

Chapitre 4

La BCC et le programme de soutien: Commentaire et analyse

- A. Les causes de la faillite de la BCC**
 - 1. Les lacunes du plan initial de la BCC
 - 2. La direction de M. Howard Eaton
 - 3. L'économie de l'Ouest
 - 4. Les opérations en Californie
 - 5. La réaction de la direction
 - a. *Procédés comptables*
 - b. *Besoins en capitaux frais*
 - 6. La situation de la BCC à la clôture de l'exercice financier 1984
 - 7. Les événements antérieurs à la demande d'aide gouvernementale

- B. Le programme de soutien de la BCC**
 - 1. Les événements antérieurs à l'adoption du programme de soutien
 - 2. Les inspections du portefeuille de prêts de la BCC
 - 3. Les lacunes du programme de soutien
 - a. *Les mesures de soutien étaient-elles appropriées?*
 - b. *Traitement du revenu provenant des prêts visés par le programme de soutien*
 - c. *Bons de souscription*
 - d. *Priorité des créanciers dans une situation d'insolvabilité*
 - e. *Rapports avec les grandes banques*
 - f. *Non-participation de la SADC*
 - g. *Maintien du personnel de direction*

h. *Inspections*

4. Le rapport Hitchman
5. Conclusion

C. *Évaluation du processus de surveillance*

1. La direction
2. Les administrateurs
3. Les vérificateurs de la BCC
4. L'inspecteur général
5. La Banque du Canada
6. Le ministre des Finances et le ministre d'État aux Finances

CHAPITRE 4

La BCC et le programme de soutien: Commentaire et analyse

Le présent chapitre est un commentaire sur les causes de la faillite de la BCC, sur la conception et l'application du programme de soutien et sur son échec, ainsi que sur la conduite de certaines parties, notamment la direction et les administrateurs de la BCC, les vérificateurs externes, le Bureau de l'inspecteur général des banques (BIGB), la Banque du Canada, le ministre des Finances et le ministre d'État aux Finances, pendant toute cette période. Les annexes C et D contiennent une description très détaillée des faits concernant l'évolution de la BCC et finalement, sa faillite, à la suite de l'échec de la tentative de sauvetage lancée au cours du printemps de 1985. Cette analyse se fonde sur cette description des faits, mais nous en reprenons ici un certain nombre pour plus de clarté et de commodité.

A. Les causes de la faillite de la BCC

Au cours de l'enquête, la Commission a entendu diverses explications possibles de la faillite de la BCC. M. G.W.C. McLaughlan, chef de la direction et président de cet établissement, a, par exemple, mentionné sept principaux facteurs à l'origine de la faillite de la banque :

1. une concentration excessive des prêts dans deux secteurs particulièrement cycliques : l'immobilier et l'énergie;
2. une concentration excessive des prêts dans l'ouest du Canada, région dont l'économie repose sur les ressources naturelles;
3. le programme d'expansion entrepris par la banque en 1980 - 1981, à l'aube même d'une grave récession, coïncidence fort malheureuse. L'objectif visé, soit la diversification des opérations, était justifié mais le moment choisi, peu propice;
4. l'octroi, à certains emprunteurs, de prêts beaucoup trop importants par rapport au capital de la banque;
5. la décision prise en septembre 1981 d'acquérir 39 pour 100 des actions de la *Westlands Bank* de la Californie;

6. les rapports qui existaient, d'une part, entre M. Leonard Rosenberg et les compagnies de fiducie reliées à lui et, d'autre part, M. Howard Eaton, qui était alors chef de la direction de la banque; et
7. le risque que court inévitablement une petite banque régionale dont les dépôts proviennent du marché monétaire de gros.

M. McLaughlan n'a pas mentionné l'existence de lacunes dans le système d'attribution des prêts, mais d'autres témoignages semblent indiquer que les politiques et procédures de la BCC en matière de crédit l'ont amenée à consentir des prêts de mauvaise qualité qui ont finalement entraîné sa chute.

M. McLaughlan a déclaré que l'évolution vers la liquidation de la banque était, à un moment donné, devenue irréversible :

Cela a vraiment commencé en 1983 [...] M. Rosenberg a certainement joué un rôle central qui a cependant quelque peu masqué les problèmes économiques de la banque qui découlaient de la situation où se trouvaient l'ouest du Canada et le secteur énergétique. (Traduction)

M. McLaughlan en est venu par la suite à l'idée qu'une fusion était la seule solution aux problèmes de la BCC mais il a déclaré que cela ne lui avait pas semblé évident avant le 27 février 1985. Voici les questions et les réponses qui constituent la fin du témoignage de M. McLaughlan à ce sujet :

Q : Comment se fait-il qu'un banquier de votre expérience ait mis deux ans pour s'apercevoir des risques que comportait la situation?

M. McLaughlan : Parce que j'en étais sûrement arrivé à la conclusion, pour ce qui est des prêts consentis au secteur énergétique américain, que les programmes mis sur pied allaient donner les résultats attendus. Pour ce qui est des autres problèmes découlant du fait que le portefeuille de prêts de la banque contenait principalement des prêts octroyés aux entreprises de l'ouest du Canada, on constatait une amorce de reprise qui aurait peu à peu permis à la banque de réaliser des profits respectables et constants. Avant l'effondrement des prêts américains dans le secteur de l'énergie, je pensais vraiment que nous avions une bonne chance de réussir, une très bonne chance. J'étais très confiant au début de 1985 [...]

Q : Vous auriez donc pu redresser la situation s'il y avait eu reprise de l'économie dans l'Ouest ou si le secteur énergétique américain ne s'était pas effondré?

M. McLaughlan : Oui. Je peux répondre oui à cette question, sans aucune réserve.

Q : Toute cette histoire peut donc se résumer en deux phrases?

M. McLaughlan : Il s'agit d'une banque régionale qui a consenti des prêts dans deux secteurs industriels très instables et dont les dépôts provenaient de déposants également instables.

Q : Dans votre esprit, le terme banque régionale est-il synonyme de banque jeune?

M. McLaughlan : Oui. J'ai utilisé le mot « régional » uniquement pour rendre l'idée de concentration. (Traduction)

Nous analyserons maintenant les diverses hypothèses à la lumière des témoignages présentés à l'enquête.

1. Les lacunes du plan initial de la BCC

Comme on le mentionne à l'annexe C, les promoteurs de la banque avaient identifié un créneau dans les services bancaires existants au Canada. La BCC prévoyait fonctionner à l'échelle nationale à titre de banque commerciale du marché de gros et fournir des services aux investisseurs. Cette nouvelle banque s'occuperait principalement de prêts commerciaux destinés aux entreprises de taille moyenne. Ses fondateurs pensaient, comme ils l'ont indiqué au Parlement, que les grandes banques n'offraient aucun service dans le secteur des prêts comportant davantage de risques que la moyenne et qui, de toute façon, étaient généralement refusés par les prêteurs existants. Les risques accrus devaient être compensés par un meilleur rendement des prêts, ce qui permettrait ainsi à la banque de s'autofinancer grâce aux dépôts obtenus sur le marché monétaire de gros à des taux d'intérêts plus élevés que ceux accordés sur les dépôts des consommateurs par l'ensemble des banques canadiennes. La banque s'est aperçue bien avant sa faillite que ce plan comportait de graves lacunes. Au début de 1983, elle a tenté de modifier l'origine de ses dépôts en délaissant quelque peu les courtiers en dépôts et le marché monétaire de gros, incertain et mouvant, et en se concentrant davantage sur les dépôts du marché de détail par l'intermédiaire de ses succursales.

La preuve rassemblée incite presque à conclure que le secteur bancaire existant ne laissait en fait aucun créneau pour ce genre d'activité. Cependant, les quatre premiers ministres des provinces de l'Ouest avaient réclamé, lors de la conférence sur les possibilités économiques de l'Ouest tenue en 1973, la mise sur pied de ce genre d'entreprise bancaire, ce que le gouvernement fédéral avait également encouragé. Les membres du comité sénatorial avaient d'ailleurs félicité les fondateurs de la BCC pour leur initiative. L'ouest du Canada ainsi que le gouvernement fédéral voyaient dans cette banque un établisse-

ment qui « consentirait des prêts que les banques actuelles refusaient ». Il s'agit là d'une des prévisions des fondateurs qui s'est réalisée.

On a mentionné que la croissance du portefeuille de prêts semblait démontrer l'existence d'un besoin pour les services que la BCC se proposait de fournir à la collectivité au moment de sa fondation. Il est cependant peut-être hasardeux de conclure à l'existence d'une demande de services bancaires non satisfaite à partir de la création d'un portefeuille de prêts de plus de 2 milliards de dollars au cours des huit premières années d'existence de la banque. La proportion élevée de prêts non productifs pourrait indiquer que cette banque a, par ses politiques en matière de prêts commerciaux, créé un marché artificiel pour ses services. Dans ces circonstances, il serait peut-être plus exact de dire que la BCC a fourni des services financiers et bancaires à des emprunteurs qui n'avaient pas la volonté ou la capacité financière de rembourser leurs prêts.

Il se pourrait que les fondateurs de la BCC n'aient pas entrevu en 1976 les risques que comporte le financement auprès du marché monétaire de gros. Dès 1983, M. McLaughlan avait conclu : « Il est très dangereux qu'une petite banque, et en particulier une banque régionale comme celle-ci, qui s'appuie principalement sur des industries cycliques, se finance auprès du marché monétaire de gros » (traduction). Aucune opinion dissidente n'a été émise lors de l'enquête.

Il est possible de penser que la nouvelle banque de l'annexe A a été en mesure de démarrer rapidement ses activités de prêt en recourant massivement au financement de gros, ce qui lui évitait les coûts et les délais qu'aurait entraînés la mise sur pied d'un réseau national de succursales. La conséquence de cette expansion rapide et de l'absence d'un réseau de succursales, dont la mise sur pied aurait exigé de fortes dépenses en capital, a été une grande vulnérabilité aux retraits massifs de dépôts consécutifs au ralentissement économique, ce qui a eu des conséquences très graves pour la banque. Il est possible que ces conséquences eussent été moins graves à l'époque où les banques n'étaient pas autorisées à consentir des hypothèques immobilières et devaient se contenter d'accorder des prêts à court terme ou remboursables à demande et ayant un taux de roulement très élevé. En bref, il était facile à cette époque d'équilibrer le passif et l'actif suivant les échéances, et les variations dans les entrées et les sorties de dépôts provoquaient alors moins de remous.

L'expérience de la BCC dans ses dernières années d'existence montre la fiabilité du recours aux dépôts du marché de détail. Les

dépôts effectués dans les banques régionales s'expliquent peut-être par la loyauté de la population envers ces établissements. Les dépôts du marché de détail dont a bénéficié la BCC se sont maintenus à un niveau relativement constant, jusqu'à ce que les avances consenties par la Banque du Canada atteignent un volume inhabituel et que la publicité concernant le programme de soutien de la BCC augmente considérablement.

Les politiques prévues à l'origine par la banque en matière de prêts ne se sont pas traduites par la création d'un portefeuille de prêts d'envergure nationale et diversifié. En fait, dès le départ, ce portefeuille a pris une orientation contraire, sans doute parce que le siège social et les succursales étaient tous situés dans l'Ouest. Les prêts immobiliers représentaient une façon facile d'avancer assez rapidement de grosses sommes d'argent, en particulier en Alberta et en Colombie-Britannique; aussi les prêts immobiliers ont-ils, dès le début des activités de la banque, représenté une part importante de son portefeuille. La même remarque s'applique aux prêts consentis dans les secteurs du pétrole et du gaz. L'emballlement de l'économie albertaine, survenu dans les années 1970 et au début des années 1980, a sensiblement accentué cette tendance à la concentration des prêts. Toutes les banques, nouvelles comme anciennes, se sont évidemment ruées sur les bonnes affaires que constituaient les demandes de crédit de la part de ces secteurs en pleine expansion.

Puis l'inévitable se produisit par suite de la profonde récession qui frappa l'Ouest. Cette récession se fit d'abord sentir par la mise sur pied du Programme énergétique national, à un moment où les taux d'intérêt étaient extrêmement élevés, puis se manifesta rapidement par une détérioration des termes de l'échange de l'Alberta (soit la valeur des exportations de la province par rapport à celle de ses importations), phénomène en grande partie attribuable à la chute des cours mondiaux du pétrole et des prix du gaz naturel en Amérique du Nord. Les emprunteurs de l'Ouest et, par conséquent, les banques elles-mêmes, ont vu la valeur de leur actif baisser sensiblement. Cette profonde récession s'éternisa et, pour les Albertains du moins, atteint son point critique à la fin de 1985 où le cours mondial du pétrole subit une baisse sans précédent de 10 \$ le baril en une seule semaine. Les cinq principales banques canadiennes ont enregistré des pertes en Alberta et en Colombie-Britannique, tout comme les deux banques nouvelles. L'ampleur de la dégradation de l'économie de l'Ouest fait l'objet d'un examen détaillé plus loin. Cependant, ces expériences communes corroborent l'opinion exprimée par M. J. DesBrisay, un des administrateurs fondateurs, selon laquelle la BCC n'avait pas pour principe de

fonctionnement « [...] de consentir des prêts que les autres banques n'auraient pas octroyés [...] », même s'il pensait que les prêts de la banque comportaient des risques plus élevés que la moyenne. Ce qui ressort très clairement, toutefois, c'est que ces nouvelles banques régionales n'étaient pas en mesure d'attirer les clients qui s'adressaient aux banques nationales bien établies dont la clientèle était diversifiée, tout comme le territoire où se situaient leurs opérations. M. McLaughlan avait sans doute raison d'affirmer, dans sa déclaration de juillet 1982, que « nos clients de taille moyenne et à potentiel de croissance élevé sont, par définition, vulnérables dans une conjoncture économique difficile » et que le sort du prêteur est lié à celui de l'emprunteur parce que « [...] la situation de la banque ne fait que refléter celle de ses clients » (traduction).

Il est plus difficile d'évaluer la façon dont s'est réalisé l'objectif de la banque qui consistait à pénétrer le marché des services aux investisseurs. En 1981, la BCC avait déjà fondé trois filiales spécialisées dans les opérations financières. Elle avait conservé une faible participation dans chacune de ces filiales et en gérait deux par contrat. Aucune des trois n'a réussi. Une d'entre elles a fusionné avec la banque et on avait également envisagé la fusion des deux autres avec la BCC, non pas parce que leur avenir semblait prometteur, mais parce que la banque aurait ainsi pu augmenter son capital autorisé. La direction de la banque ne pensait pas que ses filiales étaient bien gérées. Il faut conclure à l'échec du volet services aux investisseurs, du plan d'entreprise de la BCC.

La gestion de la BCC soulève d'autres questions. Comme plusieurs témoins l'ont déclaré, une banque nouvelle aux opérations limitées éprouve des difficultés à attirer des cadres d'expérience pour combler les principaux postes, qu'il s'agisse des activités courantes au comptoir ou du financement, de la comptabilité, de la régie ou des questions de réglementation. On ne saurait trop insister sur l'importance d'une direction de qualité, en particulier lorsqu'il s'agit d'une nouvelle banque. La preuve recueillie indique clairement que la qualité de la direction est pour une banque le principal moyen de se défendre contre les risques relatifs au financement, à l'octroi et à la gestion des prêts. Il faut une grande discipline pour résister à la tentation de prendre une expansion trop rapide et d'équilibrer la nature, la qualité et l'échéance des éléments d'actif avec le passif correspondant au financement. Il faut pour cela des experts du domaine bancaire et une nouvelle banque de petite taille a du mal à les attirer.

Les rapports entre la direction et les administrateurs de la BCC ont été influencés par le fait que les principaux actionnaires étaient directement représentés au conseil d'administration. Plusieurs dirigeants de banque d'expérience ont émis l'opinion qu'une telle situation risque de créer des conflits d'intérêts chez les administrateurs, lorsqu'ils ont à concilier les intérêts des actionnaires en général avec ceux des déposants. D'autres spécialistes pensaient qu'une direction ayant une grande expérience dans ce domaine, combinée à un conseil d'administration indépendant, regroupant un ensemble représentatif d'hommes d'affaires expérimentés et de dirigeants de la communauté, constituerait pour une banque une force dirigeante équilibrée qui serait supérieure à celle que pourrait lui donner un conseil composé de représentants de groupes d'actionnaires.

En résumé, voici les faiblesses qui sont apparues dans le plan initial à mesure que la banque prenait de l'expansion :

- a) l'absence d'un véritable créneau que n'auraient pas découvert les banques existantes, pour ce qui est des prêts commerciaux destinés aux entreprises de taille moyenne et comportant des risques plus élevés que la moyenne;
- b) l'idée de financer un portefeuille de prêts à échéances variées à l'aide de dépôts obtenus sur le marché monétaire de gros comportait de graves dangers pour une petite banque. La BCC a tardé à reconnaître l'utilité des dépôts provenant du marché de détail, en raison notamment de leur stabilité;
- c) la croissance rapide d'un portefeuille de prêts, dont les revenus d'intérêt servent à financer les autres opérations bancaires, a augmenté les risques d'octroi de prêts non productifs;
- d) la concentration excessive des prêts dans des secteurs cycliques et des régions trop limitées était fondamentalement malsaine et a rendu la banque particulièrement vulnérable aux fluctuations économiques;
- e) les services aux investisseurs n'ont pas permis d'obtenir de revenus importants.

La BCC a cependant atteint un de ses objectifs. Elle avait été conçue à l'origine non pas comme une banque régionale, mais comme une banque dont les opérations devaient couvrir plusieurs régions et, avec un peu

plus de chance, la BCC aurait pu survivre assez longtemps pour y arriver. Sous la direction de M. McLaughlan, cela ne fait aucun doute, la BCC s'est efforcée d'atténuer sa concentration régionale. Vers la fin, l'Alberta ne comptait plus que pour 31 pour 100 de l'encours des prêts, quoique, d'après le rapport annuel de 1984, 21 pour 100 des prêts avaient été octroyés dans cette province, si l'on s'en fie au chiffre des prêts autorisés, qui n'a jamais été bien précisé dans la preuve.

2. La direction de M. Howard Eaton

Quelles que soient les lacunes qu'ait pu comporter le plan initial, la BCC a démarré ses opérations, après sa fondation en 1976, de façon apparemment réussie sous la direction de M. Howard Eaton, premier président et chef de la direction. La croissance fulgurante qu'a connue la BCC à ses débuts s'explique par une expansion rapide de ses opérations bancaires et a fait de cet établissement l'une des banques canadiennes les plus rentables, selon les instruments de mesure utilisés habituellement. Pour reprendre les termes de M. DesBrisay, pendant longtemps administrateur de la banque, celle-ci a connu « une réussite spectaculaire [...] À notre avis, nos gestionnaires supérieurs et moyens étaient très compétents. Il nous semblait par ailleurs avoir des pratiques prudentes ». Les prêts de mauvaise qualité ne devaient frapper la banque que plus tard. Tous les témoignages indiquent qu'à la fin de l'année financière 1983, tout au moins, le plan initial conçu par les fondateurs donnait de très bons résultats sous la conduite de M. Eaton.

Ce démarrage en flèche a coïncidé avec le développement rapide de l'économie albertaine, qui a connu une croissance impressionnante, alimentée par les secteurs du pétrole et du gaz. Le développement du secteur pétrolier a entraîné dans son sillage celui de l'immobilier et de la construction. Cette prospérité s'est manifestée de différentes façons. Des économistes ont déclaré que les hommes d'affaires n'avaient pas prévu qu'il pourrait y avoir une fin à cet essor, tout au moins avant 1981. En fait, M. Harris, économiste-conseil, a déclaré que, cette année-là, un homme d'affaires prudent n'aurait pu prévoir le ralentissement de l'économie qui s'est amorcé en 1982. Pendant cette période, les clients de la banque ont emprunté de l'argent et en ont tiré des profits, puis ils ont emprunté davantage. Les banques ont tout naturellement bénéficié de cette vague de prospérité, tout comme les autres entreprises. Ce fut une période profitable qui devait apparemment se poursuivre indéfiniment.

C'est alors que s'amorça la récession, à la fin de 1980; durant cette période, l'Alberta a connu des taux d'intérêt très élevés, la Politique énergétique nationale a été adoptée et, peu de temps après, l'industrie pétrolière mondiale subissait un ralentissement. Selon les témoins, la récession semblait, à l'origine, devoir être modérée et de courte durée. Elle devait en fait être pour l'Ouest canadien la pire crise depuis les années 1930. La portée très profonde de cette récession sur les banques en cause ne laisse aucun doute d'après les témoignages recueillis par la Commission. Comme il ne nous importe guère de connaître les causes de la récession, nous passerons outre. Par contre, il est important de déterminer l'ampleur des répercussions qu'a eues la récession sur ces établissements et dans quelle mesure celle-ci peut nous permettre de cerner les causes de leur faillite. Nous examinerons plus loin quelle a été la portée de la récession sur la BCC.

Même avant qu'on ait commencé à ressentir les effets de la récession, les administrateurs de la banque avaient noté certains problèmes. M. Eaton avait parlé d'imposer certaines limites en matière de prêts immobiliers, sans toutefois aller jusqu'à mettre en place des contrôles précis. Il a commencé à prendre des initiatives sans aucune consultation. La rumeur courut ensuite que M. Eaton déménageait en Californie. En fait, il s'était fait acheter une résidence par la BCC à Los Angeles afin de pouvoir partager son temps entre Edmonton et la Californie. M. DesBrisay avait également constaté que M. Eaton « semblait s'isoler de plus en plus du conseil et qu'il l'ignorait, faisant les choses à sa guise sans trop se préoccuper d'y faire participer les administrateurs ».

En raison de la croissance rapide que la banque a connue au cours des premières années, principalement en raison de ses prêts consentis dans le secteur de l'immobilier, du pétrole et du gaz dans l'Ouest canadien, elle s'est exposée, sciemment ou non, à subir de lourdes pertes si l'économie de cette région venait à s'écrouler. Il est quelque peu paradoxal que ce soit la concentration excessive des prêts dans l'ouest du Canada et dans les secteurs de l'immobilier et de l'énergie qui ait incité la banque à se diversifier sur le plan géographique et sectoriel en s'installant dans l'est du Canada et en Californie. Il s'agissait là d'une décision très coûteuse qui a malheureusement été prise juste à l'aube de la récession. Le remède apporté à cette concentration excessive était peut-être le bon, mais le moment choisi pour l'administrer n'a fait qu'aggraver la situation. Le deuxième volet de cette tentative concerne l'acquisition d'une participation de 39 pour 100 dans une banque californienne, la *Westlands*, dont le portefeuille de prêts était concentré presque exclusivement dans le secteur immobilier. En réalité, l'opération

californienne a aggravé la dépendance de la banque à l'égard d'entreprises cycliques, puisque la *Westlands* et l'agence de Los Angeles prêtaient beaucoup dans les secteurs de l'immobilier, du pétrole et du gaz. On s'est aperçu que la *Westlands* était mal gérée, qu'elle disposait d'un capital insuffisant et qu'elle dépendait de façon excessive des dépôts provenant du marché monétaire de gros pour financer ses prêts. Comme l'affirmait M. McLaughlan, « à tous points de vue, cet investissement était mal préparé et inopportun ». En mai 1984, un administrateur de la BCC en est arrivé à la conclusion que l'impact de la participation à la *Westlands* sur la BCC a été « catastrophique ». C'est M. Eaton qui avait préconisé cette participation, ce à quoi s'étaient opposés certains des membres du conseil les plus expérimentés.

L'inspecteur général a réagi aux préoccupations croissantes à l'égard de la gestion de M. Eaton en écrivant à tous les membres du conseil pour leur rappeler que le chef de la direction d'une banque canadienne doit résider au Canada et que le conseil devait donc prendre les mesures qui s'imposaient dans les circonstances. Il convient de noter en passant que l'intervention de l'inspecteur général, catégorique au début, est devenue moins vigoureuse lorsque M. Eaton a refusé de démissionner, comme on lui avait suggéré de le faire. En effet, l'inspecteur général a fait savoir qu'il acceptait l'idée d'un compromis et ce sont des faits ultérieurs qui ont amené le départ de M. Eaton.

Entre temps, l'affaire des compagnies de fiducie se développait et Leonard Rosenberg s'associait à la BCC. En août 1982, MM. Eaton et Rosenberg avaient noué des rapports si étroits qu'ils avaient offert d'acheter à la BCC sa participation dans ses filiales américaines par le biais d'un accord qui a amené le conseil à constater, pour la première fois peut-être, que M. Eaton se désintéressait de la BCC et avait d'autres visées. Les administrateurs ont été « indignés » par cette offre et l'ont rejetée. M. Eaton a quitté la banque en janvier 1983.

M. Eaton décrit fort bien, dans une note de service datée du mois de mai 1982, les problèmes que la BCC avait encore à régler. Par suite de la récession, déclare-t-il, ou relève des prêts non productifs d'un montant de 80 millions de dollars et environ 9,5 millions de dollars en intérêts non perçus, dont environ 3,8 millions figurent dans l'état des revenus de la banque. M. Eaton avait alors déclaré l'état d'urgence et annoncé un certain nombre de mesures draconiennes. À cette époque, M. DesBrisay a déclaré ce qui suit au sujet de M. Eaton : « les liens qu'il entretenait avec M. Rosenberg ont entaché la réputation de la BCC ». La banque a consenti des prêts au groupe de sociétés Rosenberg et il semble même que ces prêts aient facilité indirectement certaines

manoeuvres de ce groupe. Par le biais de différentes entreprises du groupe Greymac, M. Rosenberg avait porté sa participation dans la BCC à environ 30 pour 100, ce qui dépassait largement le plafond de 10 pour 100 prescrit dans la *Loi sur les banques*. C'est à ce moment qu'est intervenu l'inspecteur général, comme nous l'avons mentionné plus haut, en demandant au conseil de prendre les mesures nécessaires. Toute cette affaire a eu de graves répercussions sur la BCC, dont les beaux jours étaient bien terminés, mais rares sont les spécialistes du secteur bancaire qui semblaient s'en être aperçus à cette époque.

La publicité qu'avait reçue, ce qu'on a appelé lors des témoignages l'affaire des compagnies de fiducie, a entraîné un retrait massif de dépôts par les gros déposants et par les gestionnaires financiers professionnels. En dépit des efforts considérables déployés par les gestionnaires de M. McLaughlan, la BCC a perdu à tout jamais certains dépôts. Elle a immédiatement conclu avec les principales banques des accords en vue d'obtenir des avances de trésorerie et la Banque du Canada s'est engagée à lui fournir des avances supplémentaires en cas de besoin.

Les témoignages entendus au cours de l'enquête sont partagés sur la question des effets à long terme de la direction de M. Eaton sur la BCC. Interrogé à ce sujet, M. McLaughlan a nié que l'expansion outrée de la banque sous la direction de M. Eaton et l'affaire des compagnies de fiducie aient été à l'origine de la faillite de la banque. M. DesBrisay a insisté davantage sur le préjudice irréparable que ces deux faits, survenus à l'époque Eaton, avaient causé à la banque et il a conclu qu'ils avaient déclenché un dérapage que la banque avait été incapable d'enrayer. Il s'est cependant lui aussi refusé à établir un lien direct entre les événements qui ont amené le départ de M. Eaton et la chute finale de la BCC :

Q. : Je me demande si cet épisode n'avait pas porté à la banque un coup tel qu'elle n'a pu résister à la récession brutale et longue qui a suivi. S'il n'y avait pas eu ce premier coup, aurait-elle pu survivre? Voilà la question.

M. DesBrisay : Je ne saurais dire, Monsieur.

(Traduction)

3. L'économie de l'Ouest

Lorsque M. McLaughlan a repris la direction de la banque à titre de chef de la direction, en janvier 1983, il pensait que la banque allait survivre. Il a déclaré lors de l'enquête qu'avec le recul il reconnaissait maintenant qu'à moins d'une fusion, il n'était pas sûr qu'elle aurait pu survivre. Voici l'opinion définitive qu'il a exprimée sur ce point devant la Commission : « À cette époque, la situation de l'actif de la banque était telle que la chute de cette dernière était inévitable ». Bref, les prêts de mauvaise qualité qui avaient été consentis avaient irrémédiablement réduit la capacité de la banque d'obtenir des revenus, ce qui devait l'obliger par la suite à utiliser son capital pour rembourser les dépôts venus à échéance.

M. DesBrisay a décrit de façon positive le début de la gestion de M. McLaughlan :

M. McLaughlan a assumé la direction en faisant preuve d'une grande confiance et d'une grande autorité. Il a immédiatement pris les choses en main et il s'est montré efficace. C'est un gestionnaire très, très consciencieux. Son personnel lui était très dévoué. Il travaillait jour et nuit et il avait, je dirais, un aplomb impressionnant. Il inspirait une grande confiance aux administrateurs et à ses collaborateurs.

(Traduction)

M. DesBrisay a également déclaré qu'il avait constaté, au cours des mois qui ont suivi le départ de M. Eaton, certains indices d'un revirement progressif dans la situation de la banque :

- a) À la suite de l'inspection annuelle de 1983, l'inspecteur général avait donné au système de contrôle interne de la banque la cote A+, il avait approuvé ses politiques en matière de comptabilisation des intérêts courus et il avait félicité l'équipe de gestion McLaughlan.
- b) À la fin du mois de juin, les avances de trésorerie avaient été remboursées.
- c) En 1983, la banque avait réuni un capital de 19,5 millions de dollars par une émission de droits à ses actionnaires.
- d) En septembre, une bonne partie des actions de la banque possédées par Greymac avaient été achetées par de nouveaux actionnaires de la banque.

- e) M. Paul B. Paine, membre respecté du monde financier, avait été élu président du conseil d'administration en novembre 1983.

C'est à l'équipe McLaughlan qu'il faut attribuer la condition du portefeuille de prêts de la BCC, quelles qu'en soient les causes. Les politiques applicables à ces prêts qui devaient par la suite causer de graves problèmes à la banque, remontaient à 1981 et même avant. En 1982, tous les membres de la direction et du conseil étaient au courant de l'existence d'un volume considérable de prêts non productifs. M. McLaughlan a lui-même fait remarquer qu'on avait trop « mis l'accent sur la croissance ». Dans une note de service du mois de juillet 1982, il avait fait savoir à M. Eaton que les prêts inexécutés avaient pris des « proportions catastrophiques ». Le service de crédit avait soit élaboré une mauvaise stratégie, soit pris de mauvaises décisions en matière de crédit. Dans sa note, mentionnée à l'annexe C, M. McLaughlan attribuait les problèmes de la BCC à ces deux facteurs.

Dans une déclaration non prononcée, préparée en vue d'une réunion du conseil d'administration en novembre 1982, M. DesBrisay avait inscrit un commentaire dans lequel il disait que « notre banque a toujours couru des risques » et il a déclaré qu'il reconnaissait que le temps était venu de consolider les opérations ou d'entreprendre un redressement. Il a expliqué son commentaire :

Au cours de la dernière année, on nous a dit que certaines pratiques en matière de prêts laissaient à désirer dans la région de Vancouver et que nous avions des problèmes semblables au Québec et dans au moins une de nos succursales américaines. Nous avons entendu parlé de gaspillage et d'inefficience au sujet de la Bancorp. Nous connaissons la mauvaise gestion de la Cancom Equity Funds. D'après ce que je comprends, la CCB Leasing a été mal conçue.

(Traduction)

M. McLaughlan est entré à la BCC en octobre 1976 à titre de vice-président pour l'Alberta. Après avoir accédé, en 1979, au poste de vice-président principal pour l'Alberta et la Saskatchewan, il devient chef de l'exploitation de la banque en 1981, puis il assume la charge de président l'année suivante. Toute sa carrière à la BCC se situe à Edmonton, en majeure partie au sein de la haute direction, au siège social. Il est juste de conclure que, lorsque l'équipe McLaughlan est entrée à la direction de la banque en 1983, elle a hérité d'un portefeuille de prêts dont la valeur, quelle que soit la façon dont on la calcule, était inférieure, et probablement de beaucoup, à celle du capital. Cette équipe faisait partie de la direction au moment où un bon nombre de ces prêts avaient été consentis. M. McLaughlan avait assumé depuis le

début un certain nombre de responsabilités en ce qui a trait aux opérations de prêt en Alberta.

Si l'on tient pour acquis que le portefeuille de prêts avait une valeur bien inférieure à celle qu'indiquait le bilan de janvier 1983, plusieurs questions viennent immédiatement à l'esprit. Tout d'abord, le fléchissement de l'économie albertaine a-t-il eu un tel impact qu'une banque nouvelle de petite taille n'aurait pu de toute façon survivre, malgré une gestion saine et prudente; par ailleurs, la récession a-t-elle constitué l'épreuve inéluctable des pratiques de cette banque en matière de prêts, dont une direction prudente aurait tenu compte lors de l'établissement de ses politiques et pratiques en matière de prêt? Est-ce l'échec de ces politiques et pratiques en matière de crédit, et non la dépression que subit l'ouest du Canada, qui est la véritable cause de la faillite de la banque? L'équipe de gestion McLaughlan a-t-elle eu à mener, à partir de janvier 1983, une lutte à finir pour la survie de la banque contre un ensemble de facteurs comprenant un inventaire important de prêts de mauvaise qualité, les conséquences funestes qui découlent d'une telle situation pour une banque et une grave crise économique affectant la principale région d'opération de la banque? Si tel est le cas, devrait-on évaluer la performance, les pratiques et les mesures prises par la BCC entre 1983 et 1985 par rapport aux normes et principes appliqués par les grandes banques dans leurs activités traditionnelles ou plutôt par rapport aux décisions d'une direction qui doit se consacrer presque exclusivement à la survie de son entreprise? On ne saurait évidemment tolérer une administration malhonnête, quelles que soient les circonstances, mais il faut se féliciter du fait que le dossier de cette affaire ne révèle aucun acte de malhonnêteté ou de mauvaise administration, défini sur le plan juridique, de la part des cadres supérieurs de la BCC. Bien entendu, la Commission n'a pas tenté d'examiner les événements, les circonstances ou les opérations qui n'entraient pas dans son mandat et sa remarque sur l'honnêteté de la direction, sur le plan juridique, ne peut s'appuyer que sur les preuves dont elle dispose.

Avant d'examiner ces questions à la lumière des décisions prises sous le régime McLaughlan, il conviendrait d'examiner l'opinion souvent exprimée selon laquelle la BCC n'a fait ni mieux ni moins bien ces années-là que les grandes banques en Alberta et en Colombie-Britannique. Entre 1982 et 1985, l'Alberta et la Colombie-Britannique comptaient pour 75 à 80 pour 100 du total des prêts non productifs (PNP) de la Banque royale du Canada. Entre 1980 et 1985, les deux tiers des radiations de prêts de cet établissement, soit 1,245 milliard de dollars sur un total de 1,853 milliard, se rapportaient à ces deux provinces. La plupart des pertes sur prêts de la Banque Toronto-

Dominion, qui s'élevaient en 1984 à 924 millions de dollars, concernaient l'Alberta et la Colombie-Britannique et se situaient dans les secteurs des ressources naturelles et de l'immobilier.

Il est incontestable que les grandes banques ont subi de lourdes pertes dans leurs opérations dans l'ouest du Canada ces années-là. Elles ont été en mesure de les compenser en raison de l'existence de conditions plus favorables dans les autres régions. Il faut également tenir compte du fait que ces pertes étaient minimales et n'ont pas eu de conséquences financières graves en raison de la longue histoire de succès commerciaux de ces établissements, de leur excédent de capital et de l'échelle de leurs opérations. La solidité de la structure de ces banques oblige à écarter l'argument selon lequel on ne peut critiquer la BCC pour les pertes subies dans l'ouest du Canada puisque les grandes banques ont également subi des pertes semblables. Un banquier qui a accès à des ressources pratiquement sans limite peut mettre sur pied des programmes de prêt qui entraîneraient la faillite d'un autre qui ne dispose pas du même niveau de ressources. Il faut mesurer la prudence en matière d'opérations bancaires par rapport aux ressources de la banque et aux risques que comportent ces opérations. C'est pourquoi, la Banque royale du Canada, la Banque de commerce canadienne impériale et les autres grandes banques ont consenti des prêts dans l'Ouest au cours de cette période, bien conscientes de leurs propres moyens financiers. Bon nombre de ces prêts sont devenus des mauvaises créances par suite du ralentissement. La BCC n'est pas la seule à avoir connu cette expérience. Les banques disposant de gros capitaux ont, tout comme la BCC, fait preuve d'imprévoyance à cet égard. Cependant, il était prévisible que les conséquences en seraient différentes à leur niveau. Outre la solidité et l'ampleur de leurs capitaux, les grandes banques, avec leurs activités diversifiées tant sur le plan géographique que sectoriel, pouvaient s'appuyer sur l'effet stabilisateur d'un vaste réseau de succursales qui leur permettait d'investir dans des régions plus stables, dans des industries moins cycliques et dans des économies développées, à la fois au Canada et à l'étranger. Le vaste réseau de succursales de ces banques leur donnait accès à une source constante de dépôts du marché de détail, qui leur permettait de soutenir leurs prêts dans l'ouest du Canada et dans les autres régions. Ce réseau était déjà en place lorsque les grandes banques ont pénétré le marché du crédit dans les secteurs du pétrole et de l'immobilier de l'Ouest canadien. La direction de la BCC ne bénéficiait pas de ces avantages lorsqu'elle a entrepris de réaliser son objectif de croissance rapide sur le plan du personnel et des installations, qu'elle s'est constitué un passif-dépôts reposant sur le marché monétaire de gros, susceptible de fluctuations, et qu'elle a utilisé ses fonds pour effectuer les prêts qui ont entraîné la création d'un portefeuille de prêts

douteux. C'est pourquoi il est intéressant d'établir un parallèle entre la BCC et les grandes banques, mais cette opération ne permet pas vraiment de découvrir les véritables causes de la faillite de la BCC.

4. Les opérations en Californie

Une des premières décisions qu'a prises M. McLaughlan à titre de chef de la direction a été de réduire les dépenses ainsi que la concentration géographique des prêts de la BCC. Cet objectif a été atteint partiellement, mais la banque n'a pas réussi à diminuer la concentration sectorielle de ses prêts. Il y a eu augmentation des autorisations relatives aux prêts immobiliers et ceux-ci représentaient, à la fin de l'exercice financier 1984, environ 31 pour 100 du portefeuille de prêts. Cet état de fait était dû, en partie du moins, à l'acquisition par la banque du solde de 61 pour 100 des actions de la *Westlands* en juin 1984. Les mesures correctives visant à modifier les sources de financement en favorisant le marché de détail aux dépens du marché de gros ont été coûteuses et lentes mais nécessaires. À la fin de l'exercice financier 1984, les dépôts du marché de détail représentaient 20 pour 100 du total des dépôts, alors qu'ils étaient presque inexistantes auparavant.

La décision de lancer une opération importante en Californie s'est avérée être un lourd fardeau pour la BCC. Il est difficile de savoir si celle-ci avait seulement l'intention de jouer un rôle d'investisseur passif dans la *Westlands*, à l'époque où elle a acquis sa participation minoritaire, mais certains indices permettent de penser qu'elle n'entendait pas se contenter d'un tel rôle. Il est certain que plusieurs dirigeants de la BCC, dont M. Eaton, s'occupaient activement des affaires de cette banque et qu'ils lui ont même emprunté des sommes importantes à des fins personnelles. Quatre des onze administrateurs du conseil de la *Westlands* étaient employés par la BCC. On peut se demander si M. Eaton a jamais eu l'intention de voir dans cette opération un investissement passif ou s'il aurait pu justifier un tel investissement.

