administrateurs
  - 3. Responsabilité criminelle des administrateurs
  - 4. Comité de vérification
  - 5. Qualités des gestionnaires
  - 6. Système interne d'inspection
- D. Vérificateurs et vérification des banques**
  - 1. Nomination des vérificateurs
  - 2. Communications entre le vérificateur et les instances fédérales de réglementation
  - 3. Principes comptables
    - a. *Principes comptables généralement reconnus (PCGR)*
    - b. *Évaluation des prêts*
    - c. *Provisions pour pertes sur prêts*
    - d. *Traitement comptable des pertes sur prêts*

- e. *Comptabilisation des intérêts courus ou capitalisés et des honoraires*

**E. Pouvoirs de réglementation et surveillance**

1. Introduction
2. Constitution et octroi de permis
3. Normes d'information
  - a. *Classification des prêts*
  - b. *Prêts inexécutés*
  - c. *Divulgarion des stratégies d'arrangements*
  - d. *Principaux éléments d'un système de détection avancée*
4. Divers types de surveillance
5. Inspections sur place
6. Inspections annuelles
7. Ordonnances de cessation d'activité
8. Évaluation de l'actif
9. Remplacement des administrateurs et des dirigeants
10. Contrôle des transactions d'initiés
11. Réglementation des pratiques en matière de prêts
  - a. *Concentration des prêts à un même emprunteur ou à des emprunteurs associés*
  - b. *Prêts par région et par secteur*
  - c. *Stratégie d'arrangements (workouts)*
12. Rapports des organismes de contrôle et de réglementation étrangers

**F. Programmes d'aide aux banques**

1. Introduction
2. Compétence et responsabilités des institutions
3. Éléments d'un programme d'aide aux banques

**G. Réglementation des valeurs mobilières et information à leur sujet**

## **H. Divers**

- 1. Rôle des instances de réglementation à titre de liquidateur**
- 2. Avances de trésorerie**
- 3. Couverture de l'assurance-dépôts**
- 4. Droits d'intenter des poursuites contre une banque et autres questions**



## Chapitre 6

### Recommandations

#### A. Introduction — Le système tripartite

La Commission a été chargée d'enquêter sur les causes de la faillite de la Banque commerciale du Canada et de la Norbanque et de recommander à l'égard de la réglementation les changements qu'elle juge nécessaires à la lumière des éléments de preuve et des mémoires. Les deux banques soumises à l'enquête représentent par leur actif moins de 1 pour 100 du système bancaire canadien. De toute évidence, les grandes banques du système ne sont pas exposées aux mêmes risques graves que ceux auxquels la BCC et la Norbanque ont dû faire face. Les enseignements que l'on peut tirer de l'exposé et des constatations qui précèdent touchent principalement l'efficacité des rouages de la réglementation et des organismes qui en sont chargés et auxquels incombe la surveillance des banques, ainsi que la filière des responsabilités au sein de cet appareil. Les questions générales concernant le système bancaire canadien et l'appareil qui est chargé de le réglementer, la propriété des établissements financiers canadiens, la distinction entre les activités bancaires et les autres activités financières, la création de sociétés de portefeuille bancaire et les changements connexes qu'il serait souhaitable d'apporter aux institutions financières canadiennes débordent le cadre du mandat de la Commission.

La question fondamentale à trancher est celle de savoir si une banque est différente d'une autre entreprise commerciale sur le plan de l'intervention du gouvernement en cas de faillite. Si la banque est considérée comme un établissement quasi public, semblable à une entreprise de services publics, alors la réponse n'est pas la même que si elle est considérée simplement comme une entreprise commerciale privée. Tout récemment, cette question a fait l'objet d'un débat aux États-Unis et ce débat a monté d'un cran. En supposant que l'intérêt public dans le système bancaire est tel qu'il fasse une distinction entre une banque et une société commerciale ordinaire dans le secteur privé, encore est-il permis de séparer les banques en deux groupes, l'un dont

les membres seraient considérés comme essentiels au bien-être de la société, donc rangés dans une catégorie de banques « sans risque », et l'autre, en tant qu'entreprises commerciales privées ordinaires, regroupant toutes les autres banques. Permettre aux investisseurs de placer de l'argent dans une banque sans qu'ils sachent à quelle catégorie cet établissement appartient soulève une grave question d'équité. Par ailleurs, comme ceux qui investissent dans les banques savent qu'aucun établissement bancaire ne sera rangé dans la catégorie idéale dite « sans risque », à moins qu'une menace immédiate de faillite ne rende la chose nécessaire, ils investiront dans les banques en prenant autant de risques que dans le cas de toute autre industrie. Le secteur bancaire comporterait alors un double risque. Le premier serait que l'investisseur choisisse une banque de la mauvaise catégorie et le second, que la banque choisie fasse faillite, soit le risque normal. Toutefois, la situation n'est pas aussi extraordinaire ou injuste qu'il ne pourrait le sembler du fait que, dans les programmes de soutien des « banques essentielles », le détenteur d'une partie du capital, terme dont il sera donné plus loin une définition générale, perd sa mise de fonds dès la première manche du sauvetage. Si la banque en difficulté appartient à la catégorie de celles qui « ne feront pas l'objet d'un sauvetage », dans ce cas également ce détenteur perd son investissement selon que la réorganisation de la banque peut se faire par des moyens privés et selon l'importance de cette réorganisation. Dans les deux cas, le déposant est assuré de sorte que sa perte dépend de l'importance de son dépôt (sauf lorsque celui-ci est confié à une banque qui, par la suite, est visée par un programme de soutien, comme on le verra plus loin dans le présent chapitre).

Le Canada est doté d'un processus rudimentaire et plutôt primitif en matière de choix des banques destinées à faire l'objet d'un sauvetage. Dans le cas de la BCC et de la Norbanque, ce choix a été fait au niveau politique, les ministres responsables, avec l'autorisation préalable du gouvernement, ayant convenu de venir à la rescousse d'une banque et, plus tard, d'abandonner l'autre à son propre sort. Aux États-Unis, une telle décision est d'ordre administratif et relève des organismes de réglementation. En Angleterre, la décision est prise derrière l'écran opaque de la Banque d'Angleterre, ce qui rend difficile de déterminer dans quelle mesure le gouvernement au pouvoir dicte à la banque centrale la décision de soutenir ou non une banque insolvable ou sur le point de le devenir.

La question des orientations politiques sous-tendant toutes ces considérations déborde largement le mandat de la Commission. L'application du système de réglementation en ce qui a trait à l'octroi

des chartes aux nouvelles banques et sa portée dans le cas de l'insolvabilité imminente dépend d'un certain nombre de facteurs, notamment : a) le niveau de concurrence que le gouvernement souhaite maintenir dans le système bancaire; b) la nécessité de susciter la mise sur pied, au Canada, de banques proprement régionales ou à vocation locale de manière à offrir des services bancaires hors des grandes agglomérations; c) la position du gouvernement à l'égard de l'importance du système bancaire canadien sur le plan des relations internationales, laquelle peut aviver le désir de maintenir l'intégrité du système bancaire sur le plan national; et d) la nécessité, pour le gouvernement, d'adopter ou non, à l'égard de tous les déposants et investisseurs autres que les actionnaires d'une banque, une politique d'indemnisation universelle telle que les possibilités de sauvetage soient beaucoup plus grandes et qu'il soit beaucoup plus difficile de constituer de nouvelles banques.

Lorsqu'on a décrété que la BCC ferait l'objet d'un programme de sauvetage et que cette décision a été annoncée au public, il est devenu logiquement et sans doute politiquement inévitable que le gouvernement devrait maintenir la BCC à flot quoi qu'il en coûte, ou encore indemniser tous les déposants de la banque en cas de faillite. Par conséquent, ce à quoi cette crise a donné lieu n'est pas tant l'élaboration d'une politique d'indemnisation universelle des créanciers lésés par la faillite de la banque que la reconnaissance du fait que, si l'on décide de soutenir une banque, il faut presque inévitablement l'aider d'une manière ou d'une autre à surmonter la crise ou rembourser intégralement toutes les personnes qui subissent une perte dans la faillite, à l'exception des détenteurs d'une partie du capital, suivant l'acception générale de ce terme.

Tant que les banques sont des entreprises commerciales au sens prévu actuellement dans la *Loi sur les banques*, elles devraient être réglementées dans la mesure du possible comme étant mortelles, de la même manière que toute autre entreprise libre. Dans certaines circonstances, la société aura intérêt à laisser une banque faire faillite. C'est là un principe fondamental du commerce qui repose sur un système de mesures incitatives. S'il devait en être autrement, on n'aurait pas besoin de banques privées. Il en découle que le système d'inspection ne devrait pas être conçu de manière à sauver à tout prix toutes les banques de la faillite. L'organisme de surveillance ne devrait pas non plus être tout puissant et omniprésent de manière à remplacer effectivement la direction et à enlever à la banque tout esprit d'entreprise. Habituellement, la libre entreprise comporte un risque de faillite. Les banques ne devraient pas faire exception à cette règle. Le système de réglementation doit, dans la mesure du possible, protéger contre les

abus et l'incompétence les personnes qui traitent avec la banque. Ces dernières, peu importe à quel titre elles traitent avec la banque, doivent assumer une certaine part de responsabilité pour la conduite raisonnable de leurs propres affaires. Il est également nécessaire d'établir un équilibre entre le coût d'un système de réglementation et les risques que l'on peut laisser courir à la société. Il s'agit d'un équilibre que l'on recherche depuis longtemps au Canada ainsi que dans d'autres pays et les recommandations qui suivent sont proposées dans l'espoir qu'un équilibre raisonnable entre ces risques et les mesures de protection de la société pourra être rétabli dans le cas de la législation bancaire.

Dans son travail d'élaboration de recommandations visant à modifier le système de réglementation, la Commission a supposé que les politiques existantes, qu'elles soient expresses ou énoncées par déduction, demeureront en vigueur dans un avenir prévisible. Par conséquent, on suppose que le système de surveillance confidentielle qui s'applique aux banques à l'heure actuelle sera maintenu et que, si les circonstances s'y prêtent, le gouvernement en place pourra décider de venir à la rescousse d'une banque en difficulté s'il juge que la poursuite des activités de cette dernière est nécessaire et souhaitable dans l'intérêt du public. D'autres banques pourront être appelées à disparaître par voie de fusion ou de liquidation ou, cas très rare, par simple renonciation à leur charte.

Avant d'aborder la structure à donner au système de surveillance confidentielle des banques, il convient d'examiner les divers niveaux de surveillance. De nombreux témoignages ont porté sur le contraste qui ressort sur le plan de réglementation des banques au Royaume-Uni et aux États-Unis en dépit de la similitude qui existe entre les établissements financiers de ces deux pays. Comme on peut le voir à l'annexe B du présent rapport, le système britannique, dont s'inspirait à l'origine l'organisme de réglementation canadien, est un organe de la banque centrale, la Banque d'Angleterre. Le personnel d'inspection de cette dernière est restreint. Le concept de l'inspection est fondé sur la pression morale qu'exerce l'organisme de réglementation et sur la confiance de celui-ci à l'égard de la direction et des vérificateurs externes pour ce qui est des renseignements dont il a besoin sur les activités de la banque. Il s'agit d'un système économique qui semble avoir bien servi les intéressés, du moins jusqu'à tout récemment. Depuis le début des années 1970, le nombre de faillites n'a cessé d'augmenter et ce problème a connu son point culminant dans la faillite importante et coûteuse survenue en 1984; cet état de fait a entraîné la remise en question du concept en vigueur au sein du service d'inspection de la banque centrale.



Bon nombre des recommandations faites par un comité de révision de la Banque d'Angleterre en 1985 et publiées par la suite dans un livre blanc révèlent une tendance vers un processus d'observation plus poussée au sein du service de surveillance des banques de la banque centrale, du moins dans les cas où les inspecteurs attribuent à la banque visée une cote insatisfaisante. Si les propositions faites au Royaume-Uni sont adoptées, elles auront pour effet de séparer au moins partiellement le service de surveillance des banques des autres services de la banque centrale. Elles auront également pour effet de rapprocher l'orientation et les méthodes propres à ce pays de celles qu'on observe aux États-Unis en matière d'inspection bancaire. La Commission d'enquête a repris dans ses recommandations les propositions du comité du Royaume-Uni qui étaient de nature à compléter et à renforcer le système canadien.

Les procédures de surveillance de la banque fédérale des États-Unis ont une tendance administrative beaucoup plus marquée et ne subissent guère les interventions politiques du pouvoir exécutif ou législatif. L'inspection des banques est une opération confidentielle et fondée sur les principes bancaires de prudence comme au Royaume-Uni, mais pour obtenir les renseignements dont on a besoin à ce sujet, on ne compte ni sur la direction ni sur les vérificateurs externes. En fait, ces derniers interviennent rarement dans le processus. Par l'entremise de son propre personnel, l'inspecteur public vérifie sur place le portefeuille de prêts, les pratiques de gestion des prêts et les principes comptables appliqués par la direction dans la préparation des états financiers de la banque. C'est là une entreprise de grande envergure et très coûteuse, bien qu'une partie du coût au niveau fédéral soit couverte par un droit qui est perçu des banques elles-mêmes. Toute proportion gardée, ce coût est de plusieurs fois supérieur à celui du système canadien dont les frais sont acquittés de la même manière.

La répartition des pouvoirs entre le fédéral et les États en vertu de la Constitution est assez semblable à ce qu'on retrouve au Canada entre le fédéral et les provinces. La différence marquée se situe au niveau de la prolifération des organismes fédéraux chargés de la surveillance des banques, au sein desquels on observe quelques chevauchements et une certaine confusion quant aux responsabilités de chacun. De même, plusieurs États ont-ils des organismes de surveillance. Au moyen d'une association quasi officielle, les organismes fédéraux ont atténué les frictions qu'engendrent ces rouages complexes, bien qu'un expert américain les ait qualifiés, dans son témoignage devant la Commission, de « dispositif Rube Goldberg qu'il ne souhaiterait à personne » (traduction). Les rapports qui existent entre les organismes de réglementation fédéraux et les banques constituées par les États sont

d'ordre contractuel. Les banques des États qui désirent se prévaloir des services fédéraux comme l'assurance-dépôts s'assujettissent volontairement à la surveillance fédérale comme condition du régime. L'inspection fédérale et celle de l'État à l'égard de ses banques sont coordonnées à demi officiellement, mais efficacement, semble-t-il.

Étant donné que le système de surveillance des États-Unis coûte très cher et en raison de la taille relativement restreinte de l'industrie bancaire canadienne, il n'est pas recommandé d'appliquer au système canadien certaines des caractéristiques de la méthode d'inspection sur place pratiquée aux des États-Unis. La Commission conclut que, d'après les éléments de preuve, le principe fondamental actuel du système tripartite, tel que décrit au chapitre 3, devrait être retenu. Un changement radical n'est pas indiqué. Les lacunes que ces faillites ont fait ressortir appellent les nombreux changements qui sont proposés plus loin, mais ni un retour à l'ancien système anglais, ni l'adoption du système américain de la méthode directe et immédiate ne sont recommandés. Plusieurs éléments du système de réglementation fédéral des États-Unis et certaines propositions du livre blanc du Royaume-Uni pourraient être adoptés dans notre pays et ceux-ci sont d'ailleurs recommandés plus loin; cependant, dans son examen des causes de la faillite d'un petit pourcentage du système bancaire canadien, la Commission n'a rien relevé qui justifie l'adoption d'un système de réglementation fondamentalement différent. En réalité, il s'agit plutôt de voir comment on pourrait améliorer le système actuel et insuffler à l'organisme de réglementation la volonté de répondre aux signaux d'alerte.

Dans l'élaboration de ses recommandations, la Commission a supposé que la structure existante des marchés financiers et la conception globale du cadre réglementaire applicable aux établissements financiers demeureront telles quelles au Canada. Il y a simplement trop d'incertitude en ce qui concerne l'avenir des institutions financières canadiennes, y compris le maintien de la structure des « quatre piliers », l'incidence du projet de libéralisation des échanges de biens et services et le développement des marchés financiers internationaux, pour que nous puissions fonder nos recommandations sur les résultats des nombreuses études et propositions récentes, lesquels ne sont pour le moment que conjectures.

En plus des éléments de preuve relatifs aux activités de la BCC et de la Norbanque, la Commission a examiné un nombre considérable d'études privées et gouvernementales sur les établissements financiers du Canada et sur le cadre réglementaire à l'intérieur duquel ils évoluent. Bien que certains rapports ne traitent que d'établissements autres que

les banques, plusieurs présentent une analyse détaillée de la surveillance réglementaire qui est exercée sur ces dernières et sur les autres établissements financiers. La lecture de ces rapports a permis à la Commission de se mettre au fait des projets actuels de modification législative. Les études et les mesures législatives qui ont été examinées sont les suivantes :

1. Interim Report of the Royal Commission to Inquire Into and Report Upon the Affairs of the Home Bank of Canada, 1924.
2. Report of the Royal Commission on Banking and Currency in Canada (1933) (Commission MacMillan).
3. Rapport de la Commission royale d'enquête sur le système bancaire et financier (1964) (Commission Porter).
4. La réglementation des institutions financières : propositions à considérer, ministère des Finances (avril 1985) (Livre vert).
5. Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC), soumis au ministre d'État (Finances), (avril 1985) (Rapport Wyman).
6. Rapport sur la Banque commerciale du Canada, Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques de la Chambre des communes (juin 1985).
7. « Les institutions financières du Canada », rapport du Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques, concernant un document intitulé « La réglementation des institutions financières du Canada : Propositions à considérer » (novembre 1985).
8. Le groupe d'étude sur les institutions financières de l'Ontario — rapport final (décembre 1985) ( Rapport Dupré).
9. Rapport : teneur du projet de loi C-79, *Loi sur l'indemnité aux déposants de certaines institutions financières*, troisième rapport, Comité sénatorial permanent des banques et du commerce (décembre 1985).
10. Une étude visant à évaluer les activités et mandats actuels du Bureau de l'inspecteur général des banques (avril 1986), préparée par Coopers & Lybrand pour le compte du ministère des Finances.

11. Projet de modifications à la *Loi sur les compagnies de prêt*, la *Loi sur les compagnies de fiducie*, la *Loi sur les banques* et la *Loi sur les banques d'épargne du Québec* à l'égard de certaines questions réglementaires (avril 1986) (projet de loi C-103).
12. Vers une plus grande compétitivité dans le secteur financier, seizième rapport, Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, 1<sup>er</sup> mai 1986.
13. *Financial Institutions in Transition: An Analysis and Commentary on Recent Proposals for Reform of Canadian Financial Institutions*, prepared by Clarkson Gordon/Woods Gordon.
14. Report of the Committee Set up to Consider the System of Banking Supervision (U.K.) (rapport Leigh-Pemberton, juin 1985).
15. White Paper on Banking Supervision (U.K.) (Cmnd. 9695, December, 1985).
16. Blue Print for Reform: The Report of the Task Group on Regulation of Financial Services (July, 1984) (rapport Bush).
17. Continental Illinois National Bank: Report of an Inquiry into its Federal Supervision and Assistance.
18. Staff Report to the Subcommittee on Financial Institutions Supervision, Regulation and Insurance of the Committee on Banking, Finance and Urban Affairs, H.R., 99 Cong. (1st Session) July, 1985.

## **B. Structure de l'appareil réglementaire de surveillance des banques**

### **1. Regroupement des instances de réglementation fédérales**

L'organisation du système fédéral de réglementation des activités bancaires a fait l'objet d'une brève analyse dans le rapport de la Commission royale d'enquête sur le système bancaire et financier en 1964. Ce rapport ne portait pas principalement sur l'examen des portefeuilles de prêts, sur la comptabilité bancaire ni sur les autres questions associées aux faillites de banques. La publication du Livre vert sur la réglementation des institutions financières canadiennes en avril 1985, soit après la mise en place du programme de soutien de la

BCC, a relancé le débat sur la réglementation du secteur bancaire. Dans ce document, il est proposé de regrouper les fonctions de surveillance des compagnies de fiducie et de prêt, qui incombent actuellement au surintendant des assurances, et celles du BIGB. Dans sa réponse aux propositions contenues dans le Livre vert, le comité permanent de la Chambre des communes est allé plus loin et a recommandé de fusionner le BIGB, le Département des assurances et la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC) en un seul organisme qui se chargerait des activités de surveillance, de réglementation et d'assurance relatives aux compagnies d'assurance, aux compagnies fédérales de fiducie et de prêt et aux banques. Le comité du Sénat s'est toutefois opposé au principe d'un «organisme de réglementation unique et tout-puissant» et il a recommandé le maintien du système de réglementation existant.

Il existe cinq solutions de rechange à l'actuel système de surveillance des banques au Canada :

1. Maintenir le Bureau de l'inspecteur général à titre de responsable de la réglementation relevant du ministre des Finances et exerçant des fonctions distinctes de celles qui ont trait aux activités de la banque centrale et aux assurances, et peut-être renforcer la filière des responsabilités en instituant un conseil d'administration indépendant ou un autre mécanisme analogue de régie interne.
2. Intégrer les fonctions de surveillance des banques, exercées par l'inspecteur général, aux activités de la Banque du Canada et doter le conseil d'administration de cette dernière d'un comité qui serait chargé de superviser l'exécution de ces fonctions.
3. Créer un super-organisme de réglementation qui aurait compétence sur les banques ainsi que sur les compagnies d'assurance, de fiducie et de prêt, conformément aux recommandations du Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques de la Chambre des communes.
4. Adopter un modèle commercial de réglementation en mettant sur pied un système national de divulgation qui permettrait de contrôler la distribution et la vente des titres bancaires de la même manière que pour toute autre entreprise commerciale.
5. Regrouper les fonctions de surveillance de l'inspecteur général et celles de la SADC. En qualité d'organisme chargé d'assurer les dépôts du public, la SADC déterminerait par ses propres activités de surveillance l'importance des risques auxquels elle est exposée.

La Commission a pris connaissance de nombreux témoignages et plaidoiries sur la structure fondamentale de la réglementation bancaire. En outre, bon nombre des participants à l'enquête lui ont remis des mémoires sur la question. La seule conclusion qu'on puisse tirer des documents examinés est qu'aucune position majoritaire nette ne s'est encore imposée. Nous avons examiné toutes les solutions de rechange, mais aucune ne semble faire l'unanimité chez les principaux intervenants du secteur financier canadien. Par ailleurs, il est reconnu que le maintien d'une pluralité d'organismes de surveillance risque d'occasionner des coûts inutiles de même qu'un chevauchement des activités de réglementation.

La première solution de rechange, il est vrai, a gagné la faveur de certains. La Banque royale du Canada a conclu qu'il vaudrait mieux ne pas fusionner les services du BIGB à ceux du surintendant des assurances ni à ceux de la SADC. Plusieurs des vérificateurs d'expérience appelés à témoigner au cours de l'enquête se sont également prononcés en faveur de la première solution, soit celle de maintenir à titre d'entités distinctes les services d'inspection, d'assurance et de banque centrale. Pour sa part, le ministre des Finances est d'avis que les fonctions de l'inspecteur général et du surintendant des assurances doivent être regroupées et que l'appareil réglementaire actuel doit demeurer intact.

En dépit de ces diverses opinions, l'appareil réglementaire actuel ne permet nettement pas d'éviter les dépenses considérables que peut entraîner une crise grave au sein du système bancaire canadien. Le principal obstacle n'est pas l'absence de systèmes efficaces de collecte des renseignements, mais plutôt le défaut de l'inspecteur général de réagir aux signaux reçus. La question qu'il faut se poser est donc la suivante : comment peut-on modifier le système actuel de manière à inculquer aux intéressés la motivation et la volonté nécessaires pour intervenir en temps opportun de façon à réduire au minimum les risques courus par les déposants et les investisseurs, de même que les dépenses publiques associées à la liquidation d'une banque? De toute évidence, le système en place ne permet tout simplement pas de le faire et il ne suffirait probablement pas non plus de regrouper les fonctions du surintendant des assurances et celles de l'inspecteur général pour obtenir de meilleurs résultats.

La restructuration du BIGB en vue d'incorporer un conseil d'administration indépendant est une autre solution à rejeter. En effet, il serait difficile d'attirer des personnes dont l'expérience et la compétence permettraient au BIGB de mieux remplir son mandat et qui pourraient,

sans s'exposer à des conflits d'intérêts, consacrer le temps et les efforts nécessaires à l'exécution de leurs tâches. Le choix de banquiers exerçant leur profession poserait, bien entendu, un grave problème de conflit d'intérêts dans la mesure où ils prendraient connaissance des informations émanant d'établissements financiers assujettis à la réglementation. Les représentants des autres organismes fédéraux de réglementation du secteur financier ne s'exposeraient pas à ce genre de conflit, mais devraient exercer des fonctions de surveillance qui n'ont rien à voir avec leurs responsabilités principales. Le milieu des affaires serait sans aucun doute le secteur le plus susceptible de fournir des candidats à un conseil de surveillance. Toutefois, il serait difficile de trouver des personnes dont l'expérience constituerait un atout sur le plan de la surveillance des banques. Les dirigeants du milieu des affaires et du secteur professionnel ne seraient vraisemblablement pas intéressés à siéger à temps partiel au sein d'un tel conseil d'administration en raison surtout du fait que sa participation à l'élaboration des politiques serait très limitée.

Personne ne s'est prononcé en faveur de la deuxième solution de rechange dans les mémoires et les dépositions présentés à l'enquête. Les grandes banques étaient partagées à l'idée de fusionner le principal organisme de réglementation et la Banque du Canada, tandis que l'Association des banquiers canadiens (ABC) n'entendait pas faire de recommandation en ce sens. De son côté, le ministre des Finances, par la voix de son avocat, n'a pas recommandé cette fusion. Dans sa déposition, le gouverneur de la Banque du Canada a mentionné que la fonction de surveillance des banques et le rôle de conseiller en matière de politique monétaire auprès du gouvernement du Canada étaient peut-être incompatibles. Pourtant, la Banque du Canada et le principal organisme de réglementation des banques communiquent régulièrement entre eux et doivent entretenir un climat de collaboration très harmonieux. La Banque du Canada exige des banques à charte divers détails sur leurs activités. En qualité d'agent financier du gouvernement du Canada, elle examine ces activités dans le cadre de ses fonctions de surveillance de la politique monétaire et de gestion de la dette nationale. En vertu des dispositions du régime réglementaire actuel, la Banque du Canada doit demander l'avis de l'inspecteur général concernant la solvabilité des banques avant de décider s'il y a lieu de continuer d'accorder des crédits de trésorerie. Elle doit également obtenir de l'inspecteur général des renseignements sur la valeur des biens qu'elle doit accepter en garantie, en vertu de la *Loi sur la Banque du Canada*, pour couvrir les prêts à court terme qu'elle consent aux banques en qualité de prêteur de dernier recours. Les événements qui ont entouré la faillite de la BCC et de la Norbanque témoignent de la nécessité, pour la Banque du Canada, d'obtenir à cet égard des avis et des informations

concernant les membres du secteur bancaire. Avec le regroupement des activités de surveillance et d'octroi de crédits de trésorerie, il n'y aurait pas eu cette correspondance presque ridicule entre l'inspecteur général et la Banque du Canada au sujet de la solvabilité de ces deux banques le 1<sup>er</sup> septembre 1985.

En dépit des avantages que comporte le regroupement des activités de réglementation au sein de la banque centrale, il n'en reste pas moins que les opérations de la Banque du Canada, décrites au chapitre 3, semblent axées principalement sur l'élaboration de la politique monétaire, la prestation de conseils en la matière au gouvernement du Canada et la gestion de la dette nationale. Les fonctions de réglementation et de banque centrale semblent avoir très peu d'objectifs communs et ne semblent guère pouvoir se compléter les unes les autres. À vrai dire, comme le gouverneur de la Banque du Canada et d'autres personnes l'ont souligné dans leurs dépositions et leurs mémoires, le regroupement de ces activités sous une même autorité pourrait très bien engendrer des conflits d'intérêts. Enfin, on ne saurait passer sous silence le peu d'enthousiasme que cette solution suscite chez les dirigeants des institutions bancaires, tant publiques que privées. Bien que la Banque d'Angleterre, au Royaume-Uni et, dans une certaine mesure, le Federal Reserve Board, aux États-Unis, aient procédé sans conséquences trop fâcheuses au regroupement des fonctions de banque centrale et de réglementation (pour de plus amples informations sur ces systèmes, voir l'annexe B), les éléments de preuve réunis à l'occasion de l'enquête ne laissent entrevoir aucune raison qui puisse justifier pleinement une restructuration analogue du système canadien de réglementation des banques. Il importe de mentionner qu'on a recommandé récemment au Royaume-Uni de dissocier partiellement les activités d'inspection et de banque centrale de la Banque d'Angleterre. Le rapport Leigh-Pemberton et le Livre blanc du gouvernement sur la surveillance des opérations bancaires recommandaient la création d'un comité semi-autonome qui serait chargé de conseiller le gouverneur au sujet de la surveillance des opérations bancaires. Il s'agit en réalité d'un compromis entre la volonté de séparer les activités d'inspection des opérations de banque centrale et le désir de maintenir le degré traditionnel de concentration des pouvoirs au sein de la Banque d'Angleterre. L'expérience des États-Unis sur ce plan n'est guère plus convaincante. Par le truchement des Federal Reserve Banks, organismes oeuvrant à l'échelle régionale, le Federal Reserve Board joue le rôle de prêteur de dernier recours et de banque centrale chargée de conseiller le gouvernement sur les questions financières et la politique monétaire. Il réglemente également, en se fondant sur les résultats des inspections sur place, les activités des banques à charte d'État qui font partie du



système de réserve fédéral. Il faut cependant retenir qu'aux États-Unis, la fonction principale d'inspection des banques à charte fédérale incombe non seulement à la banque centrale américaine, mais aussi et principalement à l'OCC (Office of the Comptroller of the Currency). De son côté, la Federal Deposit Insurance Corporation (*FDIC*) surveille les banques d'État qui ne sont pas membres du système de réserve fédéral, mais qui choisissent d'adhérer au régime d'assurance de la *FDIC*. Le chevauchement entre les opérations de banque centrale et les fonctions d'inspection et de réglementation n'est donc pas aussi marqué qu'on pourrait le croire à première vue. Il existe néanmoins trois groupes fédéraux d'inspection, dont celui qui relève de la banque centrale américaine, le *FRB*.

Comme nous l'avons vu au chapitre 4, les divers intervenants étaient tous portés, à l'aube de la crise de la BCC en mars 1985, à percevoir la Banque du Canada comme le principal organisme central chargé de réorganiser la banque et de protéger l'ensemble du secteur bancaire. Toutefois, la Banque du Canada ne possédait ni le mandat législatif ni le personnel nécessaire pour concevoir et mettre en oeuvre un programme de sauvetage. De même, elle n'aurait pas pu superviser la liquidation des deux banques. La banque centrale connaissait déjà sa part de problèmes comme premier créancier nanti des banques en question. Aussi ne recommandons-nous pas de rapatrier à la Banque du Canada les fonctions principales de réglementation des banques qu'exerce actuellement le BIGB.

Le mandat de la Commission d'enquête ne l'a pas amenée à examiner tous les aspects qu'il faudrait prendre en considération pour établir le bien-fondé de la troisième solution de rechange, soit la création d'un super-organisme fédéral chargé de surveiller, de réglementer et de contrôler l'ensemble des établissements financiers. La Commission a cependant découvert certaines considérations d'ordre pratique qui semblent militer contre la concentration en un même organisme des fonctions de réglementation des activités bancaires essentielles et des autres activités qui, nonobstant leur caractère financier, sont tout à fait étrangères au domaine bancaire et qui touchent des entreprises comme les compagnies d'assurance. Cette opération soulève également certaines questions constitutionnelles et d'autres points importants touchant les politiques fédérales-provinciales relatives au partage d'un domaine de gestion où les initiatives fédérales et provinciales font de plus en plus double emploi. Nous ne ferons donc aucune recommandation à ce sujet, compte tenu du mandat limité de la Commission d'enquête. Toutefois, il convient de souligner qu'aucun des nombreux éléments de preuve réunis ne vient appuyer cette troisième solution de rechange.

La quatrième solution de rechange consiste à passer d'une surveillance confidentielle et prudente, soit le principe fondamental de la réglementation bancaire au Canada, à un régime de surveillance et de réglementation des activités bancaires qui se fonde sur un système de divulgation axé sur le commerce des valeurs mobilières. Cette question déborde également le mandat de la Commission. Les questions constitutionnelles et les autres aspects associés à la souscription et à l'administration des valeurs mobilières à l'échelle nationale sont à la fois complexes, vastes et importants. En outre, ils n'ont pas été examinés par la Commission. Le problème fait présentement l'objet d'un débat approfondi aux États-Unis, mais aucune solution définitive n'a encore pris forme.

Pour ce qui est de la cinquième solution de rechange, il existe un précédent au sein de la Federal Deposit Insurance Corporation (*FDIC*) aux États-Unis. Comme nous le verrons à l'annexe B, la *FDIC* est un volet important et bien en vue du système de réglementation fédéral et elle s'occupe surtout de l'assurance des dépôts effectués dans les banques à charte fédérale et, à titre facultatif, dans les banques à charte d'État. La *FDIC* a mis sur pied un imposant service d'inspection regroupant environ 1 500 inspecteurs qui assurent la bonne marche du système de surveillance sur place dans quelque 9 000 banques d'État. La *FDIC* joue également, dans les cas d'insolvabilité, le rôle de liquidateur des banques qu'elle est chargée d'assurer, quelle que soit l'autorité dont émane leur charte. En outre, elle est l'âme dirigeante des programmes de sauvetage aux fins desquels elle-même surtout et les organismes fédéraux doivent déterminer si les banques visées sont «essentielles». Comme il n'y a pas autant d'organismes fédéraux qui s'occupent des divers volets du contrôle des activités bancaires au Canada, la situation est beaucoup plus simple et les propositions avancées par la Commission ne modifient à peu près pas la structure en place. Comme nous l'avons dit plus tôt, notre recommandation s'appuie sur l'acceptation fondamentale de l'actuel système tripartite de surveillance confidentielle des banques, les méthodes employées et le rôle des divers intervenants devant être modifiés selon les modalités qui suivent.

Après avoir débattu la question à fond, la Commission a conclu que, même si les organismes et les ministères fédéraux n'appuient pas cette orientation, la solution de rechange la plus logique consisterait à intégrer le BIGB, avec tous ses pouvoirs, son organisation et son personnel, à la SADC pour y former un nouveau service d'inspection. Cette solution est la seule à offrir le double avantage d'être efficace et de fournir une structure qui serait sensible aux signaux émis par une

banque en difficulté. Il est proposé de donner à ce nouvel organisme le nom de Commission d'assurance-dépôts du Canada (CADC).

Il va de soi que ce nouvel organisme de réglementation et d'assurance devrait être investi des mêmes pouvoirs de réglementation que le BIGB. Il serait également appelé à exercer d'autres pouvoirs de réglementation, ce dont nous discuterons plus loin à l'occasion de l'examen de questions et problèmes divers. Comme l'existence, la structure et les niveaux de financement de la fonction d'assurance dépassent le mandat de la Commission d'enquête, l'examen de cette solution de rechange a été fait en présupposant que l'actuel régime d'assurance-dépôts resterait inchangé. Le regroupement des activités de réglementation et d'assurance-dépôts éliminerait les conflits d'intérêts qu'engendrerait la deuxième proposition envisagée. Par ailleurs, en permettant à l'assureur de se protéger efficacement grâce à la surveillance confidentielle des banques assurées, cette solution tient compte des instincts naturels de l'homme et y fait appel. Elle reconnaît notamment que l'assureur est animé de la volonté de donner suite aux informations qu'il reçoit dans le but de réduire au minimum les risques auxquels l'expose toute faillite. Or, on a justement déploré l'absence de cette volonté d'agir au sein des organismes qui composent le système de réglementation en place.

Il est normal, semble-t-il, qu'il incombe avant tout à l'assureur de déterminer à quel moment il faut cesser de consentir des avances de trésorerie et à quel moment il faut entreprendre les procédures de liquidation, avec les conséquences que celles-ci comportent sur le plan de l'assurance. Même si nous recommandons certains changements au régime actuel, il faut retenir que, en vertu des articles 27 et 29 de la *Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada*, la SADC peut, en invoquant la *Loi sur les liquidations*, demander qu'on désigne un liquidateur ou jouer ce rôle elle-même. À vrai dire, la SADC n'a jamais tenu le rôle de liquidateur. Elle faisait plutôt nommer un vérificateur-liquidateur par l'entremise des tribunaux ou encore elle agissait comme liquidateur de fait lorsqu'il était plus économique d'écouler les éléments d'actif et d'amener la banque à renoncer à sa charte au lieu de procéder à une liquidation en bonne et due forme. Ainsi, la loi actuelle prévoit-elle deux façons de traiter le cas d'une banque apparemment insolvable. Si l'insolvabilité ne fait aucun doute, l'assureur a maintenant le droit d'amorcer le processus de liquidation de son propre chef. Si l'insolvabilité est douteuse ou si, pour une raison quelconque, il est préférable sur le plan politique de ne pas recourir à ce procédé du reste parfaitement légal, on peut renvoyer la question au ministre des Finances au moyen d'une recommandation de l'inspecteur général visant la nomination d'un

curateur et peut-être la mise en train des procédures de liquidation. On se retrouve ainsi avec une forme brute et peu pratique du système bancaire « essentiel » que les États-Unis emploient conformément à la loi sur la *FDIC*. Aux États-Unis, par contre, le processus décisionnel relatif à la dissolution d'une banque se situe sur le plan administratif et non politique.

Compte tenu des aspects sous-jacents des recommandations visant à regrouper les activités de réglementation et d'assurance, la Commission est d'avis que le nouvel organisme de réglementation doit être dirigé et administré par un petit groupe de personnes dont la compétence est reconnue. Comme nous le verrons un peu plus loin, la CADC assumerait la tâche de l'inspecteur général qui consiste à approuver les prospectus en vue de l'émission de titres bancaires en vertu de la *Loi sur les banques*. Il ne s'agit pas tant d'une fonction stratégique que d'une mesure de protection d'ordre administratif permettant de s'assurer que les acheteurs de titres bancaires disposent de toutes les informations pertinentes pour prendre leurs décisions en matière d'investissement. Soit dit en passant, les commissions provinciales des valeurs mobilières jouent un rôle équivalent. La fonction de surveillance des banques est également une fonction de protection qui n'a guère à voir avec l'élaboration des politiques. Par conséquent, l'organisme de surveillance s'occupe principalement d'administrer les politiques d'ordre administratif précisées en détail dans la *Loi sur les banques*. Ces fonctions sont difficilement compatibles avec la formule de la société d'État à vocation stratégique, dirigée par des administrateurs à temps partiel. C'est pourquoi nous recommandons de créer une commission de surveillance à vocation opérationnelle, qui se compose de trois membres à plein temps, nommés pour une période fixe par voie de décret.

Les mêmes intérêts qui inciteraient la SADC à faire diligence dans l'application des règles de prudence aux opérations bancaires pourraient, dans certaines situations, l'amener à négliger les intérêts collectifs auxquels d'autres formules permettraient de veiller. L'article 11 de la *Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada* autorise la SADC à se servir des fonds publics à titre de capital de risque seulement pour diminuer un risque couru par elle. La loi constitutive de l'organisme assureur qui serait chargé des principales fonctions de réglementation ne devrait pas comporter de restriction semblable quant à l'aide à offrir aux banques en difficulté. Elle devrait plutôt prévoir que la CADC, au moment d'assurer un établissement de dépôt, et de décider si elle doit faire appel à ses pouvoirs de réglementation en ce qui concerne ledit établissement et de quelle manière y faire appel, ainsi que de déterminer s'il y a lieu de recommander au ministre la liquidation de cet

établissement ou la cessation de ses activités, doit tenir compte d'une foule de facteurs, y compris l'intérêt national dans la stabilité du système bancaire et les pertes auxquelles elle s'expose. De cette façon, le « critère de banque essentielle » serait officiellement intégré dans le système à titre de principe distinct du traitement administratif des graves problèmes de liquidités et de solvabilité que peut éprouver une banque.

### **Recommandation 1**

*Nous recommandons que les fonctions de surveillance exercées actuellement par le BIGB soient fusionnées aux fonctions de la SADC de façon à former un nouvel organisme : la Commission d'assurance-dépôts du Canada.*

### **Recommandation 2**

*Nous recommandons que l'organisme de réglementation soit une commission composée de trois membres nommés par voie de décret au poste de commissaire à plein temps pour un mandat d'au moins cinq ans, selon la période qui sera retenue. La loi constitutive devrait prévoir qu'un de ces membres soit un dirigeant de banque possédant au moins dix années d'expérience dans la haute direction, qu'un deuxième soit comptable et ait au moins cinq années d'expérience dans le domaine de la vérification bancaire et que le troisième soit un spécialiste de l'assurance possédant au moins cinq années d'expérience au sein de la haute direction, ou encore une personne oeuvrant dans le milieu des affaires ou dans le secteur professionnel ou occupant un poste de la haute direction dans l'administration gouvernementale. Le président de la Commission devrait être nommé par le gouverneur en conseil pour un mandat de cinq ans, renouvelable pour la même période. Il devrait également occuper le poste de chef de direction. Le président devrait rendre compte de ses activités au ministre des Finances ou à son mandataire, le ministre d'État (Finances).*

### **Recommandation 3**

*Nous recommandons que le nouvel organisme soit tenu, au moment d'exercer ses pouvoirs de réglementation en ce qui a trait à la situation financière et à la survie d'une banque, de prendre en considération tous les facteurs qui touchent les intérêts du public.*

## **2. Bureaux des instances de réglementation**

À l'heure actuelle, les bureaux de l'inspecteur général se trouvent à Ottawa. Toutefois, les principaux centres d'activité bancaire sont situés ailleurs. Aux termes de l'article 4 de la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada, la SADC doit installer son administration centrale à Ottawa, mais elle peut avoir des bureaux régionaux. Tous les intervenants qui se sont penchés sur la question de l'emplacement des bureaux des instances de réglementation, y compris le BIGB, le ministre des Finances et quelques-unes des principales banques à charte, ont recommandé la création de bureaux régionaux. La maison Coopers & Lybrand est arrivée à la même conclusion dans son étude globale sur les rouages du BIGB. Aux États-Unis, l'organisme de réglementation est décentralisé.

### **Recommandation 4**

*Nous recommandons que la loi constitutive de l'organisme de réglementation reprenne la politique énoncée à l'article 4 de la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada. L'administration centrale du principal organisme de réglementation des banques devrait demeurer à Ottawa pour faciliter les rapports entre ce dernier et les instances gouvernementales et la Banque du Canada. Toutefois, l'organisme de réglementation devrait être autorisé par la loi à ouvrir des bureaux régionaux n'importe où au pays de manière à pouvoir exécuter plus facilement ses tâches d'inspection et de surveillance.*

## **3. Personnel de l'organisme de réglementation**

La Commission a reçu des mémoires traitant en détail de la dotation des postes de l'organisme de réglementation des banques. Beaucoup estiment que l'effectif actuel du BIGB est insuffisant pour exercer un contrôle efficace sur les nombreuses banques des annexes A et B. Pour remédier à ce problème, l'Association des banquiers canadiens, le BIGB lui-même et d'autres parties ont proposé d'accroître l'effectif de l'organisme de réglementation en lui adjoignant des banquiers et des agents de crédit, des vérificateurs, des analystes financiers, des évaluateurs, des économistes et des statisticiens. Dans son rapport sur le BIGB, la maison Coopers & Lybrand recommande de porter l'effectif de ce dernier de 42 à 73 personnes. D'après les mémoires présentés à la Commission, il semble que cette augmentation d'effectif ait été approuvée et qu'on ait entrepris d'embaucher des personnes possédant l'expérience nécessaire. Pour sa part, la SADC, qui

a augmenté sensiblement son effectif au cours des dernières années, compte présentement environ 25 employés. Cet organisme assureur, qui a acquis une compétence certaine dans le domaine de la gestion des actifs bancaires, bénéficie des conseils d'un comité de spécialistes de l'immobilier.

Depuis les événements du 14 mars 1985, l'inspecteur général, tout comme les banques elles-mêmes, reconnaît la nécessité d'examiner sur place, de temps à autre, les dossiers de crédit des banques. Tous ceux qui ont joué un rôle dans les événements conduisant à la fermeture de la BCC, y compris les grandes banques qui ont participé au programme de soutien, ont souligné ce passage du système traditionnel de surveillance du Royaume-Uni à un système se rapprochant de celui des États-Unis. On pourrait interpréter ce geste comme un rajustement permanent au système tripartite de surveillance et de réglementation, du moins dans le cas des banques de moindre envergure ou des banques nouvelles dont le portefeuille de prêts n'est pas toujours diversifié. Ce changement devrait influencer sur la taille de l'effectif de l'organisme de réglementation et sur l'éventail des compétences qu'il regroupe.

De l'avis de la Commission, il est essentiel que les compétences dont il vient d'être fait mention se retrouvent en permanence dans l'effectif de l'organisme de réglementation. Toutefois, il n'est pas nécessaire de combler tous les besoins en personnel de l'organisme par la nomination de personnes à des postes permanents. Il se peut, par exemple, que le BIGB ne puisse retenir à plein temps les services de gestionnaires ou de dirigeants d'expérience. À l'heure actuelle, les employés du BIGB sont assujettis aux lignes directrices de la Commission de la Fonction publique et les salaires assortis aux catégories qui nous occupent ne sont pas toujours concurrentiels avec ceux qu'offre le milieu financier. Dans leurs témoignages, les dirigeants de banques canadiennes et les employés des organismes de réglementation américains ont reconnu qu'il était difficile de recruter de tels spécialistes et de les garder au sein du personnel chargé de la réglementation. Le BIGB a maintenant accès à un programme d'échange de cadres de la Commission de la Fonction publique, en vertu duquel des personnes d'expérience du secteur privé sont détachées provisoirement dans le secteur public. Dans les mémoires présentés à l'enquête, on recommandait le maintien et l'élargissement de ce programme. Par ailleurs, d'autres types d'échange avec le secteur privé sont déjà en cours ou ont été recommandés. De son côté, le BIGB a recours aux programmes de formation parrainés par l'Association des banquiers canadiens, par les banques canadiennes et américaines et par les organismes de réglementation étrangers (américains surtout). Le ministre des Finances a

également mentionné qu'on est sur le point de mettre en oeuvre un programme d'échange de cadres qui permettrait de détacher temporairement des membres permanents de la haute direction de l'organisme de réglementation à des entreprises du secteur privé pour fins de formation et, en contrepartie, d'affecter des cadres du secteur privé à l'organisme de réglementation. Dans le rapport Leigh-Pemberton, on recommande également l'adoption d'un programme de détachement bilatéral pour le système britannique. Récemment, on a réuni des spécialistes du crédit bancaire à la retraite pour aider le BIGB dans l'examen des prêts. Les membres de ce groupe sont embauchés en vertu de contrats de services personnels pour entreprendre des évaluations spéciales de crédit. Cette forme de recrutement des compétences nécessaires offre le double avantage de puiser à une réserve effective de telles compétences et de s'adresser à des personnes libres de tout conflit d'intérêts.

