

AU SECOND PLAN HIER, INCONTOURNABLE AUJOURD'HUI

*Les personnes et les événements qui ont façonné
la Société d'assurance-dépôts du Canada
1967–2017*



C. Ian Kyer

AU SECOND PLAN HIER,
INCONTOURNABLE
AUJOURD'HUI

Autres ouvrages historiques du même auteur

A Thirty Years' War: The Failed Public/Private Partnership that Spurred the Creation of the Toronto Transit Commission, 1891–1921 (Osgoode Society et Irwin Law, Toronto, 2015)

Lawyers, Families, and Businesses: A Social History of a Bay Street Law Firm, Faskens 1863–1963
(Osgoode Society et Irwin Law, Toronto, 2015)

Damaging Winds: Rumours That Salieri Murdered Mozart Swirl in the Vienna of Beethoven and Schubert
(nouvelle historique publiée en livre numérique par le Centre national des arts et La Compagnie d'opéra canadienne, 2013)

The Fiercest Debate: Cecil Wright, the Benchers, and Legal Education in Ontario, 1923–1957 (Osgoode Society et University of Toronto Press, 1987) avec Jerome Bickenbach

AU SECOND PLAN HIER, INCONTOURNABLE AUJOURD'HUI

*Les personnes et les événements qui ont façonné
la Société d'assurance-dépôts du Canada
1967–2017*

C. Ian Kyer



Au second plan hier, incontournable aujourd'hui : les personnes et les événements
qui ont façonné la Société d'assurance-dépôts du Canada, 1967–2017
© Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC), 2017

Tous droits réservés. Aucune partie de ce livre ne peut être reproduite,
enregistrée dans une base de données ou transmise sous quelque forme ou par
quelque moyen que ce soit, sans l'autorisation écrite de l'éditeur.

ISBN: 978-0-660-09245-4
CC394-4/2017F

ISBN: 978-0-660-09244-7 (PDF)
978-0-660-09244-7



1 2 3 4 5 21 20 19 18 17

Table des matières

	AVANT-PROPOS	<i>vii</i>
	REMERCIEMENTS	<i>xiii</i>
	SIGLES ET REMARQUE TERMINOLOGIQUE	<i>xvii</i>
	INTRODUCTION	<i>1</i>
CHAPITRE 1	Cent ans de réflexions vers la création de la SADC : 1867–1967	13
CHAPITRE 2	La voie de secours la plus prometteuse : 1965–1967	47
CHAPITRE 3	Un petit poucet doué d’une puissance de géant : 1968–1982	73
CHAPITRE 4	Un revirement dramatique : 1983–1984	109
CHAPITRE 5	Un organisme scruté à la loupe : les rapports de 1985	129
CHAPITRE 6	Une période des plus délicates : 1985–1987	151
CHAPITRE 7	D’entrepreneur de pompes funèbres à médecin : 1988–1992	187
CHAPITRE 8	Une transformation profonde : 1993–1999	211
CHAPITRE 9	Entre introspection et remise en question : 2000–2006	233
CHAPITRE 10	De l’art de s’adapter à un monde en rapide mutation	257

ÉPILOGUE 289

ANNEXE A : CONSEIL D'ADMINISTRATION
DE LA SADC 293

ANNEXE B : DIRECTION DE LA SADC 301

ANNEXE C : HISTORIQUE DES FAILLITES DES
INSTITUTIONS MEMBRES : 1967–2017 311

CRÉDITS PHOTOS 313

INDEX 315

Avant-propos

LORSQUE J'ÉTAIS À L'ÉCOLE secondaire, j'ai pris beaucoup de plaisir à lire « Panique à la banque » de Stephen Leacock (« My Financial Career », dans l'original). Cette nouvelle pleine d'esprit et empreinte de l'humour inhérent à l'œuvre de Leacock se veut une critique sociale à peine voilée. Dans le récit, un jeune homme vient ouvrir un compte dans l'institution financière la plus intimidante qui soit : une banque. Toutefois, les choses tournent mal : « Dès que j'entre dans une banque, je perds mon sang-froid. Les employés me terrorisent ; les guichets me terrorisent ; la vue de l'argent me terrorise ; tout me terrorise. Au moment même où je franchis le seuil d'une banque pour tenter d'y effectuer une opération, je deviens un idiot qui ne répond plus de ses actes. »

Pris d'angoisse et de panique, le personnage termine le récit par ces mots : « Depuis, je n'ai plus de compte en banque. Je garde mon argent courant en cash dans mes poches de pantalon, et mes économies en pièces d'or dans une chaussette. »

Écrite en 1896 par un enseignant de 27 ans de l'Upper Canada College, la nouvelle est publiée pour la première fois en anglais dans le magazine new-yorkais *Life*. En 1910, elle est rééditée dans le recueil

Literary Lapses de Leacock, où elle figure en introduction. Elle trouve un écho particulier auprès du grand public et, durant des décennies, elle est l'une des histoires les plus appréciées de Leacock. En 1962, alors que je m'apprêtais à entrer à l'école secondaire, la nouvelle est adaptée en court métrage d'animation par l'Office national du film du Canada¹. Comme je travaillais comme ouvrier à temps partiel au Lyric Theatre de Kitchener, en Ontario, j'ai assisté à de nombreuses projections de ce film, qui me faisait rire à chaque fois.

Lorsque j'ai ouvert mon premier compte bancaire au cours de l'été 1967, j'ai eu une bien meilleure expérience. Je n'ai pas eu peur de confier mon argent durement gagné à la succursale de la Banque de Montréal située rue King, en face de la salle de quilles Towne Bowling. Il ne m'était jamais venu à l'esprit que je prêtais cet argent à la banque ou que j'étais un créancier non garanti qui ne pourrait pas récupérer son argent en cas de faillite si les fonds manquaient une fois que les créanciers garantis auraient été remboursés. Je ne pensais pas que les banques étaient risquées. J'imaginais le système bancaire stable et sécuritaire. «Comme de l'argent en banque», disait mon père pour désigner quelque chose de sûr. J'étais persuadé que, même advenant une panique bancaire ou la faillite de la Banque de Montréal, mon argent serait en sécurité. Une affichette posée sur le guichet indiquait d'ailleurs que la jeune Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC) assurait les dépôts jusqu'à concurrence de 20 000 dollars, ce qui dépassait largement le montant que je prévoyais placer sur mon compte.

À l'époque, je n'étais pas conscient que la création de la SADC, survenue quelques mois auparavant, avait fait l'objet de nombreux débats et que la notion même d'assurance-dépôts était depuis longtemps dénoncée par l'Association des banquiers canadiens et par une succession de gouvernements fédéraux qui craignaient de trop s'impliquer dans le système bancaire privé. Je savais seulement que la protection de la SADC me rendait plus à l'aise dans mes interactions avec ma banque.

1 David M. Legate, *Stephen Leacock: A Biography*, Toronto (Ont.), MacMillan of Canada, 1970, p. 32.

J'étais bien loin de me douter que, cinquante ans plus tard, je broserais l'histoire de la SADC et de son rôle dans la prestation d'une assurance-dépôts au Canada. J'envisageais clairement une carrière d'historiographie – je voulais devenir historien du Moyen-Âge – mais je n'avais jamais imaginé retracer l'histoire d'une société d'État au cœur du filet de sécurité financier canadien². Curieusement, j'ai eu l'occasion d'écrire ce livre, parce qu'après avoir passé treize ans à collectionner quatre grades universitaires (baccalauréat, maîtrise, doctorat et baccalauréat en droit), je suis passé de l'histoire au droit. Je suis ainsi devenu avocat en droit des technologies de l'information (TI) au sein du cabinet torontois Fasken & Calvin³. À l'époque, le cabinet ne comptait pas encore la SADC parmi ses clients. Ma première rencontre professionnelle avec des membres de la SADC a eu lieu à l'occasion d'une requête présentée par Faskens au nom des dirigeants et des administrateurs évincés de la Seaway Trust Company à la suite de la saisie des compagnies Seaway Trust, Greymac Trust et Crown Trust en 1983 par le gouvernement de l'Ontario⁴. Comme nous le verrons plus loin, ces saisies amorcent «un revirement dramatique» dans les fortunes de la SADC, qui sera bientôt amenée à intervenir dans la faillite de nombreuses autres institutions financières en pleine débâcle dans les années 1980 et 1990. Quelques années après ma première rencontre avec la SADC, l'un des associés principaux de Faskens, Ron Robertson, est invité

2 Pour obtenir de plus amples renseignements sur l'élaboration et la composition de ce filet de sécurité, voir Walter Engert, «L'évolution du filet de sécurité financier», *Revue du système financier*, 23 juin 2005, en ligne : Banque du Canada, <http://www.banqueducanada.ca/2005/06/rsf-juin-2005>.

3 Faskens n'est pas et n'a jamais été le nom de ce cabinet d'avocats. Le cabinet a débuté ses activités sous le nom de Beatty & Chadwick en 1863 et est devenu Fasken Martineau DuMoulin s.r.l. en 2000. Il adopte de multiples dénominations au fil des années, mais est communément désigné sous le nom de Faskens. Voir C. I. Kyer, *Lawyers, Families and Businesses: The Shaping of a Bay Street Firm Faskens 1863–1963*, Toronto (Ont.), Osgoode Society et Irwin Law, 2013, p. 255 et 256.

4 *Seaway Trust Company v. Ontario* (1983), 143 D.L.R. (3d) 252 (Ont HCJ) et *Re Seaway Trust Co et al. and The Queen in right of Ontario et al* (1983), 41 O.R. (2d) 532 (CA).

par son ami et collègue Ron McKinlay à participer à la reconfiguration de la SADC. C'est dans ce contexte que M. Robertson demande à Donald Milner et à moi-même de l'épauler dans cette mission. M. Milner s'occupait des questions d'insolvabilité et de restructuration, tandis que j'étais notamment chargé des TI. Au fil du temps, mon rôle auprès de la SADC s'est progressivement élargi et j'ai davantage saisi l'importance du rôle joué par l'organisation au sein du filet de sécurité financier canadien. J'ai découvert et compris le périlleux jeu d'équilibre auquel la SADC est confrontée lorsqu'il lui faut faire état de ses activités. La SADC s'inscrit dans un gouvernement qui encourage l'ouverture et la transparence, mais la loi l'assujettit également à un devoir de confidentialité à l'égard des affaires de ses institutions membres⁵. L'écriture de ce livre a justement posé la difficulté de trouver ce subtil équilibre.

Bien que je sois devenu avocat, je n'ai jamais entièrement abandonné mon intérêt pour l'histoire. Dès que j'en avais le temps, je me suis plongé dans mes recherches en vue de retracer l'histoire de Faskens. En 2013, à l'occasion du 150^e anniversaire du cabinet, j'ai publié le fruit de ce travail, un ouvrage intitulé *Lawyers, Families and Businesses: The Shaping of a Bay Street Law Firm, Faskens 1863–1963* (Irwin Law, 2013). J'ai été fier d'en présenter un exemplaire à Claudia Morrow, vice-présidente des affaires générales de la SADC. À l'approche du cinquantième anniversaire de la Société, M^{me} Morrow m'a demandé si je pouvais retracer l'histoire de l'organisation. Je me suis volontiers acquitté de cette mission, parce que j'estimais depuis longtemps que la SADC souffrait d'un manque de reconnaissance. Peu de Canadiens se rendent compte de l'importance du travail réalisé par les femmes et les hommes dévoués de la SADC pour s'acquitter d'une tâche singulière : se préparer à la crise financière qu'ils ne souhaitent jamais voir venir, mais qui arrivera inéluctablement un jour⁶. Au cours de ses cinquante ans d'existence,

5 Cette exigence de confidentialité a toujours été implicite dans le mandat de la SADC, mais elle est clairement énoncée en 1986. Voir L.R.C. (1985), ch. 18, 3e suppl., art. 68.

6 J'emprunte cette description de la SADC à Nancy Lockhart. Entrevue téléphonique avec Nancy Lockhart, 24 novembre 2016.

la SADC a effectivement traversé bien des crises financières. À ce titre, son histoire est bien plus riche et dramatique qu'on ne le pense généralement.

Remerciements

C E LIVRE N’AURAIT PAS pu voir le jour sans le précieux concours de nombreuses personnes auxquelles je souhaite ici exprimer ma profonde reconnaissance. Je tiens tout d’abord à saluer Claudia Morrow et Chantal Richer, des Services juridiques de la SADC, pour avoir conçu et mené à bien ce projet avec l’aide experte de Brad Evenson et de Susan Kay. Alejandro Garcia, ancien directeur des nouveaux risques et de l’analyse des données au sein de la SADC, a eu la gentillesse de lire une première ébauche et de fournir des observations utiles. L’éminent Bruce Salvatore a apporté son appui au travail de recherche¹. Je remercie en outre Élisabeth Valceschini et Florence Lehmann, l’équipe de traduction de la SADC, et Francine Watkins Translation Services Inc., de leur travail diligent en vue de l’adaptation du livre en français. Kirsten Smith a travaillé aux côtés de la SADC afin de sélectionner les photographies présentées dans ce

1 Nous collaborions également à un autre projet : un *singspiel* intitulé « Setting the Record Straight: Mozart and Salieri Redux ». Cette œuvre, dont nous avons écrit les dialogues et qui reprend des compositions d’Antonio Salieri et de Wolfgang Amadeus Mozart, a été présentée pour la première fois par le San Francisco Opera Centre en avril 2016.

livre. Les anciens présidents de la SADC, J. P. Sabourin et Guy Saint-Pierre, ainsi que l'ancien vice-président Tom Vice et l'actuelle présidente Michèle Bourque ont gentiment accepté d'être interviewés. De même, Josée Ledoux a pu organiser une série d'entrevues agréables et éclairantes avec les anciens présidents du conseil d'administration Grant Reuber et Bryan Davies, avec les anciens membres d'office Julie Dickson et David Dodge, ainsi qu'avec les administratrices et administrateurs issus du secteur privé Nancy Lockhart, Colin MacDonald, Paul Morton, Tracey Bakkeli et Shelley Tratch. Donald Milner et Douglas R. Scott, mes anciens associés de Faskens, ont également partagé leurs souvenirs.

Je suis grandement redevable à deux personnes qui nous ont quittés, Dick Humphrys et Ron Robertson. Ayant tous les deux grandi dans l'Ouest canadien pendant la crise des années 1930, ils ont été directement témoins de ce qui peut arriver en l'absence d'un filet de sécurité financier. Ce contexte a profondément imprégné leur travail à la SADC. Fort heureusement, ils ont chacun laissé derrière eux des sortes de « mémoires ». En tant que surintendant des assurances, M. Humphrys a non seulement contribué à établir la SADC en 1967, mais aussi supervisé une grande partie de ses activités au cours des dix-huit années qui ont suivi. Après son départ à la retraite en 1984, il sera invité à mettre à profit son expérience et ses connaissances auprès du conseil d'administration de la SADC : c'est ainsi qu'il rédigera une série de notes de service en 1985 et un bref historique de la SADC en 1991. Pour sa part, Ron Robertson commence à s'engager dans la SADC au moment où M. Humphrys tire sa révérence. M. Robertson devient l'un des premiers administrateurs issus du secteur privé en 1987, puis conseiller juridique principal de la SADC et, en 1999, le septième président du conseil de la Société. Il a eu la bienveillance de m'accorder plusieurs longues entrevues dans le cadre du programme d'histoire orale de l'Osgoode Society². Les entrevues avec M. Robertson, ainsi que les notes de service et l'historique de M. Humphrys, renferment des

2 La collection des témoignages oraux est décrite et indexée à l'adresse www.osgoodesociety.ca/oral-history.

précisions et des réflexions qui m'ont aidé à établir un meilleur récit des événements.

J'ai également reçu un certain nombre d'observations et de suggestions constructives à l'occasion d'une session du forum d'histoire juridique de l'Osgoode Society, où j'ai présenté ce qui est devenu le chapitre 2 de ce livre. Je tiens à remercier le professeur Jim Phillips de m'avoir permis de donner une conférence à cette tribune.

Cette fois encore, j'aurai bénéficié de l'aide experte de Jeff Miller, d'Irwin Law Publishing, et de sa formidable équipe, Lesley Steeve, à l'édition, Heather Raven, au graphisme et à la mise en page, et Britanie Wilson, qui a monté un index fouillé.

Bien que j'apprécie grandement l'aide que toutes ces personnes m'ont apportée, il va sans dire que je suis seul responsable du contenu de cet ouvrage.

Sigles et remarque terminologique

ABC	Association des banquiers canadiens
AIAD	Association internationale des assureurs-dépôts
BIGB	Bureau de l'inspecteur général des banques (1923–1987)
BSIF	Bureau du surintendant des institutions financières (depuis 1987)
CSIF	Comité de surveillance des institutions financières (comité composé de hauts représentants des institutions formant le filet de sécurité financier canadien et présidé par le surintendant des institutions financières)
FDIC	Federal Deposit Insurance Corporation (États-Unis)
PRIF	Programme de restructuration des institutions financières (dispositions de la Loi sur la SADC permettant à la Société de restructurer une institution)
CCS	Comité consultatif supérieur (composé des mêmes membres que le CSIF, mais présidé par le sous-ministre des Finances)

SADC Société d'assurance-dépôts du Canada
SIF Surintendant des institutions financières

Dans ce livre, je me suis efforcé de limiter l'emploi de sigles et d'éviter tout jargon dans la mesure du possible. Il s'agit là d'un véritable défi dans un domaine qui recourt fréquemment aux abréviations et qui fait appel au jargon de l'économie, du droit, de la comptabilité et de la banque¹. J'ai utilisé certains termes techniques comme « insolvabilité » et « liquidation », mais j'ai tenté de les expliquer à la première occurrence.

1 Pour consulter un bon aperçu de l'assurance-dépôts comprenant de nombreux sigles (pas moins de 118) et des termes spécialisés, voir Nikoletta Kleftouri, *Deposit Protection and Bank Resolution*, Oxford (R.-U.), Oxford University Press, 2015.

Introduction

LA SOCIÉTÉ D'ASSURANCE-DÉPÔTS DU Canada, plus connue sous son sigle SADC, a beau n'avoir que cinquante ans, elle a déjà connu de nombreux défis, fait l'objet de maintes études et subi bien des transformations. Ce demi-siècle a été particulièrement riche en événements. Si, aujourd'hui, «le régime de protection des dépôts est devenu une composante bien établie de la réglementation prudentielle des banques¹» [traduction], il n'en a pas toujours été ainsi. Le mandat, la raison d'être et les pouvoirs de la SADC ont été longuement débattus, souvent critiqués et régulièrement repensés. Créée en 1967 au beau milieu de polémiques et de chicanes entre le gouvernement fédéral et les provinces, la SADC sera, tour à tour dans les années 1980, mise à rude épreuve lors des crises financières, attentivement examinée et, enfin, sensiblement réformée. Elle se retrouve, au début des années 1990, à nouveau confrontée à des faillites, avant d'être, une fois encore, scrutée à la loupe et remaniée en conséquence. En 2004, Ron Robertson la décrit même

1 Nikoletta Kleftouri, *Deposit Protection and Bank Resolution*, Oxford (R.-U.), Oxford University Press, 2015, p. 1. Ci-après Kleftouri.

comme une suite d'«expériences amères et coûteuses²» [traduction]. Néanmoins, tirant parti de ces expériences, le gouvernement canadien tentera d'adapter la SADC et les autres membres du filet de sécurité financier du pays aux nouvelles réalités. Le succès du cadre réglementaire du Canada est particulièrement manifeste (et largement salué) au cours de la crise financière de 2007–2009. En effet, la SADC a entre-temps su s'imposer comme un modèle et une source d'inspiration pour de nombreux assureurs-dépôts dans le monde. La crise donnera une nouvelle impulsion à la SADC qui, à la suite d'une nouvelle réorganisation, endosse son nouveau rôle d'autorité canadienne de règlement de faillites au sein d'un marché interconnecté à l'heure du numérique. Sans contredit, ces cinquante années auront été tout sauf calmes et tranquilles.

Bien qu'il s'agisse d'une histoire institutionnelle, le présent ouvrage s'intéresse aux individus, aux événements et aux idées qui ont façonné la SADC³ au fil d'un processus qui commence bien avant la création même de l'organisation. La SADC, quoique née en 1967, connaît une longue et difficile période de gestation⁴. Au cours des 100 années précédentes, le gouvernement fédéral canadien, qu'il soit

-
- 2 Lettre de Ron Robertson à Ralph Goodale, ministre des Finances, 22 juillet 2004, non publiée.
 - 3 Au cours de l'écriture de cet ouvrage, j'ai utilisé le titre provisoire *Récit d'un simple organisme d'indemnisation devenu acteur de référence*. Cette expression est tirée d'une lettre envoyée par Mitchell Sharp à Ronald N. Robertson, président du conseil d'administration de la SADC, le 17 avril 2002. Ministre des Finances sous le gouvernement de M. Pearson, Mitchell Sharp a supervisé la création de la SADC en 1967. Dans cette lettre écrite trente-cinq ans plus tard, il se félicite que la SADC, autrefois « simple organisme d'indemnisation » des déposants en cas de faillite, soit devenue « un maillon du filet de sécurité financier fédéral » [traduction]. J'ai décidé d'adopter le titre *Au second plan hier, incontournable aujourd'hui* en raison d'un commentaire formulé par Alejandro Garcia de la SADC, pour qui le titre provisoire évoquait « un type de livre moins intéressant à lire, car uniquement axé sur l'évolution du modèle d'affaires de la SADC ».
 - 4 Un résumé clair de l'évolution du système bancaire canadien, y compris de la SADC, est présenté à l'Annexe A du *Rapport de la Commission d'enquête sur la faillite de la Banque commerciale du Canada et de la Norbanque*, Ottawa (Ont.), ministre des Approvisionnements et Services, août 1986, p. 407 à 426. Ci-après *Rapport Estey*.

libéral ou conservateur, a systématiquement cherché à se distancier des « demandes d'aide émanant des banques en situation de fragilité et de leurs victimes – les déposants, les détenteurs de billets et les investisseurs⁵ » [traduction]. Il était préférable, croyait-on, de laisser le secteur bancaire aux mains des banquiers ; autrement, en cas de faillite d'une banque, le gouvernement fédéral risquerait de voir sa responsabilité engagée⁶. Partant de ce constat, ce dernier encourage la création de l'Association des banquiers canadiens (ABC) en 1891. Si, dans un premier temps, l'ABC reçoit le mandat informel de s'occuper de ses institutions membres les plus fragiles, elle se voit confier, dix ans plus tard, un rôle officiel dans le cadre de la surveillance des banques et de la gestion des faillites⁷. Néanmoins, la croyance en l'autoréglementation des banques est loin de faire l'unanimité et suscite même de nombreuses critiques. En dépit de ses tentatives de distanciation, le gouvernement fédéral est régulièrement appelé à la rescousse des banques en proie à des difficultés. Il jouera, au fil du temps, et non sans réticence, un rôle plus important dans le suivi et la supervision des banques.