À l'automne 1983, la *FDIC* a publié un rapport dans lequel elle critiquait vivement la *Westlands* et la participation de la BCC dans cet établissement. Ce rapport n'a pas été versé au dossier de la Commission d'enquête, mais son contenu accablant a été révélé et il est résumé à l'annexe C. La *FDIC* avait rendu une ordonnance détaillée de cessation et d'abstention dans laquelle elle énumérait les aspects de la situation qu'il fallait corriger. M. McLaughlan a reconnu que cette directive était justifiée et que, si la *Westlands* ne s'y était pas conformée, elle aurait fait faillite. Cette ordonnance a donc entraîné un changement de

direction, l'acquisition du solde de 61 pour 100 des actions de la *Westlands* par la BCC, un apport de capital par cette dernière et le transfert d'un grand nombre de mauvais prêts consentis par la *Westlands* à l'agence de Los Angeles de la BCC.

Ces mesures ont été prises dans le but de protéger la cote de la BCC auprès des organismes de réglementation américains parce que les succursales de la *Westlands* lui permettaient d'obtenir des dépôts, ce dont la BCC avait besoin pour continuer ses opérations en Californie. En effet, l'agence de la BCC à Los Angeles n'avait que le pouvoir d'effectuer des prêts; elle n'avait pas celui de recevoir des dépôts. On espérait également bénéficier d'avantages fiscaux, mais ces avantages ne pouvaient se concrétiser que si la *Westlands* devenait une entreprise rentable en quelques années grâce à l'appui financier de la BCC et de son aide au niveau de la gestion.

Ces opérations ont obligé la BCC à assumer des frais importants, provoqués par le rachat des prêts douteux de la *Westlands* par l'agence de Los Angeles de la BCC et le transfert en sens inverse de prêts de bonne qualité, ainsi que par la cession à la *Westlands* des revenus d'une obligation que la BCC lui avait prêtée. En fin de compte, la *Westlands* a commencé à faire des bénéfices à peu près au moment où la BCC a fait faillite. On pourrait presque dire que la FDIC a sauvé la filiale et tué la société mère. Il est paradoxal qu'on ait pensé que cette filiale, qui a en fin de compte survécu, était nécessaire à la survie de la société mère parce qu'elle allait lui permettre de diversifier ses activités bancaires. C'est en fin de compte la filiale qui a entraîné la société mère sur le chemin de l'insolvabilité.

La première conséquence de l'opération de sauvetage de la *Westlands* a été la faillite de l'agence de Los Angeles de la BCC. C'est un autre organisme fédéral américain, le *Federal Reserve Board (FRB)*, qui réglementait ses activités. Le rapport du *FRB*, décrit dans l'annexe D et publié vers le mois de février 1985, est demeuré introuvable au Canada. Les témoignages concernant le sort des exemplaires du rapport qui ont été transmis au *BIGB* et à la BCC sont contradictoires. Il est néanmoins établi que la BCC a transféré certains prêts consentis par son agence de Los Angeles à son siège social d'Edmonton pour les soustraire à l'inspection des organismes américains de réglementation. La BCC a pris cette décision pour éviter d'avoir à radier ou à réduire la valeur des prêts dans le secteur de l'énergie en Californie ou du moins pour retarder ces mesures. Cependant, vers la fin de l'exercice financier 1984, la marge de manoeuvre de la BCC s'était sérieusement rétrécie. L'agence n'était plus qu'une chambre mortuaire pour les prêts défunts

ou moribonds de la *Westlands*. Sur le portefeuille de prêts de l'agence, qui s'élevait à 350 millions de dollars (US), le *FRB* en avait qualifié 108 millions de "douteux et marginaux". Lorsque M. McLaughlan a reçu le rapport du *FRB*, en février 1985, il savait déjà que la valeur des prêts consentis par l'agence de Los Angeles dans le secteur énergétique avait fortement chuté. Il est également établi que, lorsque l'inspecteur général a reçu le rapport du *FRB*, oralement d'abord et ensuite par l'entremise de M. McLaughlan, il ne savait pas à quel point la situation de la banque était devenue lamentable par suite de la détérioration des prêts américains dans le domaine de l'énergie. Cet élément revêt une importance accrue, comme nous le verrons au cours de l'examen détaillé des mesures prises par la banque au début de 1985.

5. La réaction de la direction

a. Procédés comptables

À partir de 1983, tout au moins, la BCC a eu à faire face à des crises continuelles. Exprimé en pourcentage du total des prêts, le nombre de ceux qui n'étaient pas remboursés dans les délais prévus augmentait rapidement. La BCC (tout comme d'autres banques d'ailleurs) catégorisait ses prêts de la façon suivante : inexécutés, partiellement exécutés, en difficulté, non productifs, en souffrance et parfois « irrécouvrables ». La BCC attribuait à tous ses prêts une cote variant de 1 à 6 dans l'ordre inverse du rendement. Les prêts de la catégorie 6 obligeaient à établir des provisions ou à réduire leur valeur au bilan, ainsi qu'à diminuer d'autant le chiffre des revenus dans l'état des revenus.

Face à la multiplication des mauvaises créances entre 1983 et 1985, la BCC avait à faire des choix difficiles. Si elle avait décidé de rappeler les prêts et de réaliser les garanties fournies par les emprunteurs, la banque aurait subi de lourdes pertes étant donné la situation économique qui existait à l'époque en Alberta et en Colombie-Britannique. La preuve indique que ses pertes auraient été supérieures à son capital et qu'elle serait par le fait même devenue insolvable. La banque aurait par contre pu modifier de plusieurs façons les conditions des prêts en accord avec l'emprunteur. Le principal objectif des arrangements (comme on les appelait) n'était pas, dans ces circonstances, d'assurer la survie de l'emprunteur, mais bien plutôt celle du prêteur, la banque elle-même. Assurer la survie du prêteur voulait dire, en fait, éviter la perte de capital qu'entraînerait la réalisation de la garantie. La survie de la BCC exigeait par conséquent le maintien de la classification du prêt à un niveau supérieur à celui où elle serait tenue d'établir une provision pour

pertes et de réduire d'autant son revenu conformément à ses propres règles. Cette mesure était nécessaire parce que l'établissement d'une provision avait un double effet. Tout d'abord, cela diminuait la valeur de l'actif-prêts ainsi que le capital figurant au bilan. Deuxièmement, cela avait pour effet de réduire les revenus de la banque puisqu'il fallait débiter une partie de la provision pour pertes, telle que définie par règlement, du compte revenu de la banque.

De ces deux effets, c'est la diminution des revenus qui est, reconnaît-on généralement, le premier indice de l'existence de problèmes dans une banque pour les gestionnaires financiers et les agences d'évaluation du crédit. Ce sont ces critères qui déterminent les possibilités d'accès de la banque au marché monétaire de gros dont la BCC dépendait principalement et auquel elle recourait pour financer ses prêts. Sans dépôts, la banque ne pouvait pas prêter de fonds, du moins pas au niveau qu'aurait autorisé le coefficient dépôts-capital à respecter. En outre, l'établissement de provisions pour pertes diminuait la valeur des éléments d'actif représentés par l'encours des prêts consentis par la banque. Cette diminution des éléments d'actif entraînait une baisse des réserves au point d'entamer le capital de la banque, si le poste des provisions pour pertes sur prêts augmentait de façon considérable. Cela avait à son tour pour effet de rendre la banque moins attrayante pour les déposants du marché monétaire de gros et pour ceux qui auraient pu investir dans la banque. La dégradation du portefeuille de prêts attaquait ainsi de deux façons l'élément essentiel de la banque : son capital. Ces explications visent simplement à illustrer pourquoi une petite banque, dont les activités sont peu diversifiées et qui n'existe que depuis peu, doit être particulièrement prudente lorsque la situation économique régionale se détériore. Les banques de cette catégorie doivent éviter dans la mesure du possible de ramener les prêts dans les classes inférieures de façon à pouvoir retarder ou même écarter complètement l'établissement de provisions pour pertes ou la réduction de la valeur des prêts, pour autant que les pratiques comptables et bancaires généralement reconnues l'autorisent.

La preuve révèle qu'une banque peut, dans de telles circonstances, avoir recours à différents procédés de crédit et de comptabilité. Elle peut ainsi modifier les modalités de remboursement du prêt en abrégant la période de remboursement, en diminuant le taux d'intérêt et en rajustant à la hausse la valeur du bien donné en garantie à la banque. Celle-ci pourrait obtenir le même résultat en substituant un autre prêteur et en finançant l'acquisition par celui-ci de l'entreprise, de l'élément d'actif ou du bien donné en garantie par le premier emprunteur. Les variations des combinaisons de ces arrangements sont presque

infinies, comme l'a expliqué M. Lord, l'un des vérificateurs de la BCC, dont les observations sont rapportées à l'annexe C. L'arrangement était le mécanisme que l'on déclenchait immédiatement lorsque la situation d'un prêt menaçait de le faire passer de la catégorie 4 ou 5 à la catégorie 6. En raison de son plan d'entreprise ou de sa structure, le gros des prêts de la BCC appartenait aux catégories 3, 4 et 5. À la BCC, un prêt assorti d'un arrangement faisait habituellement partie des catégories 4 ou 5, sur une échelle de 1 à 6. Il s'agissait de prêts à risque plus élevé que la moyenne des prêts consentis par les autres banques. La BCC a eu recours à diverses stratégies d'arrangements lorsque sa direction a tenté de sauver la banque par des mesures très énergiques. Ses activités de sauvetage se sont intensifiées en 1984 et 1985. Toutes ces mesures avaient une chose en commun : elles dépendaient de l'exactitude ou du bien-fondé des attentes de la direction (certains diraient l'espoir) qui prévoyait une amélioration de la situation dans l'ouest du Canada et des États-Unis où avaient été consentis ces prêts en difficulté.

Les données statistiques relatives aux prêts concernant le début des années 80 font ressortir la situation délicate, voire inquiétante de la BCC. En 1981, 3,2 pour 100 des prêts faisaient partie des catégories 5 et 6 (il s'agit de prêts en difficulté que l'on désignait souvent prêts « MARGUN », à la BCC). En janvier 1985, les prêts MARGUN représentaient 32 pour 100 du total. Le 31 octobre 1981, ceux de la catégorie 6 représentaient environ 1 pour 100 de l'ensemble des prêts et, en 1985, environ 10 pour 100.

Les provisions pour pertes établies au cours des exercices financiers 1981 et 1984, exprimées en pourcentage de la valeur du capital des prêts MARGUN et des prêts non productifs (PNP), se présentaient de la façon suivante :

	Prêts MARGUN	PNP	Total des provisions pour pertes
1981	10,2 %	34,1 %	4,3 millions de dollars
1984	1,5 %	4,4 %	8,5 millions de dollars

Le portefeuille de prêts était passé de 1,3 milliard de dollars en 1981 à 2,3 milliards à la fin de 1984. Il apparaît clairement que, si les pourcentages relatifs aux provisions pour pertes pour l'exercice 1981 avaient été déduits du montant des prêts MARGUN et des PNP pour 1984, l'effet de cette opération sur les revenus de la BCC aurait été catastrophique. Cela est particulièrement vrai si l'on accorde aux prêts

de la catégorie 6 pour l'exercice 1984 le pourcentage qu'ils représentaient en 1981. L'effet de ces mesures est évident lorsqu'on tient compte du fait que les revenus déclarés pour l'exercice financier 1981 s'élevaient à 9,9 millions de dollars, mais qu'ils n'étaient plus que de 804 000 \$ pour l'exercice financier 1984. La vulnérabilité de la banque à une diminution de la valeur des prêts avait augmenté considérablement. On peut se demander si la classification effectuée par la direction lors de l'évaluation des prêts s'inspirait de pratiques bancaires traditionnelles ou reflétait simplement la volonté de survivre.

La stratégie d'arrangements mis au point par la banque comportait, comme nous l'avons vu, un autre élément subjectif. La banque consentait un prêt à un nouvel emprunteur (une société par actions nouvellement constituée, par exemple) pour qu'il puisse acquérir la garantie que détenait la banque à l'égard de l'emprunteur en défaut. Le nouveau prêt comprenait souvent également des fonds destinés à couvrir pendant une courte période les versements relatifs aux intérêts. Les intérêts étaient parfois tout simplement comptabilisés. Les principes comptables adoptés par la banque lui permettaient d'inclure dans ses revenus ces intérêts comptabilisés mais non perçus, si l'emprunteur semblait capable de s'autofinancer. Ces intérêts comptabilisés étaient inscrits dans l'état des revenus de la banque et enregistrés à titre d'actif au bilan, le poste exact où les porter variant selon qu'ils étaient capitalisés dans l'actif-prêts ou simplement comptabilisés et inscrits sous la rubrique « autres éléments d'actif ». Pour une banque en difficulté, ces principes comptables généralement reconnus (PCGR) (lorsque les circonstances le permettent) offraient de nombreux avantages. Il appartenait cependant à la direction de décider d'y avoir recours selon qu'elle pensait que les intérêts comptabilisés et le capital du prêt étaient « recouvrables en définitive » ou que la valeur de la garantie qu'elle détenait dépassait le montant du capital et des intérêts de la dette impayée. La décision d'établir une provision pour pertes sur prêts s'inspirait de considérations similaires.

Ces mécanismes offraient de nouvelles possibilités à la direction. La valeur d'un élément d'actif s'établit en fonction du marché, qui dépend à son tour du temps disponible pour réaliser la valeur de l'actif. La direction de la BCC a décidé qu'il ne fallait pas déterminer cette valeur en fonction du marasme économique dans lequel l'Ouest était plongé entre 1983 et 1985, mais qu'il fallait y ajouter un facteur qui refléterait la valeur qu'aurait cet élément après la reprise qui devait suivre la récession dans un délai de deux ou trois ans. On calculait parfois ce délai de façon plus souple en l'étendant à cinq ans, et dans un cas, à sept ou dix ans. Cette valeur prévue reflétait l'opinion de la

direction sur la situation économique de ces régions au cours des années examinées. En outre, les règles adoptées par la BCC n'autorisaient pas l'agent d'évaluation des prêts à réduire ou actualiser ces possibilités et rendements économiques futurs à la date de la détermination de la valeur.

La direction de la BCC appelait ce processus la détermination de « la valeur de référence ». L'intérêt de cette technique est qu'elle permettait à la direction de produire, en dépit de la situation, des états financiers affichant de bons résultats et de repousser la date de la réalisation de la garantie détenue par la banque à un moment futur indéterminé où cette garantie aurait retrouvé une valeur acceptable. La banque pouvait entre temps faire figurer dans ses états financiers un revenu comptabilisé mais non perçu tout en justifiant sa décision de ne pas attribuer aux prêts une cote qui exigerait, selon ses propres règles, l'établissement d'une provision pour pertes sur prêts. Cette pratique comportait un aspect négatif du fait qu'elle creusait un écart de plus en plus grand entre les états financiers et les réalités du marché, écart que les personnes qui examinaient ces états ne pouvaient découvrir que très difficilement.

Tous ces éléments sembleraient indiquer que les états financiers de la banque préparés par la direction étaient quelque peu bizarres et que la direction de la BCC opérait sans aucun contrôle ou examen dans les domaines directement reliés à la solvabilité de la banque. On peut alors se demander pourquoi les règles détaillées en matière de comptabilité et de surveillance imposées par les vérificateurs et par les organismes de réglementation n'ont pas entraîné la préparation d'états financiers exacts qui auraient clairement annoncé l'approche de la faillite de la banque. Nous abordons cette question de façon plus directe dans la dernière partie de cette analyse qui traite de la performance des vérificateurs et de la surveillance du BIGB. Il convient néanmoins d'examiner dès maintenant plus en détail les pratiques bancaires et comptables de la BCC par rapport à la question initiale, les causes de la faillite. L'utilisation de la valeur de référence et son effet sur les décisions relatives à la comptabilisation des intérêts, à l'établissement de provisions pour pertes sur prêts et à la capitalisation des intérêts par la BCC constituent des éléments importants de l'évolution de la banque vers la faillite.

Les vérificateurs écrivaient en 1984 dans le rapport destiné au comité de vérification : « La banque établit dans certains cas sa propre évaluation de la valeur des garanties (« valeur de référence ») qui est supérieure à la valeur qu'en donnent des personnes de l'extérieur. Elle

utilise la valeur de référence parce que les expertises ont été effectuées en période de récession et que la banque va s'occuper de gérer ses biens pour les vendre lorsqu'il y aura reprise du marché immobilier [...] » (traduction). La direction, y compris les administrateurs, et les vérificateurs externes comprenaient bien que cette pratique avait pour but d'augmenter sensiblement la valeur déclarée des garanties détenues par la banque, par rapport à celle qu'elles auraient eue si elles avaient été réalisées à ce moment-là sur le marché de l'ouest du Canada.

La notion de « valeur future » a été longuement discutée au cours des audiences. La direction de la BCC y voyait le moyen de déterminer la valeur selon un « contexte de pleine exploitation ». Pour elle, les autres méthodes d'évaluation, comme celles qu'utilisaient les équipes de surveillance des banques (qui, comme on le verra, ont examiné les prêts de la BCC), reposaient sur des valeurs de « liquidation » ou de « vente forcée ». Tous les autres témoins qui ont abordé ce sujet, notamment les différents agents de crédit des grandes banques qui ont examiné le portefeuille de prêts de la BCC, les cadres supérieurs des six grandes banques et les experts en vérification bancaire, ont refusé d'appliquer une méthode consistant à déterminer la valeur actuelle d'une garantie en se fondant sur la valeur qu'elle pourrait avoir au cours d'une période future déterminée ou indéterminée, en particulier lorsque cette valeur future estimée n'est pas actualisée par l'application de la formule. Aucun de ces témoins ne pensait que la réalisation d'une garantie dans un délai raisonnable était l'équivalent d'une vente forcée ou d'une liquidation. Tous ont déclaré que leurs établissements ne tenaient pas compte des valeurs futures ou d'une hypothèse de retour à la prospérité pour calculer la valeur actuelle d'un élément d'actif.

D'après M. Charles F. Green de la *National Westminster Bank*, la méthode pratiquée au Royaume-Uni en cas de défaut de l'emprunteur consiste à évaluer la garantie sur la base d'une vente forcée. Les pratiques bancaires canadiennes sont différentes. Cependant, la détermination de la valeur actuelle d'une garantie à partir de prévisions sur sa valeur future est contraire à l'objectif de cette opération. Les états financiers doivent refléter la situation financière de l'établissement au moment où ils sont établis. Si le principal élément d'actif d'un établissement, dans ce cas-ci une banque, est évalué sur une base qui ne reflète pas la valeur actuelle du principal actif à la date de l'établissement des états financiers, ces derniers sont inexacts et n'ont plus aucune valeur. Pire encore, un tel procédé risque de tromper gravement les personnes qui s'appuieraient sur ces états financiers sans savoir qu'on a utilisé une méthode comme celle de la valeur de référence pour évaluer les principaux actifs.

La question de la capitalisation des intérêts a pris une grande importance dans les témoignages concernant les opérations de la BCC. L'ampleur de cette pratique ressort d'un rapport préparé en juin 1985 par le service de comptabilité du siège social de la banque à partir des déclarations présentées par toutes les succursales conformément aux instructions détaillées en provenance du siège social. Ce rapport indique un total de 53 millions de dollars en intérêts capitalisés sur les prêts canadiens. Les prêts américains comprenaient une autre somme de 6 millions de dollars au même titre. Ce rapport porte sur les exercices financiers 1982 à 1984. La direction a tenté de discréditer son rapport lorsque le liquidateur et l'avocat de la Commission ont attiré son attention sur ce point. M. McLaughlan avait déclaré auparavant que la banque n'avait pas été en mesure de présenter des preuves fiables concernant le volume des intérêts comptabilisés mais non perçus. Le rapport du mois de juin n'a pas été mentionné.

L'exactitude générale de ce rapport est d'autant plus probable que, un mois plus tard, le contrôleur demandait au personnel de la banque de tenir à l'avenir un dossier de la capitalisation des intérêts. C'est pourquoi il a fait distribuer de nouvelles instructions pour l'établissement du rapport du mois de juin. D'après ces instructions, il fallait exclure certains intérêts capitalisés, lorsque cette capitalisation était conforme aux principes comptables de la banque, dans le cas notamment des prêts touchant le secteur de la construction, pour lesquels ce mécanisme était prévu dans l'accord initial établissant le prêt. La direction et les vérificateurs externes ont jugé que ces instructions étaient conformes aux buts recherchés mais qu'elles ne pouvaient s'appliquer au calcul des intérêts capitalisés de façon rétrospective. Il convient alors de se demander dans quelle mesure la somme de 59 millions de dollars représentait une capitalisation légitime des intérêts.

Le total des revenus avant impôts de la BCC au cours de ces trois exercices financiers s'est élevé à 17,8 millions de dollars. Si l'on n'y avait pas inclus les intérêts non perçus, la banque aurait enregistré une perte d'environ 41 millions de dollars. Si l'on s'était abstenu de déclarer comme un revenu ne serait-ce que 50 pour 100 des intérêts non perçus, les pertes subies par la banque au cours de ces trois années auraient atteint environ 12 millions de dollars. La valeur des prêts aurait également été surestimée du même montant, ce qui aurait faussé le bilan ainsi que l'état des revenus. Bien entendu, une partie (et probablement la plupart) des prêts en question seraient devenus non productifs et auraient été classés en conséquence si l'on n'avait pas comptabilisé ces revenus non perçus, et dans bien des cas il aurait fallu établir des provisions pour pertes. Cette mesure aurait eu pour effet de

diminuer les provisions pour éventualités figurant dans le bilan de la banque. Le fait de ne pas établir de provisions pour pertes suffisantes prend toute son importance lorsqu'on sait que le capital de la banque à la fin de l'exercice financier 1984 n'était que de 120 millions de dollars et qu'il n'y aurait donc eu aucun revenu pour toute cette période.

Il demeure difficile d'expliquer le fait que les vérificateurs n'aient pas constaté un recours aussi répandu à cette méthode et qu'ils n'en aient fait aucune mention. Il est établi qu'au cours de leur vérification annuelle les vérificateurs ont examiné plus de 60 pour 100 des prêts consentis par la banque. Un échantillon aussi étendu aurait dû permettre de découvrir une pratique utilisée sur une telle échelle ou d'une importance comparable. Les vérificateurs ont abordé cette question avec le comité de vérification du conseil. Ils déclarent dans le rapport de 1983 présenté au comité que : « La politique de la banque en matière de capitalisation des intérêts sur les prêts en difficulté rend très difficile la détermination des possibilités de recouvrer intégralement les prêts » (traduction). Ils reviennent sur cette question en 1984 : « Nous pensons que la politique de la banque en matière de comptabilisation et de capitalisation des intérêts non perçus est un peu plus libérale que nous le souhaiterions [...] » (traduction).

Les preuves rassemblées nous obligent à conclure que, selon toute probabilité, la pratique consistant à comptabiliser des revenus d'intérêt non perçus soit par le biais de la capitalisation ou par celui de la comptabilisation était largement suivie dans cette banque. Cette conclusion entraîne nécessairement une autre, à savoir que, dans sa volonté de déclarer des revenus et de protéger le capital de la banque jusqu'au dernier moment, la direction a été dépassée par le volume des prêts non remboursés appartenant aux diverses catégories du portefeuille de prêts et a adopté une méthode de comptabilité et d'exploitation contraire à tous les principes d'une saine gestion et d'une saine comptabilité dans le secteur bancaire. Il faut également en conclure que les vérificateurs étaient au courant de la situation et qu'ils n'ont pas pris les mesures qui s'imposaient.

À l'origine de toute cette question, il y a les règles fondamentales en matière d'opérations bancaires concernant la classification d'un prêt dans la catégorie des prêts non productifs et les décisions qui en découlent concernant le moment où les intérêts non perçus peuvent encore être considérés comme un revenu, où il faut passer une écriture d'extourne pour les intérêts comptabilisés et où il devient obligatoire d'établir une provision pour pertes relative à un prêt particulier. Les grandes banques utilisent des approches différentes. C'est la Banque

Toronto-Dominion qui applique les règles les plus strictes. En effet, elle classe automatiquement un prêt dans la catégorie des prêts à intérêt non comptabilisé lorsque « l'intérêt prévu au contrat est impayé depuis plus de 90 jours ». Le prêt peut également être classé dans cette catégorie lorsque la direction entretient un doute sur la possibilité de recouvrer l'intérêt ou le capital. Lorsqu'un prêt est rangé dans cette catégorie, les intérêts non perçus, comptabilisés antérieurement à titre de revenu, sont annulés et débités du compte revenu courant. La direction de la Banque Toronto-Dominion n'a pas la prérogative de modifier l'application de cette règle, à la différence des autres grandes banques dont la direction peut reporter la non-comptabilisation de l'intérêt d'un prêt lorsqu'elle ne met pas en doute le recouvrement du capital et de l'intérêt. Cependant, les chefs de la direction de ces banques ont déclaré que l'exercice de cette prérogative est « rare », « peu fréquent » ou même « inexistant ». On trouvera plus de détails à ce sujet dans l'annexe F.

La BCC a par contre changé en 1982 la pratique suivie antérieurement. Dans une note de service à l'intention de M. McLaughlan, le contrôleur lui faisait savoir que les vérificateurs critiqueraient le fait que « nous avons modifié notre politique de comptabilisation des revenus pour les PNP et que cette modification a entraîné la comptabilisation d'un revenu important pour l'exercice financier 1982 ». Cette prévision s'est avérée juste. Les vérificateurs ont déclaré au comité de vérification, à la clôture de l'exercice 1982 : « Nous avons fait remarquer que la banque [...] avait modifié la procédure utilisée pour comptabiliser les intérêts impayés ».

Tous ces documents ainsi que les rapports internes de la BCC établissent que, à la clôture de l'exercice financier 1984, la banque était moins prudente que les grandes banques en matière de comptabilisation des revenus du fait que la direction peut exercer sa prérogative sur ce plan. Les preuves indiquent que cette pratique, combinée à la politique de la banque en matière de capitalisation des intérêts et à l'absence généralisée de provisions, a eu pour résultat de fausser les états financiers. La situation précaire dans laquelle se trouvait la banque a bien sûr pu influencer les décisions prises par la direction à l'égard de ces pratiques et c'est ce qui s'est passé ici. L'équipe McLaughlan a adopté une comptabilité de survie, ce qui a été dans l'ensemble accepté tant par les vérificateurs que par les organismes de réglementation.

En outre, il est possible d'affirmer que les vérificateurs ont reconnu que les pratiques de la direction de la BCC en matière d'établissement de provisions pour pertes donnaient une image fidèle de la situation financière de la banque. La règle de la Banque de Commerce cana-

impériale en matière d'établissement de provisions s'énonce ainsi : « Il convient habituellement d'établir une provision particulière lorsqu'il existe un doute raisonnable sur le remboursement du prêt et que l'issue dépend de facteurs qui ne peuvent être prévus avec une certitude raisonnable ». La BCC ne prenait cette mesure que lorsqu'elle savait que la perte était chose faite ou qu'il était probable qu'elle survienne. Ses vérificateurs ont accepté cette pratique. L'un d'entre eux, qui est du cabinet Clarkson Gordon, a déclaré ce qui suit : « [...] dans bien des cas, c'est la décision de la banque sur la façon de gérer un compte qui détermine le traitement comptable approprié ». (Traduction)

Comme nous l'avons indiqué plus haut, c'est la décision de la banque d'adopter comme politique de renégocier ses contrats de prêt en mettant sur pied une forme quelconque d'arrangement qui a amorcé son effondrement. La banque évaluait la garantie offerte en se fondant sur les possibilités futures et elle considérait que l'emprunteur serait en mesure de rembourser le prêt soit par l'exécution de ses obligations soit par la réalisation de la garantie détenue par la banque. Cette méthode lui évitait d'avoir à classer ses prêts dans la catégorie des prêts « non productifs » de sorte qu'elle n'était plus tenue d'établir de provision à leur endroit, ce qu'elle se gardait bien de faire. Cette comptabilité de survie servait autant à protéger l'actif de la banque que son état des revenus. D'après les preuves présentées à la Commission, c'est la seule conclusion possible. Si la BCC avait appliqué les politiques des grandes banques en matière d'établissement de provisions, elle serait devenue insolvable à la fin de l'exercice financier 1983 ou peut-être même avant.

Pour la direction, le seul espoir de survie résidait de toute évidence dans les mesures suivantes : a) comptabilisation à titre de revenu des intérêts courus dont le recouvrement était douteux (et donc impayés); b) remise à plus tard de la décision d'établir une provision pour pertes sur prêts; c) calcul de la valeur de la garantie fondé sur la valeur future; et d) autres mesures connexes. Ces mesures ont été adoptées dans l'espoir que la récession que connaissaient l'Alberta et la Colombie-Britannique prendrait fin ou du moins s'atténuerait, que la valeur de ces éléments d'actif remonterait et que les entreprises de taille moyenne qui avaient emprunté de la banque retrouveraient au moins en partie la prospérité qu'elles avaient connue avant 1982. En fait, aucune de ces attentes ne s'est réalisée. En août 1983, M. McLaughlan a demandé dans une note de service destinée à M. Smith, un des cadres supérieurs de la banque, de ranger dans la 4^e catégorie, et non à titre de PNP, un groupe de seize prêts, de façon à éviter « d'établir une réserve de clôture d'exercice à leur sujet ». Deux ans plus tard, la moitié environ de ces prêts étaient visés par le programme de sauvetage de la BCC et étaient cédés à des

membres du groupe de sauvetage à titre de créances mauvaises en tout ou en partie. Encore plus accablant pour la direction de la BCC est le fait qu'elle n'avait établi aucune provision pour pertes à l'égard de la plupart de ces prêts lorsque la banque a dû cesser ses activités en mars 1985.

Cette attitude de la part de la direction soulève une question qui s'est posée tout au long de cette enquête : à quel moment l'intention louable et même courageuse de la direction de sauver la banque et d'éviter toutes les pertes qu'aurait entraînées sa faillite devait-elle céder la place au devoir de révéler aux actionnaires, aux organismes de réglementation et même au grand public la grave situation des éléments d'actif de la banque, la diminution de ses revenus, le rapport insuffisant entre le capital et le passif, et les autres circonstances qui menaçaient la solvabilité et l'existence même de la banque?

Le programme de forage en Californie illustre fort bien cette question. La BCC a financé l'achat et l'exploitation d'un équipement de forage dont elle avait repris possession en utilisant à cette fin les services d'un emprunteur de la BCC qui était incapable d'effectuer ses versements à la banque et qui devait utiliser cet équipement pour forer un puits. La banque risquait de profiter de cette opération non seulement par le remboursement de l'ancien prêt ou du nouveau, mais également par une participation dans l'affaire si l'on découvrait du pétrole. La banque avait mis sur pied le programme de soutien aux activités de forage dans le but d'éviter ou tout au moins de retarder la radiation des éléments d'actif représentés par certains prêts et la diminution des revenus d'intérêt. Ce programme a commencé en 1983 et dès 1985, malgré des prévisions optimistes, la banque avait enregistré des pertes de 57 millions de dollars US sur un portefeuille de prêts dans le secteur de l'énergie totalisant 85 millions de dollars US. Les remarques faites dès avril 1983 par un vice-président de l'agence de Los Angeles à l'égard de ce programme d'arrangements touchant l'équipement de forage sont très révélatrices :

Vous vous rendez compte que ce programme expose la banque à des risques considérables et déroge aux critères habituels de prêt. Si la banque a accepté de tels risques, c'est qu'elle était inquiète des prêts non productifs qui avaient servi à financer l'achat de matériel de forage et qu'elle en avait conclu qu'il valait la peine de s'exposer à de nouveaux risques, à condition d'élaborer le programme avec grand soin, pour éviter de devoir radier un grand nombre de prêts. (Traduction)

Lors de son examen de l'agence de Los Angeles qui avait consenti ces prêts, le *Federal Reserve Board* avait qualifié ces opérations d'inacceptables. Dans les critiques qu'il a formulées par téléphone à l'inspecteur

général, le *FRB* s'est dit inquiet non seulement de l'avenir de l'agence de L.A., mais aussi de celui de la banque elle-même. Par contre, l'inspecteur général a accepté les explications que lui a données la direction au sujet de ces pertes et des critiques du *FRB*. L'inspecteur général n'a jamais pensé que ces opérations pourraient entraîner « l'effondrement de la banque ». Par la suite, la direction a déclaré que c'était bien là la cause de la faillite de la banque, bien que le dossier semble plutôt indiquer que les activités de cette dernière dans le secteur du pétrole en Californie n'ont tout au plus été qu'une des dernières gouttes qui ont fait déborder le vase.

Au cours de ces années-là, la banque a également conclu des arrangements au Canada. De nouvelles sociétés étaient créées et chargées d'assumer les anciens prêts. La banque transférait aux nouveaux emprunteurs, à sa valeur comptable, la garantie qu'elle détenait en finançant l'opération par des prêts consentis à une société de façade créée dans le seul but d'acquérir la garantie. D'après ce genre d'arrangement, le nouvel emprunteur ne possédait aucun autre actif et la banque n'exigeait aucune garantie de la part de ses propriétaires. Elle n'avait pratiquement aucun recours à l'égard des nouveaux prêts. L'apport du nouvel emprunteur se limitait à son expérience et à son travail mais ne comprenait aucun capital. En 1984, la banque avait consenti des prêts de ce genre dont le solde impayé s'élevait à 350 millions de dollars sur un portefeuille de prêts de 2,2 milliards de dollars.

Il existe de nombreux exemples de mesures que la banque était prête à adopter pour conserver l'image d'une banque prospère et solvable avec un bon portefeuille de prêts. Si l'on peut louer les motifs qui ont inspiré la direction et le courage dont elle a fait preuve face à une catastrophe imminente, il demeure qu'elle savait ce qu'elle faisait et qu'elle a fait courir de graves risques aux nouveaux investisseurs et déposants de la banque.

Le rôle des vérificateurs et des organismes de réglementation soulève une question encore plus grave que celle de la qualité de la direction de la banque. En effet, ils ont été impliqués directement dans l'émission de titres par la BCC, opération qui comportait un risque potentiel sinon réel de conflit d'intérêts entre les actionnaires et les autres investisseurs et déposants. Au cours de son histoire, la banque a obtenu à plusieurs reprises du capital pour différentes fins et de différentes façons, notamment par des appels publics à l'épargne, des investissements privés, la vente de titres de participation et la vente de titres de créance. Outre la nécessité de conserver le coefficient prévu

entre le capital et les prêts, la banque a besoin de se procurer des capitaux pour d'autres raisons. Les investisseurs peuvent y voir d'autres avantages moins susceptibles de précision mathématique, par exemple la création d'un coussin de capitaux pour garantir les dépôts. En outre, le seul fait que des investisseurs publics aient suffisamment confiance dans la banque pour en acheter les actions est un facteur de stabilisation du marché et contribue à attirer les dépôts.

b. Besoins en capitaux frais

Dès 1982 et de plus en plus en 1983 et 1984, la BCC a ressenti le besoin de se procurer des capitaux pour appliquer son programme de diversification dans l'est du Canada et en Californie. À cette époque, elle envisageait également d'acheter le solde des actions de la *Westlands*. Les difficultés suscitées par la récession grave et prolongée qu'a subie l'ouest du Canada et l'image ternie qu'avait laissée à la banque l'affaire des compagnies de fiducie ont rendu nécessaire l'obtention de nouveaux capitaux. Aussi la BCC avait-elle préparé en 1982 un prospectus provisoire en vue d'une émission publique d'actions privilégiées, dont la vente devait commencer au début de 1983. Ce programme a brusquement pris fin avec l'affaire des compagnies de fiducie. Au cours de l'année 1983, la BCC avait obtenu 19,5 millions de dollars par l'émission de droits à ses actionnaires et, même si cette émission a peut-être été la meilleure façon d'obtenir des capitaux en 1983, elle n'a pas éteint la soif de la banque en capital versé.

Au cours du printemps 1983, après que l'affaire des compagnies de fiducie eut fait avorter le projet d'émission d'actions privilégiées, la banque a repris ses pourparlers avec la *Dominion Securities Pitfield*, parce que les circonstances semblaient alors plus favorables pour cette émission d'actions. À la fin de l'été, les souscripteurs à forfait se sont attaqués sérieusement à la préparation d'un prospectus en vue de l'émission publique. Le projet de convention de souscription entre la banque et les souscripteurs à forfait soulevait trois problèmes graves. Il se posait un problème fiscal à l'égard du crédit d'impôt sur les dividendes et un problème comptable, le passage d'une comptabilité de caisse à une comptabilité d'exercice pour les honoraires relatifs aux trois premiers trimestres de l'exercice financier 1983. La direction, les souscripteurs et les vérificateurs externes ont constaté l'existence d'un troisième problème encore plus grave qui découlait de la divulgation de la nature et du volume des prêts non productifs. La direction a examiné ce problème à plusieurs reprises et, dans une note de service interne du 10 août 1983, y a fait allusion en ces termes :

Pour la préparation du rapport sur les prêts en difficulté, le service de crédit a choisi de comparer l'encours des prêts avec leur « valeur réelle » au lieu de leur « valeur estimée », ce qui donne un écart sensiblement supérieur. Compte tenu des circonstances dans lesquelles la banque s'efforce de se maintenir en conservant les divers éléments d'actif jusqu'à ce que leur valeur redevienne normale, il semble assez peu réaliste de ramener la valeur estimée à la valeur réelle des prêts pour effectuer une comparaison avec l'encours. (Traduction)

Il convient d'expliquer ici que la « valeur réelle » des prêts désigne un pourcentage de la valeur du bien donné en garantie, pourcentage qui varie selon la nature du bien, moyennant quoi la banque consent un prêt. « L'écart » désigne la différence entre le solde impayé du prêt et la valeur réelle de celui-ci.

Au cours de la dernière semaine du mois d'août 1983, la banque et ses conseillers suivaient toujours un échéancier qui prévoyait la signature et le dépôt du prospectus provisoire le 13 ou le 14 septembre. Pour préparer le dépôt du prospectus, le président avait été chargé de réviser et de mettre à jour les dispositions concernant les prêts non productifs « en utilisant comme modèle le prospectus de la Banque royale du Canada » (traduction).

Le prospectus de la Banque royale, qui avait été publié au début de 1983 en vue de l'émission d'actions privilégiées et de bons de souscription, mentionnait l'existence de « prêts non productifs » qui étaient définis comme étant des prêts dont « l'intérêt n'a pas été perçu pendant une période de 90 jours à partir de la date d'échéance » sans la possibilité pour la direction d'exercer sa prérogative. Le prospectus précisait ensuite que l'expression « prêts non productifs » comprenait également les prêts « qui suscitent un doute quant à leur recouvrement ». Pour tous ces prêts, la Banque Royale déclarait qu'elle avait pour politique de « débiter les intérêts déjà comptabilisés s'ils n'avaient pas été vraiment perçus ». Dans son prospectus, la Banque royale précisait les provisions particulières relatives aux pertes qu'elle prévoyait subir sur les prêts de cette catégorie et indiquait ensuite le montant des prêts non productifs moins les provisions pour pertes établies au cours de la période de cinq ans antérieure à 1983. Le 26 août, la direction de la BCC rangeait parmi les questions essentielles que soulevait l'émission d'actions privilégiées celle du « traitement des prêts non productifs dans le prospectus » (traduction).

Le groupe de travail a tenu, aux alentours du 1^{er} septembre, une deuxième réunion consacrée au projet de prospectus et les vérificateurs externes présents ont rédigé un compte rendu des discussions. On y a mentionné les trois problèmes dont nous avons parlé plus haut en faisant

remarquer que ces problèmes risquaient « de bloquer tout à fait la préparation du prospectus » (traduction). Le second problème, celui des difficultés comptables découlant du passage de la méthode de caisse à celle d'exercice pour les honoraires de l'exercice financier 1983, a été mentionné une nouvelle fois sans qu'on fasse référence à aucune discussion portant sur les autres changements au titre des méthodes de comptabilité au cours de cette période; plus précisément, il n'a pas été fait mention de l'adoption par la banque d'un système comptable différent ou d'un autre critère pour l'évaluation des garanties détenues dans le portefeuille de prêts. Dans le procès-verbal de la réunion, préparé par les vérificateurs externes, on peut lire : « Nous avons appris après la réunion qu'un prospectus publié récemment par la Banque royale exposait de façon assez détaillée la situation de cette banque sur le plan des prêts non productifs et que cet exposé était plus détaillé qu'il ne l'aurait fallu pour que l'émission puisse réussir » (traduction). Ce procès-verbal ne contient aucune explication concernant l'abandon du projet de dépôt du prospectus préliminaire le 13 ou 14 septembre.