On reconnaît la nécessité d'accroître l'effectif des services de réglementation, d'en améliorer le degré de compétence et de faire preuve d'une plus grande souplesse dans les activités de dotation. Cette opération devrait viser avant tout à mettre sur pied une petite équipe de spécialistes de la réglementation, soutenus par un groupe de personnes indépendantes et compétentes pour les besoins de l'inspection des banques. Les détachements bilatéraux entre les services de réglementation et les banques profiteraient aux deux parties. À cette fin, il faudrait augmenter le nombre d'employés permanents et de personnes embauchées à contrat pour exécuter certaines tâches.

#### **Recommandation 5**

*Nous recommandons que l'effectif d'inspecteurs de l'organisme de réglementation soit augmenté par le recrutement de vérificateurs et d'agents de crédit possédant les qualités et l'expérience requises. Il importe d'améliorer le degré de compétence du personnel en place en lui donnant accès aux programmes de formation appropriés, qu'ils soient mis sur pied par l'organisme de réglementation ou offerts par le secteur privé ou par des organismes de réglementation étrangers. Il y aurait également lieu d'avoir un programme d'échange d'employés et de cadres, qui fonctionnerait par voie de détachements bilatéraux ou par d'autres arrangements conclus entre l'organisme de réglementation et les banques réglementées, de même qu'un programme courant permettant de retenir les services d'agents de crédit et de vérificateurs à titre temporaire ou à intervalles réguliers en vue de l'examen des prêts bancaires et des autres éléments d'actif. Lorsqu'il est impossible de recourir aux services de personnes en poste,*



*l'organisme de réglementation devrait embaucher des spécialistes retraités du domaine bancaire.*

#### **4. Financement de l'organisme de réglementation**

À l'heure actuelle, le coût du service d'inspection du BIGB est couvert par les droits qui sont exigés des banques. Or, la Commission n'a reçu aucune suggestion visant à modifier ce mode de financement. Le service d'inspection vise sans aucun doute à veiller aux intérêts de la collectivité, en lui garantissant des pratiques bancaires sûres, et aussi à ceux des banques elles-mêmes. Le coût de ce service a toujours été à la charge du système bancaire, même si c'est le Conseil du Trésor qui en détermine l'effectif et l'échelle des traitements du personnel qui y est affecté. C'est peut-être ce système qui joue le rôle de freins et de contrepoids entre l'organisme de réglementation et le Conseil du Trésor dans l'établissement du niveau approprié des effectifs. La Commission ne recommande aucun changement sur ce plan. En maintenant le système tripartite de surveillance confidentielle, il est possible d'éliminer les coûts importants qu'entraîne la formule américaine de surveillance sur place. En outre, le secteur bancaire peut continuer d'assumer lui-même le coût des activités de surveillance. Parmi les éléments de preuve réunis, rien ne semble justifier l'abandon du système actuel de financement de l'assurance-dépôts. De plus, comme nous l'avons mentionné au début, dans l'étude des questions ressortissant à la Commission, on suppose que l'actuel régime d'assurance-dépôts est maintenu.

#### **Recommandation 6**

*Nous recommandons le maintien du système actuel selon lequel le coût de l'assurance-dépôts et de la surveillance des banques est couvert par les droits exigés des établissements financiers qui bénéficient de ces services.*

Il est raisonnable de penser que, lorsqu'il aura intégré dans son organisation le personnel et les fonctions de réglementation du BIGB et qu'il se sera restructuré, l'organisme de réglementation pourra juger opportun d'exercer lui-même, en appliquant le principe de la surveillance prudente (modifié suivant nos recommandations), les fonctions d'inspection et d'administration auprès de tous les établissements qui relèvent de la compétence du Parlement et de tous ceux qui relèvent des provinces qui auront conclu avec la SADC une entente prévoyant pour ces établissements des services d'assurance et d'inspection. Le mode d'organisation qui est recommandé permettrait la prise en charge de ces responsabilités supplémentaires.

## 5. Comité consultatif

L'organisme de réglementation, constitué de la façon décrite dans les sections précédentes, jouera un rôle important dans le maintien de la vitalité et de la stabilité du secteur bancaire canadien. Cet organisme devra cependant être attentif aux exigences et aux réalités du secteur bancaire dans ses efforts en vue de s'adapter aux besoins de la collectivité et des intérêts du Canada sur le marché bancaire international.

Compte tenu de la métamorphose rapide que subit le secteur des services financiers et de la mise au point de nouveaux instruments de placement, il est peu probable que l'organisme de réglementation puisse, par ses propres moyens, se tenir pleinement au fait des nouveautés dans ce secteur. Une fois qu'on aura mis en place les rouages essentiels du système d'inspection et de vérification externe, conformément aux recommandations qui suivent, il y aurait lieu de mettre sur pied un comité consultatif chargé de seconder l'organisme de réglementation dans l'exécution de ses tâches. Bien qu'aucun des rapports examinés par la Commission ne recommande la création d'un tel comité, certaines banques et d'autres parties ont suggéré la création d'un organe consultatif de quelque sorte. L'Institut canadien des comptables agréés (ICCA) a informé la Commission qu'il avait créé, en collaboration avec l'Association des banquiers canadiens et le BIGB, un groupe d'étude chargé de rédiger un document exposant le bien-fondé des principes et des pratiques comptables observés par les banques canadiennes. Les vérificateurs appelés à témoigner ont fait état de la nécessité de poursuivre sans relâche l'élaboration de nouveaux principes de comptabilité et de vérification en vue d'améliorer l'administration des opérations bancaires et la surveillance des banques. La Commission abonde en ce sens et recommande la mise sur pied d'un comité consultatif qui ferait partie intégrante de l'organisme de réglementation et qui offrirait en permanence son aide et ses conseils, en particulier pour la préparation et l'adoption de lignes directrices techniques et pour le règlement des nombreuses divergences qui surviennent dans l'application des principes de comptabilité aux opérations bancaires et à la vérification des banques.

Le comité consultatif devrait se composer de représentants du secteur bancaire, y compris des gestionnaires, des vérificateurs et des inspecteurs internes, du secteur de la vérification et du secteur juridique. Il pourrait également compter des représentants de l'ensemble de la collectivité. Par ailleurs, ses membres devraient être nommés par voie de décret. Dans le cadre de ses fonctions, le comité consultatif devrait

répondre aux questions que lui poserait l'organisme de réglementation et faire de son propre chef des recommandations concernant la réglementation des banques, les divers volets du système de surveillance et les principes comptables qui s'appliquent aux établissements de dépôt ou à l'exercice général des fonctions qui sont conférées à l'organisme de réglementation en vertu de la loi. Outre les questions particulières que nous recommandons de renvoyer au comité, les responsabilités générales de ce dernier devraient comprendre l'élaboration de lignes directrices applicables aux systèmes de comptabilité, de contrôle et de vérification bancaires, l'établissement de normes de vérification bancaire, la mise au point de systèmes de détection anticipée pour les organismes de réglementation et les banques, de même que l'information des organismes de réglementation au sujet des nouveautés qui surviennent dans le secteur des services financiers.

Le comité consultatif devrait disposer du personnel nécessaire à l'exécution de ses tâches ou pouvoir, au besoin, recourir aux ressources humaines dont il a besoin.

#### **Recommandation 7**

*Nous recommandons la création d'un comité consultatif composé de dirigeants de banques, de vérificateurs, d'inspecteurs et de comptables internes, d'avocats et de représentants de l'ensemble de la collectivité, et chargé d'aider à la préparation de lignes directrices uniformes en matière de comptabilité bancaire, de contrôle interne et de vérification, à la mise au point de systèmes de détection anticipée et d'autres procédés ainsi qu'à l'amélioration des états financiers, et de fournir des renseignements à jour à l'organisme de réglementation concernant le secteur des services financiers. Les membres du comité devraient être nommés par voie de décret à des postes à temps partiel. Le comité devrait disposer du personnel requis ou pouvoir, au besoin, recourir aux ressources humaines dont il a besoin.*

### **C. Gestion interne des banques**

#### **1. Structure et composition du conseil d'administration**

Actuellement, la *Loi sur les banques* est très peu exigeante quant à la composition et à la structure du conseil d'administration des banques. Il suffit, pour être administrateur, d'avoir plus de dix-huit ans, d'être sain d'esprit, d'être une personne physique et de ne pas avoir le statut de

failli. Il est cependant interdit d'être administrateur ou directeur d'un autre établissement financier.

La Commission a entendu plusieurs propositions concernant la structure du conseil d'administration. L'une d'elles portait notamment que celui-ci soit tenu d'établir des comités pour s'occuper des questions délicates ou critiques comme les opérations conclues dans des conditions de conflit d'intérêts ou entre parties liées. Dans son rapport sur le Livre vert, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce recommande la création d'un comité de trois personnes pour examiner toutes les opérations comportant un lien de dépendance. Par contre, il est dit dans le rapport Dupré qu'un comité de ce genre ne saurait prévenir les abus en matière d'opérations entre parties liées.

La multiplication des comités au sein d'un conseil d'administration n'est pas nécessairement la bonne solution à des problèmes précis. S'il est question d'une opération comportant un lien de dépendance, le conseil paraît être l'organe le plus approprié pour en traiter et il en va de même pour les cas de conflit d'intérêts. Il y aurait certainement avantage à établir des lignes directrices régissant les opérations comportant un lien de dépendance et les conflits d'intérêts, mais il n'y a pas d'avantages évidents à déléguer la responsabilité de résoudre ces cas à un organisme dépendant du conseil d'administration.

#### **Recommandation 8**

*Nous ne recommandons pas que la Loi sur les banques soit modifiée de manière à prescrire la création d'un comité dépendant du conseil d'administration et chargé d'examiner les opérations comportant un lien de dépendance et les cas de conflit d'intérêts.*

D'après une autre proposition, plus pertinente celle-là, chaque fois que le conseil d'administration crée un comité, il devrait être tenu d'en communiquer le mandat à l'organisme fédéral de réglementation; celui-ci disposerait ainsi de critères précis lui permettant d'évaluer dans quelle mesure le comité s'acquitte de ses responsabilités.

#### **Recommandation 9**

*Nous recommandons que, lorsque le conseil d'administration crée un comité, il soit tenu d'en communiquer le mandat à l'organisme fédéral de réglementation.*

Tant l'inspecteur général que les administrateurs de la BCC et de la Norbanque ont exprimé l'avis que le président du conseil d'administration ne devrait pas cumuler cette fonction et celle de chef de direction de la banque. Cependant, toutes les grandes banques sont de l'avis contraire. D'un côté comme de l'autre, il y a des avantages. En effet, si le président du conseil est en même temps chef de direction de la banque, il détient de ce fait un pouvoir important au sein du conseil, ce qui peut lui permettre d'exercer des pressions indues sur les membres du conseil lorsque celui-ci est saisi d'une affaire mettant en cause la direction. Par contre, le conseil se trouve sans aucun doute plus en mesure de remplir son mandat s'il est dirigé par un président qui est également chef de direction de banque. La proposition ne vise pas, bien sûr, à exclure du conseil le chef de direction, mais tout simplement à l'empêcher d'en assumer en même temps la présidence. Bien que l'importance de cette question ne fasse pas de doute, la Commission n'a entendu aucun argument assez probant pour justifier une modification de la Loi.

#### **Recommandation 10**

*Nous ne recommandons pas que la Loi sur les banques soit modifiée de manière à interdire le cumul des fonctions de chef de direction et de président du conseil d'administration d'une banque.*

Outre cette question de la structure du conseil, celle de sa composition soulève des problèmes intéressants et importants, particulièrement dans un pays aussi grand et aussi diversifié que le Canada. La *Loi sur les banques* ne fournit aucune précision sur la représentation géographique et sur la représentation des principaux clients d'une banque. Au début, les règlements de la BCC conféraient aux actionnaires, moyennant l'assentiment de la banque, un droit de représentation au conseil d'administration, qui était proportionnel à la quantité d'actions détenues. Dans les grandes banques, par contre, aucun administrateur ne représente les intérêts de tel ou tel actionnaire en particulier.

La Commission a entendu de nombreux témoins qui ont déconseillé ce que, pour abrégé les choses, nous appellerons « le mode d'organisation propre à la BCC » pour un conseil d'administration. Dans le Livre vert, de même que dans le mémoire du ministre d'État (Finances), il est proposé d'exiger des administrateurs qu'ils aient « les compétences, l'expérience et les qualités personnelles appropriées ». Pour sa part, le Comité permanent des Communes propose même l'établissement d'une

liste gouvernementale de candidats « aptes » à devenir administrateurs de banque.

Certains se sont plutôt prononcés en faveur d'une représentation régionale obligatoire, mais la majorité des témoins ont affirmé qu'il n'est pas nécessaire de changer la loi. La Commission en conclut donc que les grandes banques sont fondées à faire en sorte que la représentation des intérêts commerciaux et des régions au sein de leur conseil d'administration soit la plus vaste possible, mais qu'il serait impossible d'imposer par voie législative aux établissements financiers du secteur privé un « mode de composition uniforme » des conseils d'administration. D'après les éléments de preuve recueillis, la Commission ne croit pas utile non plus de préciser dans la Loi les qualités que doivent posséder les administrateurs, sauf l'exigence habituelle du respect de la norme de prudence que prescrit l'article 54. L'actuel article 35 de la loi énumère un certain nombre de critères positifs et négatifs auxquels doivent répondre les administrateurs et la Commission ne croit pas nécessaire d'y ajouter ou d'y changer quoi que ce soit.

#### **Recommandation 11**

*Nous n'estimons pas utile de proposer que la Loi sur les banques soit modifiée par l'adjonction de qualités supplémentaires à exiger des candidats au poste d'administrateur ou par la prescription de quelque structure particulière pour le conseil d'administration.*

Le paragraphe 36(3) de la *Loi sur les banques* prescrit que pas plus de 15 pour 100 des administrateurs d'une banque ne peuvent être en même temps dirigeants ou employés de cette banque ou d'une société affiliée. Cette prescription se justifie du fait que les administrateurs doivent être libres de tous liens pour s'acquitter de certaines fonctions comme celles des membres du comité de vérification. Le paragraphe 36(3) prévoit en outre que « quatre administrateurs peuvent être choisis parmi ces dirigeants ou employés s'ils ne constituent pas plus de la moitié du conseil d'administration ». Cette disposition est suffisamment ambiguë pour justifier une révision. Il est peut-être souhaitable que l'organisme de réglementation puisse, dans des circonstances particulières, permettre de dépasser la proportion de 15 pour 100, mais, actuellement, la Loi autorise une banque à choisir parmi ses employés la moitié de ses administrateurs pourvu que le conseil ne compte pas plus de huit membres. Telle quelle, cette disposition est sûrement arbitraire et inutile.

## **Recommandation 12**

*Nous recommandons que le paragraphe 36(3) de la Loi sur les banques soit modifié de manière que les employés et les dirigeants d'une banque ne puissent constituer plus de 15 pour 100 du conseil d'administration de cet établissement que si l'organisme de réglementation consent à faire exception à cette règle.*

### **2. Norme de prudence et obligations fiduciaires des administrateurs**

Dans divers mémoires présentés à la Commission et dans de nombreux rapports traitant des modifications à apporter à la réglementation, on affirme qu'il y aurait lieu de modifier les dispositions de l'article 54 de la *Loi sur les banques* touchant la norme de prudence que doivent respecter les administrateurs dans la gestion et la surveillance des affaires de la banque. Le paragraphe 54(1) de la loi dispose que, dans l'exercice de leurs fonctions, les administrateurs doivent « agir avec intégrité et de bonne foi au mieux des intérêts de la banque » et « avec soin, diligence et compétence, comme le ferait en pareilles circonstances un bon père de famille ». La première disposition énonce les obligations fiduciaires qui incombent aux administrateurs et la seconde, seul critère légal pour juger de la conduite du conseil et de ses membres, la norme de prudence d'après laquelle établir s'il y a négligence.

Dans le Livre vert, il est proposé de reformuler la disposition énonçant la norme de prudence que doit respecter l'administrateur en disposant que celui-ci doit être « une personne expérimentée en affaires et apte à devenir administrateur d'un établissement financier réglementé ». Il y est également proposé de rendre plus strict la norme de diligence en exigeant que les administrateurs assistent aux trois quarts des réunions du conseil, qu'ils se tiennent au courant des affaires de l'entreprise et que chacun d'entre eux vérifie l'exactitude des renseignements reçus lorsque son expérience d'administrateur lui indique qu'il y a matière à en douter. Malgré quelques différences de détail, le Comité permanent de la Chambre des communes recommande également dans son rapport de relever la norme de prudence à laquelle les administrateurs doivent se conformer et de les obliger à être plus diligents dans la gestion des affaires de la banque.

Ces propositions présentent plusieurs défauts graves. Premièrement, leurs auteurs n'en indiquent pas l'objet ultime. En outre, ils ne précisent pas non plus à quelle personne ou à quel établissement les administrateurs sont comptables; si c'est à l'entreprise même, il faudrait le préciser. Par contre, si c'est à leurs électeurs, donc aux actionnaires,

que les administrateurs doivent être comptables, il faudrait le prévoir expressément; si c'est aux déposants, comme il a été suggéré dans certains mémoires présentés à la Commission, il faudrait aussi le prévoir explicitement. En vertu des règles actuelles de la *common law*, la société elle-même a contre les administrateurs un droit de recours qu'elle peut exercer directement ou que les actionnaires peuvent, dans certaines circonstances, exercer par action dérivée. La norme de prudence n'a aucune signification si l'on ne tient compte ni des personnes qui sont censées être visées ni des moyens juridiques de faire respecter la responsabilité légale. Bien que ce point n'ait été soulevé directement dans aucun des mémoires présentés à la Commission, les moyens juridiques et pratiques de faire respecter les responsabilités conférées par la loi sont un aspect qui est indéniablement aussi important que la reformulation de la norme de prudence elle-même.

Deuxièmement, il faut bien se rendre compte que les tribunaux peuvent difficilement, d'après une norme de prudence plus stricte, examiner les décisions d'affaires prises par les administrateurs et les gestionnaires d'entreprises privées. Il n'est pas évident non plus que ce serait une bonne chose que les tribunaux statuent sur ce point, sauf dans les cas de malhonnêteté ou d'abandon de responsabilités légales.

Troisièmement, il ne faut pas perdre de vue les difficultés pratiques que pourrait amener un changement des responsabilités légales des administrateurs. Par exemple, si ceux-ci doivent assumer des responsabilités criminelles ou civiles trop lourdes, il deviendra beaucoup plus difficile de trouver des candidats responsables et compétents pour siéger au conseil d'administration. C'est particulièrement vrai lorsque le candidat a des biens à l'égard desquels il pourrait avoir une responsabilité ou que, à cause de la conjoncture dans le secteur des assurances ou d'un obstacle d'ordre juridique, il y a doute quant à la possibilité de souscrire une assurance qui le couvre entièrement. La seule éventualité d'une poursuite est grave car, de nos jours, même une victoire devant les tribunaux peut être ruineuse.

Quatrièmement, le législateur se heurte à une autre difficulté réelle, celle de savoir si la norme de prudence doit s'appliquer universellement et également à tous les membres du conseil d'administration, sans égard à leur expérience, à leur formation professionnelle ou à leur statut au sein du conseil. On pourrait par exemple exiger qu'un comptable agréé nommé président du comité de vérification satisfasse à une norme de prudence plus stricte que le représentant d'un groupe de consommateurs qui a été choisi en raison même de son appartenance à ce groupe ou de sa position au sein de la collectivité, et qui ne fait partie



d'aucun comité. Il n'est pas sûr qu'on obtienne des résultats probants en se contentant de réviser ou de relever cette norme.

En dernier lieu, même si la norme de prudence était modifiée dans le sens indiqué dans le Livre vert, il n'est pas certain que les tribunaux l'interpréteraient de façon très différente de la norme actuelle. En effet, comme celle-ci est formulée en termes généraux, elle offre une assez grande souplesse d'interprétation. À vrai dire, il existe très peu de cas où les administrateurs d'une banque ou d'une autre société ont été reconnus coupables de négligence plutôt que de violation de leurs obligations fiduciaires, mais cela tendrait à prouver, non pas que l'actuelle norme de prudence n'est pas assez stricte, mais que, comme nous l'avons dit plus haut, les tribunaux hésitent à bon droit à se prononcer sur des décisions d'affaires prises de bonne foi.

La majorité de ceux qui ont fait connaître leur point de vue à la Commission se sont dits satisfaits de la Loi actuelle. La Commission n'est pas convaincue que la collectivité gagnerait beaucoup à ce qu'on modifie les dispositions énonçant la norme de prudence.

#### **Recommandation 13**

*Nous recommandons que la norme de prudence, énoncée au paragraphe 54(1) de la Loi sur les banques à l'égard des administrateurs, ne soit pas modifiée.*

Reste à trancher l'importante question de savoir quelles sont les personnes, lésées par un écart des administrateurs à la norme de prudence, qui auraient le droit d'être indemnisées. La Commission est d'avis qu'il est d'une importance primordiale de préciser l'identité de ceux envers qui les administrateurs ont des obligations légales étant donné que c'est en faisant respecter le droit privé d'action que l'on parviendra à discipliner les administrateurs et les dirigeants de la banque. Les recours actuels en action dérivée et en action directe intentée par la société en cause sont inadéquats et il semble que les personnes mêmes qui ont été lésées par l'écart d'un administrateur, qu'il s'agisse d'actionnaires, de déposants ou de la banque elle-même, devraient disposer d'un recours légal pour se faire indemniser. Donc, il faudrait conserver telle quelle l'obligation des administrateurs dans la présente Loi, mais préciser envers qui ceux-ci ont cette obligation.

#### **Recommandation 14**

*Nous recommandons que la Loi soit modifiée de manière à préciser que les administrateurs ont une obligation de prudence envers la société elle-même, envers les actionnaires*

*et envers les déposants. Le droit découlant de cette obligation devrait pouvoir s'exercer par action civile.*

La question de l'exécution des responsabilités et obligations que la loi confère aux administrateurs est intimement liée à celle des responsabilités des autres agents qui sont mêlés aux opérations de la société, par exemple les vérificateurs, les souscripteurs à forfait (aussi appelés preneurs fermes), les dirigeants et les organismes de réglementation. Comme toutes ces questions doivent être traitées ensemble elles ont été regroupées à la recommandation 46.

### **3. Responsabilité criminelle des administrateurs**

Il a été proposé à la Commission de prévoir, dans la *Loi sur les banques*, une responsabilité criminelle pour faute lourde ou pour mépris délibéré des dispositions légales touchant la conduite des administrateurs. Le Comité de la Chambre des communes abonde dans le même sens et recommande de modifier le *Code criminel* de manière que soient considérés comme une infraction la faute lourde de même que l'établissement de rapports dans l'intention de créer un grossier malentendu.

L'infraction que l'on propose ne viendrait cependant pas combler de lacune grave dans la loi actuelle. En effet, les dispositions du *Code criminel* concernant la fraude s'appliquent aux actions des administrateurs de banque, dans la mesure où celle-ci se voit dépouiller par leur malhonnêteté. De même, la publication d'un prospectus qui ne fournit pas tous les renseignements importants peut être une infraction en vertu de l'alinéa 358(1)a) du *Code* dans la mesure où le document vise à inciter une personne à acheter des actions. Selon le cas, d'autres dispositions du *Code* peuvent également s'appliquer. Enfin, diverses infractions sont prévues dans les lois provinciales, notamment celles qui régissent l'émission et la vente de titres.

La majorité des gens qui ont fait connaître leur point de vue à la Commission étaient défavorables à un élargissement du champ d'application du droit criminel qui viserait à englober les activités bancaires; par ailleurs, il n'a pas été démontré que l'actuel droit criminel et les lois provinciales pertinentes sont déficients de quelque façon que ce soit.

#### **Recommandation 15**

*Aucune modification de l'actuelle législation criminelle n'est nécessaire en ce qui a trait aux administrateurs et aucune n'est recommandée.*

#### **4. Comité de vérification**

La Commission a été saisie d'une proposition sérieuse et mûrement réfléchie concernant le droit et le devoir des administrateurs de communiquer directement avec l'organisme fédéral de réglementation. En particulier, la discussion a longuement porté sur les responsabilités du comité de vérification dont la création est prescrite à l'article 243 de la *Loi sur les banques*. Rien n'est prévu dans la Loi au sujet des responsabilités de ce comité, sauf au paragraphe 243(3) où il est précisé qu'il doit examiner l'état financier annuel ainsi que les autres états à soumettre aux actionnaires. La Loi prescrit également que le comité ne doit se composer que d'administrateurs qui ne sont ni des dirigeants ni des employés de la banque.

En sa qualité d'organisme autonome spécialement mandaté par le Parlement, le comité de vérification joue un rôle critique comme relais d'information entre les organismes de réglementation d'une part et les vérificateurs, les inspecteurs internes et la direction de la banque d'autre part. Tant les importantes fonctions de surveillance exercées par le comité de vérification que les liens qu'il a avec l'organisme de réglementation à titre de représentant de la banque auraient besoin d'être éclaircis dans la Loi. En outre, il faudrait renforcer l'autonomie du comité en lui donnant le pouvoir d'exclure de ses réunions la direction de la banque.

#### **Recommandation 16**

*Nous recommandons que la Loi sur les banques soit modifiée de manière à préciser, en termes généraux, le mandat du comité de vérification. Outre son actuelle responsabilité d'examiner les états financiers vérifiés en consultation avec les vérificateurs, le comité devrait être chargé d'analyser les politiques de la banque en matière d'établissement de provisions pour pertes sur prêts, d'évaluation des éléments d'actif et de comptabilisation des revenus soit par la capitalisation des intérêts ou par leur inscription à titre de sommes à recevoir, soit par la perception et la constatation d'honoraires, et de vérifier dans quelle mesure le système intégré de gestion permet de détecter à temps les problèmes latents. Le comité de vérification devrait également être tenu*

*de s'assurer que les systèmes internes de vérification et d'inspection de la banque sont adéquats et fonctionnent correctement. En outre, il devrait se voir imposer l'obligation de rencontrer les inspecteurs et les vérificateurs de la banque au moins une fois par année et à tout autre moment, sur demande, et de faire un compte rendu de ces rencontres au conseil d'administration. Le comité devrait pouvoir, à sa discrétion, se réunir en présence ou non des dirigeants de la banque.*

Une fois exécutée la collecte de l'information, il est essentiel de transmettre cette information à l'organisme fédéral de réglementation. Actuellement, les paragraphes 242(3) et (4) de la *Loi sur les banques* obligent les vérificateurs à déclarer à l'inspecteur général «toutes opérations ou situations touchant les intérêts de la banque qui, à leur avis, ne sont pas satisfaisantes et exigent un redressement». La Commission compte recommander l'éclaircissement et l'élargissement de ces responsabilités. Le comité de vérification devrait avoir des responsabilités analogues, de même que le droit de communiquer n'importe quand avec l'organisme de réglementation, et il devrait être tenu de rencontrer celui-ci au sujet de l'inspection annuelle de la banque. De même, l'organisme de réglementation devrait-il avoir la possibilité de rencontrer le comité de vérification et d'assister à n'importe quelle réunion du conseil d'administration.

#### **Recommandation 17**

*Nous recommandons que la Loi sur les banques soit modifiée de manière :*

- a) à confier au comité de vérification une responsabilité supplémentaire comparable à celle qu'ont les vérificateurs en vertu des paragraphes 242(3) et (4) de la Loi sur les banques;*
- b) à autoriser expressément le comité de vérification à communiquer avec l'organisme de réglementation;*
- c) à prescrire la tenue, après l'inspection annuelle de la banque, d'une réunion du comité à laquelle l'organisme de réglementation serait tenu d'assister et de communiquer au comité le résumé de ses constatations;*
- d) à donner à l'organisme de réglementation ou au comité de vérification le pouvoir de convoquer n'importe quand,*

*moyennant préavis raisonnable, une réunion du conseil d'administration; et*

- e) *à donner à l'organisme de réglementation le droit d'assister à n'importe quelle réunion du conseil d'administration d'une banque.*

## **5. Qualités des gestionnaires**

Point n'est besoin d'insister sur le fait qu'une direction compétente et expérimentée est nécessaire au succès d'une banque et constitue sa plus sûre garantie contre les problèmes. Tous ceux qui ont témoigné devant la Commission sont d'accord là-dessus. Cependant, la loi ne prévoit à l'heure actuelle aucun mécanisme d'examen ou d'approbation concernant les aptitudes des administrateurs de banque. L'article 28 de la *Loi sur les banques* dispose que le droit de poursuivre des opérations bancaires et d'exercer les pouvoirs accordés en vertu de la partie V est conditionnel à l'autorisation expresse ou tacite du gouverneur en conseil, mais la loi n'établit pas de règle touchant l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire. Seules les filiales de banques étrangères sont tenues d'obtenir un permis pour poursuivre des opérations bancaires. Dans le Livre vert, il est proposé que, avant de délivrer ou de renouveler un permis d'exploitation d'un établissement financier autre qu'une banque, l'organisme de réglementation compétent examine les compétences, les connaissances, l'expérience et les états de service des membres de la haute direction. Il pourrait également y avoir un examen officieux de ces éléments au moment de l'étude de la demande de constitution d'une banque mais, de toute évidence, il n'est pas nécessaire de légiférer sur ce point.

Dans divers mémoires présentés à la Commission, il a été recommandé d'exiger, avant d'autoriser quelqu'un à fonder une banque et à poursuivre des opérations bancaires, que l'intéressé engage des gestionnaires qui ont fait leurs preuves dans les opérations bancaires au niveau du siège social et des succursales et qui sont compétents et expérimentés en matière d'évaluation de prêts et de gestion de crédit. La Commission appuie cette suggestion.

### **Recommandation 18**

*Nous recommandons que la Loi sur les banques soit modifiée de manière à préciser que l'autorisation de constituer une banque en société ou de commencer à exploiter une banque de même que le renouvellement d'un permis d'exploitation ne pourront être accordés sans que le requérant n'ait d'abord*

*confirmé, à titre confidentiel, qu'il a déjà retenu ou retiendra en permanence les services de dirigeants qualifiés et expérimentés dans les opérations bancaires et particulièrement en gestion de crédit bancaire.*

## **6. Système interne d'inspection**

La *Loi sur les banques* n'oblige ni les banques à charte à se doter d'un service interne d'inspection et de vérification ni le conseil d'administration à nommer un inspecteur en chef. Cependant, comme nous l'avons vu au chapitre 3, il est courant de voir les banques de l'annexe A nommer un inspecteur en chef et constituer un important effectif d'inspection, ou un service interne équivalent, pour vérifier l'exactitude de leurs résultats financiers par l'élaboration et la surveillance de systèmes internes de contrôle. En outre, les banques de l'annexe A ont un système de vérification du crédit, qui est parfois autonome, parfois intégré au service d'inspection.

Dans leurs mémoires, l'inspecteur général, le ministre des Finances et certaines grandes banques proposent de rendre obligatoire, dans la *Loi sur les banques*, la nomination d'un dirigeant à la tête du service interne de vérification ou d'inspection de la banque de façon à renforcer l'autonomie et l'autorité dudit service. Il a en outre été suggéré de préciser, dans la loi, les principales fonctions et obligations de ce poste, soit celles consistant à examiner et évaluer les pratiques en matière de prêt, les limites de crédit et les systèmes de contrôle en général. Pour bien s'acquitter de ces fonctions, le titulaire devrait avoir accès aux statistiques et aux renseignements détaillés concernant, entre autres, les prêts inexécutés et les autres prêts en difficulté, la diversification de l'actif de la banque, l'ensemble des dépôts, les provisions à l'égard des pertes sur prêts et les radiations qui s'y rattachent, ainsi qu'à l'information économique générale et aux études comparatives sur les banques dont son établissement dispose.

Le responsable du service interne d'inspection ou de vérification devrait, selon les auteurs de ces mémoires, avoir accès à tous les dossiers pertinents et être tenu de signaler à la direction tout sujet de préoccupation. La Loi devrait également préciser qu'il a l'obligation de transmettre ses rapports aux vérificateurs externes, au chef de direction et au comité de vérification du conseil d'administration, sans passer par la direction. La Commission souscrit à ces suggestions.

## **Recommandation 19**

*Nous recommandons que la Loi sur les banques soit modifiée de façon que toutes les banques soient obligées d'avoir un service interne de vérification et d'inspection pour l'examen et l'évaluation de leur portefeuille de prêts, de leurs pratiques en matière de prêt, des limites de crédit et de leurs systèmes de contrôle, notamment de leur système intégré de gestion. Le personnel chargé de ces fonctions devrait avoir accès à tous les renseignements pertinents dont dispose la banque. La Loi sur les banques devrait autoriser le chef de ce service à rendre compte directement, pour tout ce qui relève de lui et selon les circonstances, au chef de direction, aux vérificateurs externes et au comité de vérification, et prescrire qu'il doit se tenir en tout temps à la disposition de l'organisme de réglementation.*

### **D. Vérificateurs et vérification des banques**

#### **1. Nomination des vérificateurs**

Aucune des personnes qui ont fait connaître leur point de vue à la Commission et qui possédaient de l'expérience en vérification de banques n'a recommandé l'abandon du système actuel à deux vérificateurs. Un cabinet de comptables a cependant avancé que les deux vérificateurs requis devraient être choisis deux à deux par roulement parmi un groupe de trois. Par ailleurs, l'inspecteur général a affirmé que l'usage actuel consistant à recourir à un vérificateur principal nommé à titre permanent sape l'objet premier du système, qui est de laisser aux vérificateurs de banques beaucoup d'indépendance dans l'exercice de leurs fonctions.

Dans ses rapports sur le Livre vert et sur le projet de loi C-79, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce recommande que l'organisme de réglementation nomme un des deux vérificateurs, ce qui permettrait d'accroître l'indépendance des vérificateurs externes et de donner à la vérification une perspective qui tienne compte des intérêts tant des déposants que des actionnaires. Le rapport du Comité permanent de la Chambre des communes sur le même sujet contient des recommandations semblables. On y propose en effet qu'un vérificateur soit nommé par l'organisme fédéral de réglementation et relève de ce dernier, faisant valoir que cette formule permettrait à cet organisme de surveiller plus étroitement l'établissement financier et faciliterait l'exécution de la vérification annuelle suivant les principes de prudence qui sont préconisés en matière de surveillance. L'inspecteur général et le ministre des Finances ont pour leur part recommandé l'adoption d'un

système analogue à celui de la Belgique, selon lequel les actionnaires de la banque et l'inspecteur général nommeraient chacun un vérificateur. Le vérificateur désigné par l'inspecteur général relèverait directement de ce dernier.

Aucune autre personne appelée à témoigner devant la Commission n'a appuyé l'adoption du système proposé contre lequel militent plusieurs raisons. Selon l'étude menée par la maison Coopers & Lybrand au sujet du fonctionnement du BIGB, le choix de la formule des vérificateurs nommés par l'organisme de réglementation obligerait à établir un mandat et des devoirs différents de ceux que les vérificateurs se voient normalement confier. De plus, l'existence de deux normes en matière de vérification rendrait difficile la coordination nécessaire à la formulation d'opinions communes sur les états financiers et, de fait, compliquerait d'autant la conciliation des divergences qui peuvent surgir entre les rapports des deux vérificateurs. En outre, cette formule entraînerait des frais supplémentaires liés au chevauchement des fonctions et elle pourrait même prêter le flanc aux influences politiques. Il en deviendrait aussi plus difficile de résoudre la situation de conflit d'intérêts dans laquelle se retrouve le vérificateur de banques qui doit évaluer l'emprunt qu'un de ses clients a obtenu d'une banque qui est également son client, même si l'on surestime peut-être par là la capacité du système actuel à deux vérificateurs de résoudre cette difficulté, étant donné que chaque vérificateur est tenu d'exercer ses fonctions à l'égard de la banque indépendamment de tout autre intérêt. Enfin, l'article 238 de la *Loi sur les banques* dispose déjà à l'égard de l'indépendance des vérificateurs nommés par les actionnaires face à la banque et, si l'on adopte les recommandations contenues dans le présent rapport, visant à améliorer les communications entre l'organisme de réglementation et les vérificateurs, à préciser et à renforcer les obligations des vérificateurs en matière de reddition de comptes, ainsi qu'à réglementer l'examen des éléments essentiels du portefeuille de prêts d'une banque, la nomination d'un vérificateur par l'organisme de réglementation ne serait guère nécessaire.

Depuis 1923, année où le système actuel de surveillance des banques a été institué au Canada, les banques ont retenu les services de deux vérificateurs au lieu d'un seul, comme le font les sociétés commerciales ordinaires, sous réserve des dispositions de la loi selon lesquelles, si les deux mêmes cabinets de comptables ont été nommés pendant deux années consécutives, l'un d'eux ne peut l'être l'année suivante. En pratique, la plupart des banques retiennent un groupe d'au moins trois cabinets de comptables auxquels elles font appel à tour de rôle selon un cycle de deux ans. Depuis quelques années, on observe



chez les grandes banques une tendance à nommer chaque année, et donc à titre permanent, le même cabinet de comptables en qualité de vérificateur principal. Ainsi, le roulement se fait entre deux cabinets seulement et vise à pourvoir le second poste de vérificateur. Aucune des banques n'a jugé nécessaire de changer ce mode de fonctionnement. D'autre part, selon les éléments de preuve testimoniale et documentaire que la Commission a recueillis, la présence d'un second vérificateur ne procurerait aucun avantage important, ni pour la banque ni pour le grand public, surtout si le vérificateur principal détient effectivement un mandat permanent du fait que ce dernier est renouvelé chaque année. Dans le cas des deux banques qui font l'objet de la présente enquête, la présence de deux vérificateurs ne semble pas avoir renforcé la position de ce dernier dans le règlement de leurs divergences d'opinions avec la direction au sujet des états financiers. Cependant, tous les témoins possédant une expérience directement liée au fonctionnement et à la vérification des banques ont recommandé fortement de ne modifier en rien les dispositions actuelles de la *Loi sur les banques*.

En règle générale, la responsabilité déontologique empêche les vérificateurs d'exécuter la vérification de concurrents. Dans le milieu bancaire, cette ligne de conduite ne semble cependant pas suivie. En raison du système de roulement, un cabinet a déjà été vérificateur principal ou second vérificateur pour plus d'une banque. Étant donné le grand nombre de banques des annexes A et B et le nombre tellement restreint de vérificateurs possédant de l'expérience dans le domaine bancaire, cette situation est inévitable. Cependant, le problème qu'elle pose ne se limite pas à l'intérêt du client face à la concurrence et à d'autres critères. Il s'agit d'un problème d'ordre pratique auquel on n'a pu jusqu'ici ni attribuer d'inconvénient certain pour l'intérêt du public, ni trouver de solution. L'usage de nommer des vérificateurs principaux aggrave le problème si un cabinet nommé à ce titre pour une banque l'est également pour une autre banque de l'annexe A ou de l'annexe B. La question est moins grave qu'elle ne le semble. Étant donné l'envergure de la tâche que représente la vérification d'une grande banque, les vérificateurs nommés appartiennent à de grands cabinets de comptables. Les associés affectés à cette tâche peuvent donc être différents pour chaque banque, de sorte que chaque vérification peut se faire isolément. C'est une solution pratique que semble satisfaire les clients de la banque.

#### **Recommandation 20**

***Nous recommandons que le système à deux vérificateurs, prévu à l'article 237 de la Loi sur les banques, ne soit pas modifié.***

Cependant, il y a deux points qui commandent un examen de la loi. D'abord, il a été signalé que les formalités décrites à l'article 240 de la *Loi sur les banques* comportent plusieurs lacunes. Cet article autorise un vérificateur qui démissionne ou est remplacé, sans toutefois l'obliger à le faire, à signaler les motifs de sa démission ou de son remplacement ainsi que ceux pour lesquels il s'oppose à toute mesure ou résolution proposée en ce sens. Ces formalités ne s'appliquent pas au cabinet dont le nom est simplement rayé de la liste de ceux qui participent normalement au roulement. De plus, l'organisme de réglementation n'est pas tenu d'interroger le vérificateur qui est remplacé.

La Commission reconnaît l'importance du rôle du vérificateur dans la surveillance de la situation financière d'une banque et estime que l'organisme de réglementation doit être informé de la décision de cette dernière de remplacer un vérificateur, que ce dernier joue un rôle actif ou non à ce moment-là.

### **Recommandation 21**

*Pour assurer la protection des membres du groupe de vérificateurs, nous recommandons que la Loi sur les banques soit modifiée de manière à obliger les banques à constituer un groupe de vérificateurs parmi lesquels les actionnaires choisiraient ceux dont ils comptent recommander la nomination. Dans le cas où un vérificateur serait révoqué ou rayé de la liste de roulement, la banque devrait en informer par écrit l'organisme de réglementation, les membres du conseil d'administration et le vérificateur en cause, en précisant les motifs justifiant la révocation de ce dernier ou la suppression de son nom de la liste de roulement.*

*L'organisme de réglementation devrait être tenu d'interroger tout vérificateur qui est remplacé ou rayé de la liste, afin d'établir :*

- a) si la direction l'a empêché de remplir ses devoirs de vérificateur aux termes de la loi; et*
- b) si le remplacement du vérificateur ou la suppression de son nom de la liste se fonde sur des motifs autres que son incapacité de remplir ses devoirs professionnels auprès de la banque.*

Certaines observations s'imposent au sujet des conditions que doivent actuellement remplir les vérificateurs. Le paragraphe 238(1) de la *Loi sur les banques* prévoit, entre autres, que, pour qu'un cabinet de

comptables puisse être nommé vérificateur, au moins deux de ses membres doivent être «membres en règle d'un institut ou d'une association de comptables», constitué en société en vertu d'une loi provinciale, et avoir exercé sans interruption la profession comptable au Canada durant les six années consécutives qui ont précédé la nomination. En vertu du paragraphe 238(3), le vérificateur désigné pour effectuer la vérification doit satisfaire à ces exigences.

Dans ses observations sur le Livre vert, le Comité permanent de la Chambre des communes recommande que l'organisme fédéral de réglementation tienne une liste des vérificateurs admis et que l'embauche d'un vérificateur par un établissement financier soit approuvé au préalable par le gouvernement. Cependant, aucun des témoignages que la Commission a entendus au cours des audiences ne permet de croire que les mécanismes de réglementation auxquels sont astreints le milieu bancaire ou la profession comptable et, surtout, l'intérêt du public exigent une intervention aussi poussée de la part de l'État. Une telle proposition laisse d'ailleurs planer la possibilité d'une ingérence indue, d'inspiration politique peut-être. Les actionnaires et le public investisseur exigent la présence d'un vérificateur. Pour sa part, le grand public exige celle de l'organisme de réglementation. Ces deux exigences, tout comme les deux mécanismes prévus pour les combler et possédant chacun leur mandat propre, sont distinctes et devraient le demeurer. Aucune des dépositions entendues au cours des longues audiences de la Commission ne laissent entrevoir la nécessité d'une intervention du gouvernement dans le mode de nomination des vérificateurs par les actionnaires ni ne permettent de croire qu'une telle intervention serait dans l'intérêt du public.

Cependant, le niveau d'expérience en vérification de banques est important pour le vérificateur qui veut remplir avec compétence les devoirs que lui confère la loi. Dans l'étude de la maison Coopers & Lybrand, il est recommandé que les vérificateurs nommés par les actionnaires possèdent une expérience poussée en vérification. La Commission partage essentiellement cet avis. D'autre part, les règlements ne devraient pas être limitatifs au point d'empêcher la nomination de comptables qui ne font pas présentement de vérification de banques.

### **Recommandation 22**

*Nous recommandons que la Loi sur les banques soit modifiée de manière que le vérificateur qui dirige effectivement la vérification d'une banque possède au moins cinq années d'expérience, à un niveau supérieur, dans la vérification de*

*banques ou dans celle d'autres établissements financiers de dépôt.*

## **2. Communications entre le vérificateur et les instances fédérales de réglementation**

L'efficacité des communications entre le vérificateur et l'organisme de réglementation est l'âme même du processus de réglementation. Pour que cet organisme puisse jouer efficacement son rôle, la Loi doit être précisée afin d'autoriser les échanges de renseignements entre lui et les vérificateurs nommés par les actionnaires. Il faudra ainsi établir des instructions et des pouvoirs afin de libérer le vérificateur de toutes les restrictions que lui impose sa profession en ce qui a trait à la divulgation de renseignements sur ses clients. Les paragraphes 242(3) et (4) de la *Loi sur les banques* obligent les vérificateurs à signaler par écrit au BIGB toutes opérations ou situations touchant les intérêts de la banque qui, à leur avis, ne sont pas satisfaisantes et exigent un redressement. Aucun rapport, paraît-il, n'a été déposé depuis bien des années.

Certaines des personnes entendues par la Commission étaient d'avis que l'article 242 n'imposait pas nécessairement aux vérificateurs l'obligation formelle de présenter les rapports visés dans ces paragraphes. Aussi est-il recommandé de modifier cet article afin qu'il soit clair et précis que l'obligation du vérificateur de présenter des rapports en vertu de l'article 242 est formelle et que le vérificateur doit, par conséquent, remettre tous les rapports nécessaires pour communiquer les points décrits dans cet article.

La Loi devrait confirmer que les vérificateurs nommés par les actionnaires ne font pas que rédiger des rapports sur les points importants pour les actionnaires. En fait, leurs rapports intéressent tout autant les créanciers, dont les déposants, les organismes de réglementation et le grand public. Cet objectif pourrait être atteint si les vérificateurs remettaient régulièrement aux organismes de réglementation des rapports plus nombreux. Dans l'étude de la maison Coopers & Lybrand, il est proposé que le BIGB établisse des lignes directrices officielles portant sur les renseignements et les situations que les vérificateurs nommés par les actionnaires doivent signaler pour s'acquitter de leurs fonctions prévues à l'article 242. La Commission favorise l'idée que les devoirs des vérificateurs soient ainsi précisés.