Au cours du premier siècle d'existence du Canada, l'instauration d'une assurance-dépôts est proposée à plusieurs reprises dans les débats parlementaires. En 1912, lorsque le gouvernement de M. Borden

5 John Anthony Turley-Ewart, *Gentlemen Bankers, Politicians and Bureaucrats: The History of the Canadian Bankers Association, 1891–1924*, thèse de doctorat, Université de Toronto, 2000, non publié, p. ii. Ci-après Turley-Ewart. À cette même époque, l'*Acte des banques* est révisé pour créer un fonds de remboursement des billets de banque en circulation (Bank Circulation Redemption Fund), dans le but de garantir les billets en imposant à toutes les banques de déposer auprès du ministère des Finances un montant équivalent à 5 p. 100 de la valeur annuelle de leurs billets en circulation (p. 59).

6 Byron Lew et Alan J. Richardson, « Institutional Responses to Bank Failure: A Comparative Case Study of the Home Bank (1923) and the Canadian Commercial Bank (1985) Failures », *Critical Perspectives on Accounting*, vol. 3, 1992, p. 163 à 183, voir p. 169.

7 Lors de sa constitution en 1900, l'ABC se voit confier la mission de superviser le secteur bancaire et de faciliter la liquidation des banques ayant fait faillite. Voir Turley-Ewart, voir *supra*, note 5, p. 118.

décide de mettre en place des audits externes obligatoires⁸, les membres de l'opposition se demandent pourquoi il ne peut pas plutôt créer un fonds pour protéger les déposants. À cette question, Sir William Thomas White, ministre des Finances, répond que, pour protéger les déposants, il faut inciter les banquiers à agir avec intégrité, et instaurer un mécanisme de surveillance et de contrôle efficace des activités par les actionnaires de la banque et son conseil d'administration⁹. La question de l'assurance-dépôts refait surface en 1923 dans la foulée de la faillite de la Home Bank, où plus de 50 000 Canadiens perdent une grande partie de leurs dépôts. Si le président de la Banque de Montréal minimise l'ampleur de cette faillite, qui fait, selon lui, l'objet d'une attention « totalement disproportionnée au regard de ses effets sur la structure financière du Canada¹⁰ » [traduction], beaucoup s'inquiètent de la situation. La commission parlementaire chargée d'examiner la faillite de la Home Bank recommande que le Canada envisage l'instauration d'un régime d'assurance-dépôts pour protéger les personnes qui déposent leur épargne en banque¹¹. Cette fois encore, le gouvernement fédéral n'est guère enclin à intervenir. Bien que de vives protestations se fassent entendre¹² et que le ministre des

8 Dans un premier temps, chaque banque menait son propre audit en interne, sans vérification par un auditeur externe. Certes, tous les documents préparés par la direction devaient être approuvés par les administrateurs de la banque, mais ces derniers n'avaient ni la possibilité ni les compétences pour les analyser avec minutie. Voir H. C. McLeod, *Bank Inspection: The Necessity for External Examination*, deuxième édition, Toronto, fascicule publié à titre privé, 1909, et Joseph Schull et J. Douglas Gibson, *The Scotiabank Story: A History of the Bank of Nova Scotia, 1832–1982*, Toronto (Ont.), Macmillan of Canada, 1982, p. 96 à 99.

9 *Débats de la Chambre des communes*, 12^e législature, 2^e session, vol. 1, 17 décembre 1912, p. 1285 (Sir William Thomas White).

10 Merrill Denison, *Canada's First Bank: A History of the Bank of Montreal*, vol. 2, Toronto (Ont.), McClelland & Stewart, 1967, p. 350. Ci-après Denison.

11 Chambre des communes, « Procès-verbaux (révisés) du Comité spécial permanent des banques et du commerce », *Journaux de la Chambre des communes de la puissance du Canada*, 14^e législature, 3^e session : vol. 61, app. 1, p. cxcvi.

12 De nombreuses personnes présentent alors une requête à M. King et à l'ABC. Le D^r A. MacDonald, de Khedive, en Saskatchewan, explique ainsi à l'ABC que la faillite de la Home Bank a paralysé sa ville, ainsi que la ville voisine d'Amulet. Voir, à ce sujet, Robert MacIntosh, *Different Drummers: Banking*

Finances fasse clairement fi d'éléments faisant état des transactions irrégulières commises par la direction de la Home Bank¹³, le gouvernement de M. Mackenzie King refuse de donner suite à cette recommandation et décide, à la place, d'améliorer la supervision bancaire en créant le Bureau de l'inspecteur général des banques¹⁴. Lorsque la Chambre des communes adopte une loi visant à dédommager quelque peu les déposants, M. Mackenzie King va jusqu'à œuvrer au Sénat afin de réduire le montant de l'indemnisation et de restreindre considérablement le nombre de bénéficiaires¹⁵. Puis, en 1933, alors que le Congrès des États-Unis donne son feu vert à la création de la Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) pour assurer les dépôts bancaires américains¹⁶, le gouvernement de R. B. Bennett refuse de lui

and Politics in Canada, Toronto (Ont.), Macmillan Canada, 1991, p. 59 : « Un certain nombre de fermiers ont vu leurs récoltes détruites par la grêle en 1923 – ils avaient tout juste reçu une indemnisation au titre de l'assurance grêle, qu'ils avaient déposée à la Home Bank, où ils ont tout perdu. Beaucoup ont connu un triste sort. Ainsi, celui de ce pauvre vieillard, et de sa femme, qui avait réparé des chaussures toute sa vie et économisé 1 200 dollars. Il avait demandé à son fils de déposer cet argent à la Home Bank. La faillite de la banque l'a laissé sans le sou. Aujourd'hui, il a 68 ans et n'est plus à même de faire grand-chose. » [traduction].

- 13 Parlement, « Rapport provisoire : Commission royale au sujet de la Home Bank », par Harrison Andrew McKeown, dans *Document parlementaire*, n° 100d-1924, 1924, p. 9 à 10. Ci-après Rapport de la Commission McKeown.
- 14 Pour obtenir de plus amples renseignements sur la création du poste d'inspecteur général des banques, voir Denison, voir *supra*, note 10, p. 348 à 350.
- 15 *Loi pour venir en aide aux déposants de la Home Bank*, S.C. 1925, 15-16 George V, ch. 45. Voir également Robert MacIntosh, *Different Drummers: Banking and Politics in Canada*, Toronto (Ont.), Macmillan Canada, 1991, p. 62.
- 16 La Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) est créée en 1933, mais l'histoire de l'assurance-dépôts aux États-Unis remonte à bien plus longtemps. Des lois en matière d'assurance-dépôts avaient été adoptées sous différentes formes dans six États bien avant la guerre de Sécession (à bonne fin dans l'Indiana, en Ohio et dans l'Iowa, et en vain dans les États de New York, du Vermont et du Michigan). Au cours de la décennie qui suivit la panique bancaire de 1907, huit autres États adoptèrent une loi du même ordre. Voir Charles W. Calomiris et Eugene N. White, « The Origins of Federal Deposit Insurance », dans Claudia Goldin et Gary D. Libecap, éd., *The Regulated Economy: A Historical Approach to Political Economy*, Chicago (Ill.), University of Chicago Press, 1994, p. 147.

emboîter le pas¹⁷. En lieu et place, M. Bennett nomme une commission royale chargée d'examiner «l'organisation et le fonctionnement de tout notre système bancaire et monétaire, [et] de peser les arguments en faveur ou en défaveur de l'établissement d'une institution bancaire centrale» [traduction]. Cette commission royale, dirigée par le Britannique lord Macmillan, prescrit la création d'une banque centrale. La Banque du Canada est ainsi établie pour jouer un rôle dans la gestion de l'économie canadienne. Il est d'ailleurs intéressant de noter que, conformément à la tradition non interventionniste du Canada, la Banque est constituée sous forme d'une société privée, qui n'est pas détenue ou contrôlée par le gouvernement fédéral¹⁸ – du moins, jusqu'à l'accession de M. Mackenzie King au poste de premier ministre.

Il faudra attendre encore trois décennies avant que le Canada n'instaure un régime d'assurance-dépôts. Adoptée en 1967, la *Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada* (Loi sur la SADC) s'appuie sur le modèle de la FDIC américaine¹⁹, tout en émanant d'une spécificité purement canadienne. L'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, texte fondateur de la fédération canadienne (aujourd'hui intégré à la Loi constitutionnelle), confie clairement la responsabilité du secteur bancaire, y compris de la monnaie et des caisses d'épargne, au gouvernement fédéral. Néanmoins, dès le début, des sociétés de prêt et d'hypothèque constituées en vertu d'une loi provinciale acceptent des dépôts du public. Au fil du temps, ces institutions provinciales et leurs sociétés de fiducie affiliées deviennent des institutions de dépôt tellement semblables aux banques qu'elles sont

17 Charles W. Calomiris et Stephen Haber livrent un récit instructif des différences entre les États-Unis et le Canada sur le plan bancaire et politique dans leur ouvrage *Fragile by Design: The Political Origins of Banking Crises and Scarce Credit*, Princeton (N.J.), Princeton University Press, 2014, ch. 9.

18 L'histoire de la création de la Banque du Canada est racontée dans la biographie de son premier gouverneur. Voir Douglas H. Fullerton, *Graham Towers and His Times*, Toronto (Ont.), McClelland & Stewart, 1986.

19 Dick Humphrys expliquera plus tard que «les régimes mis en place aux États-Unis fournissaient profusion de détails, dont il a été tenu compte lors de la conception du régime canadien» [traduction]. Voir R. Humphrys, Documents de travail, 6 mars 1985, archives de la SADC, onglet 1, p. 5.

appelées «quasi-banques». Face à la faillite de plusieurs «quasi-banques» au début des années 1960 et à la nécessité d'établir des normes réglementaires uniformes partout au Canada, divers analystes estiment que le gouvernement fédéral devrait faire valoir son pouvoir constitutionnel à l'égard des banques et du secteur bancaire, et ainsi imposer aux «quasi-banques» de solliciter une charte bancaire fédérale ou, à défaut, d'abandonner leurs opérations quasi bancaires. Or, les provinces, le Québec en tête, sont loin de voir les choses du même œil²⁰. Plutôt que de se heurter à des années de litiges constitutionnels sans aucune garantie de réussite, le gouvernement de M. Pearson préfère employer la carotte au bâton : il décide d'inciter les quasi-banques et les organismes de réglementation provinciaux à se soumettre volontairement à un cadre de contrôle et de réglementation fédéral. Ce cadre sera celui de l'assurance-dépôts offerte par la SADC.

L'année du Centenaire du Canada, en 1967, est un moment de grandes réjouissances qui bat son plein à l'occasion de l'Expo 67 de Montréal. Pourtant, en dépit du climat d'allégresse suscité par le centième anniversaire, un grand nombre de questions préoccupent la population canadienne et la classe politique au pays. Cette période économiquement instable est notamment marquée en 1965 par la faillite de l'Atlantic Acceptance Corporation et la quasi-faillite de la British Mortgage and Trust Company, établie en Ontario, puis en 1966 par la faillite de la Prudential Finance, une société d'investissement fédérale. Pris d'inquiétude, les gouvernements provinciaux de l'Ontario et du Québec, ainsi que le gouvernement fédéral, nomment des commissions chargées d'examiner la réglementation financière. C'est dans ce contexte que le gouvernement de M. Pearson décide de recourir à la Loi sur la SADC pour exercer un contrôle fédéral sur les sociétés provinciales de prêt et de fiducie.

20 Langevin Cote, «Trust Brief Urges Quebec Fight Federal Involvement in Near-Banks», *The Globe and Mail*, 18 novembre 1964, p. B4, et Langevin Cote, «Defer Action on Trust Companies Till Jurisdiction Settled: Faribault», *The Globe and Mail*, 19 novembre 1964, p. 35.

Les banques s'élèvent avec véhémence contre la création de la SADC, arguant qu'un régime d'assurance-dépôts serait inutile dans le secteur bancaire canadien et que le versement de primes reviendrait à subventionner la concurrence. En payant des primes en fonction du montant des dépôts détenus, les grandes banques à charte, qui présentent le moins de risques, auraient ainsi à supporter la plus grande partie de la charge financière. Ce projet, selon elles, est tout bonnement injuste. D'une certaine façon, les banques n'ont pas tort – elles seraient en effet amenées à financer leurs concurrents, mais pour le gouvernement fédéral, ce n'est pas forcément une mauvaise chose. Le gouvernement souhaite en effet encourager la concurrence dans le secteur des services financiers, un objectif difficile à réaliser si les citoyens craignent de confier leur argent à des institutions de moindre envergure et moins bien établies. Ainsi, de 1986 à 1996, la promotion de la concurrence fait expressément partie du mandat de la SADC²¹, même si cette mission est implicite au moment de sa création.

Depuis la création de la SADC, quarante-trois de ses institutions membres ont fait faillite. Si les années 1970 sont marquées par la faillite de la Commonwealth Trust Company (1970) et de la Security Trust Company Limited (1972), la décennie suivante connaît un climat d'instabilité tel que pas moins de vingt-trois institutions feront faillite, la plupart entre 1980 et 1986. Une grande réflexion s'ensuit sur la SADC et son mandat. Plusieurs livres à sensation sont publiés sur l'incompétence du gouvernement et la cupidité, tandis que de nombreux articles scientifiques expliquent que l'assurance-dépôts induit un « risque moral »²² en sapant la discipline de marché et en facilitant la prise de risques excessifs, voire la fraude. Finalement, à la suite de plusieurs études diligentées à son sujet, la SADC fait l'objet d'une réorganisation et se voit dotée d'une nouvelle direction, de pouvoirs élargis et d'un effectif bien plus important.

21 Voir L.R.C. (1985), ch. 18 (3^e suppl.), art. 49. La promotion de la concurrence sera par la suite supprimée dans L.C. (1996), ch. 6, art. 22.

22 Pour obtenir de plus amples renseignements sur le problème de « risque moral », consulter Kleftouri, voir *supra*, note 1, p. 28 à 34.

Désormais sous l'impulsion d'un président du conseil très engagé, la SADC souhaite mettre l'accent sur l'assainissement plutôt que sur la liquidation. La fin des années 1980 lui offre de nombreuses occasions en ce sens, à l'instar notamment de la conclusion de l'accord hautement complexe entre la Central Guaranty et la Banque Toronto-Dominion. Cette transaction poussera le gouvernement fédéral dans les années 1990 à repenser la structure et l'orientation de la SADC, alors que le conseil d'administration passe entre les mains d'un président plus sceptique. Mais l'actualité ne se repose pas et, parallèlement à sa transformation, la SADC doit gérer huit autres faillites. L'organisation se met à collaborer avec les autorités de réglementation fédérales et provinciales pour anticiper et prévenir les faillites et, petit à petit, cette nouvelle stratégie commence à porter ses fruits ; la dernière faillite survient en 1996. Cependant, la démarche proactive de la SADC et les normes opérationnelles imposées à ses institutions membres suscitent des tensions entre la SADC et le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF), si bien que certains politiciens et bureaucrates canadiens commencent à se demander si la SADC devrait ou non rester une société d'État distincte.

Ces questionnements tranchent avec l'intérêt suscité à l'étranger par le succès de la SADC. De nombreux pays dans le monde se mettent à étudier l'exemple canadien et à s'en inspirer. La SADC jouera par ailleurs un rôle déterminant dans la création et le fonctionnement de l'Association internationale des assureurs-dépôts. Elle se distinguera également lors de l'élaboration des normes internationales de Bâle applicables aux assureurs-dépôts.

La crise financière de 2007–2008 apporte la preuve que de très grandes institutions financières peuvent faire faillite et mettre leurs déposants en danger. Face aux immenses défis posés par les géants financiers qui œuvrent à l'échelle mondiale au sein d'une économie numérique, la SADC se dote de nouveaux outils, plus adaptés à l'époque moderne. Ainsi, malgré l'absence de faillites à gérer, la SADC connaît une période d'intense activité dans les dix années qui suivent la crise : création d'une division des faillites de grandes banques ; collaboration avec les six grandes banques du

Canada désignées par le BSIF comme institutions « d'importance systémique » ; exercice d'un nouveau rôle d'autorité canadienne de règlement de faillites ; élaboration de mesures législatives visant à élargir sa palette d'outils, dont le recours à des banques-relais ; mise au point, en collaboration avec le ministère des Finances, de mesures législatives sur la recapitalisation interne ; et adoption d'un règlement administratif sur les exigences en matière de données. Ces avancées s'inscrivent pour la plupart en réponse ou parallèlement à l'élaboration de normes internationales en matière d'assurance-dépôts et de règlement des faillites. Le Canada contribue à la définition de ces normes, la SADC jouant d'ailleurs un rôle majeur à ce chapitre.

Le récit que je fais ici est celui d'une société d'État qui ne constitue qu'une maille du filet de sécurité financier du Canada²³. L'histoire de la SADC est profondément marquée par les événements politiques et les actions des autres mailles de ce filet : la Banque du Canada et les organismes de réglementation financière du pays. Un compte rendu fidèle de cette histoire ne saurait se concentrer exclusivement sur la SADC. Ce serait comme retracer le parcours d'un joueur de deuxième but d'un club de baseball sans mentionner ni les autres membres de son équipe ni la ligue dans laquelle il évolue. Ce livre explique ainsi dans une certaine mesure comment le Canada a réglementé les institutions de dépôt et géré leur faillite au fil du temps. La SADC, créée pour faciliter la réglementation par le gouvernement fédéral des « quasi-banques » provinciales, a évolué de concert avec l'établissement du BSIF et des autres mailles du filet de sécurité financier du Canada. Ce récit suit l'évolution des positions adoptées par la classe politique canadienne sur la réglementation et l'intervention gouvernementale et relate les efforts déployés pour trouver

23 « [L]es systèmes de protection des déposants, et notamment les régimes d'assurance-dépôts, n'existent pas en vase clos : il s'agit plutôt de composantes d'un filet de sécurité financier global » [traduction]. Voir Joseph J. Norton, Rosa M. Lastra et Douglas W. Arner, « Legal Aspects of Depositor Protection Schemes: Comparative Perspective », rapport présenté dans le cadre du Séminaire international sur les aspects juridiques et réglementaires de la stabilité financière, Bâle (Suisse), du 21 au 23 janvier 2002.

un juste équilibre entre l'instauration d'un marché libre et novateur et la fondation d'un secteur financier stable et moins risqué.

En mettant en lumière le mandat de la SADC à l'égard des institutions financières en difficulté, ce récit retrace les pratiques de prêt frauduleuses ou inconsidérées qui ont entraîné la perte d'importantes sommes d'argent confiées à des banques et à d'autres établissements financiers. Il met également en valeur les efforts accomplis par des banquiers, à titre individuel ou par l'intermédiaire de l'ABC, ainsi que par des politiciens et des bureaucrates pour prévenir de telles pratiques et, le cas échéant, en combattre les effets. Mêlant tour à tour confiance et méfiance, sécurité et anxiété, bonheur et désespoir, ce récit met à l'honneur les individus qui ont œuvré d'arrache-pied au maintien de la stabilité du système financier canadien, même s'il comporte aussi son lot de personnages qui, motivés par l'appât du gain, ont cherché à s'enrichir sur le dos de ceux qui leur avaient confié leur épargne. C'est, en un mot, un récit passionnant qui vaut indubitablement la peine d'être raconté.

Cent ans de réflexions vers la création de la SADC : 1867–1967

La sécurité des déposants repose avant tout sur l'intégrité et les compétences des administrateurs et des dirigeants de la banque.

[TRADUCTION]

— SIR WILLIAM THOMAS WHITE, MINISTRE DES FINANCES, 1912

ONZE JOURS À PEINE après la commémoration de l'année du Centenaire du Canada, Mitchell Sharp, ministre des Finances du Canada, prend la parole devant la Chambre des communes pour présenter un projet de loi qui donnera naissance à la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC). Au lieu des réjouissances de rigueur, les temps sont marqués par une tout autre réalité : la faillite de plusieurs sociétés de services financiers de renom risque de saper la confiance que porte une grande partie de la population envers le secteur des services financiers au Canada. Dans son discours, M. Sharp s'empresse de souligner que le régime d'assurance-dépôts n'est pas la panacée à tous les problèmes qui intéressent la surveillance des institutions financières, mais qu'il assurera la protection des petits déposants, qui sont moins avertis et moins à même d'apprécier la solidité des institutions auxquelles ils confient leurs économies.

Si la SADC est un projet novateur, les maux qu'elle entend guérir plongent quant à eux leurs racines au temps de la Confédération. En novembre 1867, alors que le premier Parlement du Canada entrait en session, tous avaient encore à l'esprit les retombées que

venait d'engendrer la faillite d'une certaine banque sur l'économie et sur la vie de ses déposants. Quelques mois plus tôt, à la mi-septembre 1867, Alexander Tilloch Galt, premier ministre des Finances du Canada, recevait un télégramme à sa résidence, à Sherbrooke, dans la province du Québec. Son expéditeur, Luther Holton, député du parti libéral pour Montréal, sollicite une entrevue pour deviser d'une affaire d'intérêt public¹. M. Galt, fin politicien et homme d'affaires chevronné, le connaît bien². Dans les années 1850, les deux hommes s'étaient associés à Casimir Gzowski pour développer une ligne de chemin de fer interprovinciale reliant Montréal à Kingston, qui fut par la suite rattachée aux Chemins de fer nationaux du Canada³. À peine quelques années auparavant, avant l'instauration de la Confédération, M. Holton avait également occupé le poste de ministre des Finances du gouvernement mené par John Sandfield Macdonald, au sein du Canada-Uni⁴. M. Galt accepte de rencontrer M. Holton à Sherbrooke dès le lendemain. Il apprend que la Banque Commerciale du District de Midland (Banque commerciale) a subi une ruée sur une partie de ses dépôts et que les membres du conseil d'administration de la banque, la plupart établis à Montréal, redoutent la faillite malgré un stock d'actifs de 7,4 millions de dollars⁵. Les administrateurs s'en étaient donc remis à M. Holton

-
- 1 Le compte rendu suivant repose notamment sur le discours prononcé par M. Galt à la Chambre des communes le 12 décembre 1867. Il a été publié sous le titre *The Statement of the Honorable A. T. Galt in Reference to the Failure of the Commercial Bank*, Ottawa (Ont.), Hunter, Rose & Co, 1867. Il s'appuie également sur O. D. Skelton, *The Life and Times of Sir Alexander Tilloch Galt*, Toronto (Ont.), Oxford University Press, 1920, p. 421 à 429.
 - 2 Jean-Pierre Kesteman, « Galt, sir Alexander Tilloch », dans *Dictionnaire biographique du Canada*, vol. 12, Toronto (Ont.), Université de Toronto/Université Laval, 1990.
 - 3 Henry C. Klassen, *Luther H. Holton: A Founding Canadian Entrepreneur*, Calgary (Alb.), University of Calgary Press, 2001, p. 61 à 98. Voir également H. C. Klassen, « Holton, Luther Hamilton », dans *Dictionnaire biographique du Canada*, vol. 10, Toronto (Ont.), Université de Toronto/Université Laval, 1972.
 - 4 Klassen, voir *supra*, note 3, p. 127 à 153.
 - 5 *Report of the Proceedings of the Special Meeting of the Shareholders of the Commercial Bank*, Kingston, Ontario, 6 novembre 1867, Montréal, Herald Steam Press, 1867, p. 3. Ci-après *Report of the Proceedings*.

pour solliciter un dépôt de fonds auprès du gouvernement afin de constituer des réserves supplémentaires.