Il est important de noter que le 14 septembre la direction distribuait aux différentes succursales une directive concernant le « rapport sur les prêts MARGUN ». La note de service commençait par un examen du « rapport annuel - 30 septembre [...] rapport sur les prêts MARGUN » et mentionnait qu'il fallait inclure dans ce rapport « l'évaluation des garanties et les raisons des réserves ». Cette note de service comprenait de nouvelles sections, numéros 6 et 7, qui devaient être ajoutées au rapport annuel transmis au siège social. La section 6, intitulée « Évaluation détaillée des garanties », énonçait entre autres ce qui suit :

Le service de prêt indiquera dans cette section son évaluation de la valeur éventuelle de liquidation de la garantie remise à la banque et de la capacité et de la volonté des emprunteurs de rembourser leurs prêts à la banque. (Traduction)

On décrit ensuite dans cette section les « méthodes d'évaluation » et l'on mentionne l'établissement de « la valeur de recouvrement du bien nanti », puis on poursuit :

Cette « valeur de référence » est le prix auquel l'actif en question se vendra entre un vendeur et un acheteur consentants. Ainsi, au cours de la récente récession, la valeur des actifs immobiliers est tombée très rapidement d'un sommet record à un point qui se situe bien en-deçà de la « valeur de référence ». (Traduction)

D'après cette note de service, pour déterminer cette valeur, il fallait prendre en considération le délai nécessaire pour que les prix, en particulier ceux de l'immobilier, reviennent à des niveaux acceptables.

La période d'attente pour vendre des éléments d'actif est cependant passée à 1 ou 2 ans, alors qu'elle était de 1 ou 2 mois en 1981.

Cette période d'attente, nécessaire pour attirer des acheteurs prêts à payer « la valeur de référence », est « la période de liquidation ». Pour la plupart des régions où la reprise est en cours, il est possible d'évaluer avec quelque certitude cette période d'attente. « La période de liquidation » des actifs devrait être mentionnée dans vos commentaires sur l'évaluation. (Traduction)

Malgré le fait que cette évaluation s'effectuait à la fin de la période couverte par le rapport, dans ce cas-ci le 30 septembre, on peut lire plus loin dans la note :

Cependant, pour établir la valeur de recouvrement des actifs, la période d'attente de la vente de l'actif ne doit pas être déduite de sa valeur. L'évaluation des garanties doit uniquement porter sur le capital recouvrable. (Traduction)

Il est révélateur de lire ce qui suit en conclusion de la directive :

Nous savons bien que nous vous demandons là d'effectuer un travail supplémentaire à un moment où vous êtes très occupés. L'acheminement rapide de ces directives devrait permettre l'achèvement du gros des travaux avant le 30 septembre 1983. Nous aimerions recevoir tous les rapports avant le 11 octobre 1983. (Traduction)

Dans une note de service en date du 27 septembre, les vérificateurs externes indiquaient à la direction que, pour l'évaluation des prêts, les vérificateurs adopteraient une approche « très semblable à celle utilisée l'année dernière [...] » et qui serait fondée sur un échantillon prélevé au hasard dans le portefeuille de prêts. À cet égard, on mentionne ce qui suit dans la note de service : « Nous avons convenu d'utiliser le rapport sur les prêts non productifs du 30 septembre *que nous aurons en main le 12 octobre au matin* » (soulignement ajouté) (traduction). Cette note de service n'indique aucunement que les vérificateurs avaient été mis au courant des directives envoyées au personnel de la banque dans la note de service du 14 septembre. En fait, les vérificateurs ont déclaré à la Commission qu'ils n'étaient pas au courant de cette note de service. Ils ont ajouté que, s'ils l'avaient été, cela n'aurait pas modifié leur méthode de travail. Cette observation révèle dans une certaine mesure que les vérificateurs n'avaient pas saisi toute l'ampleur des conséquences, pour la banque et les investisseurs, de la stratégie adoptée par la direction, si la situation économique n'évoluait pas vers une reprise propre à faire remonter la valeur de l'actif.

On aurait pu s'attendre que les rapports sur les prêts en difficulté de la BCC pour les mois d'août et de septembre reflètent la différence entre l'évaluation du portefeuille de prêts effectuée avant les directives du 14 septembre 1983 et celle effectuée par la suite. La Commission a

obtenu les rapports pour les mois se terminant le 31 août 1983, le 30 septembre 1983 et le 31 octobre 1983. Les prêts non productifs sont passés de 187 millions de dollars en août à 199 millions en septembre pour ensuite tomber à 127 millions en octobre. À première vue, on aurait pu s'attendre à une diminution du chiffre correspondant au mois de septembre; cependant, la direction a déclaré que la radiation de prêts était fondée sur les rapports de septembre, que la banque avait réglé des questions en suspens concernant les prêts en difficulté à la fin de chaque trimestre et que les vérificateurs avaient principalement utilisé les rapports de septembre. Il se peut que l'on retrouve cette tendance à la fin des autres exercices financiers, mais une diminution de 70 millions de dollars en deux mois ne peut s'expliquer que par l'encaissement de revenus d'intérêt considérables provenant de prêts jusque-là improductifs pour les mois de septembre ou octobre. Il est également possible qu'on ait radié à 100 pour 100 les PNP au cours de la période de deux mois en question de façon à réduire la proportion représentée par les prêts faisant partie de cette catégorie par rapport à l'ensemble du portefeuille. Il ne semble pas cependant que cela ait été le cas. Un document interne de la banque concernant la clôture de l'exercice 1983 montre que le total des radiations de prêts pour la période de 12 mois s'élevait à 13 millions de dollars. À la fin du mois d'août 1983, une tranche de 12 millions de dollars de ces radiations figurait au budget. Cependant, il est quelque peu difficile d'établir une telle comparaison étant donné que la forme des rapports a été modifiée entre la fin du mois d'août et celle du mois d'octobre.

Quoi qu'il en soit, il est difficile de déterminer quels auraient été les résultats du mois d'octobre si l'on avait appliqué les instructions touchant les prêts en difficulté en vigueur avant le 14 septembre 1983 au lieu de la nouvelle section 6. Il en résulte que la critique qu'avait formulée la direction dans ses directives de septembre 1983 à l'égard de la pratique consistant à utiliser la valeur réelle du prêt au lieu de la valeur estimée, comme on le mentionnait dans la note du 10 août 1983, avait eu l'effet voulu de réduire les radiations et les provisions ainsi que le pourcentage de prêts non productifs par rapport à l'ensemble du portefeuille. Les deux rapports mensuels indiquant une diminution importante des PNP entre le 30 septembre et le 31 octobre semblent confirmer cette hypothèse parce que la direction avait utilisé le rapport de septembre pour effectuer une analyse complète des prêts non productifs et des radiations. Tous ces éléments confirment l'intention qu'avait exprimée la direction de la BCC de régler les problèmes que posaient le prospectus récent émis par la Banque royale et le volume important des PNP de la BCC au 31 juillet 1983, dans le seul but de procéder à une émission d'actions en présentant des états financiers

améliorés pour la clôture de l'exercice financier 1983, au lieu de chiffres calculés à partir des anciennes normes d'évaluation des prêts.

Il faut procéder à un examen plus approfondi pour déterminer si les preuves rassemblées justifient pleinement ces conclusions. Le rapport du 30 septembre 1983 concernant les prêts en difficulté ne mentionne pas les directives du 14 septembre 1983 ni l'existence de radiations ou de provisions pour pertes à l'égard des 90 prêts visés par ces calculs. Il conviendrait de noter en passant que l'examen de 40 de ces prêts a révélé que les intérêts courus entraient dans les revenus.

Les dossiers des souscripteurs, *Dominion Securities Pitfield*, confirment la note de service de la direction, que nous avons citée plus haut. Le 12 octobre, les souscripteurs ont, conformément au nouvel échéancier, passé en revue le projet d'émission et les problèmes actuels.

Tout cela [les travaux antérieurs sur le projet de prospectus] s'annonce très bien et les travaux devaient déboucher sur le dépôt du prospectus au début de septembre.

3. Nous avons demandé à M. McLaughlan de rédiger la section concernant les prêts non productifs et il a finalement fixé une réunion à laquelle assistaient M. Mann, lui-même et moi à l'occasion de ma deuxième visite à Edmonton. Il nous a alors révélé que la banque n'était pas prête à divulguer le volume des prêts non productifs puisqu'ils représentaient environ 9,7 pour 100 de l'ensemble des prêts et qu'il pensait que ce chiffre ne pouvait être publié. Il se demandait s'il y avait un moyen de contourner ce problème. Je lui ai dit qu'il y avait divers précédents dans ce domaine, mais que je ne pouvais absolument pas lui garantir que les commissions des valeurs mobilières n'exigeraient pas cette divulgation. En outre, je lui ai fait savoir que, si les commissions des valeurs mobilières faisaient bien leur travail, j'estimais qu'il serait obligé de divulguer ces renseignements. Au cours de la discussion, j'ai été jusqu'à déclarer que je voulais consulter mes associés avant de prendre une décision définitive, mais qu'il se pourrait que nous exigions la divulgation de ces chiffres dans le prospectus provisoire puisqu'il s'agissait de données particulièrement importantes pour déterminer la situation actuelle de la banque. M. McLaughlan a semblé très bien comprendre ces réserves et a décidé tout à coup d'abandonner ce sujet *parce qu'il est convaincu que ces données seront bien meilleures à la fin de l'année étant donné qu'il procède actuellement à une analyse détaillée de tous les prêts qui entraînera, m'a-t-il assuré, une amélioration notable du bilan.* (Soulignement ajouté) (Traduction)

Interrogé au sujet de ces documents, M. McLaughlan a déclaré que, en plus des problèmes notés par les souscripteurs, il y avait celui des réticences possibles des actionnaires de la banque à l'égard d'un appel « public » à l'épargne, d'une offre d'actions accompagnée d'un prospectus non fondé sur des états financiers vérifiés récemment et de la révélation de l'existence de contestations judiciaires. Les réticences

possibles des actionnaires à l'égard d'un appel public à l'épargne avaient sûrement dû disparaître lorsqu'un projet de prospectus avait été approuvé pour l'émission d'actions avortée en 1982. Pour ce qui est du deuxième problème, il est évident que, lors de l'adoption de l'échéancier prévoyant la publication d'un prospectus le 14 septembre 1983, on savait qu'on n'aurait pas en mains d'états financiers vérifiés plus récents que ceux du 31 octobre 1982. La mention des difficultés qu'il y aurait à révéler l'existence de contestations judiciaires n'est pas non plus très convaincante. Lorsque l'émission du REIT a été faite en 1985, il y avait des contestations judiciaires bien plus graves en instance et la situation financière de la banque était pire que lors de la préparation de l'émission de 1983 - 1984. La référence à des poursuites en cours est un élément courant des émissions d'actions.

Pour ce qui est du problème que posait la divulgation d'un pourcentage élevé de prêts non productifs dans le portefeuille de prêts de la banque tel qu'il se présentait à la fin du troisième trimestre, le 31 juillet 1983, M. McLaughlan a déclaré que ce n'était pas la réussite de l'émission d'actions qui le préoccupait, mais l'impact que pourrait avoir une telle révélation auprès des déposants. Il est difficile de comprendre comment on peut ne pas s'inquiéter du succès de la vente d'actions à des investisseurs publics, alors qu'on se préoccupe de l'effet que pourrait avoir un fort volume de prêts non productifs sur les acheteurs de titres de créance de la banque. Le déposant a toujours priorité sur l'actionnaire lorsqu'il s'agit de récupérer son investissement et il ne dépend pas des revenus de la banque pour réaliser son dépôt. Il peut choisir le moment de la liquidation de son dépôt, soit par un contrat, soit sur demande, et la valeur nominale du dépôt ne varie pas avec les fluctuations des valeurs mobilières parce qu'il représente un capital garanti par un titre de créance. Il est vrai que le marché monétaire de gros est instable, mais il est difficile de croire que la divulgation qu'on appréhende inquiéterait le déposant à court terme qui est toujours en mesure de s'en sortir, quoi qu'il arrive, sans préoccuper l'acheteur d'un investissement bloqué.

Les vérificateurs ont dressé les états financiers de clôture d'exercice à partir des rapports sur les prêts en difficulté établis par la direction à la date du 30 septembre 1983, conformément aux directives communiquées à tous les services de la banque le 14 septembre 1983. Finalement, l'émission d'actions privilégiées a permis à la banque de se procurer un capital de 35 millions de dollars au début de 1984.

Il est surprenant qu'aucun des principaux participants à cette émission d'actions, à savoir la direction, les vérificateurs et les

souscripteurs, n'ait semblé beaucoup se préoccuper du rôle de l'inspecteur général ou des réactions possibles de son bureau à l'égard du prospectus qui accompagnait l'émission. Les souscripteurs à forfait considéraient que la divulgation des données représentait un élément crucial et qu'il faudrait de toute façon satisfaire à cet égard aux exigences des commissions provinciales des valeurs mobilières. La direction s'occupa de faciliter cette divulgation en ramenant les PNP à des niveaux acceptables. Ni les vérificateurs, ni l'inspecteur général n'ont découvert ou appris la méthode ou les mesures utilisées, même s'ils savaient que la BCC utilisait déjà, au moins dans une certaine mesure, la valeur de référence pour estimer la valeur des garanties détenue par la banque. L'inspecteur général, agissant aux termes de la *Loi sur les banques*, a approuvé le prospectus en janvier 1984.

Le moment choisi pour transmettre aux différents services de la banque les directives du 14 septembre 1983 et l'effet de ces dernières sont d'une grande importance. Cette note de service atteignait un double but : la généralisation du recours à la valeur de référence et un changement dans les politiques de la banque en matière de comptabilité et de divulgation, ce qui risquait de tromper les organismes de réglementation et les personnes qui s'intéressaient aux états financiers de la banque. Il est établi que celle-ci n'a pris aucune mesure pour faire connaître aux vérificateurs, à l'inspecteur général, aux commissions des valeurs mobilières ou aux souscripteurs l'existence, le but et l'effet de ces directives. La banque a été amenée à présenter des états financiers qui faciliteraient l'appel public à l'épargne et lui permettraient d'obtenir les capitaux dont elle avait grand besoin. Cet épisode est encore plus révélateur de la performance des deux autres éléments du système tripartite de surveillance : les vérificateurs externes et le bureau de l'inspecteur général. Même si la divulgation des PNP dans le prospectus ne se reflétait pas dans les états financiers figurant dans ce document, les conclusions touchant le niveau des PNP seraient forcément tirées des mêmes dossiers et renseignements financiers que les états approuvés par

6. La situation de la BCC à la clôture de l'exercice financier 1984

À la clôture de l'exercice financier 1984, les règles adoptées par la direction pour les opérations quotidiennes de la banque, que nous venons d'examiner, avaient entraîné un certain nombre de résultats, dont la plupart étaient négatifs.

1. La situation financière que révélaient les états financiers de la banque ne correspondait pas à la réalité.

2. Le fait de retarder l'apparition des premiers indices d'insolvabilité a augmenté le coût de l'échec final pour toutes les parties concernées.
3. Les acheteurs d'actions de la banque et les déposants ont été trompés si, comme on peut le présumer, ils se sont fiés aux états financiers de la banque pour juger de certains aspects importants, principalement la situation des principaux éléments d'actif de la banque (ses prêts) et les véritables revenus de la banque.
4. Lorsque les représentants du gouvernement, tant ceux des ministères que ceux des organismes de réglementation, ont découvert la situation véritable de la banque, en mars 1985, l'ambiguïté des états financiers causée par les mesures de survie adoptées par la banque les ont empêchés d'avoir une image exacte de sa situation et de ses besoins et constitue peut-être la cause de l'échec des mesures prises par le gouvernement et par les grandes banques pour sauver la banque. Subsidiairement, la conduite de la direction de la banque et la façon dont les états financiers de cette dernière reflétaient sa situation risquent d'avoir incité les parties au programme de sauvetage à tenter une aventure qui n'avait en réalité aucune chance de succès, sinon peut-être à un coût inacceptable.

Cela nous amène à examiner une question encore plus importante : est-il légitime de lancer une opération de sauvetage alimentée par des fonds publics à l'égard d'une banque qui, comme c'est le cas ici, a dépassé le cap où une fusion volontaire avec une autre banque aurait encore été possible. Pour pouvoir aborder cette question, il convient d'examiner rapidement les événements survenus entre la clôture de l'exercice financier 1984 et le 14 mars 1985.

Vers la fin de 1984, il aurait dû apparaître clairement que la BCC n'était pas une entreprise sur le point d'atteindre la prospérité. Elle se dirigeait rapidement vers la liquidation pour des raisons qui existaient depuis un certains temps, certains diraient depuis 1982. Il est important de déterminer à quel moment la direction, les administrateurs, les vérificateurs et l'inspecteur général ont pris conscience de la gravité de la situation ainsi que de savoir quelles sont les mesures que ces différentes parties ont prises après cette découverte. S'ils ne se sont jamais aperçus de la gravité de la situation, il faut alors se demander à quel moment ils auraient dû s'en rendre compte à partir des renseignements dont ils disposaient ou qu'ils auraient pu obtenir en faisant des efforts raisonnables, compte tenu de leur position, de leurs responsabilités et de leurs pouvoirs. Enfin, il faut également se demander s'il y a pu avoir dissimulation ou aveuglement volontaire.

Le témoignage de M. McLaughlan est révélateur à ce sujet. Il a déclaré qu'il était « relativement optimiste au début de l'exercice financier 1985 » parce que les revenus du premier trimestre étaient supérieurs aux prévisions et que la chute des prix de l'OPEP dont on faisait grand bruit à ce moment n'avait été que de 1 \$ le baril. Les faits ne corroborent pas cette opinion. La banque avait subi une perte d'exploitation de 2,35 millions de dollars (alors qu'on en avait prévu une de 1 million de dollars) au cours du premier trimestre 1985 et ce n'est qu'en réclamant des crédits d'impôt pour pertes qu'elle avait réalisé un bénéfice comptable de 200 000 \$. Le Federal Reserve Board a procédé à son examen annuel en octobre 1984. Son rapport a été communiqué à M. McLaughlan le 12 février 1985. D'après le *FRB*, 30 pour 100 des prêts de l'agence de Los Angeles étaient « non productifs » et la situation de cette dernière était « mauvaise ». Cet organisme était d'avis que la situation de l'agence risquait d'affecter l'ensemble des opérations de la BCC.

Le 10 décembre 1984, le vice-président, crédits spéciaux (É.U.), M. E.J.D. Pinder, avait envoyé une note de service à M. R.G. Heisz, vice-président, division américaine, dans laquelle il disait prévoir que les pertes pour cette division pourraient osciller entre 7,15 et 45,15 millions de dollars selon la tournure des événements et que certains comptes « devront donner lieu à l'établissement de réserves cette année et nous devrions commencer à tenir compte de cette réalité dans notre planification [...] ». À une réunion tenue le 30 janvier 1985, M. Heisz a déclaré qu'il faudrait procéder à « des radiations supplémentaires importantes ». Rien n'indique que la baisse du prix du pétrole, imposée par les pays de l'OPEP et fixée à 1 \$ le baril le 30 janvier 1985, soit à l'origine de ces mesures.

Certaines preuves indiquent que, deux ans plus tôt, le *FRB* avait demandé aux banques américaines de radier leurs prêts dans le secteur du gaz et du pétrole. M. Allan Taylor de la Banque royale du Canada était au courant du fait que la situation du secteur énergétique aux États-Unis était telle que le *FRB* l'avait décrite deux ans auparavant. D'autres témoins représentant les grandes banques ont manifesté le même scepticisme à l'égard de l'explication de la BCC concernant le caractère soudain de la faillite de la BCC, qui aurait été provoquée par l'effondrement subit des prêts américains dans le secteur de l'énergie.

Les opérations canadiennes de la banque continuaient elles aussi à se dégrader. Le 31 janvier 1985, les prêts non productifs étaient passés à 256 millions de dollars et les prêts MARGUN, à environ 800 millions. La plupart des 250 prêts classés en difficulté se trouvaient dans cette

catégorie depuis au moins deux ans. Les directives émises le 14 septembre 1983 par le siège social de la banque en matière d'évaluation des prêts à partir de la valeur de référence prévoyaient un délai de deux ans pour la réalisation de la valeur des prêts. Le liquidateur de la banque, M. MacGirr, a déclaré que ces prêts, qui ne faisaient l'objet d'aucun versement comptant, constituaient un tel frein aux opérations de la banque que la marge d'intérêt avait complètement disparu au début de 1985. En l'absence d'un revenu d'intérêt net, le report d'impôts n'était d'aucune utilité à la banque. Il n'y avait plus d'encaissement. Aucune banque ne peut survivre dans une telle situation et la BCC n'a pas fait exception. Le 6 mars, le directeur du service d'inspection du BIGB, M. Grant, en était arrivé à cette conclusion.

Il convient de souligner ici le rôle joué par le BIGB dans le fusionnement du REIT de la BCC et de cette dernière. Comme on le mentionne dans l'annexe C, le BIGB a reçu le prospectus provisoire et le prospectus définitif les 22 janvier et 4 février 1985, respectivement. Le directeur du service d'inspection du BIGB, M. Neville Grant, avait déterminé après l'inspection annuelle de mai 1984, que, malgré la cote « satisfaisante » attribuée à la banque dans un rapport préparé par le BIGB, il convenait néanmoins de ranger la BCC dans la catégorie « non satisfaisante », ce que l'inspecteur général et son adjoint ont accepté. Le BIGB a néanmoins approuvé par la suite les prospectus provisoire et définitif. Aucune mention n'y était faite de la cote attribuée par le BIGB.

7. Les événements antérieurs à la demande d'aide gouvernementale

Le défaut de la banque d'établir dans ses états financiers des réserves pour les prêts irrécouvrables, malgré les nombreuses indications en ce sens que contenaient les dossiers de prêts, le fait d'inclure les intérêts non perçus dans l'état des revenus, l'utilisation de méthodes d'évaluation fondées sur la valeur future des garanties et l'affirmation souvent répétée par la direction selon laquelle les prêts dans le secteur énergétique en Californie s'étaient soudainement effondrés, sont des éléments qui, une fois réunis, peuvent avoir masqué les véritables problèmes de la banque, de sorte que les organismes de réglementation et les grandes banques n'en n'avaient pas saisi toute l'ampleur lorsque M. McLaughlan a demandé l'aide de l'inspecteur général et de la Banque du Canada. Ces problèmes ont été aggravés par un manque de communication au niveau de la haute direction de la BCC. Le président du comité de vérification, M. Hillman, vérificateur lui aussi, s'est rendu à Los Angeles aux alentours du 11 février et a rencontré des représentants de la *Westlands* et de l'agence de Los Angeles de la BCC.

On lui a alors fait part de certains problèmes posés par les opérations américaines. Il a nié expressément avoir eu connaissance du rapport du *FRB* concernant l'agence de Los Angeles et portant une date voisine du 6 février, mais il a examiné et discuté sur place la lettre émanant du *FRB* et datée du même jour, qui accompagnait le rapport destiné à l'agence. D'après des notes prises par M. Hillman, cette lettre contenait des observations sur la qualité des actifs de l'agence. Dans son témoignage, M. Hillman a déclaré avoir ramené à Edmonton la lettre du *FRB* sans toutefois rapporter le rapport. Il n'a pas tenté d'expliquer pourquoi il n'avait pas examiné le rapport du *FRB* ni pourquoi il n'avait pas demandé aux cadres supérieurs de l'agence de L.A. ce qu'ils en pensaient. Il était bien entendu au courant de la fusion de la REIT avec la BCC, prévue pour le 10 février, et du fait que les commissions provinciales des valeurs mobilières exigeraient de nombreux renseignements concernant la BCC à ce sujet. Il n'a pas communiqué ces faits à M. McLaughlan pendant son séjour à Los Angeles, ni à son retour au Canada, préférant, comme il l'a déclaré, laisser les choses suivre la « filière officielle ». Le rapport Heisz sur les prêts dans le secteur de l'énergie (en Californie), communiqué par téléphone à M. McLaughlan le 23 février, n'était peut-être pas prêt à être transmis à M. Hillman le 13 février à Los Angeles, mais il est raisonnable de penser que les discussions entre MM. Hillman et Heisz concernant la qualité des prêts de l'agence doivent avoir porté sur ces prêts du secteur énergétique qui, dans les 10 jours suivants, revêtaient une gravité telle qu'ils menaçaient les chances de survie de la banque.

Comme on le mentionne dans l'annexe D, le *FRB* a téléphoné à l'inspecteur général au sujet de son rapport une première fois au début de février 1985 et une autre fois, le 20 février. Le *FRB* a déclaré que l'agence de Los Angeles allait subir des « pertes catastrophiques » qui risquaient d'affecter non seulement sa propre viabilité, mais également celle de la banque elle-même. Entre temps, l'inspecteur général avait parlé à M. McLaughlan dont il avait reçu des assurances concernant la situation en Californie. D'après les souvenirs de l'inspecteur général, M. McLaughlan lui aurait parlé des réactions exagérées propres aux organismes américains de réglementation et lui aurait déclaré que le programme d'arrangements mis en oeuvre en Californie « fonctionnait bien ». Si le chef de la direction de la banque pouvait encore affirmer que tout « baignait dans l'huile » en Californie, trois jours après la réception d'un rapport dans lequel la haute direction de l'agence de L.A. qualifiait de désastreux l'état du portefeuille de prêts de cette dernière, cela en dit long sur les communications au niveau de la direction. L'inspecteur général a par la suite fait savoir au *FRB* qu'il était satisfait de la direction de la banque et des mesures qu'elle avait prises et qu'il

devait, de toute façon, examiner toutes ces questions avec lors d'une réunion prévue pour le 14 mars 1985. Il a été déclaré que les assurances fournies par la BCC étaient fondées sur un examen détaillé du portefeuille de prêts, alors que le *FRB* n'avait examiné que les grandes lignes des opérations, et que cet examen datait un peu. Tout cela justifiait l'opinion de l'inspecteur général à propos des renseignements obtenus le 20 février, selon laquelle : « il ne s'agissait pas de questions très pressantes, et nous n'avons jamais envisagé que cette situation puisse entraîner la faillite de la banque » (traduction).

Fait intéressant à noter, ce n'est que le 7 mars que la BCC a transmis au *BIGB* le rapport du *FRB* qu'elle avait reçu de Los Angeles entre le 6 et le 11 février, bien que l'inspecteur général en ait demandé expressément la communication le 21 février après le deuxième appel téléphonique du *FRB*. Comme nous l'avons vu plus haut, l'inspecteur général ne voyait dans cette affaire aucune menace pour l'avenir de la banque. Il pensait que la situation ne devait pas être très grave puisque l'organisme américain avait consacré beaucoup de temps à la rédaction de son rapport, soit d'octobre 1984, mois où l'on avait procédé à l'inspection, à février 1985, mois de la publication du rapport. L'inspecteur général est alors parti en vacances en confiant la réunion du 14 mars à son personnel. En toute justice pour l'inspecteur général, il convient de faire remarquer que ni M. McLaughlan ni les autres cadres de la BCC n'avaient mentionné au *BIGB* que certains points avaient été ajoutés à l'ordre du jour de la réunion prévue pour le 14 mars. Lors de la dernière communication à ce sujet, M. Grant a noté que M. McLaughlan lui avait fait savoir que la banque se proposait d'examiner « un certain nombre de points notamment : a) la stratégie pour 1985 et pour 1985 et au-delà; b) la prochaine étape du plan d'augmentation du capital; c) l'état de diverses autres questions, notamment les opérations américaines » (traduction).

Le 8 mars, comme on peut le voir en détail à l'annexe D, la Banque du Canada avait reçu des renseignements complets sur les inquiétudes du *BIGB* à l'égard de la situation de la BCC. Une note de service de la Banque du Canada décrivant la position du *BIGB* énonce que l'inspecteur général adjoint « a l'intention d'examiner les projets de la banque à moyen terme et d'interroger ses visiteurs sur les mesures qu'ils envisagent de prendre pour redresser la situation » (traduction). Au sujet de la possibilité d'émettre des actions, on peut lire dans cette même note :

La BCC pourrait alors utiliser le produit de l'émission des actions pour absorber l'impact de la vente (qui entraînerait une perte importante) des prêts douteux à un tiers indépendant. (Traduction)

Il ressort clairement de ce document et de la note de M. Grant, datée du 6 mars, que le BIGB et le personnel de la Banque du Canada connaissaient la gravité de la situation de la BCC avant la présentation faite par M. McLaughlan le 14 mars. Le rôle joué par la Banque du Canada dans cette affaire d'inspection est demeuré inexpliqué.

L'inspecteur général et la direction de la banque sont au moins d'accord sur une chose dans toute cette affaire : ils affirment que, avant l'annonce du programme de soutien le 25 mars, il n'avait pas été possible de prévoir la faillite de la banque, du moins avant la fin février ou le début mars, et que cette catastrophe était due à la chute brutale de la valeur des prêts californiens dans le secteur énergétique, phénomène que la direction de la banque attribuait à une chute de 1 \$ le baril subie par le prix du pétrole des pays de l'OPEP.

Il semble que les organismes de réglementation canadiens et américains n'aient pas été en liaison étroite et qu'ils ne se soient pas communiqué leurs rapports écrits. M. McLaughlan a, volontairement ou non, joué un rôle d'écran entre les deux organismes de réglementation et il a ainsi retardé la perception par Ottawa des graves dangers que courait la BCC. Même en février, les organismes de réglementation canadiens ne voyaient pas que le transfert de tous les mauvais prêts de l'agence de L.A. au siège social canadien et celui de ses prêts de bonne qualité à la *Westlands* porteraient le coup de grâce à la BCC. Cet échange avait pour but avoué de mettre la *Westlands* en position de tirer avantage de son admissibilité à effectuer des reports d'impôts pour pertes. Cette opération a eu pour effet de sauver ce qui devait être au départ la bouée de sauvetage de la BCC et de couler du même coup le navire. Étant donné que l'agence de L.A. représentait, d'après l'inspecteur général, 10 à 12 pour 100 de la BCC, le calme de l'organisme canadien face au rapport de l'organisme américain est remarquable.

B. Le programme de soutien de la BCC

Il est important d'examiner l'origine du plan de sauvetage de la BCC et son issue, non pas tant pour découvrir les causes de la faillite de la banque, mais parce que l'ensemble de ce processus éclaire le mécanisme de réglementation des banques et le comportement des intervenants à cette époque. Cet examen permet également de tirer certaines conclusions sur la question de savoir s'il est dans l'intérêt public de tenter de sauver une banque à l'aide de fonds publics, au cas où le problème se reposerait à l'avenir.

1. Les événements antérieurs à l'adoption du programme de soutien

Le processus qui a débouché sur le programme de soutien de la BCC a été déclenché par une déclaration soudaine de M. McLaughlan aux fonctionnaires du BIGB, le 14 mars 1985 à Ottawa. Comme nous l'avons mentionné plus haut, l'inspecteur général était absent et c'est M. Macpherson, inspecteur général adjoint, qui le remplaçait. M. D.M. McLaughlan a refait son exposé un peu plus tard devant le gouverneur de la Banque du Canada et certains membres de son personnel. Il a déclaré que la banque ne survivrait pas, à moins qu'on ne lui fournisse « une aide massive ». Après avoir présenté sur l'historique de la situation un rapport dans lequel il indiquait que les problèmes avaient été aggravés tout récemment par la chute brutale de la valeur des prêts consentis par la banque en Californie dans le secteur de l'énergie, M. McLaughlan a exposé quatre solutions de rechange. Lui-même et son personnel prirent alors des arrangements avec la Banque du Canada pour obtenir des avances de trésorerie provisoires. Aucune de ces personnes ne semblait s'apercevoir à ce moment que la question à régler se situait non pas au niveau des liquidités mais à celui de la solvabilité de la banque.

Après avoir livré son message surprenant, M. McLaughlan quitta Ottawa pour Edmonton pour des motifs obscurs, peut-être celui de préparer une réunion du conseil qui devait reprendre le 19 mars. À ce moment, aucun programme global de réaction à la situation de la BCC n'avait été mis sur pied, comme l'ont déclaré les dirigeants de cette dernière. Par contre, le gouverneur de la Banque du Canada était conscient qu'il fallait intervenir rapidement, sachant que les prochains résultats trimestriels étaient sur le point d'être publiés et que la BCC avait déjà prévu des réunions avec des déposants américains importants.

Le vendredi 15 mars, le BIGB informa la ministre d'État aux Finances de la situation telle qu'elle lui apparaissait. La ministre ne manifesta aucune préférence entre le sauvetage ou la liquidation de la banque. Ce même jour, le conseil de la SADC se réunit. Le gouverneur Bouey « défendit vigoureusement l'option du sauvetage de la banque ». Le sous-ministre des Finances donna son accord, à condition que cette option ne nécessite l'injection d'aucun fonds public. Entre temps, M. Macpherson avait appris de la Banque royale du Canada qu'une fusion ne l'intéressait pas, sauf à titre d'étape vers la liquidation de la BCC. Le samedi 16 mars, MM. Bouey et Macpherson voulaient tous deux engager les grandes banques dans l'affaire. Cependant, la ministre d'État aux Finances décida de ne pas révéler à d'autres qu'à la Banque

royale la situation de crise dans laquelle se trouvait la BCC. Le dimanche 17 mars, M. Macpherson fit savoir à M. McLaughlan par téléphone que la liquidation était l'une des options envisagées. Ce dernier manifesta sa surprise à cette nouvelle et entreprit immédiatement, avec l'aide de son contrôleur, d'élaborer le premier projet de programme de sauvetage. Les grandes lignes de ce projet furent reprises dans le programme de soutien finalement adopté; on n'y prévoyait cependant ni l'apport de fonds fédéraux (autres ceux que de la SADC) ni celui de fonds provenant des six grandes banques. Cette idée intéressa M. Macpherson qui en parla le lendemain (le lundi) à la ministre d'État aux Finances, envoya M. Grant à Edmonton examiner les prêts non productifs de la BCC et l'estimation des pertes sur prêts et demanda à M. McLaughlan de revenir à Ottawa.

À ce moment-là, ni le gouvernement ni aucun de ses organismes n'avaient pris la direction des opérations face à la crise de la banque. Le gouvernement du Canada examinait s'il y avait lieu d'abandonner sa politique générale de non-intervention sur les forces du marché en raison des pertes que subiraient les déposants et les investisseurs de la BCC en cas de faillite de celle-ci. Le sous-ministre des Finances reconnut qu'un « sauvetage serait contraire à ce principe [...] », mais il craignait également que la faillite de la BCC n'entraîne un raz de marée qui emporterait les créanciers de la banque et les établissements financiers de petite taille de l'ouest du Canada. Le projet de programme de sauvetage à l'étude à ce moment-là avait été élaboré à la hâte afin qu'il puisse être examiné par le conseil d'administration de la banque, par la haute direction, par des vérificateurs ou par des avocats. Le BIGB, la Banque du Canada, la SADC et le ministère des Finances, avec leurs conseillers juridiques et comptables, n'avaient pas non plus eu l'occasion de faire un examen critique de ce projet. Le gouvernement fédéral n'avait ni accepté ni rejeté expressément le principe d'avancer des fonds publics. Il n'avait pas non plus décidé de demander l'intervention immédiate de représentants d'expérience des grandes banques pour qu'ils examinent le problème et participent à l'élaboration d'une solution.

Le jeudi 21 mars, le gouverneur Bouey invita les chefs de la direction des grandes banques à assister le lendemain à une réunion à Ottawa. Il s'était écoulé une semaine depuis la confession de M. McLaughlan. Les représentants du gouvernement du Canada arrivèrent à la réunion sans avoir pris de décision sur le principe de l'utilisation de fonds publics pour le sauvetage de la BCC. Entre temps, après le 19 mars et certainement au matin du 22 mars, MM. McLaughlan, Macpherson et Mackness (du ministère des Finances) avaient été

interrogés par des membres des milieux financiers au sujet de rumeurs concernant la BCC. Étant donné la vulnérabilité des banques à la perte de confiance du public et la tendance des déposants, en particulier ceux du marché monétaire de gros, à « jouer la sécurité », le gouvernement a été obligé de décider sur-le-champ des mesures à prendre.

Le 21 mars (le jeudi) les deux ministres rencontrèrent le sous-ministre, le gouverneur Bouey et l'inspecteur général (qui était revenu à Ottawa la veille). Les participants prirent la décision « provisoire » de sauver la banque en appliquant le plan élaboré par M. McLaughlan et communiqué aux participants à la réunion dans une note de service émanant de M. Macpherson. En vertu de ce plan, la SADC achèterait toutes les provisions pour pertes sur prêts (244 millions de dollars) que la BCC avait jugé nécessaire d'établir. Cette somme de 244 millions de dollars serait remboursée en accordant à la SADC une participation de 50 pour 100 dans les bénéfices de la banque. La banque prévoyait que ces remboursements s'étaleraient sur une période de 15 ans. Elle devait accorder à la SADC des bons de souscription à cinq millions d'actions à leur valeur comptable, qui s'établissait à 18,50 \$ l'action à la clôture de l'exercice 1984, de façon à l'inciter à accepter le plan. La banque devait entre temps suspendre le versement de tous dividendes sur les actions ordinaires et privilégiées, tant que la somme de 244 millions de dollars n'aurait pas été remboursée.

Dans cette version du plan de sauvetage, comme dans les versions ultérieures, on parlait de « l'achat » des provisions pour pertes sur prêts ou d'un droit sur ces provisions. Il s'agissait là d'une appellation très trompeuse parce que le plan prévoyait également le « remboursement du prix d'achat », ce qui n'est pas compatible avec une vente. Si le plan portait sur la « vente » d'un droit sur certains prêts qui avaient été radiés ou dévalués, la somme de 255 millions de dollars (dernier chiffre utilisé dans le programme) figurant dans les livres de comptabilité de la BCC aurait été un actif qu'il aurait peut-être été possible de traiter comme du capital sur les plans comptable et fiscal. La qualification imprécise des sommes que devait avancer à la BCC le groupe de soutien soulevait d'autres difficultés.

Cette première version du plan ne précisait pas non plus la méthode de remboursement de ces prêts, qu'il s'agisse des intérêts ou du capital. La nature juridique ou comptable de la somme de 244 millions de dollars introduite dans la comptabilité de la BCC n'était pas non plus précisée. Cette version embryonnaire du plan de soutien ne fixait pas la durée des bons de souscription accordés à la SADC pour compenser l'utilisation de ses fonds. Il est compréhensible que la première version

de M. McLaughlan n'ait pas été très détaillée. Celui-ci ne pouvait supposer que le gouvernement du Canada affecterait des fonds publics à un programme de sauvetage et il ne pouvait donner à penser qu'il supposait que ses concurrents, les grandes banques, feraient de même.

La SADC a donné son accord provisoire à ce plan général le matin du 21 mars. Elle acceptait d'y contribuer jusqu'à concurrence de 75 millions de dollars, à condition que les banques à charte et la province de l'Alberta y participent également. La résolution du conseil d'administration contenait une réserve selon laquelle la valeur estimée des pertes sur prêts de la BCC devrait être « confirmée par les études entreprises » par les représentants de l'inspecteur général. Elle contenait également d'autres réserves qui ne sont pas pertinentes à la question qui nous occupe.

Entre temps, M. McLaughlan avait préparé une autre version de ce plan, datée du 20 mars, à l'intention d'un représentant de la Banque du Canada et de M. Macpherson. Il y était mentionné que la somme de 244 millions de dollars constituait le paiement du prix d'achat des « pertes totales sur prêts » et une participation aux bénéfices de la BCC jusqu'à concurrence de 244 millions de dollars, moins les sommes recouvrées sur les prêts visés par le programme de soutien.