### **Recommandation 23**

*Nous recommandons que l'article 242 de la Loi sur les banques soit modifié de manière à exiger explicitement des*

*vérificateurs qu'ils soumettent chaque année, à l'organisme fédéral de réglementation, un rapport dans lequel ils indiqueraient si les contrôles et les inspections internes sont adéquats et préciseraient la portée de l'examen du portefeuille de prêts exécuté par eux, les changements apportés à la politique comptable de la banque, tout autre point à traiter en vertu de la Loi sur les banques et, en général, toute autre question de nature à influencer sensiblement sur la situation financière de la banque. Le vérificateur devrait être tenu de déclarer dans ce rapport annuel qu'il n'y a aucun autre point, mentionné dans la loi, qui nécessite des observations; s'il n'y a pas matière à rapport, le vérificateur devrait le déclarer par écrit.*

Nul ne saurait prétendre que la *Loi sur les banques* ne confère pas à l'organisme de réglementation les pouvoirs dont il a besoin pour vérifier divers points particuliers touchant les affaires d'une banque, dont les hypothèses qui sous-tendent l'établissement des provisions pour pertes sur prêts, les pratiques d'évaluation des garanties et le degré de prudence financière dont la direction fait preuve normalement. Le paragraphe 242(2) autorise le ministre à étendre la portée de la vérification ou à ordonner tout autre examen des affaires internes de la banque, le tout au frais de cette dernière. Le paragraphe 246(5) autorise l'inspecteur général à exiger les renseignements et éclaircissements dont il a besoin au sujet de la banque. Ces deux paragraphes ont une vaste portée et, même si les pouvoirs qui y sont prévus n'ont peut-être pas été exercés dans le cas des deux banques qui font l'objet de l'enquête, on ne saurait justifier une modification de la loi du fait qu'ils n'ont pas été respectés ou invoqués. Aussi la Commission ne formule-t-elle aucune recommandation au sujet de ces paragraphes.

Les communications émanant de l'organisme de réglementation et destinées au vérificateur sont tout aussi importantes. À l'heure actuelle, les vérificateurs ne connaissent pas nécessairement les renseignements que possèdent les instances de réglementation au sujet de la banque. La *Loi sur les banques* devrait donc être modifiée de manière que les instances de réglementation soient tenues d'informer les vérificateurs nommés par les actionnaires, ainsi que la banque, de l'inscription de cette dernière sur la liste des « banques à surveiller de plus près » et, à ce même chapitre, d'informer le conseil d'administration et les vérificateurs de la cote accordée à la banque par suite de l'inspection annuelle. La présente recommandation viendrait compléter la recommandation 30 en vertu de laquelle l'organisme de réglementation serait tenu de communiquer ses constatations aux vérificateurs après l'inspection.

## **Recommandation 24**

*Nous recommandons que la Loi sur les banques soit modifiée de manière que l'organisme de réglementation soit tenu d'informer les vérificateurs nommés par les actionnaires, le chef de direction et le conseil d'administration :*

- a) du fait que la banque a été inscrite sur la liste des «banques à surveiller de plus près»; et*
- b) de la cote accordée à la banque par suite de l'inspection annuelle, ainsi que de tout changement apporté à cette cote à quelque moment que ce soit.*

### **3. Principes comptables**

Nombre de témoignages devant la Commission ont porté sur ce sujet. Dans certains cas, les difficultés étaient faciles à préciser, mais les solutions n'étaient pas faciles à trouver. Les points importants, qui sont abordés dans cette partie du rapport, doivent être envisagés dans le contexte des principes comptables actuels et des difficultés qui sont propres à ceux-ci ainsi qu'à l'établissement des états financiers en général, dont il est question à l'annexe F. La présente section réunit les points les plus importants.

#### *a. Principes comptables généralement reconnus (PCGR)*

De nombreux témoignages devant la Commission ont décrit les différences qui existent entre les besoins du milieu bancaire en matière de comptabilité et ceux des sociétés industrielles et commerciales en général. Du fait de ces différences, dont la *Loi sur les banques* tient compte dans une certaine mesure, les PCGR émanant de l'ICCA ne sont pas tous suivis par le milieu bancaire ou ne peuvent pas tous l'être. L'inspecteur général, certaines grandes banques et plusieurs vérificateurs de banques ont proposé qu'un organisme consultatif établisse, dans la mesure du possible, des principes de comptabilité bancaire inspirés des PCGR. La Commission trouve fort valables ces suggestions qui rejoignent des propositions du rapport Wyman et de l'étude Coopers & Lybrand. L'ABC va peut-être plus loin en avançant l'hypothèse selon laquelle la divulgation de renseignements en vertu de principes comptables appropriés constitue un mécanisme de réglementation important qui pousse les banques à s'autodiscipliner. C'est en effet la tendance qui est constatée aux États-Unis et qui se dégage au Canada des pratiques que les banques se sont elles-mêmes imposées en ce qui concerne l'établissement des relevés et rapports annuels et trimestriels.

L'interprétation des rapports financiers sera rendue plus facile grâce aux améliorations qui, dans la mesure du possible, aligneront les pratiques bancaires sur les PCGR. La divulgation de la situation financière des banques sous l'angle de l'évolution de l'encaisse par rapport au revenu déclaré est un aspect qui revêt beaucoup d'importance à cet égard.

### *b. Évaluation des prêts*

L'évaluation des prêts constitue une activité spécialisée et complexe qui fait appel au jugement et à l'expérience. C'est un élément fondamental de l'évaluation de la situation financière de la banque. Lorsque le débiteur est en défaut ou que l'on s'attend qu'il le sera dans un proche avenir, l'évaluation des prêts comporte des difficultés beaucoup plus grandes. Ces difficultés s'amplifient en raison du grand nombre et de la diversité des prêts qui composent le portefeuille de prêts d'une banque. De très nombreux témoignages ont décrit les problèmes que pose l'établissement de la procédure qu'il convient de suivre pour refléter dans le bilan d'une banque la valeur appropriée de son portefeuille de prêts. De l'avis de la Commission, les éléments de preuve confirment qu'il n'est pas possible de codifier le jugement et l'expérience requis pour évaluer la solvabilité d'un emprunteur ou, lorsque celui-ci est insolvable, la garantie sous-jacente. Cette impossibilité peut mener à des abus du droit de porter un jugement, s'il n'existe pas de normes pour jauger cette activité. En fait, c'est en abusant du droit du banquier de porter un jugement que ces deux banques ont pu poursuivre leurs activités en 1983, en 1984 et jusqu'en 1985. La solution réside peut-être dans l'encadrement de ce processus au moyen de lignes directrices générales accompagnées d'interdictions précises et d'illustrations de ce qui est acceptable.

Dans le milieu bancaire, un certain nombre de normes régissent l'évaluation des garanties de prêt. Il s'agit notamment de la « valeur actuelle », de la « valeur marchande », de la « valeur de liquidation », de la « valeur de vente forcée », de la « valeur selon un contexte de pleine exploitation », de la « valeur de réalisation » et de la « valeur de référence ». Il est difficile de trouver des termes expressifs qui respectent les habitudes terminologiques des professions juridique, comptable et bancaire. Cette situation explique en partie la confusion qui existe au sujet de toute la question de l'évaluation. Le milieu a besoin de normes d'évaluation des garanties de prêt qui tiennent compte de la nécessité d'une méthode équilibrée et uniforme d'évaluation des éléments d'actif, afin d'éviter une cote d'évaluation ou des mesures de réglementation hâtives. Ces principes et ces normes ne devraient pas être arrêtés par règlement, mais devraient plutôt faire l'objet de lignes directrices

émanant des instances de réglementation, après consultation du milieu par l'intermédiaire du comité consultatif.

Il serait possible d'effectuer certaines généralisations dans le cas où la valeur du prêt repose uniquement sur la valeur de la garantie sous-jacente. Selon les témoignages entendus par la Commission, il serait généralement imprudent de fonder l'évaluation d'un prêt sur l'optimisme de l'évaluateur quant à la possibilité d'une reprise économique dans une région ou une industrie. Nonobstant les recommandations figurant dans les rapports du comité du Sénat sur le Livre vert et le projet de loi C-79, il est également discutable d'exiger que les états financiers ne présentent que la valeur actuelle ou la valeur marchande des éléments d'actif de la banque, peu importe la situation du marché d'où provient cette information. L'évaluation des biens immobiliers ou des autres garanties devrait tenir compte de l'éventail des expériences futures possibles du débiteur, ainsi que de la probabilité qu'elles se produisent, sans excéder un délai raisonnable fixé de manière prudente. Lorsque le recouvrement des prêts dépend d'événements prévus ou de conditions probables, l'évaluation de ces prêts à la date de l'établissement des états financiers devrait tenir compte des risques inhérents à la prévision des événements.

### *c. Provisions pour pertes sur prêts*

De nombreux éléments de preuve entendus par la Commission portaient sur les provisions que les banques devraient établir dans le cas de prêts particuliers ainsi que dans le cas de régions ou de secteurs industriels tout entiers qui peuvent faire face à des difficultés financières. La Commission souscrit aux recommandations d'un certain nombre de banques à charte, de l'ABC et de spécialistes en vérification de banques convoqués par l'avocat de la Commission, selon lesquelles il doit exister une gamme de montants acceptables pour toutes les provisions spécifiques pour pertes sur prêts. Essayer de régir par une loi l'établissement de provisions pour pertes sur prêts reviendrait en fait à essayer de légiférer dans leurs moindres détails les pratiques de prêt.

Il est impossible de codifier le jugement et l'expérience requis pour établir des provisions pour pertes sur prêts. Les règles, pour être efficaces, doivent être générales et peu nombreuses. Les provisions peuvent varier d'une année à l'autre et elles doivent tenir compte de la situation actuelle de chaque prêt. On peut les augmenter ou les réduire, par étapes, selon les circonstances, mais elles doivent toujours être le fruit d'un jugement sûr, réaliste et plutôt prudent.



#### ***d. Traitement comptable des pertes sur prêts***

Un des aspects les plus déroutants des états financiers d'une banque est la procédure utilisée pour indiquer les pertes sur prêts au moyen du compte des provisions pour éventualités du bilan. En vertu de l'alinéa 215(3)c) de la *Loi sur les banques* et des Règles de détermination des provisions pour éventualités d'une banque édictées en vertu de l'article 308, les pertes sur prêts doivent être imputées au compte des « provisions pour éventualités » figurant dans la section « capital et réserves » du bilan. Les provisions pour pertes sur prêts, calculées selon une moyenne mobile sur cinq ans des pertes sur prêts, sont ensuite portées au crédit du compte des provisions pour éventualités et débitées de l'état des résultats. Ces écritures ont pour effet d'adoucir une hausse soudaine, au cours d'une année, des pertes sur prêts que connaît une banque.

Dans le cas de la BCC, le solde du compte des provisions pour éventualités avait diminué dans les états financiers de l'exercice 1984. Au même moment, la qualité des prêts se détériorait et la direction établissait des provisions supplémentaires à l'égard des pertes. À la lecture des états financiers, tous, sauf les personnes les plus versées en la matière, en aurait déduit que la situation financière de la banque s'améliorait, alors que, en réalité, elle se détériorait. Ce mécanisme comptable, peut-être trompeur, n'est pas employé aux États-Unis ni au Royaume-Uni. Il faut signaler que, au Canada, avant d'analyser les états financiers d'une banque, les sociétés d'évaluation du crédit, et sans aucun doute la plupart des autres intervenants du monde de la finance, convertissent ces chiffres afin qu'ils concordent avec ceux que fournissent les méthodes comptables habituellement appliquées aux mauvaises créances et aux réserves connexes. Ils peuvent ainsi lever le voile sur le mystère qui entoure les méthodes comptables en vigueur actuellement.

#### ***e. Comptabilisation des intérêts courus ou capitalisés et des honoraires***

La constatation des intérêts et des honoraires dans la comptabilité d'une banque a constitué une question importante entendue par la présente Commission. L'emploi de méthodes comptables moins que prudentes pour capitaliser les intérêts et les honoraires peut entraîner la comptabilisation de revenus dont le recouvrement est douteux, et, le cas échéant, ces méthodes rendent excessivement difficile d'établir si les états financiers correspondants décrivent fidèlement et exactement la situation financière de la banque. Une divulgation descriptive des conséquences quantifiées de ces méthodes accroîtrait énormément la

capacité des milieux financiers et du grand public d'analyser la situation d'une banque. Moins l'état des revenus reflète le flux de l'encaisse, moins il devient utile. Ce sujet est abordé plus loin dans le présent chapitre. Le Document sur les prêts inexécutés de l'inspecteur général, dont il est question brièvement à l'annexe F et plus loin dans les présentes recommandations, devrait être modifié afin d'y inclure les postes du revenu que les éléments de preuve ont dévoilés mais qui ne sont pas traités dans ce document, ainsi que les méthodes mises au jour par les témoignages qui sont susceptibles de servir à exclure diverses opérations du champ des définitions contenues dans ledit document.

La section 3 du chapitre 6 porte sur les principes et pratiques en matière de vérification de banques et de comptabilité débattus le plus souvent au cours des audiences. Derrière chaque cas, il y a une évolution de la profession en ce qui touche les principes ou les doctrines comptables en cause. Toute décision ou recommandation relative à ces questions très techniques devrait donc, pour être profitable, provenir d'un organisme aguerri dans cette discipline. Par conséquent, la Commission a réuni tous ces points et les débats qu'ils ont suscités et propose maintenant d'en faire l'objet d'une étude professionnelle pertinente et poussée au sein du comité consultatif recommandé.

### **Recommandation 25**

*Nous recommandons que le comité consultatif entreprenne une étude des questions suivantes et soumette un rapport à leur sujet à l'organisme de réglementation :*

- a) les principes de comptabilité bancaire qui ne se conforment pas aux PCGR, afin d'élaborer des principes fondés sur les PCGR, dans la mesure jugée souhaitable;*
- b) les méthodes d'évaluation des prêts;*
- c) les pratiques en matière d'établissement de provisions pour pertes sur prêts;*
- d) l'abolition de la formule de la moyenne sur cinq ans des pertes sur prêts et des mécanismes connexes; et*
- e) la capitalisation des intérêts, la constatation des intérêts courus, la comptabilisation des honoraires et la révision du Document sur les prêts inexécutés, pour le compléter.*

## E. Instances de réglementation et surveillance des banques

### 1. Introduction

La *Loi sur les banques*, comme on l'a vue dans le chapitre 3, confère de vastes pouvoirs en matière de réglementation au Ministre et à l'inspecteur général. Également, certains pouvoirs sont conférés à la SADC en vertu de sa loi habilitante. De fait, les dispositions pertinentes confèrent aux instances de réglementation le pouvoir d'obtenir de l'information et de recourir à la sanction ultime, celle qui consiste à faire cesser les activités commerciales d'une banque. Ni la *Loi sur les banques*, ni la *Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada* ne prévoient de façon explicite un pouvoir intermédiaire qui permettrait d'intervenir sur la foi d'informations reçues pour éviter un désastre. Néanmoins, les mémoires présentés à la Commission par certaines des banques à charte, l'ABC et les vérificateurs de la BCC indiquaient que leurs auteurs étaient satisfaits des pouvoirs actuels en matière de surveillance et jugeaient que les instances de réglementation et le Ministre possédaient tous les pouvoirs voulus pour surveiller adéquatement le système bancaire. M. McLaughlan, par contre, doutait que les pouvoirs existants soient suffisants, compte tenu de la prolifération des banques de l'annexe A et de l'annexe B. Dans sa déposition, le BIGB a fait état de difficultés de surveillance de la Norbanque dans le cadre des pouvoirs existants, mais il se peut que cela soit davantage attribuable à un manque de volonté d'agir de la part du BIGB qu'à une insuffisance de pouvoirs.

Sur le plan purement juridique, la Commission a tendance à être d'accord avec l'évaluation faite par l'ABC, certaines banques à charte et les vérificateurs de la BCC. Toutefois, le simple fait qu'il existe un débat portant sur l'étendue des pouvoirs actuels de surveillance donne à croire à la Commission qu'une plus grande précision serait souhaitable dans les textes de loi. Plus particulièrement, la Commission est arrivée à la conclusion que l'organisme de réglementation devrait se voir conférer de façon explicite le pouvoir d'imposer des ordonnances de cessation d'activité assorties de droits d'appel appropriés. Également, il y aurait lieu d'instaurer des exigences plus particulières ou plus précises se rattachant à la présentation régulière par les banques d'informations comptables ayant trait aux prêts en souffrance, aux stratégies d'arrangements, aux transactions de vente ou de transfert d'éléments d'actif comportant ou non un lien de dépendance et faisant l'objet d'un financement important par la banque déclarante, aux transactions d'initiés et à toute autre question de nature connexe.

D'une manière générale et sous réserve de ce qui précède, la Commission est d'avis que la Loi actuelle investit effectivement le pouvoir exécutif et les instances de réglementation de pouvoirs suffisamment étendus pour contrôler le système bancaire d'une manière conforme à l'intérêt public. Dotées de pouvoirs auxiliaires et d'un pouvoir plus explicite en matière d'interventions de caractère intermédiaire, les instances de réglementation pourraient jouer leur rôle avec plus de souplesse. La réticence à intervenir étant proportionnelle à la rigueur de la mesure à prendre, la possibilité de moduler les interventions invitera sans doute les agents de surveillance ou les inspecteurs à intervenir plus fréquemment et contribuera ainsi à l'objectif visé, soit l'intervention en temps opportun. Il convient plutôt de surmonter les lacunes actuelles en réaménageant les institutions existantes que d'encombrer les responsables de nouveaux pouvoirs. En formulant les recommandations qui suivent, nous supposons donc que la réorganisation institutionnelle déjà recommandée sera effectuée et, notamment, que l'unification des pouvoirs de surveillance bancaire du gouvernement fédéral et de la SADC sera réalisée.

## **2. ' Constitution et octroi de permis**

En vertu de la *Loi sur les banques*, la décision de délivrer les lettres patentes par lesquelles une banque de l'annexe A est constituée ou d'accorder un permis à une banque de l'annexe B revient exclusivement au pouvoir exécutif. De l'avis de la Commission, c'est sur le pouvoir exécutif que doit continuer de reposer la responsabilité ultime de décider de permettre la création d'une nouvelle banque. Il ressort assez clairement de l'expérience acquise à la suite de la création de banques au cours des années 1970 et 1980 qu'une telle décision ne doit pas être prise sans égard aux répercussions qu'auraient les activités de la nouvelle banque sur la collectivité bancaire existante. À ce stade, trois aspects pertinents doivent être considérés. Premièrement, il y a lieu d'effectuer une évaluation réaliste des objectifs et du plan d'entreprise de la banque proposée en regard du marché existant. Deuxièmement, il doit être démontré, comme on l'a souligné plus tôt, que la banque sera dirigée par des gestionnaires compétents et expérimentés dès le début de ses activités. Troisièmement, la banque doit être adéquatement pourvue en capital. La Commission est d'avis que les instances de réglementation doivent évaluer ces facteurs et soumettre un rapport à cet effet au Ministre avant que ne soit prise toute décision portant sur une demande de lettres patentes ou de permis, selon le cas.

Le Rapport Wyman, de même que le Sénat, dans sa réponse au Livre vert, recommandent un accroissement du capital de départ des

nouveaux arrivants sur le marché bancaire par rapport à ce qui est officieusement exigé à l'heure actuelle. Des propositions analogues ont été formulées à la Commission par le ministre des Finances. Ceux qui s'opposent à l'imposition d'un seuil minimum de capital au stade de la constitution ou de l'obtention de permis soutiennent que des exigences trop onéreuses en matière de capital feraient de l'activité bancaire la chasse gardée des seules institutions de grande taille et auraient tendance à concentrer cette activités aux mains d'un petit nombre de banques bien établies. Bien plus, il se peut que les besoins en capitaux fluctuent considérablement une fois lancée l'entreprise bancaire.

### **Recommandation 26**

*Nous recommandons qu'aucune banque ne soit créée sans que le Ministre n'ait pris connaissance des opinions et des recommandations des instances de réglementation concernant les objectifs, les plans d'entreprise, la direction (notamment la disponibilité de ceux qui en font partie), et le capital de la banque proposée ainsi que tout autre aspect jugé pertinent par ces dernières.*

### **3. Normes d'information**

Les rapports d'information comptable constituent le point de départ de toute activité de surveillance. Bien que les faits soumis à la Commission n'aient pas permis de mettre à jour des lacunes du système d'information du BIGB qui auraient contribué de façon tangible aux faillites de la BCC et de la Norbanque, une amélioration des systèmes d'information comptable actuels est néanmoins jugée opportune.

Proposer l'adoption d'un système de détection avancée, c'est supposer que l'effondrement d'une institution financière est progressive plutôt que soudaine et qu'il est possible de détecter assez tôt les premiers signes de détérioration de sa situation financière. Tous, sauf les auteurs du rapport du Comité permanent de la Chambre des communes portant sur le Livre vert dont la position demeure inexplicitée, s'accordent pour reconnaître que les systèmes de détection avancée constituent un élément essentiel de tout processus de contrôle et de surveillance qui se veut efficace.

Le système de détection avancée qu'utilise actuellement le BIGB fait appel à une multitude de ratios servant à évaluer la suffisance du capital, la qualité de l'actif, la qualité de la gestion, la qualité des bénéfices et les liquidités (le système " CAMEL ") qui sont calculés trimestriellement à partir des déclarations des banques. On suppose que

l'exercice par les vérificateurs externes des responsabilités légales qui leur incombent permettra de révéler la situation du portefeuille de prêts de la banque et on s'en remet à l'intégrité de la direction pour ce qui est de l'exactitude des renseignements fournis. Le système ne permet pas de déceler les erreurs ou les maladroites de la direction ayant trait, par exemple, aux provisions insuffisantes pour pertes sur prêts ou à l'évaluation démesurément optimiste de garanties de prêts. Certes n'y a-t-il pas lieu d'exiger pour autant un système qui se substitue à la volonté d'intervenir ou à l'exercice du jugement. Ce qui est nécessaire, c'est un système d'information comptable qui, pour chaque banque, s'alimente à des sources tant internes qu'externes. L'information qui parvient aux instances de réglementation doit être structurée de façon adéquate et elle doit contenir les renseignements indispensables à l'évaluation des activités de la banque.

D'après les banques, un système de détection avancée ne doit pas faire appel au jugement de la direction, mais doit plutôt être axé sur des signaux externes, notamment les écarts de taux d'intérêt, les bénéfices encaissés (par opposition aux bénéfices comptabilisés), le montant et le coût des dépôts importants comme proportion des dépôts totaux et les trop fortes concentrations de prêts par secteur économique, par région géographique et par emprunteur. D'après les témoignages d'experts en matière de pratiques de vérification, les tendances des bénéfices, les montants d'intérêts capitalisés et comptabilisés, le nombre de prêts faisant l'objet d'une stratégie d'arrangements, le nombre de prêts inexécutés et les écarts de taux d'intérêt revêtent une importance particulière dans la mise au point d'un système de détection avancée efficace.

Les représentants des banques ont également souligné que les indicateurs qui sont appropriés dans le cas de banques régionales ou de banques de création plus récente ne le sont pas nécessairement dans celui de banques mieux établies exerçant leurs activités à l'échelle de l'ensemble du pays. Dans leur mémoire, les vérificateurs bancaires ont mis l'accent sur la nécessité de l'informatisation des renseignements destinés aux instances de réglementation. L'étude de la société Coopers & Lybrand contenait une recommandation similaire. Le BIGB vient tout juste de compléter la conversion coûteuse et laborieuse du traitement manuel à l'analyse et au traitement informatisés des déclarations.

La Commission a déjà recommandé que soient élargies les responsabilités en matière d'information des vérificateurs, du comité de vérification et des membres du conseil d'administration. Il serait

difficile toutefois, d'aller jusqu'à imposer un code d'exigences en matière d'information car, s'il devait tenir compte de toutes les subtilités de tout ce qui pourrait être considéré contraire à la bonne pratique bancaire, sa complexité le rendrait inapplicable. De fait, un tel ensemble de prescriptions pourrait entraver sérieusement la liberté des gestionnaires et entraînerait assurément des coûts d'application considérables. Néanmoins, un certain redressement s'impose de manière à ce que tous les participants du système bancaire, les banquiers comme les instances de réglementation, soient sensibilisés aux mêmes règles de jeu. Certaines pratiques bancaires ont été qualifiées de « bizarres » dans les témoignages et elles doivent être assujetties d'une façon quelconque à des exigences obligatoires en matière d'information des organismes responsables de la surveillance. Dans la perspective de l'élaboration d'un système de détection avancée, les sujets qui ont retenu davantage l'attention au cours des audiences sont exposés ci-après, de même que la description de certaines difficultés éventuelles qui s'y rattachent.

#### *a. Classification des prêts*

En bref, tous les banquiers ne parlent pas le même langage. Il serait plus facile aux instances de réglementation d'intervenir adéquatement à partir des informations fournies par les banques si un système uniforme de classification des prêts s'appliquant à l'ensemble de l'industrie bancaire était adopté. Ce système ne viserait nullement à remplacer le jugement des gestionnaires ou à en réduire l'importance en matière de décisions relatives à la valeur ou au risque des prêts. Ce qui est plutôt recommandé, c'est l'introduction d'une nomenclature uniforme qui permette de décrire les décisions prises par les gestionnaires.

Le système de classification uniforme devrait être élaboré à partir des recommandations du Comité consultatif et il y aurait sans doute lieu à cet égard de tenir compte des opinions de la Commission exposées ci-après en matière de définition des prêts inexécutés.

#### *b. Prêts inexécutés*

En 1983, pour suppléer au paragraphe 58(2) de la *Loi sur les banques* et normaliser la présentation par les banques de rapports ayant trait aux prêts problématiques, le BIGB a mis au point la notion de « prêt à rendement insuffisant », qui a été appliquée au cours des inspections de 1983 et de 1984. En 1984, le BIGB a publié un « document sur les prêts inexécutés » dans lequel étaient exposées des

exigences accrues en matière d'information comptable concernant les prêts inexécutés, définis dans le document.

À l'heure actuelle, le BIGB reçoit des rapports trimestriels (dont la description est donnée dans l'annexe F) sur les prêts dont l'intérêt est comptabilisé depuis plus de 90 jours. Le contenu des rapports fournit une représentation assez juste du montant des prêts à intérêt non comptabilisé, des prêts restructurés, des prêts renégociés à taux d'intérêt réduit et de l'intérêt comptabilisé. Bien que les nouvelles exigences en matière d'information constituent une amélioration, des déficiences subsistent. Dans la mesure où les prêts sont définis en termes de comptabilisation de l'intérêt, il est possible d'éviter de fournir des renseignements sur certains prêts en capitalisant l'intérêt, de sorte que les contrats relatifs à ces prêts ne sont plus considérés comme étant inexécutés. Par ailleurs, il se peut qu'un prêt ne soit pas déclaré même si l'emprunteur n'en assure plus le remboursement à partir de ses propres ressources.

Il est essentiel que la définition du prêt inexécuté permette de détecter correctement, par traitement statistique, les prêts vraiment préjudiciables le plus rapidement possible. La définition actuelle du prêt en souffrance contenu dans le paragraphe 58(2) de la *Loi sur les banques* constitue un bon point de départ, étant donné qu'elle met l'accent sur le remboursement exigé à partir des ressources propres à l'emprunteur et qu'elle a le mérite d'imposer une certaine discipline en exigeant la divulgation par le prêteur de sa capacité d'autofinancement. Cependant, la période d'arrérages autorisés est trop longue pour que ces prêts puissent représenter des signaux de détection valables. À la BCC et à la Norbanque, on a utilisé diverses définitions de manière à pouvoir considérer un prêt comme satisfaisant ou productif en dépit du fait que l'emprunteur ne l'acquittait pas à partir de ses propres ressources. Ce genre de pratique risque d'occulter la détérioration du portefeuille de prêts jusqu'à ce qu'il soit trop tard pour que les agents de surveillance puissent intervenir de façon constructive. On reconnaît volontiers que, en raison de découverts bancaires, de prêts indépendants ou d'autres arrangements, un prêt puisse tomber dans la catégorie des prêts en souffrance sans que quoi que ce soit d'incorrect ne soit relevé au dossier, de sorte qu'aucun signal de précarité n'est donné. Il se pourrait très bien que les stratégies de ce genre, une fois divulguées, s'avèrent tout à fait justifiées; le fait qu'une explication soit requise n'en constituerait pas moins une discipline constructive. Selon certains témoins, l'idée de suivre à la trace les prêts dont l'emprunteur ne s'acquitte pas à partir de ses propres ressources est valable, mais la mise au point d'un système de suivi de ce genre pose des difficultés d'articulation et de définition qui exigent une étude plus approfondie.



### *c. Divulgence des stratégies d'arrangements (workouts)*

C'est par des stratégies d'arrangements que les deux banques à l'étude s'employaient, d'une manière habituellement peu banale et toujours avec ingéniosité et dynamisme, à ménager les mauvais débiteurs en espérant qu'ils finiraient par être en mesure d'acquitter au moins leurs intérêts. La Commission est d'avis que les instances de réglementation peuvent limiter le recours abusif aux stratégies d'arrangements si les renseignements qui leur sont divulgués leur permettent d'intervenir de façon appropriée. Pour évaluer la qualité du portefeuille de prêts d'une banque et donc sa situation financière, il est indispensable d'assurer le suivi des arrangements dont ces prêts font l'objet. Comme on le signale dans l'annexe F, il ne semble pas prévu dans le « document sur les prêts non exécutés » publié par le BIGB que tous les prêts faisant l'objet d'arrangements doivent être englobés dans la définition des « prêts restructurés » à déclarer. Il semble qu'on y omette d'exiger la déclaration des prêts reclassés comme étant des prêts avancés par un emprunteur distinct, même si cet emprunteur a été financé par la banque. Le contenu des rapports exigés devrait englober tous les types d'arrangements. La définition de ce qui constitue un arrangement doit être formulée par les instances de réglementation à la suite de consultations suivies avec le Comité consultatif. Le Comité consultatif devrait s'intéresser à toutes les stratégies d'arrangements portant sur la renégociation d'un prêt et à tout nouveau prêt consenti à un emprunteur existant ou à un tiers par suite ou en prévision de l'inexécution d'un contrat en vigueur et visant à éviter une perte à la banque ou à la réduire au minimum. Le Comité devrait s'intéresser aux pratiques mises en lumière par les renseignements fournis, comme celles de consentir des prêts sans recours ou des prêts qui s'assimilent à de tels prêts et à la surveillance des activités de cession de sociétés liées à une banque ou financées par une banque et ayant pour mandat de régler la cession de garanties de la banque.

### *d. Les principaux éléments d'un système de détection avancée*

Un système de détection avancée sera efficace s'il permet de déceler, le plus tôt possible, une détérioration de la situation financière de la banque. Toute information non indispensable à la détection des problèmes ne fera que surcharger le système. Donc, au cours de l'élaboration d'un système de détection avancée, l'important consistera à éliminer tous les renseignements ne faisant aucunement part de la situation de la banque ou qui sont inutiles parce qu'ils arrivent trop tard. C'est un travail extrêmement raffiné et complexe de choisir les éléments

qui feront partie d'un système de détection avancée. Les banques, le BIGB et des vérificateurs de banques ont présenté divers exposés à la Commission d'enquête sur les éléments d'un système de détection avancée susceptible d'être mis en oeuvre au Canada. L'étude de la firme Coopers et Lybrand renfermait aussi des recommandations précises à ce sujet.

Il faut se demander s'il est indiqué de continuer à donner la même importance à tous les éléments du système. Parmi les grandes quantités de données fournies par les banques faisant l'objet d'inspections, il faudrait isoler et mettre en évidence un certain nombre de signaux avertisseurs importants. D'après certains témoins ayant abordé la question, ces signaux avertisseurs devraient comprendre :

**(i) les prêts inexécutés ou les prêts non productifs** Un compte rendu portant sur ces types de prêts est ce qui est le plus révélateur de la situation d'une banque; en effet, la situation du portefeuille de prêts est le meilleur indicateur de la situation de la banque. Ces comptes rendus devraient signaler toute hausse nette ou toute baisse nette du nombre des prêts inexécutés au cours de la période de référence, le nombre des prêts de ce genre accordés par la banque à la fin de la période et le pourcentage du portefeuille de prêts qu'ils représentent. Nous avons déjà parlé des changements à envisager lorsqu'il s'agit de définir ces prêts.

**(ii) la marge des taux d'intérêt** Les banques devraient être tenues de signaler tous les mois ou, si possible, toutes les semaines les taux d'intérêt imputés aux emprunteurs et accordés ou offerts à leurs diverses catégories de déposants. Ces renseignements permettront de déceler assez tôt le fait qu'une banque attire les dépôts en offrant des taux d'intérêt non rentables ou qu'elle fait preuve d'imprévoyance dans ses prêts, voire les deux. À cause des nombreux types de dépôts, il faudrait peut-être exiger que les banques signalent le taux d'intérêt appliqué à chaque type et le montant, en argent, des intérêts versés pour chaque type de dépôt.

**(iii) les intérêts courus** Les intérêts courus doivent être signalés de façon à révéler depuis combien de temps ils sont exigibles.

**(iv) la capitalisation des intérêts et les revenus d'honoraires** Il est dit que le calcul des revenus capitalisés sur une base permanente ne pose aucun des problèmes rencontrés en tentant de déterminer, en remontant dans le temps, la valeur des intérêts capitalisés.

Il faudrait mettre au point des jalons et des modalités de comptes rendus permettant de déterminer les intérêts et les revenus d'honoraires comptabilisés, mais non perçus, sans que la banque les finance. Les rapports devraient permettre de faire une distinction entre les revenus d'honoraires qui sont amortis et ceux qui ne le sont pas, dans le but de faire connaître une politique de prêt axée sur les revenus d'honoraires. Les banques doivent rendre compte de l'ensemble des intérêts capitalisés et courus et faire une distinction entre une capitalisation planifiée et une capitalisation non planifiée; elles doivent aussi signaler les revenus d'honoraires à substituer aux intérêts ou touchés pour des services véritablement rendus pour permettre aux instances de réglementation d'évaluer le plus souvent possible, mais au moins tous les mois, les résultats de la banque.

**(v) la croissance et la diversification du portefeuille de prêts** Une croissance rapide du portefeuille de prêts d'une banque peut faire courir à celle-ci des risques importants. Donc, toute modification du taux de croissance de la banque devrait être signalée aux instances de réglementation. Les prêts devraient être ventilés par secteur d'activité, par région géographique et par catégorie d'emprunteurs.

**(vi) les risques hors bilan** Les comptes rendus devraient signaler toutes les dettes indirectes, y compris les garanties et d'autres engagements directs et indirects, partiels ou totaux, conditionnels ou inconditionnels.

**(vii) les pertes encourues sur prêts** Les pertes sur prêts encourues au cours de chaque période de référence devraient être signalées et comparées, en chiffres absolus, en pourcentage du portefeuille de prêts et sur une base cumulative, aux pertes encourues au cours des exercices financiers antérieurs. Un compte rendu distinct devrait signaler le nombre et la valeur des prêts non productifs pour lesquels aucune provision pour pertes sur prêts n'est imputée.

**(viii) les arrangements** Comme nous l'avons déjà dit, le nombre et la valeur globale des arrangements de prêts devraient être signalés. Les données devraient comprendre tous les arrangements effectués au cours de la période de référence et le nombre total de ces prêts comptabilisés par la banque à la fin de la période. Un compte rendu distinct devrait isoler et signaler les arrangements des prêts qui sont redevenus entièrement productifs.

**(ix) les revenus** Les agents de surveillance devraient pouvoir obtenir une analyse comparative des revenus où apparaîtraient l'évolution des

revenus de la banque, le ratio des revenus à l'actif, le ratio des rentrées hors caisse aux rentrées de fonds, le rendement des capitaux propres et la différence entre l'origine des revenus d'intérêts et celle des revenus autres que d'intérêts. Il serait utile de subdiviser les revenus autres que d'intérêts.

*(x) Les liquidités* Les institutions de dépôt sont très préoccupées par les risques qu'ils courent en matière de liquidités. Ils devraient donc fournir aux instances de réglementation des données décrivant le rapprochement des dates d'échéance des prêts à l'actif et des dépôts au passif. Les prévisions de trésorerie devraient envisager toutes les possibilités.

*(xi) les membres du personnel* Les instances de réglementation devraient être informées de tous les changements survenant au sein des administrateurs, de la haute direction et des vérificateurs. Lorsque ces changements sont importants ou affichent une certaine tendance, les instances de réglementation devraient en déterminer les causes.

Une partie importante des renseignements dont nous venons de parler est actuellement intégrée au système de détection avancée en vigueur au BIGB. L'important consistera donc désormais à mettre l'accent, au moyen d'un système de pondérations, sur les données les plus révélatrices, comme le classement chronologique des intérêts courus, le regroupement des intérêts capitalisés de façon non planifiée et le report de l'imputation des provisions pour pertes sur prêts des catégories des prêts partiels et inexécutés.

#### **Recommandation 27**

*Nous recommandons que les systèmes d'information comptable en vigueur au BIGB soient modifiés et qu'ils soient appliqués avec pertinence aux éléments d'une importance déterminante. Il faudrait procéder de la façon suivante :*

*a) Le Comité consultatif devrait tenir compte des opinions formulées précédemment pour avancer des règles et des directives concernant :*

*(i) le classement des prêts*

*(ii) les prêts inexécutés*

*(iii) la divulgation des stratégies d'arrangements.*

*b) Le Comité consultatif devrait se pencher sur les données mises à jour au cours de l'enquête et résumées précédemment pour déterminer si le système actuel de détection*

*avancée devrait être rationalisé et si des renseignements plus significatifs devraient lui être intégrés.*

- c) *Le Comité consultatif devrait analyser s'il est souhaitable d'exiger d'une banque, sur demande de l'organisme de réglementation, de faire authentifier par les vérificateurs externes ou, si l'organisme de réglementation le juge nécessaire, par un cadre supérieur de la banque, tous les rapports d'information ou certains d'entre eux.*

#### **4. Divers types de surveillance**

Les banquiers et les vérificateurs expérimentés qui ont témoigné devant la Commission étaient tous d'avis que l'intensité de la surveillance et la fréquence et la nature des inspections devraient refléter la qualité, l'importance, l'expérience et d'autres caractéristiques de chaque banque faisant l'objet d'une surveillance. Il se pourrait que des banques nouvellement créées requièrent une approche ressemblant quelque peu au système de surveillance active en vigueur aux États-Unis. Par contre, les grandes banques dont les effectifs et le fonctionnement sont bien rodés requièrent une surveillance beaucoup moins intense et les inspections complètes peuvent survenir moins qu'une fois par année en utilisant une approche ressemblant au système canadien actuel auquel les changements proposés auraient été apportés. De façon générale, dans le cas des banques bien établies, les agents de surveillance peuvent se fier beaucoup aux renseignements obtenus grâce aux vérificateurs et aux systèmes internes de ces banques, ne recourant à une étude du portefeuille de prêts que de façon exceptionnelle ou aléatoire. Toutefois, dans le cas des nouvelles banques ou des banques qui sont un objet de préoccupation pour les instances de réglementation pour une raison quelconque ou dont le nom est inscrit sur une liste de contrôle, une surveillance d'une intensité différente doit être envisagée. L'ampleur de l'inspection devrait être associée à une activité d'une envergure variable, mais pas d'une intensité uniforme. Les agents de surveillance devraient donc mettre au point l'échelle des activités d'inspection applicables à toutes les banques relevant d'elles. L'importance et la nature de la surveillance dépendront donc de l'endroit où se situe chaque banque sur cette échelle au moment convenu.

#### **Recommandation 28**

*Nous recommandons d'exercer les pouvoirs de surveillance et d'inspection d'une façon qui tienne compte de la situation financière de la banque, de son degré de maturité, de sa taille, de la qualité de ses éléments d'actif, de la diversification de*

*son portefeuille de prêts et de sa situation générale se dégageant du système de détection avancée.*

## **5. Inspections sur place**

La Commission ne recommande pas de reléguer aux oubliettes les trois facettes du système de base de surveillance bancaire. Cependant, une des leçons à tirer des difficultés éprouvées au sujet de la Banque commerciale du Canada et de la Norbanque, c'est que, lorsque les circonstances le justifient, les agents de surveillance devraient pouvoir se rendre à la banque et constater de visu la situation véritable du portefeuille de prêts. En 1985, le BIGB a donné suite à la nécessité d'évaluer les portefeuilles de prêts de ces deux banques en ayant recours, pour étudier la situation de la Norbanque et au cours de l'élaboration et de la mise en application du programme de soutien de la Banque commerciale du Canada, aux services de directeurs de crédit bancaire actifs ou d'anciens directeurs. Les données montrent clairement que, si des gens de l'extérieur avaient fait une évaluation plus rapide et objective des portefeuilles de prêts des banques, le BIGB se serait fait plus tôt une toute autre idée de ces banques. Comme nous l'avons dit au chapitre 3, les inspections sur place sont davantage devenues monnaie courante en 1985 et en 1986 et visent maintenant toutes les banques du système, même les grandes banques du pays. Signalons que le Royaume-Uni tente de modifier son système de surveillance pour lui intégrer ce genre de pouvoir et de ressources d'inspection sur place.

Cette capacité de procéder à des inspections sur place serait utilisée de concert avec les divers types de surveillance déjà décrits. Elle devrait être utilisée, au besoin, au cours de la vie de la banque et pour déterminer, avant la liquidation des éléments d'actif, la valeur du portefeuille de prêts; en effet, si les inspections sur place ne deviennent associées qu'à des situations d'urgence, il est certain, comme le donnait à entendre le rapport du Comité permanent de la Chambre des communes sur les finances, qu'elles serviraient simplement à avertir le monde des affaires qu'une faillite est imminente et déclencheront des demandes générales de remboursement immédiat. La menace constante d'une inspection possible et imprévue du portefeuille de prêts d'une banque exercerait d'elle-même une influence salutaire sur la conduite de ses affaires.

### **Recommandation 29**

*Nous recommandons que le BIGB continue, en plus d'avoir recours, au besoin, à ses propres inspecteurs, d'utiliser les*

*services, sous contrat, de préposés au crédit et de directeurs, actifs et à la retraite, de certaines banques pour procéder à des évaluations sur place des portefeuilles de prêts des banques. Les inspections sur place devraient avoir lieu au cours de la totalité de l'existence de chaque banque et, comme il a déjà été recommandé, à des intervalles reflétant la situation générale de la banque, sans être limitées à des situations d'urgence. (Consulter aussi la recommandation 5.)*

## **6. Inspections annuelles**

Il n'est pas pratique courante que le rapport rédigé par le BIGB à la suite de l'inspection annuelle d'une banque soit communiqué à des représentants de la banque ou examiné en leur présence, bien que les agents de surveillance rencontrent brièvement des cadres supérieurs de la banque. La banque commerciale du Canada a demandé que les conclusions du rapport annuel soient communiquées directement au chef de direction de chaque banque et aux vérificateurs des actionnaires. Le BIGB a signalé avoir l'intention d'exposer les résultats des inspections dans des lettres qu'il ferait parvenir aux banques. Pour plus de certitude, il serait peut-être nécessaire ou souhaitable de modifier l'article 251 de la *Loi sur les banques* pour garantir que cet échange et d'autres échanges déjà recommandés aient effectivement lieu entre les agents de surveillance et la banque et ses vérificateurs.

### **Recommandation 30**

*Nous recommandons d'exiger des agents de surveillance de faire parvenir à la banque un résumé des résultats de l'inspection annuelle. Le résumé devrait renfermer l'évaluation de la banque et devrait être communiqué à la haute direction de la banque et aux vérificateurs de ses actionnaires. Une étude de ce résumé devrait être à l'ordre du jour d'une réunion du comité de vérification à laquelle assisteraient, tel qu'il a déjà été recommandé, les agents de surveillance. De leur côté, les banques désireuses de divulguer ces renseignements devront respecter la volonté des agents de surveillance et se plier aux mêmes critères que dans le cas d'une ordonnance de cessation d'activité. (Consulter aussi les recommandations 17 et 24 qui précèdent.)*

## 7. Ordonnances de cessation d'activité

Au cours des audiences de la Commission d'enquête, on a beaucoup parlé du pouvoir de la *FDIC* d'émettre des « ordonnances de cessation d'activité », comme celle qui visait la banque *Westlands*. L'ordonnance de la *FDIC* était détaillée et précise et portait essentiellement sur l'évaluation des actifs de prêt de la banque, ainsi que sur une série de mesures connexes visant à remettre la banque à flot. Dans les faits, cet objectif a été atteint. Même si tous les rapports sur l'évolution des instances de réglementation avaient préconisé l'adoption de cet instrument de contrôle, devant la Commission, les opinions étaient très partagées : on se demandait si ce pouvoir devait maintenant être accordé expressément aux instances responsables de la réglementation au Canada sans le laisser à leur discrétion. Pour que la situation soit claire et moins confuse, le *BIGB* a proposé que la *Loi sur les banques* soit modifiée de façon à lui ajouter le pouvoir d'émettre des « ordonnances de cessation d'activité ».

La plupart des grandes banques et l'ABC ont proposé que tout pouvoir d'émettre des ordonnances de cessation d'activité soit limité à la question de l'insolvabilité (bien que l'inspecteur général ait déclaré, devant la Commission, qu'à ce stade-là, les ordonnances ont peu de valeur), qu'elles soient confidentielles et assorties d'un droit d'appel. Le projet de loi C-103 permettrait d'émettre un « ordre » pour mettre un terme à une conduite « contraire aux saines pratiques du commerce », pour s'en abstenir ou pour intervenir en vue de la réviser « dans le cadre de la gestion des affaires de la banque ». Une telle directive ne serait pas forcément rendue publique et serait assortie d'un droit d'appel.

La Commission est d'avis qu'une réglementation efficace suppose que les personnes qui sont responsables de la surveillance, en plus d'avoir le pouvoir ultime que leur donne la Loi d'exiger la fermeture d'une banque, aient à leur disposition, au cours de la totalité de la vie de la banque, toute la gamme des instruments d'application de la Loi qui ont été proposés.

### Recommandation 31

*Nous recommandons, comme il est envisagé dans le projet de loi C-103, qu'un pouvoir clair et précis d'émettre des ordonnances de cessation d'activité soit accordé à l'organisme de réglementation. Ce pouvoir ne devrait pas être utilisé uniquement dans les cas d'insolvabilité imminente. L'organisme de réglementation devrait plutôt recourir assez tôt à ce pouvoir lorsqu'il est encore possible de parvenir à contrer des*



***pratiques inadéquates. Toute ordonnance de cette nature devrait être assortie d'un droit d'appel.***

Est-ce que les ordonnances de cessation d'activité devraient être rendues publiques? C'est un problème épineux. Naturellement, si aucune exemption n'est prévue dans la loi ou les règlements, une ordonnance de cessation d'activité, compte tenu de son contenu évidemment, doit être divulguée dans un prospectus ou en tant que « changement important »; c'est ce que stipulent les lois sur les valeurs mobilières qui traitent de la divulgation publique et qui requièrent donc que les ordonnances, les obligations, les mesures et les conditions appliquées et jugées pertinentes soient rendues publiques. Il faut aussi se demander si des ordonnances de cessation d'activité faisant l'objet d'un appel ou d'une révision devant les tribunaux devraient être rendues publiques. La question est importante; en effet, une ordonnance claire et précise de cessation d'activité serait probablement un signe de lacunes graves au sein de la banque et pourrait déclencher, même auprès d'une grande banque bien établie, des demandes générales de remboursement immédiat. Comme nous le verrons en détail à l'annexe B, toutes ces questions ont été analysées en profondeur par des groupes responsables de la surveillance aux États-Unis.