M. Galt n'ignorait pas que M. Holton, cofondateur de la Banque d'épargne de la cité et du district de Montréal (devenue par la suite la Banque Laurentienne du Canada), n'était pas un novice du secteur bancaire. L'ironie veut qu'en 1849, alors que cette banque d'épargne éprouvait des difficultés d'ordre financier, M. Holton eût élaboré, avec succès, un plan de redressement qui prévoyait, entre autres, l'octroi d'une aide financière par la Banque commerciale, ce même établissement qu'il tentait à présent de sauver⁶.

Après avoir écouté attentivement le récit de M. Holton, M. Galt prend toute la mesure des répercussions qu'occasionnerait la faillite de la banque. Un an auparavant, la déroute de la Bank of Upper Canada avait suscité chez les déposants des inquiétudes quant à la solidité des autres banques du nouveau Dominion. M. Galt, loin d'être un banquier aussi éclairé que M. Holton, disposait des connaissances suffisantes pour comprendre que même les banques solvables se retrouveraient dans l'impasse si les déposants, alarmés, cherchaient à récupérer leur épargne. Les banques tiennent lieu d'intermédiaires financiers – elles empruntent des fonds lorsqu'elles acceptent des sommes en dépôt, dont beaucoup peuvent faire l'objet d'un retrait sans ou à très bref délai de préavis⁷. Elles exploitent une grande partie des fonds déposés pour octroyer des prêts et répondre aux besoins de financement de certains, et en conservent une fraction suffisante pour couvrir les sommes qui, d'après leurs estimations, seront retirées par les déposants. Si pour un motif quelconque, ces derniers perdaient confiance à l'égard d'une banque, ils pourraient entreprendre de récupérer leurs fonds alors même que la banque ne dispose pas des réserves suffisantes pour couvrir les dépôts. L'incapacité à honorer les retraits peut procéder d'une simple difficulté à court terme si la banque est en mesure de recouvrer des sommes

6 Klassen, voir *supra*, note 3, p. 206 à 208.

7 Pour en savoir plus sur les causes et les incidences des paniques bancaires et des faillites qui s'en sont ensuivies, voir Carmen M. Reinhart et Kenneth S. Rogoff, *Cette fois, c'est différent : Huit siècles de folie financière*, Princeton (N.J.), Princeton University Press, 2009, p. 163 à 196.

suffisantes pour couvrir le solde à financer, grâce au remboursement des créances qu'elle détient. Mais il est possible que la banque ne soit pas en mesure de le faire. Non parce qu'elle aurait accordé des prêts douteux – il pourrait simplement s'agir d'une question de calendrier. Il est possible que les prêts consentis par la banque génèrent un rendement satisfaisant par le biais des intérêts, et que ces prêts soient, selon toute vraisemblance, totalement remboursés une fois à terme. Cela étant, il se peut que le remboursement ne soit pas envisageable au moment précis où la banque a besoin de ces fonds⁸. Dans une telle éventualité, la banque sera généralement à même d'emprunter des fonds auprès d'autres banques en offrant en garantie son portefeuille de prêts et toute garantie qu'elle détient. La situation est en revanche plus complexe lorsque la banque a effectivement consenti des prêts douteux, qui ne seront probablement jamais remboursés par l'emprunteur⁹. En pareil cas, il y a peu de chances qu'un autre établissement consente à prêter des fonds à la banque, laquelle fera faillite. Il fallait donc que M. Galt sache avec quel scénario la Banque commerciale se trouvait alors aux prises.

Accompagné de M. Holton, il se rend donc à Montréal pour rencontrer une partie des administrateurs de la banque. On lui donne l'assurance qu'il ne s'agit rien de moins que d'un problème de calendrier. La ruée sur la banque a été provoquée par les craintes qui ont fait jour lors de la faillite de la Bank of Upper Canada l'année précédente, et n'a guère de rapport avec les opérations ou les actifs de la Banque commerciale. La menace serait écartée si le gouvernement acceptait d'effectuer un dépôt, lui explique-t-on. Ce dépôt apporterait les «liquidités» suffisantes – autrement dit les fonds qui

-
- 8 À ce stade, certains prêts consentis pour un délai déterminé et qui arrivent à échéance à une date ultérieure ne sont peut-être pas exigibles. Mais à supposer que la banque soit en droit d'exiger un paiement immédiat, il est possible que l'emprunteur ne soit pas, à cet instant précis, à même d'effectuer ce remboursement. Pour ce faire, il faudra peut-être que ce dernier reçoive le versement d'un paiement, ou vende des éléments d'actif.
- 9 Pareille situation peut s'avérer fatale pour la banque si le prêt n'est adossé à aucune garantie, ou si les titres émis en remboursement ne permettent pas à la banque de réaliser sa garantie et de recouvrer ses fonds.

combleraient la différence entre l'argent dont la banque dispose et le montant correspondant à toutes les demandes de retrait.

Si M. Galt se sentait quelque peu rassuré, il nourrissait néanmoins une autre inquiétude. Son gouvernement serait-il à même d'intervenir, étant donné qu'il lui était demandé d'agir sans solliciter l'aval du Parlement, lequel n'était pas en session? En effet, le processus électoral battait son plein et il doutait que le gouvernement soit en mesure de convoquer le Parlement. Et à supposer que cela fut possible, le préjudice causé à la réputation de la banque par la divulgation de la requête devant le Parlement serait bien plus important que les bénéfices retirés d'un dépôt effectué par le gouvernement. À défaut de résoudre le problème, le processus d'approbation de ce dépôt pourrait aggraver la situation. La population pourrait perdre toute confiance à l'égard de la banque, ce qui amènerait un plus grand nombre de déposants à retirer leur épargne. Quel type de précédent cette situation établirait-elle? Attendrait-on, à l'avenir, que le gouvernement vienne à la rescousse de chaque banque en proie aux difficultés?

M. Galt rencontre donc Étienne Cartier, chef de file de l'aile française du gouvernement, à Montréal, puis tous deux gagnent Kingston pour conférer avec le premier ministre, sir John A. Macdonald. M. Macdonald connaissait bien la Banque commerciale. Il en avait été le conseiller juridique par le passé, et comptait encore parmi ses actionnaires et les membres de son conseil d'administration. Il était par ailleurs lourdement endetté auprès de la banque – 64 000 dollars (environ un million de dollars actuels)¹⁰. M. Cartier comme M. Galt font part de leurs réserves au premier ministre, lequel y souscrit en estimant toutefois qu'il existerait une solution pour empêcher la banque de faire faillite. Si le gouvernement lui-même ne peut déposer de fonds auprès de la banque en difficulté, ses banquiers seront peut-être en mesure de le faire. Il pouvait vivement indiquer à

10 J. K. Johnson et P. B. Waite, « Macdonald, sir John Alexander », dans *Dictionnaire biographique du Canada*, vol. 12, Toronto (Ont.), Université de Toronto/ Université Laval, 1990. Voir également Richard Gwyn, *Nation Maker: Sir John A. Macdonald: His Life, Our Times, Volume 2, 1867–1891*, Toronto (Ont.), Vintage Canada, 2012, p. 53.

la Banque de Montréal, qui tenait les dépôts du Trésor, qu'il serait bienvenu d'octroyer un financement temporaire à la banque en difficulté. Si la situation était telle qu'en avait eu ouï-dire M. Galt, l'opération ne présentait aucun risque dans la mesure où la Banque de Montréal pouvait garantir ses créances en appliquant une charge sur les actifs que détenait alors la Banque commerciale.

M. Galt communique aux administrateurs de la Banque commerciale la proposition formulée par M. Macdonald, puis accompagne Richard Cartwright, le président de la banque, à Montréal afin d'y rencontrer le sous-directeur de la Banque de Montréal (son directeur général, Edwin H. King, se trouvait alors en Angleterre). À l'issue de cette rencontre, le sous-directeur consent au versement d'un acompte de 300 000 dollars. M. Galt se félicite que l'affaire ait pu trouver une conclusion rapide et discrète, évitant ainsi de créer la panique chez les déposants.

Malheureusement, les choses ne se déroulent pas comme l'avait envisagé M. Galt. Le 15 octobre, il est de nouveau sollicité par MM. Holton et Cartwright. Ces derniers l'informent que le financement provisoire alloué par la Banque de Montréal n'a pu combler la brèche. La ruée sur les dépôts se maintenait et la Banque commerciale ne pourrait surnager encore très longtemps. Une fois encore, ils exhortent M. Galt à rencontrer les administrateurs de la banque afin de déterminer s'il est possible d'en faire davantage. Ce dernier accepte et se voit remettre un rapport rédigé par un comité indépendant composé notamment de M. Holton et de sir Hugh Allan, un des hommes d'affaires les plus influents du Canada. Ce rapport confirme que le problème n'est que temporaire. La ruée résulte simplement de rumeurs et de craintes générales injustifiées, mais elle fait peser une lourde menace sur la banque, car la majeure partie de ses fonds est immobilisée sous forme d'obligations d'une compagnie ferroviaire américaine, la Detroit, Grand Haven and Milwaukee Railway¹¹. Ces

11 Joseph Schull, *100 Years of Banking in Canada: A History of the Toronto-Dominion Bank*, Vancouver, Copp Clark, 1958, p. 32. Ci-après Schull. Et R. T. Naylor, *The History of Canadian Business*, vol. 2, éd. révisée, Montréal, Black Rose Books, 1997, p. 32 et 33. Ci-après Naylor.

obligations seraient plus que suffisantes pour rembourser l'investissement de la banque, mais pour l'heure, elles ne pouvaient être vendues. En conséquence, la banque avait donc besoin d'un appui temporaire, dans l'attente que les craintes de la population soient apaisées et que les obligations atteignent leur valeur de marché.

M. King, le directeur général de la Banque de Montréal, était entre-temps revenu au pays. M. Galt décide alors de s'entretenir avec lui de cette affaire. Le lendemain, MM. Galt et King passent en revue la situation pendant trois heures et comprennent qu'une autre faillite bancaire pourrait mettre gravement en péril la jeune fédération canadienne, ainsi que les autres banques du pays. Si les deux hommes estiment qu'il convient de prendre les choses en main, M. King n'est pas certain que l'une ou l'autre des banques canadiennes disposerait des ressources suffisantes pour y parvenir seule – y compris sa propre Banque de Montréal, de loin la plus importante. Il invite M. Galt à envisager, une fois de plus, de faire appel à l'aide du gouvernement.

M. Galt bat à nouveau le rappel des administrateurs de la Banque commerciale et les invite à autoriser M. Cartwright, leur président, à l'accompagner à Ottawa afin de déposer une requête pour solliciter l'aide du Cabinet. Le conseil d'administration donne son aval et MM. Galt et Cartwright prennent le train pour Ottawa.

Dès leur arrivée, M. Galt rencontre le premier ministre et le met au courant de la situation. Sir John A. Macdonald prend acte de l'ampleur de la menace pour le jeune pays et décide de convoquer son Cabinet. Une réunion avec M. Cartier amène toutefois M. Macdonald à reconsidérer cette ligne de conduite. En effet, M. Cartier était résolument convaincu que les acteurs du secteur bancaire étaient plus à même de résoudre eux-mêmes ce problème et avait donc proposé de rassembler l'ensemble des responsables des banques du Canada pour leur exposer la situation lors d'une rencontre collégiale. M. Macdonald avait suivi les recommandations de M. Cartier et persuadé M. Galt de regagner Montréal afin de convoquer ladite réunion.

Au matin du vendredi 18 octobre, MM. Cartwright et Galt se réunissent de nouveau avec M. King à la Banque de Montréal. Les deux hommes persuadent ce dernier de transmettre un télégramme aux sièges des autres banques afin d'inviter leurs responsables à la

réunion qui se tiendra le lundi suivant à Montréal. Venus en nombre, les hauts responsables des banques du Canada, parmi lesquels l'homme d'affaires réputé James Gooderham Worts, vice-président de la Banque de Toronto, assistent à la réunion organisée dans les bureaux de la Bank of North America. Ces banquiers reconnaissent que la faillite de la Banque commerciale représente une grave menace, mais ne parviennent pas à s'entendre sur les solutions pour l'écarter. Chaque solution est débattue et la réunion s'éternise avant que ne semble émerger enfin un consensus : les banques mettront en commun leurs ressources et s'engageront à garantir les obligations de la compagnie ferroviaire américaine. Seul point noir : la majorité de ces responsables estimait que la Banque de Montréal, la plus grande de leurs institutions, devait prendre à sa charge l'essentiel de la garantie, ce à quoi se refusait M. King. Ce dernier présente donc sa propre contre-proposition : sa banque avancera l'intégralité des sommes nécessaires sous réserve que les autres banques se portent garantes de leur remboursement. Dans ce cas de figure, les autres banques pourraient, le cas échéant, être responsables sur l'ensemble du montant payé. Lorsque sa proposition est écartée, M. King quitte la réunion.

Découragé, M. Galt se retire de la réunion des banquiers pour rédiger un télégramme et faire part de la mauvaise nouvelle à M. Macdonald, resté à Ottawa. Sa mission s'est conclue sur un échec et la Banque commerciale est condamnée, à moins que le gouvernement ne se décide à intervenir. Il engage donc instamment le premier ministre, ainsi que ses collègues du Cabinet, à octroyer un financement provisoire à la Banque commerciale. À sa grande déception, la réponse qu'il reçoit stipule qu'aucune aide ne viendra du gouvernement.

Lorsque M. Galt rejoint la réunion de banquiers, il apprend que la situation est allée de mal en pis. M. King demande désormais à ce que les autres banques s'acquittent du solde quotidien dû par la Banque commerciale à son propre établissement. Si elles s'y refusent, il en réclamera le paiement immédiat à la Banque commerciale, ce qui causerait la faillite de cette dernière. James Gooderham Worts demande alors, outré : « Cet homme est-il un petit dieu pour oser

ainsi se conduire envers les représentants de toutes les autres banques?¹² » [traduction].

Peu de temps après, la Banque commerciale met la clé sous la porte, éveillant ainsi les craintes de la population, lesquelles sont avivées lorsque la Banque de Montréal refuse d'échanger les billets émis par une autre banque, la Royal Canadian Bank, établie en Ontario. Cette dernière connaîtra sous peu le même sort que la Banque commerciale. Les personnes en possession de billets émis par ces banques ou qui y détiennent de l'argent en dépôt se sont vues privées de leurs fonds. Sir Edmond Walker, l'un des banquiers canadiens les plus influents de la fin du dix-neuvième siècle, dira des mesures de M. King qu'elles ont malheureusement constitué la « source des contrariétés entre la Banque de Montréal et les membres plus fragiles de sa confrérie¹³ » [traduction]. Le journal *The Globe* émettra des critiques plus cinglantes à l'égard de M. King et qualifiera ses actions d'« acte de trahison bien plus diabolique que ce que l'esprit humain est à même de concevoir¹⁴ » [traduction].

M. Galt place quant à lui la responsabilité de cette crise bancaire sur d'autres épaules. Au mois de décembre, dans une longue allocution à la Chambre des communes, il énumère l'ensemble des efforts qu'il a déployés pour prévenir la faillite de la banque. Il y précise qu'il s'est senti trahi par ses collègues du Cabinet qui avaient manqué de confiance envers son jugement et la pertinence de ses initiatives, et démissionne ensuite de son poste de ministre des Finances.

Dans l'intervalle, les actionnaires de la Banque commerciale, comme ceux de la Royal Canadian Bank, ont dû décider de quelle manière gérer au mieux la situation. Ils avaient d'une part la possibilité de nommer un liquidateur pour recouvrer les prêts de la banque en souffrance (ou vendre les actifs de la banque), de mobiliser certains fonds obtenus, quels qu'ils soient, pour retirer de la circulation les billets émis par la banque, de rembourser les déposants

12 Schull, voir *supra*, note 11, p. 32, et Naylor, voir *supra*, note 11, p. 33.

13 B.E. Walker, *The History of Banking in Canada*, Toronto (Ont.), publication privée, 1899, p. 48. Ci-après Walker.

14 « Banks and Banking », *The Globe*, 30 octobre 1867, p. 2.

de la banque et de distribuer, le cas échéant, les sommes excédentaires aux actionnaires. Un processus laborieux, au terme duquel ni les déposants ni les actionnaires ne seraient assurés de récupérer la totalité ou même la plus grande partie de leurs fonds. D'autre part, les actionnaires pouvaient envisager une fusion avec une autre banque. Avec cet autre scénario, la banque pourrait rouvrir ses portes et reprendre ses opérations. Il va sans dire qu'en cas de pareille fusion, il était peu probable que les actionnaires reçoivent ce qui, selon eux, correspondait à la juste contrepartie de leurs actions. En revanche, ils obtiendraient quelques actions de la nouvelle banque issue de la fusion, dont la valeur pourrait s'apprécier au fil du temps. Cette fusion devrait toutefois être menée dans les plus brefs délais, dans la mesure où la charte de la banque arriverait à expiration soixante jours après l'interruption des activités.

Les actionnaires et les déposants de la Banque commerciale, ainsi que les détenteurs de billets émis par celle-ci, en ressortiront bien lotis. En l'espace de deux mois, la banque réunit un nombre suffisant d'actifs pour diminuer le montant des sommes qu'elle doit aux détenteurs de ses billets et à ses déposants, de 4,35 millions de dollars à un peu moins de deux millions de dollars¹⁵. Dans le même temps, les administrateurs sont abordés par la Banque de Montréal, qui propose d'octroyer un prêt à la banque afin qu'elle puisse reprendre ses opérations. Le comité indépendant constitué d'administrateurs (dont MM. Holton et Allan) entame ensuite des négociations avec cette banque, sans toutefois trouver un terrain d'entente¹⁶. Les actionnaires autorisent donc le comité à solliciter une prolongation de la charte de la banque afin d'avoir le temps de trouver le partenaire le plus indiqué pour la fusion. Trois mois plus tard, la banque est reprise par la Merchants Bank of Canada, fondée par Hugh Allan ; les actionnaires de la Banque commerciale reçoivent une action de la Merchants Bank of Canada contre trois de

15 Merrill Denison, *Canada's First Bank: A History of the Bank of Montreal*, vol. 2, Toronto (Ont.), McClelland & Stewart, 1967, p. 150 à 152.

16 *Report of the Proceedings*, voir *supra*, note 5.

leurs actions¹⁷, tandis que les détenteurs de billets et les déposants sont admis à percevoir le reliquat de leur épargne.

Dans le sillage de ces premières faillites, le Parlement du Canada décide d'ériger en priorité la consolidation de la législation bancaire canadienne. En 1871, le pays adopte sa première loi fédérale sur les banques. Celle-ci reprend de nombreuses dispositions énoncées dans les chartes des banques en activité au Canada, mais pour la première fois, un ensemble de règles harmonisées encadre toutes les banques établies au sein des provinces du Canada. Afin de tenir compte de toute évolution future, l'*Acte des banques* sera réexaminé chaque décennie, tout comme les chartes des banques. Chaque banque à charte est autorisée à accepter des dépôts, à accorder des prêts et à fournir des services de change de devises, ainsi qu'à effectuer des transactions en numéraire, en lingots d'or et en titres négociables¹⁸. L'Acte limite également les activités que peuvent exercer les banques, et impose des restrictions quant aux éléments qu'il est possible d'accepter en garantie. L'interdiction faite aux banques d'accepter les créances hypothécaires à titre de garantie est ainsi maintenue, et pour protéger les emprunteurs, les banques ne peuvent appliquer un taux d'intérêt de plus de sept pour cent sur les prêts consentis. L'Acte énonce en outre des obligations en matière de constitution de réserves et de fonds propres, ainsi que des règles en ce qui concerne les affaires internes, telles que l'instauration d'un seuil minimal de participation et d'autres conditions d'admissibilité applicables aux administrateurs. Afin de protéger les déposants et les détenteurs de billets de banque, l'Acte crée une mesure baptisée « double indemnisation par les actionnaires ». En cas de faillite d'une banque, ses actionnaires peuvent être amenés à injecter un apport supplémentaire de capital à hauteur de leur investissement initial. Après l'adoption de ces mesures, sir Edmond Walker déclarera que

17 Denison, voir *supra*, note 15, p. 150 à 152.

18 Une analyse claire de l'*Acte des banques de 1890* est présentée dans John Anthony Turley-Ewart, *Gentlemen Bankers, Politicians and Bureaucrats: The History of the Canadian Bankers Association, 1891–1924*, thèse de doctorat, Université de Toronto, 2000, non publiée, p. 10 à 12. Ci-après Turley-Ewart.

« rares sont les pays dans le monde où meilleure sécurité est offerte aux déposants¹⁹ » [traduction].

Aussi juste cette déclaration soit-elle, il est un volet de la réglementation des banques canadiennes qui présente encore des insuffisances. Si l'*Acte des banques* impose que la direction de la banque procède à un audit annuel et remplisse chaque année divers comptes rendus à l'attention du gouvernement, ces déclarations et audits annuels ne présentent guère d'intérêt. Premier problème : l'audit est mené en interne, sans vérification par un auditeur externe. Certes, les documents préparés par la direction doivent être approuvés par les administrateurs de la banque, mais dans bien des cas, ces administrateurs n'ont ni la possibilité ni les compétences pour les analyser avec minutie. Pire encore, les documents ne sont pas mis à profit par le gouvernement fédéral – ils ne sont pas examinés avec l'attention voulue ; le ministère des Finances n'affecte guère de personnel pour seconder le ministre dans cette tâche ; et enfin, aucun inspecteur en chef ni membre du personnel n'est désigné pour produire une analyse détaillée des éléments que devaient contenir ces comptes rendus.

En réalité, le gouvernement fédéral ne souhaitait pas jouer un rôle de premier plan dans le secteur bancaire. Libéral ou conservateur, il embrassait le point de vue selon lequel il était préférable de laisser le secteur bancaire aux mains des banquiers ; le gouvernement n'était pas la planche de salut des banques en situation de fragilité ou de faillite. Cette responsabilité, déclarait sir John A. Macdonald en 1867, « incombe tout particulièrement aux banques elles-mêmes²⁰ ». La direction de la banque devait rendre des comptes au conseil d'administration de la banque, qui, pour sa part, se portait garant devant ses actionnaires. Il n'incombait pas au gouvernement de reconsidérer les actions de ces personnes.