Après que la SADC eut approuvé sa participation au projet de programme, le gouverneur de la Banque du Canada a, l'après-midi du jeudi 21 mars 1985, invité les chefs de la direction des six grandes banques à une réunion qui devait se tenir le lendemain dans les bureaux de la Banque du Canada.

Au cours de la semaine qui suivit la visite de McLaughlan à Ottawa le 14 mars, de graves problèmes s'étaient accumulés :

- a) Les autorités publiques n'avaient pris aucune décision—sauvetage ou liquidation—à l'égard de la banque.
- b) Les renseignements dont disposaient les organismes de réglementation n'étaient pas suffisants pour confirmer ou infirmer la situation du portefeuille de prêts de la banque, telle que M. McLaughlan l'avait décrite lors de sa visite.
- c) Le fait que la communauté financière soit au courant de la crise obligeait les autorités à prendre une décision.
- d) La banque avait préparé rapidement le projet de sauvetage qui n'était alors pas suffisamment avancé pour qu'il puisse être

accepté et appliqué par les organismes publics qui étaient intervenus jusque-là.

- e) Aucune décision n'avait été prise au sujet de la possibilité d'affecter des fonds publics à un éventuel programme de sauvetage.

Assistaient à la réunion du 22 mars, le gouverneur et le sous-gouverneur de la Banque du Canada, l'inspecteur général, le sous-ministre des Finances et les chefs de la direction ou les présidents des six grandes banques canadiennes. Le président de la SADC n'avait pas été invité à cette réunion, bien que cet organisme eût préparé quelques jours plus tôt des études comparant le coût de la liquidation de la banque à celui de la poursuite ordonnée de ses opérations pendant une certaine période. Une vingtaine de personnes assistaient à cette réunion. Il semble que toutes aient pris pour acquis qu'il appartenait au gouverneur de la Banque du Canada d'ouvrir la voie et de diriger la conduite de ce dossier, même si cet organisme ne joue qu'un rôle très mineur en cas de liquidation d'une banque insolvable et si la loi ne lui confère que des pouvoirs très limités dans ce domaine. M. Bouey nous a déclaré, comme il l'a fait devant les comités parlementaires, qu'avant ces événements bon nombre de gens pensaient que le gouverneur de la Banque du Canada était comme « l'empereur » du système bancaire canadien. Mais il devait rapidement se rendre compte que la Banque du Canada ne jouait pas un grand rôle dans ces questions.

Le gouverneur Bouey de la Banque du Canada, qui présidait la réunion, a indiqué clairement dès le départ que la question que les participants étaient appelés à trancher était celle de la solvabilité de la banque et non son problème de liquidités. L'inspecteur général rapporta ce que M. McLaughlan avait déclaré au BIGB et à la Banque du Canada au sujet des causes de la crise, c'est-à-dire la radiation d'un montant de 85 millions de dollars pour les prêts américains dans le domaine de l'énergie, qui, combinée aux pertes subies au Canada, épuiserait le capital de la banque. Il fit le point sur ces questions et sur les problèmes que soulevait le portefeuille de prêts et mentionna que la banque avait récemment fait l'objet d'un examen de la part de son propre représentant. Cet examen portait sur les prêts consentis par les divisions canadienne et américaine de la BCC que la banque avait identifiées dans un premier temps comme faisant partie du projet de programme de soutien. À la réunion du 22 mars, l'inspecteur général relata l'essentiel des conclusions du rapport concernant son premier examen des prêts et déclara que ces conclusions faisaient craindre d'autres pertes sur prêts de l'ordre de 60 millions de dollars mais que,

dans l'ensemble, elles confirmaient l'évaluation de la situation des pertes sur prêts qu'avait effectuée le président de la BCC. Les dirigeants de la banque trouvaient préoccupante la situation du portefeuille de prêts de la BCC. M. Allan Taylor, président de la Banque royale, interrogea l'inspecteur général au sujet de l'estimation des pertes effectuée par la BCC et demanda si les chiffres de cette dernière étaient « très prudents ». L'inspecteur général répondit que oui. Cette réponse pourrait indiquer que cet organisme de réglementation n'avait pas saisi toute l'importance que revêtait l'état précis du portefeuille de prêts pour l'avenir de la banque. On pourrait aussi y voir une acceptation presque inconsciente de la part du BIGB de l'exactitude des états financiers examinés par les vérificateurs, comme une assurance globale que « tout allait bien ». Outre la question générale de l'attestation des vérificateurs, il a été établi devant la Commission que ces derniers mentionnaient à la banque et au BIGB, à chaque clôture d'exercice, que la direction devrait être « plus prudente ». Naturellement, les dirigeants de banque présents n'étaient pas au courant de ce fait.

L'analyse des travaux effectués par la première équipe d'inspection envoyée par le BIGB (la première des quatre inspections effectuées par les banquiers et coordonnées par le BIGB) fait ressortir une situation très différente. En fait, l'évaluation des pertes sur prêts effectuée le 21 mars 1984 indiquait qu'il faudrait établir des provisions supplémentaires d'un montant de 68 millions de dollars pour les prêts consentis au Canada et de 20 millions pour les prêts aux États-Unis. M. Grant avait réduit l'évaluation relative aux opérations canadiennes d'environ 7 millions de dollars et il est difficile de savoir si ce fait ou les renseignements concernant les résultats américains sont venus à la connaissance du BIGB à Ottawa au cours des discussions. Par ailleurs, étant donné le peu de temps qui avait pu être consacré à cette première inspection, seul un faible échantillon des prêts avait pu être examiné en détail. Il est difficile de comprendre comment les organismes de réglementation et même les représentants des grandes banques et de la Banque du Canada aient pu se lancer dans un programme de sauvetage détaillé en se fondant sur une évaluation qui portait sur un si faible pourcentage des prêts consentis par la banque. Toutes les personnes présentes lors de la réunion du 22 mars se sont déclarées d'accord sur un point. La publicité croissante accordée aux problèmes de la banque exigeait la mise au point d'une solution au cours de la fin de semaine; sinon, il faudrait fermer la banque et lui interdire d'ouvrir ses guichets le lundi suivant. Les participants ont donc eu à déterminer si les renseignements dont ils disposaient étaient suffisants.

M. McLaughlan a assisté à la réunion et décrit la situation actuelle de la banque. L'élément central de la solution qu'il recherchait était un

programme de soutien qui fournirait à la banque une somme d'environ 244 millions de dollars pour compenser toutes les radiations entraînées par les pertes relatives aux prêts dans le domaine de l'énergie qu'il considérait comme imminentes et les radiations auxquelles la banque jugeait nécessaire de procéder à l'égard d'autres prêts en difficulté, dans le but d'accélérer le retour de la banque à la rentabilité. La valeur totale du principal des prêts en question était d'environ 520 millions de dollars. Le capital de la banque était à cette époque d'environ 130 millions de dollars, de sorte qu'il apparaissait clairement, même après un examen très superficiel du problème, qu'à défaut de l'injection de ces fonds la banque deviendrait insolvable. Les discussions tenues lors de cette séance d'ouverture ont été le point de départ d'une longue série de malentendus qui sont demeurés jusqu'aux derniers jours de la banque et qui ont même débordé jusqu'au cours de nos audiences. Le personnel du BIGB, les présidents et les chefs de la direction, ainsi que le personnel de la Banque du Canada semblent avoir compris le projet de soutien comme voulant dire que la banque, après avoir reçu la somme de 244 millions de dollars, liquiderait les prêts visés par le plan de soutien et remplacerait ainsi le principal perdu et réduirait la perte de revenu que ces prêts représentaient. La note de service du 20 mars de M. McLaughlan à l'intention du BIGB et de la Banque du Canada semble parler d'un programme de ce genre et ne peut raisonnablement s'interpréter comme si elle autorisait la banque à accepter une somme de 244 millions de dollars des participants au plan de sauvetage pour ensuite liquider graduellement une partie des prêts, en liquider rapidement d'autres, en radier d'autres en partie, de façon à ramener les intérêts produits à un niveau proche du taux du marché. En bref, les parties au programme de sauvetage s'attendaient à ce que la banque liquide les droits qu'elle conservait dans les prêts visés par le programme de soutien, tandis que la banque s'attendait à conserver certains de ces droits pendant qu'elle recevrait des remboursements progressifs et à conserver d'autres prêts s'ils produisaient des intérêts proches des taux d'intérêts du marché. Ce n'était là qu'un malentendu parmi tant d'autres. En dépit des efforts déployés par M. McLaughlan, au cours et à la suite de la fin de semaine des 22, 23 et 24 mars, pour préciser les modalités du projet de programme de soutien, celles-ci sont demeurées ambiguës. Les modalités préconisées par M. McLaughlan auraient donné à ce programme de meilleures chances de succès. En raison de leur structure, les réunions ont donné ces résultats défavorables.

M. McLaughlan quitta la réunion avant qu'on ait pris une décision. Il retourna immédiatement à Edmonton, dans le but, on peut l'imaginer, d'obtenir l'autorisation du conseil d'administration à l'égard d'un éventuel accord et peut-être également, même si cela n'est pas très clair,

pour s'efforcer d'amener les détenteurs d'obligations non garanties à accepter, pour les obligations en circulation, un rang inférieur à celui du programme de soutien. Les représentants des grandes banques quittèrent la réunion pour revenir avec une contre-proposition. Ils étaient disposés à participer à un programme comprenant une avance de fonds de 255 millions de dollars dont 75 millions seraient puisés par la SADC sur des fonds dont les banques étaient les principaux bailleurs. Le solde de 180 millions serait réparti également entre le gouvernement du Canada, la province de l'Alberta et les six grandes banques. Pour que ce projet voie le jour, les détenteurs d'obligations non garanties devaient accepter que leur créance ait un rang inférieur aux avances consenties par les parties au programme de soutien.

Au cours de ces échanges et des discussions ultérieures, on avait supposé, après avoir fait une demande en ce sens, que l'inspecteur général procéderait à un examen complet du portefeuille de prêts de la BCC. Les dirigeants de banque avaient accepté à cette fin de fournir une équipe d'agents de crédit qualifiés qui effectueraient un examen des prêts de la banque sous la coordination générale de M. Grant, au siège social d'Edmonton. Il n'a jamais été précisé si cet examen devait porter sur les prêts visés par le programme de soutien ou sur l'ensemble du portefeuille de prêts. Lacune plus grave encore, il n'a pas été précisé si cet examen devait être terminé au cours de la fin de semaine, plus tard au cours des négociations ou pendant l'application d'un programme de soutien qui pourrait être adopté au cours de la réunion. Les discussions et les arrangements qui entouraient la question de l'examen des prêts de la banque laissaient beaucoup à désirer et il est difficile de comprendre comment des banquiers d'expérience et le personnel du BIGB aient pu laisser cette question sans solution après toutes ces réunions et la conclusion de deux accords écrits. Cette question n'a pas été résolue avant la première semaine de juillet. D'aucuns diraient que, d'après les renseignements obtenus par la Commission, cette question n'a jamais été abordée à fond et que l'examen des prêts n'a jamais été mené à terme.

Malgré cette lacune flagrante dans la collecte des renseignements essentiels pour la conception et la mise en place d'un plan de sauvetage de la BCC, ce plan a démarré. Toute cette opération est d'autant plus remarquable que, confrontés à des faillites bancaires semblables, les organismes de réglementation bancaire du Royaume-Uni et des États-Unis avaient réagi, peu de temps avant l'affaire de la BCC, avec des plans précis comportant une évaluation détaillée de la véritable valeur de l'actif des banques en faillite et une évaluation objective des raisons de ces faillites. Dans les deux cas, cette dernière évaluation avait

entraîné le remplacement immédiat de la direction et, par la suite, l'annulation de toutes les actions en circulation des banques qui risquaient la liquidation.

Il est évident que la nature et l'ampleur du programme de soutien dépendaient de la situation des prêts de la banque. Si le montant de 244 millions de dollars évalué par M. McLaughlan s'avérait très inexact, le plan ne pouvait réussir. On aurait pu s'attendre que quelqu'un, en l'occurrence l'inspecteur général, pense que les participants, les banques ou les organismes gouvernementaux exigeraient un examen des prêts qu'il fallait, d'après M. McLaughlan, radier pour déterminer si son évaluation des radiations suffirait à ramener la valeur de ces prêts (et en fait du portefeuille de prêts) à des niveaux suffisants. Il est également évident que le programme de sauvetage serait une opération vaine si les prêts visés par le programme de sauvetage ne constituaient qu'une partie de ceux qui posaient des problèmes dans un portefeuille global de quelque 2,3 milliards de dollars. On aurait donc pu s'attendre que M. Allan Taylor et bien d'autres veuillent obtenir, au cours de la réunion ou par la suite, l'assurance de la part d'agents de crédit bancaire compétents que le solde des prêts de la banque lui procurait des revenus et ne mettait pas en danger son capital. Ce qui est surprenant, cependant, c'est que, ni le protocole d'intention du 25 mars 1985, ni l'accord de participation définitif du 29 avril 1985 ne précisaient qu'un examen du portefeuille de prêts de la BCC devait être effectué. Par la suite, les banques ont soulevé cette question auprès de l'inspecteur général et des ministres et, à l'instigation du ministre des Finances, l'exécution d'un examen plus détaillé fut confié à des banquiers qui avaient acquis une longue expérience dans certaines grandes banques mais qui, au moment de cet examen, étaient à la retraite. On n'a cependant jamais procédé à un examen complet de tous les prêts consentis par la banque. Pour expliquer l'omission d'un tel examen dès la mise en place du programme, l'inspecteur général a déclaré que, après que la Banque du Canada et la ministre d'État aux Finances eurent annoncé, le 25 mars, que la banque était solvable et en bonne situation, il aurait semblé étrange que les mêmes autorités ordonnent un examen indépendant des principaux éléments d'actif de la banque.

2. Les inspections du portefeuille de prêts de la BCC

Les inspections effectuées appellent certains commentaires. On a constaté des lacunes dans la communication par le BIGB des résultats des examens des prêts effectués au siège social de la BCC par le

personnel de l'inspecteur général et les personnes sélectionnées par ce dernier parmi le personnel des grandes banques. Comme nous l'avons vu plus haut, l'évaluation terminée le 21 mars et rapportée à la réunion du 22 mars ne faisait pas état de la réduction unilatérale par le BIGB de 7 millions de dollars retranchés des pertes supplémentaires qu'avait proposées l'agent de crédit bancaire qui avait effectué l'examen des prêts de la division des opérations canadiennes. Il semble que M. Grant, qui dirigeait cet examen, ait établi une moyenne entre l'évaluation de ces pertes effectuée par la banque et celle qu'avait faite M. Tallman, employé mis à la disposition de l'inspecteur général par la Banque royale. M. Grant n'avait pas personnellement examiné ces prêts et ne possédait aucune expérience de ce genre de travail. Il ne semble pas non plus que les résultats de l'examen effectué aux États-Unis aient été rapportés au BIGB à Ottawa ou par l'inspecteur général aux dirigeants de banque à la réunion du 22 mars. De là une autre tranche de 20 millions de dollars de provisions pour pertes qui auraient dû être établies et ne l'ont pas été.

La deuxième inspection, effectuée le 24 mars, a été incomplète et les résultats n'en ont pas été communiqués de façon précise aux participants à la réunion. L'écart entre l'évaluation faite par M. McLaughlan des pertes sur prêts établies par la direction et les pertes évaluées par les inspecteurs des banques était tel que les participants à la réunion n'auraient pas mis en oeuvre le programme de soutien proposé, ni même quelque autre programme, s'ils avaient été au courant de tous ces faits.

M. George Hitchman, vice-président de la Banque de Nouvelle-Écosse à la retraite, a dirigé en juillet et en août 1985 une équipe de dirigeants de banque à la retraite qui ont examiné des prêts représentant un capital d'environ 423 millions de dollars. Après cet examen partiel, M. Hitchman et ses collègues ont effectué des projections indiquant que la BCC risquait de subir des pertes pouvant aller de 900 millions à 1 milliard de dollars. On s'aperçoit immédiatement que, si la banque avait été obligée d'établir ne serait-ce qu'un dixième de ces radiations supplémentaires, elle serait devenue insolvable et irrécupérable en dépit du programme de sauvetage tel que conçu.

L'omission de procéder à un examen opportun et efficace du portefeuille de prêts constitue une grave lacune dans la conception et l'exécution de ce programme. Par ailleurs, il convient de tenir compte du fait que, d'après M. Hitchman et d'autres personnes, l'examen complet des prêts de la BCC aurait pris plusieurs semaines et exigé une équipe nombreuse d'agents de crédit d'expérience. On peut en conclure

que la procédure adoptée par les participants au programme était gravement lacunaire. Ces éléments semblent également indiquer qu'il aurait fallu inclure deux autres étapes dans le processus de sauvetage de façon à permettre une modification du projet ou son abandon, selon les résultats provenant de l'examen de l'actif-prêts. Au lieu de cela, on s'est contenté de laisser ce programme de soutien incomplet, voire maladroit, suivre son cours.

3. Les lacunes du programme de soutien

En fait, la réalisation des prêts visés par le programme de soutien, que la BCC avait évaluée à un taux de 50 pour 100, n'a été que de 30 à 35 pour 100, ce qui a empêché la BCC d'obtenir des capitaux, quels qu'aient pu être ses projets dans le cadre du plan initial, et d'obtenir les revenus qui lui auraient permis de survivre. Aspect plus grave encore, le manque de précision sur la nature des fonds injectés dans la banque dans le cadre du programme a entraîné un autre tarissement des revenus, ce qui a finalement fait perdre complètement à la banque la confiance du marché monétaire de gros. La BCC se trouvait dans une situation où elle dépendait uniquement de la Banque du Canada pour obtenir des fonds. À son tour, la Banque du Canada dépendait uniquement pour ses garanties d'un portefeuille de prêts dont la valeur réelle était inconnue, mais certainement beaucoup plus faible que celle qui apparaissait dans les états financiers de la banque.

Le programme comportait un certain nombre de lacunes flagrantes. Nous en ferons l'analyse afin de déterminer quels devraient être les éléments d'un programme destiné à sauver une banque qui risque de devenir insolvable.

a. Les mesures de soutien étaient-elles appropriées?

La preuve recueillie par la Commission permet de se demander sérieusement si le programme de soutien comportait les mesures voulues. D'après un premier critère, peut-être trop simple, toute somme inférieure à 500 millions de dollars versée à titre de quasi-capital n'aurait pas suffi. D'après le témoignage du liquidateur, la banque perdait environ 5 millions de dollars par mois au cours de l'exercice financier 1985. Pour enrayer cette perte, il lui aurait fallu consentir des prêts de bonne qualité qui auraient produit un revenu annuel net de 50 à 60 millions de dollars. Si on avait accordé à la banque une somme de 500 millions de dollars sans qu'il faille réduire les avances de trésorerie

ou d'autres éléments de passif, elle aurait eu les fonds nécessaires pour consentir des prêts qui auraient pu produire, en théorie, le revenu nécessaire. D'après la première et la deuxième évaluation du portefeuille de la banque par les dirigeants de banque représentant le BIGB, la banque allait subir des pertes supplémentaires sur prêts d'au moins 116 millions de dollars. La troisième évaluation faisait état de pertes supplémentaires d'au moins 57 millions de dollars pour ce qui est des seuls prêts visés par le programme de soutien. Il est possible que certains de ces derniers prêts inclus soient également compris dans les prêts qui avaient fait l'objet d'inspections antérieurement. D'après la quatrième évaluation, le programme de soutien n'était pas viable. Il semble que la banque ait tellement dépassé le niveau de solvabilité qu'il aurait été impossible en pratique de la sauver.

Il est surprenant que les fonds de « sauvetage » s'élevant à 255 millions de dollars aient été simplement versés par l'entremise de la BCC à la Banque du Canada pour réduire les avances de trésorerie. La banque aurait pu tenter de prêter ces fonds et de bénéficier ainsi d'une marge d'intérêt qui lui aurait permis d'obtenir un revenu dont elle avait tant besoin. Avec les taux favorables pratiqués par la Banque du Canada, elle aurait pu obtenir plus facilement des revenus nets avec les fonds provenant du groupe de soutien. Se contenter de réduire la dette de la banque envers la Banque du Canada ne pouvait constituer un programme de sauvetage efficace. Il aurait également été impossible d'affirmer que le programme lancé le 25 mars avait rétabli la solvabilité de la banque. Les 255 millions de dollars qui ont permis à cette dernière de régler une partie de sa dette créaient dès lors une obligation qui devait nécessiter un prélèvement équivalant sur les prêts consentis en vertu du programme de soutien ou sur le produit de la liquidation de l'actif de la banque en faillite. Le versement de 255 millions ne saurait donc être pris en compte dans l'évaluation de la solvabilité ou de la non-solvabilité de la banque. Les fonds accordés dans le cadre du programme n'ont rien changé à la situation dans laquelle celle-ci se trouvait alors. L'inspecteur général a donc eu tort de déclarer la banque solvable sur réception des 255 millions de dollars. Il faut en effet garder à l'esprit que, aux termes des accords provisoire et définitif, cette somme venait s'ajouter aux autres obligations de la BCC. Même si la réduction de sa dette à l'égard de la Banque du Canada était susceptible d'améliorer ses revenus, les prêts de soutien consentis dans les circonstances découlant des accords précités ne devaient, contrairement à ce que dit la lettre de l'inspecteur général, produire aucun effet quant à la solvabilité de la BCC. Les pertes subies mois après mois par la banque ne laissent guère supposer d'accumulation de revenus pouvant changer quoi que ce soit sur le plan de la solvabilité.

b. *Traitement du revenu provenant des prêts visés par le programme de soutien*

Dans l'esprit de M. McLaughlan, son plan de sauvetage devait permettre à la BCC de percevoir et de comptabiliser à titre d'intérêts les sommes perçues sur les prêts dont la valeur avait été réduite dans le cadre du programme de soutien. Les grandes banques adoptèrent une autre interprétation : toutes les recettes relatives aux prêts devaient être affectées en priorité au remboursement du capital, conformément aux directives applicables du BIGB, et à celui des fonds avancés par le groupe des participants. Il s'agissait là d'un élément de l'accord en majeure partie non documenté qui avait été accepté officieusement à titre accessoire à la contre-proposition faite par les grandes banques le 22 mars 1985. M. McLaughlan n'était pas présent à ce moment-là et cette modalité n'a donc pu faire l'objet de négociations entre ce moment et celui de la signature de l'accord final, le 29 avril 1985.

Cette disposition a eu de graves répercussions sur les opérations de la banque. Celle-ci ne pouvait déclarer de revenus parce qu'elle ne touchait aucun intérêt des prêts visés par le programme de soutien, ni de ceux consentis grâce aux capitaux frais qui lui avaient été avancés. En l'absence de revenus, la banque ne pouvait attirer de dépôts et, sans dépôts, elle ne pouvait continuer à exercer ses activités. La preuve indique par ailleurs que l'incapacité de tirer un revenu de certains prêts a obligé la BCC à liquider ces prêts plus rapidement et donc à subir des pertes supérieures à celles qu'elle avait prévues.

Il est compréhensible que la position de force de l'établissement en détresse soit faible ou nulle dans la négociation, avec le sauveteur, des obligations qui vont découler pour chacun du programme de sauvetage. Par contre, les sauveteurs devaient savoir qu'un programme de sauvetage qui ôtait à la banque toute possibilité de produire des revenus serait totalement inefficace. Cependant, selon toute probabilité, cet élément n'a pas été un des facteurs déterminants de la faillite de la banque, principalement parce que l'effondrement a suivi de si près la mise en place du programme de soutien et qu'il peut être attribué à une combinaison de diverses autres causes.

c. *Bons de souscription*

D'après la direction de la BCC, les bons de souscription qui devaient être émis aux grandes banques (à la SADC, selon le plan initial) auraient eu pour effet d'empêcher la BCC d'avoir accès au marché des capitaux pour une période de « 20 à 25 ans ». Le prix de ces

bons est passé de 3 \$ l'action qu'il était dans le premier projet de M. McLaughlan à 25 cents l'action dans l'accord définitif. La période d'exercice des bons est passée de 5 à 10 ans avant la signature de l'accord. Le président du conseil d'administration, M. Paine, a déclaré que ces bons de souscription ôtaient toute valeur aux actions que détenaient les actionnaires actuels et il a poursuivi en qualifiant d'exorbitantes les conditions dont ces bons étaient assortis.

Ces bons soulevaient un grave problème. Il fallait en effet que ces avances de fonds considérables, consenties dans des circonstances assez risquées, puissent leur procurer certains avantages pour que les actionnaires des grandes banques voient ce projet d'un oeil favorable. Sinon, pourquoi une banque viendrait-elle en aide aux actionnaires d'un concurrent? Par définition ou presque, la banque était insolvable ou sur le point de le devenir au moment où l'on a mis en oeuvre ce programme de sauvetage et il en aurait probablement été de même quel que fut le programme adopté. Par conséquent, les actionnaires de cette banque avaient déjà perdu leur investissement. On peut par ailleurs s'interroger sur la nature des objectifs poursuivis, sinon sur leur moralité, lorsqu'on a substitué l'idée initiale de M. McLaughlan, selon laquelle ces bons de souscription devaient être émis en faveur d'un établissement public, la SADC, pour être ensuite vendus (apparemment dans le secteur privé) après le redressement et la réorganisation de la banque, à l'idée d'émettre ces bons à des concurrents de la BCC. La banque concurrente serait obligée de vendre sur le marché les actions ainsi acquises puisque la *Loi sur les banques* interdit à tout actionnaire d'avoir une participation supérieure à 10 pour 100 et interdit formellement à une banque de détenir des actions d'une concurrente.

Les différentes méthodes utilisées récemment pour remédier aux problèmes des banques insolubles, par la *Bank of England* et la *FDIC* des États-Unis, ont toutes eu pour effet de déposséder les actionnaires. Compte tenu de l'approche choisie par l'inspecteur général et par la Banque du Canada, il était peut-être difficile de démontrer de façon décisive l'insolvabilité de la banque et la perte totale de valeur des actions en circulation. Dans cette optique, la solution la plus simple était celle des bons de souscription, même si ceux-ci devaient être émis à des concurrents de la BCC. Si l'on voulait, grâce à ce programme de sauvetage, maintenir à flot la BCC à titre de banque indépendante de l'annexe A, il est difficile de voir comment ces bons de souscription auraient permis de réaliser cet objectif, sauf si les banques s'étaient toutes entendues sur le moment et la méthode propices à la vente de ces bons à des acheteurs acceptables aux termes de la *Loi sur les banques*.

Par définition, on met sur pied un programme de sauvetage lorsqu'il y a insolvabilité ou que celle-ci est inévitable et imminente. Les actionnaires d'une banque devenue insolvable ont forcément perdu leur investissement. Par conséquent, avant d'injecter des fonds publics ou même privés dans une banque insolvable pour lui permettre de continuer d'exercer ses activités, il conviendrait d'annuler les actions en circulation ou de les transférer aux sauveteurs ou à un fiduciaire qui les conserveraient pour les remettre en circulation à un moment propice; naturellement, les actionnaires auraient le droit de participer au plan de sauvetage en y contribuant du capital frais selon les mêmes critères que les autres sauveteurs.

Dans ce cas-ci, par nécessité probablement et compte tenu du manque de renseignements précis concernant la valeur de l'actif et du délai très court dont on disposait pour intervenir, le plan ne prévoyait aucune mesure concernant directement la situation des actionnaires et se bornait à prévoir un mécanisme qui pourrait être utilisé par la suite pour faire disparaître pratiquement les droits de ces derniers. Cette méthode offrait en outre l'avantage de tourner les dispositions de la *Loi sur les banques* qui interdisent aux banques d'acquérir des actions d'un établissement. En outre, il est possible que la SADC n'ait pas eu en vertu de la loi le pouvoir d'acquérir les actions de la BCC, peut-être même à titre de fiduciaire.

d. Priorité des créanciers dans une situation d'insolvabilité

La nature juridique du versement de 255 millions de dollars, qui n'était pas précisée dans le plan de sauvetage, soulève un autre problème. Les banques considéraient que leur apport de 60 millions devrait avoir un rang identique, en cas d'insolvabilité, à celui des fonds des déposants de la banque. Comme M. McLaughlan l'a immédiatement fait remarquer, un tel accord devait apparaître dans le bilan de la BCC, et les investisseurs éventuels réfléchiraient longtemps avant d'avancer des fonds à une banque qui devait faire face à une réclamation aussi importante et de rang égal, sinon supérieur, à celle des déposants en cas de liquidation. Le programme de soutien aurait dû qualifier ces fonds de prix d'achat non recouvrable ou d'avance de capital, ou encore de dette de rang inférieur remboursable uniquement sur les bénéfices. Ce dont la BCC avait besoin en cette période de crise était un prêt sans recours représentant un apport de capital remboursable uniquement sur les bénéfices futurs et non un prêt qui conserverait cette qualité et deviendrait exigible au moment où la banque ferait face

à d'autres difficultés. M. Taylor a reconnu le bien-fondé de cette critique et, parlant en son nom personnel uniquement, il s'est dit d'accord pour réexaminer cette question si l'on constatait qu'elle nuisait à la capacité de la BCC de recevoir des dépôts.

e. Rapports avec les grandes banques

Il est surprenant que la déclaration d'intention et l'accord de participation n'aient pas mentionné le maintien des accords de crédit interbancaires existants entre la BCC et les grandes banques. Pour ces dernières, le programme de soutien était l'unique source de leurs obligations envers la BCC, ce qui est fort raisonnable. Le fait que, à la différence de la contribution de la Banque du Canada, la leur ne leur accorde pas un rang prioritaire aux termes de la *Loi sur les banques* vient appuyer cette interprétation. En fait, les grandes banques ont cessé de soutenir la BCC ou n'ont pas renouvelé les accords expirés, malgré les demandes instantes du gouverneur de la Banque du Canada. Certaines personnes qui ont témoigné devant la Commission ont déclaré que le retrait de ce soutien nuisait à la BCC dans ses démarches auprès du marché monétaire. Les déposants éventuels, en particulier ceux de l'extérieur du Canada, ont tôt fait de réaliser que les grandes banques canadiennes n'avaient pas renouvelé les accords conclus avec la BCC avant la mise en place du programme de soutien. Cette question, tout comme bien d'autres qui se rapportent à ces événements, risque d'être examinée par d'autres instances à l'avenir. Aussi convient-il de ne formuler pour le moment aucun autre commentaire à ce sujet. Il n'est pas clairement établi que cette omission ait été une cause importante de l'échec du programme de soutien.

f. Non-participation de la SADC

La SADC avait, plus que tout autre organisme fédéral, l'expérience récente de la liquidation d'établissements financiers qui étaient soumis à la surveillance des organismes de réglementation fédéraux. Cependant, cet organisme n'a participé que de façon très indirecte aux négociations ou, pour être plus précis, aux délibérations qui sont à l'origine du plan de sauvetage. Il est possible que « des personnes ayant une expérience de la liquidation » eussent pu faire remarquer les graves défauts que nous avons mentionnés plus haut et le fait de ne pas avoir invité officiellement cet organisme à participer à l'élaboration et à l'exécution du plan est peut-être une sérieuse lacune.

g. Maintien du personnel de direction

Par définition, un plan de sauvetage doit avoir pour premier objectif de rétablir la confiance dans la banque et dans sa viabilité. L'injection de nouveaux capitaux permet d'atteindre le second objectif, alors que le premier exige un changement de direction. Les investisseurs ne pouvaient s'attendre à une amélioration de la situation avec la même équipe qui, pensait-on, avait mis la banque en mauvaise posture. C'est ce qui ressort des témoignages rendus devant la Commission et de l'expérience du Royaume-Uni et des États-Unis. Cette affirmation n'est pas un jugement sur la qualité de la gestion, mais simplement l'énoncé d'une des réalités du marché monétaire.

h. Inspections

Comme nous l'avons mentionné plus haut, au cours des négociations relatives à l'élaboration du programme de soutien et pendant l'application de ce plan, le BIGB a fait procéder à quatre inspections du portefeuille de prêts de la banque. Les deux premières ont été effectuées par des dirigeants de banque en activité ayant l'expérience du crédit dans les grandes banques canadiennes. La troisième inspection était accessoire aux travaux effectués par les représentants spéciaux nommés en vertu de l'accord de participation. La dernière équipe nommée par l'inspecteur général était composée de dirigeants de banque à la retraite qui avaient eux aussi travaillé à titre d'agents de crédit dans les services de prêt des grandes banques.

Les rapports rédigés à la suite de ces inspections avaient tous un élément en commun. Tous leurs auteurs avaient constaté que le portefeuille de prêts était gravement surévalué au bilan et qu'il faudrait établir pour la plupart des prêts examinés d'importantes provisions pour pertes. Ces rapports portaient sur les prêts visés par le programme de soutien et sur d'autres prêts. Toutes ces inspections ont été entourées d'une certaine confusion :

- i) Les deux premières ont été effectuées rapidement et les équipes qui en étaient chargées ne savaient trop bien quels prêts il leur fallait examiner.
- ii) Aucune équipe ne connaissait précisément l'objet de l'examen à effectuer ni ne savait quels étaient les aspects de ces prêts qui intéressaient l'inspecteur général. Par exemple, aucune ne savait s'il lui fallait classer à nouveau les prêts en appliquant sa propre méthode d'évaluation; s'il fallait pondérer et ajuster les provisions

particulières; si elle devait évaluer les décisions prises par la direction de la BCC en matière de capitalisation des intérêts et d'honoraires.

- iii) Dans certains cas, les rapports communiqués à l'inspecteur général, aux participants à la réunion de sauvetage et au ministre d'État aux Finances n'ont pas été mis par écrit et, dans le cas des deux premiers examens à tout le moins, n'ont pas été transmis avec précision et dans tous leurs détails.
- iv) Un des inspecteurs a indiqué dans son rapport du mois de juin, de sa propre initiative semble-t-il, qu'il avait constaté une capitalisation excessive des intérêts, ce qui n'a pas été porté à l'attention des participants à l'entreprise de sauvetage et n'a entraîné aucune réaction de la part des organismes de réglementation.
- v) Comme nous l'avons mentionné plus haut, le personnel du BIGB a, au cours du premier examen, réduit les provisions qu'avait recommandées un inspecteur indépendant spécialiste de ce domaine. Cela s'est produit au cours des réunions du groupe de soutien, qui avaient pour objet de déterminer s'il y avait lieu de sauver la banque. D'après les preuves obtenues, cette réduction n'a jamais été communiquée aux participants. Dans un autre cas, au cours de la troisième inspection, les provisions de 50 millions de dollars qu'avait recommandées un inspecteur ont été réduites de 17 millions. Le BIGB et la banque étaient d'accord sur l'inutilité d'établir immédiatement des provisions sur le solde de 33 millions de dollars, même si l'inspecteur était d'avis contraire. C'est le personnel du BIGB qui était à l'origine de ces négociations. Il semble qu'aucun de ces faits n'ait été communiqué aux membres du groupe de soutien.

Il y a eu d'autres inspections ou examens des opérations de la banque après l'adoption des mesures de soutien. Une banque de l'annexe B intéressée à examiner la possibilité d'une fusion a étudié la situation de la BCC et déclaré au ministre des Finances qu'il avait « une banque défunte » sur les bras. M. MacGirr, le liquidateur nommé par la Cour du banc de la Reine de l'Alberta, a déclaré devant la Commission qu'un grand nombre de prêts n'avaient pas fait l'objet de provisions suffisantes, c'est-à-dire qu'ils étaient surévalués dans le bilan, et que la réalisation des prêts visés par le programme de soutien donnerait des sommes bien inférieures à celles qu'avait prévues la direction de la BCC dans son projet de plan de sauvetage.

C'est ainsi que les renseignements communiqués aux participants du programme de sauvetage indiquaient clairement que, même après les réductions unilatérales de certaines provisions particulières par le BIGB, même si le rapport Hitchman avait grossièrement surévalué les pertes et même si les résultats des examens effectués avaient été reportés trop largement sur l'ensemble du portefeuille de prêts, le capital de la banque avait néanmoins disparu. Tous ces dirigeants de banque d'expérience en sont arrivés à la même conclusion, à savoir que le portefeuille de prêts était largement surévalué dans les états financiers de la BCC. Le 1^{er} août 1985 au plus tard, la seule question qui se posait encore était celle de savoir depuis combien de temps cet établissement se faisait passer pour une banque solvable.

Les commentaires d'un des inspecteurs spéciaux, M. J.R. Johnston, et la réaction de l'inspecteur général à ces commentaires illustrent bien les problèmes qui ont entouré l'opération de sauvetage. Les rapports communiqués à l'inspecteur général les 7 et 24 juin contiennent certains commentaires particulièrement pertinents à l'évaluation du programme de sauvetage :

- i) les politiques qui avaient placé la banque dans une situation difficile ne semblaient aucunement avoir été modifiées; et
- ii) il était important d'examiner le reste des prêts du portefeuille, c'est-à-dire, les prêts non visés par le programme de soutien.

Nous ne savons pas si les participants au programme de soutien, à l'exception de l'inspecteur général, ont eu accès à ces rapports. Nous savons cependant que les grandes banques avaient insisté pour qu'on effectue un examen des autres prêts du portefeuille de la BCC au cours des négociations et jusqu'au milieu du mois de juin au moins. Ce n'est toutefois qu'à la mi-août que l'inspecteur général devait recevoir un premier rapport complet sur l'état de l'actif-prêts de la banque.

4. Le rapport Hitchman

Ce rapport est le résultat de l'examen le plus approfondi qui ait été fait du portefeuille. La direction de la BCC a accepté bon nombre des provisions particulières proposées à l'occasion de cet examen et d'autres effectués antérieurement. Elle a critiqué les autres décotes proposées, affirmant qu'elles étaient fondées sur des pratiques courantes dans les six grandes banques mais inexistantes dans les petites. La direction a en outre critiqué le processus même d'inspection : les examens ont été effectués à la hâte; ceux qui les ont faits ont commis beaucoup d'erreurs

de calcul; dans biens des cas, ils n'ont pas consulté les dossiers des succursales, mais s'en sont tenus uniquement aux fiches sommaires du siège social; l'évaluation des prêts et des garanties détenues par la banque a été faite selon un contexte de liquidation, et non de pleine exploitation; et l'extrapolation des résultats découlant des examens effectués par l'équipe Hitchman sur 84 prêts en vue d'établir le montant des provisions particulières à prévoir à l'endroit de l'ensemble du portefeuille de prêts était déraisonnable.

L'équipe Hitchman avait reçu de l'inspecteur général la directive d'évaluer les prêts selon un contexte de pleine exploitation, et non de liquidation. M. Hitchman a lui-même déclaré : « [...] il ne s'agit pas de rapports sur une liquidation. Nous faisons une évaluation sensée visant à déterminer, selon un contexte de pleine exploitation, quel niveau peuvent atteindre les pertes sur ce plan » (traduction). Il n'est pas nécessaire de déterminer si l'extrapolation de M. Hitchman était raisonnable, car sa conclusion générale qualifiant la banque d'insolvable est exacte. Il faut souvent prendre des risques lorsqu'on détermine l'importance de l'échantillon qui doit servir à décrire un ensemble. M. Hitchman a affirmé que, pour examiner tous les prêts, il aurait fallu deux ou trois mois à une équipe de 20 à 30 inspecteurs. L'approche qu'il a adoptée semble raisonnable. Il est également raisonnable de réduire toutes les variables par mesure de prudence. En fait, M. Hitchman incite le lecteur de son rapport à conclure que la BCC avait besoin de provisions s'établissant entre 900 millions et un milliard de dollars « ou correspondant à un quelconque pourcentage raisonnable de ce montant » (traduction). Au-delà d'une marge raisonnable susceptible de discussion, il existe une somme considérable de données appuyant les conclusions de M. Hitchman. Ainsi, l'une de ses équipes signalait dans son rapport au sujet de la succursale de Halifax :

Si la qualité des prêts de toutes les succursales est la même qu'à celle de Halifax, la possibilité de survie de la banque semble lointaine, du simple fait que le pourcentage des prêts non productifs et des décotes sera énorme par rapport à l'actif actuel. Peut-être les prêts consentis par la succursale de Halifax s'écartent-ils de la norme de ceux faits par les autres succursales, mais les quelques prêts consentis à Edmonton et que nous avons examinés comportent des risques trop élevés que nous évaluons en deçà des cotes applicables actuellement à la BCC. (Traduction)

Fait important à noter, le rapport Hitchman porte également sur les rapports internes de la banque dans lesquels on peut voir que des prêts totalisant 722 millions de dollars (soit environ le tiers de l'ensemble du portefeuille) étaient en difficulté et qu'un bon nombre de ces prêts, s'élevant à environ un demi-milliard de dollars, étaient non productifs.