Compte tenu de la réglementation provinciale des valeurs mobilières au Canada, si les ordonnances de cessation d'activité devaient être ajoutées à la *Loi sur les banques*, certaines dispositions seraient peut-être nécessaires pour protéger les banques d'une divulgation prématurée de l'existence d'une ordonnance. Dans certaines circonstances, une divulgation pourrait entraîner des demandes générales de remboursement immédiat par les banques. Par contre, toute restriction appliquée à la divulgation pénaliserait les investisseurs ou du moins leur nuirait parce qu'ils ne pourraient pas prendre connaissance de problèmes assez graves pour entraîner l'émission d'une ordonnance de cessation d'activité. Le Parlement devra tenir compte de ce problème pratique grave et conviendra qu'un compromis ou un équilibre doit être atteint entre un accès à toute l'information par les actionnaires, d'une part, et l'intégrité et la confidentialité de la surveillance exercée sur le système, d'autre part. Certains sont d'avis qu'un compromis valable serait d'empêcher toute divulgation à moins que l'ordonnance fasse l'objet d'un appel ou d'une révision devant les tribunaux. D'après certaines données fournies à la Commission, c'est la solution qui semble avoir été adoptée aux États-Unis. Toutefois, comme nous le verrons à l'annexe B, la situation ne semble plus être la même aujourd'hui. Après mûre réflexion, la Commission est arrivée à la conclusion que l'incidence possible d'une ordonnance de cessation

d'activité garantira qu'une telle ordonnance ne sera utilisée qu'en cas de besoin véritable. Dans de telles circonstances, une banque faisant face à cette mesure draconienne devrait être confrontée aux conséquences de ses actes et de son inobservation, dans le passé, de directives officieuses. Voilà l'essence même d'un système de surveillance protectrice. Pour ce qui est des autres enquêtes et des autres examens menés dans le cadre du système de surveillance et qui n'aboutissent à aucune directive et à aucune ordonnance de cessation d'activité, aucune divulgation par la banque ou par les instances de réglementation (à moins que ces dernières ne l'exigent) ne serait requise.

### **Recommandation 32**

*Nous recommandons que les ordonnances de cessation d'activité soient rendues publiques dès leur émission à moins que certaines circonstances dictent une autre possibilité aux instances de réglementation; toutefois, toute mesure d'ordre administratif prise par ces personnes et n'aboutissant pas à une ordonnance de cessation d'activité ne sera pas rendue publique par la banque ou par l'organisme de réglementation à moins que ce dernier ne l'exige.*

## **8. Évaluation de l'actif**

Au cours des audiences, une bonne partie des débats a porté sur les pratiques utilisées par la Banque commerciale du Canada et par la Norbanque pour évaluer leurs portefeuilles de prêts. Les problèmes découlaient d'un certain nombre de facteurs dont les plus importants étaient liés à la réorganisation des prêts, aux provisions pour pertes sur prêts et à la comptabilisation et à la capitalisation des intérêts et des revenus d'honoraires. Un problème était commun à tous ces éléments : la détermination de la valeur des biens donnés en garantie, ordinairement des biens immobiliers. Peu de propositions et encore moins d'exposés étaient axés sur la façon de régler le problème de l'évaluation dont la complexité dans le cas d'une banque en difficulté se dégage d'emblée des éléments de preuve présentés devant la Commission.

Le projet de loi C-103 dont les lacunes et l'incidence sont envisagées à l'annexe F voudrait donner à l'inspecteur général le pouvoir de déterminer la valeur de l'actif d'une banque. Suivant la forme proposée, ce pouvoir est imprécis et, dans tous les cas, dépasse de loin tout ce qui a été soumis à la Commission comme étant nécessaire à l'évolution du système bancaire ou de l'intérêt que lui porte le public.

La Commission est d'avis que le pouvoir d'émettre des ordonnances de cessation d'activité permettra aux instances de réglementation d'exercer un certain contrôle sur l'application des méthodes d'évaluation des garanties et d'assurer une saine gestion des affaires d'une banque. Ce pouvoir devrait être sciemment mis à l'essai par les instances de réglementation avant qu'un pouvoir aussi draconien que celui de modifier la valeur d'un actif soit accordé à un organisme d'État. Étant donné que la Commission s'est montrée favorable au maintien de la triple structure de base du système bancaire canadien, des procédures sages et appropriées d'évaluer les portefeuilles de prêts devront reposer sur les décisions éclairées des administrateurs des banques plutôt que sur des décrets de réglementation.

### **Recommandation 33**

*Nous recommandons de ne pas adopter la proposition, contenue dans le projet de loi C-103, de modifier l'article 175 de la Loi sur les banques visant à donner à l'organisme de réglementation le pouvoir de déterminer la valeur d'un prêt.*

## **9. Remplacement des administrateurs et des dirigeants**

Le ministère des Finances, dans le Livre vert, et le ministre des Finances, au cours de l'enquête, ont recommandé que les instances de réglementation aient le pouvoir de remplacer des administrateurs et des membres du conseil d'administration. Aux États-Unis, certains organismes de réglementation possèdent un tel pouvoir. Nous verrons plus loin que la Commission est d'avis que ce pouvoir ne devrait être accordé au ministre des Finances que dans le cadre d'un programme d'aide aux banques. Si l'on se fie à toute l'information connue, rien ne permet de conclure que, dans l'intérêt du public, le système bancaire canadien soit en mal de cette ingérence inhabituelle et grave par un organisme de réglementation, sauf dans le cas d'un programme d'aide aux banques. En effet, compte tenu du caractère profondément différent du système bancaire aux États-Unis et au Canada, une telle mesure ne semble absolument pas convenir à la situation canadienne pour le moment. Dans le seul cas où les instances de réglementation ont eu l'occasion d'envisager le renvoi d'un cadre supérieur (de la Banque commerciale du Canada), le but a été atteint grâce aux rapports qu'entretenaient les administrateurs et les instances de réglementation, sans que ces dernières ne possèdent un pouvoir précis en la matière.

Ce qui est encore plus important, c'est que la Commission a recommandé d'accorder à l'organisme de réglementation le pouvoir d'émettre des ordonnances de cessation d'activité. D'autres organismes

ont utilisé ce pouvoir à l'occasion pour obtenir le renvoi d'administrateurs et de dirigeants. Ce nouveau pouvoir devrait être mis à l'essai avant d'avoir recours aux mesures extrêmes proposées dans le Livre vert.

## 10. Contrôle des transactions d'initiés

Des transactions d'initiés ayant lieu entre la banque et ses administrateurs et ses dirigeants ou des particuliers ou des sociétés ayant des liens avec ses administrateurs et ses dirigeants peuvent enfreindre les devoirs de fiduciaires imposés par l'alinéa 54(1)a). Toutefois, dans certaines circonstances, de telles transactions sont permises par la *Loi sur les banques*. L'alinéa 174(2)f) impose des restrictions sur les conditions applicables à des prêts consentis aux administrateurs et aux dirigeants de la banque. De tels prêts doivent être garantis par une hypothèque sur la résidence du débiteur et être inférieurs au plus élevé des montants suivants : le salaire annuel versé au débiteur par la banque ou 25 000 \$. L'alinéa 74(2)g) a trait aux prêts consentis à des administrateurs qui ne sont pas employés de la banque et stipule que de tels prêts doivent être consentis aux conditions auxquelles elle consent normalement ses prêts. Ces prêts sont également assujettis à une limite monétaire dans laquelle entrent en ligne de compte le capital et l'excédent de la banque. Le paragraphe 215(7) de la *Loi sur les banques* stipule que le montant total des prêts accordés à des administrateurs constitue une information qui doit être consignée au siège social de la banque et rendue publique sur demande.

Le contrôle à exercer sur les divers types de transactions d'initiés a fait l'objet de recommandations dans le Livre vert et dans les rapports publiés par la suite. En principe, d'après les auteurs du Livre vert, les transactions d'initiés devraient être interdites, à de très rares exceptions près. Comme le montrent les mémoires présentés devant la Commission d'enquête, l'industrie a réagi très négativement à cette proposition. Les banques à charte ont déclaré que la meilleure façon d'exercer un contrôle sur ce type de transaction est de maintenir en vigueur les restrictions applicables à la propriété des banques canadiennes. D'après les témoignages de plusieurs des chefs de direction de ces banques, la meilleure garantie contre les inconvenances est une saine gestion, en commençant par le conseil d'administration et incluant les dirigeants de la banque, son inspecteur en chef et son service de l'inspection. D'après ces témoignages, lorsque l'échafaudage de cette discipline interne s'effondre, il est difficile d'y pallier au moyen d'une réglementation venant de l'extérieur.

Rien ne prouve, dans toute l'information connue, que les emprunts effectués par des administrateurs et des dirigeants aient été une source de difficulté financière pour la Banque commerciale du Canada, la Norbanque ou quiconque qui leur était associé. Il ne faut toutefois pas oublier qu'un administrateur ou un dirigeant qui doit une somme importante à sa banque connaît forcément une perte d'indépendance et de crédibilité lorsqu'il est appelé à se prononcer, au cours de réunions, sur d'autres prêts, sans compter les pratiques d'octroi de prêts et de perception des fonds. En 1985, à la Norbanque, la valeur des prêts consentis à des administrateurs atteignait environ 7,5 millions de dollars. À la même date, les prêts consentis à des dirigeants valaient plus de 2 millions de dollars. Des précisions sur ces activités sont présentées au chapitre 5. À cause de la façon dont ces prêts ont été autorisés par le conseil d'administration, il faut s'interroger sérieusement sur la possibilité d'exercer un contrôle sur ce type de prêts consentis par une petite banque, comme la Norbanque. Cela ne pose peut-être aucune difficulté pour les grandes banques; malgré cela, la Commission est arrivée à la conclusion qu'il devrait être interdit, pour une banque, d'accorder des prêts à des administrateurs qui ne font pas partie de ses effectifs. Cette interdiction a l'avantage évident d'être facile à appliquer. La Commission ne juge pas possible, sans approfondir le problème, de tenter d'exercer un contrôle sur les prêts accordés à des organismes appartenant à des administrateurs. L'alinéa 174(2)f) permet d'emblée d'éliminer tout abus au chapitre des prêts consentis à des administrateurs et à des dirigeants qui sont des employés de la banque. Il y aurait toutefois une exception lorsque le prêt consenti doit permettre à l'administrateur d'acheter des actions de la banque. Aux termes de l'article 42 de la *Loi sur les corporations commerciales canadiennes*, une société solvable peut accorder des prêts à ses administrateurs pour cette raison.

Bien que certains mémoires présentés devant la Commission aient porté sur le contrôle à exercer sur les prêts consentis par des banques à des sociétés affiliées, aucun élément de preuve n'avait trait à cette question, parce que les deux banques n'avaient pratiquement pas eu recours à ces prêts. Il est clair qu'aucun lien entre ces faillites bancaires et des prêts inconvenants consentis à des sociétés affiliées (sauf dans les cas de la situation d'arrangement et de la *Westlands* que nous aborderons plus loin) ne se dégage des éléments de preuve; donc, aucune recommandation sur cet aspect du problème ne serait justifiée.

Même en interdisant les prêts consentis à des administrateurs qui ne sont pas des employés de la banque, ceux-ci pourraient quand même

obtenir des conditions justifiables en s'adressant à d'autres établissements financiers. Naturellement, les banques pourraient constituer un consortium financier formé de dirigeants et d'administrateurs de façon à ne consentir aucun prêt à leurs propres administrateurs, mais uniquement à ceux d'autres banques. Même si la chose se faisait sur une base de réciprocité, l'anathème serait du moins éliminé de la liberté d'expression et de vote au cours des réunions des conseils d'administration. Si des conditions favorables sont parfois vues comme une partie du traitement des membres des conseils, rien ne pourrait les empêcher d'utiliser des façons plus directes d'atteindre les mêmes buts.

#### **Recommandation 34**

*Nous recommandons de modifier la Loi sur les banques de façon à interdire aux banques de consentir des prêts, quelles que soient les conditions, à des membres de leurs conseils d'administration qui ne sont pas des employés, sauf lorsque le prêt permet à l'administrateur d'acheter des actions de la banque. Les restrictions applicables aux prêts consentis à des membres du conseil d'administration qui sont des employés et qu'impose actuellement la Loi sur les banques devraient rester en vigueur.*

### **11. Réglementation des pratiques en matière de prêt**

#### *a. Concentration des prêts à un même emprunteur ou à des emprunteurs associés*

Le fait de prêter des sommes importantes au même emprunteur ou à des emprunteurs associés ou apparentés entraîne la concentration des prêts et pose un risque évident pour la stabilité d'une banque. À l'heure actuelle, aucune limite légale ne s'applique au montant ou au pourcentage du capital d'une banque qui peut être prêté à un seul et même emprunteur ou à des emprunteurs ayant des relations, bien que les vérificateurs d'une banque soient tenus, en vertu de l'alinéa 242(3)b) de déclarer l'existence de tout prêt à une personne d'un montant dépassant 0,5 pour 100 du total du capital, du surplus d'apport et des bénéfices non répartis de la banque, dans les cas où, de l'avis des vérificateurs, des pertes sont probables en regard du prêt. Il y a lieu de comparer cette exigence avec celle qui est en vigueur aux États-Unis où, en vertu de 12 U.S.C., article 84, aucune banque nationale ne peut prêter à une personne, à une entreprise en participation, à une association ou à une société plus de 15 pour 100 de la partie du capital-actions et du surplus qui est supérieure au capital investi en permanence.

La Commission a reçu diverses propositions recommandant l'application de limites analogues aux banques à charte canadiennes. La Commission est d'accord avec ces propositions.

### **Recommandation 35**

*Nous recommandons que l'organisme de réglementation, après consultation avec le Comité consultatif, recommande au Ministre la promulgation de règlements visant à fixer aux emprunteurs individuels ou aux emprunteurs associés des limites d'emprunt raisonnables, exprimées comme pourcentage du capital tel qu'il aura été défini.*

#### ***b. Prêts par région et par secteur***

Du fait qu'il a été établi que la récession économique en Alberta et en Colombie-Britannique avait eu des répercussions sur la BCC et la Norbanque, la Commission a reçu des mémoires et accueilli des argumentations ayant trait à l'application sectorielle de normes de provisions pour pertes sur prêts, très semblables à celles qui sont exigées en matière de prêts à risque de pays souverain, selon les lignes directrices promulguées par l'inspecteur général. Les auteurs de l'étude Cooper & Lybrand ont conclu que certains secteurs industriels et économiques se prêtaient à l'affectation de provisions générales. Un seul des mémoires présentés à la Commission retient cette approche. À la Banque Toronto-Dominion, la pratique consiste à affecter automatiquement un minimum de provisions pour tout prêt inexécuté dans certaines régions et certains secteurs préétablis. Récemment, les agents de surveillance américains ont autorisé l'affectation de provisions par secteur, pour ce qui est des prêts aux secteurs de l'agriculture et de l'énergie. Les auteurs d'autres mémoires ont souligné qu'il serait utile de limiter d'une façon générale les pouvoirs d'une banque de sorte que la banque en question ne puisse pas concentrer les prêts outre mesure dans des secteurs économiques cycliques ou dans certaines régions géographiques.

La Commission est d'avis qu'il n'y a pas lieu d'imposer ce genre de limites. Le fait d'imposer des provisions obligatoires ou de limiter les prêts sans référence au contexte d'un prêt en particulier serait perçu, comme il ressort des témoignages présentés pour le compte de certaines des banques à charte, comme des entraves à la croissance des régions ou secteurs économiques visés. Les risques inhérents à la concentration géographique ou sectorielle des prêts peuvent être circonscrits adéquatement par l'adoption des pratiques opportunes de bonne gestion interne et par les activités de contrôle et l'intervention des responsables

de la surveillance, s'il y a lieu. Dans le cadre du système de détection avancée, les concentrations de prêts feront l'objet de déclarations aux instances de réglementation, qui tiendront compte de la vulnérabilité de l'établissement à un secteur ou à une région géographique pour déterminer le niveau approprié de capital et le ratio de levier.

### **Recommandation 36**

*Nous ne recommandons pas que la loi soit modifiée de manière à restreindre les activités de prêt des banques dans des secteurs ou des régions géographiques en particulier. La loi ne doit pas non plus imposer l'affectation automatique de provisions pour pertes pour certains secteurs ou certaines régions.*

#### **c. Arrangements**

Dans leurs présentations, les représentants de certaines des banques à charte ont soutenu que les banques ne doivent pas être entravées par la loi dans leurs décisions en matière d'arrangements et, notamment, lorsque ces décisions comportent la possibilité d'une participation au capital de l'emprunteur. Une banque, soutiennent-ils, doit être libre, tout en agissant de façon raisonnable et prudente, de prendre toutes les mesures nécessaires pour donner à l'emprunteur l'occasion de respecter ses engagements. La liberté pour la banque de conclure des accords de restructuration, d'effectuer des réorganisations d'entreprises et de prendre d'autres mesures de redressement au lieu de procéder à des saisies ou de se prévaloir d'autres dispositions visant l'exécution d'un contrat de prêt constitue, soutient-on, une condition essentielle d'une bonne pratique bancaire et correspond de plus à l'intérêt de la collectivité. La Commission partage cette optique et considère que la possibilité d'un recours abusif aux arrangements peut être limitée par l'application de règles de comptabilité appropriées et par une surveillance accrue de la part des autorités de contrôle pouvant donner lieu, le cas échéant, à des exigences en matière de radiations ou de provisions. Ces questions ont été abordées précédemment.

### **Recommandation 37**

*Nous recommandons que les banques ne soient pas entravées dans la mise au point de stratégies d'arrangement, tout en demeurant assujetties aux normes de déclaration déjà recommandées.*



## 12. Rapports des organismes de contrôle et de réglementation étrangers

Les vérificateurs de la BCC ont soutenu dans leur déposition que les instances de réglementation des banques canadiennes devraient transmettre régulièrement aux vérificateurs des banques intéressées les informations concernant certaines banques qui sont transmises par des organismes étrangers de contrôle et de réglementation. Il s'agit là d'une question délicate, étant donné que certains responsables étrangers de la surveillance bancaire, notamment ceux des États-Unis, peuvent imposer des conditions rigoureuses à l'utilisation des renseignements qu'ils divulguent aux instances de réglementation des banques canadiennes. La *FDIC* et le *FRB* refusent catégoriquement de permettre au siège social canadien d'une banque faisant affaires aux États-Unis ou à l'agent de surveillance canadien de cette banque de conserver des exemplaires des rapports annuels ou des rapports spéciaux préparés par ces agences américaines. Les organismes de surveillance américains ne voient pas la nécessité de divulgation réciproque de la part des agents de surveillance canadiens. Par conséquent, les instances de réglementation des banques canadiennes ne peuvent compter sur une aide continue de la part des responsables américains de la surveillance bancaire.

Cette situation soulève des questions complexes ayant trait aux rapports, à l'échelle internationale, entre organismes de réglementation et de surveillance. Il est toutefois évident au départ que, lorsqu'une banque canadienne a étendu ses opérations aux États-Unis ou dans un autre pays, il n'est pas possible de faire une évaluation exacte de la situation de cet établissement sans disposer de renseignements complets et fiables au sujet des opérations de la banque dans le pays en question. Il peut souvent arriver que des renseignements vitaux soient entre les mains d'une agence de surveillance étrangère. Cela s'est effectivement produit dans le cas de la BCC. Il y a toutefois lieu de souligner que l'effondrement de la banque n'a pas été attribuable au refus des agents de surveillance américains de collaborer avec les autorités canadiennes. Dans ce cas, ce fut plutôt l'incapacité du *BIGB* à réagir adéquatement et en temps opportun aux rapports transmis par les autorités américaines qui retarda la constatation inévitable de la situation véritable de la BCC.

De plus, il se peut que l'organisme de surveillance étranger, sur la foi des renseignements dont il dispose, soit tenté d'imposer des mesures de redressement à une banque. Comme ce fut le cas dans l'ordonnance de cessation d'activité imposée à la *Westlands Bank*, ces mesures peuvent avoir des répercussions importantes sur les opérations canadiennes de la banque visée. De toute évidence, il serait utile aux

responsables canadiens de la surveillance bancaire d'être informés aussi bien de l'état des opérations étrangères de la banque que des solutions de redressement envisagées par l'organisme de surveillance étranger. Parallèlement à l'accroissement des activités des banques étrangères de l'annexe B, l'intérêt réciproque que porteront les autorités de surveillance américaines et canadiennes aux inspections bancaires se concrétisera sans doute et débouchera vraisemblablement sur la réciprocité d'intérêts en matière d'échanges d'information.

### **Recommandation 38**

*Nous recommandons que le pouvoir exécutif ou ses délégués, l'organisme de réglementation, s'efforcent de mettre au point un régime de réciprocité en matière d'échange d'information entre les responsables canadiens et étrangers de la surveillance bancaire qui, tout en protégeant au besoin le caractère confidentiel des renseignements échangés, permettrait aux responsables canadiens de la surveillance bancaire d'évaluer en pleine connaissance de cause la situation financière de toutes filiale, société affiliée ou succursale étrangères d'une banque à charte canadienne.*

## **F. Programmes d'aide aux banques**

### **1. Introduction**

Une bonne partie des détails du texte qui suit se révélera superflue si le système bancaire canadien doit se limiter à un nombre relativement faible de banques à service intégral de l'annexe A et à un nombre limité de banques de l'annexe B. Par ailleurs, si l'on maintient, dans des limites raisonnables, l'accès des nouvelles banques afin d'assurer un service bancaire concurrentiel dans le pays, il faut maintenir un plan plus élaboré à l'intérieur de la structure législative afin de faire face aux crises de trésorerie et de solvabilité. C'est en fonction de l'hypothèse selon laquelle les politiques actuelles dans ce domaine se poursuivront que nous traiterons de façon assez détaillée les programmes d'aide aux banques que nous proposons plus loin.

C'est au moment où les difficultés de trésorerie se transforment en des problèmes d'insolvabilité que commence la véritable épreuve du système de réglementation des banques. Il n'est pas nécessairement utile pour la collectivité simplement de mettre en oeuvre des processus de faillite en vertu de la *Loi sur la liquidation*, ou de la *Loi sur les faillites* si celle-ci s'appliquait aux banques. Lorsque la faillite de la banque pourrait avoir un effet grave sur la collectivité ou sur le système

bancaire canadien dans notre pays ou à l'étranger, il faut, dans l'intérêt public, que la banque soit maintenue en activité par une réorganisation de son actif, de son passif, de sa direction et de sa propriété. Dans les termes de Sir Lyman Duff, prononcés il y a longtemps dans une procédure d'insolvabilité, il doit y avoir une loi pour « faire face à la condition existante d'insolvabilité en soi afin de permettre des arrangements, compte tenu de l'insolvabilité de la compagnie, sous l'autorité judiciaire qui, autrement, pourrait ne pas être valable avant le début des procédures de faillite ». (traduction) La loi doit prévoir un moyen quelconque pour garder une banque en activité malgré son insolvabilité, si cela est dans l'intérêt du pays. La *Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies*, qui a été adoptée il y a de nombreuses années pour permettre à une compagnie de réaménager ses relations avec ses créanciers lorsqu'elle est insolvable ou fait face à l'insolvabilité, ne s'applique pas aux banques. La loi présente toutefois un parallèle intéressant qui pourrait être suivi dans le projet de restructuration des compétences légales en vue de la réglementation des banques dans des circonstances difficiles. La Loi a été fondée sur une loi anglaise adoptée en 1929 qui prévoyait un compromis ou un arrangement approuvé par voie judiciaire entre la compagnie et ses créanciers ou entre la compagnie et ses actionnaires. Le compromis ou l'arrangement pouvait être imposé, peu importe que la compagnie en question soit insolvable ou pas. Il n'existe aujourd'hui aucune loi de ce type au Canada, bien que, dans le passé, nous ayons eu des dispositions semblables dans diverses lois sur les entreprises, comme l'article 134 de la *Loi sur les Corporations canadiennes de 1971*, maintenant abolie. Nous proposerons bientôt qu'un programme assez semblable soit intégré à la *Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada*. Il en résulterait que la *Loi sur les banques* et la *Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada*, modifiées, constitueront un code complet d'administration commerciale des banques de la naissance à la mort.

Lorsque les instances de réglementation des banques constatent qu'une banque est aux prises avec de graves difficultés, trois options fondamentales s'offrent. L'option la plus évidente et la plus draconienne est de demander l'autorisation de mettre la banque en liquidation. La deuxième option consiste à évaluer l'étendue des dommages dans la banque en difficulté et de déterminer si une fusion avec une banque en bonne situation (et probablement plus grande) serait une solution appropriée. La troisième solution, un programme de sauvetage, tel qu'établi pour la BCC, peut comprendre une restructuration ou une réorganisation de la banque d'une certaine manière, parmi bien d'autres, en vue de remettre la banque en bonne situation financière et de la garder dans le milieu bancaire. Cette opération de sauvetage peut

se faire à l'aide de fonds publics ou privés ou les deux. Dans le projet de restructuration des compétences légales proposé par la Commission, l'organisme de réglementation aurait la charge, en vertu de la loi, de recommander le mode d'action approprié dans les circonstances et de demander au ministre des Finances l'autorité pour agir. À titre d'organisme responsable de la surveillance et de l'inspection des banques, les instances de réglementation devraient se voir confier cette responsabilité. Elles seraient en possession de tous les renseignements provenant de la banque, grâce aux contacts fréquents entre les instances de réglementation et la banque et ses vérificateurs externes. À titre d'assureur, le nouvel organisme de réglementation aura des sources supplémentaires de renseignements qui lui servira dans le processus de prises de décisions et, surtout, il aura l'expérience du processus de liquidation.

Ces recommandations concernant les programmes d'aide aux banques visent à ce que de tels programmes soient conçus, institués (sous réserve de l'autorité ministérielle préalable) et administrés intégralement par l'organisme de réglementation, sous réserve de l'intervention judiciaire lorsque les détenteurs d'intérêts dans le capital de la banque demandent l'indemnisation de toute perte de droits ou de valeurs subie en vertu du programme. Afin de rendre le programme d'aide efficient, il faudrait qu'un curateur ou un autre fonctionnaire semblable garde le contrôle de la banque à titre d'agent de l'organisme de réglementation, ce dernier ayant l'autorité d'exécuter de telles fonctions si les circonstances le justifient. Le financement nécessaire serait assuré ou organisé par l'organisme de réglementation qui peut prendre des titres de créance ou de participation, en leur nom propre ou au nom d'autres personnes. Enfin, ces recommandations de la Commission ont pour objectif global de voir à ce que toute banque désignée en vertu d'un programme d'aide ne fasse pas faillite et, ultimement, redevienne la propriété d'intérêts privés en vertu des dispositions du moment de la *Loi sur les banques*, ou, lorsque le ministre des Finances le juge approprié, après avoir étudié la recommandation de l'organisme de réglementation, que la banque soit fusionnée avec une autre banque existante et solvable. Dans le cours d'un programme d'aide, une banque peut être mise en liquidation si les circonstances rendent cette éventualité appropriée, selon l'avis du Ministre, sur les recommandations de l'organisme de réglementation, mais, dans de telles circonstances, il devrait y avoir indemnisation intégrale pour tous les déposants et détenteurs de titres de créances de la banque, à l'exception uniquement des personnes qui ont investi du capital, tel que défini dans la loi, dans la banque.

Le programme que nous proposerons a trois caractéristiques inhérentes : a) la poursuite des opérations de la banque serait prévue, bien que sous une nouvelle direction supérieure mise en place par la SADC, en vertu d'arrangements qui assureraient les déposants que leurs fonds sont en sécurité et seront remboursés dans le cours ordinaire des affaires de la banque; b) si toutes les dettes impayées et les capitaux propres doivent être annulés, un nombre nominal d'actions seraient émises par la trésorerie à la SADC afin de préserver la continuité d'une société en fonctionnement, le tout tel qu'approuvé par le Ministre dans le programme d'aide; c) tous droits perdus, rachetés ou annulés, que des investisseurs détenaient jusque-là ou dont ils avaient la jouissance, si ces droits avaient de la valeur, feraient l'objet d'une indemnisation qui serait déterminée par un tribunal supérieur dans la juridiction où le siège social de la banque est situé. Cette indemnité serait versée par les personnes chargées de la surveillance. Nous recommandons toutes les modifications à la *Loi sur les banques* qui sont nécessaires pour faciliter la mise en oeuvre du programme.

La continuité du fonctionnement de la banque est une condition préalable à toutes les dispositions relatives à ce programme dans le projet de restructuration des compétences légales. Le droit des investisseurs du capital à indemnisation pour la perte de leurs intérêts dans la banque dans le cadre de l'un de ces programmes, par exemple, donnerait droit aux détenteurs d'un intérêt à s'adresser au tribunal pour que celui-ci détermine son droit à indemnité et, le cas échéant, le montant de cette indemnité; toutefois, ce processus judiciaire aura lieu entièrement à l'extérieur du programme d'aide et ne s'ingérerait pas dans le fonctionnement continu de la banque.

## **2. Compétence et responsabilités des institutions**

Une des raisons critiques de l'échec du programme de soutien de la BCC a été l'absence d'un bureau ou d'un organisme déterminé par la loi comme responsable de la décision de recommander ou non au ministre des Finances que la banque soit liquidée ou sauvée. Une deuxième faille a été l'absence d'un bureau ou d'un organisme responsable de la coordination, de la conception, de la mise en oeuvre, du contrôle et de la révision, au besoin, du Programme de soutien, après que le Ministre a déterminé qu'une opération de sauvetage était appropriée.

Dans le système parlementaire, et en particulier dans la version de ce système qui existe dans notre pays, l'exécutif, représenté par le Ministre responsable, a habituellement le droit de prendre des décisions

comme l'attribution d'une licence ou du droit d'exploiter une banque ou de décider, à l'autre extrémité, si l'on devrait mettre fin à l'existence de la banque. Toutefois, en vertu de la *Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada*, la SADC a l'autorité nécessaire pour entreprendre des procédures menant à la liquidation de la banque si celle-ci est insolvable ou va le devenir. Le Comité Wyman, entre autres, a approuvé ce pouvoir de la SADC et il existe des précédents à l'extérieur de notre pays, comme aux États-Unis, où ce niveau administratif de décision est en effet la base de la réglementation des banques. La *Loi sur les liquidations*, telle qu'elle existe actuellement, permet à tout créancier qui a une réclamation de plus de 1 000 \$ d'entreprendre des procédures de liquidation d'une banque. La Commission considère qu'il est plus approprié dans le contexte administratif canadien de laisser la décision fondamentale de sauver ou de liquider à l'exécutif, c'est-à-dire au Ministre. La responsabilité de l'administrateur, l'organisme de réglementation du système bancaire, est de faire des recommandations au Ministre sur les mesures à prendre dans les circonstances. L'autorité de prendre la décision ultime devrait, selon ce point de vue, relever du niveau ministériel. Par conséquent, l'article 29 et peut-être d'autres dispositions de la *Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada* et les dispositions de la *Loi sur les liquidations* que nous avons déjà mentionnées devraient être abolis, car ils ne sont pas conformes au programme administratif que nous recommandions ici ni, en fait, au régime établi en vertu de la *Loi sur les banques*.

En bref, le plan statutaire proposé autorise l'organisme de réglementation de recommander au ministre des Finances la liquidation, la fusion ou le sauvetage d'une banque qui a des problèmes de trésorerie ou de solvabilité et lui ordonne même de le faire. La décision du Ministre mettra en marche le mécanisme législatif en vertu duquel des instances de réglementation prendront des mesures appropriées. Lorsque le Ministre détermine que la banque devrait recevoir de l'aide pour ses problèmes de trésorerie ou de solvabilité, l'organisme de réglementation doit proposer un programme d'aide complet qui devra recevoir l'approbation du Ministre. Lorsque, de l'avis de l'organisme de réglementation, la banque est insolvable ou fait face à une insolvabilité immédiate et inévitable, l'organisme de réglementation peut (et le fera sans aucun doute invariablement en pratique) inclure dans le programme d'aide recommandé une disposition pour l'annulation ou la réduction des intérêts des investisseurs du capital qui serait appropriée dans les circonstances. La loi devrait, pour les fins d'un programme d'aide, définir le capital pour y inclure tous les titres émis en vertu de la *Loi sur les banques*, c'est-à-dire tant les actions que les titres de créance. Le Ministre ne devrait avoir l'autorité d'approuver une telle

condition dans un programme d'aide que lorsqu'il constate que la banque est insolvable ou fait face à une insolvabilité immédiate et inévitable. Dès l'approbation d'un tel programme d'aide par le Ministre, toute annulation ou réduction des intérêts d'un investisseur dans les titres d'une banque sera considérée comme réalisée et le statut de la société, ses documents de constitution et ses états financiers seront considérés comme ayant été révisés en conséquence. L'investisseur touché par une telle disposition d'un programme d'aide peut s'adresser au tribunal supérieur approprié pour que celui-ci détermine la solvabilité de la banque, et si le tribunal détermine que la banque est solvable (quelle que soit la conclusion du Ministre et de l'organisme de réglementation dans l'adoption du programme d'aide), le tribunal détermine alors la valeur de la perte d'intérêt ou des droits subis par les détenteurs d'un intérêt dans le capital de la banque en raison du programme d'aide aux banques. Les instances de réglementation doivent alors verser aux investisseurs l'indemnité pour ces pertes. L'ordonnance du tribunal devrait être sujette à un droit d'appel de la part du détenteur d'un intérêt dans le capital de la banque ou des instances de réglementation, selon le cas, mais l'approbation du Ministre au programme d'aide ne devrait pas faire l'objet d'une révision judiciaire en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* ou d'un autre article, ni être affectée par toute décision d'évaluation du tribunal. Les programmes d'aide qui ne concerneraient que des problèmes de trésorerie ne feraient pas l'objet de l'annulation des intérêts des investisseurs et de toutes ses conséquences dont nous venons de parler.

Afin d'illustrer comment le programme proposé fonctionnerait, il faut supposer que la première option, soit la liquidation, est rejetée et qu'une fusion n'est pas possible ou appropriée. Dans ces circonstances, l'organisme de réglementation recommanderait, en vertu des dispositions existantes de la *Loi sur les banques*, que le Ministre nomme un curateur ou un autre fonctionnaire semblable pour prendre en charge la gestion et la direction de la banque à titre intérimaire. Dans le cadre du processus, l'organisme de réglementation préparerait alors un programme d'aide qui tiendrait compte des renseignements alors disponibles. Le programme formerait la base des recommandations au Ministre en vue du sauvetage de la banque. Jusqu'ici, il s'agit en gros du même processus, de façon plus structurée, que celui qui a été suivi pour la BCC, sauf que le plan est conçu par l'organisme qui possède tous les renseignements et constitue une étape prévue au plan législatif lorsque les autres remèdes ne sont pas appropriés. La conséquence de l'adoption par le Ministre d'un programme d'aide aux banques est équivalent à la détermination, par la *FDIC*, en vertu de la loi comparable aux États-

Unis, que la banque en question est une «banque essentielle». Pour que le programme d'aide aux banques soit fructueux, il doit, dès sa mise en oeuvre, porter clairement le sceau d'approbation du Gouvernement du Canada qui, par l'adoption de ce plan, indiquerait au milieu des investissements et à la collectivité en général qu'il ne permettra pas la faillite de cette banque ou, du moins, la faillite de celle-ci aux frais des déposants. Lorsque l'exécutif ne souhaite pas cette conséquence, la fusion ou la liquidation sont les autres solutions à adopter. La conséquence du retrait d'un programme infructueux de sauvetage d'une banque est, en pratique, la prompte indemnisation de tous les déposants et des créanciers dont l'intérêt n'est pas compris dans le capital défini de la banque.

### **Recommandation 39**

*Nous recommandons que la SADC, reconstituée telle que nous l'avons mentionné plus haut, ait le pouvoir et l'obligation, en vertu de sa loi habilitante, de concevoir, de mettre en oeuvre et d'appliquer, sous réserve de l'approbation préalable du ministre des Finances, tous les programmes d'aide aux banques.*

### **3. Éléments d'un programme d'aide aux banques**

Passons maintenant à une description plus détaillée du programme d'aide aux banques dont les grandes lignes ont déjà été exposées. Un programme d'aide aux banques doit comprendre de nombreux éléments dont le plus important est l'aide financière. Cette aide peut prendre la forme de prêts directs ou de l'achat de valeurs par la SADC, seule ou en collaboration avec d'autres établissements financiers, si, dans les circonstances, ces mesures sont jugées convenables et acceptables par ces autres établissements financiers dont les banques, sous réserve, dans le cas de la SADC, des dispositions de la *Loi sur les banques* traitant de la propriété. L'organisme de réglementation pourrait fournir une aide financière à une banque en se portant acquéreur des prêts insatisfaisants de la banque en difficulté, comme cela devait être le cas suivant une interprétation des mesures de sauvetage de la BCC et comme le fait régulièrement la *FDIC* aux États-Unis. Une mesure de financement couramment employée dans le contexte de la réorganisation d'une société consiste à convertir la dette non acquittée en capital-actions. Dans le cas des banques, cette mesure ne peut généralement pas être employée à cause des restrictions imposées par la *Loi sur les banques* en matière de propriété et de concentration de propriété.



Une autre mesure qu'ailleurs on a jugé essentiel à la réussite d'un programme d'aide aux banques est le remplacement par l'organisme de réglementation de tous les administrateurs ou dirigeants ou certains d'entre eux. Dans certains ressorts, ce pouvoir est conféré par la loi aux instances de réglementation et il a été recommandé par le Comité de la Chambre des communes et par d'autres qui ont témoigné devant la Commission d'accorder ce pouvoir à l'organisme de réglementation quelle que soit sa structure. Lorsqu'un programme de sauvetage est mis sur pied, son premier objectif doit être de redonner confiance au public pour que la banque puisse attirer des déposants. Les agents du marché qui ont connaissance des pertes subies durant l'administration des dirigeants en place attendront, d'après l'information fournie, la nomination de nouveaux dirigeants avant que de nouvelles avances ne soient accordées à la banque. Il n'est pas évident qu'un tel pouvoir doive être accordé aux instances de réglementation dans un contexte autre que celui d'un programme d'aide et, puisque l'information recueillie n'en révèle pas le besoin, cette mesure n'est pas recommandée. Les membres de la Commission recommandent qu'une telle mesure, si elle est jugée nécessaire dans le contexte d'un programme d'aide, soit intégrée au programme au moment de son approbation par le Ministre.

La dimension la plus complexe d'un programme d'aide ici ou dans une autre juridiction ayant un système semblable au nôtre se rapporte au traitement qu'il convient de réserver à ceux qui ont investi dans le capital (défini dans le plan législatif révisé). Conformément aux lignes directrices émises par le BIGB, le capital d'une banque doit se composer d'actions ordinaires et d'actions privilégiées et de la dette à long terme sous forme d'obligations. D'après la *Loi sur les banques*, ces dernières sont limitées à des obligations subordonnées non garanties sous forme d'obligations simples. Tous les éléments qui constituent le capital d'une banque, tant les titres de dette que le capital-actions, devraient recevoir le même traitement, sauf du point de vue du rang déterminé par les tribunaux en cas de partage de l'avoir propre de la banque, et ce traitement devrait être prévu dans le plan législatif révisé. Cette mesure est la seule façon de garantir l'efficacité et l'équité du programme. Si tous les éléments du capital n'ont pas le même traitement, l'existence d'une catégorie particulière peut entraver ou empêcher la récupération d'une banque sur le point de devenir insolvable et rendre sa liquidation nécessaire même s'il était dans l'intérêt de la collectivité de la renflouer. C'est ce qui s'est produit dans le cas de la BCC où les gouvernements ont dû intervenir et se porter acquéreur des titres de dette à la dernière heure.

Il importe de noter que, dans le présent chapitre, les expressions «participation des investisseurs au capital» et «capital de la banque» désignent l'ensemble du capital-actions et des titres de dette. Il a déjà été signalé que cette définition devrait figurer dans le plan législatif qui servira à définir les programmes d'aide aux banques. Il faudrait étudier la possibilité de prévoir, dans ce plan, une exigence suivant laquelle les titres de dette doivent indiquer le rang de ces titres de dettes en cas de la mise sur pied d'un programme d'aide à la banque.

Le détenteur de chaque unité ou élément du capital d'une banque devrait pouvoir recourir aux tribunaux selon le processus décrit lorsqu'il soutient qu'à la veille de la mise sur pied d'un programme d'aide à la banque, l'unité ou l'élément de capital qu'il détient avait une valeur du fait que la banque n'était pas alors insolvable. Selon le plan proposé, les tribunaux seraient tenus de déterminer la valeur de chaque élément du capital autre que les actions ordinaires et les actions privilégiées, suivant le rang des éléments du capital-actions, de sorte que tout montant au compte de capital à une date donnée servirait d'abord à indemniser les détenteurs de titres autres que les actionnaires et que le solde servirait ensuite à rembourser les détenteurs d'actions privilégiées et enfin les détenteurs d'actions ordinaires, selon un ordre de priorité semblable à celui qui est prévu dans le cas d'une liquidation.

Lorsque les instances de réglementation ou l'autorité politique appropriée estiment qu'il y a lieu de mettre sur pied un programme d'aide à la banque, c'est presque toujours que la banque est déjà insolvable ou sur le point de le devenir. Dans ces circonstances, le capital de la banque, par définition, est épuisé. Il serait donc incorrect, voire inadmissible du point de vue fiscal, de demander aux contribuables ou aux actionnaires d'autres banques d'avancer les fonds nécessaires pour renflouer la banque en difficulté, ce qui servirait uniquement à avantager les investisseurs qui n'ont plus d'intérêts financiers dans la banque puisque leur investissement a été un échec.

Au Royaume-Uni et aux États-Unis, des programmes récents de réhabilitation de banques comportaient l'acquisition simultanée des actions de la banque en difficulté par les instances de réglementation ou une entente en vertu de laquelle ces instances devenaient propriétaires des actions, de façon absolue ou inconditionnelle si les affaires de la banque continuaient de se détériorer. Pour que tous les participants au sauvetage reçoivent un traitement équitable, qu'ils appartiennent au secteur public ou privé, il est essentiel que les intérêts, s'il y en a, des investisseurs dans le capital soient établis dès l'adoption du programme.

Parce qu'il est parfois extrêmement difficile d'en arriver à une entente à ce sujet, la Commission recommande, lorsqu'un programme proposé d'aide à une banque enfreint les droits des investisseurs, que le plan législatif prévoit la détermination par les tribunaux de la valeur, le cas échéant, de tous les intérêts qui ont été éliminés ou amenuisés par les mesures du programme d'aide à la banque. Si l'organisme de réglementation peut montrer que la banque est actuellement insolvable ou que l'insolvabilité est imminente et inévitable, à savoir que le capital de la banque est épuisé ou sur le point de l'être, les tribunaux n'attribuent aucune valeur aux intérêts. Par ailleurs, si la décision des tribunaux sur la solvabilité de la banque différerait de celle du Ministre et de l'organisme de réglementation, les tribunaux seraient en mesure d'attribuer une valeur aux intérêts perdus ou réduits. Dans ces circonstances, les tribunaux pourraient bien conclure, en fonction des dispositions précises de la loi, que les pertes subies par l'investisseur comprennent la perte du droit de demeurer actionnaire de la banque redevenue solvable et évaluer en conséquence les pertes de l'investisseur en qualité d'actionnaire.

Dans le cas de la BCC au Canada et dans d'autres pays dotés de systèmes de surveillance semblables, les autorités ont eu beaucoup de difficulté à déterminer avec précision si et depuis quand une banque est insolvable. La règle de base consiste à déterminer l'avoir net de la banque, à savoir si la valeur de son actif est supérieure à celle de son passif. Lorsque les valeurs de l'actif et du passif concordent, la banque n'a plus de capital et est donc insolvable. Pour déterminer si le ratio obtenu pour une banque donnée correspond à son insolvabilité, il faut nécessairement établir la valeur du portefeuille de prêts, le principal actif de la banque. Pour ce faire, il faut évaluer chacun des prêts pour établir la valeur de l'engagement du prêteur et la valeur des garanties détenues par la banque. Cette façon de procéder est dangereuse, coûteuse, lente et inacceptable. Il faut avoir un critère objectif qui soit un moyen facile et équitable de déterminer rapidement la solvabilité ou l'insolvabilité de la banque. Un critère pourrait être le rapport entre les avances de liquidités acceptées par la banque en remplacement des dépôts retirés du capital de la banque. Lorsque le ratio est supérieur à 10:1 ou 12:1, il est difficile de prétendre sérieusement que la banque est solvable ou qu'elle le restera longtemps.

Il peut exister d'autres moyens, peut-être meilleurs, de déterminer, à première vue du moins, la solvabilité ou l'insolvabilité d'une banque. Dans la mesure du possible, la loi devrait prévoir une méthode rapide. Sinon, les parties qui souhaitent faire reconnaître la valeur résiduelle de leurs intérêts dans le capital de la banque, au moment de l'adoption du

programme d'aide à la banque, seront contraintes de recourir au processus coûteux d'un examen judiciaire détaillé visant à déterminer la valeur du portefeuille de prêts. Si les tribunaux décident que la banque est insolvable, le processus long et coûteux d'évaluation de l'avoir ne sera plus nécessaire; autrement, la personne qui demande à être indemnisée sera obligée d'utiliser ce processus coûteux.

Les auteurs d'un programme d'aide à une banque estimeront sans doute, à l'occasion, qu'il y a lieu de fournir aux investisseurs initiaux la possibilité d'acquérir des nouvelles actions non émises de la banque au même prix que celui qui a été établi pour l'organisme public dans le plan.

Il faut noter que le processus retenu dans le contexte du plan proposé ne prévoit pas de réunion des actionnaires ou, s'il existe des titres de dette, des détenteurs d'obligations en vue de soumettre le programme d'aide à leur approbation. Ce processus prévoit l'élaboration d'un plan par les instances de réglementation, l'approbation de ce plan par le Ministre (qui détermine ainsi que le maintien en exploitation de la banque est essentiel dans l'intérêt du public) et l'établissement par les tribunaux de la valeur, le cas échéant, des intérêts dans le capital qui sont supprimés par le plan. Il serait inutile, sinon absurde, d'inviter les investisseurs à confirmer leur propre perte. D'autres lois prévoient des dispositions analogues. En vertu de lois fédérales actuelles et antérieures régissant les sociétés, de lois provinciales et de lois en vigueur au Royaume-Uni, un investisseur qui, dans le contexte d'une offre publique d'achat, a acquis au moins 90 pour 100 d'une catégorie d'actions d'une société peut, par voie judiciaire, obtenir le reste des actions en circulation de la même catégorie en versant une somme correspondant à la juste valeur de ces actions, qui est déterminée par les tribunaux si les parties n'arrivent pas à s'entendre. La *Loi sur les sociétés commerciales canadiennes* (et les lois de certaines provinces et de certains États américains) prévoient également qu'un actionnaire dissident peut, dans certaines circonstances, telles que l'adoption d'une proposition de vente de l'actif total de la société, demander à la société d'acheter ses actions. Si les parties n'arrivent pas à s'entendre, la juste valeur des actions servant à déterminer le montant à payer par la société sera encore établie par les tribunaux.