Il n'en reste pas moins que le gouvernement fédéral élaborait le cadre normatif qui régit l'activité bancaire. Dans la révision de 1880

19 Walker, voir *supra*, note 13, p. 87.

20 *Débats de la Chambre des communes*, 1^{re} législature, 1^{re} session, 12 décembre 1867, p. 262. Voir également Turley-Ewart, voir *supra*, note 18, p. 2.

de l'*Acte des banques*, après consultation avec les banques, le gouvernement fédéral décide d'octroyer aux détenteurs de billets émis par une banque une créance de premier rang sur les actifs de cette dernière²¹. Ainsi, avant tout remboursement des créanciers par le biais de la vente des actifs de la banque, les personnes en possession de billets émis par celle-ci recevront une somme équivalente à la valeur de ces billets. On a peine aujourd'hui à imaginer qu'à l'époque, le papier-monnaie n'était pas émis par l'État. Chaque banque émettait ses propres billets. Chaque billet représentait la somme de pièces d'or ou d'argent déposées à la banque. Plutôt que d'obliger tout un chacun à transporter ces pièces encombrantes, on avait procédé à l'émission de billets papier. Chacun de ces billets mentionnait que le porteur était en droit de se rendre à la banque émettrice et de les échanger contre des espèces sonnantes et trébuchantes. Ces billets s'apparentaient à une reconnaissance de dettes, ou, pour employer une terminologie plus récente, à une carte bancaire prépayée. Lorsqu'une banque faisait faillite, ses billets n'étaient pas payés à vue par les autres banques ; le seul moyen pour un détenteur de ces billets de recevoir la somme correspondant à leur valeur était de demander paiement de son dû en qualité de créancier de la banque. Avec l'introduction de la loi de 1880, le gouvernement souhaitait faire primer le paiement des détenteurs de billets sur celui des autres créanciers.

En 1890, lors de la révision décennale de l'*Acte des banques*, les banquiers et le gouvernement fédéral s'entendent sur un ensemble de responsabilités incombant à chaque partie²². Le gouvernement fédéral, en sa qualité de garde-fou, améliorera son processus d'examen de tout projet de création de banque dans le souci de garantir que les tenants du projet agissent en toute intégrité, et disposent des connaissances spécialisées et de l'appui financier requis pour mener leurs activités de manière saine et prudente. Par ailleurs, il reviendra aux banquiers, par l'entremise d'une nouvelle association nationale des banquiers, de contrôler les conditions d'octroi des chartes de banque et, ainsi, de garantir l'intégrité et la bonne

21 Turley-Ewart, *ibid.*, p. 18 et 19.

22 *Ibid.*, p. 59 et 60.

gestion des opérations. À cette fin, il convenait d'instaurer une coopération mutuelle, une émulation collective et de perfectionner la formation. Les banquiers étaient plus que jamais interdépendants. Les acteurs du secteur bancaire et le gouvernement fédéral décident de consolider cette assise et approuvent la création d'un fonds de remboursement des billets de banque en circulation (Bank Circulation Redemption Fund), afin de garantir le rachat des billets émis par toute banque ayant fait faillite. Ils imposent avec succès à tout le secteur l'instauration d'une assurance sur les billets de banque. Chaque banque à charte est soumise à un prélèvement dont le montant est calculé en fonction du nombre de billets qu'elle émet²³. Le fonds, qui ne couvre *pas* les déposants, est géré par la jeune Association des banquiers canadiens, par la suite plus connue sous son sigle, ABC. Une décennie plus tard, l'ABC est constituée officiellement en vertu d'une charte spécifique qui lui confère une mission d'envergure dans le cadre de la surveillance du secteur et de l'appui en matière de sauvegarde des opérations et de gestion des faillites²⁴.

Aucune réforme menée par le gouvernement fédéral ne visait la fiabilité des états financiers publiés par les banques, ni la précision et l'exhaustivité des comptes rendus déposés auprès du gouvernement fédéral. L'absence d'audit externe est une question qui inquiète vivement Henry Collingwood McLeod, directeur général de La Banque de Nouvelle-Écosse. Peu après sa prise de fonctions à ce poste en 1897, il entame une campagne en faveur de l'instauration d'audits externes des états financiers publiés par les banques ainsi que des comptes rendus remis au gouvernement. Si les professionnels du secteur et le gouvernement fédéral préparaient alors la révision de 1900 de l'*Acte des banques*, la proposition de M. McLeod

23 Voir Robert MacIntosh, *Different Drummers: Banking and Politics in Canada*, Toronto (Ont.), Macmillan Canada, 1991, p. 19 et 20. Ci-après MacIntosh. Voir également Turley-Ewart, voir *supra*, note 18, chap. 3.

24 « Sauvegarde des opérations » est un terme générique en usage dans le secteur des services financiers pour désigner les actions menées pour résoudre les difficultés rencontrées par les banques par le biais, entre autres, d'une fusion avec une autre institution ou d'une opération de refinancement. MacIntosh, *ibid.*, p. 19.

reste lettre morte. En 1901, dans un courrier adressé au sous-ministre des Finances, établi à Ottawa, il recommande au ministère des Finances de procéder à une inspection générale de toutes les banques²⁵.

M. McLeod tente un nouvel essai bien avant la révision décennale suivante de l'*Acte des banques*. Le 22 novembre 1906, le journal *The Globe* publie un article dans lequel M. McLeod engage instamment à mettre en place une vérification externe des banques. À peu près à la même époque, il annonce au conseil d'administration de sa propre banque qu'il serait bon qu'il se soumette de son plein gré à un audit externe. Il assure au conseil que cette démarche servira les intérêts de la banque, mais aussi ceux de ses actionnaires : « Si nous prenons l'initiative de confier la vérification de notre prochain rapport annuel à des comptables agréés, il y a, à mon sens, tout lieu de croire que nous nous assurerons davantage la pleine confiance des déposants et de la société d'une manière générale²⁶ » [traduction]. La Banque de Nouvelle-Écosse devenait ainsi la première banque du Canada à se doter d'un auditeur externe.

Au vu de l'inertie dont faisait preuve le gouvernement fédéral face au secteur bancaire, on peut comprendre la consternation de M. McLeod lorsque la Sovereign Bank of Canada, récemment fondée, a placardé sur les tramways de Toronto des affiches publicitaires affirmant que « la surveillance du [g]ouvernement [était] gage de sécurité²⁷ » [traduction]. Rien n'était moins vrai et la Sovereign Bank of

25 Joseph Schull et J. Douglas Gibson, *The Scotiabank Story: A History of the Bank of Nova Scotia, 1832–1982*, Toronto, Macmillan of Canada, 1982, p. 96. Ci-après Schull et Gibson.

26 M. McLeod au conseil d'administration de La Banque de Nouvelle-Écosse en 1907, cité dans Schull et Gibson, *ibid.*, p. 97.

27 Les tramways de Toronto étaient alors exploités par un partenaire privé dans le cadre d'un accord de franchise avec la Cité de Toronto. Cette entreprise, la Toronto Railway Company, acceptait bien volontiers ces publicités, dans la mesure où les recettes générées par ce biais n'étaient pas partagées avec la Cité. Voir C. I. Kyer, *A Thirty Years' War: The Failed Public Private Partnership that Spurred the Creation of the Toronto Transit Commission, 1891–1921*, Toronto (Ont.), Osgoode Society et Irwin Law, 2015, p. 42.

Canada fut rapidement tenue de retirer ces publicités²⁸. Malgré un changement au sein de la direction²⁹, la Sovereign Bank of Canada faisait faillite peu après, ramenant ainsi la société canadienne à la réalité quant au rôle du gouvernement. Des poursuites pénales sont menées contre le président de la banque, Duncan Stewart, et contre le directeur de la succursale de Montréal, W. Graham Browne, pour fausses déclarations en vertu de l'*Acte des banques*, mais aucun des deux hommes ne sera emprisonné. M. Stewart s'est enfui du territoire et a rejoint l'Alaska, tandis que les accusations contre le second ont été abandonnées. Il va sans dire que le gouvernement ne pouvait garantir ni l'intégrité des opérations de la banque ni le paiement de ses dettes à l'égard de ses déposants et de ses autres créanciers.

La nouvelle ne surprend pas M. McLeod. Ce dernier est fermement convaincu qu'en l'absence d'audit indépendant, les déclarations présentées par les banques au gouvernement se résument à de simples « chiffons de papier³⁰ » [traduction]. En 1909, il rédige un fascicule circonstancié intitulé *Bank Inspection: The Necessity for External Examination* dans lequel il appelle à l'instauration d'un « contrôle des banques par le gouvernement, ou d'un audit indépendant des banques par d'autres moyens » [traduction]. Dans un premier temps, il le transmet à des membres des hautes sphères du milieu bancaire canadien. Le sujet est abordé lors d'une réunion de l'ABC le 25 novembre, mais la proposition rencontre un succès mitigé. M. McLeod ne se laisse pas décourager, adresse le fascicule

28 MacIntosh, voir *supra*, note 23, p. 39.

29 Paradoxalement, Aemilius Jarvis, l'un des plus fervents détracteurs de M. McLeod, s'est vu confier la direction de la Sovereign Bank of Canada. M. Jarvis a mené l'opposition au projet de vérification des opérations bancaires par le gouvernement, proposé par M. McLeod. Voir MacIntosh, *ibid.*, p. 39. En 1924, M. Jarvis est reconnu coupable de complot en vue de spolier le gouvernement de l'Ontario. Voir Peter Oliver, « Scandal in Ontario Politics: The Jarvis-Smith Affair, An Ontario Dreyfus Case », dans Peter Oliver, éd., *Public and Private Persons*, Toronto (Ont.), Clarke, Irwin, 1975, p. 253 à 263.

30 Citation de M. McLeod sur les déclarations effectuées par les banques auprès du gouvernement, dans le cadre d'un témoignage devant le sous-comité de la U.S. National Monetary Commission en 1909, extraite de MacIntosh, voir *supra*, note 23, p. 39.

aux députés et en diffuse des milliers d'exemplaires auprès des actionnaires des banques, de la presse et du grand public. Dans ce document, il explique qu'il est « depuis longtemps persuadé qu'il est urgent d'instaurer un contrôle indépendant » [traduction]. Il note que « le talon d'Achille du système bancaire canadien réside dans l'absence de tout contrôle sur la ligne d'action et la direction générale des banques, ce à quoi sont en grande partie imputables les banqueroutes pour irrégularités » [traduction]. Par ailleurs, il assure au lecteur que « [l]a surveillance bancaire recommandée ne relève pas du stade expérimental : elle a été, d'une manière ou d'une autre, adoptée par des pays qui concentrent plus des trois quarts des transactions de la planète » [traduction], notamment par les États-Unis, qui ont opté pour la vérification par le gouvernement, et par la Grande-Bretagne, qui a préféré l'audit indépendant.

En dépit de ce plaidoyer éloquent et des plus avisés, les théories de M. McLeod ne sont pas embrassées par l'ABC. Sir Edmond Walker, le banquier le plus puissant du Canada, résume ainsi les faits : « les membres de l'Association ne souhaitent pas, pour le moment, soumettre leurs institutions respectives à un examen plus minutieux que celui dont elles bénéficient actuellement par le biais de l'inspection bancaire [interne] » [traduction].

Mais l'année 1910 est marquée par une nouvelle faillite bancaire. La Farmers' Bank of Canada, qui a démarré ses activités à peine quelques années plus tôt en 1906, est en pleine débâcle à la suite d'accusations de corruption, de fraude, et de transactions suspectes concernant des actions minières. Conséquence ou non, M. Laurier prend la décision de présenter un projet de loi qui prévoit l'instauration d'un audit indépendant par les actionnaires, mais le projet n'ira pas plus loin que le stade du *Feuilleton*, car une élection est convoquée à l'automne 1911³¹.

Robert Borden, chef de file de l'opposition conservatrice, fait de la décision du gouvernement libéral d'accorder une charte à la Farmers' Bank un enjeu de la campagne électorale. S'il est élu, affirme-t-il, son

31 Duncan McDowall, *Quick to the Frontier: Canada's Royal Bank*, Toronto (Ont.), McClelland & Stewart, 1993, p. 141.

gouvernement mettra en route une enquête pour faire la lumière sur les circonstances ayant mené à l'octroi d'une charte à la Farmers' Bank³². Fidèle à sa promesse, le 12 février 1912, peu de temps après avoir vaincu le gouvernement de M. Laurier, M. Borden charge le juge en chef de l'Ontario, sir William Meredith, d'étudier le cas de la Farmers' Bank³³.

Entre-temps, le gouvernement conservateur de M. Borden, fraîchement élu, a pris fait et cause pour l'appel lancé par M. McLeod en faveur de l'instauration d'un audit externe. William Thomas White, ministre des Finances, inscrit ces audits parmi les modifications qu'il compte apporter à la *Loi des banques*. Il semble alors curieux qu'il soit à l'origine d'une telle mesure. Non pas qu'il n'était pas compétent ou ignorant en la matière – il avait occupé le poste de directeur général de la Compagnie de fiducie National Victoria et Grey, dont il était devenu le vice-président en 1911³⁴. Le problème était son appartenance au parti libéral. M. White figurait parmi le groupe de dissidents qui avaient signé le manifeste de 1911 contre le traité de réciprocité commerciale avec les États-Unis, projet appuyé par le parti libéral, qui aurait assoupli les entraves au commerce. Lorsque le conservateur Robert Borden a remporté les élections fédérales en 1911, il a offert à M. White le poste de ministre des Finances. Ce dernier a accepté et M. Borden a veillé à ce qu'il soit élu par acclamation lors d'une élection partielle organisée à Leeds, une circonscription de l'est de l'Ontario. M. White, qui maîtrise les rouages du secteur des services financiers, apportera un soutien notable à l'instauration de l'audit externe. Il déclarera devant la Chambre des

32 Cette promesse électorale sera par la suite invoquée pour introduire la législation en matière de compensation. Voir *Débats du Sénat*, 12^e législature, 3^e session, 8 juin 1914, p. 860.

33 *Procès-verbal de la Commission royale d'enquête dans l'affaire de la Farmers' Bank of Canada* (Toronto (Ont.), C. H. Parmelee, 1913), en ligne : http://publications.gc.ca/collections/collection_2016/bcp-pco/Z1-1912-2-1-eng.pdf, p. 1. Ci-après *Procès-verbal Farmers' Bank*.

34 W. A. McKay, éd., *Macmillan Dictionary of Canadian Biography*, 4^e éd. révisée, Toronto (Ont.), Macmillan of Canada, 1978, p. 883, et dans Henry James Morgan, éd., *The Canadian Men and Women of the Time: A Handbook of Canadian Biography of Living Characters*, 2^e éd., Toronto (Ont.), W Briggs, 1912, p. 1162.

communes : « l’audit que l’on retrouve dans ce projet de loi est l’audit que M. H. C. McLeod [...] avait à l’esprit³⁵ » [traduction].

Cependant, d’aucuns au sein de l’opposition sont encore particulièrement attentifs au sort des déposants après la faillite de la Farmers’ Bank. Ensemble, ces déposants ont perdu un million de dollars. Six cents d’entre eux seraient complètement ruinés³⁶. Face à ce constat, les membres de l’opposition s’interrogent : pourquoi le gouvernement ne peut-il pas créer un fonds d’assurance-dépôts pour protéger les déposants, de la même manière que l’ont été précédemment les détenteurs de billets de banque ? À cette question, M. White répond qu’il est impossible de mettre en place un tel instrument. Selon lui, pour protéger les déposants, il faut inciter les banquiers à agir avec intégrité, et instaurer un mécanisme de surveillance et de contrôle efficace des activités par les actionnaires de la banque et son conseil d’administration³⁷.

Mais les efforts déployés par M. White pour confier cette responsabilité aux actionnaires de la banque et à ses administrateurs ne convainquent pas la Commission royale, menée par M. Meredith. Dans un procès-verbal du 21 février 1913, ce dernier s’interroge sur la pertinence de l’octroi de la charte à la banque. Il y est reconnu que les opérations de la banque pouvaient « se résumer en extravagance, incurie, incompetence, malhonnêteté et fraudes³⁸ ». Toutefois, avant même l’attribution de la charte à la banque, le Conseil du Trésor avait en sa possession des renseignements laissant à penser que tout n’allait pas pour le mieux. À de multiples reprises, William Stevens Fielding³⁹, le ministre des Finances, s’était renseigné à ce propos, mais une fois rassuré quant à la situation par les responsables de

35 Voir également Schull et Gibson, voir *supra*, note 25, p. 96 à 99.

36 *Débats de la Chambre des communes*, 12^e législature, 2^e session, 17 décembre 1912, p. 1312 et 1313.

37 *Ibid.*, p. 1313.

38 *Procès-verbal, Farmers’ Bank*, voir *supra*, note 33, p. 10. Voir également R. T. Naylor, *History of Canadian Business, 1867–1914*, Montréal (Qc), McGill Queen’s University Press, 2006.

39 Voir Carman Miller, « Fielding, William Stevens », dans *Dictionary of Canadian Biography*, vol. 15, Toronto (Ont.), Université de Toronto/Université Laval, 2005, p. 345 à 351.

la nouvelle banque, il n'avait procédé à aucun suivi. M. Meredith estime donc qu'au vu des interrogations suscitées, le Conseil du Trésor aurait dû s'attacher avec diligence à obtenir les réponses voulues⁴⁰.

M. White et le gouvernement de M. Borden prennent connaissance des conclusions de M. Meredith et s'appuient sur ces dernières pour légitimer les résolutions prévoyant le remboursement des particuliers, clients de la Farmers' Bank. Le 11 mai 1914, il présente un projet de loi ayant pour objet d'indemniser les déposants de la Farmers' Bank du Canada⁴¹. Il prend soin de préciser que le gouvernement ne compte aucunement faire volte-face en matière d'assurance-dépôts. Il s'agissait, en l'espèce, de circonstances particulières. La Commission royale avait en effet établi que le précédent gouvernement, libéral, n'avait pas fait preuve de diligence raisonnable et estimait que, «à la faveur de l'incurie du bureau de la trésorerie, telle que constatée par le commissaire, la banque a pu entamer son parcours funeste ⁴²».

La nouvelle est loin de faire plaisir aux membres de l'opposition libérale. Ils accusent M. White et le gouvernement de M. Borden de servir leurs intérêts politiques au détriment du contribuable canadien. M. Laurier est outré devant les insinuations calomnieuses qui viennent entacher la brillante carrière de M. Fielding, son ministre des Finances⁴³. Certains mettent en garde les conservateurs sur ce «très mauvais précédent» qu'ils risquent ainsi de créer⁴⁴. Rodolphe Lemieux, ancien membre du Cabinet au sein du gouvernement de M. Laurier, souhaite quant à lui savoir pourquoi cette banque établie en Ontario bénéficie d'un tout autre traitement que les trois banques du Québec qui avaient fait faillite au cours des quinze années précédentes. Comment le gouvernement peut-il justifier sa décision de rembourser les déposants de la Farmers' Bank, alors qu'aucune

40 *Procès-verbal, Farmers' Bank*, voir *supra*, note 33, p. 8.

41 *Débats de la Chambre des communes, 12^e législature, 3^e session*, 11 mai 1914, p. 3679.

42 *Ibid.*, p. 3680.

43 *Ibid.*, p. 3685.

44 Voir, par exemple, les commentaires formulés par A. K. Maclean, *ibid.*, p. 3682.

indemnisation n'a été consentie à ceux qui avaient confié leur épargne à la Banque Ville-Marie, à la Banque du Peuple et à la Banque de Saint-Jean⁴⁵ ? D'autres encore se demandent pourquoi les déposants reçoivent un traitement différent de celui accordé aux actionnaires, qui ont, eux aussi, été dupés par les dirigeants de la banque⁴⁶.

Les députés de la majorité à la Chambre des communes, menés par M. Borden, s'assurent que la résolution en matière d'indemnisation parvient au Sénat, mais ce dernier organe, alors contrôlé par la majorité libérale, n'est aucunement enclin à appuyer la mesure. Le projet est donc remanié pour surseoir à sa mise en application⁴⁷. Cette dernière se fera longuement attendre ; la Première Guerre mondiale éclate et les déposants de la Farmers' Bank ne seront en définitive, jamais dédommagés.

On dit souvent que l'expérience est la meilleure des écoles. M. White allait bientôt apprendre de celle-ci qu'il est plus commode d'accuser autrui de négligence que de faire soi-même preuve de diligence raisonnable. Cette leçon, il l'apprendra lors de la faillite de la Home Bank of Canada, établie à Toronto⁴⁸. Le directeur de la branche de Winnipeg de cette banque, William Machaffie, émet le premier des réserves sur les états financiers dressés par la direction de la banque. Il a constaté que plusieurs personnes ne versaient aucun intérêt sur leur prêt. Au lieu d'être imputés au débit, ces intérêts non acquittés étaient crédités au principal. Pour couronner le tout, ces intérêts capitalisés étaient comptabilisés à titre de recettes, comme si la banque avait véritablement enregistré un paiement. En 1914, il porte ces irrégularités à l'attention des trois administrateurs de

45 Voir *supra*, note 41, p. 3683 et 3684.

46 *Débats de la Chambre des communes*, 12^e législature, 3^e session, 5 juin 1914, p. 5080 (John Sinclair).

47 *Débats du Sénat*, 12^e législature, 3^e session, 8 juin 1914, p. 887 et 888.

48 Un exposé chronologique instructif des faits ayant mené à la faillite de la Home Bank of Canada, ainsi qu'une analyse de la réponse apportée par le gouvernement sont présentés dans Byron Lew et Alan J. Richardson, « Institutional Responses to Bank Failure: A Comparative Case Study of the Home Bank (1923) and the Canadian Commercial Bank (1985) Failures », *Critical Perspectives on Accounting*, vol. 3, 1992, p. 163 à 183, voir p. 170.

la banque établis à Winnipeg, T. A. Crerar, John Kennedy et John Persse.