M. Hitchman avait prédit avec exactitude dans son rapport qu'il y aurait « des pertes très importantes en 1985 ». (Traduction)

Les responsables de la réglementation ne pouvaient se contenter d'écarter ce rapport. L'importance du programme de sauvetage ne correspondait nettement pas à celle du désastre que l'on voulait éviter. La recommandation de M. Hitchman (que M. Korthals avait mentionnée au cours des séances cruciales tenues les 22 et 24 mars), selon laquelle il fallait revoir la composition du conseil d'administration et de la direction de la BCC, est venue trop tard. Faute de mécanisme permanent visant à mettre en oeuvre le programme de soutien et à en superviser l'application, le rapport Hitchman n'a pas été porté à la connaissance des participants. La ministre d'État aux Finances, qui avait reçu le rapport final le 12 août, a décidé de ne pas le diffuser; aussi la direction de la BCC n'en a-t-elle pas reçu copie. La ministre n'a pas demandé à M. Hitchman d'examiner ce rapport avec elle, bien qu'elle ait discuté avec ce dernier de son rapport provisoire en juillet. Elle estimait, avec raison d'ailleurs, que toute révélation du contenu de ce rapport serait très préjudiciable à la banque. Aussi ne l'a-t-elle pas diffusé.

À tout événement, parmi les nombreuses critiques formulées par la direction de la BCC, même si on leur attribue leur pleine portée et toute la crédibilité qu'elles méritent, aucune ne peut ramener le rapport à des proportions insignifiantes. L'équipe Hitchman était compétente. En dépit des circonstances entourant sa mise sur pied et des pressions auxquelles elle a été soumise dans son travail, le rapport est tout à fait cohérent, bien structuré et, en ce qui a trait aux principales questions, rigoureux. Le contre-interrogatoire touchant le rapport et son auteur est allé au fond des choses et a été mené de façon libre. L'objectivité de l'équipe Hitchman est demeurée inattaquable. Les motifs de ses membres n'ont pas été mis en doute et ceux-ci n'avaient aucun intérêt à protéger, du moins aucun qui n'ait été mis au jour.

Au début d'août 1985, M. McLaughlan a admis qu'il faudrait radier une somme de 200 millions de dollars de pertes additionnelles sur les prêts, dont 100 millions sur les prêts visés par les mesures de soutien. À cette époque, le capital de la banque était d'environ 120 millions de dollars. Tout chiffre supérieur n'a aucune portée pour ce qui est de la question de la solvabilité, mais uniquement sur celle de l'opportunité de la tentative de sauvetage de la banque. Il est utile d'examiner le rapport Hitchman et ses conclusions du point de vue d'une personne étrangère à l'opération elle-même et, encore une fois, ne possédant aucun intérêt apparent à l'égard de la détermination du bien-fondé de ce rapport.

Telle était la situation du liquidateur, M. MacGirr. Après avoir exercé ses fonctions pendant environ trois mois, ce dernier a déclaré que les provisions particulières de 65 millions de dollars établies par la BCC elle-même en date du 31 août 1985 étaient « nettement insuffisantes ». Il s'est dit étonné du chiffre des prêts non productifs figurant dans les états financiers de la banque à la clôture de l'exercice 1984, ce qui l'a poussé à dire : « Ce qui m'étonne c'est que la banque ait accumulé ces prêts [soit ceux qui étaient visés par le programme de soutien] avant le 31 mars 1985, puisque, selon les dires mêmes de la banque, les prêts visés par ce programme étaient les pires ». (Traduction) L'examen des comptes de la banque l'a amené à formuler certaines conclusions précises :

- a) « Suivant n'importe quel critère, [la banque était] complètement insolvable le 31 août 1985 [...] elle l'était d'ailleurs probablement le 31 mars 1985 et je me demande d'ailleurs si elle ne l'était pas déjà le 31 octobre 1984 ». (Traduction)
- b) Certaines mesures que la banque avait prises ou évité de prendre le laissaient perplexe, mais il a supposé que « la réalité qui touchait tout le monde » expliquait probablement la constatation soudaine de la nécessité d'établir des provisions particulières à l'égard des prêts sur une grande échelle.
- c) Même si l'on avait ajouté 100 millions de dollars au programme de soutien, on n'aurait pas sauvé la banque.
- d) Même si le liquidateur n'était pas d'accord avec tous les calculs et conclusions contenus dans le rapport Hitchman, il a déclaré avec beaucoup de circonspection qu'il ne voulait pas ergoter au sujet des conclusions de ce rapport afin d'éviter de masquer le fait crucial que le rapport Hitchman proposait la bonne solution et que la BCC était alors insolvable ou, à tout le moins, « dans une situation financière très difficile ». (Traduction)

Il est bien évident que le liquidateur ne pouvait, en sa qualité, formuler publiquement son opinion sur la valeur réelle que comportaient sur le marché les garanties qu'il détenait à titre de liquidateur de la banque. Son rôle consistait à en obtenir la meilleure valeur possible sur le marché. Les observations qu'il a faites, cependant, corroborent la conclusion selon laquelle les décotes nécessaires étaient de plusieurs fois supérieures au capital de la banque.

5. Conclusion

Il devient donc évident qu'aux réunions des 22 et 24 mars, on a sous-évalué la gravité des difficultés de la BCC. M. Utting, vice-président du conseil et vice-président directeur à la retraite de la Banque royale, a présenté un rapport à la BCC en août dans lequel il affirme que cette erreur d'évaluation a été commise à l'extérieur de la BCC. La chose est possible, mais l'erreur peut fort bien se fonder sur des faits qui trouvaient en partie leur écho au sein de la direction de la BCC. Dans une lettre datée du 28 août 1985 et adressée au ministre des Finances, le gouverneur Bouey a déclaré ce qui suit : « [...] étant donné que les éléments de preuve que nous possédons actuellement montrent clairement que les causes de la situation actuelle existaient déjà au moment où ont été données les assurances officielles [...] » (Traduction) Le gouverneur fait ici allusion au communiqué de presse du 25 mars 1985. Puis il poursuit en ces termes : « Mais dans cette affaire, le fait est que la situation de la BCC était beaucoup plus grave qu'on ne l'avait estimé dans le processus qui a mené à l'établissement du programme de soutien ». (Traduction) Ce qui s'ensuit forcément est que la direction de la banque, premier maillon de la chaîne d'information, et l'inspecteur général n'ont pas fourni aux participants des réunions portant sur le programme de soutien tous les renseignements dont ceux-ci auraient eu besoin pour bien évaluer les chances de succès d'une opération de sauvetage. Le compte rendu des témoignages fourmille d'exemples en ce sens.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, l'inspecteur général a reçu le rapport du *Federal Reserve Board (FRB)* sur l'agence de L.A. le 7 mars 1985. Des discussions avaient eu lieu avec le *FRB* en février 1985. À la réunion du 22 mars, l'inspecteur général a informé les participants que la faillite soudaine de la BCC était attribuable à la détérioration imprévue et brusque des arrangements touchant les prêts consentis en Californie dans le secteur de l'énergie, par suite de la réduction initiale de un dollar le baril effectuée par l'OPEP sur le prix du pétrole, et que la banque avait été mise au courant de cette crise à Los Angeles au début de février et à Edmonton le 23 février. Selon les témoignages reçus par la Commission, l'inspecteur général n'a pas dévoilé à la réunion l'existence du rapport du *FRB*, lequel est fondé sur des données remontant au mois d'octobre. Le *FRB* en était alors venu à la conclusion que, non seulement l'avenir de l'agence de L.A. était-il menacé par la situation mise au jour par l'examen de 1984, mais que l'état de cette agence menaçait l'existence même de la banque. Cependant, aucun de ces renseignements n'a été fourni aux réunions des 22 et 24 mars au cours desquelles a été prise la décision de venir à la

rescousse de la banque. De plus, comme on l'a mentionné précédemment, les résultats de l'examen des prêts n'étaient pas connus de façon suffisamment détaillée des participants.

D'après le peu de renseignements qui ont été communiqués avant et pendant la réunion, il est difficile de s'imaginer comment les participants auraient pu élaborer un programme détaillé et sensé qui aurait eu quelque chance de succès. Le concept adopté était, comme le montreront les faits qui surviendront peu de temps après, au mieux à demi mûri. La banque agonisait parce que son portefeuille de prêts ne pouvait lui procurer les revenus nécessaires pour soutenir ses activités. Par ailleurs, cette baisse subite de revenus lui enlevait tout moyen d'attirer les déposants. Ainsi privée de dépôts, la BCC ne pouvait consentir de nouveaux prêts, productifs ceux-là, ce qui lui enlevait toute chance de survie. Le programme de soutien visait donc à suppléer à cette lacune et, par là, à protéger et à renouveler le capital. Selon la loi, les banques ne pouvaient fournir de capitaux; de même, les organismes gouvernementaux étaient-ils empêchés de le faire, d'un point de vue tant légal que pratique. On a donc eu recours à ce qui s'est révélé être un prêt à long terme qui serait remboursé à l'aide des sommes que l'on prévoyait recouvrer des mauvaises créances et des recettes futures. L'argent ainsi injecté ne pouvait donc être considéré comme du capital et devait servir uniquement à réduire les avances de trésorerie. La somme de 255 millions de dollars était donc simplement une avance de trésorerie et, comme le gouverneur Bouey l'a déclaré à l'ouverture de la réunion du 22 mars, le problème se situait sur le plan non pas des liquidités, mais bien de la solvabilité. Tels étaient les principes qui sous-tendaient le programme au sortir des réunions tenues durant cette fin de semaine-là. D'autres difficultés ont par la suite surgi. En termes généraux, elles fournissent certains enseignements pour l'avenir, ce à quoi la Commission reviendra dans ses recommandations.

1. Aucun dirigeant n'était (sur le plan légal ou pratique) investi du pouvoir de diriger l'élaboration du programme à partir du début de la planification jusqu'à l'achèvement de l'exécution du plan qui serait retenu ultimement. Par conséquent, la direction du programme n'avait été confiée à aucune autorité ayant pour instruction de faire rapport aux participants de façon périodique, ni même à quelque moment que ce soit.
2. Aucun comité composé de représentants des participants n'avait été établi et chargé de recevoir les rapports d'étape du directeur du programme. Les participants n'avaient pas, non plus, donné de directives précises à l'inspecteur général en ce qui a trait à la

collecte des renseignements et à la surveillance du programme de soutien et l'on n'avait pas, non plus, prévu de méthodes ou de mécanismes précis en vue de modifier le programme si on jugeait nécessaire de le faire par suite de la surveillance exercée.

3. Dans la conception du plan de sauvetage, on avait supposé que la direction en place au sein de la BCC serait capable de mener à bien les affaires de la banque par la suite. Même si cette hypothèse était exacte, certains affirmeront que, pour regagner la confiance des déposants, il aurait fallu que, dans la mise en oeuvre du plan, on prévoit remplacer les principaux dirigeants de la banque et, à tout le moins, renforcer son conseil d'administration.
4. Même si le programme de sauvetage s'est heurté à de graves difficultés à l'étape de la planification, les préparatifs du BIGB en vue de la réunion laissaient nettement à désirer. Les participants n'avaient pas en main les statistiques connues au sujet de la BCC, ni le rapport écrit et détaillé reçu des représentants du BIGB à Edmonton avant la réunion, même si ce rapport devait être terminé le 21 mars ou, du moins, avant la réunion du 24 mars. Il n'a nullement été question de documents essentiels tels le rapport du *FRB* sur les opérations de la banque en Californie. En bref, les participants à la réunion ont entrepris d'élaborer un programme de sauvetage avant même de connaître à fond la situation de la banque qu'ils s'apprêtaient à sauver.
5. Il est bien évident que la somme de 255 millions de dollars affectée au programme était insuffisante. Elle aurait peut-être suffi à rétablir la solvabilité de la banque, mais les preuves que possède la Commission permettent d'en douter très sérieusement. Ce qui est certain c'est que, pour que le programme réussisse, il aurait fallu une injection de fonds de beaucoup supérieure à 255 millions de dollars. Il aurait en outre fallu un programme propre à garantir à la banque des rentrées de fonds immédiates et des chances raisonnables que ces rentrées se poursuivent dans un avenir prévisible. Enfin, ce programme aurait dû comporter la garantie que les actionnaires actuels seraient éliminés et remplacés à l'occasion d'une restructuration future de la banque, ou prévoir une solution intermédiaire quelconque comportant l'utilisation de bons de souscription qui auraient été détenus en fiducie non pas par des banques concurrentes mais par un établissement public tel la SADC. Il aurait en outre fallu une entente quelconque prévoyant que tous les avantages découlant de la réalisation des bons de souscription pour la SADC auraient

également profité aux membres du groupe de soutien, suivant leur contribution financière au programme.

Toutes ces observations au sujet du programme de sauvetage sont délibérément exprimées en termes généraux. Comme nous l'avons vu dans les situations analogues survenues aux États-Unis et au Royaume-Uni et décrites à l'annexe B, la nature précise d'un programme fructueux de sauvetage doit correspondre en tout point à la situation précise de la banque visée du point de vue de son actif et de son passif, à ses perspectives en matière de revenus, à l'état de sa gestion et à bon nombre d'autres facteurs. En l'occurrence, nous nous sommes bornés aux seules observations qui touchent les principes généraux applicables aux arrangements de ce genre. Des recommandations précises au sujet de l'avenir sont formulées plus loin.

La Commission conclut de tout ce qui précède que cette opération de sauvetage a été mal enclenchée et n'avait aucune chance de succès dès le départ. L'instant critique arriva un vendredi, une décision devant être prise avant le lundi suivant, dans la matinée. L'agitation qui régnait alors ne permettait guère la préparation d'un contrat commercial cohérent et détaillé. Comme on l'a plus tard admis, une partie du temps passé à affecter des fonds publics au sauvetage de la banque aurait dû servir à l'élaboration et à la mise en oeuvre d'un programme réaliste. La Commission n'entend cependant pas que l'opération n'aurait pas dû être entreprise ou que ses auteurs ont agi de façon irresponsable ou négligente. Il ne faut pas écarter les programmes de sauvetage de banques en se fondant sur l'expérience de la BCC. En effet, un programme bien conçu, exécuté efficacement et surveillé par les autorités compétentes des secteurs public et privé pourrait un jour sauver des banques en difficulté. Il peut arriver aussi qu'un tel programme n'ait aucune chance de succès. En d'autres occasions, ce sera la bonne ligne de conduite à suivre. Le secteur bancaire est d'une telle complexité que, quel que soit le soin que l'on mette à recueillir des renseignements complets et à concevoir le programme et quelle que soit la mesure d'intelligence et d'énergie que l'on consacre à son exécution, un programme de sauvetage ne connaîtra le succès qu'à une seule condition : l'engagement de fonds illimités. La décision est donc complexe et doit se fonder ultimement sur les considérations suivantes : l'importance vitale de la banque pour le système et pour la collectivité et l'objectif consistant à éviter des coûts supérieurs aux avantages. Le système de surveillance, y compris les programmes de sauvetage, doit tenir compte du principe voulant que les banques commerciales soient toujours susceptibles de faire faillite et que, le cas échéant, il ne soit pas

dans l'intérêt de la collectivité de venir en aide à toutes les banques en difficulté.

C. Évaluation du processus de surveillance

1. La direction

L'existence de la BCC se divise en deux périodes qui se distinguent tant par les qualités dont ses gestionnaires ont dû faire preuve que par les méthodes que ceux-ci ont été amenés à appliquer. La première, qui va du milieu des années 1970 au début des années 1980, se déroule dans la plus grande prospérité. La plupart sinon la totalité des entreprises albertaines, quelle que soit leur ampleur ou leur importance, prennent alors un essor considérable. Partout, les profits sont élevés, l'actif prend de l'expansion, les prêts s'obtiennent facilement, l'inflation semble avantageuse, très peu d'entreprises déclarent faillite et le taux de chômage demeure faible. La banque se met à prêter à un rythme effréné. Sa marge de profits s'accroît en conséquence, de même que, bien sûr, son passif-dépôts. En peu de temps, elle réussit à maintenir son rapport dettes-capital dans les limites prescrites pour l'industrie par l'organisme de réglementation. Elle étend en outre son champ d'opération vers l'est du Canada et, vers le sud, jusqu'en Californie, dans le but d'augmenter ses ouvertures sur les marchés tant canadien qu'américain et d'élargir sa clientèle. C'est malheureusement à cette époque que se met à ralentir l'économie dans l'Ouest, sur laquelle la BCC s'était largement appuyée durant ses années de grande expansion. Les premiers dirigeants de la BCC ont commis une erreur stratégique en adoptant, en matière de prêt, une politique comparable à celle des grandes banques. Cette politique devait d'ailleurs les amener à consentir des prêts importants à un petit nombre de débiteurs et à faire les frais d'une concentration sectorielle.

Nous arrivons maintenant à la deuxième moitié de l'existence de la banque. À l'époque où son portefeuille de prêts a pris l'ampleur que l'on sait, la BCC a consenti des prêts que les difficultés à venir n'allaient pas tarder à lui faire regretter. La crise qu'ont connue les secteurs de l'énergie (1981) et de l'immobilier (1982) ainsi que, cette même année, l'économie en général devait aggraver considérablement la situation et, du même coup, exposer les faiblesses de la banque et de sa clientèle.

La direction de la BCC se trouvait donc prise avec deux nouvelles obligations aussi exigeantes l'une que l'autre : protéger ses revenus de façon à pouvoir continuer d'attirer les déposants éventuels et préserver

son capital par le biais de ses principaux éléments d'actif, les prêts. Cette dernière obligation, elle l'a remplie en retardant le plus possible la catégorisation de ses prêts au rang des mauvaises créances. Parmi les méthodes de comptabilité qui ont été utilisées, nous retiendrons la comptabilisation des intérêts courus mais non perçus et la capitalisation des intérêts. La direction devait également tarder à établir des provisions particulières pour pertes sur prêts, ce qui n'aurait pas été le cas dans des circonstances plus favorables. En 1982, il a fallu que la Direction admette qu'elle avait eu tort de miser sur la prospérité que semblait devoir toujours connaître l'économie de l'Ouest et que la banque devrait essayer un solide revers dans ses principales sphères d'activité avant même d'avoir pu stabiliser la source de ses fonds provenant de dépôts et se constituer un portefeuille de prêts bien établi et diversifié sur le plan de sa clientèle aussi bien que sur celui des régions desservies.

S'il fallait trouver un thème à cette seconde période, il pourrait se résumer en un mot : arrangement. Dépendant du point de vue, on peut affirmer soit que la direction a fermé les yeux sur les prêts en difficulté en espérant qu'une remontée de l'économie mettrait un terme à cette situation, soit qu'elle a accepté de relever le défi et qu'elle s'est efforcée de restructurer les prêts de façon à permettre aux emprunteurs de s'acquitter d'une partie de leurs obligations dans l'immédiat et du reste à une date indéterminée.

Comme nous avons pu le voir, les différents arrangements pris par la banque se sont soldés par un échec et, à la fin, la direction s'est vue forcée de saisir le gouvernement du Canada de la situation dans laquelle elle se trouvait et de demander une aide financière devant lui permettre d'éviter une déclaration publique d'insolvabilité. Malheureusement pour la banque elle-même et, peut-être, pour le public en général, le programme d'aide proposé par la direction ne correspondait guère à la situation réelle. Peut-être la direction était-elle incapable de mesurer, ou peut-être préféra-t-elle dissimuler l'état véritable du portefeuille de prêts, l'ampleur des pertes déjà subies ou à venir, de même que la somme dont la banque avait besoin tout juste pour survivre. Il est difficile de comprendre comment ces problèmes ont pu échapper à la direction. Peut-être était-elle tout bonnement inapte à évaluer correctement la dépréciation du portefeuille et les effets que celle-ci aurait sur les revenus de la banque. Tout en étant consciente de sa situation, peut-être réalisait-elle, ou craignait-elle, qu'en révélant ses nombreuses difficultés et en indiquant le véritable niveau d'aide requis, elle ne réussirait qu'à alarmer le gouvernement et les autres établissements financiers, sur lesquels elle devait maintenant compter si désespérément.

C'est la structure du capital ainsi que l'actif, ventilé entre les différents secteurs d'activité industriels et commerciaux et les diverses régions du pays, qui permettent de véritablement cerner la position des grandes banques et celle de la BCC et de la Norbanque face à la situation économique de l'Ouest dans les années 1980. Les conditions des deux groupes ne sauraient se comparer. La BCC aurait dû penser ses opérations de prêt en fonction de ses possibilités et de son actif plutôt que de vouloir se mesurer aux grandes banques. Lorsque s'est produit l'inévitable ralentissement de l'économie, particulièrement dans les secteurs de l'immobilier et de l'exploitation des ressources énergétiques, dont les activités ont un caractère cyclique, les nouvelles banques qui présentaient dès le départ certaines lacunes, qui ont appliqué des politiques déraisonnables en matière de prêt, comme la BCC, se trouvaient sans protection. Leur effondrement était inévitable, du moins sans une aide massive de l'extérieur. C'est en tout cas ce qui ressort des témoignages entendus par la Commission.

La direction s'est également appliquée sans relâche à maintenir, dans son bilan, la valeur du capital et des garanties qui constituaient le portefeuille de prêts, à la seule fin de présenter des états financiers qui permettraient à la banque de survivre. Sans ces efforts et sans l'esprit d'initiative manifesté par ses dirigeants, la banque n'aurait jamais réussi à tenir le coup de 1982 à 1985. Nous examinerons maintenant comment les méthodes appliquées ont fini par se retrouver dans les rapports des responsables de la réglementation et dans ceux des vérificateurs des états financiers de la banque, ainsi que les motifs qui ont pu empêcher cette information, le cas échéant, d'être consignée dans lesdits rapports.

On ne saurait reprocher à la direction de la BCC d'avoir déployé autant de courage, d'énergie, de ressources et d'imagination jusqu'à la fermeture de l'établissement. Il reste que les tactiques de survie que nous venons d'étudier en détail s'écartaient malheureusement des pratiques reconnues et de la prudence dans le domaine bancaire. Même si certaines des mesures qui ont été prises peuvent être qualifiées d'opportunes, les autres ont tout simplement contribué à ne faire des rapports financiers qu'une simple façade. Dans les faits, et pendant assez longtemps, les entrées de fonds se sont avérées insuffisantes et n'ont cessé de décliner, l'actif s'est dévalorisé et la banque a perdu une bonne partie de sa crédibilité dans les milieux financiers. Une remontée subite de l'économie de l'Ouest au niveau qu'elle avait connu à la fin des années 1970 et au début des années 1980 aurait pu sauver la banque. Il est cependant très probable que la forte baisse du prix du pétrole que nous observons actuellement l'aurait achevée. Les dirigeants connaissaient les règles du jeu et ont prouvé qu'ils étaient capables de gérer une

banque. Dans les circonstances, forcés de se débrouiller avec un portefeuille de prêts mal structuré et menacés de devoir faire face à une dure récession, ils auraient dû se rendre à l'évidence. Une fusion ou une réorganisation auraient fort bien pu réussir. Même en cas d'échec de pareils efforts et malgré la liquidation qui aurait suivi, les clients et les investisseurs, qui ignoraient toujours la situation réelle de la banque, n'auraient pas subi de pertes aussi considérables.

À la lecture de ce qui précède, il convient de se rappeler que rien dans l'imposante documentation que nous avons réunie n'indique que les intéressés ont tiré de la situation quelque avantage que ce soit, financier ou professionnel. Il s'agit tout simplement d'un cas où la fin ne justifiait pas les moyens.

2. Les administrateurs

Au premier palier de la direction se trouvent, bien sûr, les administrateurs. En ce qui concerne la BCC, il est difficile de considérer ces derniers comme une entité vu que, pendant toutes les années d'existence de la banque, quarante-trois personnes ont siégé au sein du conseil d'administration. De ce nombre, quatre seulement ont occupé leur poste de la constitution à la liquidation de la banque. Le conseil d'administration a été présidé par deux hommes très différents dont le passage devait faire époque dans l'histoire de l'établissement. Il y eut d'abord M. W.H. MacDonald, mais il serait plus exact de parler de cette période comme de celle du « régime Eaton », ladite période ayant pris fin en janvier 1983 avec la démission de M. Eaton de son poste de chef de la direction. Il y eut ensuite M. Paul Britton Paine, qui est devenu membre du conseil d'administration en septembre 1983 pour ensuite en devenir le président au mois de novembre suivant, poste qu'il devait conserver jusqu'à la liquidation de la banque.

Du moins en apparence, l'organisation de la BCC ne présentait rien d'anormal. M. Paine, dont le témoignage a été en bonne partie confirmé par M. DesBrisay, a décrit de la façon suivante le rôle du conseil d'administration :

Tout d'abord, il était chargé de fixer les objectifs fondamentaux et d'établir les politiques générales de la banque [...] Il devait également nommer les dirigeants, les conseiller, approuver leurs décisions et évaluer leur rendement [...] Enfin, il devait approuver toute décision ou mesure financières importantes, [...] le budget, les plans stratégiques, le paiement d'indemnités et l'exécution de vérifications des états financiers, et veiller à ce que les actionnaires reçoivent les rapports annuels et provisoires.

Autre aspect, plus technique et moins important, de ce rôle, [...] le conseil était amené à approuver tout changement au niveau de l'actif, [...] l'émission de

titres, [...] la déclaration de dividendes, la délégation de pouvoirs spéciaux, [...] les demandes présentées aux diverses autorités en matière de réglementation [...] (Traduction)

Le conseil d'administration pouvait compter principalement sur quatre sources d'information concernant les opérations de la banque : 1) la direction; 2) les vérificateurs de l'extérieur et leurs rencontres avec son propre comité de vérification; 3) les services internes d'inspection de la banque elle-même; et 4) le Bureau de l'inspecteur général des banques. Les services de vérification de la BCC n'obtenaient pas le même type d'information que dans les grandes banques parce qu'ils ne procédaient à aucune évaluation des éléments de l'actif-prêts, c'est-à-dire qu'ils ne cherchaient pas à vérifier si la direction jugeait correctement la valeur des prêts ou si elle avait établi des provisions suffisantes en cas de pertes.

Divers comités ont été établis par le conseil d'administration, dont le comité de prêt et le comité de vérification, auxquels la Commission s'est intéressée tout particulièrement. Rien d'anormal ne caractérisait la structure de ces comités ni les pouvoirs qui leur étaient confiés relativement aux opérations menées par la banque. Il reste toutefois à déterminer dans quelle mesure le conseil recevait de ces comités l'information et les commentaires dont il avait besoin.

M. DesBrisay, qui a siégé au sein du premier conseil d'administration, nous a parlé d'une façon générale du rôle que le conseil a joué dans l'approbation d'arrangements que la direction avait adoptés et qui devaient se révéler d'une grande importance :

Q: Jusqu'où la direction pouvait-elle aller (dans le contexte des arrangements) sans devoir obtenir l'approbation du conseil?

A: C'est à la direction qu'il appartenait de juger de ce qui était opportun et acceptable selon les normes de comptabilité et les normes régissant les opérations bancaires.

(Traduction)

Un autre exemple prouve de façon intéressante que le conseil d'administration ignorait certaines décisions importantes prises par la direction : il s'agit des prêts consentis dans le cadre du programme de forage. Avec ces prêts, la banque faisait effectivement son entrée dans le domaine du forage et de l'exploitation du pétrole. Elle y entraînait toutefois « par derrière », par le biais de certains arrangements. M. DesBrisay nous a déclaré que ces prêts ne lui avaient pas semblé devoir nécessiter l'assentiment du conseil d'administration. La question générale des arrangements occupe une place importante dans l'analyse des causes de la faillite de la banque. Il est tout à fait courant pour une banque de

fixer de nouveaux arrangements dans le but, justifié, d'aider un emprunteur à régulariser sa position. C'est en dernier recours qu'il faut procéder à la liquidation d'un prêt, qui s'avère généralement désavantageuse. Pendant longtemps, l'éthique bancaire a favorisé un soutien maximal de l'emprunteur et une prise de possession aussi tardive que possible des valeurs laissées en garantie. Toutefois, il est, de toute évidence, contraire à cette éthique d'établir de nouveaux arrangements pour le faux motif d'éviter à la direction d'avoir à reconnaître qu'un prêt est en difficulté. Il faudrait maintenant déterminer quand la direction devrait résister à la tentation de recourir à des arrangements que la situation, aussi difficile soit-elle, ne justifie pas, malgré les avantages certains qu'ils offrent, et comment le conseil d'administration pourrait veiller à ce que la direction écarte ce genre de solution. Puisque les arrangements précités sont directement liés à la faillite de la banque, la Commission estime qu'il serait essentiel de répondre à ces questions.

La position du conseil d'administration au cours des dernières années de l'existence de la banque ne peut être comprise que si on la compare à ce qu'elle était sous le régime Eaton, dans l'euphorie des débuts (voir l'annexe C). Les méthodes de gestion de M. Eaton ont d'abord reçu l'approbation du BIGB. Par suite de l'inspection de 1982, M. Eaton avait pu transmettre ce qui suit au conseil d'administration :

Un actif remarquable, des liquidités faisant l'objet, selon toute apparence, d'excellents arrangements de soutien et des frais généraux irréprochables : M. Kennett a émis des remarques généralement positives et nous concède une bonne maîtrise de nos opérations. Il n'a relevé aucune lacune sur le plan des rapports réglementaires. Il a également jugé nos politiques en matière de prêt particulièrement satisfaisantes et indiqué qu'elles témoignent de la fiabilité de notre banque. Par ailleurs, son personnel a souligné la qualité du système d'information mis en place par la direction [...] Il semble que notre situation soit préférable à celle de certaines autres banques. (Traduction)

Même lorsque ont pris fin les belles années qui ont caractérisé la première partie de l'administration Eaton, nombreux étaient les membres du conseil d'administration qui prenaient peu à peu conscience que quelque chose ne tournait pas rond. Le témoignage de M. DesBrisay et de certains de ses collègues prouve qu'à mesure que les objectifs personnels de M. Eaton commençaient à diverger de ceux de la banque, le conseil n'était plus informé de ce qui se passait et n'avait plus aucun moyen de surveiller les opérations. Dans les circonstances, le conseil devait mettre un terme au règne de M. Eaton, décision que la lettre de l'inspecteur général, datée du 5 novembre 1982, l'incita à prendre. Un autre incident allait également confirmer certains soupçons : il s'agit de l'acquisition, en septembre 1981, de 39 p. 100 des actions de la *Westlands Bank*. Cette initiative était l'oeuvre de M. Eaton. Une

minorité au sein du conseil s'est fortement opposée à cet investissement parce que la *Westlands* disposait sans aucun doute d'un capital insuffisant, c'est-à-dire d'« un fonds de roulement négatif de quelque 7,5 millions (soutenant) [...] un actif brut d'environ 175 millions ». La majorité l'a toutefois emporté, ce qui constitue la première erreur stratégique qui devait conduire à l'effondrement de la BCC. Tel n'aurait peut-être pas été le cas si la direction avait mieux surveillé les affaires de la *Westlands*, comme le proposait le plan d'acquisition. En fait, « la *Westlands* était devenue un sujet tabou lors des réunions du conseil d'administration de la BCC et les questions posées à M. Eaton demeuraient sans réponse ».

Un tout autre type de gaspillage de fonds marque le départ de M. Eaton. En effet, dans le règlement final, la BCC a consenti à acheter la résidence de son ex-chef de la direction, afin d'éviter les frais très élevés qu'aurait entraînés une poursuite pour saisie, ainsi qu'à radier le solde des prêts qu'elle lui avait accordés pour l'achat d'actions. On avait estimé à 750 000 \$ ce que ce départ a coûté à la banque, mais le total devait dépasser cette prévision.

Sous l'administration McLaughlan, les rapports entre le conseil et la direction ont continué de changer. Il ne fait aucun doute que M. McLaughlan, qui était chef de la direction lorsqu'il a accédé à la présidence de la banque, poste qu'il a occupé à partir de mai 1982, était parfaitement au courant des difficultés que connaissait la BCC en raison du nombre croissant de ses mauvaises créances. Sur une petite échelle d'abord, en 1982, puis d'une façon plus générale à partir de 1983, la direction a procédé à une refonte de la politique concernant l'évaluation de l'actif-prêts de la banque. Une fois de plus, selon le témoignage de M. DesBrisay, il semble que « le conseil d'administration et le comité de prêt étaient tenus informés des prêts non productifs suivant les mêmes critères qu'utilisaient les autres banques [...] », et cette situation devait rester la même en 1982 et par la suite. Il appert également que la direction de la BCC, travaillant pour ce qu'elle estimait être le bien de l'établissement, avait déjà adopté un nouveau mode d'évaluation des biens détenus en garantie par la banque. Comme nous l'avons vu, ce système était basé sur la notion de la valeur future, que l'on désignait pour l'occasion sous le nom de « valeur de référence ».

S'il faut en croire le témoignage de M. DesBrisay, en plus d'ignorer les changements apportés par la direction à la politique d'évaluation de l'actif, le conseil refuse toujours de croire à l'utilisation de la valeur future (ou valeur de référence) pour calculer la valeur du portefeuille de prêts.

Q. Donc, une fois au courant de ce changement de procédure, le conseil d'administration a-t-il pris conscience du raisonnement qui sous-tendait la nouvelle méthode, c'est-à-dire : « Dans les conditions actuelles, tel bien est évalué à X dollars. Lorsque l'économie aura repris, d'ici quelque années, il devrait valoir X plus Y. Avant de déterminer si nous capitalisons les intérêts ou non, nous donnerons audit bien la valeur de référence X plus Y ». Je répète, saviez-vous que tel était le raisonnement que suivait la direction?

R. À dire vrai, je ne crois pas qu'elle ait agi de cette façon.

Q. Répondez seulement à la question. Saviez-vous que tel était le raisonnement que suivait la direction?

R. Je peux répondre à la question, mais je ne crois toujours pas que la direction ait agi de cette façon.

Q. Vous ignoriez tout de cette façon de procéder.

R. Je ne crois pas que la direction ait agi de cette façon.

Q. Vous a-t-on parlé de cette façon de procéder qu'avait adoptée la direction?

R. Je regrette, mais tout ce que je sais, c'est que la direction évaluait les biens du client en tenant compte du fait que celui-ci représentait une entreprise en pleine activité et que, s'il devenait nécessaire de les liquider, il faudrait procéder à une réalisation systématique de ces biens et non s'en tenir à ce qu'ils rapporteraient s'ils étaient vendus aujourd'hui.

(Traduction)

Tout en refusant, dans son témoignage, de reconnaître que la direction appliquait le principe de la valeur future, M. Paine a convenu que, lorsqu'il s'avère impossible de réaliser la valeur d'un bien, il faut établir une provision pour pertes sur prêts. Cette attitude prudente du président du conseil s'est également reflétée dans son approche à l'égard des prêts en difficulté. C'est ainsi qu'il a déclaré que cette catégorie de prêts était lentement passée de 21 p. 100 de l'ensemble du portefeuille le 30 septembre 1983 à 24,6 p. 100 un an plus tard, pour enfin atteindre 29,8 p. 100 le 31 décembre 1984.

Cela signifie que cette catégorie de prêts totalisait de 750 à 800 millions de dollars. Cette augmentation découle en partie du fait que j'ai encouragé le comité de prêt à adopter une attitude plus prudente à l'égard de ces prêts, dont certains, selon moi, auraient dû être classés comme tel plus tôt. (Traduction)

À dire vrai, il est probable que, si la direction avait adopté l'attitude prudente de M. Paine à l'égard de la catégorisation des prêts et, surtout, de l'établissement de provisions pour pertes, la banque n'aurait pas réussi à tenir le coup au-delà de l'exercice financier 1983. Le résultat aurait également été le même si le conseil d'administration

avait été mis au courant de l'application du concept de la valeur future à l'évaluation de l'actif-prêts ainsi que des effets de cette politique sur la présentation de l'état des résultats de la banque. Les entrées de fonds auraient cessé et les fortes pertes qui en auraient découlé, de même que la dévalorisation de l'actif au bilan, auraient rendu les quêtes de dépôts impossibles ou trop coûteuses pour être pratiques. Le témoignage de M. Paine est confirmé par celui du président du comité de vérification établi par le conseil, qui a déclaré que, même si les vérificateurs s'interrogeaient sur certaines pratiques de la banque en matière de comptabilité, ils ne donnaient pas au comité l'impression de s'en inquiéter outre mesure et étaient disposés à signer les états financiers, ce qu'ils devaient effectivement faire. Si la direction avait adopté la politique et les vues du président, l'insolvabilité aurait pu être évitée, l'état des finances de la banque aurait été révélé plus tôt et les possibilités d'une fusion ou d'une réorganisation auraient été meilleures en 1983 qu'en 1985.

Toujours au chapitre de ce dilemme étrange et ironique dans lequel la banque devait se trouver enfermée en ce début des années 1980, il faut souligner que les vérificateurs de l'extérieur continuaient, d'un exercice à l'autre, d'attester que les états financiers établis par la direction reflétaient assez fidèlement la situation de la banque. C'est cet aspect ironique de la situation qui ressort de la réaction de M. Paine qui, forcé de constater que la banque avait inscrit au capital la somme de 59 millions de dollars représentant l'intérêt payable sur des prêts consentis au cours des années financières 1982 à 1984, a qualifié le BIGB et les inspecteurs de « parfaits imbéciles » pour ne s'être aperçus de rien. Il devient par conséquent très difficile d'imputer dans une certaine mesure la faillite de la banque à l'incapacité d'un administrateur en particulier de faire face à la véritable situation financière de la banque. La responsabilité du conseil se serait peut-être limitée à déterminer dans quelle mesure la banque pouvait être autorisée à poursuivre ses opérations une fois son insolvabilité prouvée et s'il ne faudrait pas alors songer à modifier ses structures ou à fermer boutique.

La brusque fermeture de la banque a certainement frappé les membres du conseil d'administration autant que les responsables de la réglementation. M. McLaughlan n'a fait appel au conseil pour aucune décision importante avant le 14 mars 1985. Jusqu'à preuve du contraire, seul M. Hillman, le président du comité de vérification relevant du conseil, était au courant, et ce, depuis le 11 février déjà, de la catastrophe qui guettait la banque au niveau des prêts accordés à des entreprises californiennes axées sur l'exploitation des ressources énergétiques. Ni lui ni M. McLaughlan n'ont saisi de cette question le président du

conseil d'administration lors d'une réunion des cadres tenue le 4 mars. À sa réunion du 5 mars, le conseil ignorait toujours les détails des pertes résultant des prêts consentis par l'agence de L.A. à certains de ses clients, dont les entreprises précitées. Pourtant, il ne fait aucun doute qu'à cette date M. McClaughlan possédait cette information. En fait, il a amené le conseil à reporter sa décision concernant ce désastre jusqu'à une prochaine réunion prévue pour le 19 mars, au cours de laquelle il comptait pouvoir présenter des détails précis. Ceux-ci avaient déjà été portés à sa connaissance avant la réunion du 5 mars.

En ce qui a trait à l'établissement du programme de soutien lui-même (réunions des 14 et 22 mars), le rôle du conseil s'est limité à convoquer pour une date ultérieure assemblée des cadres qui se tiendrait à Edmonton et au cours de laquelle serait approuvé le programme mis sur pied par les responsables de la réglementation et les représentants des grandes banques. Toutefois, en dernière analyse, on constate que le conseil d'administration de la BCC n'avait pas vraiment le choix : s'il ne signalait pas, c'était la fin pour la banque, de l'avis de certains témoins.