Une banque peut avoir besoin d'un crédit de trésorerie, à court ou à long terme. Dans le premier cas, le besoin se fait sentir par suite d'un écart provisoire entre les obligations venant à échéance et les liquidités

servant à les rembourser. Parfois, comme dans les cas de la BCC et de la Norbanque, le crédit de trésorerie doit être fourni à long terme. D'après la loi en vigueur, les avances de cette nature doivent être fournies par la Banque du Canada en qualité de prêteur de dernier recours. La Banque du Canada dispose des fonds nécessaires pour fournir cette aide à long terme et il convient qu'elle demeure la source de liquidités qui sous-tend les programmes d'aide aux banques. La situation délicate dans laquelle se trouve la Banque du Canada a été signalée ailleurs. La loi lui confère le rôle de prêteur de dernier recours et l'oblige à obtenir des garanties pour les sommes qu'elle avance. La loi ne prévoit pas de mécanisme par lequel la Banque du Canada peut déterminer la valeur des garanties qu'elle obtient. Les instances de réglementation sont, en théorie du moins, au courant de cette valeur mais la Banque du Canada ne l'est pas. En guise de mécanisme, la Commission recommande donc a) que les besoins de trésorerie à court terme, en l'absence d'un programme d'aide à une banque, soient comblés par des avances de la Banque du Canada comme le prévoit actuellement la loi et b) que, dans le contexte d'un programme d'aide à une banque, les fonds nécessaires fassent l'objet d'une demande transmise par la SADC à la Banque du Canada dans le contexte du programme et soumise à l'approbation du Ministre pour que le montant des avances puisse être établi et modifié à l'occasion. Ainsi, la Banque du Canada serait uniquement tenue de répondre à la demande de l'organisme de réglementation qui serait chargé de fournir à la Banque les garanties appropriées.

Les fonds supplémentaires qui seraient requis pour renflouer une banque seraient recueillis et administrés par la SADC et prendraient la forme d'emprunts auprès du gouvernement du Canada, d'autres banques et d'autres établissements, selon les besoins ou les possibilités. Les mesures pourraient prendre diverses formes, par exemple, l'acquisition par la SADC de prêts non productifs de la banque, étant donné le fait que la SADC garantit une part appropriée de la dette de la banque envers la Banque du Canada qui lui avance des fonds. La SADC s'entendrait ensuite avec la Banque du Canada sur l'échéance de la dette supportée par la SADC. Ainsi, l'organisme de réglementation dispose immédiatement des fonds nécessaires pour le programme d'aide à la banque.

Il peut s'avérer nécessaire, comme ce fut le cas au Royaume-Uni et aux États-Unis et pour la BCC, de modifier le programme d'aide déjà en cours. Les instances de réglementation, qui reçoivent des renseignements supplémentaires du curateur et des nouveaux dirigeants en place, peuvent être amenées à redéfinir la nature et l'étendue des difficultés de

la banque qui deviennent fréquemment très différentes de ce qu'elles étaient à l'origine. Pour rétablir la situation de la banque, il peut devenir nécessaire de modifier l'étendue et la nature des solutions applicables. L'approbation du Ministre pourrait être requise s'il faut recourir davantage aux fonds publics ou si les conditions régissant l'investissement de ces fonds dans la banque en difficulté ont beaucoup évolué. Dans ces circonstances, il incomberait encore aux instances de réglementation de modifier le programme d'aide et d'obtenir l'approbation du Ministre. Il a été nécessaire de modifier, récemment, les programmes d'aide en cours dans d'autres pays et de tels rajustements auraient pu être envisagés dans le cas de la BCC. Le projet de restructuration des compétences légales devrait prévoir de telles modifications.

Une fois qu'un programme d'aide a été mis sur pied par un gouvernement ou ses organismes, sa réussite dépend dans une large mesure du climat que fait naître ce programme dans les milieux financiers. Par exemple, lorsque les établissements financiers sur le marché estiment que le programme ne convient pas ou que sa réussite est peu vraisemblable, il est voué à l'échec presque dès sa mise sur pied. Immédiatement après l'annonce du programme de sauvetage de la BCC, une difficulté a surgi : le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques établi par la Chambre des communes a commencé ses audiences portant sur les événements menant au programme de sauvetage et la faillite de la banque. Le programme a été amorcé le 25 mars 1985 et les audiences du Comité de la Chambre ont commencé au début d'avril 1985 et se sont déroulées jusqu'à la publication du rapport en juin. Le programme a pris fin lors de la liquidation de la banque le 1<sup>er</sup> septembre. Comme il fallait s'y attendre, la presse écrite et électronique a beaucoup parlé des audiences du Comité et cette publicité a sans doute été nuisible au programme de sauvetage. C'est la conclusion qui semble se dégager de l'information recueillie par la présente Commission d'enquête. Certes, les législateurs doivent pouvoir s'acquitter des fonctions que leur confère la Constitution, sans entrave ou ingérence, notamment des organismes exerçant les pouvoirs exécutif et judiciaire. Le chevauchement des fonctions ou l'ingérence sont parfois inévitables. Toutefois, l'information probante rassemblée par la présente Commission d'enquête l'incite à signaler que les législateurs, sous la direction du gouvernement, doivent faire preuve d'une grande prudence lorsqu'ils entreprennent l'examen public d'un programme d'aide à une banque pendant que celui-ci est en vigueur. Comme nous l'avons mentionné ailleurs dans ce rapport, les activités bancaires dépendent d'un équilibre délicat entre la réalité et les perceptions. L'examen critique des opérations d'une banque présenté

dans les journaux fait naître un climat hostile à la réussite d'un programme dont le principal objectif est de rétablir la confiance des marchés financiers et du grand public à l'égard de la banque. Toute audience, quel qu'en soit l'objet, a l'effet d'un aimant sur les médias. La démocratie ne peut survivre sans échange d'information. Il serait bon de mettre au point un processus dont le déroulement serait repoussé pour que le patient puisse profiter davantage du traitement. Bien sûr, s'il était décidé d'institutionnaliser les programmes d'aide aux banques dans une loi, il ne serait peut-être plus nécessaire de recourir à un examen par un comité parlementaire.

Une des conséquences que peut avoir un programme d'aide à une banque est celle qui s'est produite dans le cas de la BCC. La liquidation étant devenue inévitable, la SADC, avec l'autorisation du Ministre, a demandé qu'un liquidateur soit nommé. Il faut admettre que les programmes d'aide aux banques sont parfois un échec comme ce fut le cas pour la BCC. Il n'y a aucune garantie que les mesures de restructuration financière, notamment dans le secteur bancaire, seront un succès. Comme nous l'avons déjà mentionné, toutefois, lorsqu'un programme d'aide à une banque se termine par une demande de liquidation, la loi devrait prévoir l'indemnisation des déposants et des prêteurs dont les fonds ne font pas partie du capital de la banque, défini par la loi. Tant au Canada qu'aux États-Unis, la confiance du public en la réussite des programmes de réhabilitation des banques a donné lieu à l'indemnisation des déposants pour toutes les pertes subies. Cette mesure est équitable et probablement inévitable sur le plan politique, mais il faut ajouter qu'il pourrait y avoir relâchement de la discipline interne du système si l'indemnisation était officiellement généralisée. Cependant, la faillite d'une banque ayant fait l'objet d'un programme d'aide est l'un des cas où les déposants devraient être indemnisés pour les pertes subies.

De façon générale, un programme d'aide à une banque devrait prendre fin lorsque la présence d'un curateur n'est plus requise et que la banque s'est acquittée des obligations contractées pendant que le programme d'aide était en vigueur. Lorsque la situation de la banque a été rétablie grâce au programme, au point où les instances de réglementation décident, avec l'approbation du Ministre, que les affaires de la banque peuvent être à nouveau prises en main par la collectivité, le programme d'aide peut être terminé et remplacé par d'autres mesures dont conviennent les instances de réglementation, et ces dernières, après avoir obtenu l'approbation du ministre, peuvent ensuite se défaire des actions ou titres de dette de la banque qu'elles détiennent. Évidemment, les acquéreurs doivent satisfaire aux exigences de la *Loi sur les banques* traitant des actionnaires. Les modalités pourront varier selon les

circonstances, de l'offre publique à la fusion, sous réserve de l'approbation du Ministre. Si toutes les mesures produisent l'effet voulu, l'investissement public aura été recouvré et la collectivité aura évité la perte d'une banque. Voilà donc les grandes lignes de la structure que nous recommandons pour préserver l'intégrité du système bancaire dans son ensemble.

À la question des programmes d'aide aux banques se greffent de nombreuses questions connexes. Par exemple, la loi devrait prévoir une définition de l'insolvabilité. La *Loi sur les banques* ne contient pas de définition précise, bien que l'article 276 prévoit qu'est en état d'insolvabilité toute banque qui, pendant quatre-vingt-dix jours consécutifs, suspend le paiement de l'un quelconque de ses engagements arrivés à échéance. Dans la *Loi sur la faillite*, l'insolvabilité est définie à la fois en fonction de l'impossibilité de faire honneur à des obligations à mesure qu'elles viennent à échéance et de l'avoir net négatif. En vertu de la *Loi sur les liquidations*, une compagnie est réputée insolvable, entre autres, lorsqu'elle est incapable de payer ses dettes à échéance. Il serait utile pour le public de faire concorder la définition de l'insolvabilité de la *Loi sur les banques* à celles que l'on trouve dans la *Loi sur la faillite* et dans la *Loi sur les liquidations*. Toutefois, puisque les avances de liquidités permettront toujours à une banque de payer ses dettes arrivées à échéance, il serait inutile de poser comme critère d'insolvabilité d'une banque son incapacité de s'acquitter de ses engagements arrivés à échéance. Les membres de la Commission estiment que la définition de l'insolvabilité devrait être fondée sur le critère simple et classique que l'on retrouve dans la plupart des lois sur la faillite, à savoir que le passif est supérieur à l'actif. L'insolvabilité pourrait encore être définie en retenant la supposition que renferme le paragraphe 278(2) de la *Loi sur les banques* et en y ajoutant que, pour déterminer la capacité d'une banque à respecter ses engagements à échéance, ces engagements ne sont pas présumés réglés par les fonds avancés à la banque par la Banque du Canada. Cette dernière définition semble intéressante à première vue, mais elle expose à des procédures en liquidation toute banque dont le besoin de fonds est de courte durée et très limité. Toutes difficultés pouvant découler de l'application d'une définition simple de l'insolvabilité pourront être écartées dans le contexte des programmes d'aide aux banques et du processus judiciaire connexe, en ayant recours à des présomptions statutaires telles que déjà discutées ci-dessus.

Il faudra évidemment modifier la *Loi sur les banques* pour permettre à la SADC d'acquérir ou de contrôler, dans le contexte d'un programme d'aide, la totalité ou une partie des actions de la banque et, mieux encore, de ses titres de dette. Les grandes banques qui ont



participé au programme de sauvetage de la BCC ont obtenu des bons de souscription leur permettant d'acquérir des actions de la BCC à une date ultérieure. Dans d'autres ressorts, les banques ont participé à des programmes d'aide financière sans indemnisation immédiate ou future sous forme d'actions de la banque renflouée ou de droit d'acquérir des actions à une date ultérieure. Les membres de la Commission sont d'avis qu'il ne convient pas d'accorder à des banques concurrentes, de façon directe ou indirecte et permanente ou provisoire, la totalité ou une partie de l'avoir de la banque visée par le programme d'aide. Dans le cas du programme d'aide à la BCC, les bons de souscription devaient à l'origine être remis à la SADC. Les grandes banques ont pu obtenir ces bons par suite de leur participation au programme. De l'avis de la Commission, la participation d'autres banques à un programme d'aide est motivée, dans une perspective juridique, par l'importance vitale de l'intégrité du système bancaire sur laquelle repose leur existence. Leur compensation est le recouvrement des sommes qu'elles ont avancées et, ce qui importe plus encore, le raffermissement de la confiance du public dans le système bancaire national dont ces banques font partie. Elles en bénéficieront directement et cela est suffisant.

#### **Recommandation 40**

*Nous recommandons que la structure définie par la loi en vue de la mise sur pied de programmes d'aide aux banques prévoie:*

- a) l'élimination ou la diminution de tous les intérêts dans le capital de la banque, défini par la loi, avec indemnisation s'il y a lieu;*
- b) le remplacement des membres du conseil d'administration et des dirigeants de la banque;*
- c) des avances de fonds devant être fournies par la Banque du Canada, et d'autres formes de financement, jugées convenables dans le contexte du programme, par des organismes publics et des établissements bancaires, selon les circonstances;*
- d) la modification et l'adaptation du programme d'aide après son entrée en vigueur.*

## **Recommandation 41**

*Nous recommandons que la loi régissant les programmes d'aide aux banques prévoie aussi :*

- a) des avances de fonds devant être fournies à la banque par la Banque du Canada à la demande des instances de réglementation, sous réserve de l'approbation du Ministre, les garanties de ces avances devant être obtenues par les instances de réglementation et transmises par la banque à la Banque du Canada;*
- b) l'acquisition temporaire, par les instances de réglementation, des actions et titres de dette de la banque pendant la durée du programme d'aide;*
- c) un processus judiciaire permettant de régler toute demande d'indemnisation présentée par une personne détenant des intérêts dans le capital de la banque, défini dans la loi; le processus devrait aussi renfermer une présomption légale permettant de trancher plus facilement la question préalable de la solvabilité de la banque;*
- d) les mesures ultimes à prendre à l'égard de la banque une fois le programme d'aide terminé.*

## **G. Réglementation des valeurs mobilières et information à leur sujet**

Les articles 145 à 154 de la *Loi sur les banques* constituent un code de directives pour le milieu financier et les instances de réglementation des banques au sujet de l'émission et du commerce des valeurs mobilières des banques. Ces articles représentent l'intervention de l'État fédéral dans le domaine des bourses de valeurs mobilières qui est par ailleurs presque exclusivement occupé par les provinces. Aucun des organismes fédéraux qui ont témoigné ou présenté des mémoires à la Commission d'enquête n'a proposé un retrait de l'État fédéral de la réglementation des valeurs mobilières des banques. Les provinces de Québec et de l'Ontario, par ailleurs, font preuve de degrés divers d'agressivité à l'égard de la réglementation du commerce des valeurs mobilières des banques. La question fondamentale présentée à la Commission concerne les exigences provinciales d'entière divulgation des questions financières et de gestion relatives aux banques au moyen de prospectus et d'autres communiqués. L'exigence de divulgation en

vertu des lois provinciales sur les valeurs mobilières peut causer du tort au système fédéral de surveillance confidentielle. Par exemple, les rapports des instances de réglementation au nom de l'État fédéral sont confidentiels en vertu de l'article 251 de la *Loi sur les banques*. Les organismes provinciaux considèrent qu'ils font partie des renseignements à divulguer aux investisseurs. Aux États-Unis, les organismes fédéraux de réglementation des valeurs mobilières ont graduellement entrepris d'examiner les activités bancaires par la réglementation de l'émission des valeurs mobilières de sociétés de portefeuille bancaires aux dépens du système traditionnel de surveillance confidentielle.

En vertu des articles ci-haut mentionnés de la *Loi sur les banques*, les instances de réglementation des banques font nécessairement face à un conflit d'intérêt lorsqu'une banque demande l'autorisation de publier un prospectus relatif au placement initial et au placement de blocs de valeurs mobilières de la banque. L'organisme de surveillance confidentielle souhaite maintenir le caractère confidentiel des renseignements accumulés ou produits par les instances de réglementation et non obliger leur divulgation par des prospectus de soutien des ventes de valeurs mobilières. Nous avons vu un cas où le prospectus approuvé par le BIGB n'indiquait aucunement que la banque avait récemment reçu une cote insatisfaisante de la part des instances de réglementation. Ces conflits ne peuvent pas être résolus dans notre système actuel où le même organisme, le surveillant des banques, est responsable à la fois de la surveillance confidentielle des banques et de la réglementation, au palier fédéral, des documents entourant la vente de valeurs mobilières de la banque au public. Un deuxième conflit se pose entre les organismes provinciaux de réglementation du commerce des valeurs mobilières et les gestionnaires de la surveillance confidentielle des banques sur ce qu'il faut révéler au public investisseur au sujet de questions comme les rapports sur la banque des instances de réglementation. Aux États-Unis, ces conflits se retrouvent entièrement entre les organismes de réglementation au palier fédéral.

Lorsqu'une banque connaît des difficultés de trésorerie ou a un portefeuille de prêts caractérisé par une partie importante de prêts non productifs, les instances de réglementation peuvent être tentées de permettre à la banque d'attirer des ressources supplémentaires par l'émission d'actions ou d'obligations. En outre, lorsque la banque, par exemple, fait l'objet d'un rapport insatisfaisant de la part des instances de réglementation, celles-ci doivent décider si le prospectus devrait obligatoirement révéler ce fait. Il a été recommandé plus tôt que les instances de réglementation à l'échelle fédérale aient le pouvoir, dans certaines circonstances, d'ordonner que les ordonnances de cessation d'activité ne soient pas divulguées. La confiance dans le système

bancaire peut être sérieusement minée par des exigences de divulgation, notamment celles qui peuvent provenir des autorités provinciales. On peut soutenir, et certains l'ont fait avec vigueur, que les décisions relatives aux limites de la divulgation doivent, dans un sens constitutionnel, être réservées au ressort fédéral, sans quoi une réglementation efficace et complète des banques par les autorités fédérales ne serait pas possible. Le mandat de notre Commission n'est pas de résoudre un problème aussi important. Cette position est compatible avec la recommandation concernant la divulgation des ordonnances de cessation d'activité, mentionnée plus tôt dans le présent chapitre. La Commission, pour les fins de son mandat, doit supposer que le Parlement fédéral détient l'autorité de réglementer exclusivement les activités bancaires sous tous leurs aspects, y compris l'émission et le transfert des valeurs mobilières des banques.

Ces problèmes qui se posent dans le domaine de la responsabilité des organismes de réglementation fédéraux peuvent être résolus par l'emploi d'un personnel expérimenté et qualifié dans le bureau en question. Lorsqu'une telle personne fait face à la tâche d'examiner et d'approuver des prospectus et, en même temps, de faire la surveillance confidentielle de la banque, le conflit d'intérêt devra être résolu par les instances de réglementation dans l'intérêt public. La Commission ne voit aucune autre solution dans l'état présent de notre structure administrative et, en fait, est rassurée par le fait que ce type de conflit qui se pose ailleurs dans notre système administratif fédéral est résolu de cette façon. Compte tenu qu'il n'existe aucun organisme fédéral responsable des valeurs mobilières dans notre pays, la *Loi sur les banques* doit continuer à réglementer les émissions de valeurs mobilières des banques dans la mesure nécessaire pour protéger les intérêts du secteur bancaire. L'autorité des instances de réglementation devrait être expressément étendue, si cela est nécessaire, pour protéger la banque de la divulgation qui pourrait causer du tort à la banque ou au système bancaire.

#### **Recommandation 42**

*Nous recommandons que les dispositions de la Loi sur les banques au sujet de l'émission et du transfert des valeurs mobilières des banques continuent à accorder l'autorité d'approuver les prospectus des banques à l'organisme de réglementation des banques; et que l'organisme de réglementation des banques ait le pouvoir de protéger une banque de la divulgation de renseignements et de documents associés au système de surveillance de réglementation des banques lorsque*

*cela est nécessaire dans l'intérêt du système bancaire dans son ensemble.*

## **H. Divers**

### **1. Rôle de l'organisme de réglementation à titre de liquidateur**

Un autre problème qui se pose dans l'administration de l'aide à une banque en difficulté est le rôle de la SADC à titre de liquidateur. La loi habilitante de la SADC autorise celle-ci à jouer ce rôle. En pratique, la SADC ne l'a pas fait et, lors d'audiences devant la présente Commission d'enquête, elle s'est dit d'avis qu'elle ne devrait pas le faire dans des circonstances ordinaires. Bien entendu, il existe un conflit inhérent, du fait qu'un organisme unique joue le rôle de liquidateur et celui de créanciers sur l'actif de la banque insolvable par subrogation. Dans son mémoire, la SADC va plus loin et souligne que la nécessité d'un liquidateur public dans certains pays ne s'applique pas dans le nôtre où la tradition des procédures de liquidation commerciale a entraîné une division spécialisée de la profession comptable, le vérificateur-liquidateur, le vérificateur-séquestre ou le vérificateur-syndic. La SADC considère que cette pratique devrait être suivie et a, en fait, été suivie tant dans le cas de la BCC que dans celui de la Norbanque, et la Commission est d'accord avec cette conclusion.

### **2. Avances de trésorerie**

Jusqu'à ce que les instances de réglementation qui ont reçu leur autorité du Ministre mettent en oeuvre un programme d'aide aux banques, la responsabilité de prêteur de dernier ressort pour les fonds de trésorerie devrait continuer d'appartenir à la Banque du Canada. Des limites peuvent être nécessaires pour assurer la participation des instances de réglementation, à une étape hâtive du processus, afin de prévoir le besoin d'un programme d'aide plus structuré et de protéger l'intérêt de la Banque du Canada par la prise graduelle de garanties suffisantes.

À l'heure actuelle, comme nous l'avons déjà vu, l'octroi d'une avance de trésorerie et le montant d'une telle avance sont publiés dans des délais raisonnables dans la Gazette du Canada. La façon dont l'aide à la trésorerie est accordée en vertu du présent système pose deux problèmes immédiats. Premièrement, la Banque du Canada prend des garanties prioritaires sur tous les autres intervenants, ce qui décourage d'autres déposants de venir placer leurs fonds dans la banque, fonds qui

ne seront recouvrables au cours de la liquidation qu'après la réclamation de la banque centrale. Deuxièmement, le fait que les avances de trésorerie soient divulguées affecte certainement l'opinion du public investisseur à l'égard de la banque et peut précipiter, comme il l'a fait dans le passé, un retrait des déposants de la banque. Bien entendu, tous ces événements se produisent au moment où les dépôts sont le plus nécessaires. Ces faits dissuadent aussi les autres banques d'offrir une aide de trésorerie au moment même où la banque en difficulté peut souhaiter prendre avantage de cette source privée d'aide afin d'éviter la publication obligatoire qui suit la réception de fonds de la Banque du Canada.

La nature d'une avance de trésorerie est de permettre à une banque de rester en affaires lorsqu'elle est incapable de payer ses dettes qui arrivent à échéance, malgré le fait que son actif peut dépasser son passif par une marge importante. La raison de la nécessité de telles avances est inhérente à la nature des services bancaires qui, à la différence de la plupart des autres activités commerciales, est extrêmement sensible à la perte de confiance du public investisseur ou prêteur d'argent. La connaissance ou même le soupçon de difficultés de trésorerie entraînent souvent, voire invariablement, une « fuite vers la qualité » par laquelle les déposants, que ce soient des gestionnaires professionnels de fonds ou des membres du public, retirent simplement leur argent de la banque et s'adressent à ce qu'ils considèrent être des établissements de dépôt plus sûrs. Il peut en résulter une « contagion » de perte de confiance et un mouvement dans lequel la banque perd une grande partie de sa base de dépôt. La banque se retrouve dans une condition de manque de liquidité extrême et se retrouverait dans un état d'insolvabilité apparente sans le soutien de la banque centrale ou d'autres prêteurs qui viennent remplacer les déposants partis. Dans ce cas, la frontière entre la perte de liquidité et l'insolvabilité devient, à cause du mouvement de masse, très perméable et difficile à déterminer.

Lorsqu'un crédit de trésorerie est accordé pour résoudre des difficultés aiguës de trésorerie, comme celles qui ont entraîné les programmes de soutien à la BCC, il est de toute évidence anti-productif d'exiger la publication des avances de trésorerie de la banque centrale. Cette publication fait simplement savoir au milieu financier que la banque est en mauvaise situation et exacerbe l'effet de contagion. Il est curieux de noter que ce phénomène a été clairement reconnu par les rédacteurs de la *Loi sur les banques*. Dans l'article 175(4) et dans le nouvel article proposé 313.1(5), les directives ministérielles relatives aux questions délicates de la suffisance du capital et de l'existence de pratiques bancaires imprudentes ou incorrectes sont exemptées de la loi

qui exigerait autrement qu'elles soient mises à la disposition du public sur demande. Il existe un étrange conflit de philosophie qui permet la réglementation secrète de certaines questions essentielles au succès et à la stabilité de la banque, mais exige la publication détaillée d'autres questions qui sont tout aussi délicates.

Les exigences de publication qui figurent actuellement dans la *Loi sur les banques* ont, malgré leurs dangers inhérents pour la stabilité des banques qui reçoivent une aide de trésorerie, été justifiées comme le droit de la collectivité de savoir comment les fonds publics sont utilisés et, en particulier, le fait que des fonds publics ont été placés dans une entreprise commerciale aussi instable qu'une banque en difficulté. On peut toutefois noter que l'État place de l'argent dans un grand nombre d'entreprises commerciales, sans pratiquement donner d'avis, s'il en est. Il a aussi été mentionné, comme explication, que les investisseurs et déposants potentiels devraient être mis au courant de la nature de l'établissement dans lequel ils placent leurs fonds. Cette explication peut toutefois difficilement être valable, car la loi ne prévoit aucune exigence semblable à l'heure actuelle lorsque les mêmes fonds de trésorerie pour les mêmes buts proviennent des autres banques à charte. La principale exigence de la loi en matière de divulgation de ces investissements devrait être un rapport annuel du bénéficiaire des versements et une mention quelconque dans les comptes publics annuels. De même, la publication des états annuels de la Banque du Canada révèle le montant à une date déterminée des avances de trésorerie aux banques en général. La publication des états financiers annuels vérifiés de la banque bénéficiaire révélerait aussi les montants avancés à celle-ci à la date de l'état. De l'avis de la Commission, cette question devrait être résolue par les instances de réglementation au moyen d'une directive générale appropriée ou d'un ordre précis indiquant si les avances de trésorerie devraient être indiquées explicitement dans les états de fin d'année des banques bénéficiaires.

#### **Recommandation 43**

*Nous recommandons que la disposition actuelle de la loi exigeant la publication des avances de trésorerie par la Banque du Canada soit abrogée et que la publication des avances de trésorerie soit limitée aux états financiers annuels de la Banque du Canada qui ferait rapport de toutes ces avances aux banques en général, ainsi qu'aux états financiers annuels de chaque banque bénéficiaire. Dans chaque cas, les états financiers indiqueraient les avances de trésorerie en cours à la fin de chaque mois de l'année financière, à la condition que des modifications appropriées à toutes les lois*

*fédérales applicables autorisent l'organisme de réglementation, sur demande d'une banque, à suspendre entièrement ou partiellement l'obligation d'une banque de publier ainsi la réception des avances de trésorerie par la banque pour une période ne dépassant pas douze mois.*

En vertu des articles 173(1)p) et 277(2) de la *Loi sur les banques*, les prêteurs à court terme de fonds de trésorerie qui obtiennent des garanties pour de tels prêts ont droit à une priorité de premier rang dans le cas de l'insolvabilité de la banque bénéficiaire. Bien qu'aucune disposition dans la *Loi sur les banques* ni dans la *Loi sur la Banque du Canada* ne le prévoit explicitement, la Banque du Canada occupe invariablement en pratique le premier rang de ces créanciers détenteurs des garanties. Cette situation est attribuable en partie au fait qu'en vertu de l'article 19 de sa Loi habilitante, la Banque du Canada doit nécessairement obtenir des garanties pour toutes les sommes d'argent qu'elle avance, tandis que les autres banques n'ont pas à le faire et, en fait, ne le font pas dans de nombreux cas. Cette situation provient aussi probablement en partie des pratiques de prêt de la Banque du Canada.

Il existe deux solutions de rechange au système selon lequel la Banque du Canada possède inévitablement la priorité en matière d'avances de trésorerie. Premièrement, la loi pourrait mettre sur un même pied tous les fournisseurs de crédit de trésorerie, que ce soit la Banque du Canada ou toute autre banque à charte. Deuxièmement, la loi pourrait donner à la Banque du Canada le pouvoir d'accorder son ordre de priorité à une banque à charte qui fait des avances de trésorerie nécessaires à une autre banque. Il est impossible de donner cours à la proposition selon laquelle les positions respectives de la Banque du Canada et des autres prêteurs sont égalisées par l'interdiction pour la banque centrale de prendre des garanties, pour les raisons données dans les mémoires du ministre des Finances et de la Banque du Canada. Les fonds publics avancés à des entreprises commerciales devraient être garantis. Les avances de trésorerie doivent être faites rapidement et la banque centrale serait moins disposée à faire des avances nécessaires de fonds publics si ceux-ci n'étaient pas garantis de façon appropriée. Le but des avances de trésorerie est de permettre à la banque de continuer à fonctionner et de retrouver la confiance des investisseurs. Le conflit sans réponse se pose parce que la garantie prioritaire de la Banque du Canada pour les avances de trésorerie ou les dépôts effraie les déposants du marché monétaire qui sont tellement nécessaires, mais qui sont alors conscients du fait que dans une liquidation, il y aurait peu d'actifs pour régler leurs réclamations. L'appât fait fuir la proie.



La disponibilité de financement de trésorerie de sources autres que la Banque du Canada n'est ni nuisible de façon inhérente ni indésirable. Les banques sont libres de prendre des garanties pour de telles avances. La pratique du soutien mutuel entre les banques à charte est précieuse et devrait être encouragée.

#### **Recommandation 44**

*Nous recommandons qu'aucun changement ne soit apporté aux dispositions de la Loi sur les banques en matière de garantie des avances de la Banque du Canada aux banques.*

### **3. Couverture de l'assurance-dépôts**

Aux problèmes de l'insolvabilité, réelle ou imminente, on peut rattacher le montant de la couverture de l'assurance-dépôts en vertu de la *Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada* (actuellement de 60 000 \$). Bien que la structure et le financement du régime d'assurance-dépôts qui est actuellement prescrit par la *Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada* semble échapper au mandat de la Commission, ce thème a été abondamment traité dans les mémoires des avocats au cours des audiences.

L'existence de l'assurance est considérée dans le milieu commercial comme un filet de sécurité essentiel pour le bien-être d'une entreprise. Toutefois, l'importance de la couverture disponible est limitée par le besoin de l'assureur de minimiser les pertes et, parfois, la déduction de certains montants est prévue afin de simplifier l'administration et d'empêcher les abus. Cette déduction ne semble pas être indiquée comme une caractéristique essentielle d'un régime d'assurance-dépôts bancaire. L'élément qui peut plutôt être essentiel à un tel régime est une limite de la couverture afin de préserver la discipline du marché et du milieu de l'investissement. Des limites des montants assurables ont été proposées et mises en oeuvre afin d'inciter l'utilisateur ou le bénéficiaire du système à gérer son actif de façon correcte et prudente. La limite en vertu de la *FDIC Act* aux États-Unis est de 100 000 \$US. En l'absence de telles limites, le rapport direct entre le risque de l'établissement et le taux de rendement encouragerait l'utilisateur à placer des fonds dans les établissements les moins stables, ce qui entraînerait le plus grand potentiel de pertes pour l'assureur. Une telle politique, lorsqu'elle est appliquée à un gestionnaire de fonds de salariés, entraînerait un revirement de l'obligation de celui-ci, en matière de responsabilité intellectuelle. Tandis que ce gestionnaire devrait strictement minimiser le risque de perte de son employeur, il aurait désormais l'obligation de

prendre ses décisions d'investissement afin de maximiser le rendement pour l'employeur, étant donné que le risque de perte aurait été aboli.

Le Comité Wyman a conclu que la discipline du marché serait encore accrue par l'introduction de la coassurance du déposant dès le premier dollar. Le Comité permanent de la Chambre des communes a recommandé de rejeter toute coassurance. La Banque royale a proposé que soit adopté un régime de couverture par palier selon lequel seraient assurés 100 pour 100 de la première tranche de 20 000 \$ et, par la suite, 75 pour 100 de la tranche suivante de 50 000 \$.

Si nous supposons, dans le but de traiter les mémoires présentés à la Commission sur le sujet, que ces questions relèvent du mandat de la Commission, il est recommandé qu'une limite du montant assurable comme la limite actuelle de 60 000 \$ soit maintenue pour les raisons déjà mentionnées. Cette limite semble suffisante pour couvrir les dépôts du consommateur moyen, ce qui doit en premier lieu être l'objet essentiel du régime d'assurance. Le plafond de 60 000 \$ n'a été établi que récemment et la Commission n'a entendu aucune indication selon laquelle les circonstances ont changé depuis ce moment.

Il convient de traiter en association avec l'assurance- dépôts en général la proposition faite par la Banque royale et d'autres selon laquelle chaque groupe identifiable d'établissements de dépôt couverts par le régime d'assurance de la SADC soit regroupé, afin qu'un taux de primes à verser par les membres de ce groupe soit fixé pour traduire les pertes passées de ses membres. On peut faire un parallèle avec la loi typique d'indemnisation des accidents de travail des provinces.

#### **Recommandation 45**

*Nous recommandons que l'organisme disposant de l'autorité en vertu de la loi, la SADC, consulte les autorités appropriées en matière d'assurance sur la proposition selon laquelle les primes devraient correspondre au coût de chaque catégorie de risque assuré et que si la SADC considère, compte tenu des avis recueillis, que la proposition peut être mise en oeuvre à l'avantage de la collectivité dans son ensemble, des règlements appropriés soient émis par la SADC.*

#### **4. Droits d'intenter des poursuites contre une banque et autres questions**

On a fait mention de l'application par la SADC de ses droits subrogés qui apparaissent dans son rôle d'assureur. Aucun changement

aux dispositions actuelles de la loi n'est nécessaire. Dans la *Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada*, aucun pouvoir large n'est accordé à l'assureur pour appliquer directement les devoirs que les administrateurs, les cadres, les vérificateurs et autres membres du personnel de la banque ont à l'égard de cette dernière. On peut opposer cette situation à la position de la *FDIC* qui, outre ses droits subrogés à titre d'assureur, doit, en vertu des articles 1821(c) et (d) de la loi 12 U.S.C., agir à titre de liquidateur de toute banque en faillite et appliquer la responsabilité individuelle des actionnaires et des administrateurs de celle-ci. Les dossiers révèlent que la *FDIC* a intenté de nombreuses poursuites à cet effet dans le passé et en a un grand nombre actuellement en cours.

Outre les réclamations d'une banque en son nom propre pour le recouvrement des pertes subies par la banque, il existe des réclamations qui peuvent provenir directement de l'investisseur dans les valeurs mobilières de la banque. L'investisseur peut présenter une telle réclamation contre la banque, les preneurs ferme, les vérificateurs, les administrateurs, les cadres, les conseillers juridiques et peut-être d'autres personnes reliées en une qualité quelconque au processus d'émission ou de transfert des valeurs mobilières. Une telle réclamation peut faire l'objet d'un recours collectif. Une autre procédure possible peut consister à désigner dans la loi un demandeur qui ferait la réclamation au nom des investisseurs. La Commission a reçu des renseignements de petits investisseurs dans ces deux banques qui ont perdu leur investissement entier qui, dans certains cas, avait été fait dans ces banques après que le public eût reçu des assurances sur la condition de ces banques. Des poursuites indépendantes de la part des petits investisseurs sont coûteuses et probablement non rentables. Ce qui semble nécessaire à l'heure actuelle, c'est une procédure efficace d'application des droits des déposants et des actionnaires qui existe actuellement et qui serait créée en vertu des recommandations que nous avons déjà faites.

Le recours collectif est théoriquement une solution, mais à cause de la nature inégale de cette procédure d'une province à l'autre, il est généralement considéré comme inefficace. Les recours collectifs sont difficiles à organiser et à plaider. Ce type de recours s'est révélé insatisfaisant aux États-Unis. Par conséquent, il faudrait se demander s'il conviendrait d'inclure dans la législation des dispositions, mécanismes ou processus conçus pour rendre plus économique l'affirmation des droits dans ce domaine. Les procédures énoncées dans la *Loi sur les sociétés commerciales canadiennes*, dans certaines lois provinciales comparables et la *Loi sur les valeurs mobilières* de l'Ontario et d'autres

lois régissant les organismes de réglementation des valeurs mobilières des provinces prévoient des poursuites par un fonctionnaire à titre de demandeur au nom des personnes lésées dans les circonstances permises par les diverses lois. Dans certaines lois, comme la *Loi sur les sociétés commerciales canadiennes*, l'autorité publique a le droit de poursuivre en vertu de divers articles. Dans d'autres lois, comme la *Loi sur les valeurs mobilières* de l'Ontario, article 132, la Commission ne peut poursuivre que dans des circonstances limitées et encore, doit être autorisée à le faire par un juge de la Cour supérieure.

Il faut ajouter que les réclamations issues de la banque elle-même contre toutes les personnes que nous avons mentionnées n'exigent aucun traitement spécial dans la législation bancaire. Ce sont des causes directes de poursuites qui peuvent être appliquées par la banque ou, indirectement, par d'autres personnes dans des poursuites civiles devant les tribunaux civils.

La Commission fait la recommandation suivante parce qu'elle est consciente du fait qu'un équilibre doit être maintenu entre les droits du public à être protégé et son intérêt concomitant d'être servi par des personnes volontaires et qualifiées dans le rôle d'administrateur, de gestionnaire, de vérificateur et peut-être également dans d'autres rôles. Les administrateurs, par exemple, sont essentiellement à temps partiel. Ils ont une relation différente, à l'égard de leur rôle, de celle des vérificateurs, des preneurs ferme et des cadres. Les devoirs et les risques des membres des conseils d'administration ne devraient pas être si grands ni les poursuites civiles si faciles que des personnes convenables et responsables puissent refuser de servir à cause du risque de litiges coûteux, bien que peut-être non fondés.

Toute cette question se réduit à se demander enfin qui devrait être le demandeur au nom des personnes lésées. Les instances de réglementation ne sont pas admissibles à cause de la possibilité qu'une réclamation d'un investisseur ou d'un déposant puisse jouer contre les instances de réglementation, seules ou en association avec d'autres. Le liquidateur peut convenir pour le rôle si la banque est en fait en liquidation à ce moment; toutefois, les réclamations des investisseurs peuvent bien survenir avant la liquidation. Ce processus d'élimination nous amène à des fonctionnaires actuellement établis. Le fonctionnaire qui convient le mieux parmi ce groupe est peut-être le Directeur en vertu de la *Loi sur les sociétés commerciales canadiennes* déjà mentionnée.

Nous n'essayons pas de dresser une liste de tous les défendeurs éventuels dans des poursuites pour l'application des nombreux droits et

devoirs dont nous avons traités. Tous ces éléments seront déterminés par le demandeur, de quelle que façon que soit structurée la poursuite, et les défendeurs varieront d'un cas à l'autre selon les circonstances.

**Recommandation 46**

*Nous recommandons que soit établi par la loi un régime pour permettre l'application des droits contre les administrateurs des banques en vertu de la recommandation 14 plus haut, ainsi que les autres réclamations liées au fonctionnement des banques et le transfert des valeurs mobilières des banques, y compris les poursuites directes par les investisseurs dans ces valeurs mobilières. Ces réclamations peuvent s'exercer aux moyens de poursuites faites au nom et au profit des détenteurs de ces droits et réclamations par un demandeur au nom des personnes lésées nommé par la loi, comme le Directeur nommé en vertu de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes, ou tout autre fonctionnaire approprié.*

Rien de ce qui figure ici ne doit être considéré comme une proposition visant à entraver le processus d'application des droits de longue date de la banque et de ses actionnaires contre les administrateurs et d'autres personnes lorsque de telles poursuites peuvent être entreprises.



## Chapitre 7

### Conclusion

La Commission a examiné les activités de la BCC et de la Norbanque depuis leur création jusqu'à la décision de les mettre en liquidation. Le présent rapport porte sur ces activités et sur les causes de la faillite de ces deux banques. Des conclusions ont été tirées et des recommandations ont été faites à partir de ces événements. Il ressort clairement du présent rapport que tout ce qu'il contient est tiré des éléments de preuve touchant l'historique de ces deux petites banques. Il ne s'agit pas d'un examen général des institutions bancaires au Canada. Une telle étude dépasserait complètement le cadre du mandat de la Commission d'enquête.

La Commission a beaucoup apprécié le témoignage d'un grand nombre de personnes des milieux bancaires et d'entreprises connexes, des secteurs public et privé, qui ont accompli leur travail avec beaucoup de talent. Ces témoins ont déposé avec sincérité et en toute franchise, même certaines personnes de la Fonction publique qui auraient pu être considérées comme faisant l'objet d'une étroite surveillance ou d'une simple curiosité de la part de la presse. Les constatations et les recommandations formulées dans le présent rapport se fondent sur la reconnaissance du fait que ces difficultés découlent non pas de l'absence inhérente des qualités requises chez les administrateurs et les intervenants du système, mais plutôt de l'existence de certaines failles dans la structure même du système de surveillance. Il convient également de souligner que la Commission a toujours eu accès à tous les documents et dossiers et a pu interroger tous les témoins, qu'ils soient du secteur public ou privé, tout au long de l'enquête. Grâce à cette collaboration, il a été possible d'examiner rapidement le mode de fonctionnement de tous ces organismes et de ces banques, ainsi que leurs nombreux dossiers.

De l'ensemble de ces procédures, il n'est ressorti aucun élément nous portant à croire qu'il y aurait lieu de procéder immédiatement à un examen tout aussi approfondi des activités commerciales des diverses banques canadiennes. Le système ne comporte aucune faiblesse exigeant une telle enquête. D'après tout ce qui a été examiné en l'espèce, le système bancaire canadien se porte bien et il est bien administré; il est

d'ailleurs reconnu à l'étranger comme l'un des meilleurs au monde. Un système bancaire canadien se porte bien et il est bien administré; il est d'ailleurs reconnu à l'étranger comme l'un des meilleurs au monde. Une perte de un pour cent de la part de ses institutions n'a pas suscité d'inquiétude à l'étranger et ne devrait pas amener les Canadiens à perdre confiance dans leurs banques.

Ce qui ressort de cette étude, c'est le besoin de poursuivre les études entreprises par d'autres institutions gouvernementales sur les milieux financiers et sur leurs établissements, dont les banques font partie. Ce monde évolue rapidement au pays et à l'étranger. Grâce aux communications, tous peuvent connaître dans la journée, et même à une heure près, les échanges financiers qui se font à l'échelle planétaire, ainsi que les pressions, les changements et les modifications qu'ils subissent. Il n'est maintenant plus aussi facile de tracer une ligne de démarcation nette entre les opérations des banques et celles des compagnies d'assurance et de fiducie, les opérations d'affacturage, d'escompte et de garantie, et ainsi de suite. Le fort mouvement d'intégration qui s'est amorcé ces dernières années peut très bien se poursuivre et aura un effet considérable sur la forme et la substance des organismes de réglementation en matière bancaire. Ce phénomène représente un certain nombre de défis sur le plan de la réglementation au niveau national. Dans une société organisée en fédération comme le Canada, la portée et l'étendue de ces activités soulèvent des questions en matière de pouvoir constitutionnel et de coopération à tous les niveaux. Lorsqu'on préparera de nouvelles modifications concernant la *Loi sur les banques*, il sera sans doute opportun de tenter de définir les fonctions et de préciser le mandat des divers organismes compétents, ainsi que d'adopter des règles touchant leur fonctionnement réciproque. Les mêmes activités, où qu'elles se situent, devraient sans doute faire l'objet de la même surveillance et de la même réglementation. Cette conclusion est clairement ressortie tout au long de l'enquête. Dans ses recommandations, la Commission s'en est tenue à l'essentiel de son mandat et, si elle formule cette observation, c'est simplement dans l'espoir qu'elle puisse être utile dans les études entreprises par d'autres instances.

L'effondrement des deux banques en cause a porté à l'Ouest canadien un dur coup dont l'impact a été considérable. Beaucoup en ont subi des pertes. Toutefois, l'esprit d'initiative demeure et de nouvelles institutions et organismes continueront à voir le jour. La première impression qui se dégage d'un point de vue national, c'est que les opérations bancaires sont toujours un domaine d'activité commerciale dans lequel les Canadiens excellent et que le système national dans son ensemble se classe toujours aux premiers rangs sur la scène mondiale.



## Annexe A

### Évolution du système bancaire canadien depuis la Confédération

Les premières banques canadiennes ont vu le jour bien avant la Confédération et l'on retrouve dans les chartes bancaires du début du XIX<sup>e</sup> siècle des caractéristiques bancaires qui existent encore aujourd'hui. Ces chartes s'inspiraient des premiers pouvoirs accordés aux banques aux États-Unis. Au début, l'activité bancaire au Canada reflétait aussi un héritage britannique. Les Britanniques accordaient la priorité à la stabilité des banques sur l'expérimentation, et le *Colonial Office* exerçait un contrôle serré sur les premières opérations bancaires en Amérique du Nord britannique.

C'est en 1791, aux États-Unis que le premier Secrétaire du Trésor, Alexander Hamilton, a octroyé une charte bancaire à la *First Bank of the United States*. On peut observer que le système bancaire canadien est un descendant direct de la *First Bank*, qui prenait en partie pour modèle la Banque d'Angleterre. La *First Bank* avait un pouvoir financier centralisé sur la monnaie et le crédit et, dans une certaine mesure, sur la politique budgétaire. Elle jouait également le rôle de prêteur de dernier ressort pour les banques des États. Une autre caractéristique de la *First Bank* était son réseau de succursales qui lui permettait d'étendre son contrôle et son influence à tout le pays. Elle était donc en mesure de favoriser des politiques et des procédures bancaires traditionnelles. Le succès de la *First Bank* à titre d'élément central stabilisateur du secteur dans son ensemble a exercé une influence prépondérante sur les premiers banquiers canadiens et sur l'évolution ultérieure des banques au Canada.