Ces administrateurs de la région ouest conviennent alors d'examiner de près la question. Ils sont déjà soucieux de leur éloignement par rapport à la direction de la banque : ils siègent au conseil d'administration et gèrent les affaires dans l'Ouest, tiennent des réunions hebdomadaires et rendent compte de leurs activités au siège, mais aucun administrateur de la région est ne les a jamais rencontrés, et aucun des trois administrateurs n'a jamais été invité à participer aux réunions organisées au siège, à Toronto, à l'exception des réunions lors desquelles un point concernant la région ouest était à l'ordre du jour⁴⁹. En novembre 1914, ils se rendent donc à Toronto afin de faire toute la lumière sur les actions menées par l'administration. Au cours des quatre jours que dure la réunion avec les administrateurs de la région ouest, ils apprennent que les opérations menées par le siège ne font l'objet ni d'un audit externe ni d'une inspection appropriés. Sidney H. Jones, vérificateur externe auprès de la Home Bank, avait été agréé en tant qu'auditeur de banque par l'ABC en vertu de la *Loi des banques* de 1913, et avait auparavant occupé le poste d'auditeur du Trinity College. Cependant, il n'était pas comptable et n'avait que peu d'expérience dans le secteur bancaire. Les administrateurs de l'Est assurent à leurs collègues de l'Ouest qu'ils ne sont pas inquiets – ils ont personnellement pris les choses en main. Mais qu'en est-il des prêts substantiels consentis par la banque à plusieurs de ses emprunteurs en défaut de paiement, tels que sir Henry Pellatt, le fondateur de Casa Loma⁵⁰ ? À n'en pas douter, la banque sera exposée à un risque accru si ces débiteurs ne parviennent pas à rembourser leur emprunt. Cette fois encore, les administrateurs de l'Est garantissent à leurs homologues de l'Ouest que ces questions seront examinées. Or, ces promesses étaient formulées par les

49 Parlement, « Rapport provisoire : Commission royale au sujet de la Home Bank », par Harrison Andrew McKeon, dans *Document parlementaire*, n° 100d-1924, 1924, p. 5 à 7. Ci-après Rapport de la Commission McKeown.

50 Carlie Oreskovich, *Sir Henry Pellatt: The King of Casa Loma*, Toronto (Ont.), McGraw Hill Ryerson, 1982.

mêmes personnes qui se prêtaient aux activités douteuses dont il était question.

L'année suivante, devant l'absence d'amélioration, les administrateurs de la région ouest soulignent à nouveau leurs inquiétudes aux administrateurs de l'Est. Ils envisagent de porter l'affaire à l'attention de M. White, le ministre des Finances fédéral, mais ne souhaitent pas accabler le gouvernement, déjà mobilisé par l'effort de guerre. En 1916, au vu du statu quo, ils décident néanmoins que temps de guerre ou non, il leur faut rapporter leurs inquiétudes croissantes à M. White. Ils lui transmettent une série de mémoires qui exposent les pratiques aberrantes de la banque, ainsi que les prêts à risque consentis. À cette série de mémoires sont jointes des copies des courriers échangés entre les administrateurs des régions ouest et est en 1915⁵¹. Devant les doléances présentées par les administrateurs de l'Ouest, M. White demande à M. Jones, l'auditeur externe, de lui remettre un rapport de situation. Sa requête reste lettre morte. Faisant suite à une seconde demande, un rapport fragmentaire et presque dénué d'intérêt est remis à M. White⁵².

Ce dernier consulte alors son ami Zebulon Lash, conseiller juridique auprès de l'ABC et avocat de la Home Bank. M. Lash était un avocat des plus estimés, possédait une connaissance approfondie du secteur bancaire et avait suivi un long parcours au sein du gouvernement. Il avait occupé le poste de sous-ministre de la Justice au sein du gouvernement libéral d'Alexander Mackenzie et du gouvernement conservateur de M. Macdonald⁵³. M. Lash constate que la Home Bank a consenti des crédits à plusieurs emprunteurs, parmi lesquels le très dépensier M. Pellatt, et reconnaît qu'il convient d'agir. Il estime toutefois que ces problèmes peuvent être résolus par un

51 Rapport de la Commission McKeown, voir *supra*, note 49, p. 5 et 6.

52 MacIntosh, voir *supra*, note 23, p. 49, 54 et 55.

53 Theodore Regehr, « Lash, Zebulon Aiton », dans *Dictionary of Canadian Biography*, vol. 1, Toronto (Ont.), Université de Toronto/Université Laval, 1998, p. 605. Voir également C. I. Kyer, *Lawyers, Families and Businesses The Shaping of a Bay Street Firm Faskens, 1863–1963*, Toronto (Ont.), Osgoode Society et Irwin Law, 2013, p. 35, 38 et 39.

simple changement de direction⁵⁴. Au vu de ces recommandations, on peut se demander si M. White ignorait qu'en 1908, M. Lash, alors conseiller juridique de la Sovereign Bank, avait remis au sous-ministre des Finances de l'époque un exposé trompeur, car trop optimiste, de la situation financière de la Sovereign Bank. Il visait ainsi à empêcher – ce qu'il fit avec succès – toute intervention du gouvernement dans les affaires de la banque, laquelle fit faillite par la suite⁵⁵. Cette fois encore, le gouvernement s'en remet à M. Lash, n'envisage aucune intervention, et M. White préconise aux administrateurs de la banque de remanier la direction de leur institution.

Pendant quelques années, il a semblé que les inquiétudes relatives à la situation de la Home Bank avaient été exagérées, ou que les problèmes avaient été palliés de manière appropriée. Mais le début des années 1920 s'avère une époque délicate pour tout le secteur bancaire du Canada, et la Home Bank n'est désormais plus en mesure de camoufler ses difficultés⁵⁶. Le 17 août 1923, la banque fait faillite, presque sans préavis. Ses soixante et onze succursales ferment leurs portes et les personnes qui détiennent de l'argent en dépôt se retrouvent privées de leurs fonds.

Dans un premier temps, la population n'entrevoit pas la gravité de la situation. Point de files d'attente interminables de personnes

54 MacIntosh, voir *supra*, note 23, p. 54.

55 M. Lash n'avait pas tort quand il affirmait que la banque n'était pas en cours de liquidation, mais ces déclarations étaient trompeuses. En réalité, un groupe de douze banques étaient intervenues pour prêter leur concours et éviter la ruine de la banque. Elles avaient décidé de mettre fin officieusement aux activités de la banque sur plusieurs années. Voir MacIntosh, *ibid.*, p. 41.

56 L'économie mettra davantage de temps à se redresser après la Première Guerre mondiale. En 1920, la forte inflation de l'après-guerre s'interrompt et les prix commencent à s'effondrer. Le coût de la vie chute de 15 p. 100 cette année-là et de 10 p. 100 supplémentaires l'année suivante. De nombreuses entreprises se retrouvent avec un stock de marchandises produites au prix fort, qu'elles ne peuvent désormais vendre qu'à moindre coût. Les faillites d'entreprises se multiplient : on en dénombre 873 en 1919, 2 451 en 1920, puis 3 695 en 1921. À cela s'ajoutent des récoltes de blé désastreuses dans l'Ouest. Un aperçu des circonstances qui ont mené aux difficultés rencontrées par les banques est présenté dans Michael Bliss, *Northern Enterprise: Five Centuries of Canadian Business*, Toronto (Ont.), McClelland & Stewart, 1987, chap. 14.

venant réclamer leurs fonds⁵⁷. Peu de temps avant sa fermeture, la Home Bank avait annoncé qu'elle avait réalisé un bénéfice net de plus de 200 000 dollars et se trouvait dans une « situation financière florissante⁵⁸ » [traduction]. Il n'est donc sans doute pas surprenant que lorsque le *Toronto Star* interroge les dirigeants des entreprises de Toronto, tous s'accordent à dire que les « pertes [seront] minimales, voire nulles, pour les déposants⁵⁹ ».

Mais en octobre, le voile est levé sur le véritable état des lieux. Le séquestre désigné par l'ABC est « horrifié » par les « pratiques aberrantes » [traduction] adoptées par la direction de la banque pour établir ses rapports financiers⁶⁰ et réclame une enquête approfondie. Le même jour, le président, le vice-président, le directeur général, le directeur des services comptables et le directeur de l'audit de la Home Bank, ainsi que cinq administrateurs, sont arrêtés et inculpés pour fraude⁶¹.

M. Mackenzie King est désormais premier ministre. Son gouvernement et lui-même sont l'objet de pressions considérables pour instaurer une meilleure réglementation du secteur bancaire. Une caricature politique de l'époque représente « Monsieur *Canuck* » expliquant au gouvernement qu'il lui faut « placer un fonctionnaire du gouvernement dans ce coin, mon bon Monsieur. La population l'exige⁶². » [traduction]. Le coin auquel ce personnage satirique fait référence est situé à l'intersection de la « rue des Banques » et de

57 « Bank Closed Sign Greets the Depositors », *Toronto Star*, 18 août 1923, p. 1.

58 [Toronto] *Monetary Times*, 10 février 1882. Cité dans Basil Skodyn, éd., *The Permanent Story 1855–1980: An Historical Review of the 125-Year Growth of the Canada Permanent Mortgage Corporation, its Subsidiaries, and Amalgamated Companies*, Toronto (Ont.), Canada Permanent Mortgage Corporation, 1980, p. 37.

59 *Toronto Star*, 18 août 1923, p. 1.

60 John Turley-Ewart, « The Bank That Went Bust », *The Beaver: Exploring Canada's History*, 1^{er} août 2004.

61 Sur les arguments de la Couronne, voir Patrick Boyer, *A Passion for Justice: The Legacy of James Chalmers McRuer*, Toronto (Ont.), Osgoode Society for Canadian Legal History, 1994, p. 68 et 69.

62 Une reproduction de la caricature figure dans MacIntosh, voir *supra*, note 23, p. 60.

l'«avenue de la Confiance du public». Nombre de personnes écrivaient à M. King et à l'ABC pour livrer le récit poignant des ravages provoqués par la faillite de la Home Bank. Le Dr A. MacDonald, de Khedive, en Saskatchewan, expliquait ainsi à l'ABC que la faillite de la Home Bank avait paralysé sa ville, ainsi que la ville voisine d'Amulet :

Un certain nombre de fermiers ont vu leurs récoltes détruites par la grêle en 1923 – ils avaient tout juste reçu une indemnisation au titre de l'assurance grêle, qu'ils avaient déposée à la Home Bank, où ils ont tout perdu. Beaucoup ont connu un triste sort. Ainsi, celui de ce pauvre vieillard, et de sa femme, qui avait réparé des chaussures toute sa vie et économisé 1 200 dollars. Il avait demandé à son fils de déposer cet argent à la Home Bank. La faillite de la banque l'a laissé sans le sou. Aujourd'hui, il a 68 ans et n'est plus à même de faire grand-chose⁶³ [traduction].

Citons également l'exemple de William Mellor, cet habitant de Toronto qui avait fait parvenir une coupure du journal *The Mail & Empire*, qui exposait :

Déprimé par sa longue maladie et par la perte de toutes ses économies, placées à la Home Bank, Charles L. Fitzpatrick, 30 ans, fermier de Maidstone, a mis fin à ses jours cette après-dînée en se jetant à la rivière depuis le traversier de Walkerville⁶⁴ [traduction].

Bien des gens souhaitaient que le gouvernement rembourse les déposants.

Face à ce constat, M. Mackenzie King constitue une commission royale dirigée par le juge en chef Harrison A. McKeown, de la cour du Nouveau-Brunswick. Le jeune premier ministre libéral est sans doute satisfait lorsque M. McKeown conclut que M. White, renégat libéral au sein du gouvernement conservateur de M. Borden, a sa part de responsabilité dans la situation. M. McKeown estime que M. White aurait pu prévenir la faillite de la banque, ou du moins assurer une meilleure protection des déposants, s'il avait agi lorsqu'il

63 Cité dans MacIntosh, voir *supra*, note 23, p. 59.

64 *Ibid.*

avait été informé pour la première fois des irrégularités en 1916, ou par la suite, en 1918. Mais M. Mackenzie King est loin de s'enthousiasmer lorsqu'on recommande à son gouvernement, devant ces faillites antérieures, d'envisager à tout le moins de dédommager les déposants de la banque faillie.

M. King remet le rapport provisoire de M. McKeown au Comité spécial permanent des banques et du commerce de la Chambre des communes. Le Comité étudie le rapport et entend plusieurs témoignages au cours de la session qui se tient entre février et juillet 1924. Il appelle ensuite le gouvernement à octroyer une indemnisation aux déposants. Les membres du Comité sont d'avis que « les faits signalés dans le rapport intérimaire [...] établissent que les déposants de la Home Bank ont, en équité, le droit moral d'attendre du pays une compensation⁶⁵ ». Envisageant l'avenir, ils formulent la recommandation suivante :

[L]e gouvernement devrait étudier la praticabilité de [...] l'établissement dans les banques à charte du Canada, d'une catégorie additionnelle de comptes d'épargne par lesquels tous les détenteurs de dépôts, qui peuvent placer leurs fonds dans ladite catégorie de comptes dans toute banque ou dans l'une de ses succursales, seront protégés contre toute perte jusqu'à concurrence de la somme de 3 000 \$, par l'établissement d'une caisse d'après une base d'assurance. Les déposants et la banque contribueront à ces primes dans une telle proportion qui pourra être déterminée et le gouvernement s'occupera des détails et des données actuarielles nécessaires pour l'établissement de la proposition précitée, et après avoir conféré avec les institutions bancaires du Canada, afin qu'une loi puisse être adoptée pour mettre à exécution les résultats de ladite conférence et de tel projet qui pourra en résulter⁶⁶.

65 Chambre des communes, « Procès-verbaux (révisés) du Comité spécial permanent des banques et du commerce », *Journaux de la Chambre des communes de la puissance du Canada*, 14^e législature, 3^e session : vol. 61, app. 1, p. xiii.

66 Chambre des communes, « Procès-verbaux (révisés) du Comité spécial permanent des banques et du commerce », *Journaux de la Chambre des communes de la puissance du Canada*, 14^e législature, 3^e session : vol. 61, app. 1, p. cxcvi.

Si certains députés tels que Horatio Hocken, ancien maire de Toronto⁶⁷, appellent à l'instauration d'un régime d'assurance-dépôts, le gouvernement de M. Mackenzie King n'examinera pas la proposition relative à ce régime. La Chambre des communes consent toutefois à dédommager quelque peu les déposants. M. King œuvre au Sénat pour restreindre les personnes admissibles et le montant qui leur serait accordé. Le montant total des sommes versées atteindra 5,45 millions de dollars. Avec cette somme, ainsi que l'argent obtenu avec la liquidation des actifs, les détenteurs de dépôts inférieurs à 500 dollars seront remboursés d'environ la moitié de leurs fonds. Le montant remis aux détenteurs de dépôts supérieurs à 500 dollars est, à proportion, bien inférieur.

Mais le gouvernement de M. Mackenzie King donne tout de même suite à une recommandation formulée par le Comité – la nomination d'une personne qui possède « la formation et l'expérience requises » lui permettant de remplir les fonctions d'« inspecteur général des banques⁶⁸ ». La *Loi sur les banques* modifiée en 1924 stipule que si cette personne constate qu'une banque est insolvable, il lui faut remettre un rapport détaillé de la situation de la banque au ministre des Finances, qui pourra en retour demander à l'ABC de nommer un séquestre chargé d'encadrer les opérations de cette banque. La même loi prévoit également la nomination d'un autre auditeur externe, afin que les livres et les registres comptables de chaque banque soient contrôlés par deux vérificateurs indépendants⁶⁹.

67 « À mon avis, plus vite on modifiera la loi des banques pour que les déposants dans les banques d'épargne aient une garantie du Gouvernement, mieux cela vaudra pour notre régime bancaire en général. » Propos de M. Hocken tels que rapportés dans *Débats de la Chambre des communes*, 14^e législature, 4^e session, 8 juin 1925, p. 3946.

68 Chambre des communes, « Procès-verbaux (révisés) du Comité spécial permanent des banques et du commerce », *Journaux de la Chambre des communes de la puissance du Canada*, 14^e législature, 3^e session: vol. 61, app. 1, x. à xii.

69 Voir Honorable Willard Z. Estey, *Rapport de la Commission d'enquête sur la faillite de la Banque commerciale du Canada et de la Norbanque*, Ottawa (Ont.), ministre des Approvisionnements et Services, août 1986, annexe A: Évolution du système bancaire canadien depuis la Confédération, p. 410. Ci-après Rapport Estey.

Le Comité s'est sans doute prononcé en faveur de l'assurance-dépôts au vu de la longue histoire qui mena à l'instauration de ce régime aux États-Unis. À cette époque, le secteur bancaire y relevait, dans une large mesure, d'une affaire d'État⁷⁰. La législation en matière d'assurance-dépôts avait été adoptée dans six États bien avant la guerre de Sécession (à bonne fin dans l'Indiana, en Ohio et dans l'Iowa, et en vain dans les États de New York, du Vermont et du Michigan). Au cours de la décennie qui suivit la panique bancaire de 1907, huit autres États adoptèrent une loi du même ordre⁷¹. Ces quatorze États avaient tous instauré un système bancaire sans succursales, constitué de petites banques individuelles. Il était interdit de recourir au système de succursales. Ces États avaient établi le régime de l'assurance-dépôts pour assurer la stabilité de leur système bancaire. Ils espéraient contribuer ainsi à la protection de l'économie contre les faillites de ces petites banques, qui étaient alors fréquentes et on ne peut plus dévastatrices. L'assurance n'était pas pourvue par les gouvernements de ces États; les chambres législatives de ces États avaient estimé que l'assurance des billets de banque et des dépôts relevait d'une responsabilité conjointe des banques de chaque État.

Entre 1883 et 1933, plusieurs membres du Congrès des États-Unis tentèrent, à 150 reprises, de faire adopter un régime d'assurance-dépôts fédéral⁷². Chaque projet de loi avait été rejeté. Seules les affres de la Crise de 1929, qui conduisit nombre de petites banques américaines à la faillite, amenèrent le Congrès des États-Unis à créer la Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC), une compagnie fédérale américaine créée à titre provisoire, agissant en tant qu'organisme indépendant. Elle avait autorité pour surveiller les banques des États et assurer leurs dépôts jusqu'à concurrence de 2 500 dollars. Deux ans plus tard, la FDIC devenait un organisme

70 Charles W. Calomiris et Eugene N. White, « The Origins of Federal Deposit Insurance », dans Claudia Goldin et Gary D. Libecap, édés., *The Regulated Economy: A Historical Approach to Political Economy*, Chicago (Ill.), University of Chicago Press, 1994, p. 147 à 150.

71 *Ibid.*, p. 147.

72 *Ibid.*, p. 145 à 188, voir p. 150.

permanent du gouvernement en vertu du Banking Act de 1935, et l'assurance-dépôts était revalorisée à 5 000 dollars.

Le Canada pâtit également de la Crise de 1929, mais ses banques ont plus d'envergure et sont plus solides. Le gouvernement fédéral de R. B. Bennett n'entrevoit pas la nécessité de suivre la voie tracée par les États-Unis et d'instaurer un régime d'assurance-dépôts. En lieu et place, M. Bennett constitue une commission royale chargée d'examiner « l'organisation et le fonctionnement de tout notre système bancaire et monétaire, [et] de peser les arguments en faveur ou en défaveur de l'établissement d'une institution bancaire centrale⁷³ » [traduction]. La commission royale, dirigée par lord Macmillan, prescrit la création d'une banque centrale. Une annexe du rapport, intitulée « Suggestions quant à certains des principaux aspects de la constitution d'une banque centrale pour le Canada », sert de trame pour la rédaction de la *Loi sur la Banque du Canada*, qui reçoit la sanction royale le 3 juillet 1934. En mars 1935, la Banque du Canada, constituée sous la forme d'une société privée, dont les actions sont vendues au grand public, ouvre ses portes. Lorsque le gouvernement de M. Mackenzie King est élu à l'automne 1935, il présente une modification de la *Loi sur la Banque du Canada* en vue de nationaliser l'institution. En 1938, la banque devient une société publique.

La Banque du Canada deviendra un acteur majeur de l'économie du Canada et du secteur bancaire canadien, dont la consolidation et la stabilité se renforceront de jour en jour. Aucune banque canadienne ne fait faillite dans les années 1930, 1940, ou 1950, et aucune nouvelle banque n'est créée. Cinq nouvelles chartes de banques sont émises entre les années 1920 à 1966, mais aucune de ces banques n'amorcera ses activités⁷⁴. Le nombre de banques canadiennes

73 Pour obtenir de plus amples renseignements sur les positions adoptées par M. Bennett et sur les facteurs politiques et économiques qui les sous-tendent, voir John Boyko, *Bennett: The Rebel Who Challenged and Changed a Nation*, Toronto (Ont.), Key Porter Books, 2010, p. 294 à 312.

74 Jack Carr, Frank Mathewson et Neil Quigley, « Stability in the Absence of Deposit Insurance: The Canadian Banking System, 1890–1966 », *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 27, n° 4, 1995, p. 1137 à 1158, voir p. 1137.

régresse au rythme des fusions et l'on ne compte plus que huit institutions bancaires. Cependant, à braquer les projecteurs sur la stabilité du secteur bancaire et sur l'absence de faillites, on risquerait d'ignorer les difficultés qui secouèrent le secteur des services financiers à la fin des années 1950 et au début des années 1960. Ces problèmes trouvent leur source dans le cadre réglementaire en vigueur au Canada – ou, ainsi qu'il serait peut-être plus exact de le dire, dans les cadres réglementaires.

À l'époque, les institutions financières du Canada ne sont pas régies par un unique régime de réglementation. Aux banques constituées en vertu d'une loi fédérale, s'ajoutent les sociétés de fiducie et les sociétés de prêt constituées en vertu d'une loi fédérale ou provinciale, et régies par l'une ou l'autre. Citons par ailleurs les coopératives de crédit ou caisses populaires, relevant de lois provinciales, dont les services de dépôt et de prêt de fonds sont exclusivement destinés à leurs membres, sans oublier les établissements de crédit à la consommation, qui échappent pour la plupart à toute réglementation et prêtent de petites sommes aux consommateurs. Les règles du jeu étaient loin d'être équitables. Les prérogatives d'une institution et le régime réglementaire de surveillance dont elle relevait tenaient alors aussi bien de la nature de l'entité, que du territoire où elle s'était constituée. Une banque constituée au niveau fédéral était assujettie aux règles contraignantes fixées dans la *Loi sur les banques*, et soumise à l'inspection et au contrôle de l'inspecteur général des banques. Une société de fiducie ou une société de prêt constituée au niveau fédéral était encadrée par la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt* et soumise à l'inspection et au contrôle du surintendant des assurances. Une société de prêt hypothécaire établie en Ontario, en Alberta, ou en Colombie-Britannique bénéficiait de règles très différentes et d'un cadre de surveillance plus souple. D'autres règles encore, ainsi qu'un autre régime en matière de surveillance visaient les caisses d'épargne ou les caisses populaires du Québec. Parmi les plus petites provinces, certaines sous-traitaient au surintendant des assurances du gouvernement fédéral le contrôle de leurs institutions financières, ce qui n'était pas le cas des plus grandes provinces.