Si l'on peut reprocher quoi que ce soit au conseil d'administration, c'est sa prédisposition à se laisser impressionner par la direction, d'abord par M. Eaton et le succès qui a couronné ses entreprises pendant son long mandat, puis par le zèle et les apparentes réalisations de M. McClaughlan. Quelques membres du conseil avaient fini par se rendre compte dans les deux cas que les affaires de la banque étaient mal gérées, mais cette prise de conscience s'est généralisée trop tard. Sous l'administration Eaton, des épisodes comme celui de l'acquisition d'actions de la *Westlands* ont sérieusement compromis l'avenir de la banque. Pendant le mandat de M. McClaughlan, le conseil n'a pas suffisamment analysé ni évalué les efforts déployés pour éviter l'insolvabilité qui menaçait. Le fait que M. Hillman n'ait pas fait rapport immédiatement au conseil d'administration ou à son président des indices qu'il avait pu observer, lors de sa visite à l'agence de Los Angeles, en février 1985, et de la catastrophe qui se préparait, témoigne de l'incapacité de certains administrateurs de réagir comme ils auraient dû le faire. La clé des difficultés que le conseil a pu éprouver se trouve sans doute dans le fait qu'il n'a jamais insisté pour que la direction lui fournisse régulièrement, et en temps opportun, des renseignements simples et directs. Les services et les mécanismes nécessaires étaient en place, mais ils n'ont pu donner leur plein rendement parce que la direction n'a jamais communiqué au conseil, qui ne lui a d'ailleurs demandé aucun compte, l'information de base qui aurait permis à ce dernier de surveiller les affaires de la banque et de veiller à ce que ses politiques soient respectées par la direction. Ces problèmes ont été

compliqués, ou peut-être même causés, par la négligence dont les vérificateurs se sont rendus coupables en n'avertissant pas le conseil des pratiques utilisées par la direction concernant la comptabilisation et la capitalisation des intérêts et l'établissement de provisions pour pertes sur prêts ainsi que l'évaluation des éléments d'actif et la conclusion de nouveaux arrangements. Il est difficile de distinguer clairement les éléments qui sont à la source de cette quasi-paralysie qui devait empêcher le conseil d'administration d'exercer son pouvoir final de décision.

Avant de conclure, il convient de souligner que, dans un conseil d'administration, la majorité ne se compose pas toujours des mêmes personnes. Des fonctions précises sont attribuées non pas au conseil lui-même mais plutôt à ses membres, dont la conduite ne peut être évaluée que sur une base individuelle. Il serait donc injuste de faire porter à tous la responsabilité d'une décision prise par le conseil. Certains membres de longue date se sont opposés pendant des années à la direction. Quelques-uns, nommés au sein du conseil peu avant la fermeture de la banque, ont reconnu un bon nombre des problèmes qui s'étaient accumulés. D'autres, enfin, ont joué un rôle plus effacé. Cependant, vu les circonstances et aux fins du mandat conféré à la Commission, le conseil doit être considéré dans son ensemble pour toute la période d'existence de la banque. Certains membres risquent donc de se voir imputer des décisions qu'ils n'ont jamais prises.

Comme le vérificateur, qui dispose d'un important pouvoir d'appel, l'administrateur peut démissionner. Lorsque la société suit une voie qui lui paraît mauvaise, il doit se retirer : c'est son premier devoir. La situation se complique toutefois lorsqu'il représente un gros actionnaire. Au cours de la carrière de la BCC, certains administrateurs dont l'expérience ou la formation étaient supérieures auraient très bien pu se dissocier de cette façon de la banque. Qu'aucun ne l'ait fait ne témoigne pas nécessairement d'un sens erroné des responsabilités. En effet, les membres du premier conseil d'administration n'auraient pas trouvé facile de mettre leur banque entre des mains susceptibles de détruire le plan initial. C'est pourquoi le conseil doit, collectivement, partager avec d'autres paliers de la banque la responsabilité de la disparition du navire, qui a coulé sous ses pieds avec l'équipage dont il avait la garde.

3. Les vérificateurs de la BCC

Nous verrons maintenant les mesures prises par les vérificateurs externes de la BCC au sujet des pratiques bancaires et comptables que suivent en général les banques canadiennes. Ces pratiques, expliquées devant la Commission d'enquête, font l'objet d'une description à

l'annexe F. Pour des raisons de commodité, cependant, nous les reprendrons brièvement.

Il appartient aux vérificateurs de décider s'ils doivent approuver ou non les états financiers dressés par la direction de la banque. Comme nous l'avons constaté, ils donnent leur approbation en confirmant aux actionnaires que les états financiers décrivent de façon juste la situation financière de la banque et le fruit de ses opérations au cours d'un exercice donné. Conformément aux dispositions de la *Loi sur les banques*, les vérificateurs ont, bien sûr, d'autres obligations envers le Bureau de l'inspecteur général des banques et, par le biais de ce dernier, envers le ministre des Finances.

Les vérificateurs ne sont pas sans savoir que, dans le fonctionnement d'une banque, les administrateurs, la direction et l'inspecteur général se partagent une masse importante de renseignements. Une des attitudes adoptées par les vérificateurs de cette banque révèle que les deux autres éléments du triangle, à savoir la direction qui comprend les administrateurs et l'organisme de réglementation, connaissaient très bien la situation de la banque grâce aux entretiens qu'ils avaient eus avec les vérificateurs. Une question est revenue souvent aux audiences, à savoir : s'ils acceptent la valeur donnée aux éléments d'actif au cours de l'élaboration des arrangements par la direction, les vérificateurs sont-ils excusés de toute erreur de jugement à ce sujet du fait qu'ils ont pleinement informé les administrateurs, par le biais de leur comité de vérification et du Bureau de l'inspecteur général, de tout doute ou divergence d'opinion qu'ils avaient pu avoir face à la direction? Qu'on en arrive ou non à cette conclusion, la seule question véritable et immédiate consiste à savoir si les états financiers sur lesquels les vérificateurs se sont prononcés reflétaient fidèlement la situation financière de la banque.

Dans le domaine de la comptabilité, la prémisse de départ est que l'objet de la vérification, en l'occurrence la banque, est une entreprise en pleine exploitation. Cependant, pour reprendre les termes mêmes d'un des témoins experts, « l'une des responsabilités du vérificateur est de s'assurer que la prémisse de la pleine exploitation est valide ». Selon le témoignage de M. Dilworth, si cette prémisse semble incertaine, le vérificateur est alors tenu d'employer des méthodes d'évaluation plus prudentes lorsqu'il en vient à déterminer si les états financiers sont exacts et justes. L'une des grandes questions qui ont été débattues devant la Commission est celle de savoir si, dans cette tâche, le vérificateur doit évaluer l'actif selon une situation de « liquidation » ou d'« entreprise en pleine exploitation ». M. Dilworth a quelque peu éclairé ce débat en signalant que, sur le plan pratique, lorsqu'une situation menace de façon sérieuse et certaine la qualité d'entreprise en pleine

exploitation de la banque, les vérificateurs doivent, dans l'évaluation de l'actif de cet établissement, se fonder sur des périodes de réalisation qui correspondent davantage à celle de la liquidation. Bien sûr, l'exécution de toute cette opération oblige à déterminer si une question ou un élément de preuve donné est jugé important dans le processus visant à établir si les états financiers reflètent fidèlement la situation de la banque. M. Broadhurst a très bien décrit le critère de l'importance :

En plus des divers critères mécaniques, dont le pourcentage du profit normalisé et celui du portefeuille total de prêts, ou tout autre mécanisme de mesure, j'aimerais me poser une autre question, à savoir : si le rajustement cherché figure dans des livres, y a-t-il une forte possibilité que les lecteurs des états financiers comprennent ces documents comptables autrement que si le rajustement n'avait pas été fait et, par conséquent, qu'ils prennent des mesures entièrement différentes? C'est également là un élément subjectif. (Traduction)

Par définition, l'importance relative est une notion souple. Le degré d'importance relative d'un élément variera selon son rapport avec la quantité qui peut avoir subi l'influence de cet élément. Dans le cas présent, les vérificateurs de la BCC avaient fixé à 1 million de dollars le niveau d'importance relative. Ce chiffre, établi en 1982, se fondait sur des prévisions de revenu « normalisé » de 12 millions de dollars. En date de l'exercice 1984, les rentrées avaient totalement disparu; on accusait une perte de 6,9 millions de dollars au titre du fonctionnement et seul le recouvrement d'impôts sur le revenu avait donné des rentrées de 800 000 \$. En toute logique, on ne peut appliquer un niveau d'importance de 1 million de dollars à une banque dont les revenus sont inférieurs à cette somme. L'échelle d'importance correspondant à la mesure adoptée au départ par les vérificateurs de la banque aurait donné un niveau d'importance beaucoup moins élevé que 1 million de dollars. Voilà qui corrobore les témoignages de MM. Broadhurst et Dilworth.

L'évaluation des prêts, actif principal d'une banque, se fonde sur celle de la solvabilité des emprunteurs ou, si ceux-ci deviennent insolubles, sur l'évaluation des garanties que détient la banque. Par conséquent, les biens offerts en garantie ne sont qu'un « dernier recours ». Cette évaluation est d'une importance capitale, car c'est d'elle que dépend la possibilité ultime de recouvrer le principal et les intérêts des prêts en cause. Les vérificateurs appelés à témoigner ont été unanimes à dire que, quelle que soit la méthode d'évaluation de l'actif d'une banque, cette évaluation ne doit pas se fonder sur des prévisions économiques faites par l'évaluateur ou par toute autre personne. M. Broadhurst a affirmé qu'il « serait vivement inquiet si l'une des hypothèses (conjuncture économique à venir) employées était une amélioration sensible de la situation économique ». De fait, il a convenu du « danger » que comportait une telle pratique.

M. Broadhurst est ensuite passé à l'établissement de provisions pour pertes sur prêts reposant sur l'actif-prêts de la banque :

En matière d'établissement de provisions à l'égard des prêts, je crois qu'il existe deux méthodes principales. La première consiste à étudier certains prêts et la seconde, à prendre un certain recul et à observer les provisions globales relatives aux prêts à la lumière des tendances relevées et des jugements portés dans l'examen fait de certains prêts. (Traduction)

Des deux méthodes ou formules décrites, il estime la seconde préférable. Pour bien évaluer une série d'éléments d'actif, surtout lorsque l'évaluation constitue l'un des maillons d'une chaîne, le bon sens exige que l'on ait une vue globale du résultat. C'est ce que M. Broadhurst appelle le « recul », et les autres experts appelés à témoigner partagent ce point de vue.

Quant à la capitalisation des intérêts (à titre de « mesure non prévue au départ », soit dans le contrat initial de prêt), M. Broadhurst a déclaré que cette pratique devait jouer un rôle de « clignotant » pour le vérificateur. À son avis, la règle à suivre en matière de vérification bancaire est simple. Il faut écarter cette pratique s'il y a un doute *quelconque* quant à la possibilité de recouvrer le principal et l'intérêt d'un prêt, de même que si le total du principal et de l'intérêt dépasse la valeur de la garantie détenue, cette valeur devant être établie indépendamment de toute fluctuation que l'on entrevoit à son égard à un moment donné dans l'avenir. Le problème fondamental auquel se heurte le vérificateur se résume, semble-t-il, à déterminer si une décision prise par la direction dans le cadre des opérations bancaires, décision que nous qualifierons d'opérationnelle pour des raisons pratiques, prescrit nécessairement que la méthode proposée ou suivie par la direction est la bonne façon de comptabiliser une transaction lorsqu'il faut la faire entrer dans les états financiers de la banque. Les témoignages des experts déjà mentionnés attestent clairement que tel n'est pas le cas. D'autre part, les vérificateurs de la BCC se sont fiés à la façon dont la direction a comptabilisé ses décisions opérationnelles. Bien sûr, le vérificateur a accès à tous les documents de la banque et peut consulter le dossier ou une série de dossiers à titre ponctuel et découvrir pourquoi des provisions ont été établies ou ne l'ont pas été à l'égard de la valeur déclarée du prêt. À l'opinion de M. Broadhurst, le liquidateur de la BCC ajoutait que la décision de la direction de prendre un arrangement à l'égard d'un prêt, au lieu de le liquider tout simplement, n'empêchait pas d'établir immédiatement une provision et de la rajuster par la suite, de même que la valeur nette de l'élément d'actif, à la hausse ou à la baisse, suivant l'évolution de l'arrangement. M. MacGirr a déclaré ce qui suit :

Toutefois, la décision de différer la réalisation de la garantie ne devrait pas, à mon avis, empêcher l'établissement des provisions nécessaires. S'il en était autrement, je pense que c'est l'évidence même, une banque pourrait n'établir aucune provision en choisissant simplement de conserver toutes ses mauvaises créances. (Traduction)

Au cours de l'examen de cette question par la Commission, les avocats des vérificateurs et d'autres personnes ont affirmé que, au chapitre de l'évaluation, il n'appartenait pas aux vérificateurs de substituer leur jugement à celui de la direction dans le calcul de la valeur à attribuer à un élément d'actif dans le bilan. Il peut être utile de citer l'un des nombreux propos que M. Broadhurst a tenus sur cette question :

Lorsque le vérificateur examine certains prêts douteux sur lesquels la direction a déjà porté un jugement, à mon avis, il doit être disposé, en regard de son propre jugement et du tableau d'ensemble qu'il a des pratiques de l'établissement concerné en matière de provisions pour pertes sur prêts, à s'opposer au jugement de la direction et à considérer la nécessité de formuler des restrictions au sujet des comptes visés par le rapport, si l'on n'a pas effectué l'augmentation de la provision pour pertes qu'il estime nécessaire et importante. (Traduction)

Tous ces experts s'entendent sur l'existence d'un clignotant capital, qui se perçoit assez facilement. Lorsque le paiement des intérêts ne provient pas des liquidités personnelles de l'emprunteur, M. MacKenzie estime ce qui suit :

Une telle situation doit être examinée de très près, car, si la banque ne peut obtenir *ce genre de revenus*, on peut soupçonner une foule d'autres problèmes, de prêts inexécutés; cela pourrait vouloir dire une concentration de l'actif dans l'immobilier, le pétrole et le gaz, le transport ou quelque autre secteur, mais c'est pour moi un indice capital et *un élément clé à rechercher*. (Soulignement ajouté) (Traduction)

Un examen de la preuve détaillée, tant testimoniale que documentaire, révèle que les maisons qui ont vérifié les comptes de la BCC en 1984 et probablement en 1983 n'ont pas respecté les principes formulés par les trois experts et résumés ci-dessus, dans leur décision d'approuver les états financiers présentés par la direction. Il ressort clairement que, au moins pour ce qui est de la vérification de 1984, les vérificateurs ont consacré une somme très importante de jours-personnes (environ 300) et ont ainsi réussi à examiner environ 65 pour 100 de tout le portefeuille de prêts. Au cours de cet examen, ils auraient dû relever les pratiques débattues ici, notamment l'évaluation de l'actif en fonction des réalisations futures dans une conjoncture économique différente de ce qu'elle était à ce moment-là, la comptabilisation des intérêts courus, la capitalisation de l'intérêt et les décisions de la direction au sujet des provisions pour pertes sur prêts.

D'après le témoignage des vérificateurs mêmes, ils savaient pertinemment que la direction de la banque évaluait le portefeuille de prêts et les biens détenus en garantie sur une « période de trois à cinq ans en espérant un revirement positif de la situation » et cette méthode « [...] nous semble acceptable ». Par la suite, M. Lord, au nom des vérificateurs de la BCC, déclarait dans sa réponse à une question de l'avocat de la Commission :

« Ils (la direction) affirmaient en fait deux choses [...] Selon leur perception du milieu des affaires, il ne serait pas opportun de réaliser la garantie dans l'état actuel du marché; par ailleurs, ils s'attendaient à une reprise et prévoyaient réaliser la garantie une fois que la reprise aurait redonné au marché un cours plus ordonné où il se trouverait des acheteurs. Leur décision professionnelle consistait à ne pas vendre ces garanties tant que le marché ne serait pas plus ordonné [...] »

Q. Et les espoirs de reprise reposent sur un jugement porté sur des facteurs économiques n'est-ce pas?

R. (Lord) Oui.
(Traduction)

Cette méthode d'évaluation gonfle nécessairement la valeur du bien donné en garantie au-dessus de la valeur marchande du moment; autrement, l'emploi de la méthode de la valeur future pour les besoins de l'évaluation serait inutile. L'avantage de gonfler ainsi la valeur des garanties se situe sur le plan des états des revenus et du bilan, comme nous l'avons vu plus haut.

Tout cela nous ramène à la question première, à savoir : est-ce que la banque a pris la décision opérationnelle de prendre un arrangement à l'égard d'un prêt et, par conséquent, de réviser la valeur de l'actif qu'il représente selon la méthode décrite simplement dans le but d'ordonner un traitement comptable qui donne des documents offrant une image avantageuse? Si les vérificateurs sont liés dans leur travail par les décisions opérationnelles de la direction, celles-ci ne seraient pas soumises à l'examen du vérificateur et ce dernier aurait la liberté de déclarer justes, presque automatiquement, les états financiers de la direction. Comme le résume si bien M. MacGirr, si le vérificateur est ainsi lié dans son travail par les décisions opérationnelles, la banque pourra éviter indéfiniment d'établir des provisions ou ne jamais cesser de comptabiliser l'intérêt couru en calculant simplement la valeur du prêt de manière à en maintenir le classement et à justifier la poursuite de ces pratiques. En somme, et si, du point de vue de la direction, la banque ne peut faire face aux difficultés que de bonnes écritures comptables révéleraient, la direction n'a plus qu'à prendre la décision opérationnelle d'arrêter un arrangement à l'égard du prêt et d'en

maintenir la valeur à un niveau justifiant le report des provisions pour pertes et la poursuite de la comptabilisation des intérêts à titre de revenus.

MM. Lord et Carr ont soutenu que la décision opérationnelle commande les écritures comptables et, par conséquent, enlève aux vérificateurs toute possibilité de substituer leur jugement à celui de la direction, mais ils ont reconnu avoir au moins eu la possibilité de tenir une liste des réserves particulières dont ils avaient proposé l'établissement à la banque pour chaque exercice et un registre des propositions rejetées par la direction. Les provisions proposées par les vérificateurs et refusées par la direction se chiffraient à 18 millions de dollars en 1983 et à 11 millions en 1984. Ces chiffres, de dire les vérificateurs, ont été compilés « afin que nous puissions avoir une idée de l'ampleur de la divergence d'opinion qui existait entre nous et la banque ». Il semblerait que la difficulté à laquelle se heurtaient ces vérificateurs n'avait rien à voir avec la question de l'importance relative. Les 18 millions de dollars de l'exercice 1983 auraient été imputés sur les revenus grâce à la formule quinquennale des provisions pour pertes sur prêts et auraient été portés au crédit des provisions pour éventualités du bilan. En 1983, le revenu avant impôt s'élevait à 8,2 millions de dollars et le revenu net, à 6,5 millions; en 1984, la banque affichait une perte de 7 millions avant recouvrement de l'impôt sur le revenu, après quoi elle accusait un revenu net de 800 000 \$ seulement. Si les vérificateurs avaient insisté pour rajuster les provisions pour pertes sur prêts selon les calculs découlant de la formule quinquennale moyenne et avaient inscrit sur l'état des revenus les chiffres ainsi obtenus, le revenu avant impôt aurait baissé de 5,5 millions de dollars en 1983 et d'au moins 2,8 millions en 1984. Nonobstant l'importance évidente des provisions refusées, les vérificateurs ont déclaré dans leur témoignage : « [...] nous ne sommes pas en mesure d'affirmer que notre point de vue est juste et celui de la banque ne l'est pas [...] » Sur ce plan, leur témoignage semble être en désaccord total avec celui de MM. Broadhurst et Dilworth. Il serait vain de prétendre que ces « différences » ne sont pas importantes face à un portefeuille de prêts de 2,2 milliards de dollars. La mesure de l'importance à employer dans le cas présent est le chiffre des revenus et le solde des provisions pour éventualités qui serait diminué, voire complètement effacé.

On peut affirmer, en somme, que les vérificateurs ont tenu le même raisonnement pour justifier à leur point de vue à l'égard de la direction dans la décision de cette dernière d'user de sa prérogative pour passer outre à la règle prescrivant que l'on cesse de comptabiliser les intérêts courus à titre de revenu. Si la direction établit qu'il n'y a aucun doute

raisonnable sur la possibilité de recouvrer le principal et l'intérêt et, par conséquent, fait usage de sa prérogative, les vérificateurs sont impuissants, au dire des vérificateurs de la BCC. Ils ont pu vérifier si le jugement de la direction était « raisonnable », mais ils l'ont accepté dans bien des cas où il ne l'était manifestement pas. Sur ce point également, la position adoptée par les vérificateurs de la BCC va carrément à l'encontre du témoignage d'experts reconnus en comptabilité.

Enfin, les vérificateurs ont adopté une position analogue à l'égard de la décision de la direction d'arrêter un arrangement à l'égard d'un prêt qui, autrement, aurait rejoint la catégorie des prêts inexécutés ou non productifs. Dans ce cas, les vérificateurs de la BCC étaient d'avis que, une fois que la direction avait adopté une telle attitude, il incombait aux vérificateurs de prouver l'erreur de la direction. Le témoignage des vérificateurs sur ce troisième point nous éclaire davantage :

La banque a pris une décision de gestion et, à moins qu'il n'y ait *aucune* possibilité manifeste de la maintenir, il est du ressort de la banque de comptabiliser le prêt dans un optique de pleine exploitation et, par conséquent, il n'est pas possible, comme le disent les vérificateurs en pareil cas, [d'affirmer catégoriquement que l'évaluation de la direction] selon un contexte de pleine exploitation ne convient pas, parce que la décision a été prise de maintenir le dossier du client selon un contexte de pleine exploitation et qu'un programme a été mis en place à cette fin. (Traduction)

En des termes plus simples, les vérificateurs déclarent ne pouvoir infirmer une décision de la direction à ce sujet que si l'emprunteur est dans l'impossibilité de demeurer en affaires. En effet, ils se conforment à la règle selon laquelle la décision de la direction de passer un prêt aux écritures d'arrangement s'accompagne des décisions de ne pas établir de provisions pour pertes, de comptabiliser comme revenus les intérêts courus et de ne pas contre-passer les écritures des intérêts ainsi comptabilisés dans le passé; de plus, l'application de cette règle ne leur permet pas d'adopter une position contraire et d'insister pour que cette dernière soit mise à exécution et traduite dans les états financiers de la banque. Cette proposition fait évidemment fi des principes formulés et acceptés sans réserve par MM. Broadhurst, Mackenzie et Dilworth. De plus, elle rend tout à fait inutile le recours aux vérificateurs externes.

Mises à part les subtilités des règles de comptabilité, il est difficile de concevoir qu'une banque affligée d'un volume de prêts en difficulté aussi élevé que celui de la BCC en 1983 et 1984 puisse, par le simple jeu des arrangements, échapper à la nécessité de cesser la comptabilisation des intérêts à titre de revenus ou d'établir des provisions pour pertes. Par conséquent, tant sur le plan des principes que dans leur application détaillée, les pratiques adoptées par les vérificateurs de la BCC dans

l'examen des états financiers dressés par la direction étaient, de toute évidence, erronées et par conséquent, les états financiers, contrairement à leur attestation, du moins pour l'exercice 1984, ne décrivaient évidemment pas de façon juste la situation financière de la banque.

Telle est la conclusion logique à tirer du rapport présenté par les vérificateurs eux-mêmes au comité de vérification de la banque au sujet des exercices 1982 à 1984. Il est éclairant de passer en revue les principales observations faites par les vérificateurs dans ce rapport. Tout d'abord, ceux-ci relèvent un changement dans la comptabilisation de l'intérêt en 1982. Il y eut, durant cet exercice-là, une augmentation importante du nombre de prêts en souffrance et non productifs. Au cours des exercices antérieurs, la banque avait cessé de comptabiliser l'intérêt sur les prêts et contre-passait les intérêts courus lorsque l'arriéré à ce chapitre dépassait 90 jours; cependant, en 1982, la banque a adopté pour pratique de comptabiliser l'intérêt d'après une évaluation de chaque compte et, en particulier, du bien donné en garantie, plutôt que de s'en tenir à la règle des 90 jours. Les vérificateurs ont exprimé certaines inquiétudes au sujet de prêts particuliers dont le remboursement était incertain et dont l'intérêt était néanmoins comptabilisé. Comme dans le cas des provisions particulières, les vérificateurs ont déclaré qu'ils n'étaient pas en mesure de conclure que la banque ne toucherait vraisemblablement pas les intérêts en question. Ils ont estimé que la nouvelle politique comptable au sujet de la comptabilisation des revenus était acceptable dans la mesure où la valeur des garanties faisait l'objet d'un examen critique. À ce titre, les vérificateurs n'ont pas rejeté le concept de la valeur de référence, qui remontait à 1982. Ils ne se sont évidemment pas méfiés des cas récents qui, globalement, permettraient à la banque de comptabiliser beaucoup plus de revenus qu'elle n'aurait pu le faire autrement.

Le rapport présenté en 1983 au comité de vérification révèle une acceptation soutenue et de plus en plus répandue des principes avancés par la direction en dépit de la récession économique persistante. Dans ce document, les vérificateurs déclarent qu'ils acceptent les chiffres des pertes que la banque subira vraisemblablement, de l'avis de la direction, à l'égard de certains comptes. Ils y affirment qu'ils ne sont pas en mesure d'infirmer l'évaluation d'un cas particulier par les dirigeants de la banque, car ceux-ci possèdent, dans le recouvrement des prêts douteux, beaucoup plus d'expérience que les vérificateurs externes, d'autant plus que ces derniers ne possèdent pas le « don de divination parfaite ». Cette année-là, le principe du contexte de « pleine exploitation » franchit un pas de plus et les vérificateurs ont noté à ce sujet que, dans la mesure du possible, la banque s'était efforcée de maintenir la

valeur de la garantie selon un contexte de pleine exploitation en prenant en main l'actif et en le confiant à une nouvelle direction compétente, ménageant ainsi de nouveaux délais susceptibles de permettre aux éléments d'actif dépréciés de retrouver leur valeur marchande normale. À titre d'exemple, ils ont cité certains prêts consentis en Alberta dans le secteur de l'immobilier et ceux (mentionnés ailleurs) à l'égard d'équipement de forage en Alberta et aux États-Unis. Dans ces deux cas, les vérificateurs ont précisé que le succès de la stratégie de la banque à éviter des pertes importantes au titre de ces comptes dépendrait d'une éventuelle reprise de l'économie albertaine et d'une relance dans le secteur énergétique au Canada et aux États-Unis. Évidemment, l'exactitude de l'opinion des vérificateurs dépend, elle aussi, de ces facteurs.

Autre fait également étonnant, les vérificateurs acceptaient la comptabilisation des intérêts courus à l'égard des prêts dont la garantie était placée par la direction dans un « compte d'attente », c'est-à-dire cédée à une société nouvellement constitué. La haute direction expliquait que, à la suite de cette opération, l'intérêt continuait d'être comptabilisé, même s'il n'était pas payé, parce que cette cession lui redonnait confiance dans le recouvrement complet du principal et de l'intérêt en raison de la plus grande compétence des nouveaux gestionnaires. Les vérificateurs ont déclaré qu'il n'était « pas possible pour l'instant de savoir dans quelle proportion les intérêts capitalisés pourraient être perçus dans l'avenir ». En fin de compte, le point de vue de la direction l'emportant, l'intérêt impayé continue d'être considéré à titre de revenu. Les vérificateurs ont fait valoir que les intérêts d'un « pourcentage important de prêts en difficulté avaient été comptabilisés comme revenus » en raison de la méthode utilisée par la direction. Toutes ces pratiques avaient cours en dépit du fait que les vérificateurs de la BCC préconisaient qu'on ne peut capitaliser des intérêts à moins de n'avoir aucun doute raisonnable sur la possibilité de les recouvrer.

Le document de travail dont les vérificateurs de la BCC entendraient discuter avec le comité de vérification en 1983 se termine par les observations suivantes :

1. En raison de la politique de la banque en matière de capitalisation des intérêts sur les prêts en difficulté, il est plus difficile de prouver que ces prêts peuvent être entièrement recouverts.
2. La banque aurait pu justifier des provisions particulières plus élevées à l'égard de certains prêts.

3. Les vérificateurs ont été rassurés par l'importance des provisions pour éventualités, qui s'élevaient à environ 24 millions de dollars et constituaient une protection supplémentaire contre les pertes imprévues sur prêts.

La troisième observation va évidemment à l'encontre du témoignage de MM. MacKenzie et Broadhurst au sujet de la vérification de la banque; à leur avis, en effet, l'existence de ces provisions ne saurait justifier l'absence de provisions particulières pour pertes. Cependant, les vérificateurs affirment ce qui suit dans une note de service :

Les 18,032 millions de dollars (les provisions totales proposées par les vérificateurs et refusées par la direction) peuvent sembler largement couverts par le compte des provisions pour éventualités, qui vise à « parer à ces incertitudes ». Au 31 octobre 1983, le compte des provisions affichait un solde de 23,947 millions de dollars. Comme ce solde est sensiblement supérieur au montant total des provisions, aucune autre mesure n'a été prise pour le moment. (Traduction)

La position adoptée par les vérificateurs de la BCC dans leur déposition devant la Commission coïncidait avec celle des témoins experts au sujet du compte des provisions pour éventualités, mais ils ont expliqué que s'ils étaient d'accord avec la direction, c'est que les provisions pour pertes refusées par cette dernière et non exigées par les vérificateurs visaient des pertes « imprévues » et que, par conséquent, le solde du compte des provisions pour éventualités offrait une protection suffisante, sans qu'il soit nécessaire d'établir des provisions particulières pour pertes sur prêts. M. Carr a affirmé que les pertes « seraient imprévues pour la banque ». Une telle attitude constitue une délégation exceptionnelle de pouvoirs à la direction et cadre bien avec la position adoptée par les vérificateurs de la BCC pour justifier leur attestation des états financiers de la banque.

Dans le document de travail remis au comité de vérification pour 1984, les vérificateurs affirment à nouveau que la banque demeure moins prudente qu'ils le voudraient au sujet des provisions pour pertes sur prêts, de la comptabilisation et de la capitalisation des intérêts impayés, ainsi que de la comptabilisation et de la capitalisation des honoraires touchant les prêts restructurés et les arrangements comportant un recours limité. Cependant, tout compte fait, les vérificateurs estimaient que les provisions totales pour pertes étaient suffisantes, dans les circonstances, et ils se sont dits satisfaits de voir que la décision de comptabiliser les intérêts et les honoraires « n'avait été prise par la haute direction qu'après un examen minutieux ». En somme, qu'il suffise de dire que, selon les témoignages recueillis, c'est aux vérificateurs qu'incombait en 1984 la tâche d'imposer des méthodes comptables

beaucoup plus prudentes mais que ceux-ci se sont contentés de maintenir les politiques et méthodes de 1983. Ils ont reconnu que le nombre de prêts en difficulté demeurerait remarquablement élevé et que les pertes continueraient d'être lourdes. Dans leur document de travail de 1984, les vérificateurs expriment leurs préoccupations sur les points suivants : (1) en raison de la comptabilisation des intérêts courus sur certains prêts au titre des revenus, il est plus difficile de démontrer que ces prêts peuvent être entièrement recouverts quant la valeur actuelle de la garantie est très « incertaine »; (2) dans le cas des prêts octroyés sur de l'équipement de forage aux États-Unis, la banque continue de comptabiliser les intérêts lorsque la valeur actuelle de la garantie est inférieure au solde du prêt, et les vérificateurs préféreraient que les intérêts ne soient comptabilisés qu'au moment où ils sont perçus tant que la valeur de la garantie ne correspondra pas au solde du prêt; et (3) la banque aurait pu être plus généreuse au chapitre des provisions pour pertes établies au 31 octobre 1984.

Le document de travail de 1984 ne laisse planer aucun doute : les vérificateurs et les administrateurs de la BCC étaient bel et bien au courant des pratiques de la direction que les vérificateurs ont exposés au comité de vérification dans leurs rapports. Sans aucun doute, l'étendue de ces pratiques était-elle connue. Ainsi, à la fin de 1984, les vérificateurs externes ont évalué à environ 350 millions de dollars, soit à ou 17 pour 100 du portefeuille de prêts de la banque, le montant des prêts soumis à des arrangements comportant un recours limité.

À la fin de l'exercice 1984, les vérificateurs se sont placés dans une situation difficile. Ils ont reconnu que le nombre élevé d'arrangements, rendus nécessaires par suite du ralentissement économique, laissait entrevoir que les pertes continueraient d'être élevées pour la BCC. Ils ont recommandé que le compte des provisions pour éventualités soit donc maintenu au moins au niveau de 1983. Néanmoins, ils n'ont pas insisté pour que la banque établisse les provisions pour pertes qu'ils avaient recommandées. Dans leur rapport à l'inspecteur général sur la question du compte de provisions pour éventualités, on peut lire ce qui suit :

[...] Il semblait que, [...] après examen de tous ces dossiers de prêts en difficulté, même s'il n'était pas nécessaire d'établir des provisions supplémentaires à l'égard de certains prêts, une provision générale supplémentaire devrait exister à titre de mécanisme de protection pour les prêts ayant fait l'objet d'un arrangement. (Traduction)

Ainsi, les vérificateurs n'ont pas imposé l'établissement des provisions particulières qu'ils avaient recommandées, tandis qu'ils craignaient que

les pertes demeurent remarquablement élevées. Tous ces faits vont à l'encontre des méthodes de vérification bancaire qu'ont décrites à la Commission les experts en la matière, dont on a parlé plus haut. Les vérificateurs se sont retrouvés dans cette situation du fait qu'ils avaient accepté les états financiers dressés par la direction au cours des exercices antérieurs et qu'ils ne pouvaient plus faire volte-face et dire à la direction qu'ils devaient désormais suivre les principes reconnus en vérification bancaire. Ils ont donc continué d'approuver les états financiers en se fondant sur des principes qui n'étaient pas admis dans ce domaine.

En 1983, les vérificateurs étaient en mesure d'affirmer que les pratiques suivies par la direction étaient rendues à la limite des pratiques comptables acceptables et n'étaient certes pas aussi prudentes qu'ils l'auraient souhaité. Les bénéfices de la banque étaient nettement en baisse et, mis à part les crédits d'impôt à venir, les bénéfices non répartis auraient été totalement épuisés à la fin de l'exercice 1984. Or, à ce moment-là, la situation de pleine exploitation de la banque était menacée, ce qui, en vertu des principes comptables, obligeait les vérificateurs à utiliser une méthode d'évaluation plus prudente, comme le disait M. Dilworth. En ce qui a trait aux états financiers de l'exercice 1984, les vérificateurs ne semblent pas avoir senti cette obligation.

La conduite des vérificateurs dans deux cas suffira à illustrer toutes les pratiques déjà décrites. Le premier concerne un prêt consenti par la banque à l'exploitant d'une scierie et comportant comme garantie l'entreprise elle-même ainsi que des droits de coupe. En 1981, l'emprunteur se trouva aux prises avec de sérieuses difficultés et, dès l'année suivante, il était très en retard dans ses paiements. On nomma donc un surveillant. La banque continua de financer l'entreprise et de capitaliser les intérêts en 1982. L'emprunteur n'ayant pu respecter le budget dressé par le surveillant pour 1982 par suite de la stagnation du marché, un séquestre gérant fut nommé au début de 1983. La banque continua de financer l'entreprise. En 1982, le prêt avait été porté à 6,3 millions de dollars. Comme l'intérêt avait été capitalisé tout au long de 1983, un prêt de plus de 5 millions de dollars fut consenti au séquestre. Au cours de la période de mise sous séquestre, le montant total du prêt passa à 13 millions de dollars, chiffre qui comprenait des intérêts capitalisés de plus d'un million de dollars. En 1984, le prêt fut rangé dans la catégorie des prêts non productifs. La banque avait refusé d'établir une provision à l'égard de ce prêt en 1982, estimant que la réalisation de la garantie risquait de lui faire subir une perte importante qu'elle espérait pouvoir éviter lorsque se produirait la reprise économique attendue en Colombie-Britannique, soit en 1983. Le prêt se trouvait toujours sous séquestre

en 1984, mais ne figurait pas dans la liste des « prêts sans provision », dressée par les vérificateurs. Après plusieurs tentatives infructueuses, la banque trouva en 1984, pour la scierie, un nouvel exploitant qui possédait, dit-on, les connaissances spécialisées nécessaires, mais dont le principal atout semblait résider dans le fait qu'il habitait dans la région et pouvait centrer son attention sur l'entreprise. Le nouvel exploitant offrit de se porter acquéreur de la garantie, pourvu qu'il n'y ait pas de droit de recours, par l'entremise d'une nouvelle société, la dette (qui serait désormais augmentée de 3 millions de dollars destinés à servir de fonds de roulement au nouvel emprunteur) devant être remboursée au moyen d'une obligation non garantie à tirer sur les profits à venir, le cas échéant. Cette transaction eut lieu malgré un rapport confirmant une nouvelle chute des prix du bois d'oeuvre et une déclaration explicite de l'acheteur selon laquelle il n'y avait aucune garantie que l'entreprise rapporterait suffisamment pour assurer le service de l'emprunt. Un doute planait sur toute la transaction au sujet de la capacité de la banque de céder les droits de coupe au nouvel exploitant et au sujet de la valeur de ces droits, une dette éventuelle envers le ministère des Forêts, avait-on laissé entendre, grevant ces droits.

Malgré tout cela, les vérificateurs n'ont exigé l'établissement d'une provision pour pertes au cours d'aucun des trois exercices et ne se sont pas opposés à la pratique de la direction de comptabiliser les intérêts de ce prêt à titre de revenu au cours de cette période. Ils ont fait part des inquiétudes que suscitait chez eux l'examen de ce prêt à l'occasion de la vérification annuelle. Année après année, ils acceptaient les explications de la direction qui escomptait une reprise dans l'industrie. Au moment de la mise sur pied du programme d'aide, la direction avait recommandé l'établissement d'une réserve de 4 millions de dollars. En mars 1985, la première équipe (Tallman) chargée par l'inspecteur général de l'inspection de la banque avait recommandé une provision de 9 millions. Une conclusion s'impose : pendant la majorité, sinon la totalité des exercices susmentionnés, la banque a donné à cet élément d'actif que constituait ce prêt dans ses états financiers, une valeur sensiblement supérieure à celle que la direction lui a reconnue en définitive, et même plus élevée que ce qu'auraient donné les pratiques bancaires courantes en matière de crédit.