Les principes bancaires de force et de stabilité qui résultaient de la structure et des fonctions de la *First Bank* devaient s'atténuer aux États-Unis suite à l'incapacité de cette banque d'obtenir le renouvellement de sa charte. La *Second Bank of the United States*, créée en 1816 et organisée selon les mêmes principes que la *First Bank*, n'a pas réussi non plus à survivre à sa charte initiale de 20 ans. Les principes sous-jacents à ces premières expériences américaines ont toutefois été

appliqués avec plus de succès dans le contexte canadien qui était différent. Aux États-Unis, la méfiance à l'égard de la centralisation du pouvoir et l'hostilité manifestée par les agriculteurs de l'Ouest contre les procédures bancaires traditionnelles de l'Est ont été suffisamment fortes pour causer la fermeture de la *First Bank* et de la *Second Bank* et pour dicter la création, dans les années 1860, d'un système bancaire décentralisé et sans succursales. Jusqu'à récemment, les banques n'ont pu établir des succursales à l'échelle nationale aux États-Unis à cause des dispositions dans la constitution américaine sur le commerce, qui accorde la compétence sur le commerce entre les États au Congrès, et à cause de motifs politiques, qui ont empêché les législateurs fédéraux d'accorder aux banques nationales le privilège d'établir, dans leur État d'origine, un réseau plus étendu de succursales que les banques des États.

Au Haut-Canada, par ailleurs, un système de banques sans succursales semblable à celui adopté aux États-Unis a été établi en vertu de l'*Acte pour établir le libre commerce de banque* de 1850 et a connu une existence éphémère. Cette loi favorisait les petites banques et chaque banque ne faisait des affaires qu'à un endroit. Ce développement se heurta à l'opposition des banques à charte devenues puissantes, et à celle des autorités britanniques; et finalement il ne réussit pas à transformer le système bancaire canadien en quelque chose de semblable au système américain. En 1854, la législation bancaire s'est rapprochée d'une loi générale sur les banques et de la création du système des banques à charte, et le nombre de banques à charte au Haut-Canada a augmenté de façon spectaculaire au cours des années prospères de 1850.

Les tenants du conservatisme dans le secteur financier au Canada étaient généralement beaucoup plus forts que ceux des États-Unis et la méfiance à l'égard de la concentration du pouvoir était plus faible. La centralisation du pouvoir avait aussi des attraits pour les fondateurs du Canada, tant pour des raisons politiques que géographiques. Les intérêts de l'Ouest n'ont eu assez de force pour mettre en cause la structure centralisée du système bancaire canadien qu'après que celui-ci eut été bien établi. Enfin, le système bancaire canadien s'est développé sous la tutelle anglaise, sans perturbations majeures comme celles que le système américain a subies du fait de la guerre civile et de la controverse au sujet du papier-monnaie. Tous ces facteurs se sont conjugués pour faire qu'au moment de la Confédération, les fondements d'une structure bancaire nationale à succursales, forte et traditionnelle, soient bien établis.

La *Loi constitutionnelle de 1867* a accordé à l'État fédéral le droit exclusif de légiférer dans les domaines suivants : « les banques, la constitution en corporation des banques et l'émission du papier-monnaie », « le cours monétaire et le monnayage », « les caisses d'épargne », « les lettres de change et les billets à ordre » et « les offres légales ». Des lois provisoires adoptées lors de la session de 1867 - 1868 et complétées par de nouvelles lois en 1869 et 1870 ont défini, après la Confédération, le cadre initial de la poursuite des opérations bancaires qui s'était antérieurement développée dans les colonies confédérées. L'*Acte concernant les banques et le commerce de banque* a été adopté en 1871. Cette loi générale sur les banques, édictée à nouveau, avec modifications, environ tous les dix ans, a constitué le cadre permanent des opérations bancaires au Canada.

Dès l'adoption des premières lois sur les banques, celles-ci a) devaient garder un minimum d'un tiers de leurs réserves en argent sous forme de billets du Dominion et étaient soumises à certaines autres restrictions sur l'émission de billets dans l'intérêt de la stabilité et de l'acceptabilité de la monnaie; b) conformément à une préférence passée pour les prêts à court terme, ne pouvaient faire de prêts hypothécaires; c) étaient autorisées à créer un réseau de succursales « à tout endroit du Dominion ». Dans la loi de 1871, la réglementation était limitée aux rapports mensuels au gouvernement et à l'émission de listes certifiées des actionnaires.

Un certain nombre de modifications ultérieures à la législation sur les banques ont été apportées afin d'accroître la sécurité du public dans ses transactions avec des banques canadiennes. En 1890, par exemple, on a créé un fonds de rachat des billets de banque en circulation. Les banques, qui étaient à l'époque responsables de l'émission de leurs propres billets, devaient déposer 5 pour 100 de la valeur annuelle moyenne de leurs billets en circulation auprès du ministre des Finances. Ce fonds était utilisé pour racheter les billets d'un établissement en faillite si des liquidateurs ne le faisaient pas. De cette manière, on espérait protéger les détenteurs des billets des pertes causées par toute baisse de valeur de leurs avoirs.

L'Association des banquiers canadiens a vu le jour en 1891, à titre d'organisation volontaire. En 1900, l'ABC, qui regroupait à l'origine 34 banques, a été constituée en corporation afin de promouvoir d'une façon générale les intérêts et l'efficacité des banques et des cadres des banques, et afin de favoriser la formation du personnel bancaire. En vertu de la révision de 1900 de la *Loi sur les banques*, l'ABC s'est vu attribuer certaines fonctions, notamment la nomination d'un séquestre

pour gérer une banque qui avait cessé ses activités en attendant la nomination d'un liquidateur. L'ABC a aussi reçu le pouvoir d'établir et d'exploiter un système de compensation pour les banques canadiennes. Cette fonction a été transférée en 1980 à l'Association canadienne des paiements.

Dès 1880, il a été formulé des propositions pour qu'il y ait une certaine forme de surveillance externe des banques canadiennes. Cette surveillance s'est exercée, au début par le recours à des vérificateurs externes choisis selon des modalités prescrites. En 1913, la révision de la *Loi sur les banques* exigeait que les vérificateurs externes soient choisis à même un groupe sélectionné par l'Association des banquiers canadiens et approuvé par le ministre des Finances. L'article 56 de la Loi de 1913 établissait les procédures de nomination de vérificateurs des actionnaires et décrivait leurs responsabilités. L'article 56A autorisait le ministre des Finances à demander aux vérificateurs des actionnaires ou à tout autre vérificateur choisi par le Ministre « d'examiner et de s'enquérir spécialement des affaires ou opérations de la banque, et le vérificateur ainsi nommé ou choisi, selon le cas, doit, à la fin de son examen et de son enquête, faire un rapport complet au Ministre sur les résultats de cet examen et de cette enquête ». En 1923, les dispositions relatives à la vérification des banques exigeaient pour chaque banque deux vérificateurs choisis dans des bureaux différents et sujets à remplacement tous les deux ans. En vertu de la Loi, les vérificateurs devaient faire rapport au directeur général et aux administrateurs de la banque au sujet de tout prêt dépassant 1 pour 100 du capital versé qui ne semblait pas suffisamment garanti.

Les changements législatifs de cette nature correspondaient à des préoccupations au sujet des causes des premières faillites de banques. L'auteur d'une importante étude sur la croissance et le développement du système financier canadien a conclu ce qui suit :

« [...] la perte de confiance à l'égard des banques a presque toujours été le résultat de prêts et d'investissements imprudents de la part de celles-ci ou de malversations à leur égard et presque jamais de forces externes sur lesquelles les banques n'ont aucune prise. Il s'est rarement agi de bons prêts à long terme qui ne pouvaient pas être réalisés lorsque les déposants et les titulaires de billets exigeaient d'être remboursés en monnaie légale pour des raisons étrangères à la banque; il s'agissait habituellement de prêts imprudents (parfois à court terme, d'autres fois à long terme) qui ont ultérieurement entraîné une perte de confiance ».

Peu après les révisions de la *Loi sur les banques* de 1923, la *Home Bank of Canada*, qui avait quelque 70 succursales, faisait faillite. Une Commission d'enquête sous la direction de M. le juge H.A. McKeown

était établie en février 1924 pour enquêter sur la faillite de la banque et, en particulier, pour examiner ce que le ministère des Finances pouvait connaître au préalable de la condition de la *Home Bank*, l'effet d'une vérification en vertu de l'article 56A de la *Loi sur les banques de 1913* couvrant les années qui avaient précédé la faillite de la banque et « quelles mesures éventuelles le gouvernement aurait pu prendre pour sauver la situation ».

La Commission a présenté son rapport en 1924. Au sujet de représentations faites concernant la condition de la *Home Bank* qui avaient été faites au ministère des Finances, le juge McKeown écrit :

« Il était par conséquent absolument évident que les gestionnaires de la banque avaient avancé plus de deux fois son capital versé et sa réserve dans des comptes non réalisables et qui, pour la plupart, ne portaient aucun intérêt; conséquemment, les fonds disponibles ne comprenaient que les dépôts quotidiens des clients et, malgré la déclaration des dividendes, une tenue de livre convenable aurait indiqué aucun profit depuis plusieurs années ».

Le commissaire McKeown a examiné la conduite du ministre des Finances qui était à l'époque directement responsable des modalités de surveillance. Selon le commissaire McKeown, le ministre a manifesté « une très forte appréhension ... quant à la situation de la banque et (du) désir de maintenir la banque sur pied ». Le ministre avait demandé aux vérificateurs propres de la banque plutôt qu'à un vérificateur extérieur ou qu'à un vérificateur nommé par l'Association des banquiers d'examiner certains comptes, mais il n'avait jamais reçu de rapport complet. Le commissaire McKeown conclut : « Il est inconcevable, à mon sens, que le ministre des Finances ou des des actionnaires auraient accepté que les affaires de la banque continuent à être administrées comme l'aurait révélé une vérification complète et efficace ». Il a exprimé l'opinion qu'outre la collaboration de l'Association des banquiers ou des autres banques, le gouvernement, après avoir mesuré la condition véritable de la *Home Bank*, « aurait pu fermer la banque et imposer la liquidation à une époque où, à mon sens, les déposants n'auraient rien perdu ». Le commissaire a conclu que si le gouvernement avait pris des mesures pour que soit réalisée une enquête sur les affaires de la Banque, il en serait résulté inévitablement la liquidation ou la fusion de la banque.

Afin d'accroître la sécurité des dépôts, un système d'inspection d'État a été introduit en 1924. La nouvelle loi prévoyait la nomination d'une personne ayant la formation et l'expérience voulues dans le domaine bancaire au poste d'inspecteur général des banques et que cette personne soit responsable des inspections annuelles de chaque banque. Il faisait rapport sur chaque banque au ministre des Finances. Le premier

inspecteur général avait travaillé à la Division de l'inspection interne de la Banque royale du Canada. Le système de vérification au moyen de deux vérificateurs tel que décrit ci-dessus et le Bureau de l'inspecteur général constitue depuis ce temps le fondement de notre système de surveillance bancaire au Canada.

Au cours de la période précédant la prochaine révision décennale de la *Loi sur les banques*, une commission d'enquête fut créée, en 1933. Composée de cinq membres, elle était présidée par le très honorable Lord Macmillan, un membre de la magistrature du Royaume-Uni. La commission d'enquête avait pour mandat de préparer « un examen complet et détaillé » de la *Loi sur les banques* et d'étudier le rôle et le fonctionnement du système bancaire canadien. Il était également stipulé dans le mandat que l'examen :

« porte sur les facilités prescrites par la Loi financière et sur l'utilité d'établir au Canada une institution bancaire centrale et, le cas échéant, sur les rapports d'une telle institution bancaire centrale avec les banques existantes et les pouvoirs et fonctions qu'il convient de lui attribuer dans le système bancaire canadien ».

Après un survol de l'évolution du système financier canadien et une analyse de son mode de fonctionnement, les membres de la Commission Macmillan ont surtout fait porter leur attention sur « l'absence, au Canada, d'une autorité bancaire unique qui, tout en étant liée pas ses activités aux secteurs financiers et commerciaux du pays, fonctionnerait néanmoins, en vertu de ses status et du caractère de son administration, en dehors du cadre ordinaire de l'activité bancaire commerciale ». Voici la description que donnait la Commission du rôle d'une banque centrale.

« D'abord, au point de vue national, la banque centrale devrait, dans les limites qui lui sont imposées par la loi et par ses capacités, s'efforcer de réglementer le crédit et la monnaie en sauvegardant le mieux possible les intérêts de la vie économique de la nation, et contrôler et défendre, dans la mesure du possible, la valeur extérieure de l'unité monétaire nationale. En second lieu, au point de vue international, la banque centrale devrait, au moyen d'une coopération sage et opportune avec les institutions semblables d'autres pays, chercher à mitiger par son influence les fluctuations dans le niveau général de l'activité économique, en tant que la chose relève du domaine de la politique monétaire. Ces tâches n'épuisent pas, naturellement, les fonctions d'une banque centrale. Au sein de l'État la banque centrale devrait, en plus, être une source d'avis autorisés et impartiaux sur les questions financières, toujours prête à servir le gouvernement du jour ».

Deux des membres de la Commission étaient en désaccord avec la principale recommandation du rapport Macmillan visant la création immédiate d'une banque centrale au Canada.

La Commission n'avait pas relevé le rapport entre la banque centrale proposée et le Bureau de l'inspecteur général, qui existait déjà. En effet, dans son volumineux rapport, il est mentionné tout au plus que « des dispositions visant l'inspection gouvernementale ont été incorporées » à la *Loi sur les banques de 1924* en raison de la faillite de la Home Bank. Deux des dispositions du texte original de la *Loi sur la Banque du Canada* portent sur le rapport entre la nouvelle Banque du Canada et les modalités d'inspection déjà en vigueur. Pour déterminer ou confirmer les obligations de réserve des banques à charte à l'égard de la Banque du Canada, cette dernière pouvait charger ses propres agents d'inspecter les dossiers de toute banque à charte ou elle pouvait autoriser l'Inspecteur général à faire l'examen nécessaire. De plus, le Ministre était autorisé à demander « à sa discrétion » à l'Inspecteur général de procéder à l'examen de la Banque « selon que l'intérêt public peut sembler l'exiger ». La loi d'incorporation de la Banque du Canada ne disait rien d'autre sur l'échange d'informations entre le Bureau de l'Inspecteur général des banques et la Banque.

Plusieurs des dispositions contenues dans la *Loi sur les banques de 1934*, y compris l'exigence selon laquelle chaque banque devait conserver à la Banque du Canada sous forme de dépôts sans intérêts en espèces au moins 5 pour 100 de ses dépôts exigibles, y ont été introduites en prévision de la création de la Banque du Canada. Les opérations de la Banque du Canada ont débuté en 1935. Elle avait notamment comme fonction d'agir à titre de prêteur de dernier ressort pour les banques ayant des problèmes de liquidité. Sur ce plan, les dispositions relatives au rôle de la Banque du Canada remplaçaient des mesures antérieures qui avaient été adoptées à titre de mesures d'urgence au moment du déclenchement de la Première Guerre mondiale, alors que plusieurs « ruées aux guichets » des banques avaient eu lieu. La Loi dite *Finance Act* de 1914 avait permis que le gouvernement du Canada consente des avances sous forme de billets du Dominion aux banques et aux banques d'épargne assujetties à la *Loi sur les banques d'épargne de Québec*, dans les cas où surviendraient des problèmes de liquidité.

À l'occasion de la révision de la *Loi sur les banques de 1954*, l'interdiction de prêter sur hypothèque qui était imposée depuis longtemps aux banques a été levée. La restriction en vigueur jusqu'alors correspondait à l'opinion traditionnelle selon laquelle l'actif d'une banque devait être en liquidité, de manière à garantir la sûreté des billets et des dépôts exigibles. Les prêts devaient donc être des prêts remboursables sur demande ou des prêts à court terme. Pour la première fois, la nouvelle loi permettait aux banques à charte de participer aux hypothèques consenties en vertu de la *Loi nationale sur*

*l'habitation* et assurées par le gouvernement du Canada. En 1967, les prêts hypothécaires ordinaires (jusqu'à concurrence de 75 pour cent de la valeur de la propriété) ont été autorisés. Ce changement ainsi que plusieurs autres ont été introduits en 1967 à la suite des recommandations présentées en 1964 par la Commission royale d'enquête sur le système bancaire et financier, présidée par le juge en chef Porter.

Cette commission d'enquête avait reçu pour mandat de faire rapport sur le système bancaire et monétaire ainsi que les institutions et les opérations que comporte le marché du capital et de faire des recommandations concernant les lois pertinentes. Dans son rapport de 1964, la Commission a souligné l'importance de favoriser, dans le cadre d'une réglementation efficace, le jeu de la concurrence dans le système financier canadien, où un certain « chevauchement de l'activité des institutions » avait été constaté à l'occasion de l'enquête. Le rapport a recommandé que la portée de la *Loi sur les banques* soit étendue à un plus large répertoire d'établissements participant à des opérations bancaires.

La Commission sur le système bancaire et financier a également présenté les résultats d'un examen complet de la surveillance et de la réglementation des établissements bancaires. La Commission a conclu que « la tâche principale de l'autorité gouvernementale consiste à pousser les institutions financières à se pourvoir de leur propre réglementation interne » et elle a recommandé que l'autorité fédérale ait le pouvoir d'exiger de tous les établissements placés sous sa juridiction la production de rapports réguliers, l'inspection interne et la vérification externe. D'après la Commission, certains pouvoirs additionnels devaient être incorporés à la *Loi sur les banques* afin que les établissements puissent être obligés de prendre les mesures jugées nécessaires par les autorités de réglementation. Pour garantir que le nouveau pouvoir de réglementation proposé ne soit « exercé qu'avec discrétion, et seulement lorsqu'on n'aurait pas réussi à persuader les institutions concernées de modifier leurs pratiques fautives », il était prévu qu'un tel pouvoir ne devait être exercé qu'avec le consentement exprès du Ministre et qu'il serait assujéti à une procédure d'appel. D'autres garanties étaient prévues :

« Il s'impose évidemment que la délégation d'autorité ainsi recommandée soit rédigée de manière à ne laisser aucun doute qu'on ne pourrait l'utiliser que dans les cas où la solvabilité et la solidité des institutions financières seraient en jeu. Dans les cas où elle y aurait recours, l'autorité de surveillance devrait fournir une déclaration formelle à l'effet qu'elle n'est invoquée qu'à cette seule fin, pour bien démontrer qu'elle ne devient pas un moyen pour le gouvernement de diriger les institutions financières, quant à la sorte ou aux montants



des valeurs qu'elles doivent détenir, pour des raisons n'ayant aucun rapport avec la solidité des institutions ».

Le fait d'étendre l'application de la *Loi sur les banques* à des établissements qui n'étaient pas auparavant assujettis à ses dispositions impliquait un accroissement des effectifs du Bureau de l'inspecteur général des banques. La Commission Porter avait rejeté une proposition selon laquelle l'inspecteur général aurait été remplacé par une commission d'inspection. La Commission s'est également penchée sur la question des besoins en formation du personnel du Bureau de l'inspecteur et, dans ce contexte, elle a écarté l'idée de fusionner le BIGB avec la Banque du Canada :

« La présente difficulté que nous a mentionnée l'inspecteur général au sujet de la formation de ses successeurs serait facilement éliminée par un choix judicieux des membres qui viendraient se joindre à un personnel plus nombreux. Cela disposerait de ce problème, pour la solution duquel on a suggéré que l'inspecteur général soit un fonctionnaire de la Banque du Canada où des arrangements peuvent aisément se faire pour former des successeurs. De toute façon, l'inspecteur général peut mieux accomplir sa tâche s'il a une position indépendante et n'a pas d'autres devoirs ou intérêts qui peuvent venir en conflit avec sa fonction. Par exemple, il est facile de concevoir le cas où la Banque centrale et l'inspecteur général auraient des opinions différentes au sujet du besoin de réglementer la liquidité des banques. De plus, ce déplacement de la fonction priverait le Ministre d'un conseiller précieux parfaitement au courant des questions bancaires ».

À la suite d'un long processus de délibérations parlementaires ayant donné lieu à la rédaction de plusieurs ébauches de projets de loi en 1965 et 1966, la version révisée de la *Loi sur les banques* est entrée en vigueur en mai 1967. On n'avait pas retenu la recommandation de la Commission Porter selon laquelle il convenait d'adopter une définition claire des caractéristiques essentielles de l'activité bancaire et d'assujettir tous les établissements exerçant des activités bancaires à la surveillance et au contrôle de l'autorité fédérale. Bon nombre des autres propositions de la Commission ont été incorporées à la nouvelle loi. Comme il a déjà été mentionné, les banques ont été autorisées à devenir des prêteurs hypothécaires à la suite de la révision de 1967. De plus, comme le recommandait la Commission Porter, le plafond des taux d'intérêt sur les prêts bancaires (limité à 6 pour 100 depuis 1944) a été éliminé.

Les exigences en matière de déclaration ou de divulgation ont également été modifiées en 1967, de sorte que les « réserves secrètes » ont été éliminées. La Commission Porter s'est penchée assez longtemps sur la question complexe et controversée que posait l'existence de ces réserves :

« Les banques à charte actuelles, comme les autres institutions financières et les entreprises non financières, peuvent établir des réserves spécifiques à même leurs revenus avant impôt pour amortir la valeur de certains postes de l'actif à leur valeur réalisable estimée; comme pour les autres contribuables, les recouvrements subséquents en excédent de la valeur amortie des comptes concernés doivent être considérés comme des revenus imposables. Cependant, les banques peuvent aussi établir, à même leurs revenus avant impôt, des réserves pour éventualités afin de parer aux pertes futures imprévues. Le total de ces deux catégories de réserves est assujéti à une limite fixée par le ministre des Finances ».

L'existence de telles réserves était largement considérée comme un facteur contribuant à la stabilité du système bancaire canadien, mais l'importance de leur divulgation pour fournir aux actionnaires et au public une indication fiable de l'évolution des bénéfiques a également été reconnue. À la suite des modifications apportées en 1967 aux exigences en matière de divulgation, l'inspecteur général disposait désormais de renseignements sur le solde des réserves internes en début d'exercice, les additions en cours d'exercice, les retraits en cours d'exercice, le solde en fin d'exercice, la moyenne quinquennale des pertes subies et les provisions réelles pour pertes durant l'exercice en sus de la moyenne de cinq ans susmentionnée.

Un régime fédéral d'assurance-dépôts a été créé en 1967 en vertu de la *Loi sur la Société de l'assurance-dépôts du Canada*. Cette loi obligeait les établissements financiers assujétiés à la réglementation fédérale, y compris les banques à charte et les sociétés de fiducie constituées en vertu de la loi fédérale qui acceptaient des dépôts, à assurer leurs dépôts (à l'origine, le montant d'assurance était de 20 000 \$ par déposant) en versant des primes à la Société d'assurance-dépôts du Canada. Celle-ci était censée financer ses activités par les primes d'assurance qu'elle percevait et non pas à partir de fonds publics. Les sociétés de dépôts constituées en vertu de lois provinciales ont été autorisés à participer au régime d'assurance-dépôts, avec l'assentiment des autorités provinciales concernées.

Pour en revenir à l'évolution de la législation bancaire du Canada, sa révision la plus récente (*Loi de 1980 remaniant la législation bancaire*) a eu pour point de départ le *Livre blanc sur la révision de la législation bancaire canadienne*, publié en 1976. Le Livre blanc réaffirmait la volonté du gouvernement fédéral de favoriser la concurrence dans le système financier :

« La validité du principe qui consiste à renforcer et à développer le système financier grâce à une concurrence efficace et équitable a été réaffirmée par la Commission Porter; ce principe sous-tendait ses recommandations et reste l'élément fondamental de l'attitude du gouvernement face à la législation

bancaire [...] Grâce à un degré approprié de concurrence, les services bancaires seront assurés dans tout le pays au prix le plus avantageux, et pour les emprunteurs et pour les épargnants, qui soit compatible avec la survie et une croissance saine du système financier national. En se fiant à la concurrence pour atteindre cet objectif, on évite de recourir à des restrictions qui tendent à perturber le marché et conduisent à l'inefficacité ».

La *Loi sur les banques* de 1980 introduisait un nouveau type de banque appelé « banque de l'annexe B ». Selon la Loi, les banques existantes devenaient les « banques de l'annexe A ». Les banques de l'annexe A, qui sont actuellement au nombre de 10, sont des sociétés bancaires ouvertes. Aucun actionnaire, qu'il s'agisse d'un actionnaire résident ou non-résident, ou associé d'un actionnaire selon la définition de la Loi, ne peut être le propriétaire de plus de 10 pour 100 des actions avec droit de vote d'une banque de l'annexe A. Les banques de l'annexe B, par contre, sont des sociétés bancaires fermées, c'est-à-dire que des actionnaires particuliers ou leurs associés sont autorisés à détenir plus de 10 pour 100 des titres avec droit de vote. Les banques de l'annexe B ne peuvent ouvrir de succursales à l'étranger si ce n'est des bureaux de représentation. Leurs activités au Canada sont aussi limitées, sous réserve de l'approbation du Ministre, au siège social et à une succursale. La loi a également limité la taille des banques de l'annexe B : au départ leur actif national était limité à 8 pour 100 de l'actif total des banques. Plus récemment, cette limite a été portée à 16 pour 100 de l'actif total des banques. Actuellement, toutes les banques de l'annexe B sont de propriété étrangère.

Les raisons qui ont mené à la décision d'incorporer la réglementation des banques étrangères au cadre général de la législation touchant le secteur bancaire canadien sont également énoncées dans le Livre blanc de 1976. Après avoir constaté l'existence au Canada de filiales de banques étrangères surtout incorporées en vertu de lois provinciales sur les sociétés, les auteurs du Livre blanc justifiaient de la façon suivante leur conclusion selon laquelle il fallait un cadre législatif à la réglementation de l'activité des banques étrangères au Canada :

« Il convient d'encourager les banques étrangères en raison de la concurrence supplémentaire et des innovations qu'elles peuvent apporter à notre secteur bancaire relativement très concentré. Il est également souhaitable de favoriser leur implantation en raison de l'appui financier que leurs ramifications internationales leur permettent d'apporter à l'exploitation de nos ressources ainsi qu'au développement de notre industrie et de notre commerce. Ajoutons que, si la loi permet aux banques étrangères d'opérer au Canada, nos banques devraient pouvoir obtenir les mêmes avantages à l'étranger, ce qui est nécessaire si elles veulent être davantage présentes sur les marchés internationaux, comme nous le souhaitons ».

Au nombre des remaniements les plus récents de la législation bancaire canadienne qui sont finalement devenus loi en 1980 figurait l'autorisation, déjà annoncée, de créer une banque par loi spéciale d'incorporation ou par lettres patentes, sujet aux exigences de l'inspecteur général en matière de capital. Les montants minimums de capital qui sont exigés respectivement des banques étrangères et nationales de l'annexe B sont de 5 et de 10 millions de dollars. Avant de commencer à exercer des activités bancaires, toute banque doit obtenir une approbation du gouverneur en conseil et, dans le cas d'une filiale de banque étrangère, un permis délivré par le Ministre. Le permis délivré à une filiale de banque étrangère n'est valide que pour une période déterminée, qui n'est pas supérieure à un an.

Les amendements de 1980 apportés à la *Loi sur les banques* n'ont pas renforcé les pouvoirs du BIGB, plusieurs nouvelles banques avaient pu être incorporées et, en vertu des nouveaux amendements, il était assuré que d'autres institutions allaient suivre. En fait, environ 60 banques de l'annexe B ont vu le jour entre 1980 et 1984. Ils provenaient généralement d'institutions financières étrangères qui avaient fait des affaires auparavant au Canada avec une charte provinciale. En dépit de l'augmentation considérable des responsabilités d'inspection du BIGB et de l'accroissement de la communauté bancaire, rien n'a été prévu dans le remaniement de la *Loi sur les banques* de 1980 concernant la possibilité pour l'inspecteur général d'augmenter ses ressources humaines ou autres.

Les fonctions et les responsabilités prévues par la *Loi sur les banques* pour les administrateurs, dirigeants, vérificateurs et organismes de réglementation des banques canadiennes sont étudiées dans le chapitre 3 du présent rapport.

Des 35 banques en opération à la fin de l'année de la Confédération, le système bancaire canadien a atteint le nombre de 51 banques en 1874, soit un nombre jamais égalé jusqu'à l'établissement des banques de l'Annexe B suite à la révision de 1980.

Depuis la Confédération jusqu'en 1900, 24 banques sont disparues. Sept d'entre elles ont fusionné avec d'autres tandis que dix-sept ont fait faillite ou ont vu leurs chartes annulées. Un changement prévu dans la *Loi sur les banques* de 1900 permettait le fusionnement d'établissements bancaires sans qu'il faille recourir à une loi spéciale du Parlement. Par la suite, les fusions n'exigeaient que l'approbation du gouverneur en conseil suivant la recommandation du Conseil du Trésor. L'importance de cette modification ressort clairement des statistiques

## Tableau A

### Croissance et évolution de la communauté bancaire canadienne

(À l'exception des banques dont la charte n'a jamais été utilisée et des banques de l'annexe B créées depuis 1980)

<b>Nom de la banque et date de la fondation</b>	<b>Historique</b>
Commercial Bank of Canada (1831)	Fusionnée avec Merchants Bank of Canada (1868)
Commercial Bank of New Brunswick (1834)	Faillite (1868)
Gore Bank (1835)	Fusionnée avec The Canadian Bank of Commerce (1870)
Bank of Acadia (1872)	Faillite (1873)
Niagara District Bank (1855)	Fusionnée avec Imperial Bank of Canada (1875)
City Bank (1833)	Faillite (1876)
Banque royale du Canada (1864)	Faillite (1876)
Metropolitan Bank of Montreal (1871)	Faillite (1877)
Bank of Liverpool (1871)	Faillite (1879)
Consolidated Bank of Canada (1876)	Faillite (1879)
Mechanics Bank (1865)	Faillite (1879)
Stadacona Bank (1873)	Faillite (1879)
Bank of Prince Edward Island (1865)	Faillite (1881)
Exchange Bank of Canada (1872)	Faillite (1883)
Union Bank of Prince Edward Island (1860)	Fusionnée avec The Bank of Nova Scotia (1883)
Bank of London in Canada (1883)	Fusionnée (1887)

**Tableau A (suite)**

<b>Nom de la banque et date de la fondation</b>	<b>Historique</b>
Central Bank of Canada (1883)	Fusionnée (1887)
Federal Bank of Canada (1872)	Fusionnée (1887)
Maritime Bank of Dominion of Canada (1872)	Faillite (1887)
Pictou Bank (1873)	Faillite (1887)
Commercial Bank of Manitoba (1884)	Faillite (1893)
Banque du Peuple (1843)	Faillite (1895)
Banque Ville Marie (1872)	Faillite (1899)
Bank of British Columbia (1862)	Fusionnée avec The Canadian Bank of Commerce (1900)
Summerside Bank (1866)	Fusionnée avec Bank of New Brunswick (1901)
Commercial Bank of Windsor (1865)	Fusionnée avec Union Bank of Halifax (1902)
Exchange Bank of Yarmouth (1867)	Fusionnée avec la Banque de Montréal (1903)
Halifax Banking Company (1872)	Fusionnée avec The Canadian Bank of Commerce (1903)
Bank of Yarmouth (1859)	Faillite (1905)
Peoples Bank of Halifax (1864)	Fusionnée avec la Banque de Montréal (1905)
Merchants Bank of Prince Edward Island (1871)	Fusionnée avec The Canadian Bank of Commerce (1906)
Ontario Bank (1857)	Fusionnée avec la Banque de Montréal (1906)
Peoples Bank of New Brunswick (1864)	Fusionnée avec la Banque de Montréal (1907)

**Tableau A (suite)**

<b>Nom de la banque et date de la fondation</b>	<b>Historique</b>
Banque de St-Hyacinthe (1873)	Faillite (1908)
Banque de St-Jean (1873)	Faillite (1908)
Crown Bank of Canada (1902)	Fusionnée avec The Northern Bank qui devient the Northern Crown Bank (1908)
Sovereign Bank of Canada (1901)	Faillite (1908)
Western Bank of Canada (1882)	Fusionnée avec Standard Bank of Canada (1909)
Union Bank of Halifax (1856)	Fusionnée avec La Banque royale du Canada (1910)
Farmers Bank of Canada (1904)	Faillite (1910)
St. Stephens Bank (1836)	Faillite (1910)
United Empire Bank (anciennement Pacific Bank of Canada)	Fusionnée avec la Union Bank of Canada (1911)
Eastern Townships Bank (1855)	Fusionnée avec The Canadian Bank of Commerce (1912)
Traders Bank of Canada (1884)	Fusionnée avec la Banque royale du Canada (1912)
Bank of New Brunswick (1820)	Fusionnée avec la Banque de Nouvelle-Écosse (1913)
La Banque internationale du Canada (1911)	Fusionnée avec la Home Bank (1913)
Bank of Vancouver (1908)	Faillite (1914)
Metropolitan Bank (1902)	Fusionnée avec la Banque de Nouvelle-Écosse (1914)
Quebec Bank (1822)	Fusionnée avec la Banque royale du Canada (1917)
Bank of British North America (1836)	Fusionnée avec la Banque de Montréal (1918)

**Tableau A (suite)**

<b>Nom de la banque et date de la fondation</b>	<b>Historique</b>
Northern Crown Bank (1903)	Fusionnée avec La Banque royale du Canada (1918)
Bank of Ottawa (1874)	Fusionnée avec la Banque de la Nouvelle-Écosse (1919)
Merchants Bank of Canada (anciennement Merchants Bank) (1861)	Fusionnée avec la Banque de Montréal (1922)
Bank of Hamilton (1872)	Fusionnée avec The Canadian Bank of Commerce (1923)
Home Bank of Canada (1903)	Faillite (1923)
La Banque Nationale (1859)	Fusionnée avec La Banque d'Hochelega (qui devint la Banque Canadienne Nationale (1924)
Sterling Bank of Canada (1905)	Fusionnée avec la Standard Bank of Canada (1924)
The Molsons Bank (1855)	Fusionnée avec la Banque de Montréal (1925)
Union Bank of Canada (anciennement Union Bank of Lower Canada) (1865)	Fusionnée avec la Banque royale du Canada (1925)
Standard Bank of Canada (1872)	Fusionnée avec The Canadian Bank of Commerce (1928)
Weyburn Security Bank (1910)	Fusionnée avec Imperial Bank of Canada (1931)
The Dominion Bank (1869)	Fusionnée avec The Bank of Toronto qui devint la Banque Toronto-Dominion (1955)
Barclays Bank (Canada) (1929)	Fusionnée avec Imperial Bank of Canada (1956)



**Tableau A (suite)**

<b>Nom de la banque et date de la fondation</b>	<b>Historique</b>
Imperial Bank of Canada (1873)	Fusionnée avec The Canadian Bank of Commerce qui devint la Banque canadienne impériale de commerce (1961)
Unity Bank (1972)	Fusionnée avec la Banque provinciale du Canada (1977)
Banque provinciale du Canada (anciennement Banque Jacques-Cartier) (1861)	Fusionnée avec la Banque canadienne nationale (1979)
Canadian Commercial Bank (anciennement Canadian Commercial and Industrial Bank) (1975)	Faillite (1985)
Norbanque (1975)	Faillite (1985)
La Banque mercantile du Canada (1953)	Fusionnée avec la Banque Canadienne Nationale (1986)
Banque de Montréal (1822)	Active
Banque de Nouvelle-Écosse (1832)	Active
Banque Toronto-Dominion (anciennement The Bank of Toronto) (1855)	Active
La Banque de Commerce canadienne impériale (anciennement Canadian Bank of Commerce) (1867)	Active
La Banque royale du Canada (1869)	Active
Banque nationale (anciennement La Banque d'Hochelaga) (1873)	Active
Bank of British Columbia (1967)	Active

**Tableau A (fin)**

<b>Nom de la banque et date de la fondation</b>	<b>Historique</b>
La Banque continentale du Canada (1977)	Active
Western & Pacific Bank of Canada (1983)	Active
Bank of Alberta (1984)	Active

sur la disparition des banques de 1900 à 1926, période où les fusions ont entraîné la disparition de 27 banques sur 35. En 1926, onze banques exerçaient toujours leurs activités.

En raison de la faillite de la *Home Bank* et d'une série de fusions au début des années 1920, le nombre de banques exerçant leurs activités au Canada était passé de 18 au début de la décennie à 11 à la fin de 1925. Au cours des quatre décennies suivantes, si l'on fait exception de la création de la Banque mercantile du Canada en 1953, le nombre de banques canadiennes a diminué constamment, atteignant un minimum de huit établissements en 1961. Vers la fin des années 1960 cependant, on s'est de nouveau intéressé à la création de nouvelles banques. La Banque de la Colombie-Britannique a été créée en 1967. La même année, on fondait la *Bank of Western Canada*, qui n'a cependant jamais offert de services au public. La *Unity Bank of Canada* a été fondée en 1972.

À l'occasion de la Conférence sur les perspectives économiques de l'Ouest, tenue en juillet 1973, les provinces de l'Ouest ont accentué les pressions visant la création de nouvelles banques. Dans une présentation conjointe, les gouvernements des quatre provinces de l'Ouest ont déclaré :

« Le réseau bancaire à succursales multiples dont le plus parfait exemple est celui des cinq grandes banques canadiennes à charte dont les succursales s'étendent d'un bout à l'autre du pays et dont le siège social se trouve au centre du Canada n'a jusqu'à présent, pas satisfait de manière appropriée les besoins de l'Ouest ».

Pour faire contrepoids à ce qu'elles considéraient comme un préjugé excessivement favorable aux intérêts du centre du Canada de la part des

grandes banques à charte, les provinces de l'Ouest ont prôné la création de banques régionales indépendantes dans l'Ouest du Canada :

« Les banques créées dans l'Ouest avec une certaine participation du public seraient davantage ouvertes aux besoins des résidents de l'Ouest que les principales banques à charte. Elles pourraient en particulier, bien davantage que dans le passé, libérer des capitaux plus importants au profit des collectivités urbaines et rurales et faciliteraient l'expansion du potentiel productif des diverses économies des provinces de l'Ouest. Elles installeraient dans l'industrie bancaire une véritable concurrence en s'attirant des dépôts nouveaux, en consentant des prêts et en accordant une aide bien plus importante aux entreprises spéculatives et de petite envergure. Le renforcement de la concurrence pour l'acquisition des marchés forcerait les banques à charte déjà en place à améliorer la qualité des services fournis aux résidents de l'Ouest canadien ».

Mentionnant l'expérience de la Banque de la Colombie-Britannique, le ministre des Finances d'alors, M. John Turner, se déclara favorable à la création d'autres banques dans l'Ouest et même à la création d'un plus grand nombre de banques pour accroître la concurrence. Il annonça que le gouvernement fédéral était disposé à recommander qu'il soit permis aux nouvelles banques de s'incorporer par voie de lettres patentes de manière à ce qu'il ne soit plus nécessaire, comme l'exigeait la loi, d'avoir recours au procédé coûteux et encombrant d'une loi spéciale.

La Banque commerciale du Canada (qui, au départ, s'appelait la Banque commerciale et industrielle du Canada) et la Norbanque ont été créées en 1975. La première a obtenu sa charte du Parlement le 30 juillet 1975 et la seconde le 20 décembre 1975. La Banque continentale du Canada a été créée en 1977. Ces banques ont toutes été créées en vertu d'une loi du Parlement. Deux autres petites banques de l'Ouest reçurent leurs lettres patentes en 1983 et en 1984.

Bien que la dernière banque à charte à faire faillite avant les événements qui ont amené l'établissement de la présente Commission fut la Home Bank en 1923, il serait faux de conclure de cette absence de faillite bancaire pendant les 60 dernières années que la scène bancaire était sans heurt et sans problème. Neuf autres banques cessèrent leurs opérations normales entre 1924 et 1977. Après quelques années d'exploitation, le portefeuille de prêts de la *Unity Bank of Canada*, créé en 1972, s'est détérioré de façon marquée. Étant donné que les difficultés de la *Unity Bank* persistaient en dépit d'un changement de direction et compte tenu des commentaires défavorables dont cette banque faisait l'objet dans les médias, l'inspecteur général des banques

a participé à des discussions visant à assurer le financement des liquidités nécessaires à la *Unity Bank* par la participation de la Banque du Canada et de la Société d'assurance-dépôts du Canada. Les liquidités consenties ont assuré temporairement la stabilité de l'établissement et ont permis par la suite, en 1977, la fusion de la *Unity Bank* avec la Banque provinciale (qui se fusionna en 1979 avec la Banque nationale du Canada). La restructuration du système bancaire canadien par voie de fusions s'est poursuivie, le cas le plus récent étant celui de la fusion de la Banque mercantile du Canada et de la Banque nationale du Canada en 1986.

De plus, il est pertinent de noter que depuis les années 1960, la Société d'assurance-dépôts du Canada a été activement impliquée d'une façon ou d'une autre, dans la recherche de solutions concernant les difficultés rencontrées par un certain nombre de compagnies et d'institutions de prêts aux prises avec les mêmes problèmes que soulèvent les faillites bancaires.

## Annexe B

### Surveillance des banques au Royaume-Uni et aux États-Unis

#### A. Royaume-Uni

1. Le système financier
2. La surveillance des banques au Royaume-Uni
3. Le «Lifeboat» et la faillite de la *Johnson Matthey Bankers*
4. Modifications proposées concernant la surveillance des banques au Royaume-Uni

#### B. États-Unis d'Amérique

1. Introduction à la surveillance des banques aux États-Unis
2. La réglementation fédérale des banques commerciales aux États-Unis
  - a. *L'Office of Comptroller of the Currency*
  - b. *Le système de la Réserve fédérale*
  - c. *La Federal Deposit Insurance Corporation*
  - d. *Les autres organismes de réglementation*
3. Le système de surveillance aux États-Unis
4. Le programme d'aide visant la Continental Illinois
5. Publication des ordonnances de cessation d'activité aux États-Unis
6. Propositions de réforme du système de surveillance des banques aux États-Unis

#### C. Conclusion



## Annexe B

# Surveillance des banques au Royaume-Uni et aux États-Unis

## A. Royaume-Uni

### 1. Le système financier

Le système financier du Royaume-Uni s'exerce par l'entremise d'une banque centrale, c'est-à-dire la Banque d'Angleterre (la Banque), de banques commerciales, de banques d'affaires et de caisses d'épargne. Aussi, un nombre important de sociétés financières spécialisées, de tailles plus modestes, se greffent au système et agissent sur les marchés, ce sont les coopératives de crédits, les mutuelles d'épargne et de construction et les maisons de réescompte. En vertu de la loi dite *Banking Act, 1979* du Royaume-Uni, deux types d'établissements se voient conférer des pouvoirs d'autorisation pour recevoir des dépôts, ce sont les banques « agréées » (« recognised banks ») et les « sociétés de dépôt détentrices d'une licence ». (« licensed deposit-taking institutions »: LTD).

Des 290 banques agréées et 315 LTD actives au Royaume-Uni le 28 février 1985, il y avait 250 sociétés étrangères possédant des succursales au Royaume-Uni dont 65 étaient des filiales de sociétés étrangères et 24 des sociétés en participation avec d'autres sociétés étrangères ou des sociétés du Royaume-Uni.

En vertu de la loi dite *Banking Act, 1979*, la Banque d'Angleterre est chargée d'agréer les banques et les LTD et de leur délivrer des licences. La documentation dont dispose la Commission ne précise pas dans quelle mesure les pressions politiques peuvent influencer les décisions concernant la délivrance de licences aux nouveaux établissements. La Banque doit toutefois fonder ses décisions sur certains critères objectifs minimaux énoncés à l'annexe 2 de la Loi. Les banques agréées doivent notamment avoir « une très bonne réputation dans le milieu financier », elles doivent offrir une vaste gamme de services bancaires comprenant les dépôts, le découvert ou le financement de

prêts, les services de change, le financement commercial et les conseils financiers, ou des services bancaires hautement spécialisés. La banque doit en outre mener ses activités de façon intègre et prudente avec tout le professionnalisme nécessaire, elle doit être dirigée de manière efficace par au moins deux personnes, son actif net minimal doit s'élever à 5 millions de livres si elle veut fournir une vaste gamme de services, ou à 250 000£ « si elle veut offrir des services hautement spécialisés; enfin, elle doit maintenir son capital versé et ses réserves à un niveau fixé par la Banque d'Angleterre. En raison des exigences de bonne réputation, seuls les établissements ayant fait leurs preuves peuvent être agréés à titre de banques. Quelle que soit l'importance du capital dont il dispose, aucun nouvel établissement ne peut être constitué en banque sans avoir fait affaire à titre de LDT pendant un certain temps.

Les critères régissant les licences destinées aux LDT sont moins sévères. L'établissement doit être administré par au moins deux personnes ayant les «qualités requises» pour occuper leur poste, il doit avoir un actif minimal net de 250 000£ « et mener ses affaires de façon prudente, tout en maintenant ses avoirs à un niveau que la Banque juge adéquat, en ayant assez de liquidités et en établissant suffisamment de provisions à l'égard des créances douteuses et des éléments de passif éventuels.

Avant le milieu des années 1960, le système anglais se composait d'établissements reconnus comme des banques par le milieu bancaire et d'établissements de dépôt qui n'étaient pas des banques à proprement parler. Le milieu bancaire et la Banque décidaient si un établissement était une «banque» en lui accordant d'abord une série d'«agrèments» et en second lieu seulement en se fondant sur des critères établis par la loi. Seules les banques étaient soumises à la surveillance permanente mais discrète de la Banque d'Angleterre.

Vers le milieu des années 1970, des facteurs économiques et législatifs ont semé la confusion dans le système. La situation a donné lieu à une succession d'événements dont le point culminant a été ce qu'on a appelé «la crise des banques secondaires». Les problèmes de liquidités que connaissait un établissement de dépôt non bancaire qui n'était ni réglementé ni surveillé officiellement par la Banque ont miné la confiance qui avait été mise dans les établissements du même genre; la méfiance menaçait de s'étendre également à l'ensemble du système bancaire. Une stratégie de soutien appelée «the Lifeboat» (le bateau de sauvetage), laquelle fait plus loin l'objet d'une description plus détaillée, est alors mise au point, et en 1979, la loi dite *Banking Act* est modifiée afin de mettre en place le système officiel à deux niveaux encore en



vigueur aujourd'hui. Cette division visait à informer le public du manque de maturité de certains établissements par rapport à d'autres et à établir un système de surveillance à deux niveaux; ainsi, les banques agréées seraient soumises à un régime de surveillance moins structuré que les LDT. Étant donné les risques souvent plus grands auxquels ils sont exposés, les LDT seraient soumis à une surveillance plus étroite et plus consciencieuse.

Le système en place a récemment été critiqué par le comité mis sur pied pour examiner le système de surveillance des banques. Fort de l'expérience de la Johnson Matthey (dont les problèmes feront l'objet d'une description plus détaillée), le comité s'est dit d'avis que le système n'a pas réussi à atteindre les objectifs fixés. Le gouvernement a tenu compte de cette conclusion dans son Livre blanc sur la surveillance des banques.