Parmi les personnes préoccupées par ce méli-mélo réglementaire figurait le premier ministre conservateur, John Diefenbaker. En 1961, celui-ci demande au juge en chef de l'Ontario, Dana Porter, de présider une commission royale chargée d'enquêter sur la structure et les opérations du secteur canadien des services financiers⁷⁵. Les trois années de recherche menées par la Commission Porter, ainsi que son rapport, publié en 1964, marqueront un jalon essentiel dans la création de la SADC, mais nullement de la manière dont l'auraient envisagé M. Porter et le personnel de sa commission⁷⁶. La Commission se prononce contre l'instauration d'un régime d'assurance-dépôts⁷⁷. Elle rejoindra les précédents gouvernements fédéraux sur leurs positions : on ne peut garantir les pertes subies par la population dans le cadre de ses transactions avec les institutions financières⁷⁸. La Commission Porter conclut que le meilleur garde-fou serait une loi établissant des règles minimales en matière de divulgation de

75 Canada, *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le système bancaire et financier*, 1964, Ottawa (Ont.), Imprimeur de la Reine, 1964. Ci-après Rapport Porter. Pour obtenir de plus amples renseignements sur Dana Harris Porter, consulter *Who's Who in Canada 1964-5*, Toronto (Ont.), International Press Ltd, 1964, p. 59 et Christopher Moore, *The Court of Appeal for Ontario: Defining the Right of Appeal 1792-2013*, Toronto (Ont.), University of Toronto Press et The Osgoode Society, 2014, p. 267 et 268.

76 Comme ce fut souvent le cas, la Commission offrit une formation instructive et de précieux contacts à de nombreux agents prometteurs, dont Grant Reuber (futur président du conseil d'administration de la SADC), Bill Kennett (futur inspecteur général des banques et membre du conseil d'administration de la SADC) et Jacques Parizeau (auteur d'une étude québécoise consacrée à l'assurance-dépôts et futur premier ministre de la Province de Québec). La liste des membres de la commission figure dans le Rapport Porter, voir *supra*, note 75, p. 656, Appendice 5. Pour obtenir de plus amples renseignements concernant leur contribution à la Commission Porter, consulter MacIntosh, voir *supra*, note 23, p. 137.

77 « Une surveillance compétente peut fournir au public une grande mesure de protection dans ses relations avec les institutions financières, même si l'inspection fédérale ne doit pas, pas plus que maintenant, constituer une garantie aux déposants et aux actionnaires qu'ils sont protégés contre les pertes. Avec une telle réglementation, nous ne voyons pas la nécessité d'imposer un régime général d'assurance-dépôts, vu surtout qu'aucune des institutions ne le juge désirable », Rapport Porter, voir *supra*, note 75, p. 435.

78 Rapport Porter, voir *supra*, note 75, p. 411 à 414.

renseignements et définissant des normes strictes en matière d’auto-réglementation, conjuguée à un contrôle rigoureux des autorités gouvernementales et à l’octroi de prérogatives favorisant l’application de bonnes pratiques⁷⁹. Mené par Lester B. Pearson, le gouvernement libéral nouvellement élu caressera les mêmes ambitions, mais empruntera une tout autre trajectoire pour les mener à bien.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 639.

La voie de secours la plus prometteuse : 1965–1967

L'assurance-dépôts est la voie de secours la plus prometteuse.

[TRADUCTION]

– THE GAZETTE, 8 JUILLET 1966

THE DISTEMPER OF OUR TIMES¹, le titre donné par Peter Newman à son ouvrage consacré à la période qui couvre le milieu des années 1960, est tout à fait révélateur. La Commission Porter se faisait alors le porte-voix des inquiétudes qui marquaient ces temps d'instabilité économique². Le gouvernement conservateur de John Diefenbaker avait institué la Commission en 1961, mais en cette année 1964, c'est au gouvernement libéral de Lester B. Pearson qu'elle rend désormais des comptes. À la lumière des recommandations présentées dans le rapport de la Commission, publié en cette même année 1964, le nouveau gouvernement libéral saisit peu à peu que les instances gouvernementales doivent impérativement prendre des mesures. En 1965, l'Atlantic Acceptance Corporation, sixième société de financement en importance au

1 Peter C. Newman, *The Distemper of Our Times: Canadian Politics in Transition 1963–1968*, Toronto (Ont.), McClelland & Stewart, 1968. Ci-après Newman.

2 Canada, *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le système bancaire et financier*, 1964, Ottawa (Ont.), Imprimeur de la Reine, 1964. Ci-après Rapport Porter.

pays, fait faillite³. Peu de temps après, la British Mortgage and Trust Company, de Stratford, en Ontario, frôle la déconfiture⁴. Le gouvernement de l'Ontario diligente alors une enquête publique pour faire la lumière sur l'affaire d'Atlantic Acceptance et analyser l'efficacité de la réglementation provinciale⁵. Puis, en 1966, c'est au tour de Prudential Finance, une société d'investissement fédérale, de faire faillite. La situation suscite des inquiétudes quant à la santé des institutions financières du Canada, et la population se met à douter de la stabilité du système.

Le gouvernement minoritaire de M. Pearson décide dès lors de passer aux actes. Le 7 juillet 1966, Mitchell Sharp, fraîchement nommé ministre des Finances, annonce devant le Parlement qu'à l'occasion du renouvellement décennal obligatoire de la *Loi sur les banques*, le gouvernement de M. Pearson demandera au Parlement de voter une loi visant à instaurer un régime d'assurance-dépôts au Canada. L'adhésion au régime, obligatoire pour les institutions fédérales, sera offerte aux établissements provinciaux et leur sera octroyée après accord de leur province de constitution⁶. Si beaucoup appelaient à l'action du gouvernement, ils ne s'attendaient certainement pas à ce que ce dernier prenne des mesures de cette nature.

-
- 3 Pour obtenir de plus amples renseignements au sujet de cette faillite, voir Irvin Duncan Weekes, *The Collapse of the Atlantic Acceptance Corporation and its Effect on the Structure of Liabilities and Quality of Reporting of Canadian Finance Companies*, Université de la Colombie-Britannique, maîtrise en administration des affaires, 1968, non publiée.
 - 4 Seul un rachat au rabais de la société de fiducie par la Compagnie de fiducie National Victoria et Grey a évité aux déposants de cette société de perdre leurs fonds. Le récit de la faillite d'Atlantic Acceptance et l'analyse de ses retombées sur la British Mortgage & Trust Company sont rapportés dans Philip Smith, *The Trust-Builders: The Remarkable Rise of Canada Trust*, Toronto (Ont.), Macmillan of Canada, 1989, p. 143 à 146.
 - 5 En août 1965, l'honorable S. H. S. Hughes se voit confier une enquête visant à faire la lumière sur la faillite d'Atlantic Acceptance. Voir Ontario, *Report of the Royal Commission Appointed to Inquire Into the Failure of Atlantic Acceptance Corporation Limited*, Toronto (Ont.), Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 1969.
 - 6 Richard Humphrys, *History of the Origins and Early Operation of Deposit Insurance in Canada*, 1991, non publié, archives de la Société d'assurance-dépôts du Canada, p. 9. Ci-après Humphrys.

Non seulement l'initiative n'est pas appuyée par la Commission Porter, mais elle prend le contre-pied de la pensée séculaire selon laquelle le gouvernement fédéral ne devrait pas entraver les forces du marché à l'œuvre au sein du secteur bancaire, et s'arrache à la prise de conception presque tout aussi séculaire, qui postule que le gouvernement ne peut se permettre d'assurer les dépôts bancaires.

Pour le gouvernement de M. Pearson, l'assurance-dépôts constitue le meilleur moyen de dissiper les craintes à l'égard de la solidité des institutions financières du Canada. Il estime en effet qu'il lui est impossible de mettre en œuvre les propositions formulées par la Commission Porter. La Commission s'est dite satisfaite de la législation bancaire canadienne, mais a constaté que cette dernière vise seulement une poignée d'institutions, à savoir dix banques à charte fédérales. Les autorités chargées de la réglementation comme les institutions financières elles-mêmes avaient fait part à la Commission de leurs doutes au sujet du manque d'équité et de cohérence qui caractérise les régimes de réglementation canadiens. La Commission a prescrit d'élargir le mécanisme d'inspection et de surveillance par l'inspecteur général des banques à un groupe plus vaste d'établissements dont les activités s'apparentent aux opérations bancaires, certains de ces établissements menant leurs activités sans un contrôle suffisant de l'État. La Commission a conseillé au gouvernement fédéral de faire valoir les prérogatives que lui confère la Constitution en matière bancaire pour imposer un choix aux sociétés de prêt, aux sociétés de fiducie et aux sociétés de prêt hypothécaire (appelées «quasi-banques»). Ces dernières peuvent soit solliciter le statut de banque fédérale, soit renoncer à mener toute activité assimilable à celles menées par les banques. À cette fin, la Commission a suggéré de définir le terme «opérations bancaires» de sorte que celui-ci s'applique à toute institution financière qui émet des créances à vue, des dépôts à vue transférables et des dépôts à court terme, ainsi que d'autres créances à court terme de nature bancaire.

Nul n'ignore alors que les quasi-banques sont en plein essor. En 1960, les sociétés de fiducie et les sociétés de prêt constituées en vertu d'une loi provinciale monopolisent le marché de l'immobilier

résidentiel. Elles financent les prêts hypothécaires qu'elles octroient par le biais des dépôts qu'elles détiennent et de la vente de certificats de placement garanti (CPG) s'il s'agissait de sociétés de fiducie, ou par les débentures dans le cas des sociétés de prêt hypothécaire⁷. Elles jouissent de cette position dominante, car les banques sont en fait laissées en marge de ce segment du marché. En vertu de la *Loi sur les banques*, les banques ne sont pas autorisées à appliquer aux prêts des taux d'intérêt supérieurs à six pour cent (ce taux était parfois inférieur aux intérêts versés sur les dépôts) ni à accorder des prêts garantis par hypothèque, à moins que ces dernières bénéficient d'une assurance en vertu de la *Loi nationale sur le logement*, 1938⁸. Les sociétés de prêt et les sociétés de fiducie, dont nombre ont été constituées en vertu d'une loi provinciale, ne sont assujetties à aucune de ces contraintes. Elles peuvent offrir aux déposants des taux d'intérêt plus élevés et tout de même générer un rendement appréciable, car non seulement les intérêts qu'elles appliquent aux prêts sont supérieurs à six pour cent, mais elles ont la possibilité d'affecter les hypothèques en garantie. Il s'avère parfois plus risqué de déposer ses fonds auprès d'un grand nombre de ces quasi-banques, car ces dépôts ne sont soumis ni au contrôle accru ni à la stricte réglementation s'appliquant aux banques. Mais la population ne se montre pas préoccupée par ces risques, ou n'y est pas sensibilisée. Le public afflue pour confier ses fonds à ces institutions, qui offrent une rémunération plus intéressante, au grand dam des banques à charte, qui s'élèvent contre ces règles, qui selon elles, jouent en leur défaveur. Les sociétés de fiducie acceptent peu à peu un nombre croissant de dépôts et se mettent à proposer, à l'instar des banques, des comptes sur lesquels il est possible de tirer des chèques. En 1966, de nombreuses personnes ont ouvert un compte d'épargne et un compte chèque, et effectuent le plus souvent leurs opérations bancaires par l'entremise des sociétés de fiducie, et non

7 *Ibid.*, p. 1.

8 Robert MacIntosh, *Different Drummers: Banking and Politics in Canada*, Toronto (Ont.), Macmillan Canada, 1991, p. 120 et 121. Ci-après MacIntosh.

des banques. Aux yeux de la population, ces institutions de dépôt s'apparentent véritablement à des « quasi-banques ».

Bon nombre de personnes et d'institutions, dont l'Association des banquiers canadiens (ABC), souscrivent à l'avis de la Commission Porter selon lequel le problème posé par les quasi-banques peut être résolu en contraignant ces dernières à solliciter une charte bancaire fédérale. Tous enjoignent donc au gouvernement fédéral de mettre à profit la révision décennale de la *Loi sur les banques* pour établir une définition qui encadrera le commerce de banque et rayera de la carte les quasi-banques par voie législative. Les grandes institutions, confortablement dotées en capital et administrées de manière efficace, telles que Canada Trust et la Compagnie Permanente de Prêt et d'Épargne du Canada (Compagnie Permanente du Canada), réuniraient les conditions requises pour obtenir une charte bancaire fédérale. Les institutions qui ne répondraient pas à ces critères ne pourraient y prétendre, et ne seraient pas autorisées à accepter des dépôts. Il leur semblait que les déposants seraient ainsi davantage protégés face au risque associé aux dépôts de fonds au sein des sociétés de prêt et des sociétés de fiducie à charte provinciale. Cette stratégie, font-ils valoir, sera bien plus équitable, dans la mesure où toutes les institutions de dépôt seront astreintes aux mêmes règles, à la même réglementation et à la même surveillance. En dépit des objections, prévisibles, soulevées par le Québec, cette recommandation est validée en août 1965 par L'Association des compagnies de fiducie⁹.

Dans ses mémoires, Mitchell Sharp, sur le retour d'âge, écrit qu'il se souvient « très nettement » [traduction] de cette journée de 1966,

9 Humphrys, voir *supra*, note 6, p. 8. L'Association des compagnies de fiducie fait marche arrière en novembre 1966. Sous l'impulsion de Marcel Faribault, président de Trust Général du Canada, l'association demande l'organisation d'une conférence fédérale-provinciale afin d'établir plus précisément où se situe la ligne de démarcation entre les compétences fédérales et les compétences provinciales sur l'activité des sociétés de fiducie. Il engage M. Sharp à différer l'instauration de son régime d'assurance-dépôts jusqu'à l'issue de la conférence. Voir « Defer Action on Trust Companies Till Jurisdiction Settled: Faribault », *The Globe and Mail*, 19 novembre 1966, p. 35.

lors de laquelle John Humphries, surintendant des assurances, lui avait annoncé que la situation de liquidité de York Trust and Savings Corporation (York Trust) et de celle de quelques autres établissements faisait l'objet d'inquiétudes croissantes. Il avait appris qu'un « retrait massif des dépôts » était à craindre, « ce qui précipiterait la survenue d'une crise financière, laquelle pourrait se généraliser » [traduction], et qu'une « [l]oi [avait] été rédigée à la hâte » [traduction] pour créer la Société d'assurance-dépôts du Canada, la SADC¹⁰.

La mémoire humaine joue parfois des tours, en voici un exemple probant. Pour commencer, ce n'est pas John Humphries mais Richard « Dick » Humphrys qui occupe à l'époque le poste de surintendant des assurances du gouvernement fédéral. Mais surtout, si les craintes concernant la liquidité de York Trust ont eu une quelconque influence sur la création de la SADC, elles n'en ont aucunement été le catalyseur. En vérité, le scénario qui s'est concrétisé par la création de la SADC s'est avéré bien plus complexe. La SADC est née d'une succession de réunions et de travaux de recherche menés par le Département des assurances après concertation avec le Bureau de l'Inspecteur général des banques et le ministère des Finances à la fin de l'année 1964, en 1965, et au début de l'année 1966 afin de donner suite au rapport de la Commission Porter, et d'une analyse circonstanciée du droit constitutionnel canadien¹¹.

À cette époque, le ministre des Finances de M. Pearson n'est autre que Walter Gordon, fougueux nationaliste canadien¹². Dans ses mémoires, ce dernier dévoile que la proposition formulée par la Commission Porter lui semblait difficilement applicable et dépourvue de fondement juridique solide. Rien dans le rapport, écrit-il, ne vise les arguments avancés pour justifier que le gouvernement fédéral ait compétence sur les sociétés de fiducie et les sociétés de prêt provinciales. Il concède qu'« en vertu de l'*Acte de l'Amérique du*

10 Mitchell Sharp, *Which Reminds Me — A Memoir*, Toronto (Ont.), University of Toronto Press, 1995, p. 31. Ci-après Sharp.

11 Humphrys, voir *supra*, note 6, p. 12.

12 Pour obtenir de plus amples renseignements sur le personnage qu'était Walter Gordon et son rôle durant les premières années du mandat de M. Pearson, voir Newman, voir *supra*, note 1, p. 218 à 230.

Nord britannique, les “opérations bancaires” constituent un champ couvert par l’autorité fédérale¹³ » [traduction], mais note toutefois que cet Acte n’en propose aucune définition. Après avoir consulté les avocats du ministère de la Justice, il n’a pu «trouver aucun élément qui permette d’étayer¹⁴ » [traduction] les recommandations de la Commission. Il a ensuite sollicité l’avis d’«avocats indépendants qu’[il] a consultés à titre privé¹⁵ » [traduction]. Aucun de ces avocats n’a pu apprécier ce qui «aurait pu justifier que le gouvernement fédéral prétende aux pouvoirs demandés en matière de surveillance de ce que l’on appelle les “quasi-banques”¹⁶ » [traduction].

Il semble étrange que tous les avocats consultés par M. Gordon aient estimé qu’un rapport portant le nom du juge en chef de l’Ontario s’appuie sur un fondement erroné en droit. Mais M. Porter n’était pas un avocat de haut vol. Gregory Evans, qui siégeait à ses côtés à la Cour d’appel, disait de lui qu’il était «un homme sympathique, doué de peu de connaissances en matière de droit¹⁷ » [traduction]. Ce confrère brillant, fort d’un cursus universitaire remarquable, avait passé le plus clair de son temps à faire de la politique et assuré avec efficacité les fonctions d’administrateur auprès de la Cour¹⁸. En réalité, le rapport de la Commission Porter n’a selon toute vraisemblance pas été rédigé par M. Porter – le style rappelle davantage les travaux d’un économiste que celui d’un pratiquant du droit. Le document évoque l’efficacité et la cohérence du fonctionnement du système financier canadien et ne s’intéresse guère

13 Walter L. Gordon, *A Political Memoir*, Toronto (Ont.), McClelland & Stewart, 1977, p. 210 et 211. Ci-après Gordon. Voir également Brian J. H. Macdonald, *The Canadian Chartered Banks and the Federal Government, An Analysis of the 1954 and 1967 Bank Act Revisions*, thèse de maîtrise, Université de la Colombie-Britannique, 1978, non publiée.

14 *Ibid.*

15 *Ibid.*

16 *Ibid.*

17 Cité dans Christopher Moore, *The Court of Appeal for Ontario: Defining the Right of Appeal, 1792–2013*, Toronto (Ont.), University of Toronto Press et Osgoode Society, 2014, p. 104.

18 *Ibid.*

aux – nombreuses – questions juridiques soulevées lors du processus de définition des opérations de banque.

En effet, délimiter le champ d'application du commerce de banque est une mécanique bien plus complexe qu'il n'y paraît. Des décennies durant, la question a fait l'objet d'un intense travail de réflexion au sein du ministère des Finances, dans les couloirs du Parlement et au sein des tribunaux. Il s'agissait de borner précisément les opérations bancaires et de déterminer si le gouvernement fédéral avait autorité pour interdire aux institutions provinciales dûment constituées de mener des activités relevant du commerce de banque. D'aucuns se demandaient même s'il était réaliste, voire souhaitable, d'arrêter une définition des opérations bancaires. Dans son ouvrage consacré à la banque, lord Chorley, un Anglais, avait mis en garde : « il est, de toute évidence, impossible d'élaborer une définition qui envisagerait [la banque] sous tous ses aspects¹⁹ » [traduction]. Non seulement le commerce de banque avait évolué au fil du temps, mais il se réinventait, se développait encore pour se hisser à la hauteur de la concurrence et pour offrir toujours plus de services à la population.

En 1893, dans le cadre de l'affaire *Tennant c. Union Bank of Canada*²⁰, le Comité judiciaire du Conseil privé avait été invité à se prononcer sur la constitutionnalité de l'*Acte des banques*. De l'avis de ceux qui remettaient en question cette loi, l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* (Acte de l'ANB) avait uniquement conféré au gouvernement fédéral le pouvoir de constituer les banques en société et de réglementer leur activité. Certains faisaient valoir que les activités de ces banques à charte fédérale étaient assujetties aux lois provinciales qui instaurent les droits de propriété et les droits civils. Dans l'affaire Tennant, leurs considérations se polarisaient sur les dispositions de l'*Acte des banques* qui octroyaient aux banques la priorité sur les autres créanciers dans le cas des récépissés d'entrepôt donnés à la banque à titre de garantie. L'ordre des priorités

19 C. C. Johnston, « Judicial Comment on the Concept of 'Banking Business' », *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 2, 1962, p. 347.

20 [1893] U.K.P.C. 53.

privilegié qui était énoncé dans l'*Acte des banques* prenait le contre-pied de la hiérarchisation des créanciers opposants établie par la loi provinciale. D'aucuns arguaient que l'Acte de l'ANB n'avait pas accordé au gouvernement fédéral le droit de s'ingérer dans la législation provinciale. Les Lords juristes ne furent pas du même avis et notèrent que l'Acte de l'ANB assignait au gouvernement fédéral des prérogatives bien plus vastes que le simple droit de créer des « personnes morales qui jouissent du privilège de pratiquer le commerce de banque » [traduction]. Selon eux, il octroyait également à ce gouvernement la compétence pour légiférer sur des questions intéressant les « banques » et l'émission du papier-monnaie. Le terme « opérations bancaires », avaient-ils observé, désignait un concept recouvrant une acception floue, qui « inclut toute transaction relevant des activités légitimes d'un banquier » [traduction]. Les Lords avaient reconnu la validité des dispositions de l'*Acte des banques*. Mais était-il possible de faire fond sur cette décision pour justifier l'interdiction faite à une institution provinciale d'accepter les récépissés d'entrepôt à titre de garantie, au motif que cette opération relevait du commerce de banque ? En aucun cas.

En 1938, dans le cadre de l'affaire *Attorney General of Alberta c. Attorney General of Canada*²¹, le Conseil privé avait en réalité énoncé le principe selon lequel une compétence législative légitime (en l'espèce, le droit d'instaurer des impôts directs au sein d'une province) ne pouvait être exercée de façon à interdire à une institution, dûment constituée par un autre ordre de gouvernement, d'exercer ses activités. Le tribunal avait invalidé la loi du « crédit social » de l'Alberta qui visait à évincer de l'Alberta les banques. À présent, les tribunaux laisseraient-ils le gouvernement fédéral proscrire aux sociétés de prêt et aux sociétés de fiducie provinciales d'accepter des dépôts, alors qu'il s'agit là d'un service essentiel pour leur activité ? Sans doute pas.

Quand bien même ce rôle d'intermédiaire financier, à savoir l'acceptation de dépôts et la distribution de ces fonds à titre de prêt à autrui, constituait le cœur du commerce de banque, il n'avait jamais

21 [1938] U.K.P.C. 46.