Le second cas porte sur un prêt immobilier garanti par une troisième hypothèque sur un immeuble locatif. Il y avait également d'autres garanties que la banque estimait sans valeur ou presque. Au cours de l'exercice 1982, le solde du principal à payer s'élevait à 5 millions de dollars et le prêt avait reçu de la banque la cote 3. En 1983, les vérificateurs ont examiné ce prêt et signalé qu'il « est en assez

mauvaise posture et que, malgré tout, la banque continue d'en capitaliser les intérêts ». Une évaluation versée au dossier de la banque attribuait à la garantie une valeur de 14 millions de dollars. Compte tenu de charges antérieures de 10,6 millions de dollars, le vérificateur conclut à un écart de 2,9 millions de dollars, mais il constata par ailleurs que, selon la direction, la voie à suivre était celle de « l'arrangement ». Le dossier permettait aussi de constater qu'un créancier de rang antérieur (à savoir une autre banque qui détenait une deuxième hypothèque), dont la créance n'était que de 1,8 million de dollars, avait établi une réserve. L'arrangement visait entre autres le financement de l'aménagement de suites directoriales dans l'immeuble. L'examineur exprima le doute que le programme d'aménagement procure des revenus suffisants pour assumer le fardeau de la dette, mais il ne contesta pas la nouvelle valeur de référence de 18 millions de dollars. Les vérificateurs n'ont pas inscrit ce prêt sur la liste des prêts sans provision. La BCC n'a pas établi de réserve ni contre-passé les intérêts courus et comptabilisés en 1983. En 1984, la BCC a accordé d'autres avances de sorte que l'engagement total s'élevait à 8,8 millions de dollars, à quoi s'ajoutaient les charges antérieures pour un total cumulatif de 11 millions de dollars. L'évaluation la plus forte au dossier (1983) atteignait 18 millions de dollars. La proposition d'arrangement a échoué. La direction a sauvé la situation en attribuant au projet une nouvelle valeur de référence de 20 millions de dollars (soit une hausse de 2 millions par rapport au chiffre de l'exercice précédent, malgré l'échec de l'arrangement). La dernière valeur de référence donnée par la direction dépassait de 200 000 \$ le total des charges antérieures et du prêt global de la banque. L'examineur qualifia de « très optimistes » les prévisions de trésorerie sur lesquelles se fondait la valeur. La banque présenta ensuite un nouveau plan au sujet du bien immobilier. En fin de compte, les vérificateurs acceptèrent qu'aucune réserve soit établie et qu'aucun intérêt inscrit à titre de revenu ne soit contre-passé étant donné que « la BCC s'efforce de trouver une société de pétrole et de gaz » pour l'associer à ce prêt immobilier inexécuté. Ce prêt ne fut pas, non plus, inscrit sur la liste des prêts sans provision pour 1984, même si l'on proposait une provision de 2 à 4 millions de dollars dans le rapport de vérification initiale. Au cours de l'examen effectué le 14 mars 1985 en vue du plan de sauvetage, la BCC a recommandé l'établissement d'une réserve de 7 millions de dollars à l'égard du principal qui s'élevait à 8,9 millions, tandis que M. Tallman a recommandé « la radiation totale » du prêt.

Voilà seulement deux cas qui illustrent la situation désespérée à laquelle ont conduit les décisions opérationnelles de la direction au sujet des prêts inexécutés et non productifs, et l'acceptation trop facile de ces

décisions par les vérificateurs, avec toutes les écritures comptables afférentes.

On peut résumer ce dossier avec assez d'exactitude en disant que, grâce aux contacts permanents qu'entretenaient vérificateurs externes et le BIGB, ce dernier savait que la BCC employait la valeur future dans l'évaluation des garanties de son portefeuille de prêts et que ses méthodes de capitalisation et de comptabilisation des intérêts, ainsi que d'établissement de provisions reposaient sur les valeurs ainsi déterminées. Et les vérificateurs et le BIGB savaient également que les pratiques de la banque n'étaient pas prudentes. Dans ce qui est de la BCC, il est également certain que, tout au cours des exercices 1983 et 1984 tout au moins, le comité de vérification constitué par le conseil d'administration connaissait le sentiment de malaise que suscitait chez les vérificateurs externes l'audace des politiques comptables et des décisions opérationnelles de la direction et que, aux yeux des vérificateurs, ces politiques n'étaient pas « prudentes ». À ce sujet, l'inspecteur général a lui-même déclaré ce qui suit :

Les entretiens que nous avons eus avec les administrateurs de la banque et avec les vérificateurs nous avaient convaincus que, même si les pratiques n'étaient certes pas prudentes, elles entraient dans cette catégorie. Comme cette conviction découlait, non pas d'une inspection méticuleuse des documents mêmes relatifs aux prêts et aux évaluations, mais des échanges que nous avons eus, elle était mitigée mais bel et bien réelle, cela ne laisse aucun doute.
(Traduction)

Le président du comité de vérification, M. Hillman, lui-même comptable agréé, a fait état dans les termes suivants de la communication de ces points à son comité :

Aussi, notre première réaction au document de travail des vérificateurs a été, je crois, la satisfaction de constater qu'ils étaient disposés à approuver les états financiers sans proposer de modifications fondées sur les observations faites dans leur document. À leur avis, les politiques comptables de la banque n'étaient guère prudentes; néanmoins, les états financiers présentaient de façon assez juste la situation de la banque à la clôture de l'exercice et étaient conformes aux principes comptables prescrits pour le secteur bancaire. Tout comme les vérificateurs, nous admettons que des questions telles que la comptabilisation des intérêts à titre de revenus à l'égard de provisions particulières pour pertes sur prêts se fondent sur une évaluation subjective des garanties. Nous avons été rassurés de voir que les vérificateurs reconnaissaient la compétence de la direction à cet égard et admettaient qu'il serait inacceptable d'établir des provisions en se fondant sur des valeurs de liquidation [...] Enfin, je crois que, même si nous étions préoccupés par les résultats globaux de la banque, qui étaient moins bons que pour l'exercice précédent, les observations formulées par les vérificateurs dans le document présenté au comité de vérification ne nous alarmaient pas outre mesure.

[...]

Notre premier souci était de trouver les raisons de la détérioration sensible des résultats financiers de la banque. De toute évidence, la banque faisait face à certaines difficultés. Les états financiers que nous avons examinés présentaient-ils fidèlement la situation financière de la banque à ce moment précis? À cette question, que les vérificateurs sont en mesure de trancher, ceux-ci ont répondu positivement.

Q: À leur avis, les politiques de la banque ne sont guère prudentes mais demeurent passables; telle est bien leur opinion n'est-ce-pas?

M. Hillman : Oui.
(Traduction)

Chacun des trois organes investis d'une responsabilité dans ce domaine trouvait rassurante l'action ou l'inaction des deux autres. Après s'être acquittés de ce qu'il considérait être leur devoir d'information, les vérificateurs ont attesté que les états financiers présentaient fidèlement la situation de la banque et se sont croisé les bras en attendant les mesures que pourrait prendre l'organisme de réglementation ou le conseil d'administration. Cependant, la *Loi sur les banques* confère en quelque sorte aux vérificateurs le devoir de signaler les situations insatisfaisantes. Dans le cas qui nous occupe, ces derniers n'en ont rien fait. Ce silence, combiné à leur attestation des états financiers, a suscité, de l'avis des administrateurs, un faux sentiment de sécurité chez eux. D'autre part, l'inspecteur général s'est trouvé rassuré du fait que les vérificateurs aient attesté le bilan et les états des revenus et que le conseil d'administration, par l'entremise du comité de vérification, ait accepté ces états comme représentant assez fidèlement les opérations de la banque. Dans son rapport, le BIGB souligne le « rôle clé » qu'ont joué les vérificateurs dans le régime de surveillance. Essentiellement, a-t-il déclaré, il était informé par la direction et par les vérificateurs et n'avait aucune raison de mettre en doute cette information; il a assumé ses responsabilités dans les cas où les nouvelles reçues étaient mauvaises et il a reçu de ses sources de renseignements de première main des assurances qui l'incitaient à ne pas prendre d'autres mesures. Tout en reconnaissant qu'il n'était pas au courant de l'étendue des pratiques imprudentes de la BCC, le BIGB soutient que quelqu'un d'autre avait le devoir de lui communiquer ce qu'il devait savoir pour qu'il puisse remplir les devoirs que lui confère la loi. Extrait du rapport du BIGB, le texte qui suit porte sur les pratiques en matière de provisions pour pertes, mais il illustre également le sens général de la position du BIGB face à toutes les pratiques imprudentes de la banque.

Le BIGB savait très bien que la situation de la BCC se détériorait, mais il ne s'était fait vraiment aucune idée, à partir de ses sources, de l'étendue véritable des difficultés de la banque. Les rapports des vérificateurs exigés par l'article

242 de la *Loi sur les banques* au sujet des situations qui ne sont pas satisfaisantes et au sujet de leur opinion sur les pertes sur des prêts importants, semblent, avec un certain recul, être inexacts. De plus, les vérificateurs et la direction n'ont pas réussi à sensibiliser les intéressés à la gravité des difficultés de la banque lors des visites d'inspection. Ces difficultés ne transparaissent pas non plus dans les états financiers et ne faisaient l'objet d'aucune allusion à des politiques irrégulières d'évaluation. (Traduction)

Ainsi, le triangle était devenu un cycle d'amnistie réciproque au sein duquel chacun des trois membres du groupe pouvait manquer à certains aspects de son devoir, mais s'estimer néanmoins excusé par le fait que l'instance suivante du cycle avait commis un manquement consécutif peut-être encore plus grave à son devoir. Ainsi, le public se trouvait à devoir suivre cette filière d'autorités qui le ramenait à son point de départ et le laissait sans grande protection dans les cas où il en aurait eu besoin.

Est-ce là une interprétation valable de ce que prescrivent les dispositions de la *Loi sur les banques* qui ont déjà été débattues en détail en ce qui a trait au mode de réglementation, à la régie des banques et au fonctionnement de la vérification? On ne peut répondre à cette question par l'affirmative, du moins pas dans le cas de certains des acteurs en cause. Comme on l'a vu plus haut, les vérificateurs n'ont pas mis en application les normes et les principes établis par la trilogie de témoins spécialisés. Ils se sont liés aux décisions de la direction en interprétant de façon très stricte et très rassurante les principes touchant les responsabilités des vérificateurs. Ce qu'il faut conclure de tout cela c'est que l'interprétation limitative de son rôle par un vérificateur et l'interprétation laxiste du rôle de la direction, y compris les administrateurs, et du rôle de l'organisme de réglementation, ne sauraient excuser les vérificateurs de n'avoir pas su respecter les principes de la vérification bancaire, reconnus dans leur profession, lorsqu'il leur a fallu décider s'ils devaient ou non attester sans restrictions les états financiers de la direction. Puisque cette dernière n'avait pas établi les états financiers de 1984, et probablement ceux de 1983 également, selon les principes et les pratiques bancaires de comptabilité et de vérification que les vérificateurs d'expérience ont décrits dans leurs dépositions devant la Commission, ces états ne décrivaient pas fidèlement la situation financière de la banque à la clôture de l'exercice financier 1984, ni à celle de l'exercice 1983, probablement. Par conséquent, les vérificateurs n'auraient pas dû approuver les états de 1984, pas plus que ceux de 1983, probablement. Cette tâche est essentiellement la seule qu'un vérificateur est appelé à exécuter (mis à part les rapports directs demandés ou exigés par la *Loi sur les banques*)

et les vérificateurs de la BCC y ont failli. D'après les éléments de preuve recueillis, il est également manifeste que les vérificateurs auraient dû, comme le prescrivent les paragraphes 242(3) et (4) de la *Loi sur les banques*, informer l'inspecteur général de la situation dans laquelle ils avaient trouvé la banque à la fin de l'exercice 1983, et surtout à la fin de l'exercice 1984. Ces paragraphes (qu'on trouve déjà au chapitre 3, sont repris à toutes fins utiles) se lisent ainsi :

(3) Les vérificateurs, individuellement ou conjointement, selon qu'ils le jugent à propos, ont le devoir de signaler par écrit [...] toutes opérations ou situations touchant les intérêts de la banque qui, à leur avis, ne sont pas satisfaisantes et exigent un redressement et, notamment, ils doivent à l'occasion soumettre [...] un rapport au sujet :

a) [...]

b) des prêts non encore remboursés par un débiteur, dont le montant total excède un demi pour cent de l'ensemble du capital versé, des surplus d'apports et des bénéfices non répartis de la banque et sur lesquels, à leur avis, la banque subira vraisemblablement une perte [...]

(4) [...] Les vérificateurs doivent, lors de la transmission de ce rapport au directeur général et à l'administrateur-gérant en chef, en fournir un exemplaire à l'inspecteur.

Il faut préciser que la Commission n'a pas, comme telle, à déterminer si les vérificateurs, considérés dans leur ensemble ou à titre individuel, ont manqué à leur devoir envers quelqu'un au sujet des activités qui font l'objet de la présente enquête. La Commission d'enquête a pour seul rôle de trouver les causes de la faillite de deux banques et de formuler à l'égard des lois, règlements et pratiques en vigueur des recommandations propres à éviter que des situations similaires ne se reproduisent. Par conséquent, la Commission s'abstient ouvertement de constater tout manquement au devoir, si manquement il y a, commis par les vérificateurs envers ceux qui ont comparu devant elle ou envers toute autre personne. Il suffit donc à la commission de conclure, conformément à son mandat, et cette conclusion s'impose, que, si ces vérificateurs avaient suivi les principes de vérification bancaire exposés dans les éléments de preuve recueillis par la Commission, ils n'auraient pas approuvé les états financiers de 1984, pas plus que ceux de 1983 probablement. La BCC aurait été déclaré insolvable, publiquement, avant le 1^{er} septembre 1985. Les états financiers de 1984, dressés selon les orientations comptables et les principes de vérification déjà mentionnés, auraient sans doute révélé l'insolvabilité de la banque à ce moment-là, car ils auraient été déficitaires.

La Commission appuie tout ce qu'elle affirme sur les renseignements qu'elle a réunis et qui sont publics. D'autres instances, qui

n'auraient pas autant de latitude qu'une commission d'enquête pour recueillir des renseignements auprès de diverses sources, disposeraient peut-être d'un dossier différent. Les conclusions qui précèdent reposent entièrement sur les documents en main et nous n'avons pas tenté de savoir ce qu'elles auraient pu être si les règles ou les façons de procéder avaient été différentes.

4. L'inspecteur général

Dans cette perspective, la position de l'inspecteur général se dégage mieux si l'on examine tout d'abord le fondement législatif du pouvoir que lui confère le paragraphe 246(2) de la *Loi sur les banques*, dont voici un extrait :

L'Inspecteur [...] procède ou fait procéder, sur les affaires internes et les activités de la banque, aux examens [...] qu'il estime nécessaires ou utiles [...] afin de s'assurer de l'observation par celle-ci des dispositions de la présente loi, notamment de celles relatives à la protection des intérêts des déposants, créanciers et actionnaires, et de sa saine situation financière [...] il présente son rapport au Ministre.

Ce pouvoir conféré par la loi existe depuis plus de 60 ans. Pour l'inspecteur général actuel, « son rôle principal consiste en une » surveillance prudente « qui se situe principalement [...] » (traduction) dans les deux domaines mentionnés dans l'extrait cité ci-dessus, c'est-à-dire la protection des créanciers et des déposants et le maintien de la santé de l'ensemble du système bancaire et de la confiance dans celui-ci.

Le BIGB a été créé peu après la mise sur pied du système comportant deux vérificateurs. Selon ce système, l'inspecteur général n'était pas tenu d'examiner les portefeuilles de prêts de chaque banque. La taille relative du service d'inspection indiquerait la portée de l'examen envisagé par la structure législative. Au moment du sauvetage de la banque, le personnel du bureau se composait de 33 personnes dont 7 faisaient partie de la division de l'inspection. Aux termes de la Loi, ces 7 inspecteurs devaient faire une vérification annuelle de chacune des banques qui ont atteint un nombre maximal de 72 après les modifications de la *Loi de 1980 sur les banques*. Si l'on tient compte du fait qu'il fallait environ 300 jours-vérificateurs pour exécuter une vérification externe à la BCC en 1984, il est facile de constater que le mandat conféré par le Parlement dans la loi prévoyait un examen beaucoup moins approfondi qu'une vérification externe pour chaque banque des annexes A et B.

En fait, peu de choses semblent avoir changé depuis l'explication donnée au Parlement en 1923 au moment de la création de la charge d'inspecteur général. On prévoyait alors que « l'étude des rapports des inspecteurs des banques [vraisemblablement les inspecteurs internes], des dossiers d'information en matière de crédit et aussi des rapports des vérificateurs des actionnaires » (traduction) fournirait à l'inspecteur général suffisamment de renseignements pour qu'il « ait une vue globale de la situation » (traduction). Quatre ou cinq ans après la création de la BCC et de la Norbanque, la nouvelle *Loi sur les banques* autorisait la création de banques de l'annexe B; environ 60 de ces banques ont vu le jour entre 1980 et 1982. Aucune disposition n'a été prévue dans la Loi pour accroître les ressources du système d'inspection ou pour modifier ou réorienter ce système afin de l'adapter à ces nouvelles banques. Le gouvernement de l'époque a, pour une raison ou pour une autre, négligé le fait qu'il était de toute évidence nécessaire d'apporter certains changements à la Loi pour l'adapter aux nouvelles circonstances du secteur bancaire, ainsi qu'aux besoins de l'inspection et de la réglementation de ses établissements. Bref, l'adoption d'une politique favorisant l'expansion de la population des banques ne s'est pas accompagnée d'une étude des modifications accessoires qui s'imposaient dans le système de surveillance. Il faut également souligner (comme on l'a mentionné au chapitre 3) que l'inspecteur général a déclaré devant le Comité des finances de la Chambre des communes, en 1982, que le personnel du BIGB était trop restreint pour s'occuper de toutes les banques dont le nombre ne cessait de croître par suite de la révision de 1980 de la Loi. À la même occasion, il a affirmé que le personnel existant était suffisant pour surveiller adéquatement la santé générale des banques, bien que cette tâche soit « extrêmement difficile » (traduction).

L'étude détaillée la plus récente sur le système bancaire a été effectuée par la Commission Porter en 1964. Cette dernière ne s'est pas beaucoup attardée sur le système d'inspection, mais elle a déclaré que le BIGB devrait beaucoup compter sur l'autoréglementation des banques et devrait continuer de se fier sur les vérificateurs externes. On réaffirmait ainsi le système tripartite dit de surveillance prudente. Utilisant une terminologie plus moderne, l'inspecteur général adjoint, M. Macpherson, a déclaré :

[...] la pression morale a un certain poids dans tout ce système qui fonctionne ainsi depuis un très long moment.

Q. Mais enfin, il ne s'agit pas d'une question de moralité, n'est-ce pas?

R. En fait, je ne me suis jamais arrêté à la justesse du terme « pression morale ». Mais si vous préférez l'attitude de surveillance par accord tacite,

alors je crois que nous espérons toujours que cela fonctionne et je crois que c'est le cas en l'espèce [renvoi à un prêt particulier]. (Traduction)

M. Macpherson a poursuivi en déclarant que l'application de la loi au moyen du « système de surveillance par accord tacite » n'était qu'un des nombreux moyens dont disposait le BIGB, les autres étant les suivants :

[...] En réalité, le pouvoir de sanction dont nous disposons maintenant habilite le ministre à donner des directives à une banque relativement au niveau de son capital et de ses liquidités. Ce pouvoir a été ajouté dans la Loi en 1980.

Avant cette modification il n'y avait rien. Par optimisme ou peut-être par naïveté, dirait-on, nous avons cru qu'il s'agissait là d'une arme très puissante, car si nous n'aimions pas ce que faisait une banque, nous pouvions dire : « très bien, nous ne pouvons vous empêcher de vous livrer à ce genre de pratique; cependant, si vous le faites, vous devrez conserver certains niveaux de liquidités ou de capital ». Le seul problème que pose l'exercice de ce pouvoir, tout particulièrement en ce qui a trait au capital, c'est d'être en mesure de faire les vérifications qui s'imposent. D'abord, si vous n'êtes pas satisfait du niveau de capital d'une banque, celle-ci peut ne pas être en mesure de l'augmenter. Le cas échéant, la seule solution consiste à réduire sa taille, ce qui ne se fait pas non plus du jour au lendemain. Alors, nous avons espéré autre chose, mais c'est réellement la seule sanction légale dont nous disposons en ce moment. (Traduction)

Parlant au nom de l'Association des banquiers canadiens (ABC), M. Robert MacIntosh, a exprimé une opinion différente. L'ABC considère que le BIGB disposait de tous les pouvoirs dont il avait besoin, même dans les circonstances qui nous occupent, et qu'il n'y avait pas lieu de renforcer les pouvoirs réglementaires.

De plus, l'inspecteur général et le ministre des Finances disposent déjà d'une gamme étendue de pouvoirs pour corriger les situations anormales, par exemple, la pression morale. Jusqu'à présent, la pression morale a été un moyen réglementaire efficace, mais ce n'est nullement le seul moyen dont disposent les instances décisionnelles en matière bancaire. La *Loi sur les banques* accorde au ministre des Finances et au BIGB les pouvoirs généraux suivants en matière d'inspection des banques et en ce qui a trait à l'application des recours dans les situations qui ne sont pas satisfaisantes [...] (Traduction)

Les critiques de l'ABC à l'égard du BIGB ont surtout visé la nécessité d'avoir un personnel plus spécialisé qui connaisse bien les forces externes du marché et leurs incidences.

Les procédures fondamentales adoptées par le BIGB ont été décrites en détail au chapitre 3. Nous reprendrons brièvement ces propos en disant que chaque année l'inspecteur général demande à toutes les banques, avant l'inspection annuelle, de lui fournir des données et des renseignements suffisants pour permettre à son personnel d'analyser les divers domaines d'activité bancaire. Dès que le personnel

a analysé ces données, ainsi que celles qu'il reçoit régulièrement des banques au cours de l'année, il rédige une liste de ses préoccupations précises et les communique aux intéressées. Les inspecteurs font ensuite leur visite annuelle qui prend une journée et demie à deux jours. Pendant cette inspection, la banque est alors passée au crible du système appelé CAMEL, qui porte sur cinq points distincts : suffisance du capital, qualité de l'actif, compétence de la direction, bénéfices et liquidités. Selon l'inspecteur général, ce système permet au personnel de l'inspection d'évaluer la santé générale de la banque et d'analyser en détail les préoccupations cernées dans l'analyse préalable à l'inspection ou au cours de cette dernière. Il convient de souligner que certains prêts peuvent faire l'objet d'un examen par le personnel de l'inspection et de discussions avec la banque; cependant, l'équipe d'inspection n'examine pas les dossiers de tous les prêts composant le portefeuille.

Comme on l'a vu plus haut, la position fondamentale de l'inspecteur général est que, non seulement a-t-il le droit de se fier aux vérificateurs externes et à leurs rapports sur les états financiers d'une banque, mais la loi même prévoit ce droit. Parlant au nom des vérificateurs de la BCC, M. Lord a exposé une position assez différente. Il a reconnu que l'inspecteur général « communique avec nous et que nous communiquons avec lui. Toutefois, ses procédures sont vraisemblablement destinées à lui permettre d'assumer ses responsabilités, tandis que les nôtres se rapportent aux états financiers et aux rapports précis que nous demande le BIGB » (traduction). Par ailleurs, M. Grant a déclaré que, sans une connaissance détaillée des dossiers en question, l'inspecteur général n'est en mesure de contester aucune mesure prise par la direction.

En discutant de ces points avec la banque, il peut très bien être devenu évident qu'il s'agissait de situations raisonnables. Nous avons laissé ces questions aux vérificateurs de la banque, Monsieur [...] Nous dépendons largement des vérificateurs externes pour obtenir les détails nécessaires à l'évaluation de la qualité du portefeuille de prêts de la banque en ce qui a trait à ses méthodes comptables.

(Traduction)

Jusqu'en 1980 à tout le moins, le Canada comptait très peu de banques et, sauf quelques-unes, elles étaient toutes très grosses et très fortes et avaient du succès sur le plan international. Un système de surveillance n'était peut-être nécessaire que pour veiller au maintien des pratiques compétitives dans le secteur bancaire, pour exercer un contrôle global sur ce que l'intérêt public exigeait de l'industrie bancaire sur la scène internationale, dans des domaines précis comme les hypothèques, et pour faire en sorte que le système bancaire serve l'intérêt public. Cela n'aurait pas donné grand-chose d'effectuer une

vérification réglementaire détaillée du portefeuille de prêts de ces grandes banques d'envergure mondiale. Avec l'arrivée de nouvelles banques au milieu des années 1970 et des banques de l'annexe B autorisées par les modifications de 1980, la situation et les besoins ont changé sur le plan de la surveillance. La *Loi sur les banques* de 1980 n'a tenu compte d'aucun de ces faits.

Telle est bien la situation si le BIGB n'en savait pas plus au sujet de chaque banque que ne l'indique l'extrait de témoignage cité ci-dessus. Évidemment, d'autres considérations s'appliquent si le BIGB connaissait réellement par le menu la stratégie employée par la direction de la BCC dans ses efforts pour assurer la survie de la banque et lui éviter l'insolvabilité. La documentation et les témoignages recueillis permettent de conclure à un échange considérable de renseignements entre les vérificateurs et le BIGB et à un grand nombre de contacts entre les deux organismes, outre l'inspection annuelle. En fait, l'échange de renseignements a donné lieu à de nombreuses communications entre le BIGB, la direction de la BCC, les administrateurs, les vérificateurs externes, d'autres sources dans le système bancaire et les organismes américains qui réglementaient l'agence de L.A., filiale californienne de la BCC. Il n'y a aucun doute que le BIGB était très bien informé de la détérioration de la situation de la banque au cours des années 1982 à 1985. Sa réaction devant ces éléments de preuve se résume en cinq propositions :

1. Étant donné que l'inspecteur général savait que la situation de la banque s'aggravait, il la surveillait étroitement;
2. Le BIGB savait que :
 - a) la BCC avait un programme dynamique de comptabilisation des revenus;
 - b) les pratiques de la direction en matière d'établissement de provisions pour pertes sur prêts étaient loin d'être prudentes; et
 - c) dans toutes ces pratiques, la BCC fondait ses actions et son raisonnement sur l'application du principe de la « valeur future » dans l'évaluation de son actif-prêts, mais l'inspecteur général « ne savait pas vraiment à quel point l'incidence de certaines de ces pratiques pouvait être importante sur l'ensemble du portefeuille de prêts » (traduction). Finalement après un long témoignage qui s'est échelonné sur toute la durée de l'enquête, l'inspecteur général a déclaré que, à tout événement, ce principe de la valeur future ne serait employé que pendant une période relativement brève, après quoi la

BCC serait tenue d'établir des provisions destinées à réduire la valeur comptable des prêts irrécouvrables à un niveau approchant celui de la valeur marchande actuelle;

3. Le BIGB s'est fié presque aveuglément aux vérificateurs qui approuvaient tel quel le portefeuille de prêts, à la valeur que lui prêtait la direction, du fait qu'ils certifiaient les états financiers sans aucune restriction. Tant que durait cette situation, le BIGB a soutenu qu'il n'était pas approprié que l'organisme de réglementation intervienne et ferme la banque;
4. C'est seulement en raison des éléments de preuve portés à l'attention du BIGB après le 14 mars 1985 que ce dernier a réalisé que la situation réelle de la banque était pire que ce que laissaient entrevoir toutes ces sources;
5. Le BIGB ne croit pas qu'il aurait pu agir différemment, si ce n'est qu'il peut affirmer, avec le recul, qu'il aurait pu exercer un pouvoir de rendre des ordonnances de cessation et d'abstention (si ce pouvoir avait existé) pour obliger la banque à faire des radiations et à contre-passer les intérêts courus qui avaient été comptabilisés à titre de revenus, ce qui aurait eu pour effet de provoquer la fermeture plus hâtive de la banque.

On peut voir quelles étaient l'opinion de l'organisme de réglementation à l'égard de la position de la banque et sa position face à l'intérêt public en examinant certains des témoignages qui traitent de l'action et de l'inaction du BIGB. Au début de 1985, M. Kennett a décrit dans les termes suivants ce que savait le BIGB et la position qu'il avait adoptée :

Il ressort clairement de tout cela que la banque est en difficulté, que ses profits sont marginaux et qu'elle a besoin d'une surveillance étroite [...] mais, en réalité, lorsqu'une bonne partie du portefeuille de prêts d'une banque est en difficulté, on ne peut agiter une baguette magique et les faire disparaître [...] nous nous trouvons dans une situation précaire. La banque avait toujours un capital qui semblait suffisant pour régler les problèmes dont nous connaissons l'existence à ce moment-là, et cela nous a rassurés. (Traduction)

L'opinion que l'inspecteur général s'était faite de la position dynamique que la banque affichait ouvertement au plus tard en 1985 ressort clairement des questions et réponses suivantes :

Q. Alors, chaque fois qu'ils ne versent pas les intérêts vous ne pouvez les capitaliser?

R. Cela dépend de la valeur de la garantie, si cette valeur est très sûre. Mais à ce stade vous devriez évaluer la garantie de manière très prudente.

Q. Sur une base de liquidation?

R. Oui.

Q. Quand avez-vous appris qu'ils ne le faisaient pas de cette manière?

R. À l'occasion, nous étions mis au courant de cas particuliers qui nous concernaient. Le dossier est, j'allais dire, criblé de questions portant sur des cas particuliers, des problèmes à soulever auprès des vérificateurs, des inquiétudes exprimées par les vérificateurs eux-mêmes et des discussions que nous avons eues avec les représentants de la banque afin de les inciter à recourir à des pratiques plus prudentes. (Traduction)

Puis il décrit certains cas où ces pratiques ont été portées à l'attention du BIGB à l'occasion de rencontres avec des gestionnaires, des vérificateurs et d'autres personnes et qui ont amené le personnel du BIGB à inciter la direction à utiliser des pratiques plus prudentes :

Toutefois, à notre avis, il s'agissait d'exceptions, si vous voulez, qui avaient été portées à notre attention à cause de leur importance et de leur caractère unique. Nous n'avons jamais été en mesure d'examiner à fond l'ensemble du portefeuille de prêts pour déterminer à quel point ces pratiques étaient ou pouvaient être répandues. (Traduction)

En ce qui a trait à l'emploi de la valeur de référence pour déterminer la valeur du portefeuille de prêts, l'inspecteur général a déclaré que cette question avait été portée à l'attention de son bureau au moins au mois de mai 1982 à l'occasion d'une réunion avec les vérificateurs. Voici un extrait de son témoignage sur ce point :

Dans les cas où la banque et les clients, comme je l'ai dit plus tôt, sont en pleine exploitation, la garantie peut être examinée suivant une certaine valeur intrinsèque qui peut ne pas refléter entièrement la valeur marchande.

À mon avis, ce genre de situation ne devrait durer que pendant une période relativement brève. De plus, s'il y avait un écart net entre la valeur qui semblait raisonnable pour la garantie pendant une période et la valeur marchande à laquelle on pouvait s'attendre — et je parle ici de trimestres et non d'années — et si cet écart ne diminuait pas par suite de l'accroissement de la valeur du prêt ou de la garantie, il diminuerait en raison des radiations ou des provisions établies à l'égard de ce prêt. Je ne m'attendrais donc pas que l'écart subsiste pendant très longtemps. (Traduction)

L'inspecteur général était d'avis que le rapport Hitchman avait vraiment mis le problème en lumière. Il a décrit cet événement en ces termes : « En fait, je suppose que le témoignage que nous avons trouvé le plus alarmant est celui de M. Hitchman » (traduction). Les renseignements détaillés qu'a révélés l'examen de ce dernier semblaient confirmer un certain nombre de cas isolés qui étaient jusque-là connus de l'inspecteur général : « [...] mais on ne savait pas vraiment à quel point l'incidence de certaines de ces pratiques pouvait être importante sur

l'ensemble du portefeuille de prêts ». L'inspecteur général reprenait sans cesse la proposition du début, qui a été énoncée précédemment dans la présente partie :

Nous ne procédons pas à la vérification des banques. Nous ne l'avons jamais fait. Essentiellement, l'équité et l'exactitude des états financiers reposent entre les mains de la direction de la banque elle-même et font l'objet d'un examen de la part des vérificateurs de la banque qui doivent en certifier l'exactitude. Nous avons eu de bonnes relations de travail avec ces personnes et nous avons discuté de ce genre de problèmes avec elles. D'une manière générale nous étions convaincus que le processus était bon.

[...]

[...] finalement nous nous fondions sur l'exactitude des états financiers et sur les résultats de la vérification. (Traduction)

D'après tous les renseignements recueillis au cours de cette enquête, l'inspecteur général a finalement conclu ce qui suit :

Compte tenu de ces faits, les vérificateurs devront, de toute évidence, devenir beaucoup plus exigeants pour ce qui est des pratiques qu'ils jugent acceptables dans l'examen de la valeur des garanties et je crois que c'est ce qui se produit [...] (Traduction)

L'explication de l'inaction, ou plus justement, de l'absence d'intervention de l'organisme de réglementation entre 1983 et le début de 1985 se trouve peut-être dans la déclaration suivante de l'inspecteur général au cours de l'enquête :

Mais enfin, nous espérons, comme la banque et d'autres observateurs, que la reprise finirait par arriver et que les problèmes, du moins les plus graves, finiraient par se résorber. En fin de compte, la reprise ne s'est jamais produite. (Traduction)

Au cours de cette période marquée au sceau de l'espoir et de l'indécision, la seconde découlant sans doute de la première, l'état d'esprit des responsables de la réglementation se devine dans la déclaration suivante de l'inspecteur général :

Au cours de toute cette période, la banque disposait généralement d'un capital suffisant [...] En 1984, les revenus sont devenus très irréguliers, passant de petits bénéfices à un bilan légèrement déficitaire. Encore une fois, la situation était donc nettement précaire et, bien sûr, nous la suivions de très près, mais, à notre avis, elle ne justifiait pas la fermeture de la banque. Cela aurait été entièrement injustifié d'après les renseignements dont nous disposions et qui avaient été rendus publics. (Traduction)

En fait, vu la confiance que le BIGB accordait en principe aux vérificateurs externes, il n'était pas justifié, à son avis, d'invoquer le pouvoir que confère la *Loi sur les banques* pour élargir la portée de la

vérification de la banque. Voici à ce sujet la déclaration de l'inspecteur général :

Certainement, autant que nous le sachions, la vérification était une vérification fédérale [complète] et nous n'avons jamais pensé qu'une vérification supplémentaire dans le cours normal des activités de cette banque était nécessaire [...] (Traduction)

Il serait incomplet et injuste de ne pas reprendre jusqu'au bout la situation décrite par l'inspecteur général dans son témoignage. Après coup, ce dernier a conclu que, si sa charge avait été assortie d'un pouvoir de rendre des ordonnances de cessation et d'abstention, il aurait pu en faire usage pour rétablir certaines méthodes comptables prudentes qui découlaient de certaines décisions et mesures opérationnelles prises par les banques dans le domaine de la comptabilisation des revenus et de la radiation des pertes sur prêts. L'inspecteur général a également déclaré ce qui suit :

Je crois que, si nous avions eu plus de détails sur le portefeuille de prêts et sur les méthodes employées en matière de prêt au cours des années précédentes, nous en aurions condamné certaines. Cependant, dans notre examen des activités de la banque, nous considérons de façon globale et prudente le secteur des prêts et, en raison de la conjoncture économique que j'ai décrite précédemment, même dans les cas où les méthodes de la banque en matière de prêt pouvaient comporter des risques élevés, les problèmes ne faisaient pas surface en raison de l'inflation. (Traduction)

Compte tenu du succès rapide de la banque entre le milieu des années 1970 et le début des années 1980 et vu la longue période de stabilité que notre pays a connue dans le secteur bancaire, certaines de ces conclusions ne peuvent être considérées comme illogiques ou non pertinentes. Toutefois, ce qui demeure surprenant, c'est le fait que les révélations faites par M. McLaughlan à Ottawa le 14 mars ont clairement pris le bureau de l'inspecteur général au dépourvu devant la crise qui pointait.

Deux choses ressortent de la position du BIGB et des mesures qu'il a prises entre le 14 et le 25 mars 1985. Tout d'abord, il a mis du temps à comprendre qu'il y avait lieu d'effectuer une vérification approfondie des prêts que la direction proposait d'inclure dans les mesures de soutien de manière à voir si les radiations proposées par cette dernière à l'égard de ces prêts étaient suffisantes et, pour ce qui est du reste du portefeuille de prêts, à voir si le volume de prêts que la direction proposait d'en retrancher était assez important. Ensuite, le BIGB a été incapable, soit à cause d'une lacune sur le plan institutionnel, soit à cause d'un manque de coordination au sein de son personnel-clé, de faire le lien entre les renseignements dont il disposait déjà et ceux qui lui parvenaient

d'Edmonton dans le cadre de l'examen des prêts qui s'était déroulé du 14 au 25 mars, de façon à permettre aux participants aux réunions de mise sur pied du programme de soutien de déterminer s'ils devaient participer à ce programme et, dans l'affirmative, d'évaluer de quel ordre devait être leur participation selon les informations les dernières et les meilleures dont on disposait alors. Ces deux faits ressortent en clair de la situation plutôt chaotique qu'on a connue durant les jours précédant l'annonce du 25 mars. Une troisième difficulté qui a découlé du sauvetage et qui peut être attribuée en partie au BIGB, c'est l'incapacité de son personnel, de même que de celui du ministère des Finances, de la Banque du Canada et même peut-être des représentants des grandes banques canadiennes, d'évaluer la portée à court et à long terme du libellé du communiqué de presse qui a été approuvé par toutes les parties (à l'exception des représentants des grandes banques, probablement). La mention du fait que la BCC « demeurera fermement solvable » et l'affirmation de la Banque du Canada selon laquelle elle avancerait les fonds nécessaires pour faire face à tout problème de liquidité devaient tôt ou tard obliger le gouvernement à envisager sérieusement la mise sur pied d'un programme d'indemnisation universel permettant le remboursement de tous les déposants de la banque, assurés ou non.

Certaines choses ressortent du grand nombre de documents et témoignages recueillis au cours de l'enquête et résumés à l'annexe C. Il est clair que le BIGB savait, ou avait les moyens de savoir, que la BCC avait, au cours des années 1983 et 1984 et au début de 1985, à tout le moins, augmenté sensiblement ses revenus en y incluant les intérêts courus et en capitalisant les intérêts, qu'elle avait également négligé de prendre des provisions particulières pour pertes sur prêts et qu'elle avait eu recours massivement aux arrangements pour ne pas avoir à abaisser la classification de ses prêts ou encore pour reporter ou éviter l'établissement de provisions précises. Toutes ces mesures se fondaient sur une politique libérale visant à déterminer que le capital et l'intérêt en question étaient recouvrables, de l'avis de la direction, et sur l'emploi de la valeur future dans l'évaluation des garanties détenues par la banque. Livrée à elle-même, la direction d'une banque peut être fortement tentée de franchir les limites des principes comptables reconnus, en maquillant les états financiers et le bilan, pour conserver la confiance qui est essentielle à la survie de l'établissement. Un système d'inspection qui tolère ou ignore ces pratiques de la direction, que les autres rouages du système, par exemple les vérificateurs, remplissent ou non leurs fonctions, concourt à susciter des circonstances propices à la faillite d'une banque. Si les circonstances ne permettent pas d'imputer les causes de la faillite à l'organisme de réglementation, celui-ci n'en

demeure pas moins responsable de ne pas être intervenu en vue de mettre fin aux activités de la banque dès qu'un tel état pouvait ou aurait dû être décelé. Il est louable de tenter courageusement de régler un problème d'insolvabilité imminente, mais ce n'est certainement pas le cas là où cette tentative consiste simplement à prolonger l'existence de la banque au détriment de ceux qui traitent avec elle à titre d'investisseurs ou de créanciers. Un service d'inspection qui laisse à la direction suffisamment de latitude pour qu'elle puisse franchir ces limites doit, dans l'évaluation de l'efficacité de l'ensemble du système, partager la responsabilité des résultats qui en découlent.

D'après les renseignements obtenus dans le cadre de cette enquête, la direction de la banque savait très bien qu'il était nécessaire de venir à bout de la répugnance des vérificateurs et du BIGB à accepter le traitement comptable attribué à toutes les mesures prises par la direction, dont il est fait mention ci-dessus. Elle savait également qu'il était nécessaire d'éviter que l'organisme de réglementation ne rejette les prospectus déposés par la banque aux fins d'émettre des valeurs destinées au public. Les arrangements sont devenus, dans bien des cas, un moyen d'éviter de reclassifier certains prêts, ce qui permettait de présenter la situation financière de la banque sous un jour beaucoup plus favorable que la situation réelle, connue de la direction. Les pratiques de prêt axées par la direction sur la perception de commissions s'inscrivent dans la même catégorie. La tolérance manifestée à maintes reprises par les vérificateurs à l'égard de ces pratiques, destinées à maintenir le niveau des revenus et à protéger la valeur de l'actif, et le silence de l'organisme de réglementation qui était au courant de ces pratiques ont malheureusement eu pour effet de laisser la direction libre de prolonger l'application de ces politiques inadéquates. Le BIGB s'est dit inquiet de la situation lorsqu'il a commencé à recevoir des renseignements sur la détérioration de la situation financière de la banque et sur les méthodes utilisées pour la maintenir à flot. Les inquiétudes exprimées et les mesures prises par les fonctionnaires du BIGB ainsi que le scepticisme dont ils ont parfois fait preuve à l'égard de la sagesse des stratégies de la banque sont décrits en détail à l'annexe C. La question qui se pose alors est celle de savoir ce qu'aurait dû faire l'inspecteur général.