Le système actuel de surveillance des banques au Royaume-Uni indique une préférence sensible pour l'auto-réglementation volontaire. Les législateurs du Royaume-Uni reconnaissent que la réduction (mais pas nécessairement l'élimination) du risque de pertes en capital des déposants est nécessaire pour assurer la stabilité financière. Toutefois, les législateurs n'acceptent pas que le seul moyen de réduire ces risques réside dans une pluie de règlements. On s'attend plutôt que les sociétés financières au Royaume-Uni maintiennent des pratiques de saine gestion, indépendamment de la réglementation. Seulement, la dépendance à l'égard d'un système unique d'auto-réglementation comporte des risques. Pour cette raison, le gouvernement se devait d'étendre l'application et la fréquence des visites de surveillance bancaires. Toutefois, les coûts élevés d'un tel régime font que le Parlement hésite encore à délaissier le système d'auto-réglementation jusqu'à ce qu'un besoin évident soit ressenti.

## **2. Surveillance des banques au Royaume-Uni**

C'est par l'émission de lettres patentes, relevant d'une loi du Parlement que la Banque d'Angleterre fut fondée en 1694; elle fut nationalisée en 1946. La Banque d'Angleterre agit sous l'autorité du Chancelier de l'Échiquier, bien que, au sein du personnel de la Banque, ce soit le Gouverneur qui agit comme véritable directeur. Le Gouverneur est nommé par la Reine sur avis du Premier ministre pour un mandat renouvelable de cinq ans. Par tradition, le Gouverneur est habituellement un banquier réputé issu du milieu financier. Il a la responsabilité de présider le conseil d'administration (« Court of Directors ») qui comprend le Gouverneur adjoint, quatre directeurs

généraux et douze personnes de l'extérieur de la banque désignées pour un mandat renouvelable de quatre ans. À l'heure actuelle, le conseil d'administration dirige toutes les activités de la Banque.

Les principales fonctions de la Banque sont les mêmes que les autres banques centrales. Ses responsabilités comprennent, entre autres, la gestion de l'émission de la monnaie, le contrôle des réserves en devises étrangères et de la dette nationale; le mandat de conseiller le gouvernement en matière de politique monétaire et économique et celui d'agir à titre de banquier du gouvernement. Elle assume aussi le rôle de prêteur de dernière instance et réglemeute le système de protection des dépôts, qui assure jusqu'à 75 pour 100 de la première tranche de 10 000« des dépôts d'un déposant dans toute société financière. Conformément à l'Annexe 5 de la loi dite *Banking Act, 1979*, le » Deposit Protection Board « est formé du Gouverneur, du Gouverneur adjoint et du caissier en chef de la Banque d'Angleterre ainsi que de trois personnes issues des sociétés participantes. Le fonds d'assurance est financé par un prélèvement auprès de toutes les sociétés autorisées proportionnel à leur base de dépôts.

La Division de la surveillance des banques de la Banque d'Angleterre est chargée de la surveillance des LTD et des banques agréées. En 1985, cette Division comptait 94 personnes directement affectées à l'analyse ou à la surveillance et 36 autres comme personnel de soutien. Le mode de surveillance de la Banque à l'égard de toutes les banques agréées implique, à la fois, une analyse quantitative et qualitative. La surveillance repose sur l'analyse systématique de rapports statistiques réguliers (habituellement trimestriels) et, sur l'application de mesures d'évaluation constantes avec la gestion.

Les rapports statistiques visent généralement à obtenir des renseignements précis sur trois aspects essentiels de la performance d'une banque: la suffisance en capital, le ratio de liquidité générale et la répartition du portefeuille. La Banque d'Angleterre reçoit aussi différents rapports trimestriels concernant : a) le capital, l'évolution des bénéfices et des pertes durant le dernier trimestre, les dépenses d'exploitation, les prêts généraux et les avances, les revenus d'honoraires et des commissions, les prêts importants et toute forme de prêts connexes : b) l'état des liquidités et l'analyse des éléments du passif et de l'actif arrivant à échéance; c) l'analyse des éléments du passif et de l'actif arrivant à échéance en devises étrangères. Un bilan est déposé à tous les mois par les grandes banques et trimestriellement par les institutions de moindre importance. Parmi les autres rapports qui doivent être déposés, il y a les ventilations de provisions pour pertes sur

prêts accordés à des États étrangers et ainsi de suite. Ces différents rapports de gestion ne sont pas vérifiées, mais ils portent l'attestation d'un directeur ou d'un haut responsable de la banque qui rend compte.

La Division de la surveillance des banques a énoncé pour le secteur bancaire son approche en matière d'évaluation de la suffisance du capital, de la liquidité et de la répartition du portefeuille dans trois documents que la Banque faisait paraître en septembre 1980, en juillet 1982 et en avril 1981 respectivement. La Banque évalue la suffisance du capital des banques constituées au Royaume-Uni au moyen de deux ratios, le « ratio de levier » et le « ratio risque/actif ». Le premier établit un rapport entre le passif à court terme et le capital rajusté de la banque. Le deuxième, que la Banque considère comme le plus important pour des fins de surveillance, mesure la suffisance du capital par rapport au risque de pertes de la banque.

Dans l'évaluation du « ratio risque/actif », les divers éléments d'actif sont pondérés selon le risque de perte de chacun. Le capital rajusté est mesuré en fonction du total de l'actif pondéré et un ratio est établi pour chaque banque, compte tenu de son caractère particulier et de son exposition à diverses catégories de risque, y compris le risque provenant de la concentration.

La Banque d'Angleterre ne fixe pas de lignes directrices uniformes en matière de liquidité pour les banques. Il a été accepté que les besoins de liquidité doivent être déterminés par les circonstances. Ces besoins de liquidités sont établies par la Banque qui tient compte, par exemple, du flux de l'encaisse de la société attribuable aux éléments d'actif arrivant à échéance, aux éléments d'actif négociables dont elles disposent, à la structure des dépôts dont il a la garde et à tout crédit de soutien qui peut représenter une source de provisions pour éventualités.

La répartition du portefeuille est étroitement surveillée. Par exemple, la Banque exige de toute banque qu'elle justifie des prêts à un emprunteur unique ou à un groupe d'emprunteurs étroitement liés qui excèdent 10 pour 100 du capital de la banque prêteuse. La Banque a aussi proposé une limite absolue de 25 pour cent sur de tels prêts. Ces limites ne s'appliquent pas aux prêts entre banques, aux prêts à des États étrangers ou aux prêts au secteur industriel, qui sont surveillés de façon distincte.

L'analyse systématique des rapports statistiques est complétée par une procédure plus souple de visites et de mesures d'évaluation. Lors des visites de surveillance, on procède à l'évaluation des cadres supérieurs

des sociétés financières surveillées et on réclame d'eux de plus amples renseignements sur des points tels la qualité du capital, la rentabilité et les perspectives d'affaires. Ces visites de surveillance n'ont pas nécessairement lieu après chaque rapport trimestriel. Pour les LDT, le processus de visites peut avoir lieu de deux à quatre fois l'an. Dans le cas des grandes banques la fréquence est variable, mais elles ont habituellement lieu plusieurs fois durant l'année. Compte tenu des obligations imposées au Royaume-Uni en 1983 en vertu de la Directive des Communautés européennes relative à la surveillance des institutions de crédit sur une base consolidée, la Banque d'Angleterre a révisé son approche en matière de surveillance consolidée des groupements d'entreprises comprenant une banque. « Lorsqu'une banque fait partie d'un groupement d'entreprises, la surveillance de la banque doit s'étendre aux activités des entreprises participantes puisque la situation financière du groupe aura des conséquences directes sur la solvabilité de la banque ». (Traduction)

Charles F. Green, de la *National Westminster Bank* a donné l'exemple de sa banque où de telles visites se font à trois palliers différents. L'un des directeurs généraux responsables de la Banque d'Angleterre doit participer à une réunion semestrielle avec le Directeur général du groupe *National Westminster* afin de discuter des stratégies générales, du rendement opérationnel et des perspectives d'affaires. Au deuxième pallier, les chefs des grandes divisions d'exploitation du groupe *National Westminster* se présentent à la Banque centrale deux fois l'an pour faire rapport sur les opérations. Le troisième pallier de visite s'exerce auprès des banques filiales du groupe *National Westminster*. L'interrogation y est plus détaillée et plus précise et les directeurs généraux de filiales doivent faire un rapport sur la performance de leur banque jusqu'à deux fois l'an.

L'article 17 de la loi dite *Banking Act, 1979* autorise en des termes généraux l'inspection sur place lorsqu'elle semble souhaitable dans l'intérêt des déposants mais, apparemment, ce pouvoir a rarement été exercé. La Division de la surveillance des banques ne fait pas d'examens sur place de façon courante.

La loi dite *Banking Act, 1979* n'impose aucune exigence particulière aux banques agréées. Toutes ces institutions sont soumises aux mêmes exigences de vérification qui sont imposées aux entreprises du Royaume-Uni en général. Chaque société doit nommer un expert-comptable qui est en mesure de réaliser une vérification annuelle. La plupart des banques agréées au Royaume-Uni retiennent les services d'une firme de vérificateurs externes; toutefois à cause de fusions

passées, certaines des banques parmi les plus importantes peuvent recourir à plusieurs vérificateurs externes pour l'examen de leurs états financiers. L'aspect le plus surprenant du rôle du vérificateur externe au Royaume-Uni est le fait, au moment de la rédaction du présent rapport, que le vérificateur n'est aucunement tenu de faire rapport ou de donner quelques renseignements que ce soit au personnel de surveillance de la Banque. Cette situation s'explique par le respect traditionnel de lois strictes contre la divulgation de renseignements concernant les clients des banques, les renseignements des vérificateurs et les renseignements bancaires en général. Les surveillants des banques n'ont rien à dire sur la nomination ou la révocation des vérificateurs externes et ne peuvent demander à ceux-ci de divulguer des renseignements concernant tout aspect de la condition de l'établissement surveillé. Cette interdiction de communication entre les vérificateurs et les surveillants a été reconnue comme une faiblesse importante du système actuel de surveillance. On attend prochainement des mesures législatives qui permettront et encourageront cette communication entre les vérificateurs et les responsables de la réglementation.

On ne peut qualifier le mode de surveillance de la Banque d'intervention immédiate et directe. Il n'y a aucun examen direct de la qualité des éléments d'actif. Les prêts à des États étrangers et les prêts à des secteurs industriels accordés par les sociétés sous surveillance, leur rentabilité, leur gestion, leurs systèmes de contrôle, leurs pratiques en matière de provisions pour pertes et ainsi de suite, tous ces éléments sont évalués à distance au moyen de rapports ou de discussions qui ne sont détaillées que dans la mesure où les gestionnaires le veulent bien. De plus, le système actuel de surveillance au Royaume-Uni ne prévoit aucun mécanisme particulier pour obliger les banques à respecter les directives de la Banque centrale, sauf la menace de révocation des pouvoirs d'autorisation. Jusqu'ici, la pression morale a été le principal moyen de la Banque pour faire respecter ses directives.

### **3. Le «Lifeboat» et la faillite de la Johnson Matthey Bankers**

Au début des années 1970, la structure traditionnellement peu rigide du système bancaire britannique a permis la mise sur pied d'un grand nombre d'établissements de dépôt non bancaires. Ces derniers ne sont pas soumis à la surveillance ni au contrôle de la Banque d'Angleterre, mais à certaines fins, ils bénéficient du statut de banque en vertu de la loi dite *Companies Act, 1967*, après avoir été soumis à certains tests pratiques au cours desquelles la qualité de leurs opérations n'est pas évaluée. À une époque où la spéculation est très forte dans le secteur

immobilier, ces sociétés en viennent à dépendre de plus en plus du financement obtenu sur le marché monétaire.

Les problèmes de liquidités commencent à se manifester quand au moins un de ces établissements non bancaires est incapable de renouveler les dépôts qu'il avait obtenus sur le marché monétaire et dont il a grandement besoin. Cette situation déclenche une crise de confiance qui s'étend rapidement aux autres établissements de dépôt non bancaires, et on craint qu'elle ne touche l'ensemble du système. Avec l'aide des banques anglaises et écossaises membres de la chambre de compensation, la Banque met au point une opération de sauvetage afin d'écartier la menace. La Banque réagit immédiatement en mettant sur pied divers arrangements particuliers destinés à réparer les premiers torts causés par la crise. Elle crée ensuite un organisme plus officiel, soit un comité d'intervention composé de cadres supérieurs de la Banque et des banques membres de la chambre de compensation, et dont le président est le sous-gouverneur de la Banque. Ce comité est couramment appelé le «Lifeboat» (le bateau de sauvetage).

Avec la création de ce comité, lorsqu'un établissement connaît certains ennuis, c'est la banque qui entretient avec lui le plus de relations d'affaires qui doit faire enquête. La banque fait ensuite rapport au comité, qui décide alors s'il y a lieu de fournir un quelconque soutien. Selon un numéro du *Quarterly Bulletin* de la Banque d'Angleterre, les critères sur lesquels se fonde la décision sont simples. Le comité doit être convaincu, d'après tous les faits qu'il connaît, que l'établissement mène ses opérations de manière à rester solvable et que sa situation ne changera pas tant qu'il recevra des avances de trésorerie. On détermine ensuite si l'établissement a les caractéristiques d'une banque et s'il a incité le public à faire chez lui des dépôts en quantité suffisante. Enfin, le comité avancera des sommes seulement si l'établissement n'a pas d'actionnaire institutionnel qui pourrait le faire à sa place. On reconnaît que ce procédé pourrait entraîner la faillite de certains établissements en difficulté. En tout, 26 sociétés, dont un petit nombre sont des banques agréées, reçoivent certaines formes de soutien. Les sommes avancées s'élèvent au total à 1,2 milliards de livres. De ces sociétés, 8 finissent par être mises en faillite ou par faire l'objet d'une liquidation et, en juin 1978, seulement 4 dépendent encore des fonds avancés par le «Lifeboat».

Lorsque des avances de trésorerie sont faites, les banques membres de la chambre de compensation «recyclent» les dépôts qui ont été retirés et les retournent à la banque concernée, et la Banque d'Angleterre et les banques membres de la chambre de compensation participantes prêtent

des liquidités. Dans la plupart des cas, les risques sont partagés entre tous les membres du comité en fonction de l'importance relative des éléments de passif admissibles de chacun. La Banque coordonne le soutien apporté. Des intérêts à taux commercial sont exigés sur les fonds avancés afin d'inciter l'établissement à rétablir sa capacité de financement. Au besoin, on modifie la stratégie afin de tenir compte du tort possible que cela peut causer à la survie de l'établissement ainsi soutenu. Les prêts sont accompagnés d'une garantie lorsqu'il y a lieu et quand cela est possible.

La deuxième crise qui ébranla le système bancaire britannique est survenue à l'automne 1984, lorsque la Banque s'est trouvée aux prises avec l'insolvabilité inattendue de la *Johnson Matthey Bankers Limited (JMB)*. La *JMB* était une banque agréée établie en 1965 afin de diriger les opérations bancaires de la *Johnson Matthey p.l.c.*, de même que ses affaires sur le marché des métaux précieux du *London Bullion Market*, dont elle était membre. La *JMB* concentrait ses affaires dans les métaux précieux, les devises et le financement commercial. Elle n'a pas tenté de se diversifier, malgré qu'elle offrait d'autres services financiers par l'entremise de filiales qu'elle avait achetées.

Vers le milieu de l'année 1984, à la suite du très mauvais rendement de quelques gros prêts, le portefeuille de prêts de la *JMB* était dans un état tel que les provisions nécessaires pour pertes sur prêts allaient épuiser son capital et ses réserves. L'inefficacité de la gestion et des contrôles internes de la *JMB* avaient contribué à mettre la société dans cette situation. La Banque d'Angleterre a par la suite constaté que l'attention portée à la concentration des risques n'avait pas été suffisante (ensemble, les deux prêts les plus importants à l'origine de la faillite de la banque équivalaient, en 1984, à plus de 100 pour 100 de son capital de base), que les pratiques bancaires normales n'avaient pas été suivies en ce qui concerne les garanties, et que lorsque des garanties étaient prises, on n'adoptait pas toujours les mesures nécessaires afin d'assurer les créances de la Banque. La Banque a en outre découvert que la direction de la *JMB* ne prenait pas les précautions nécessaires pour décider des provisions à établir à l'égard des mauvaises créances ou des créances douteuses (elle avait adopté une politique inhabituelle qui consistait non pas à établir des provisions pour chaque prêt, mais plutôt à radier les pertes lorsqu'elles se produisaient), et qu'elle avait démontré une faiblesse de jugement en autorisant un si grand nombre de prêts qui ont fini par nécessiter d'importantes provisions.

Au cours des entrevues de sûreté régulières qui ont eu lieu entre la Banque et la direction de la *JMB* en 1983 et 1984, la question de

l'insuffisance des liquidités et du grand nombre de prêts consentis par la société a été soulevée, mais il semble qu'elle ait été réglée à la satisfaction de la Banque. L'évaluation qu'a faite la Banque de l'état réel des affaires de la *JMB* était toutefois grandement biaisée par le fait que la société avait présenté en retard un rapport très imprécis. Lorsque la *JMB* a avisé la Banque du mauvais état dans lequel elle se trouvait, il ne restait aux surveillants que des possibilités d'action limitées.

La première mesure prise a été de faire examiner un échantillon représentatif de l'ensemble du portefeuille de prêts de la banque par ses vérificateurs externes et ensuite par une équipe provenant des banques membres de la chambre de compensation. Les deux enquêtes ont révélé que l'établissement des provisions nécessaires irait au-delà de l'épuisement du capital de la *JMB*. Cette conclusion a été confirmée par des vérificateurs indépendants engagés par la Banque. Comme il était évident que les avances de trésorerie à la *JMB* ne suffiraient pas à lui redonner sa vitalité, la Banque a tenté, mais en vain, de trouver un acheteur pour en restructurer le capital. Toutes ces démarches se sont déroulées en secret, entre le 25 et le 30 septembre 1984. Le conseil d'administration de la Banque a alors décidé d'acheter (en fait, de nationaliser) la *JMB* et ses filiales pour une somme symbolique et, par la suite, de radier les énormes pertes sur prêts. La *Johnson Matthey p.l.c.* a ensuite accepté de fournir 50 millions de livres et les autres banques et les membres du marché de l'or se sont engagés à soutenir cette dernière. La Banque versait également une indemnité à la *JMB* jusqu'à concurrence de 150 millions de livres afin de couvrir les pertes, et effectuait un dépôt temporaire de 100 millions de livres. Les autres banques et les membres du marché de l'or consentaient par la suite à indemniser la Banque à son tour pour couvrir la moitié des pertes éventuelles, ces dernières étant partagées entre les participants de diverses catégories selon une formule établie à l'avance. Une fois la *JMB* achetée par la Banque, le conseil d'administration a été réorganisé. Son nouveau président était l'un des directeurs généraux de la Banque, et ses nouveaux membres possédaient, sous diverses formes, de l'expérience des activités bancaires. De nouveaux comités ont été formés au niveau de la direction, du crédit, de la vérification et du personnel. Le conseil s'est alors attaqué à l'examen détaillé du portefeuille de prêts et à l'établissement des provisions nécessaires à l'égard des mauvaises créances. Avec l'aide de quelque 35 personnes détachées des autres banques et de certaines sociétés de consultation, on a ensuite entrepris l'examen approfondi et la restructuration des opérations de prêt. Ayant l'idée de se défaire de la *JMB*, la Banque a annoncé, avant la fin de son exercice financier, soit en février 1985, une réorganisation du capital de base de la société, ce qui représentait l'annulation de 75 millions



d'actions ordinaires en circulation ou non émises et l'achat par la Banque de nouvelles actions d'une valeur de 75 millions de livres.

La décision de sauver la *JMB*, une banque relativement petite et spécialisée, semble avoir été prise par la Banque, les banques commerciales et les autres membres du marché de l'or dans la crainte que la faillite de cette société n'ait un effet néfaste sur le marché de l'or de Londres, et que la crise de confiance qu'elle aurait provoquée n'atteigne les autres banques britanniques et éventuellement les banques étrangères. Cette décision était également motivée par la volonté de ne pas ternir la réputation de Londres de bourse internationale de l'or la plus importante du monde, car on était conscient de la précarité de la confiance qui régnait au sein de la plupart des marchés financiers à la suite de la crise de la *Continental Illinois*, aux États-Unis, et par la crainte des torts que pourrait causer à la livre une ruée vers les banques britanniques.

#### **4. Modifications proposées concernant la surveillance des banques au Royaume-Uni**

Tous s'accordent pour dire que les circonstances entourant la mise sur pied du "Lifeboat" et le plan de sauvetage de la *JMB* ont contribué à remettre en question l'efficacité du système de surveillance adopté par la Banque. À la suite de l'effondrement de *JMB*, un comité présidé par le Gouverneur de la Banque d'Angleterre, qui comprenait d'autres membres de la Banque d'Angleterre et d'une société d'État n'oeuvrant pas dans le milieu bancaire, a été formé pour examiner le système de surveillance afin de savoir si des changements aux procédures de surveillance étaient requis. Plus précisément, on avait demandé au comité d'examiner de plus près le rapport entre les vérificateurs externes et les surveillants, l'attitude à l'égard des concentrations de risque et l'évaluation de la qualité de l'actif, le processus de déclaration et la cueillette des statistiques, la suffisance de la Division de la surveillance des banques de la Banque d'Angleterre, et, enfin, l'opportunité d'apporter des modifications à la loi dite *Banking Act, 1979*. Le comité a fait diverses recommandations en juin 1985.

Le Comité n'a pas examiné en détail les mérites de l'adoption d'un système de surveillance fondamentalement différent. Il a conclu qu'il n'existait aucune faille majeure dans le système de surveillance du Royaume-Uni, mais que des améliorations devaient être envisagées pour corriger certains points faibles existants.

Le Comité a fondé ses travaux sur certaines hypothèses de base qui ont une certaine valeur lorsque nous parlons du système canadien de surveillance des banques. Au sujet des principes de surveillance des banques du Royaume-Uni, le Comité écrit :

«Le maintien d'un système souple a trois grandes conséquences. Premièrement, si la Banque ne réalise pas des inspections détaillées des livres des banques, elle doit pouvoir compter sur l'aide et la collaboration des entreprises de spécialistes qui réalisent ces tâches : les vérificateurs des banques. Nous croyons qu'il est important que la coordination et le contact entre les surveillants et les vérificateurs soient améliorés d'un certain nombre de façons. Deuxièmement, ce système exige la collaboration continue des banques sous surveillance. Nous croyons que l'actuel niveau élevé de collaboration entre les banques et les surveillants peut être maintenu et que les banques resteront sensibles aux préoccupations des surveillants. Le système ne peut toutefois pas dépendre totalement de cette attitude en toutes circonstances; les surveillants doivent avoir des pouvoirs suffisants pour traiter les cas où cette collaboration n'existe pas. Troisièmement, nous croyons que, pour que le système actuel fonctionne correctement, il est essentiel d'améliorer la capacité des surveillants d'exercer les jugements qualitatifs cruciaux sur la gestion, le répertoire des prêts, la suffisance du capital et d'autres éléments des affaires des banques qu'ils surveillent ». (Traduction)

Le Comité a recommandé que le système d'autorisation actuel à deux niveaux soit remplacé par une autorisation unique de recevoir des dépôts et que de nouveaux critères plus stricts d'autorisation soient imposés; que les communications entre la direction, les surveillants et les vérificateurs des banques soient améliorées par l'introduction d'un mécanisme visant à permettre un dialogue continu entre les surveillants et les vérificateurs libres de toutes contraintes de confidentialité et que, dans des circonstances exceptionnelles, le dialogue ait lieu en l'absence de la banque; que l'on accorde à la Banque les pouvoirs d'exiger, au besoin, que les rapports statistiques utilisés à des fins de surveillance soient examinés par des vérificateurs et d'exiger une deuxième vérification des comptes de la banque lorsque les vérificateurs de celle-ci sont jugés incompetents ou négligents.

Au sujet de la surveillance de la qualité de l'actif, le Comité a recommandé que la Banque améliore ses méthodes d'évaluation des systèmes de contrôle et de surveillance des banques, accroisse les visites aux banques et réalise, plus volontiers qu'auparavant, des enquêtes détaillées sur les banques qui posent des problèmes. Le Comité a aussi recommandé que la Banque resserre les procédures pour s'assurer que des renseignements statistiques soient rapportés à temps et pour améliorer l'efficacité de la Division de la surveillance des banques en augmentant l'effectif et en améliorant les qualifications de celui-ci.

Nombre de recommandations du Comité ont été adoptées dans le Livre blanc sur la surveillance des banques qui a été déposé récemment au Parlement par le Chancelier de l'Échiquier. Le Livre blanc se concentre sur l'amélioration du régime existant de surveillance par le renforcement des caractéristiques qui ont une influence directe sur le flux de renseignements de sûreté précis et valables vers les surveillants responsables.

Certaines recommandations du Livre blanc méritent qu'on s'y attarde. Ses auteurs ont examiné la possibilité d'enlever à la Banque d'Angleterre ses fonctions de surveillance des banques, et ils en ont étudié les avantages, comme par exemple l'absence de conflits d'intérêts et la centralisation du talent et des discussions au sein d'un organisme spécialisé dans la surveillance des banques. La restructuration de fond en comble du système britannique de surveillance des banques a toutefois été rejetée. Pour que les surveillants bénéficient d'une certaine indépendance face à la Banque, il a plutôt été recommandé que la législation bancaire prévoie un organisme au sein de la Banque, soit le conseil de surveillance des banques, qui aiderait le Gouverneur dans ses activités de surveillance. Le conseil de surveillance comprendrait le Gouverneur et le Gouverneur adjoint de la Banque, les directeurs généraux chargés de la surveillance des banques, tous à titre de membres permanents *d'office*, ainsi que cinq autres membres de l'extérieur de la Banque choisis par le Gouverneur, d'un commun accord avec le Chancelier de l'Échiquier. Ces membres seraient essentiellement des banquiers de haut niveau à la retraite, de même que des juristes et des comptables. Le but de cette mesure est d'intégrer les aspects réglementaire, bancaire, juridique et comptable. Le conseil serait chargé de faire rapport directement au Gouverneur concernant les questions de surveillance bancaire. Le mandat proposé comprendrait l'examen des principes de surveillance bancaire en ce qui a trait, notamment, au niveau des capitaux et aux liquidités, à l'examen des éléments nouveaux dans le domaine de la surveillance, à l'administration des nouvelles lois en la matière et à la dotation et à la formation du personnel de la Division de la surveillance des banques de la Banque d'Angleterre. Le conseil aurait pour tâches d'examiner les rapports réguliers de la Division de la surveillance et de faire rapport au Gouverneur à ce sujet en mentionnant, au besoin, certains cas particuliers. Si le Gouverneur décidait de ne pas suivre l'avis du conseil, il aurait l'obligation d'en faire part au Chancelier de l'Échiquier.

Outre la greffe de ce nouveau Conseil sur la structure de la Banque d'Angleterre, le Livre blanc recommande l'amélioration et l'augmentation de l'effectif de la Division de la surveillance des banques. On y

recommande en particulier que soit engagé un personnel avec une formation comptable et juridique et que du personnel bancaire expérimenté soit détaché auprès du personnel de la Division de la surveillance. À l'inverse, des membres de ce personnel seraient détachés auprès des banques pour acquérir de l'expérience bancaire.

En résumé, le Livre blanc recommande d'augmenter la portée des rapports obligatoires présentés aux surveillants de la Banque et d'accroître l'efficacité de ces rapports en haussant la qualité de la surveillance et en intensifiant les relations entre les banques visées et les surveillants. Le caractère confidentiel de la surveillance serait maintenu, et on a rejeté l'idée d'effectuer des enquêtes sur place, comme cela se fait aux États-Unis. Si les recommandations du Livre blanc sont mises en oeuvre, le système bancaire britannique continuera de reposer largement sur l'autoréglementation, mais, par souci de sûreté, il sera renforcé par des restrictions imposées au moyen de l'élargissement du champ d'application des rapports obligatoires réguliers, avec la perspective de sanctions pénales en cas de non-respect.

Les commentateurs financiers ont formulé certaines critiques à l'égard des propositions de réforme du Royaume-Uni. Ces critiques reposent en grande partie sur le fait que les réformes proposées ne traitent que de l'aspect mécanique du système et non des aspects fondamentaux. Les critiques ont reproché au système de surveillance britannique d'agir en circuit fermé où peu ou pas d'information transpire à l'intention des investisseurs, des déposants, des clients et du public en général sur de l'état des banques. Ils font aussi des comparaisons entre la quantité de renseignements qui doivent être divulgués par les banques et la Banque centrale au Royaume-Uni et ceux qui doivent être divulgués aux États-Unis. Le commentaire suivant a paru dans le *Financial Times* de Londres le 18 décembre 1985 : « Aucun de ces renseignements (au sujet des prêts improductifs, des réserves et ainsi de suite) n'est exigé des banques britanniques sauf, ironiquement, trois ou quatre banques membres de la chambre de compensation, qui ont choisi d'émettre des titres à New York et, par conséquent, de répondre à la norme de la Bourse de New York ». L'article conclut : « Le secret constitue un danger moral pour les banques centrales elles-mêmes ». Il persiste ainsi une tension entre la sécurité essentielle de la banque dans la communauté et le besoin concomitant de la communauté de se renseigner au sujet de la sécurité bancaire, afin que des mesures de correction appropriées puissent être prises en temps utile par la communauté pour préserver cette sécurité.

## B. États-Unis d'Amérique

### 1. Introduction à la surveillance des banques aux États-Unis

Si la taille et la complexité du système bancaire des États-Unis est stupéfiante, son système de réglementation l'est tout autant. Il y avait dans ce pays, à la fin de 1983, 4 772 banques commerciales à charte fédérale et 9 691 banques commerciales à charte d'État. Selon le rapport du groupe de travail sur la réglementation des services financiers (le «groupe de travail Bush»), publié en 1984, 80 pour 100 des banques commerciales américaines sont des unités de petite taille, dont l'actif se chiffre à 100 millions de dollars US ou moins et 40 pour 100 affichaient des actifs de 25 millions de dollars US ou moins. La croissance du système de réglementation bancaire des États-Unis a été telle que les sept agences fédérales qui en assurent le fonctionnement comptent plus de 38 000 employés à plein temps. Les trois principales agences de surveillance bancaire fédérales, le *Federal Reserve Board (FRB)*, l'*Office of the Comptroller of the Currency (OCC)* et la *Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)*, totalisent plus de 7 000 employés exerçant à plein temps des activités de contrôle et de surveillance des banques. Au seul chapitre des examens, on estime à 173 millions de dollars US le montant dépensé par ces trois agences en 1982, et à 204 millions les sommes affectées à cette fin en 1985. Il semble qu'il n'existe aucune information facilement accessible sur les dépenses d'examen annuelles du système de réglementation d'État; toutefois, selon les données statistiques fournies par la *Conference of State Bank Supervisors*, les prévisions de 1986 du budget d'ensemble de 50 agences bancaires d'État se chiffrent approximativement à 250,5 millions de dollars US.

Divers établissements de dépôt exercent des activités aux États-Unis. Il s'agit, par ordre d'importance selon la part du marché qu'elles détiennent, des banques commerciales, des sociétés d'épargne et de crédit et des banques d'épargne (regroupées sous le vocable de thrift institutions (caisses d'économie) et les caisses de crédit. Ces établissements de dépôt sont réglementés par une série d'agences fédérales et d'agences d'État. D'une manière générale, au niveau fédéral, les banques commerciales sont réglementées par l'*OCC* et le *FRB* ou par la *FDIC* ou par ces trois organismes à la fois. Les sociétés d'épargne et de crédit et les banques d'épargne sont essentiellement réglementées par le *Federal Home Loan Bank Board (FHLBB)* et, dans une certaine mesure, par la *Federal Savings and Loan Insurance Corporation (FSLIC)*. Les caisses de crédit sont réglementées par la *National Credit Union Administration (NCUA)*.

## 2. Réglementation fédérale des banques commerciales aux États-Unis

La réglementation des banques commerciales relève de l'OCC, du FRB, de la FDIC, de diverses agences d'État, de la *Securities and Exchange Commission* et de la Division anti-trust du département de la Justice.

Aux États-Unis, les banques peuvent être constituées en vertu de chartes octroyées soit par l'autorité fédérale habilitée (l'OCC) soit par les autorités habilitées des divers États. L'OCC a le pouvoir légal de réglementer toutes les banques dites « nationales », soit les banques à charte fédérale. Le FRB a le pouvoir légal de réglementer tous les établissements à charte fédérale ou à charte d'État qui sont membres du système de la Réserve fédérale, les sociétés de portefeuille des banques nationales et des banques d'État « non membres » et leurs filiales non bancaires, les activités internationales des banques et des sociétés de portefeuille bancaires, de même que les activités bancaires et non bancaires aux États-Unis de banques étrangères. Le FRB n'a autorité que sur les banques membres qui ont une charte d'État, laissant ainsi à l'OCC le soin de surveiller et d'examiner les banques membres qui ont une charte fédérale. La FDIC a le pouvoir de réglementer toutes les banques à charte fédérale ou à charte d'État qui sont assurées par elle, bien qu'elle soit principalement chargée de surveiller les banques à charte d'État assurées qui ne sont pas membres du FRB. Étant donné qu'il se peut qu'une banque soit assujettie aux pouvoirs de réglementation de plus d'une agence fédérale, les agences ont tenté de coordonner leurs efforts en vue de réduire le chevauchement des activités de réglementation.

En 1978, les efforts de coordination sont devenus très officiels avec la formation du *Federal Financial Institutions Examination Council*, organisme qui a pour mandat d'oeuvrer à l'élimination du chevauchement des pouvoirs réglementaires. Dans la pratique à l'heure actuelle, en matière d'inspection bancaire, l'OCC inspecte toutes les banques nationales, tandis que le FRB n'inspecte que les banques à charte d'État qui sont membres du système de la Réserve fédérale (« banques d'État membres »), les sociétés de portefeuille bancaires et leurs filiales non bancaires, les activités internationales de banques et de sociétés de portefeuille bancaires de même que les activités bancaires et non bancaires aux États-Unis de banques étrangères. La FDIC n'inspecte que les banques à charte d'État assurées qui ne sont pas membres du système de la Réserve fédérale (« banques d'État non-membre »). La

*FDIC* ou le *FRB*, selon le cas, partage le rôle d'agence de réglementation avec l'autorité de réglementation d'État pertinente lorsqu'une banque d'État choisit d'adhérer au système de la Réserve fédérale ou de bénéficier du régime fédéral d'assurance-dépôt.

a. *L'Office of the Comptroller of the Currency (OCC)*

Les pouvoirs et attributions de l'*OCC* ont été établis à l'origine en vertu de la loi dite *National Currency Act* de 1863 et de la loi dite *National Bank Act* de 1864. L'administrateur en chef de cette agence, le Contrôleur de la monnaie, est nommé par le président pour un mandat de cinq ans et sa nomination est confirmée par le Sénat. Le Contrôleur exerce son activité à partir d'un bureau principal situé à Washington et il relève du secrétaire du Trésor. Les fonctions principales de l'*OCC* sont les suivantes : octroyer des chartes aux banques nationales; édicter des règles et des règlements régissant la structure des sociétés bancaires nationales et leur pratique en matière de prêt et d'investissement; déterminer l'insolvabilité des banques nationales et nommer la *FDIC* comme syndic le cas échéant; contrôler et inspecter les banques nationales de manière à assurer que leur fonctionnement soit digne de confiance et conforme à la loi. Pour s'acquitter de ses responsabilités d'inspection qui touchent environ 5 000 banques, l'*OCC* dispose d'un effectif d'environ 2 200 inspecteurs postés dans six bureaux régionaux, y compris des examinateurs postés à plein temps dans chacune des plus grandes banques nationales des États-Unis. L'*OCC* est entièrement financé par cotisation des banques.

En vertu de l'article 24 du volume 12 du *United States Code (U.S.C.)*, les banques dites nationales voient le jour au moment de leur incorporation, mais elles ne peuvent se livrer à des activités bancaires tant que l'*OCC* ne leur a pas délivré de certificat les autorisant à le faire en vertu des articles 26 et 27 du volume 12 du *U.S.C.* L'article 51 exige qu'elles maintiennent un capital d'au moins 100 000 \$ US, et depuis mars 1985, les dernières règles mises en vigueur par l'*OCC* ont élevé le capital minimal requis de toutes les banques à charte fédérale à 6 pour 100 de la valeur totale de leurs éléments d'actif, dont 5 pour 100 de capital primaire. Le capital primaire doit être composé d'actions ordinaires, d'actions privilégiées permanentes, d'excédent de capital, de bénéfices non répartis, de réserves de capitaux, de titres de créance obligatoirement convertibles, d'intérêts minoritaires dans des filiales consolidées, d'attestations de valeur nette émises en vertu de l'article 1823(1) du volume 12 du *U.S.C.* et de provisions pour pertes sur prêts et sur baux. Au même moment, la *FDIC* mettait en vigueur les mêmes règles à l'égard des banques à charte d'État non membres.

Le pouvoir exécutif ne semble pas jouer un rôle direct dans l'émission des certificats d'autorisation par l'OCC. La loi exige qu'avant de prendre une décision, l'OCC examine les perspectives de bénéficiaires de l'établissement intéressé, de même que le caractère général de la direction, qu'elle vérifie si la structure du capital est adéquate, qu'elle constate quels sont les besoins de la clientèle et si l'établissement y répond, qu'elle prenne connaissance du passé et de la situation de celui-ci sur le plan financier, et qu'elle détermine s'il s'est conformé aux dispositions des lois dites *National Bank Act* et *Federal Deposit Insurance Act*.

C'est l'OCC qui détermine si une banque à charte fédérale est insolvable : en vertu de l'art. 191 du vol. 12 du U.S.C. s'il est convaincu de son insolvabilité, ou en vertu de l'art. 192 si l'établissement n'a pas payé la cotisation exigible en temps et lieu. L'article 1821c) prévoit que la FDIC doit être nommée séquestre dans le cas d'une banque à charte fédérale assurée. Le pouvoir exécutif n'a aucun rôle à jouer dans la détermination de l'insolvabilité. Malgré le caractère général de l'article 191, les tribunaux ont refusé d'intervenir dans les cas où l'OCC avait arrêté qu'un établissement doté d'une charte fédérale était insolvable; il n'y a donc aucune définition juridique généralement acceptée de l'insolvabilité, et les tribunaux qui se sont penchés sur la question sont partagés. Certains analysent le bilan et comparent les éléments d'actif et de passif de la banque, alors que d'autres analysent les liquidités de la banque pour déterminer si elle est capable de respecter ses obligations en temps et lieu. Même dans le cas de l'analyse du bilan, il n'a pas encore été établi à quelle méthode d'évaluation il faut recourir pour chaque prêt et s'il faut utiliser sa valeur comptable ou sa valeur marchande à la lumière des taux d'intérêt en cours. Dans le cas de la faillite de la *Franklin National Bank*, l'OCC a déprécié les garanties et les obligations municipales pour les ramener à la valeur du marché en fonction de la baisse des marchés des actions et des obligations en 1974.

#### ***b. Le système de la Réserve fédérale***

Le *Federal Reserve Board* en vertu de la loi dite *Federal Reserve Act* de 1913, a pour mission de mettre à exécution la politique monétaire, d'exercer les fonctions de banque centrale en général et d'améliorer la surveillance des banques. On qualifie la « Réserve fédérale » d'agence « indépendante au sein de l'appareil gouvernemental », étant donné que les décisions du *FRB* ne doivent pas être ratifiées par le président ou le pouvoir exécutif. Toutefois, le *FRB* doit faire rapport au Congrès.



Font partie du *FRB* le secrétaire du Trésor (*Secretary of the Treasury*), le contrôleur de la monnaie (*Comptroller of the Currency*) et cinq membres nommés par le Président, avec la confirmation du Sénat, pour un mandat de quatorze ans. Avec l'assentiment du Sénat, le Président désigne deux des membres à titre de président et de vice-président de l'organisme pour des mandats de quatre ans. Les nominations au conseil des gouverneurs sont faites «en tenant bien compte de la juste représentation des intérêts financiers, commerciaux, industriels et agricoles de même que des divisions géographiques du pays». Au cours de ses délibérations, le conseil reçoit l'aide d'un conseil consultatif fédéral, le *Federal Advisory Council*, composé de représentants de chacun des districts de la Réserve fédérale, et du *Federal Open Market Committee* par l'entremise duquel la Réserve fédérale achète et vend des titres, influençant ainsi la masse monétaire en circulation.

Le pays est divisé en douze districts dans chacun desquels le conseil des gouverneurs a établi une banque de la Réserve fédérale. Les douze banques ont leurs propres conseils d'administration composés de neuf membres de l'extérieur, ainsi que les effectifs et les budgets qui leur permettent de fonctionner de façon relativement autonome dans le cadre des politiques établies par le *FRB*. Toutes les banques à charte fédérale doivent être membres de la banque de la Réserve fédérale des districts où elles se livrent à des activités bancaires (art. 222 du vol. 12 du U.S.C.), et en vertu de l'art. 321, les banques à charte d'État peuvent également en faire partie si elles en font la demande. La banque de la Réserve fédérale exerce des fonctions de surveillance directe seulement à l'égard des banques à charte d'État qui en sont membres. L'article 24 dispose que toutes les banques à charte d'État doivent avoir les réserves et le capital exigés par la loi dite *Federal Reserve Act*, et qu'elles doivent présenter des rapports de leur situation et du paiement des dividendes à la banque de la Réserve fédérale à laquelle elles appartiennent. Les rapports sur leur situation doivent contenir les renseignements exigés par le conseil des gouverneurs.

Pour s'acquitter de leurs responsabilités en matière de surveillance et de réglementation, les banques de la Réserve fédérale ont à leur service environ 1 300 inspecteurs et 600 agents de réglementation. Le *FRB* ne reçoit pas de crédits du Congrès et il n'impose pas non plus de frais d'inspection. Le *FRB* tire son revenu de cotisations imposées aux douze banques de la Réserve fédérale. Les revenus de ces banques proviennent principalement des revenus d'intérêt de leur part proportionnelle du portefeuille de titres du système de la Réserve fédérale, qui sont acquis sur le marché libre et, dans une moindre mesure, des revenus d'intérêt du portefeuille de devises étrangères du système de la Réserve

fédérale, de même que des intérêts gagnés sur les prêts aux établissements de dépôt et des frais de services perçus auprès de divers établissements de dépôt. Le *FRB* inspecte environ 1 000 banques d'État membres et, à la fin de 1984, 5 983 banques étaient membres du système de la Réserve fédérale. Dans le budget de 1986 du *FRB*, 194 millions de dollars US ont été affectés à la surveillance et à la réglementation des établissements financiers, alors que celui de 1985 prévoyait à cette fin des dépenses de 175,1 millions de dollars. En 1985, le *FRB* et les banques de la Réserve fédérale ont effectué environ 750 examens de banques à charte d'État membres, 1 600 inspections de sociétés de portefeuille bancaires, et ils ont passé en revue 2 300 examens de sociétés de portefeuille bancaires. En vertu de l'art. 326 du vol. 12 du U.S.C., la Banque de la Réserve fédérale peut se fier sur les examens et les rapports des autorités compétentes de l'État plutôt que sur les examens effectués par les inspecteurs autorisés ou choisis par le conseil des gouverneurs. Dans tous les cas, le *FRB* peut exiger des examens particuliers.

Dans son district, en vertu des art. 347, 347a) et 347b) et des règles prescrites par le conseil des gouverneurs du système de la Réserve fédérale, la banque de la Réserve fédérale peut soutenir les banques membres du *FRB* au titre des liquidités et, depuis 1980, elle peut également le faire à l'égard des banques qui n'en sont pas membres. Ce soutien est fourni grâce à des avances directes de trésorerie couvertes par des garanties «acceptables» ou grâce à une escompte d'effets de commerce qui satisfait à des exigences précisées dans la loi dite *Federal Reserve Act*. La banque de la Réserve fédérale accorde du crédit de rajustement à court terme directement aux banques membres et non membres du *FRB* de son district. Le crédit à plus long terme est accordé par l'entremise du système de la Réserve fédérale selon qu'il s'agisse de crédit «saisonnier», «d'autres formes de crédit à long terme» ou de crédit «d'urgence». La banque de la Réserve fédérale accorde un crédit «saisonnier» aux établissements si elle juge qu'ils recevront des demandes de crédit temporaires pendant au moins quatre semaines. Il est possible d'obtenir les «autres formes de crédit à long terme» lorsqu'on ne peut avoir l'aide des prêteurs industriels particuliers et, dans des circonstances exceptionnelles, lorsque les dépôts s'épuisent de façon continue, quand il est difficile de se procurer du financement sur le marché monétaire ou quand s'effondre le rythme de remboursement des prêts. Enfin la banque de la Réserve fédérale peut accorder aux sociétés qui ne sont pas des établissements de dépôt un «crédit d'urgence», après avoir consulté le *FRB*, lorsqu'il leur est impossible d'obtenir du crédit d'autres sources et lorsque leur faillite risque de mettre l'économie en danger.

### c. *Le Federal Deposit Insurance Corporation*

La *FDIC* a été créée en 1933 par voie de modifications de la loi dite *Federal Reserve Act*. En 1950, la loi dite *Federal Deposit Insurance Act* a fait de la *FDIC* une entité complètement distincte. La *FDIC* a été créée pour assurer les petits déposants en cas de pertes découlant de faillites bancaires; des pouvoirs de surveillance ont été donnés afin qu'elle puisse inspecter les établissements assurés. À l'heure actuelle, les déposants individuels sont protégés jusqu'à concurrence de 100 000 \$ (US). La *FDIC* est une agence qui est indépendante du gouvernement fédéral. Sa gestion est confiée à un conseil de direction de trois membres dont l'un est obligatoirement, d'après la Loi, le Contrôleur de la monnaie. Les deux autres membres sont nommés pour des mandats de six ans par le président, et leur nomination doit être ratifiée par le Sénat.

Les pouvoirs dont dispose la *FDIC* en matière de réglementation se trouvent énoncés dans le volume 12 du U.S.C., aux articles 1811 et suivants. En vertu de l'article 222 et de l'alinéa 1814 b) du même volume, toutes les banques à charte fédérale et toutes les banques à charte d'État qui sont rattachées au système de la Réserve fédérale (*SRF*) doivent être membres de la *FDIC*. Les autres banques d'État peuvent aussi présenter une demande d'affiliation. Les banques nationales ont besoin d'une attestation de l'*OCC* et les banques d'État, celle du conseil des gouverneurs du *SRF*. Dans ce dernier cas, le conseil d'administration de la *FDIC* examine d'abord la situation financière passée et présente des banques intéressées, la pertinence de leur structure financière, leurs perspectives de gains, leur mode de gestion en général ainsi que l'existence et la satisfaction des besoins de la collectivité desservie. L'attestation délivrée par l'*OCC* et le conseil des gouverneurs du *SRF* repose sur les mêmes critères.