été l'apanage des banques. Il est vrai que les sociétés de prêt hypothécaire acceptaient des fonds en dépôt bien avant l'instauration du Dominion du Canada, et, assurément, bien avant l'adoption de l'*Acte des banques*. Dès 1855, John Herbert Mason avait eu l'idée de fonder Canada Permanent et de collecter des fonds par le biais des dépôts²². Les anciennes sociétés d'épargne immobilière «à durée de vie limitée» (c'est-à-dire des sociétés établies pour une durée déterminée) avaient auparavant vendu des actions et consenti des prêts à leurs membres. En 1855, M. Mason avait avancé l'idée d'une société d'épargne immobilière permanente qui accepterait des dépôts de fonds. Face à ses détracteurs, il avait demandé à la Législature du Canada-Uni (l'union du Haut-Canada et du Bas-Canada qui exista de 1841 à 1867) de légaliser les activités menées par Canada Permanent. Ainsi fut édicté le Mortgage Loan Act of 1859²³. La société Canada Permanent, dirigée par M. Mason, versait un taux d'intérêt de six pour cent sur les dépôts, lesquels pouvaient être restitués sur préavis de trente, soixante ou quatre-vingt-dix jours. Tout dépôt de sommes supérieures ou égales à quatre dollars était accepté. Les dépôts étaient garantis par les hypothèques. Pour renforcer la couverture des déposants, M. Mason avait constitué un fonds de réserve substantiel. Cette personne morale constituée en vertu d'une loi provinciale s'est par la suite constituée en personne morale sous le régime d'une loi fédérale sous le nom de Canada Permanent Trust, une des quasi-banques les plus grandes et les plus florissantes, mais n'a jamais acquis le statut de banque à charte. Sir Edmond Walker lui-même, banquier de renom et président de l'ABC pendant de nombreuses années, a reconnu dans son ouvrage intitulé *History of Banking in Canada* (écrit en 1899) que de nombreuses sociétés de prêt hypothécaire étaient autorisées à accepter des dépôts en vertu des dispositions de leur charte. Sir Walker désapprouvait, voyant

22 *An Act to Amend the Building Societies Act*, 22 Victoria, chap. 45. Voir aussi Basil Skodyn, *The Permanent Story 1855–1980: An Historical Review of the 125-Year Growth of the Canada Permanent Mortgage Corporation, its Subsidiaries, and Amalgamated Companies*, Toronto (Ont.), Canada Permanent Mortgage Corporation, 1980.

23 *Ibid.*

en la chose le « talon d'Achille » [traduction] de leur réglementation. Il lui semblait absurde qu'une société de prêt hypothécaire prêtant des fonds en affectant en garantie un bien immobilier qu'il serait impossible de vendre rapidement soit en mesure d'accepter des dépôts à vue. Il admit toutefois que nombre d'entre elles avaient les reins suffisamment solides pour y parvenir²⁴.

En 1907, le gouvernement de l'Ontario modifie le *Loan and Trust Corporations Act* afin d'interdire aux sociétés de fiducie d'emprunter des fonds par le truchement de l'acceptation de dépôts²⁵. Cette mesure autorise tout de même ces sociétés à accepter l'argent d'un particulier en vue de le placer au nom de ce dernier, sous réserve de garantir le principal et les intérêts. Il s'agit là de la genèse du certificat de placement garanti (CPG)²⁶. Puis, cette mesure restrictive est sensiblement assouplie en 1921 afin d'autoriser les dépôts de fonds détenus en fiducie²⁷. En 1949, l'acceptation des dépôts est entérinée et sera subordonnée à l'aval des actionnaires de la société de fiducie²⁸.

En outre, il est intéressant de constater que la prise de dépôts n'a pas toujours été considérée comme une composante essentielle

24 B. E. Walker, *The History of Banking in Canada*, Toronto (Ont.), publication privée, 1899, p. 91.

25 R.S.O. 1914, chap. 184, paragr. 17(1). Voir également MacIntosh, voir *supra*, note 8, p. 205.

26 *Ibid.*, paragr. 17(2).

27 *An Act to Amend the Loan and Trust Corporations Act*, S.O. 1921, chap. 61, articles 2 et 3. Pour obtenir de plus amples renseignements sur les éléments ayant motivé l'assouplissement de ces conditions, voir « Loan Companies Need More Money Major Hume Cronyn of Huron & Erie Presents Case for Greater Powers », *The Globe*, 21 janvier 1921, p. 8. Le major Cronyn est le père du célèbre acteur Hume Cronyn. Il observe que dans les jeunes années du Canada, la majorité des fonds destinés aux hypothèques et assimilés était mobilisée par les sociétés de prêt et d'hypothèque canadiennes par le biais de la vente de leurs débentures au Royaume-Uni. Ces pratiques ont pris fin avec l'apparition de la Première Guerre mondiale. Même au terme de la guerre, cette source de financement héritée du passé n'a pu être restaurée. Les CPG étaient d'autant plus indispensables, car ils permettaient de collecter des fonds à l'échelle locale.

28 S.O. 1949, chap. 52, paragr. 69(1).

du commerce de banque. À peu près à la même époque où M. Mason réorientait l'activité de Canada Permanent pour faire de cette dernière une institution de dépôt, l'Assemblée législative du Canada-Uni adoptait une loi pour définir les opérations bancaires. Si cette définition comportait de nombreux éléments, elle ne faisait pas expressément allusion à la prise de dépôts. Aux termes du texte, les opérations de banque correspondent à « la fabrication et à l'émission des billets de banque, aux transactions en lingots d'or et en lingots d'argent, et à l'échange et l'escompte des billets à ordre, des billets et des titres négociables, et à tout autre échange qui relève officiellement du commerce de banque²⁹ » [traduction].

La plus sérieuse entrave à la recommandation de la Commission Porter était peut-être l'affaire *Bergethaler*, survenue en 1949³⁰. Dans ce jugement, le juge Coyne de la Cour d'appel du Manitoba avait expressément statué que la prise de dépôts ne relevait pas de la compétence exclusive des banques. S'exprimant au nom de la Cour, il avait formulé l'observation suivante :

Le terme « opérations bancaires » n'appartient ni au domaine technique ni au domaine juridique. Il s'agit d'un terme vague et familier, qui embrasse des activités exercées par ceux que, de façon familière encore, l'on appelle banquiers [...]. Certaines sont essentielles au concept. Mais très peu se situent dans le ressort exclusif de l'activité des banquiers. Le privilège de tirer des chèques accordé aux déposants, et les opérations générales de crédit constituent des attributs qui sont propres, voire essentiels, au commerce de banque. Pourtant, même cela ne contribue pas à en faire des droits exclusivement dévolus aux banquiers [...]³¹ [traduction].

Les avocats qui conseillaient Walter Gordon avaient donc vu juste. La décision de justice ne confortait aucunement les recommandations de la Commission Porter³². Si tel avait été le cas, le

29 *Acte concernant les banques incorporées*, S.R.C., chap. 54.

30 *Re Bergethaler Waisenamt*, [1949] 1 D.L.R. 769 (C.A. Man.).

31 *Ibid.*, p. 778.

32 Un peu plus d'une décennie plus tard, dans le cadre de l'affaire *Pioneer Trust*, la Cour suprême du Canada suivra le raisonnement du jugement *Bergethaler*

gouvernement de M. Pearson savait qu’une telle action aurait tout de même engendré une situation conflictuelle majeure avec le Québec et les autres provinces³³. En sa qualité de surintendant des assurances, Dick Humphrys encadrait la réglementation des sociétés de prêt et des sociétés de fiducie fédérales, de même que celle de plusieurs institutions provinciales sous contrat avec plusieurs provinces. Il a examiné la question avec toute l’attention voulue.

J’avais la conviction que toute tentative visant à faire reconnaître les compétences [du gouvernement], ainsi que l’avait recommandé la Commission royale, se solderait uniquement par une interminable bataille constitutionnelle. Conscient des luttes stériles qui avaient fait rage dans le giron constitutionnel sur la question de l’assurance, j’ai estimé que mener pareille action dans le domaine de la prise de dépôts ne serait pas conforme à l’intérêt général, tant s’en faut³⁴ [traduction].

et estimera que le gouvernement fédéral ne peut prétendre à une compétence exclusive sur les sociétés menant des activités s’apparentant un tant soit peu aux opérations bancaires, telles que l’acceptation de dépôts de fonds. Voir *Canadian Pioneer Management Ltd. et autres c. Conseil des relations du travail de la Saskatchewan et autres*, [1980] 1 R.C.S. 433.

33 Gordon, voir *supra*, note 13, p. 210 et 211. Voir également Humphrys, voir *supra*, note 6, p. 5.

34 Documents de travail préparés par M. R. Humphrys, 6 mars 1985, archives de la SADC, onglet 1, p. 4. Ci-après Humphrys, Documents de travail. Pour obtenir de plus amples renseignements sur ce contentieux constitutionnel, qui a duré des décennies et portait sur la demande du gouvernement fédéral d’obtenir compétence sur la réglementation des marchés de l’assurance au Canada, voir Peter Hogg, *Constitutional Law of Canada*, Toronto (Ont.), Carswell, 1977, p. 299 à 302. En 1912, un demi-siècle auparavant, un intellectuel américain soulignait qu’au Canada, la réglementation de l’assurance était un « problème assez épineux, consistant à déterminer à quel palier du gouvernement, entre le gouvernement fédéral et les provinces, [revenait] la compétence [...] et la tendance semble progresser davantage vers une plus grande confusion que vers l’adoption d’une loi commune et harmonisée » [traduction]. Voir Avard Longley Bishop, « Governmental Regulation of Insurance in Canada », *The American Political Science Review*, vol. 6, n° 2, 1912, p. 175 à 193, voir page 176.

Il se demande alors s'il n'existerait pas une voie moins conflictuelle, plus pragmatique pour habiliter le gouvernement fédéral à réglementer les quasi-banques³⁵. Sa ligne de réflexion est notamment orientée par une remarque formulée dans l'exposé présenté par L'Association des compagnies de fiducie à la Commission Porter. Le D^r Grant Reuber et cinq autres professeurs de l'Université Western³⁶ avaient été chargés de mener une étude consacrée aux sociétés de prêt et aux sociétés de fiducie au Canada³⁷. Si de l'avis des professeurs le Canada pouvait se passer de l'assurance-dépôts, ils avaient néanmoins précisé que « ce régime avait notamment pour avantage de favoriser l'harmonisation de la réglementation, là où l'on estime que cette dernière est requise³⁸ » [traduction]. Les professeurs de l'Université Western avaient souligné que les États-Unis avaient eu recours au régime d'assurance-dépôts pour placer les banques d'État sous la surveillance du gouvernement fédéral³⁹.

M. Humphrys ne reste pas insensible à cet argument, qui fait davantage écho à la démarche coopérative qu'il a adoptée dans le cadre de la réglementation de l'assurance.

35 Humphrys, voir *supra*, note 6, p. 6 à 10.

36 Quand le document est enfin présenté à la Commission Porter, M. Reuber travaille au sein de cette dernière. Les cinq autres chargés d'étude étaient M. M. K. Inman, responsable du département de sciences économiques ; M. Markos Mamalakis, du département de sciences économiques ; M. S. Peitchinis, du département de sciences économiques ; et MM. J. F. Graham et J. C. Taylor de la School of Business Administration. Leurs observations sont présentées dans Beatrice Riddell, « *Should Your Deposits Get Insurance Coverage?* », *Financial Post*, 2 septembre 1965. Ci-après Riddell. Dick Humphrys, qui avait conservé un exemplaire de cet article, l'a annexé vingt ans plus tard dans les documents d'information préparés à l'intention du conseil d'administration de la SADC. Voir Humphrys, Documents de travail, onglet 1, p. 16 et suivantes.

37 « *The Role of Trust and Loan Companies in the Canadian Economy* », une étude préparée au sein de l'Université Western à l'intention de L'Association des compagnies de fiducie du Canada et présentée à la Commission Porter. L'étude a fait l'objet d'une publication, mais pas le compte rendu complet établi par l'Association.

38 Riddell, voir *supra*, note 36.

39 *Ibid.*

Il est plus productif de renforcer la coopération entre les provinces, plutôt que de faire valoir les compétences gouvernementales de manière péremptoire. De ce point de vue, l'instauration d'un régime d'assurance-dépôts, qui serait placé sous la direction du gouvernement fédéral et offrirait voix au chapitre aux sociétés provinciales, constituerait un instrument précieux qui permettrait d'adopter peu à peu des normes appropriées et harmonisées en matière de surveillance et de réglementation⁴⁰.

Dans cette optique, M. Humphrys avise le ministre des Finances qu'il est peut-être préférable d'inciter les institutions provinciales à accepter de se soumettre à la surveillance et à la réglementation fédérales. À l'heure où la viabilité des sociétés de prêt et des sociétés de fiducie provinciales suscite craintes et incertitudes, l'instauration d'un régime d'assurance fédéral, qui garantirait le remboursement des dépôts détenus par ces institutions, serait un avantage que beaucoup plébisciteraient. Le point capital serait d'imposer à chaque institution provinciale souhaitant accéder au régime de l'assurance-dépôts l'obligation de se soumettre à un contrôle préliminaire puis à un contrôle annuel⁴¹.

Singulièrement, le ministre des Finances à qui ce conseil est dispensé n'est autre que Mitchell Sharp⁴², car Walter Gordon avait pâti de l'incapacité des libéraux à former un gouvernement majoritaire

40 Humphrys, Documents de travail, onglet 1, p. 4.

41 Les économistes J. L. Carr, G. F. Mathewson et N. C. Quigley ne sont pas très éloignés de la vérité lorsqu'ils font valoir que « l'introduction de l'assurance-dépôts a été portée non pas par l'efficacité économique, mais par l'opportunisme politique », dans *Ensuring Failure: Financial System Stability and Deposit Insurance in Canada*, Toronto (Ont.), CD Howe Institute, 1994, p. 43.

42 Mitchell Sharp se rappellera par la suite avoir participé, en 1944, à la modification décennale de la *Loi sur les banques*, alors qu'il venait tout juste d'intégrer le ministère des Finances. À l'époque, des travaux de réflexion sont menés pour tenter de définir la banque de manière à soumettre toutes les institutions qui acceptent des dépôts et usent de ces fonds pour accorder des prêts à l'application de la loi sur les banques fédérales. Ni le sous-ministre ni le gouverneur de la Banque du Canada ne se déclarent favorables à cette option, et aucune mesure n'est prise dans ce sens. Dans son autobiographie, M. Sharp laisse entendre que certaines faillites auraient pu être évitées si cette mesure avait été prise durant la guerre. Voir Sharp, voir *supra*, note 10, p. 31.

lors de l'élection fédérale de 1965⁴³. M. Sharp, que M. Pearson qualifiait d'«homme de manœuvres politiques⁴⁴» [traduction], était «le parlementaire le plus efficace du Cabinet Pearson⁴⁵» [traduction]. M. Sharp devra user de ses talents de parlementaire pour mener à bien le projet de M. Humphrys. Nouveau ministre au sein d'un gouvernement minoritaire, il lui faut convaincre l'opposition que le rejet des recommandations formulées par la Commission Porter constitue la stratégie la plus avisée, en dépit des protestations émises par les banques et des inquiétudes soulevées par certaines provinces.

Outre leur vision pragmatique, MM. Sharp et Humphrys ont de nombreux points communs. Tous deux sont des «*Ottawa men*», des personnes brillantes et instruites recrutées par les «mandarins en chef» d'Ottawa durant l'âge d'or de la fonction publique fédérale⁴⁶. Tous deux sont originaires de l'Ouest (M. Sharp est né à Winnipeg en 1911 et M. Humphrys à Jasmin, en Saskatchewan, en 1917) et tous deux ont été profondément influencés par «la terrible convergence de la grande dépression et de la grande sécheresse des Prairies⁴⁷». Chacun d'eux est diplômé de l'Université du Manitoba, même si M. Sharp y a accédé par une voie détournée. S'il déserte les bancs de l'école à quatorze ans, il mène tout de même des études à ses heures perdues alors qu'il travaille comme statisticien dans le commerce des grains, et obtient non seulement un diplôme d'études secondaires, mais aussi un B.A. en économie de l'Université du Manitoba. Tous deux obtiennent un poste à Winnipeg – M. Humphrys à La Great-West, compagnie d'assurance-vie en tant qu'actuaire et M. Sharp en tant qu'économiste pour James Richardson. S'il est vrai

43 Pour obtenir de plus amples renseignements sur le rôle déterminant joué par M. Gordon dans le cadre de l'élection de 1965, lors de laquelle les libéraux ne sont pas parvenus à remporter une majorité au gouvernement, voir Newman, voir *supra*, note 1, p. 333 à 377.

44 *Ibid.*, p. 52.

45 *Ibid.*, p. 207.

46 J.L. Granatstein, *The Ottawa Men: The Civil Service Mandarins, 1935–1957*, Oakville (Ont.), Rock's Mills Press, 2015.

47 Mitchell Sharp, «Canada's Trading Revolution», OD Skelton Memorial Lecture Series, 1995, p. 1.

que seul l'un d'entre eux (M. Sharp) s'est retrouvé suffisamment bien loti et a bénéficié de l'appui de son employeur dans le cadre de ses travaux d'études supérieures à la London School of Economics, tous deux sont enrôlés à Ottawa pour servir durant la guerre⁴⁸. En 1940, M. Humphrys devient adjoint d'actuariat au sein du Département des assurances. Deux ans plus tard, M. Sharp est recruté par Clifford Clark pour le compte du ministère des Finances. Après la guerre, les deux hommes quittent Ottawa pour une courte parenthèse. M. Humphrys devient aide-actuaire auprès de la Teachers Insurance and Annuity Association of America à New York en 1947, et rejoint le Département des assurances en tant qu'actuaire en chef en 1948. M. Sharp s'éloigne d'Ottawa quelque temps plus tard. Il retient tout d'abord l'attention de C.D. Howe alors qu'il est responsable du bureau chargé des politiques économiques au sein du ministère des Finances. De 1951 à 1957, il occupe le poste de sous-ministre délégué de M. Howe, le ministre du Commerce⁴⁹. Pendant ces années, M. Humphrys gravit les échelons au sein du Département des assurances. En 1956, il est assistant du surintendant des assurances⁵⁰. Lorsque John Diefenbaker remporte haut la main les élections en 1958, l'heure est venue pour M. Sharp de prendre congé et de rejoindre Henry Borden, l'un des « griffetons » de M. Howe, au sein de la Brazilian Traction, Light and Power Company⁵¹. M. Pearson, qui a collaboré avec M. Sharp sur des questions relatives au commerce extérieur sous le gouvernement de M. St-Laurent⁵² et dans le cadre de l'organisation de la conférence de Kingston de 1960⁵³, nourrissait d'autres ambitions

48 Voir Mitchell Sharp, *The Canadian Who's Who 1964–1965*, Toronto (Ont.), International Press Ltd, 1964, p. 516. Ci-après Sharp, *Who's Who*. Pour Humphrys voir l'hommage « In Memoriam » publié le 24 août 2004 par l'Institut canadien des actuaires après le décès de M. Sharp, à l'âge de quatre-vingt-sept ans.

49 Robert Bothwell et William Kilbourn, *CD Howe: A Biography*, Toronto (Ont.), McClelland & Stewart, 1979, p. 268 à 269.

50 Sharp, *Who's Who*, voir *supra*, note 48, p. 516.

51 Peter Stursberg, *Diefenbaker: Leadership Gained, 1957–62*, Toronto (Ont.), University of Toronto Press, 1975, p. 148 et 149.

52 Lester B. Pearson, *Mike: The Memoirs of Lester B. Pearson, Volume 2, 1948–1957*, Toronto, University of Toronto Press (Ont.), 1973, p. 196 à 201.

53 *Ibid.*, p. 52.

pour M. Sharp. Il recrute ce dernier pour le compte du parti libéral. En 1962, M. Sharp est élu député. M. Pearson lui confie tout d'abord les rênes du ministère du Commerce, l'ancien portefeuille de M. Howe. En 1966, tous deux occupent des postes d'influence, qui leur confèrent de vastes pouvoirs. M. Humphrys, monté en grade, est devenu surintendant des assurances tandis que M. Sharp occupe les fonctions de ministre des Finances. Au cours du processus de création de la SADC, ils collaborent avec Jean Chrétien, jeune Québécois et secrétaire parlementaire de M. Sharp⁵⁴. Ce dernier a manifesté un intérêt pour les sujets relevant de la finance et a été invité à prendre part au comité parlementaire chargé des questions relatives au secteur financier et bancaire⁵⁵.

M. Sharp reconnaît toute l'ingéniosité du régime d'assurance-dépôts, porté par M. Humphrys. Pour reprendre l'expression employée dans un des éditoriaux du quotidien montréalais *The Gazette*, il s'agit de la «voie de secours la plus prometteuse» [traduction] qui permettra de dissiper les incertitudes financières auxquelles fait face le Canada⁵⁶. Une fois les dépôts confiés aux banques fédérales assurées, les quasi-banques n'auront d'autre choix que de demander à bénéficier d'un régime similaire. Opter pour une autre voie, alors que le climat est empreint d'incertitudes risquerait d'ébranler la capacité de ces dernières à attirer les épargnants et à tenir leurs dépôts en réserve. Le rôle clé endossé par ces institutions au sein du marché de consommation et du marché hypothécaire serait préservé, et le jeu de concurrence entre ces institutions et les banques pourrait ainsi perdurer. Il serait relativement aisé de financer ces efforts – le nouvel assureur se résumerait à un simple organisme d'indemnisation, pour ainsi dire dépourvu d'effectifs. Les rares dépenses qu'il engagerait, de même que le fonds d'assurance qu'il constituerait, seraient financés par les primes versées

54 Pour obtenir de plus amples renseignements sur la vision que portait M. Chrétien sur sa relation avec son mentor, Mitchell Sharp, voir Jean Chrétien (avec Ron Graham), *Straight from the Heart*, Toronto (Ont.), Key Porter Books, 1985, p. 49 et 50.

55 Voir *ibid.* et MacIntosh, voir *supra*, note 8, p. 140.

56 «Insurance for Depositors the Next Best Approach», *The Gazette*, 8 juillet 1966.

par toutes les institutions assurées, et, pour l'essentiel, par les grandes banques.

En 1966, les Canadiens apprennent que leurs dépôts seront, à l'avenir, prémunis contre tout risque. D'aucuns estiment toutefois que rien ne presse et que les actions pourront être engagées à l'automne 1967 lors de la modification de la *Loi sur les banques*, qui déclenchera la consultation des autorités provinciales. La coopération entre les provinces est primordiale pour garantir la réussite du projet et M. Humphrys nourrit un ferme espoir quant à ce succès :

Nous avons accompli des avancées considérables au cours des 15 années précédentes vers la création d'un cadre favorable à la coopération entre l'organisme de surveillance fédéral et les contrôleurs provinciaux du secteur des assurances et, dans une moindre mesure, des domaines de la fiducie et des prêts. Quelques sociétés de fiducie de certaines provinces faisaient déjà l'objet d'une surveillance de la part du Département des assurances, conformément à un accord conclu entre chacune de ces provinces et le gouvernement fédéral⁵⁷.

Mais les événements qui surviendront au début de l'année 1967 feront naître un sentiment d'urgence et entraveront la conduite des consultations provinciales prévues avant la présentation de la Loi.