À tout le moins, l'inspecteur général aurait dû mettre fin à ces pratiques en établissant les politiques à suivre en matière d'évaluation des éléments d'actif de manière que toutes les banques tiennent compte de la même manière de l'impact de la récession. C'est ce que le gouvernement du Canada a fait en septembre 1931 en prenant un décret en vertu duquel les banques pouvaient conserver la valeur des actions au

prix du marché qui avait été pratiqué plusieurs mois plus tôt. Les organismes de réglementation publics reconnaissent ainsi la nature transitoire de l'effondrement soudain et presque total du cours des valeurs mobilières en 1931. L'inspecteur général aurait pu préciser clairement le délai d'application de la valeur future escomptée et celui du maintien de la valeur à ce niveau par la banque. Une telle restriction aurait pu avoir un effet secondaire malencontreux sur le marché monétaire, tant au pays qu'à l'étranger, mais on ne s'est même pas arrêté à ce problème. Si l'inspecteur général avait adopté une telle ligne de conduite, il aurait fallu que le BIGB soit prêt à mettre fin aux activités de la banque au cas où celle-ci ne se conforme pas à ses directives. Tout cela n'a rien à voir avec le fait que les vérificateurs n'ont pas rempli les fonctions qui leur étaient attribuées et ne se sont pas acquittés de leurs responsabilités selon les principes de leur profession. Le manque de personnel d'inspection n'est pas non plus un empêchement à une telle action de la part de l'inspecteur général. Le BIGB disposait des renseignements nécessaires pour savoir que la banque se trouvait dans une mauvaise situation qui allait s'aggravant. L'inspecteur général était au courant des diverses mesures inadéquates qui avaient été prises par la direction, comme on l'a vu plus haut. Il avait été averti de ces pratiques et disposait de tous les moyens nécessaires pour en déterminer l'envergure. Ce qui est sans doute le plus grave, c'est l'autorisation qu'il a accordée en vue de la publication, par la banque et par son mandataire financier, d'un prospectus invitant le public à investir dans la banque alors que celle-ci avait été classifiée par le BIGB comme étant dans une « condition insatisfaisante » et qu'on savait que ses états financiers ne reflétaient pas fidèlement la réalité, tant sur le plan de l'actif que des revenus, en raison des nombreuses pratiques mises en oeuvre par la direction et que nous avons exposées plus haut. La situation se résume donc au fait que, ou bien le BIGB était au courant des tactiques de survie déployées par la banque et n'a pas réagi, ou bien il n'en était pas au courant parce qu'il était tout à fait incapable de reconnaître les signaux les plus clairs. De toute façon, la situation était sans issue.

Tous ces faits se rapportent aux exercices 1983 et 1984. L'incapacité du BIGB de s'acquitter de ses responsabilités en matière de réglementation à l'égard de la BCC remonte à l'autorisation que l'inspecteur général avait accordée à cette dernière d'accroître son portefeuille de prêts en 1981 et en 1982 en raison de la grave récession qui frappait ses principaux secteurs d'activité. Cela s'est produit à une époque où la BCC était encore une petite banque régionale qui montrait déjà des symptômes de faiblesse grave. Le BIGB n'a rien fait pour contenir cette croissance et pour amener la banque à raffermir sa

position jusqu'à ce qu'elle puisse éponger les pertes sur prêts encourues au début de la récession et réaliser des économies de fonctionnement.

Le BIGB avait mis en place un système de détection anticipée qui fonctionnait. Les principaux clignotants indicateurs de problèmes donnaient un signal d'alerte. Si l'on n'a rien fait, ce n'est pas par manque d'information mais, semble-t-il, de propos délibéré. Dans son dernier témoignage, le BIGB attribue cette inaction au fait que les vérificateurs n'ont pas rempli leur rôle. L'ampleur de la confiance accordée à ces derniers est fort bien illustrée par le cas de cet organisme chargé de l'application de la loi qui a été saisi d'une plainte concernant certaines pratiques de la BCC. La plainte portait principalement sur le fait que la direction avait ordonné au personnel de la banque d'appliquer à des fins inappropriées la procédure d'évaluation de l'actif dont il a déjà été fait mention. L'organisme chargé de l'application de la loi s'est présenté devant le BIGB, lui a exposé la nature de la plainte et a demandé quelle était la position de l'inspecteur général. En temps voulu, le BIGB a fait savoir à l'organisme que, vu que les états financiers pour l'exercice en question avaient été approuvés par les vérificateurs externes, il n'y avait aucune raison que quiconque examine si la procédure d'évaluation de l'actif était acceptable. Le BIGB n'a pas fait d'enquête sur la question et n'en a pas informé les vérificateurs. Cette confiance sans borne dont a fait preuve l'organisme de réglementation à l'égard des autres rouages du système constitue une dénégation de tout rôle de sa part. Ce fait, combiné à l'autorisation donnée par l'organisme en vue de la publication d'un prospectus, laisse à tout le moins entrevoir une lacune d'ordre institutionnel d'où découle l'absence de volonté de réglementer le système quand la surveillance en avait révélé la nécessité, même lorsque cela pouvait entraîner la fermeture d'une banque. Comme on le verra au chapitre 6, la Commission considère que la situation résulte au moins en partie d'une lacune sur le plan des institutions et des attributions respectives de ces dernières dans le système de surveillance.

5. La Banque du Canada

L'intervention de la Banque du Canada pendant les moments difficiles traversés par la BCC remonte au début de 1983 quand le gouverneur a aidé cette banque à négocier le crédit de trésorerie dont elle avait besoin pour endiguer la fuite de dépôts provoquée par l'affaire des compagnies de fiducie. À noter particulièrement le rôle joué par cet organisme afin de restaurer la confiance en la BCC sur le marché. C'est le gouverneur de la Banque du Canada, et non l'inspecteur général des banques, qui communiqua avec diverses agences de nouvelles pour

rassurer le public quant à la solvabilité de la BCC. L'extrait qui suit est tiré d'un communiqué publié par la Banque du Canada.

[...] en réponse à un certain nombre de questions posées au sujet de la Banque commerciale du Canada au terme de l'assemblée annuelle des actionnaires de cette banque, tenue hier à Edmonton, le gouverneur de la Banque du Canada, M. G.K. Bouey, a déclaré que la Banque commerciale du Canada est une banque solvable et rentable. Il a ajouté que, si elle avait besoin de liquidités, la Banque du Canada lui apporterait le soutien nécessaire. (Traduction)

Il est évident que les observations contenues dans le communiqué au sujet de la situation de la BCC ont été fournies au gouverneur par le BIGB. Comme on l'a vu plus haut, la façon dont la Banque du Canada a perçu la situation a joué un rôle dans les événements qui ont entouré la tentative de sauvetage de la BCC.

La Banque du Canada, en partie à cause de la position prépondérante que lui accorde la loi et en partie à cause de l'image qu'elle revêt aux yeux des autres institutions du système bancaire et du public en général, s'est une fois de plus trouvée dans une position ingrate par suite des événements qui ont entouré la faillite de la BCC. Le gouverneur de la Banque du Canada était considéré comme le chef du système bancaire. Il était donc tout à fait naturel de s'attendre à ce qu'il prenne la situation en main pendant cette période de crise. De fait, il allait de soi pour tous les participants que le gouverneur préside les réunions des 22 et 24 mars visant à décider du sort de la BCC. Malheureusement la Banque du Canada ne possède pas les pouvoirs légaux ni le personnel nécessaires pour arrêter le programme qui convient en de telles circonstances, ni pour en contrôler la mise en oeuvre. La Banque du Canada est le prêteur de dernier recours, le fournisseur des concours de trésorerie dont les banques ont besoin. Dans un communiqué publié le 18 avril 1985, la Banque du Canada fait une brève déclaration au sujet de sa position dans le système :

Le gouverneur a ajouté que la banque centrale constitue pour les banques à charte la source de liquidités de dernier recours et il a répété que la Banque du Canada est prête à fournir à la Banque commerciale du Canada toutes les liquidités dont cette institution peut avoir besoin.

Lorsque la Banque du Canada consent des avances de trésorerie, elle prend en gage des titres appartenant à la banque bénéficiaire, soit habituellement une partie ou l'ensemble de son portefeuille de prêts. Dans le cas de la BCC, la Banque du Canada a pris en gage les prêts d'un portefeuille de quelque 2 milliards de dollars. Elle n'a effectué aucune inspection détaillée de l'actif contenu dans ce portefeuille afin de déterminer la qualité des titres cédés, encore que son contrôleur, de

concert avec le conseiller juridique interne, ait examiné superficiellement l'état général du portefeuille et le type de garanties proposées. Le gouverneur Bouey a témoigné dans les termes suivants à propos de la prise en gage de ces titres :

Nous nous serions normalement attendus à passer par l'inspecteur général des banques; nous ne voulions pas mettre sur pied un système d'inspection distinct ou concurrentiel. (Traduction)

Il est assez difficile de décrire avec précision la position réelle de la Banque du Canada à titre de détenteur des titres. Le contrôleur Lamb a d'abord déclaré ceci :

Même si nous pouvons compter sur l'inspecteur général des banques pour ce qui est de la question générale de la solvabilité, nous devons nous assurer que les avances consenties par la Banque du Canada sont suffisamment nanties. (Traduction)

Puis, il a ajouté ce qui suit :

Toutefois, nous ne sommes pas allés dans les divers bureaux de prêt afin de vérifier sur place les effets donnés en garantie et dont il est question dans la présente documentation. Nous nous sommes plutôt fiés aux méthodes de vérification suivies par les vérificateurs externes de la banque afin de nous assurer que les titres existaient réellement. (Traduction)

Il a ensuite conclu en ces termes :

[...] dans l'ensemble, il semble donc maintenant, même en formulant des hypothèses plutôt négatives, que la banque n'aura probablement pas besoin de recourir à des avances de la Banque du Canada représentant plus de 1,3 milliard de dollars, ce qui correspondrait à 70 pour 100 de la valeur comptable des titres nantis actuellement. De fait, le sommet probable devrait être atteint au début de novembre [et] ne pas dépasser 1,1 milliard. Sur la foi de notre examen du portefeuille, nous avons conclu que l'accord actuel [...] prévoit des garanties suffisantes pour le niveau probable des avances, tout en assurant une certaine marge de sécurité. Si les avances devaient dépasser 1,5 milliard de dollars, il serait peut-être prudent d'embaucher des experts qui feraient une évaluation précise de la valeur marchande du portefeuille-titres [...] (Traduction)

Il faut se rappeler que ces examens superficiels et préliminaires ont été réalisés avant toute inspection ou tout examen complet et direct du portefeuille de prêts par les mandataires nommés par l'inspecteur général. Lorsque ce dernier a fait ces inspections, l'équipe de la Banque du Canada qui s'est rendue à Edmonton pour examiner les titres n'a pour ainsi dire eu aucun contact avec les inspecteurs du BIGB. Dans les faits, les avances de la Banque du Canada ont dépassé le seuil d'alerte de 1,3 milliard de dollars sans que l'alerte ne soit donnée à la Banque du Canada, apparemment parce que les autorités de cet organisme

s'attendaient que l'évaluation de l'équipe Hitchman leur apporte des précisions sur la qualité et l'ampleur du portefeuille-titres de la BCC. Si cette évaluation est précise ou même prudente, il se peut que les titres détenus n'équivalent pas aux fonds avancés.

Toute la relation entre le BIGB et la Banque du Canada concernant la question de l'insolvabilité et des concours de trésorerie est loin d'être étroite et solide. La Banque du Canada s'en remet entièrement à l'inspecteur général lorsqu'il faut déterminer la solvabilité d'une banque. Une fois qu'elle a consenti des avances à une banque dont la solvabilité est reconnue, la Banque du Canada doit à nouveau se fier largement à l'inspecteur général pour déterminer l'ampleur des concours de trésorerie qu'elle peut accorder en toute sécurité sur la garantie des titres existants. La nature détaillée des titres est un autre point pour lequel la Banque du Canada doit s'en remettre complètement à l'inspecteur général. Par contre, l'ampleur des concours de trésorerie relève exclusivement des prérogatives de la Banque du Canada et n'est pas déterminée par l'inspecteur général. Comme nous le verrons dans le cas de la Norbanque, lorsqu'une banque est en passe de devenir insolvable, cette relation devient très confuse en raison des dispositions de la loi. Selon la définition de l'insolvabilité qui est retenue, la Banque du Canada peut en retarder l'échéance en accordant ses concours. Mais l'inspecteur général peut, en déterminant que la banque n'est plus « viable », faire mettre un terme aux concours de trésorerie. Dans certains cas, cette mesure provoque un état d'insolvabilité, selon la plupart des définitions, et c'est effectivement à ce mécanisme réciproque que les parties ont eu recours pour aviser le ministre des Finances de l'insolvabilité de la BCC.

Les concours de trésorerie donnent à la Banque du Canada un droit de préséance sur tous les autres créanciers. Comme l'a indiqué le gouverneur Bouey dans son témoignage, « Plus nous consentons des prêts nantis par des titres, moins il reste de garanties pour les autres créanciers ». Quand le concours de trésorerie sert directement à réduire le passif-dépôts, il peut ne pas créer de concurrence vive avec les déposants et les autres créanciers. Mais, quand la banque bénéficiaire s'en sert pour accorder des prêts (pratique à laquelle la Norbanque a recouru à une occasion et que la Banque du Canada et l'inspecteur général ont fait cesser immédiatement), la position de tous les créanciers de la banque est menacée par le droit de préséance de la Banque du Canada. La seule existence de ce droit est au mieux un moyen qui dissuade tout nouveau déposant éventuel de confier son argent à la banque.

Une autre difficulté découle de l'exigence de la *Loi sur les banques* et de la *Loi sur la Banque du Canada* concernant la publication de statistiques hebdomadaires et mensuelles sur les avances consenties aux banques. Dans ces statistiques, le nom des banques bénéficiaires apparaît en toutes lettres. Cette question fait l'objet de recommandations un peu plus loin. Qu'il suffise donc pour l'instant de mentionner que les concours de trésorerie visent à promouvoir la stabilité d'une banque et la confiance en cet établissement et, par voie de conséquence, la confiance envers tout le système bancaire. Quand la banque est temporairement à court de liquidités parce que des créances arrivant à échéance sont retirées, il n'y a pas de conséquences. Mais, comme dans le cas qui nous occupe, quand les problèmes de liquidités persistent, l'existence des avances devient un fait bien connu dans les milieux financiers et dans tout le pays longtemps avant la date prévue pour le remboursement des concours. Il importe également de souligner que, lorsque d'autres membres du système bancaire décident d'aider une banque aux prises avec des problèmes de liquidités, aucun droit de préséance ne leur est accordé.

Quand a surgi la question du sauvetage, la Banque du Canada a joué un rôle de moins en moins important. Lorsque le gouverneur de la Banque du Canada a mentionné, au tout début de la réunion du 22 mars, que le problème était une question de solvabilité et non de liquidités, il a relégué du même coup la banque centrale, du point de vue juridique, à un rôle de soutien, car une fois la solvabilité de la banque établie, la banque centrale ne se souciait que des concours de trésorerie. Au début, comme nous l'avons vu, la Banque du Canada a amené les divers éléments publics et privés du système bancaire à prendre en considération les révélations de la direction de la BCC. Ce même genre de consultation s'est déroulé au sein du conseil d'administration de la SADC et, encore là, c'est le gouverneur de la Banque du Canada qui présidait les débats. Dès le départ, cette dernière favorisait fortement l'instauration d'un programme de sauvetage, soulignant les graves répercussions d'une faillite bancaire au pays et à l'étranger. Toutefois, comme nous l'avons vu, la Banque du Canada n'était pas en mesure de diriger les discussions relatives à la mise sur pied d'un programme de sauvetage parce qu'elle n'avait ni le mandat ni le personnel requis pour fournir à la direction les renseignements nécessaires à la conception d'une telle proposition et pour donner des conseils favorables ou défavorables à son adoption, mis à part ceux qui touchaient les effets généraux qu'elle pourrait avoir sur le système bancaire.

Quand les participants se sont entendus pour mettre en oeuvre un programme de sauvetage, la Banque du Canada s'est associée au

communiqué mentionnant la « viabilité à long terme » et indiquant que, grâce à ce programme de soutien, la BCC demeurerait « fermement solvable ». Voici ce qu'a déclaré le gouverneur de la Banque du Canada à l'avocat de la Commission au sujet de ce communiqué :

Q. Était-on conscient que les gens faisant affaire avec la banque se fieraient à ce communiqué et que, si la banque venait à faire faillite, le gouvernement pourrait avoir une certaine part de responsabilité?

R. Nous ne pensons pas que la banque ferait faillite. Cet aspect n'a jamais [...]

Q. Vous n'avez jamais envisagé que la banque puisse faire faillite en dépit du programme de sauvetage?

R. Je suppose que le risque existe toujours. Comme vous le savez, les banques veulent être traitées sur le même pied que les autres déposants si jamais les choses tournent mal. Mais nous pensions tous que la banque était viable et qu'elle le serait encore très longtemps [...] (Traduction)

D'après les témoignages recueillis au cours de l'enquête et d'après le contenu des délibérations des comités du Parlement, il ressort clairement que la nécessité d'indemniser les déposants lésés tire son origine de ce communiqué et du fait que le public en général et les milieux financiers en particulier y ont cru. M. Bélanger, chef de la direction de la Banque nationale, a résumé les sentiments des membres des grandes banques qui ont participé aux discussions relatives au sauvetage lorsqu'il a affirmé, à propos du libellé du communiqué, qu'il n'avait aucune raison de douter de la solvabilité de la banque, mais qu'il n'avait peut-être pas été prudent de parler de « viabilité ». On a utilisé le prestige dont jouit la Banque du Canada dans les milieux financiers pour donner de la crédibilité au programme de soutien, ce qui fut sans doute la plus grande contribution de la Banque.

L'intervention de la Banque du Canada dans le cadre du programme de soutien pour convaincre les grandes banques de maintenir leur crédit interbancaire à l'endroit de la BCC illustre bien le rôle très limité de cet organisme d'État en matière de réglementation et de soutien des banques. Les pouvoirs de persuasion de la Banque ont échoué. Celle-ci ne disposait d'aucun autre pouvoir.

La position générale de la Banque du Canada est clairement définie par le gouverneur Bouey dans un discours de septembre 1985 dont sont tirés les extraits qui suivent :

Au Canada, la surveillance des banques s'effectue au moyen d'un réseau d'information regroupant les vérificateurs externes des banques, les systèmes internes d'inspection des banques et la direction de chacune d'elles. Ce réseau

a été conçu par le Parlement pour fonctionner en marge de la Banque du Canada et celle-ci doit se fier aux jugements qui en émanent.

Il y est en outre précisé que :

[...] la Banque du Canada [...] ne disposait d'aucune donnée lui permettant d'apporter une contribution aux discussions portant sur la situation financière de l'entreprise et, par conséquent, sur l'importance des concours nécessaires. Toutefois, les données fournies à ce moment-là indiquaient que les concours envisagés seraient suffisants pour rétablir la solvabilité et la viabilité de l'institution. Comme les calculs effectués pour déterminer l'ampleur des concours nécessaires semblaient tout à fait raisonnables dans les circonstances, la Banque du Canada a appuyé sans réserve l'initiative de sauvetage. C'est pourquoi j'ai déclaré publiquement à cette occasion et répété par la suite que, comme la Banque commerciale était considérée comme solvable et viable, la Banque du Canada lui fournirait tous les concours de trésorerie dont elle aurait besoin.

La seule preuve concluante que la Banque du Canada a joué un rôle actif dans le régime de réglementation est une note de service rédigée en octobre 1982 par un employé de la Banque du Canada et mentionnant l'imminence de difficultés à la BCC. Cette note de service a été trouvée dans les dossiers du BIGB. La relation étroite entre la Banque du Canada et le BIGB sur les questions relatives à la surveillance ressort du renseignement important mais inexpliqué fourni par ce dernier à la Banque du Canada et portant qu'il devait rencontrer la BCC le 14 mars, réunion que le BIGB a qualifiée, dans son témoignage, de « prévue » et « de courante ».

Quatre questions restent sans réponse au sujet de la Banque du Canada et de son rôle dans ces affaires. Premièrement, les concours de trésorerie consentis dans le cadre légal actuel peuvent-ils effectivement promouvoir la stabilité de certaines banques et du système bancaire? Deuxièmement, la Banque du Canada peut-elle avancer en toute sécurité des liquidités à une banque en difficulté simplement sur la foi des assurances quant à la solvabilité et à la valeur du portefeuille de prêts données par un autre organisme du gouvernement, en l'occurrence le BIGB, qui n'examine pas ni n'évalue lui-même ce portefeuille? Troisièmement, considérant les pouvoirs limités que lui confère la loi et l'absence de personnel d'inspection, la banque centrale devrait-elle être chargée ou se charger de faire des déclarations concernant la solvabilité ou d'autres aspects des opérations des banques à charte du Canada? Quatrièmement, faudrait-il considérer la possibilité de confier à la banque centrale une partie des mécanismes et des responsabilités en matière d'inspection, comme c'est le cas au Royaume-Uni et, jusqu'à un certain point, aux États-Unis? Ces questions sont traitées au chapitre 6.

6. Le ministre des Finances et le ministre d'État (Finances)

La responsabilité de l'administration de la *Loi sur les banques* incombe au ministre des Finances. En vertu d'une entente administrative définie dans deux lettres datées du 5 octobre 1984, ce dernier a délégué ses devoirs et ses pouvoirs en la matière au ministre d'État aux Finances. Le personnel du ministère des Finances ne compte pas de fonctionnaires expérimentés dans la surveillance de l'administration de la *Loi sur les banques* ou des opérations des banques à charte ou ayant pour fonction d'exercer cette surveillance. En ce qui concerne la *Loi sur les banques*, le ministère s'en remet à l'inspecteur général des banques, qui a rang de sous-ministre et qui relève du ministre des Finances ou du ministre d'État aux Finances.

En vertu de la *Loi sur les banques*, l'inspecteur général des banques est tenu de rendre compte au ministre des Finances de l'état de chacune des banques, au moins une fois par année. Le rapport sur la BCC pour 1984 date du 24 septembre 1984 et est adressé au ministre des Finances qui l'a reçu environ deux semaines avant de déléguer ses pouvoirs au ministre d'État aux Finances. Le ministre des Finances a déclaré dans son témoignage qu'à la lecture du rapport il s'est rendu compte que la banque se trouvait dans une situation loin d'être satisfaisante, mais que le rapport contenait un « élément rassurant ». Le ministre a par la suite eu avec l'inspecteur général une discussion qu'il a décrite ainsi devant la Commission :

Nous avons discuté en termes généraux de la BCC et du problème des banques de l'Ouest. Nous avons également discuté des problèmes généraux du système bancaire et des inquiétudes que soulevait l'endettement des pays en développement. Aucun signal d'alerte n'a été donné. Il s'agissait davantage d'une discussion visant à m'informer des problèmes dont l'inspecteur général était au courant et dont il voulait me faire part. (Traduction)

Avant de recevoir cette lettre, le ministre avait participé avec le BIGB à une séance d'information au cours de laquelle il avait notamment été informé de ce qui suit :

La tenue de la Norbanque et de la BCC reste inférieure à la moyenne, en raison presque exclusivement de la faiblesse persistante des économies de l'Alberta et de la Colombie-Britannique. (Traduction)

L'inspecteur général a accepté cette explication jusqu'à ce qu'il reçoive les résultats détaillés des premières inspections sur place et une confirmation écrite en juillet 1985.

Les documents d'information indiquaient également que « [...] les difficultés se manifestent par des prêts inexécutés sur lesquels les

emprunteurs ne peuvent assurer le service de la dette. Dans le système bancaire en général, ces prêts inexécutés atteignent des sommets inégalés » (traduction). Voilà tout ce que le ministre des Finances savait de ces questions avant le début des discussions au sujet du programme de sauvetage, peu après le 14 mars 1985.

Après sa nomination, la ministre d'État aux Finances a rencontré l'inspecteur général des banques toutes les deux semaines en moyenne et elle a bien sûr été informée des questions soulevées dans les documents d'information et dans la lettre que l'inspecteur général avait adressée au ministre des Finances en septembre. Au sujet des premières séances d'information concernant la BCC, la ministre d'État a témoigné « [...] que la direction cherchait à échapper à une situation économique difficile, que la banque était solvable, fondamentalement solvable, et qu'elle devait être surveillée par le Bureau de l'inspecteur général des banques » (traduction). Voilà l'information que possédait la ministre d'État au sujet de cette banque avant les révélations du 14 mars.

Le processus de sauvetage est décrit en détail dans le présent chapitre et à l'annexe D. Il faut d'abord souligner que la ministre d'État n'a pas participé aux rencontres touchant le programme de sauvetage, mais qu'elle comptait sur la présence du sous-ministre des Finances, de l'inspecteur général des banques et du gouverneur de la Banque du Canada, ainsi que de leurs représentants, pour faire valoir le point de vue du gouvernement. Deux caractéristiques ressortent des discussions relatives au sauvetage. Premièrement, le corps exécutif semble avoir adopté une attitude attentiste et laissé les grandes banques déterminer quel rôle elles comptaient jouer, le cas échéant, dans cette affaire avant de décider si le gouvernement du Canada préférerait un programme de sauvetage à une liquidation et, si la première solution était retenue, s'il y engagerait des deniers publics. De fait, aucune décision n'a été prise sur ce point essentiel avant le samedi 23 mars, neuf jours après la visite surprenante de M. McLaughlan aux autorités chargées de la réglementation. La deuxième caractéristique touche l'incapacité des organismes publics de procéder rapidement à un examen exhaustif et bien fondé sur l'état des prêts contenus dans le portefeuille de prêts, le principal avoir de la BCC, avant la décision fatidique du 24 mars 1985 concernant l'adoption d'un programme de sauvetage.

La ministre d'État avait les choses en main; par ailleurs, il faut tenir compte de la nature et de l'à-propos de la réaction du corps exécutif à cette crise. Le principal rôle opérationnel confié par le Parlement revient à l'inspecteur général des banques. Toutefois, le ministre dispose de vastes pouvoirs en vertu de la loi et c'est de lui que

relève le Bureau de l'inspecteur général des banques. Par contre, il faut se rappeler que la ministre n'occupait son poste que depuis trois ou quatre mois quand ces événements uniques se sont déroulés. De plus, un nouveau gouvernement venait d'accéder au pouvoir et ces événements soulevaient des questions d'une grande portée et d'une importance fondamentale. La ministre d'État a déclaré ce qui suit dans son témoignage :

Je suis essentiellement partisane de la libre entreprise et il est impossible de sauver tous les établissements [...] Nous élaborions des politiques au fur et à mesure de l'évolution de la situation. (Traduction)

De nombreuses solutions devaient être envisagées et les faits devaient être soupesés avant d'en arriver à un plan de sauvetage précis. Ainsi, les grandes banques devaient être considérées comme des candidates à une fusion, mécanisme qui, dans le monde occidental, est la solution la plus fréquente lorsque la solvabilité d'une banque devient chancelante. Toutes ces étapes prennent du temps, surtout quand divers organismes publics y sont mêlés et qu'il faut consulter au moins six membres du milieu bancaire.

Un autre point assez important ressort de cette affaire. La BCC n'a pas vraiment été consultée pendant le processus de sauvetage une fois que les grandes banques eurent décidé de s'y engager. Elle n'était pas représentée, non plus, aux réunions qui se sont déroulées à Ottawa après le 22 mars, sauf à la première et seulement pour présenter un exposé, après quoi son représentant s'est retiré. Aucun dirigeant de la BCC n'était présent à Ottawa pendant la rédaction de la déclaration d'intention qui a mené à l'accord de participation. De fait, la BCC n'a pas négocié cet accord. Après avoir convenu de la nature générale du programme, les banques ont présenté les détails en bloc à la BCC, à titre de solution à prendre ou à laisser. Cette façon de procéder est peut-être essentielle compte tenu du caractère complexe d'un programme de sauvetage exhaustif et du nombre de personnes participant à la définition de ses modalités. Mais les difficultés, déjà examinées, qu'ont provoquées l'élaboration et la réalisation du programme de sauvetage ont été aggravées considérablement par l'absence de la BCC qui aurait pu fournir des renseignements sur les détails à régler.

Avec le recul, on pourrait formuler quelques suggestions sur les mesures qu'aurait pu prendre le corps exécutif du gouvernement, mais dans l'ensemble et considérant la nouveauté de la crise, la soudaineté avec laquelle elle s'est retrouvée aux portes du Parlement, la complexité des mécanismes à mettre en place dans le système bancaire pour lancer un programme de sauvetage et la nomination récente des principaux

ministres visés, il est difficile de tirer une conclusion critique sur le rôle joué par les deux ministres chargés de coordonner les politiques publiques qui devaient être élaborées avant que le programme de soutien ne puisse être mis sur pied. Il est difficile, après coup, de déterminer si les ministres ont été assez prudents à titre de gardiens des deniers publics ou si, au contraire, leur conduite a été adoptée sur le tard et constituait un risque calculé visant à susciter la collaboration des grandes banques. Aucun élément de preuve n'appuie cette conclusion. Le sous-ministre s'est montré très réticent à engager des fonds publics dans une telle entreprise. Les ministres ont agi seulement après que le gouvernement eut lui-même pris cette importante décision.

Les résultats obtenus par le programme de sauvetage soulèvent d'autres considérations. Il va de soi qu'on a été tout à fait incapable d'obtenir les renseignements nécessaires pour produire l'accord de participation final et de surveiller correctement les progrès du programme de sauvetage. La ministre d'État, par exemple, semble n'avoir fait aucun effort pour que l'on procède rapidement et systématiquement à l'examen direct du portefeuille de prêts de la banque. Le BIGB a déployé bien des efforts pour réaliser ce qui semble être un examen intermittent et au petit bonheur, et la communication des résultats, à partir des examens des 20 et 21 mars et jusqu'à la publication du rapport Hitchman, n'a pas été efficace et immédiate. Face à une demande très claire formulée par les grandes banques à la mi-juin, la ministre d'État aux Finances a pris des mesures, par l'entremise de l'inspecteur général, pour nommer M. Hitchman et son équipe et lui confier le mandat d'aller examiner le portefeuille sur place. La ministre d'État a reçu le rapport provisoire et le rapport final, mais elle n'a pas interviewé elle-même M. Hitchman afin d'obtenir son opinion sur la situation financière de la banque, au milieu du mois d'août, soit pendant la mise à exécution du programme de sauvetage.

Il est étonnant de constater le peu de documents, de rapports, de notes de service et de procès-verbaux qui existent sur les mesures prises par le personnel ministériel et par la ministre d'État aux Finances entre le 25 mars et le 1^{er} septembre. Le ministère a considéré le BIGB comme le service administratif qui dirigerait le programme de sauvetage. Cette lacune contraste fortement avec le portrait détaillé que présente un programme de sauvetage comparable réalisé aux États-Unis en 1984. Pour ce programme, on prévoyait une deuxième étape, assez semblable à celle de l'accord de participation qui nous intéresse, sauf que cette étape consistait à revoir et à remanier le programme à la lumière des renseignements qui s'étaient dégagés après le lancement du programme initial de sauvetage. Les mécanismes financiers ont été perfectionnés

pendant cette deuxième étape, qui représentait une nouvelle tentative de sauvetage reposant sur les faits connus à ce moment-là. Chez nous, le programme de sauvetage a été mis en place et n'a pas été modifié. Il n'y a eu aucune réévaluation de la pertinence de l'injection de 255 millions de dollars, aucun effort visant à clarifier le statut juridique de ces fonds ni celui des droits et obligations des parties au programme; de plus, comme on l'a vu, l'examen des principaux éléments d'actif de la BCC a été très lent. Le programme de sauvetage semble avoir été mené un peu comme on lance un toboggan. Une fois lâché du haut de la pente, la vitesse et la destination ont été déterminées par les lois de la gravité et la nature de l'engin. Il n'existait aucun mécanisme de direction ni appareil permettant de modifier l'orientation en cours de route, d'accroître le soutien financier ou d'effectuer tout autre réglage, peu importe les risques susceptibles de surgir. Toutefois, il s'agit d'une remarque critique à l'égard de l'exécution des fonctions de l'inspecteur général sur lequel les ministres étaient fondés à s'appuyer. Les ministres ont donné aux fonctionnaires des directives assez précises et leur ont offert l'appui nécessaire, puis ils ont, à juste titre, laissé l'exécution aux administrateurs.

Les instruments de mesure de la situation financière de la banque n'ont été mis en place qu'à la fin du mois d'août et seulement pour déterminer le degré de solvabilité. Ce laisser-aller est un peu difficile à comprendre compte tenu des déclarations publiques très claires indiquant essentiellement que le gouvernement appuierait cette banque et verrait à ce qu'elle ne fasse pas faillite. Le 8 juillet, le ministre des Finances avait reçu l'avertissement suivant : « Les risques de faillite et de liquidation de la BCC sont assez grands pour que l'on commence maintenant à en considérer les implications politiques et financières ». Les éléments de preuve recueillis ne permettent cependant pas de déterminer le moment où ces préparatifs ont été faits. Selon le témoignage de l'inspecteur général des banques :

Nous recherchions activement d'autres solutions et, le 13 août, nous avons commencé à planifier la liquidation possible de cette banque [...] Il faut éviter de se lever un bon matin et de décider qu'une banque doit fermer ses portes le jour même. Il faut beaucoup de préparation et on doit s'assurer de ne pas commettre d'erreur, que les preuves sont irréfutables et que toutes les solutions de rechange ont été envisagées. (Traduction)

Le 23 août, l'inspecteur avait éliminé la possibilité de fusion et ramenait les solutions à la liquidation, c'est-à-dire la désignation d'un curateur ou en dernier ressort, d'un liquidateur pour les deux banques.

Pendant l'agonie de la banque, le traitement qui serait accordé aux déposants non assurés est ressorti comme une question clé dans l'esprit

des participants au programme de soutien, surtout des représentants du secteur public. L'effet conjugué du manque de renseignements au moment où le programme de sauvetage a été adopté et annoncé, et de la teneur de l'avis à cet effet, ainsi que des déclarations ultérieures des ministres à la Chambre des communes, peu après le communiqué du 25 mars, ont confiné le gouvernement dans une position où la seule solution défendable était l'indemnisation universelle des créanciers de la banque. La remarque la plus grave à ce sujet est que personne n'a été conscient des conséquences qu'il pourrait y avoir à annoncer un programme de sauvetage et surtout à le faire selon les modalités énoncées dans les divers communiqués publiés à partir du 25 mars 1985. Encore une fois, comparons notre situation à celle des États-Unis, où les autorités déterminent d'abord si la banque en difficulté est une « banque essentielle » avant de mettre sur pied un programme de sauvetage, habituellement par étapes. Pour ce type de programme, les autorités font une déclaration claire et sans réserve dans laquelle ils donnent l'assurance que cette banque ne fera pas faillite. Malheureusement, la BCC est un cas hybride. Une déclaration allant en général dans ce sens a été faite, mais le programme n'a pas été modifié lorsque l'ampleur de l'intervention a été évaluée correctement, quelques mois après le début du programme. À la fin, on a laissé le programme échouer. D'où le dilemme quant à l'ampleur des indemnités au-delà des limites prévues par le programme d'assurance de la SADC.

Le programme de sauvetage a eu plusieurs conséquences indésirables qui ont donné lieu à des recommandations précises au chapitre 6. L'une d'entre elles est le coût énorme de l'indemnisation universelle des déposants, au-delà des limites d'assurance, lequel découlait du manque de précision législative ou administrative du système de surveillance qui semble s'appliquer aux programmes de soutien des banques. Une autre conséquence indésirable est le traitement différent qui a été accordé aux gouvernements du Canada, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique, lesquels avaient racheté les parts des titulaires d'obligations non garanties, et aux banques participantes qui n'ont pas recouvré les 60 millions de dollars qu'elles avaient investis dans le programme de sauvetage. Ce problème fait l'objet d'une recommandation au chapitre 6.

L'affaire s'est dénouée le 1^{er} septembre lorsque les communications dont il est question à l'annexe D ont été échangées entre l'inspecteur général des banques et le gouverneur de la Banque du Canada et que l'inspecteur général a recommandé aux ministres de nommer un curateur en vertu de l'article 278 de la *Loi sur les banques*. Il ressort de toute cette analyse que les ministres responsables doivent, dans les faits,

s'en remettre à l'inspecteur général des banques pour toutes les décisions importantes concernant l'aide à consentir à une banque aux prises avec des problèmes de solvabilité. À l'exception du personnel du Bureau de l'inspecteur général des banques, aucun fonctionnaire n'a la compétence voulue en la matière. La Banque du Canada n'a, de par la loi, aucun rôle à jouer, sauf celui de consentir des concours de trésorerie lorsque le problème de la banque en difficulté consiste en une incapacité temporaire à faire face à des engagements qui arrivent à échéance.

La relation établie par la loi entre le ministre, l'inspecteur général des banques et la Banque du Canada au sujet de la nomination d'un curateur doit être réexaminée à fond. La Banque du Canada se borne à consentir des avances aux banques solvables. L'inspecteur général doit donc en déterminer la solvabilité, même si ce terme n'est pas défini dans la loi. Tant qu'il y a des concours de trésorerie, il est difficile d'établir la solvabilité. Par contre, le ministre ne peut, en pratique, nommer de curateur tant que l'inspecteur général ne lui recommande pas de le faire. Il doit également attendre la recommandation de l'inspecteur général pour faire, aux termes des lois pertinentes, une demande visant à liquider la banque. Toutes les décisions doivent se prendre en fonction des renseignements existants, ce qui signifie que les ministres responsables sont largement tributaires des professionnels qui travaillent au Bureau de l'inspecteur général. La responsabilité des ministres se limite à l'obligation de doter la structure administrative de personnes compétentes et de veiller à ce qu'elles s'acquittent promptement des fonctions que leur confèrent la loi et l'appareil administratif. En l'espèce, cette observation s'applique principalement à l'inspecteur général qui occupait son poste depuis sept ans au moment de l'entrée en fonction du ministre des Finances. Dans le fonctionnement du système, dont le point de départ est le ministre des Finances, on se fonda sur l'inspecteur général, son sous-ministre dans le domaine, pour obtenir des renseignements sur les règlements et les activités de la banque. Lorsque les organismes et les fonctionnaires de l'État furent mis complètement au courant de la situation de ces banques, il était déjà trop tard pour les aider efficacement et à un coût raisonnable.

À titre de chef du système de surveillance, l'inspecteur général doit répondre des défaillances du service d'inspection, sauf celles qui résultent strictement de lacunes de la loi. En l'espèce, le BIGB n'a pas été en mesure de prévoir l'effondrement de ces banques. Jusqu'au 14 mars 1985, du moins, rien ne justifiait raisonnablement une intervention des ministres à l'endroit de ces banques, ainsi que la structure du BIGB ou de son personnel. Lorsque les choses firent surface, le dommage était déjà fait et les banques ne pouvaient pratiquement plus être sauvées.

Sauf le retard à formuler la politique gouvernementale touchant l'injection de fonds publics dans un programme de sauvetage (ce qui pouvait bien ne pas être un « retard » mais plutôt une prudence appropriée comme il a été mentionné précédemment) et sauf la lenteur à dicter au BIGB la réponse à faire à la demande des grandes banques concernant une évaluation détaillée et exhaustive du portefeuille de prêts, il semble n'y avoir aucun élément de preuve qui permette de formuler une critique à l'endroit de ces ministres.