L'administration centrale de la *FDIC* est située à Washington, mais l'agence exerce ses activités de surveillance grâce à dix bureaux régionaux de surveillance bancaire (dont le nombre sera réduit à six dès février 1988) et un nombre plus considérable de bureaux secondaires. Seules les banques d'État non membres qui sont protégées par une assurance, comme la *Westlands Bank*, sont directement assujetties à la *FDIC*. L'alinéa 1817 a) du volume 12 du U.S.C. précise d'ailleurs qu'aucun autre établissement bancaire n'est tenu de lui présenter un rapport de situation financière. La *FDIC* a toutefois accès aux rapports de cette nature ainsi qu'aux rapports d'inspection qui sont adressés à l'*OCC* et à toute banque affiliée au *SRF*. Elle doit par ailleurs être informée, conformément au sous-alinéa 1817 a)2)A), de toute

modification apportée à un rapport de situation financière au chapitre du passif-dépôts.

La *FDIC* exerce ses activités d'inspection grâce au concours d'environ 1 850 inspecteurs qui ont examiné environ 8 850 " banques d'État non-membre " en 1984. La *FDIC* se finance elle-même en prélevant une cotisation annuelle auprès des banques qu'elle assure; elle applique un taux de cotisation de base de 1/12 de un pour cent du total des dépôts assujettis à une cotisation. Cette cotisation permet habituellement de dégager un surplus par rapport aux frais d'exploitation et aux pertes d'assurance. Un pourcentage de tout surplus est porté au crédit des banques cotisantes. Les pertes et les frais de la *FDIC* en 1984 ont donné lieu à un crédit de cotisation de 67,5 millions de dollars (US), comparativement à 164 millions de dollars (US) en 1983. Compte tenu du crédit versé en 1984, le taux effectif de cotisation des banques a été de 1/12,5 de un pour 100 des dépôts assujettis à une cotisation, comparativement à 1/14 de un pour 100 en 1983.

Parmi les pouvoirs d'intervention que les articles 1818 et suivants (volume 12 du U.S.C.) confèrent à la *FDIC*, il convient de citer ceux qui suivent:

- a) cessation de protection d'assurance dans les cas où le conseil d'administration découvre que la banque a recours à des procédés risqués ou dangereux, qu'elle se trouve dans une position précaire ou qu'elle a enfreint une loi, un règlement ou une ordonnance;
- b) émission d'ordonnances de cessation d'activité;
- c) suspension ou révocation d'administrateurs ou de dirigeants; et
- d) imposition d'amendes à la banque ou à ses dirigeants.

La cessation de protection d'assurance est un moyen rarement utilisé. Dans les faits, une décision à cet effet entraîne l'expulsion hors du système de la Réserve fédérale, s'il s'agit d'une banque d'État, ou, dans les autres cas, la désignation de la *FDIC* par l'OCC à titre de syndic, conformément à l'alinéa 1818 o) du volume 12 du U.S.C. Quant aux activités de liquidation exercées par la *FDIC*, elles sont précisées dans son mandat en tant que syndic d'une banque nationale assurée.

Ces dernières activités représentent une bonne partie des responsabilités confiées à la *FDIC* en matière de réglementation. Les inspecteurs travaillant dans ce domaine y ont consacré en tout 352 000 heures en

1984, comparativement à 70 000 en 1982. À la fin de 1984, la Division des liquidations détenait un actif d'une valeur de 10,33 milliards de dollars (US). En plus de recruter du nouveau personnel, la Division a mis sur pied, pour la direction, un système central d'information sur les biens à liquider qui facilitera la perception des sommes dues, le service de l'emprunt ainsi que l'analyse des prêts en difficulté et du marché des prêts.

Outre ses fonctions en matière de surveillance et d'assurance, la *FDIC* a le pouvoir d'agir comme syndic lorsque des banques assurées font faillite. Elle peut également acheter des éléments d'actif de toute banque assurée qui a fait banqueroute ou dont la faillite est imminente, y faire des dépôts ou lui consentir des prêts et elle peut consentir des prêts, acheter des éléments d'actif ou émettre des garanties pour aider une banque assurée à prendre en main une banque assurée ayant fait faillite ou en voie de faire faillite. Enfin, la *FDIC* peut inviter des banques nationales qui participent au régime d'assurance-dépôt de manière à ce que ces dernières fournissent des services bancaires limités pour atténuer les difficultés des déposants dans les collectivités où des banqueroutes ont eu lieu. C'est d'ailleurs ce qu'elle a fait dans le cas de la faillite de la *Penn Square Bank*. En 1983, elle devait vendre à la *Charter National Bank* les derniers dépôts toujours inscrits à cette banque. Une pareille situation demeure exceptionnelle puisque dans la plupart des régions, il existe d'autres banques capables d'offrir aux déposants les services bancaires qu'ils ont perdus.

La *FDIC* dispose de toute une gamme de pouvoirs auxquels elle peut recourir dès qu'elle s'est assurée qu'un établissement est tout à fait incapable de survivre sans une intervention active. Ces pouvoirs visent, par exemple, le remboursement des dépôts (fermeture de la banque et remboursement des déposants assurés, en vertu de l'alinéa 1821 f) du volume 12 du U.S.C.), l'achat et la prise en charge des dépôts en vertu du sous-alinéa 1823 c)2), qui autorisent la *FDIC* à assurer tous les dépôts en prenant les mesures nécessaires en vue de la fusion de la banque avec une autre (récupérant ainsi sa valeur selon un contexte «de pleine exploitation»), et le transfert des dépôts assurés vers une banque assurée dont la stabilité financière est prouvée (en pareil cas, il arrive que la *FDIC* consente une avance de fonds aux déposants et aux créanciers non assurés qui faisaient affaire avec la défunte banque). La loi ne reconnaît à la Réserve fédérale ni à l'*OCC* de pouvoirs comparables au chapitre de la surveillance et de la prise en charge d'une banque qui a fait faillite.

Enfin, la *FDIC* est autorisée à prendre possession de l'actif de la banque et à exercer le droit qu'a celle-ci d'intenter des poursuites contre ses dirigeants et ses administrateurs. En vertu de l'alinéa 1821 d) du volume 12 du U.S.C., la *FDIC* est tenue de faire exécuter la responsabilité de chacun des actionnaires et des administrateurs. Comme l'a indiqué un observateur américain, «dans presque tous les cas de faillite, la *FDIC* intente des poursuites contre divers dirigeants et administrateurs.» Par ailleurs, aux termes de l'alinéa 1821 g), après avoir remboursé les déposants, la *FDIC* prend à son compte les droits de ces derniers à l'égard de la banque.

#### *d. Les autres organismes de réglementation*

Comme on l'a signalé plus tôt, il existe deux autres agences fédérales qui exercent des pouvoirs de réglementation auxquels sont assujetties les banques commerciales. Il s'agit de la *Securities and Exchange Commission* et de la Division antitrust du département de la Justice. Ni l'un ni l'autre de ces organismes n'a, en matière de surveillance, un rôle qui s'apparente à celui des trois autres organismes fédéraux de réglementation bancaires. Le rôle de la Division antitrust du département de la Justice consiste à assurer l'application des lois antitrust qui peuvent être enfreintes dans les milieux bancaires à l'occasion de certaines fusions et acquisitions.

Les banques sont, en quelque sorte, «réglementées» par la *SEC*. D'après l'alinéa 781 h) du volume 12 du U.S.C., les règles touchant l'émission de titres par une banque assurée par la *FDIC* ou par une banque constituée en vertu de la loi dite *Federal Savings and Loan Corporation Act* sont établies par l'*OCC* dans le cas des banques à charte fédérale, par le conseil des gouverneurs du système de la Réserve fédérale dans celui de ses propres membres ainsi que par la *FDIC* et le *Federal Home Loan Bank Board* dans celui des banques assurées respectivement par la *FDIC* elle-même et par la *Federal Savings and Loan Corporation*. Tous ces organismes sont tenus d'adopter sensiblement les mêmes règlements que ceux qu'applique la *SEC* en vertu de la loi dite *Securities Exchange Act* de 1934. Toutefois, selon les alinéas 78 1)h) et 78 1)i), les responsables de la réglementation peuvent utiliser, en matière de divulgation, des normes différentes de celles de la *SEC*.

Il reste que la *SEC* surveille directement l'émission et la vente de titres par les sociétés de portefeuille bancaires. En vertu du sous-alinéa 78 g)i) du volume 12 du U.S.C., ces dernières, comme toute autre «société émettrice», doivent faire agréer par la *SEC* les titres qu'elles comptent émettre.

Enfin, la *SEC* peut veiller au respect des dispositions anti-manipulation de la loi dite *Security Exchange Act*, suspendre la vente de titres bancaires ainsi que faire enquête sur les activités et les dirigeants des banques soupçonnées d'avoir transmis des données inexacts ou trompeuses concernant leur situation financière.

### 3. Le système de surveillance aux États-Unis

Les trois agences fédérales américaines s'appuient sur des systèmes d'intervention inflexibles et dynamiques qui sont administrés par leurs propres effectifs, tandis que les systèmes du Royaume-Uni et du Canada sont comparativement souples et passifs.

Aux États-Unis, toutefois les moyens de surveillance utilisés par l'*OCC*, le *FRB* et la *FDIC* se distinguent très nettement, sur la plupart des plans, de l'optique adoptée au Canada et au Royaume-Uni. Les systèmes de surveillance de l'*OCC*, du *FRB* et de la *FDIC* sont très similaires. Dans chaque système, on a essentiellement recours à quatre types d'instruments : les rapports de sûreté; les inspections et autres enquêtes auprès des banques; les systèmes de surveillance informatisés qui traitent et analysent les données brutes; et les instruments « coercitifs ». Examinons d'abord les rapports de sûreté.

Les rapports réguliers que fournissent les banques sont des éléments essentiels à la surveillance bancaire. Toutes les banques commerciales fournissent aux autorités de réglementation un large éventail de rapports périodiques (habituellement trimestriels), conformes aux exigences de ces dernières. L'information contenue dans la plupart des rapports touche directement à des questions de sûreté, mais certains rapports sont conçus de manière à fournir des renseignements utiles pour l'évaluation de la situation économique générale du pays.

Les principaux rapports sont des rapports périodiques, les « *call reports* », qui décrivent trimestriellement la situation financière et la situation des revenus. La forme des rapports périodiques qu'exigent les trois agences fédérales est uniformisée. Le rapport de situation financière correspond essentiellement au bilan de la banque, tout en donnant certains détails supplémentaires portant sur des questions comme les prêts en souffrance, les prêts sans produit d'intérêt et les prêts renégociés. Le rapport de situation des revenus contient des renseignements détaillés sur les revenus, les dépenses, les variations de capitaux propres, les variations des provisions pour pertes sur prêt et sur crédit-bail et impôts exigibles. Les données des rapports périodiques

sont analysées systématiquement par les autorités de réglementation. Elles permettent de suivre l'évolution de la situation de la banque entre deux inspections sur les lieux. Ces données sont emmagasinées sur ordinateur à des fins de contrôle ultérieur. Les renseignements contenus dans les rapports ne font pas l'objet de vérifications, mais les agents de la banque qui les soumettent en certifient l'exactitude. Les rapports de situation financière et de situation des revenus sont des documents publics.

Le deuxième moyen dont disposent les agents de surveillance des banques est l'inspection sur les lieux. Son importance est critique pour le système de surveillance des banques des États-Unis. De quatre à vingt inspecteurs spécialement formés ou plus peuvent participer à l'inspection d'une banque par une agence. Le système est conçu de manière à ce que les agences fédérales de surveillance des banques puissent se dispenser des résultats du travail des vérificateurs externes de la banque. Les banques ne retiennent pas toutes les services de vérificateurs externes, mais lorsque des rapports de vérification existent, les inspecteurs ne les consultent qu'à titre complémentaire. Ce cloisonnement entre les agents de surveillance et les vérificateurs externes est voulu : les inspecteurs jugent que le travail des vérificateurs répond très peu à leurs besoins, étant donné que l'accent y est mis sur les contrôles de vérification, les systèmes d'information financière et sur la conformité des états financiers aux normes comptables reconnues plutôt que sur une évaluation détaillée de la qualité de l'actif de la banque ou de sa gestion. C'est essentiellement sur des facteurs qualitatifs que repose l'évaluation de la sûreté d'une banque.

Aux États-Unis, divers types d'inspection peuvent s'appliquer aux banques commerciales. Le principal type d'inspection vise à déterminer la sûreté de l'établissement. D'une façon générale, l'inspection de sûreté englobe l'évaluation de la qualité de l'actif, de la nature des éléments de passif, de la liquidité, des bénéfices, du degré de suffisance du capital, de la gestion bancaire, des mesures de contrôle, des lignes de conduite, des procédures, des pratiques comptables et de l'assurance. Il arrive souvent que des inspections distinctes soient menées pour évaluer l'observance de lois de protection des droits du consommateur ou des droits civiques et de lois d'application générale, ou pour confirmer la sûreté de services de fiducie, la qualité d'installations de traitement de données et ainsi de suite.

Les agents d'inspection ont mis au point un système de classification qualitative des prêts. Ainsi, les éléments d'actif de qualité inférieure sont-ils qualifiés de « autres éléments d'actif faisant l'objet d'une



mention particulière », de « valeurs en-deçà de la norme », de « valeurs douteuses » et, dans les pires cas, de « pertes ». Ce système de classification aide les agents de réglementation à énoncer à l'endroit des banques inspectées des directives visant à faire modifier certaines pratiques, à faire accroître les provisions pour perte ou à corriger quelque autre déficience.

L'inspection de sûreté peut être « complète » ou « modifiée ». L'inspection complète donne lieu à un examen plus approfondi du portefeuille de prêt d'une banque, y compris l'évaluation des prêts en souffrance, des prêts déjà signalés comme éléments d'actif de catégorie inférieure et de la qualité des biens donnés en garantie. Dans le cas de l'inspection modifiée, l'examen est abrégé et adapté en fonction de la taille et de la complexité de l'établissement bancaire. À l'occasion d'une inspection modifiée, les inspecteurs cherchent généralement à déterminer si les mesures de contrôle internes d'une banque sont adéquates plutôt qu'à faire un échantillonnage détaillé de l'actif. L'inspection modifiée n'est appliquée qu'aux banques dont la cote de situation financière est bonne.

La fréquence des inspections de sûreté varie d'une agence à l'autre en fonction des ressources d'inspection disponibles et de la situation financière prévisible de l'établissement à inspecter. Par exemple, il semble que le *FRB* inspecte les banques d'État membres à intervalles de 18 mois, sauf lorsque la situation précaire de l'établissement exige des visites plus fréquentes. Cependant, dans le cas de banques bien cotées, il se peut que la Division de la surveillance des banques de la *FDIC* laisse s'écouler de trois à quatre ans entre les inspections, bien que ces banques puissent être inspectées plus fréquemment par les autorités de réglementation de l'État. Quant aux banques en difficulté, elles peuvent être soumises plusieurs fois par année à des inspections de la *FDIC*.

L'inspection de sûreté donne lieu à un rapport bancaire complet et détaillé qui est analysé par les autorités de réglementation à un échelon supérieur et qui sert de document de référence dans les échanges entre les inspecteurs, les gestionnaires de la banque et le conseil d'administration.

Depuis 1978, l'inspection de sûreté donne également lieu à l'attribution d'une cote en vertu d'un système uniforme d'évaluation bancaire qui a été adopté tant par les agences fédérales que les agences d'État. La cote, qui fait partie du rapport bancaire exhaustif, donne une indication succincte du degré de sûreté de la banque. Dans un premier

temps, les inspecteurs attribuent des cotes en fonction de cinq grandes rubriques : 1) niveau adéquat du capital et des réserves, 2) qualité de l'actif (prêts et placements), 3) qualité de la gestion, 4) qualité des bénéfices et 5) liquidité. Dans les milieux bancaires, on fait référence à cette grille d'évaluation en parlant du système CAMEL, l'acronyme étant formé des initiales de cinq mots clés *capital, assets, management, earnings, liquidity*. À partir des cotes des cinq catégories susmentionnées, les inspecteurs attribuent à la banque une cote globale, par rapport à une échelle allant de 1 à 5. Une cote globale de 1 ou 2 indique que le jugement des inspecteurs est favorable. Une cote de 3 indique que la banque affiche une situation qui n'est pas entièrement satisfaisante. Une cote de 4 ou de 5 indique que la situation de la banque est jugée essentiellement mauvaise et dans le cas de la cote 5, des mesures de redressement immédiates sont indispensables pour éviter une faillite probable. Les banques dont la cote est en baisse sont surveillées de plus près par les autorités et des mesures sont prises pour renforcer les banques affaiblies. Les cotes ne sont pas divulguées. En 1984, la *FDIC* a attribué une cote de 4 ou 5 («banque en difficulté») à près de 800 établissements bancaires. On constate depuis 1981 une augmentation constante du nombre de ces banques.

Les « programmes de surveillance » constituent le troisième moyen dont disposent les agences fédérales de réglementation bancaires pour assurer la sûreté et la solidité du système bancaire. Il s'agit tout simplement de systèmes de contrôle informatisés qui permettent aux agents de réglementation de suivre l'évolution et les tendances de la situation financière des établissements bancaires supervisés et des sociétés de portefeuille dont elles relèvent. Les données recueillies dans les rapports et à l'occasion des inspections sont rassemblées et introduites dans les ordinateurs des organismes de réglementation où elles servent à la préparation de diverses analyses statistiques et financières qui permettent de détecter dans les meilleurs délais toute détérioration de la situation d'une banque. Dans le cas où des difficultés possibles sont signalées, la fréquence des inspections est accrue. Lorsqu'aucun problème n'est perceptible ou lorsque les tendances ne préfigurent aucune difficulté probable et que les antécédents financiers de la banque sont satisfaisants, les inspections peuvent être reportées et les ressources de l'agence de contrôle réaffectées à des établissements qui exigent une surveillance plus intense. Plus les coûts des systèmes informatisés ont baissé et plus le secteur bancaire est devenu complexe, plus les agences fédérales ont été en mesure de constater l'efficacité sur le plan des coûts de leur système de surveillance informatisé comme moyen de surveillance.

Une série de procédés et de recours permettent enfin aux agents de surveillance d'intervenir efficacement lorsqu'ils le jugent à propos. Comme on peut s'y attendre dans un système bancaire qui compte 14 463 banques commerciales, il arrive souvent aux États-Unis que les inspections bancaires permettent de détecter des établissements en difficulté. Les difficultés en question peuvent être attribuables à divers facteurs, mais elles sont généralement liées à des pratiques imprudentes ou illégales. Habituellement, les pratiques illégales entraînent des poursuites en vertu du Code criminel et ce sont les autorités policières qui s'en chargent. Dans le cas des pratiques imprudentes, l'OCC, le FRB et la FDIC peuvent exercer divers pouvoirs d'intervention en vue de combler certaines insuffisances ou, dans les cas extrêmes, de fermer un établissement bancaire. Les agences fédérales disposent des possibilités de recours suivantes : les pourparlers officieux, les protocoles d'entente, les ordonnances de cessation d'activité, les amendes de droit civil, l'exercice de pouvoirs de suspension et de révocation, la cessation d'assurance (FDIC), la révocation de charte (OCC), ou la révocation du statut de membre du système de la Réserve fédérale (FRB).

Les pourparlers officieux font suite aux inspections bancaires. Ils constituent la solution la plus appropriée à des problèmes d'ordre mineur. Lorsque l'inspection révèle que la situation de la banque laisse à désirer, il se peut que les organismes de réglementation souhaitent que la banque leur donne par écrit l'assurance qu'elle mettra fin aux pratiques jugées imprudentes et qu'elle prendra certaines mesures particulières de redressement. L'obtention de garanties écrites sous forme de mémoire d'entente constitue la dernière étape préalable au recours à des procédures prévues par la loi. Si la banque refuse d'adhérer à un mémoire d'entente ou si l'agent de réglementation juge que la situation exige des mesures plus contraignantes, il peut faire appel à une ordonnance de cessation d'activité.

Les agences de surveillance et de réglementation ont également le pouvoir, dans des cas extrêmes, de décerner des ordonnances temporaires qui prennent effet immédiatement, mais qui ne deviennent permanentes qu'au terme d'un processus administratif subséquent.

En général, dans un tel cas, l'agent de réglementation décerne tout d'abord un avis de grief ou un avis de violation ou d'infraction en regard de lois, de règles, de règlements ou de toute condition imposée par écrit par l'autorité de réglementation. L'avis contient un énoncé des faits et circonstances qui sont censés constituer un manquement ou une mauvaise pratique ainsi qu'une sommation de comparaître en audience donnant le moment (dans 30 jours au plus tôt et dans 60 jours au plus

tard) et l'endroit de l'audience. Le but de l'audience (qui est habituellement, privée mais ne l'est pas nécessairement) est de déterminer s'il y a lieu d'émettre une ordonnance de cessation d'activité à l'endroit de la banque, d'un administrateur, d'un cadre, d'un employé, d'un agent ou de toute personne participant aux affaires de la banque. À défaut de comparaître, les parties citées sont présumées avoir consenti à la délivrance de l'ordonnance de cessation d'activité. En cas de consentement ou lorsque, à l'occasion de l'audition, l'agence constate que le grief est justifié, elle peut décerner une ordonnance de cessation d'activité. Ce type d'ordonnance enjoint normalement la banque ou la personne visée de mettre fin aux violations, aux infractions, ou aux mauvaises pratiques qui lui sont reprochées ou de prendre des mesures de redressement. L'ordonnance entre en vigueur 30 jours après avoir été signifiée.

Toute partie assujettie à une ordonnance peut obtenir qu'elle soit réexaminée en déposant une demande à cet effet devant le tribunal de juridiction appropriée. Le fait d'entamer une action en justice n'a pas pour effet de suspendre l'ordonnance de cessation d'activité, à moins que le tribunal ne l'ordonne explicitement. L'instance de révision est publique et le jugement rendu peut être porté en appel.

Pour la *FDIC*, les ordonnances de cessation d'activité représentent un instrument d'intervention approprié qui comporte d'importants avantages par rapport à la mesure plus extrême que constitue la cessation d'assurance et à la mesure plus bienveillante que constitue le recours au mémoire d'entente. À titre d'exemple, les ordonnances de cessation d'activité obligent légalement la partie à laquelle elles sont signifiées à agir d'une façon constructive, leur portée peut être limitée à certains problèmes particuliers, elles peuvent être utilisées promptement et elles sont plus faciles à faire respecter que ne peut l'être la mesure extrême de cessation d'assurance.

Les agences de réglementation peuvent également avoir pleins pouvoirs pour suspendre ou révoquer des cadres supérieurs ou des administrateurs de banque, dans les cas où il peut être démontré que leur action ou leur inaction a mis en péril la sûreté de la banque. Elles peuvent également imposer des amendes aux banques ou aux banquiers qui ne se conforment pas aux diverses règles et règlements ou aux ordonnances de cessation d'activité. Les amendes de droit civil peuvent également faire l'objet d'une révision judiciaire.

Les autres pouvoirs conférés aux agences sont ceux qui sont les plus contraignants. La cessation de protection d'assurance, la révocation de charte ou la révocation du statut de membre du système de la Réserve

fédérale sont des mesures qui mettent effectivement un terme aux activités d'une banque. La perte du statut de membre du système de la Réserve fédérale entraîne automatiquement l'annulation de l'assurance-dépôt et, par conséquent, la fermeture d'une banque. Compte tenu du caractère contraignant de ces pouvoirs et des mesures préventives de procédure qui s'y rattachent, les autorités de réglementation ne s'en prévalent que dans les cas extrêmes. Néanmoins, leur existence donne un poids considérable aux directives que formulent les agents de réglementation.

En 1985, la *FDIC* a délivré 186 ordonnances de cessation d'activité, ce qui représente une baisse par rapport aux 223 ordonnances décernées en 1983, mais une augmentation par rapport au total de 138 ordonnances signifiées en 1984. En 1985, 46 amendes de droit civil ont été imposées, une augmentation spectaculaire par rapport aux 14 et aux 12 amendes imposées en 1983 et 1984 respectivement. Durant l'année 1985, 37 instances de suspension ou de révocation ont été intentées, comparativement à 13 en 1984 et à 9 en 1983. En 1985, la *FDIC* a intenté 75 instances de cessation d'assurance, ce qui a porté à 414 le nombre de fois que ce pouvoir a été invoqué depuis 1933. Dans la majorité de ces cas, les banques en cause ont pris les mesures de redressement qui s'imposaient, ont été absorbées par d'autres banques ou ont fermé leurs portes avant la cessation de l'assurance.

L'*OCC* a délivré 154 ordonnances de cessation d'activité en 1985, comparativement à 99 en 1984. En 1985, onze ordonnances de cessation provisoire ont été émises par rapport à neuf en 1984. Pour ce qui est des 202 amendes de droit civil, l'*OCC* en a imposé 202 en 1985, ce qui représente une augmentation considérable par rapport au 109 amendes imposées en 1984 et aux 127 amendes imposées en 1983. L'*OCC* a invoqué son pouvoir de suspension et de révocation à 19 occasions en 1985 comparativement à 20 fois en 1984 et à 4 fois en 1983. Aucune charte n'a été révoquée.

En 1985, le conseil des gouverneurs et la *Federal Reserve Bank* sont intervenus officiellement dans 144 cas. C'est ainsi que le conseil des gouverneurs a délivré 79 ordonnances de cessation d'activité et treize de cessation provisoire. On compte 80 interventions pour 1984, dont 22 ordonnances de cessation d'activité et quatre de cessation provisoire. La *FRB* a signé 98 ententes officielles en 1985 par rapport à 60 tout au plus en 1984. Trois ordonnances de suspension et onze de révocation permanente ou d'interdiction ont été émises en 1985; leur nombre en 1984 s'élevait à deux et à huit respectivement. Enfin, les statistiques fournies par la *FRB* font mention de quatorze personnes et d'une

compagnie qui ont dû verser au total 46 000 et 1 000 dollars (US) respectivement à titre d'amende de droit civil. Une amende de 50 000 dollars (US) aurait également été imposée à un particulier en 1985, mais le versement n'a toujours pas été effectué. En 1984, une banque, deux sociétés de portefeuille bancaires et vingt particuliers ont dû payer des amendes totalisant 37 002 dollars (US).

#### 4. Programme d'aide visant la Continental Illinois

Vers la fin de l'hiver 1984, conformément au sous-alinéa 1832 c)2) du volume 12 du U.S.C., la *FDIC* a décidé «de sa propre initiative» que la *Continental Illinois* devrait recevoir de l'aide, que ce soit en raison du danger de fermeture qui la guettait ou de «la situation financière difficile dans laquelle elle se trouvait et qui menaçait la stabilité d'un nombre considérable de banques assurées disposant d'importantes ressources financières». Le programme d'aide provisoire annoncé le 17 mai 1984 et autorisé en vertu du sous-alinéa 1823 c)2), comportait une marge de crédit non garantie de 5,3 milliards de dollars (US) consentie par 24 banques, un prêt à vue subordonné de 2 milliards (US) accordé par la *FDIC*, la promesse du *FRB* de répondre aux «besoins de liquidité extraordinaires» et la garantie, par la *FDIC*, que tous les déposants et tous les créanciers généraux seraient intégralement protégés. Dans les mois qui ont suivi, la *FDIC*, le *FRB* et l'*OCC* ont travaillé, sans succès, à organiser la fusion de la *Continental Illinois* pour enfin annoncer, en juillet 1984, l'établissement d'un programme d'aide permanent.

Avant de mettre en place un tel programme, il convient de déterminer dans quelle mesure le maintien de la banque visée est «essentiel à la prestation de services bancaires suffisants à la collectivité» et justifie l'octroi d'une aide financière. En vertu du sous-alinéa 1823 c)4)A) du volume 12 du U.S.C., cette responsabilité est laissée presque entièrement à la *FDIC*. Ce sous-alinéa ne fait toutefois pas mention des critères que la *FDIC* devrait appliquer. Selon toute apparence, dans le cas de la *Continental Illinois*, la *FDIC* a tenu compte, entre autres facteurs, de l'importance de la banque, des répercussions de sa faillite sur d'autres établissements dont les dépôts n'étaient pas assurés et sur les banques correspondantes, ainsi que des effets qui se feraient sentir sur les marchés monétaires tant internationaux que nationaux.

Une fois définie l'utilité véritable de la banque, la *FDIC* peut décider d'intervenir, conformément aux alinéas 1823 c)1) et 2), et l'aide fournie peut être supérieure à la somme requise pour éviter les frais de liquidation. Dans le cas de la *Continental Illinois*, la *FDIC*, de concert

avec le *FRB* et l'*OCC*, a annoncé la mise en oeuvre d'un programme d'aide permanent qui prévoyait ce qui suit:

- a) L'achat, pour 2 milliards de dollars (US), par la *FDIC*, de prêts en difficulté ayant une valeur comptable de 3 milliards (US). Pour ce faire, la *FDIC* a pris en charge des prêts totalisant 2 milliards (US) qui avaient été consentis à la *Continental Illinois* par la Réserve fédérale. La *FDIC* remboursera celle-ci grâce au produit des prêts ainsi achetés (qui seront administrés par la *Continental Illinois* en vertu d'un contrat de service conclu avec la *FDIC*) et paiera le solde, au besoin, à même ses propres fonds à l'échéance des emprunts.
- b) En contrepartie d'un billet à ordre signé par la banque, la *FDIC* a également pris en charge d'autres emprunts accordés par la Réserve fédérale dont le montant se chiffrait à 1,5 milliard de dollars (US). La banque a la possibilité de régler ledit billet en vendant à la *FDIC*, pour leur valeur comptable, des prêts toujours impayés en date du 31 mai 1984 qui totalisent la somme précitée. Cette option expire dans trois ans. La *FDIC* est obligée de rembourser la Réserve fédérale.
- c) L'achat, pour une valeur de 1 milliard de dollars, d'actions privilégiées sans droit de vote de la *Continental Illinois Corporation (CIC)*, la société de portefeuille de la banque. Cette somme serait transférée à la *Continental Illinois*. Ces actions se répartissent comme suit:
  - i) 720 millions de dollars (US) d'actions privilégiées convertibles, lors de l'achat ou du transfert par la *FDIC*, en 160 millions d'actions ordinaires de la *CIC* (80 pour 100 du capital de cette dernière),
  - ii) 280 millions de dollars (US) d'actions ordinaires, à dividende cumulatif et à taux ajustable, et remboursables selon l'option choisie par la *CIC*;
- d) La création d'une nouvelle société de portefeuille par les premiers actionnaires de la *CIC* et le transfert, à cette société, de 40 millions de dollars (US) d'actions détenues intégralement par ceux qui ont approuvé le plan lors de la réunion spéciale du 26 septembre 1984;

- e) L'octroi, à la *FDIC*, d'un droit d'option lui permettant d'acquérir jusqu'à 40,3 millions d'actions de la *CIC* détenues par la nouvelle société, au prix de 0,00001 dollar par action si la *FDIC* devait enregistrer une perte nette après cinq ans par suite des arrangements relatifs à l'achat des prêts, et à raison d'une action par 20 dollars (US) de perte;
- f) La conclusion d'une entente prévoyant le retour des éléments d'actif non écoulés à la banque si les arrangements précités ne causent aucune perte à la *FDIC*;
- g) Le gel du paiement de dividendes par la nouvelle société jusqu'à la conclusion d'une entente finale avec la *FDIC*. Tout dividende reçu par la nouvelle société sur ses actions de la *CIC* (40 millions de dollars (US)) servira à couvrir les pertes que pourrait subir la *FDIC*;
- h) L'émission de droits devant permettre aux actuels actionnaires de la *CIC* de se procurer 40 millions d'actions de cette société à raison de 4,50 dollars (US) par action pour une période de 60 jours et de 6 dollars (US) pour une période de 22 mois, la somme ainsi recueillie devant être transmise à la banque;
- i) Le maintien de la garantie offerte par la *FDIC* que tous les déposants et autres créanciers seront intégralement protégés;
- j) Le maintien de la promesse faite par le *FRB* de répondre à tous les besoins de liquidité extraordinaires de la banque;
- k) Le maintien de la marge de crédit de 5,3 milliards de dollars (US) offerte par un groupe de grandes banques;
- l) la cession, à la *FDIC*, du droit de poursuite que détient la banque à l'endroit, entre autres, de dirigeants, d'administrateurs, d'employés et de cabinets de comptables soupçonnés d'avoir commis ou omis certains actes, avant la mise en place du programme d'aide permanent; et
- m) la nomination, par le conseil d'administration de la *CIC* et de la banque, de deux nouveaux dirigeants.

Fait à noter, le *FRB* et la *FDIC* ont été sévèrement critiqués pour les mesures prises dans le cadre du programme d'aide établi pour la *Continental Illinois*. Le recours au sous-alinéa 1823 c)4)A) du volume 12 du U.S.C. pour déterminer le «caractère essentiel de la banque», l'absence d'un document écrit justifiant la décision prise par la *FDIC*



d'établir un programme d'aide provisoire, la pertinence de l'évaluation faite par la *FDIC* des répercussions de la faillite de la *Continental Illinois* sur les autres banques, la décision, par suite de l'achat d'actions de la société de portefeuille par la *FDIC*, de prendre position en second rang à l'égard d'une dette à long terme de 1,1 milliard de dollars (US) plutôt que d'acheter des obligations directement de la banque et le fait que la *FDIC* n'ait pas consulté le Trésor avant de participer au programme ont contribué à soulever d'importantes questions concernant le bien-fondé et l'opportunité des mesures prises par la *FDIC*.

## **5. Publication des ordonnances de cessation d'activité aux États-Unis**

Les analystes de la réglementation des banques aux États-Unis ont envisagé récemment la possibilité de recourir à la discipline du marché et à sa règle première, la divulgation, pour compléter l'actuel système de surveillance confidentiel. Leur expérience et leurs propositions aident à mieux saisir le problème complexe que pose la publication de l'ordonnance de cessation d'activité recommandée au chapitre 6.

La *Securities and Exchange Commission (SEC)* ne peut exercer directement son pouvoir de réglementation sur les titres des banques parce que celles-ci, en vertu du paragraphe 12(1) de la loi dite *Securities Exchange Act*, échappent à sa juridiction. Ce pouvoir s'applique toutefois aux sociétés de portefeuille bancaires, qui sont visées par la définition que donne la loi de «société émettrice». Dans un document rédigé à la fin de 1985, le chef du contentieux de la *SEC*, D.L. Goelzer, a décrit la position de cette dernière à l'égard de la publication de toute mesure réglementaire visant une banque. Selon lui, les rapports d'inspection, qui demeurent la propriété de l'organisme de réglementation, ne peuvent généralement pas être divulgués à de tierces parties ni être publiés par l'institution financière. La publication est interdite par les règlements établis par l'*OCC*, la Réserve fédérale et la *FDIC*. Au terme de son inspection, l'organisme de réglementation peut, entre autres mesures, conclure un accord officieux ou officiel, émettre une ordonnance de cessation d'activité ou prendre un engagement. Ces documents peuvent servir aux investisseurs s'intéressant à l'institution financière ou à sa société de portefeuille, selon la nature des mesures ainsi prises. Les conditions ou les pratiques qui se trouvent évoquées dans le rapport d'inspection ou qui donnent lieu à l'application de certaines mesures par l'organisme de réglementation peuvent avoir la même utilité. Les conditions et mesures sous-jacentes ainsi que tout engagement subséquent peuvent devoir être déclarés à la *SEC* en vertu de la règle voulant que les sociétés révèlent «tout élément pouvant servir

à clarifier leur situation, étant données les circonstances dans lesquelles leur déclaration est présentée». Par le passé, certaines sociétés de portefeuille ont négligé de se conformer à cette exigence concernant leur propre situation ou celle de la société à laquelle elles étaient affiliées sous prétexte que les rapports d'inspection devaient rester confidentiels. De son côté, la *SEC* affirme que ces rapports ne constituent pas la seule source d'information à cet égard et que toute information jugée importante doit être divulguée. Les tribunaux américains tendent d'ailleurs à appliquer ce principe dans leur jurisprudence.

En résumé, on peut donc affirmer que la *SEC* s'attend à ce que soient rendus publics, lorsqu'ils peuvent compléter l'information détenue par les investisseurs intéressés par une société de portefeuille bancaire, les ordonnances de cessation d'activité, les faits et pratiques révélés dans les rapports d'inspection ainsi que les engagements pris à l'endroit de l'organisme de réglementation. Même si les rapports d'inspection sont confidentiels, les éléments qu'ils renferment, et qui figurent dans d'autres documents que possède chaque banque, doivent être divulgués.

Les organismes de réglementation des banques fédérales ont adopté la même position dans leurs politiques en matière de divulgation. La *FDIC* en est un exemple. En vertu d'un énoncé de principe publié en 1985 dans le registre fédéral, la *FDIC* prévoit que les banques d'État assurées qui ne sont pas des membres et qui ont été visées par des ordonnances découlant de certaines mesures d'application de la loi sont obligées dans certains cas de rendre la chose publique. Les banques dont les titres ont été agréés par la *FDIC* conformément à la loi dite *Securities Exchange Act* de 1934 sont tenues d'informer les investisseurs de la délivrance d'une ordonnance de cessation d'activité dans des documents tels que rapports annuels, rapports trimestriels, rapports de situation ou circulaires de sollicitation de procurations. Les banques cherchant à réunir des capitaux (dette ou capitaux propres) au moyen d'une émission faisant appel public à l'épargne, que leurs titres aient été agréées ou non, doivent indiquer les mesures légales dont elles ont fait l'objet dans un prospectus destiné aux acheteurs éventuels. De plus, depuis la fin de 1984, toutes les ordonnances de cessation d'activité délivrées par la *FDIC* comportent une disposition portant que la banque doit faire connaître la teneur de l'ordonnance à ses actionnaires dans un document annexé au prochain bulletin, à l'avis relatif à l'ordonnance et à la circulaire de sollicitation de procurations, avant la prochaine réunion. Dans les autres cas, en règle générale, l'information touchant les mesures d'application de la loi prises contre une banque à charte d'État non membre assurée n'a pas été divulguée. Il y toutefois deux exceptions. La *FDIC* donnera copie d'une ordonnance définitive visant

une banque ou un particulier dans les cas où l'exige la loi dite «*Freedom of Information Act*». De même, si cette ordonnance doit faire l'objet d'un examen judiciaire, son existence sera révélée au cours des audiences publiques.

Au milieu de 1985, la *FDIC* a proposé de nouvelles lignes directrices. Jugeant que la politique en matière de divulgation ne permettait pas vraiment d'informer également tous les partenaires du marché des mesures d'application de la loi prises contre une banque et que les activités des différents établissements et de leurs dirigeants devraient faire l'objet d'un examen public plus poussé, elle a suggéré de rendre publics, au moyen d'un communiqué de presse, les noms de toutes les banques et de toutes les personnes participant à leurs affaires à l'égard desquelles la *FDIC* a délivré des ordonnances et pris certaines mesures officielles. La nouvelle politique s'appliquerait aux ordonnances de cessation de protection d'assurance, de cessation d'activité, de suspension, de révocation et d'amendes de droit civil ainsi qu'aux directives financières, mais non aux avis sur les mesures à appliquer ni aux documents administratifs de moindre importance, comme les protocoles d'entente. Ces propositions ont été retirées en juin 1985. Peut-être la force et la diversité des arguments apportés ont-elles amené la *FDIC* à poursuivre son étude de la situation. C'est pourquoi, tout en continuant de se pencher sur le rôle que pourrait jouer la divulgation dans la réglementation des banques en général, elle a décidé que l'existence des ordonnances finales doit être signalée dans les communiqués destinés aux actionnaires.

Vers la fin de 1985, l'*OCC* a relancé le débat en publiant une série de propositions touchant la divulgation, par les banques à charte fédérale, de renseignements financiers et autres. L'une d'entre elles obligeait les banques à révéler toute mesure administrative que l'*OCC* peut avoir prise au cours de l'exercice financier et qui a donné lieu à une ordonnance de cessation d'activité, à une entente officielle, à un protocole d'entente, à une amende de droit civil, à une ordonnance de révocation, à une directive financière ou à d'autres formes de mesures administratives visant la banque ou quiconque parmi ses dirigeants, ses administrateurs, ses employés, ses agents ou d'autres personnes participant à ses affaires. La banque serait tenue de résumer et de divulguer les faits et les circonstances qui ont amené l'*OCC* à appliquer telle ou telle mesure, les répercussions de celle-ci et les correctifs apportés par la banque. Par ailleurs, cette dernière serait également tenue de déclarer si, au cours de l'année, l'*OCC* a émis un avis portant application d'autres mesures (poursuites contre la banque, évaluation d'une amende de droit civil, suspension ou révocation d'un dirigeant ou d'un administrateur). Des règles similaires s'appliqueraient aux rapports

trimestriels. De plus, les rapports périodiques devraient, en règle générale, contenir tout élément d'information susceptible d'apporter des éclaircissements sur les circonstances dans lesquelles ils ont été rédigés. L'importance de ces éléments dépendrait du groupe général de personnes pouvant bénéficier des dispositions relatives aux divulgations et serait déterminée par ce qui pourrait constituer une question dont un déposant ou un investisseur moyens devraient normalement être informés. Il est intéressant de noter que l'OCC envisage, sans toutefois avoir fait de propositions à ce sujet, d'établir de nouveaux mécanismes de divulgation. Entre autres choses, il se demande si la divulgation des cotes CAMEL simples ou multiples attribuées aux banques à charte fédérale n'offrirait pas un bon moyen de vérifier la fiabilité des différents établissements. Le cas échéant, comme l'a indiqué l'OCC dans sa proposition, il serait nécessaire de prendre en considération les effets d'une pareille mesure et de déterminer si les cotes CAMEL devraient être rendues publiques ou si elles devraient être divulguées conformément aux lois fédérales sur les titres.

Il faut donc conclure que les autorités en matière de réglementation concernant aussi bien les titres que les activités bancaires se sont mises récemment à envisager de recourir à la divulgation publique pour compléter la surveillance exercée sur les banques. Depuis des années, on applique un système se trouvant à mi-chemin entre la surveillance confidentielle destinée à vérifier l'intégrité des banques en tant qu'institutions, et la protection à offrir aux déposants et aux investisseurs en leur permettant d'évaluer en toute connaissance de cause le risque qu'ils courent. La ligne de démarcation s'est déplacée au fil des ans et les autorités continueront de veiller à un certain équilibre. Les autorités canadiennes voudront sans doute suivre l'évolution de la situation.

## **6. Propositions de réforme du système de surveillance des banques aux États-Unis**

La situation actuelle aux États-Unis en ce qui touche la publication des ordonnances administratives a été brièvement abordée dans le dernier chapitre, de même que les modifications qui ont été proposées à cet égard. Il n'existe manifestement aucun rapport de cause à effet entre la situation financière d'une banque et le fait de rendre celle-ci publique. D'aucuns ont affirmé qu'une pareille publicité peut amener la situation à se détériorer et précipiter la liquidation. Certaines expériences tentées aux États-Unis au cours de la dernière décennie semblent avoir démontré que le modèle fondé sur la discipline du marché n'est pas «une panacée pour les maux dont souffre le système bancaire». Le

système appliqué aux États-Unis ne constitue tout au plus qu'un compromis raisonnable entre le besoin de protéger les investisseurs (information divulguée par les banques elles-mêmes) et celui de veiller sur les intérêts des déposants et du grand public (surveillance confidentielle).

En dépit de son caractère dynamique, le système de surveillance des banques des États-Unis n'a pas éliminé les faillites bancaires. En fait, au cours des quelques dernières années, le système bancaire des États-Unis a connu certaines des plus importantes banqueroutes et quasi-banqueroutes de son histoire. Au cours de la présente année seulement, il y a eu, jusqu'au 26 mars 1986, 13 faillites de banques commerciales d'État et 8 faillites de banques nationales. En 1985, il y a eu 88 faillites de banques commerciales d'État et 30 faillites de banques nationales. Il s'agit là d'une augmentation considérable du nombre de faillites par rapport à 1984.

Ces faillites ont inspiré diverses recommandations visant à améliorer le système de surveillance. Le *General Accounting Office (GAO)* des États-Unis a mené de nombreuses études du système fédéral de surveillance et en a favorisé l'évolution. Les agences fédérales de réglementation ont fait de même.

Par ailleurs, le rapport du groupe de travail Bush intitulé « *A Blueprint for Reform* », recommandait que les réformes touchent le système comme tel plutôt que les pratiques de surveillance actuelles. Le groupe de travail a proposé des mesures visant à émonder une réglementation envahissante, à éliminer le chevauchement des responsabilités des agences et à limiter la hausse des coûts. Il semble que les propositions de réforme du groupe de travail aient été accueillies avec peu d'enthousiasme. Toutefois, on se dit généralement d'accord avec la grande conclusion du groupe selon laquelle toute modification du système de réglementation doit avoir pour but d'accroître la concurrence entre les entreprises de services financiers et de réduire le carcan de réglementation qui nuit à la prestation efficace de ces services.

### **C. Conclusion**

Le présent exposé donne une description succincte des systèmes nationaux de surveillance des banques qui existent aux États-Unis et au Royaume-Uni.

Aux États-Unis, contrairement à ce qui se passe au Royaume-Uni, il n'existe pas de mouvement concerté visant à transformer de façon

fondamentale les pratiques de surveillance actuelles, qui sont généralement jugées adéquates. Le commentaire suivant de la part d'un témoin résume bien la satisfaction des Américains à l'égard de leur système de surveillance des banques : « Évidemment, nous n'aimons pas les faillites bancaires. Nous tentons de les éviter dans la mesure du possible, mais nous ne considérons pas que le fait qu'il en survienne un certain nombre permette nécessairement de discréditer le système de surveillance ».

Le système financier des États-Unis est tellement plus vaste et tellement plus complexe que celui du Canada que les comparaisons sont rarement valables. La réglementation détaillée qui s'est constituée autour de ce système financier est devenue extrêmement coûteuse et, selon le groupe de travail Bush, inefficace sur de nombreux plans. Le tissu de réglementation qui a envahi les États-Unis semble également avoir eu une conséquence plus insidieuse : il a donné naissance à des établissements financiers qui, bien souvent, ne font que se conformer aux strictes exigences de la lettre de la loi plutôt que d'en respecter l'esprit et il a pratiquement réduit à néant toute forme d'« auto-réglementation ». Alors qu'ailleurs, on préconise un climat de collaboration entre l'établissement bancaire et l'agent de réglementation, aux États-Unis, on débouche sur une situation où ces deux intervenants s'affrontent et se font concurrence, du moins en dehors du cercle des banques de grande envergure.