Ce sentiment d'urgence ne transparait pas encore ce lundi 9 janvier 1967, lorsque M. Sharp s'exprime devant le Cercle canadien. Il avise son auditoire que la veille, à la Chambre des communes, un avis officiel a été donné stipulant que plus tard dans l'année, le gouvernement présentera une loi visant à offrir une assurance-dépôts aux banques et aux sociétés de prêt fédérales, et aux sociétés de fiducies et sociétés de prêts provinciales qui demanderaient à en bénéficier⁵⁸. La Loi, explique-t-il, portera création de la Société d'assurance-dépôts du Canada, une société d'État dotée d'un capital de 10 millions de dollars et d'une marge de crédit de 500 millions de dollars auprès

57 Humphrys, Documents de travail, voir *supra*, note 34, ongles 1, p. 4.

58 « Sharp Places Deposit Insurance Legislation on Agenda », *The Globe and Mail*, 10 janvier 1967, p. B1. Ci-après « Deposit Insurance Legislation ».

du gouvernement fédéral. Cette nouvelle société assurera les dépôts de 20 000 dollars ou moins effectués auprès de toutes les banques et de toutes les sociétés de prêt fédérales, et auprès des sociétés de fiducie et des sociétés de prêt provinciales adhérentes au régime⁵⁹. Le même jour, à Ottawa, le premier ministre Pearson déclare que son gouvernement ne réclamera pas la tenue d'une enquête conjointe fédérale-provinciale pour faire la lumière sur la faillite de la société Prudential Finance Corp. Ltd⁶⁰. Il précise toutefois que le ministre Sharp rencontrera ses homologues provinciaux le mois suivant afin d'examiner les mesures à adopter aux niveaux fédéral et provincial en vue d'améliorer la réglementation de telles sociétés. Ni M. Sharp ni M. Pearson ne font la corrélation entre la proposition d'instauration de l'assurance-dépôts et les récentes faillites de sociétés, mais l'existence de tels liens ne fait aucun doute. Si M. Pearson ne précise pas non plus si ces rencontres entre M. Sharp et les représentants des provinces porteront sur l'assurance-dépôts, tel était bien le cas.

Le lendemain, l'action en faveur de l'assurance-dépôts fait les gros titres de la section «Report on Business⁶¹» du quotidien *The Globe and Mail*. Le quotidien *Toronto Star* préfère quant à lui un titre plus discret, relégué en bas de page, mais le sujet fait tout de même la une⁶². Les grandes banques à charte prennent note de l'information et préviennent sans délai que la mesure est irréflective et injuste pour les banques établies. Allan Thomas, dit «A. T.» Lambert, président de La Banque Toronto-Dominion, dit de la Loi qu'elle est un «fardeau atroce et quelque peu terrifiant⁶³» [traduction]. À ses yeux, la proposition de M. Sharp renie l'essence même de l'assurance, car elle pratique l'amalgame de toutes les institutions, grandes et petites, bien et mal gérées, et impose à toutes la même prime. Il suggère, en lieu et place, d'ajuster cette dernière selon le

59 «Limit on Deposit Insurance to be \$20,000 Per Account», *The Gazette*, 12 janvier 1967.

60 «Deposit Insurance Legislation», voir *supra*, note 58.

61 *Ibid.*

62 «Ottawa Plans Insurance for Loan Firms», *Toronto Star*, 10 janvier 1967, p. 1.

63 «Insurance Unfair», *Toronto Star*, 11 janvier 1967, p. 12.

risque présenté par l'établissement: « Dans la mesure où le risque que présente une banque qui a pignon sur rue est sensiblement moindre que celui présenté par une petite société de prêt nouvellement créée, il conviendrait de moduler les primes » [traduction]. W. Earle McLaughlin, président de la Banque royale du Canada se montre tout aussi critique⁶⁴. Il estime que le régime n'a aucune raison d'être. Ainsi que l'a observé la Commission Porter, il n'y a pas lieu d'instaurer une assurance, mais de renforcer la réglementation et la surveillance des quasi-banques. Le régime d'assurance proposé par le gouvernement contraindrait les banques solides et bien administrées à subventionner la concurrence⁶⁵. Il prévient que cette mesure pourrait bien donner à penser qu'en réalité, le gouvernement fédéral redoute qu'un plus grand nombre d'institutions financières fassent faillite.

Davie Fulton, l'ancien ministre de la Justice du gouvernement conservateur de John Diefenbaker, prend connaissance des critiques formulées par les responsables des grandes banques. Il prévient que la stratégie privilégiée par M. Sharp n'est pas indiquée et mettrait en péril la stabilité du secteur des services financiers canadien. Plutôt que d'instaurer un régime d'assurance-dépôts, il faudrait que le gouvernement fédéral suive les recommandations de la Commission Porter, à savoir faire valoir les compétences que lui confère la Constitution en matière bancaire pour réglementer les quasi-banques constituées en vertu d'une loi provinciale. Il relève que M. Sharp n'est pas certain que la Constitution garantit au gouvernement fédéral le droit de mettre en œuvre de telles mesures, et il suppose, avec justesse, que M. Sharp œuvre pour inciter les sociétés provinciales à se soumettre au contrôle du gouvernement

64 « Royal Bank Boss Knocks Deposit Bill », *Toronto Star*, 12 janvier 1967, p. 11 et « Addresses Mad at Annual Meeting of Shareholders », *The Globe and Mail*, 13 janvier 1967, p. B6.

65 Dans une certaine mesure, les banques n'avaient pas tort. Elles subventionnaient les institutions concurrentes, ce qui, selon le gouvernement fédéral, n'était pas une mauvaise chose. Il souhaitait stimuler la concurrence dans le secteur des services financiers, ce qui n'irait pas sans difficulté si la population redoutait de placer ses fonds en dépôt au sein des plus petites institutions.

fédéral. Il remet en cause l'efficacité du projet. L'assurance-dépôts, estime-t-il, ne pourra résoudre les problèmes « graves et inédits » [traduction] auxquels se heurte le pays. Ce régime ne fera qu'« exacerber l'illusion de sécurité [...] qui accentuera encore la dangerosité de la situation⁶⁶ » [traduction].

Pour l'heure, le cours des choses s'est bel et bien détérioré. Ainsi que l'a entrevu W. Earle McLaughlin, certains voient en la proposition relative à l'assurance-dépôts la preuve que le gouvernement craint que les institutions financières fassent faillite. Nombre de ceux qui ont placé leur argent auprès de York Trust sont sans conteste vivement désireux que la proposition voie le jour. Déjà inquiets de la lutte à couteaux tirés opposant Sinclair Stevens (l'autorité derrière York Trust) et James Coyne (l'ancien gouverneur de la Banque du Canada) pour le contrôle de la Banque de l'Ouest Canadien⁶⁷, les déposants se mettent à retirer leurs fonds. Dès que le ministère des Finances de l'Ontario apprend la nouvelle, les autorités de la province conviennent qu'il leur faut agir, sans plus attendre. Leslie Rowntree, ministre des Affaires financières et commerciales, persuade le premier ministre John P. Robarts que l'Ontario ne peut se permettre d'attendre l'instauration du régime fédéral, prévue en automne : l'Ontario doit dès à présent établir son propre régime d'assurance-dépôts. Le 26 janvier, M. Rowntree informe la presse que le gouvernement provincial présentera sous peu une loi en matière d'assurance-dépôts, qui sera adoptée dans un délai d'un mois⁶⁸.

L'empressement des autorités ontariennes est source de préoccupation à Ottawa. La SADC a été créée pour inciter les institutions financières provinciales à se soumettre à la surveillance fédérale. Nombre de ces institutions sont établies en Ontario et si le projet

66 « Stability of Banks in Danger, Fulton Charges », *Toronto Star*, 18 janvier 1967, p. 14.

67 L'hostilité entre Sinclair Stevens et M. Coyne est décrite dans Alexander Ross, « How to Start a Bank and Almost Lose Your Shirt », *Maclean's*, 1^{er} juillet 1967. M. Stevens perdra la bataille, mais deviendra membre du Cabinet fédéral au sein des gouvernements conservateurs de Joe Clark et de Brian Mulroney.

68 « Ontario Will Protect "Near-Bank" Investors », *Toronto Star*, 27 janvier 1967, p. 1.

ontarien est adopté, il est peu probable que ces dernières demandent à bénéficier de l'assurance fédérale et se montrent enclines à accepter la surveillance fédérale qui en découle. MM. Sharp et Humphrys savent qu'il leur faut présenter au plus vite leur propre projet de loi sur l'assurance-dépôts. M. Sharp annonce que l'assurance-dépôts est désormais une nouvelle priorité du gouvernement Pearson⁶⁹. Il appelle les membres de l'opposition à apporter leur concours pour que la Loi soit adoptée et mise en application sans tarder.

Toujours est-il que M. Rowntree décide de poursuivre le processus parlementaire en vue de l'adoption de la loi ontarienne. Le *Toronto Star* rapporte que le gouvernement de M. Robarts est « nerveux » [traduction], soucieux des retombées négatives que pourrait entraîner le projet de loi sur l'assurance-dépôts sur le marché financier⁷⁰. Le quotidien révèle que York Trust a été contraint de solder certains de ses placements à court terme pour honorer les retraits en cours. Le 8 février, dans un surprenant (et périlleux) accès de franchise, M. Rowntree confie à la presse qu'il est urgent d'adopter la loi ontarienne, car York Trust est victime d'une ruée massive sur les dépôts qu'elle détient. Il révèle que son ministère surveille de près l'institution, qui se trouve en proie aux difficultés. Le sujet apparaît en manchette, en première page du journal *Star*. La faillite de York Trust semble imminente. Soucieux d'apaiser la population, Alexander Craig, président de York Trust, demande à son porte-parole de nier les allégations concernant les retraits massifs et de souligner qu'il n'y a rien d'inhabituel à signaler. Cependant, les déclarations de M. Rowntree ne font qu'envenimer la situation. Le premier ministre Robarts décide qu'il convient d'adopter, le soir même, la loi sur l'assurance-dépôts de l'Ontario « à vitesse grand V, au beau milieu d'échanges de vues musclés⁷¹ » [traduction].

Dans l'intervalle, à Ottawa, MM. Sharp et Humphrys s'efforçaient de sauver le projet fédéral et de convaincre les autorités ontariennes

69 « Ottawa to Insure Bank, Trust Deposits », *Toronto Star*, 3 février 1967, p. 2.

70 « Province Rushes Deposit Insurance for Trust Companies », *Toronto Star*, 7 février 1967, p. 1.

71 « Robarts Rushes Deposit Insurance — It's Law Today », *Toronto Star*, 10 février 1967, p. 1.

qu'il n'y avait pas lieu de mettre en œuvre leur propre loi. M. Sharp garantit à la population que la loi fédérale sera adoptée dans un délai de quelques jours tandis que M. Humphrys annonce que le régime sera instauré dans les semaines à venir⁷².

MM. Sharp et Humphrys sont fidèles à leur parole. La *Loi sur la société d'assurance-dépôts du Canada* (Loi sur la SADC) reçoit la sanction royale le 17 février 1967 et entre en vigueur le 17 avril de la même année. Durant cette période (le 21 mars), les membres du gouvernement qui composeront, d'office, le conseil d'administration – le gouverneur de la Banque du Canada, le sous-ministre des Finances et l'inspecteur général des banques – sont convoqués en réunion. Deux parmi les trois ne peuvent assister à la rencontre et y dépêchent leur représentant, ainsi que les y autorise la Loi sur la SADC. Ces remplaçants, Robert Beattie, sous-gouverneur de la Banque du Canada⁷³ et un représentant du sous-ministre des Finances, s'entretiennent avec M. Humphrys et W. E. Scott⁷⁴, l'inspecteur général des banques⁷⁵. Ces hauts fonctionnaires entérinent le premier règlement administratif de la SADC, qui traite d'un certain nombre de sujets, notamment la définition de ce que constitue un dépôt. La Loi stipule d'ores et déjà que seuls les dépôts effectués en dollars canadiens seront assurés. En préparant l'ébauche du règlement administratif, les hauts fonctionnaires ont tout d'abord envisagé de s'appuyer sur la définition employée par la Commission Porter: toute somme déposée auprès d'une institution financière, remboursable à la demande ou à maturité, dans un délai de cent jours. Cette définition n'aurait

72 « Now Ottawa Gets Deposit Insurance Ready », *Toronto Star*, 11 février 1967, p. 3.

73 Pour obtenir de plus amples renseignements sur la contribution de Robert Beattie au sein de la Banque du Canada et sur les rapports qu'il entretenait avec Louis Rasminsky, le gouverneur de la Banque du Canada, voir Bruce Muirhead, *Against the Odds: The Public Life and Times of Louis Rasminsky*, Toronto (Ont.), University of Toronto Press, 1999.

74 À contre-courant de ses pratiques habituelles, la maison d'édition présente M. Scott non pas sous ses nom et prénoms, mais sous l'entrée « W. E. » (p. 985) dans *The Canadian Who's Who 1964–1966*, Toronto (Ont.), International Press Ltd, 1964.

75 Humphrys, voir *supra*, note 6, p. 57 et 58.

couvert ni les CPG émis par les sociétés de fiducie ni les débentures émises par les sociétés de prêt, ce qui semblait néanmoins justifié dans la mesure où ces instruments étaient davantage considérés comme des placements que comme des dépôts au sens classique du terme. Il ressort de la consultation avec les provinces que celles-ci envisagent les choses sous un autre angle. Elles insistent pour que les CPG émis par les sociétés de fiducie et les débentures émises par les sociétés de prêt soient inclus dans la définition, et soulignent que ces instruments constituent les principaux éléments de passif des sociétés de fiducie et des sociétés de prêt. Les écarter n'offrirait guère de protection aux personnes qui réalisent des transactions avec ces institutions. Les autorités ontariennes relèvent que leur province a inclus ces instruments financiers dans la loi sur l'assurance-dépôts qu'elle a adoptée. Lorsque la version définitive du règlement administratif de la SADC est établie, les placements de cette nature, de même que les dépôts à terme, sont intégrés aux dépôts assurés afin de s'assurer l'adhésion des provinces. Seule condition : les CPG, les débentures, ou les dépôts à terme doivent arriver à échéance dans un délai de cinq ans⁷⁶. Le nouveau règlement requiert l'approbation du Cabinet, qui est obtenue le 30 mars. À présent, reste simplement à amorcer les activités de la nouvelle société. Mais tout cela suffira-t-il à maintenir l'Ontario dans le sillage commun ? Et qu'en sera-t-il du Québec ? Sera-t-il possible de trouver un terrain d'entente avec cette province, ardente protectrice de sa sphère de compétence ?

76 Humphrys, *ibid.*, p. 21. Le critère des « cinq ans ou moins » ne s'applique pas aux CPG, aux débentures et aux dépôts à terme souscrits avant le 17 avril 1967.

Un petit poucet doué d'une puissance de géant : 1968–1982

La SADC est un petit poucet doué d'une puissance de géant au sein du secteur canadien de l'assurance. [TRADUCTION]

– OTTAWA CITIZEN, 18 AOÛT 1967

A PEINE LE PARLEMENT FÉDÉRAL adopte-t-il la Loi sur la SADC, qui institue la nouvelle Société, que le Québec fait clairement savoir qu'il ne cédera pas le contrôle de ses institutions financières au gouvernement à Ottawa. Le 15 mars, le premier ministre du Québec, Daniel Johnson, annonce que son gouvernement adoptera sa propre loi sur l'assurance-dépôts¹. Cela n'a rien d'une surprise : le Québec a, dès l'été 1966, entrepris une étude sur l'assurance-dépôts provinciale dans le cadre de son examen réglementaire². Jacques Parizeau, brillant orateur de 37 ans, titulaire d'un doctorat de la London School of Economics et ancien membre de la Commission Porter, produit ainsi un rapport intermédiaire

1 « Quebec Challenges Ottawa to New Battle over Banking », *Toronto Star*, 16 mars 1967, p. 1. Voir aussi « Include Chartered Banks in Quebec Deposit Plan », *The Globe and Mail*, 16 mars 1967, p. 11.

2 « Johnson Orders Study of Deposit Insurance », *The Gazette*, 7 juillet 1966. Voir aussi « Trust Brief Urges Quebec Fight Federal Involvement in Near-Banks », *The Globe and Mail*, 18 novembre 1966, p. B4 et « Choice Wide on Deposit Insurance », *The Globe and Mail*, 9 décembre 1966, p. B7.

préconisant l'instauration d'un régime québécois³. Pour justifier cette nouvelle loi, le premier ministre M. Johnson explique qu'elle protégera les fonds déposés par les Québécois dans les institutions constituées au Québec et les succursales québécoises d'institutions fédérales, dont la Caisse d'épargne postale⁴. Cette assurance sera financée par un prélèvement sur les deux types d'institutions, de sorte que les établissements fédéraux actifs au Québec seront soumis à la fois à un prélèvement fédéral et à un prélèvement provincial. Son intention, explique-t-il, est de forcer le gouvernement fédéral à changer d'approche⁵.

Tandis que la confrontation avec le Québec prend de l'ampleur, le gouvernement fédéral se met en quête de locaux pour sa nouvelle société d'État. Par chance, l'Office du développement municipal et des prêts aux municipalités s'apprête à mettre fin à ses activités. Ses bureaux, situés au 99, rue Bank à Ottawa, sont disponibles⁶, et le directeur général de l'organisme, T.J. «Ted» Davis devient, au mois de juillet, le premier secrétaire général de la SADC, un poste qu'il occupera jusqu'en février 1985. Il dirige alors une équipe composée

-
- 3 Denis Chaput, «Le rapport Parizeau», *L'Actualité économique*, vol. 45, n° 3, 1969, p. 521 à 533, voir p. 528. Pour obtenir de plus amples renseignements sur le rapport final, voir aussi «Quebec Urged to Regulate Near Banks after 4-Year Study», *The Globe and Mail*, 8 août 1969, p. B2.
 - 4 La Caisse d'épargne postale est décrite dans «The Role of Trust and Loan Companies in the Canadian Economy», une étude préparée par l'Université Western Ontario pour l'Association des compagnies de fiducie du Canada et remise à la Commission Porter, voir p. I-13. Ci-après «The Role of Trust and Loan Companies in the Canadian Economy». Créée en vertu de l'*Acte du bureau des postes* de 1867 pour recueillir les dépôts des petits épargnants, la Caisse d'épargne postale acceptait, en 1962, des dépôts d'un montant maximal de 10 000 dollars, plus les intérêts. Elle est sur le déclin dans les années 1960.
 - 5 Les banques ne pensaient pas qu'il instituerait réellement cette forme de «double imposition». Voir Lyndon Watkins, «Quebec Deposit Insurance Scheme Brings Muted Reaction from Banks», *The Globe and Mail*, 17 mars 1967, p. B2.
 - 6 J. P. Sabourin, qui sera embauché par la SADC et en deviendra plus tard le chef de la direction, se souvient que les locaux étaient spartiates, qu'ils arboraient un vert typique des bureaux gouvernementaux et qu'ils étaient situés juste au-dessus d'une sandwicherie. Entrevue de l'auteur avec J. P. Sabourin, 7 août 2015, Ottawa. Ci-après Entrevue avec J. P. Sabourin.

de deux personnes : un commis sténo-dactylographe et un comptable⁷. Dick Humphrys confiera plus tard que, comme « les risques d'une insolvabilité majeure étaient faibles, [...] l'appareil administratif de la nouvelle Société [a été] réduit à son strict minimum⁸ » [traduction].

Une fois la question des locaux réglée, il reste au gouvernement fédéral à désigner un président du conseil d'administration de la SADC. Le gouvernement souhaite nommer à ce poste une personne extérieure à la fonction publique et dotée de compétences et d'une expérience reconnues dans le domaine des finances. En apportant un point de vue indépendant et éclairé⁹, « un président extérieur [permettra] de parer les éventuelles critiques quant au fait que le Département des assurances et l'inspecteur général des banques pourraient se retrouver dans une situation de conflit d'intérêts entre leurs devoirs de supervision et leur responsabilité à l'égard de la SADC¹⁰ » [traduction]. Le choix du gouvernement se porte sur Antonio Rainville¹¹, le directeur général bilingue, récemment retraité, de la Banque d'épargne de la cité et du district de Montréal (devenue par la suite la Banque Laurentienne du Canada)¹², une petite banque à charte constituée au niveau fédéral et active à Montréal et dans ses environs¹³. Né le 11 avril 1902 à Saint-Polycarpe, au Québec, M. Rainville a exercé le métier de banquier tout au long

7 SADC, Rapport annuel, 2003.

8 Voir Documents de travail préparés par R. Humphrys, 6 mars 1985, archives de la SADC, onglet 2, p. 2. Ci-après Humphrys, Documents de travail.

9 Richard Humphrys, *History of the Origins and Early Operation of Deposit Insurance in Canada*, 1991, non publié, archives de la Société d'assurance-dépôts du Canada, p. 21. Ci-après Humphrys, *History*.

10 Humphrys, Documents de travail, voir *supra*, note 8, onglet 2, p. 2.

11 « Pearson Names Head of Agency for Insurance », *The Globe and Mail*, 17 mai 1967.

12 Voir Antonio Rainville, *The Canadian Who's Who 1964–5*, Toronto (Ont.), University of Toronto Press, 1964–1965, p. 905.

13 « The Role of Trust and Loan Companies », voir *supra*, note 4, p. I-14. Fondée en 1846, la banque est constituée au niveau fédéral en 1871. En 1962, elle enregistre un actif de 252 millions de dollars.

de sa carrière. Ayant intégré la banque en 1918 en tant que commis subalterne, il en était devenu le directeur général en 1960.

Quelque temps auparavant, en janvier 1967, la Banque d'épargne de la cité et du district de Montréal avait subi une ruée sur ses dépôts¹⁴. M. Rainville en avait tiré la leçon qu'il était nécessaire d'instaurer un mécanisme analogue à l'assurance-dépôts pour se prémunir contre de tels phénomènes. En l'occurrence, la rumeur s'était répandue parmi les membres d'une communauté néo-canadienne que leur argent n'était pas en sécurité à la banque et que cinq de ses soixante-quatorze succursales étaient en difficulté. Bien qu'incapable de mettre à jour l'origine de la rumeur, M. Rainville était toutefois parvenu à stabiliser la situation. Cette expérience l'avait convaincu de reporter à plus tard ses projets de tour du monde avec sa femme et d'accepter la présidence du conseil de la SADC. Interrogé sur sa nomination, il affirme alors que le système bancaire canadien était « très solide », tout en soulignant qu'« il n'en a pas toujours été ainsi et qu'il n'en serait peut-être pas toujours de même¹⁵ » [traduction].

À l'époque, la véritable tâche d'assurer la bonne marche de la SADC incombe au surintendant des assurances, Dick Humphrys, et à son département. La SADC ne compte à ses débuts qu'un très mince effectif. Il a en effet toujours été question que l'équipe de M. Humphrys se charge d'inspecter les institutions provinciales demandant à bénéficier de l'assurance. Au départ, vingt-huit institutions fédérales (dix banques ainsi que dix-huit sociétés de prêt ou de fiducie constituées en vertu d'une loi fédérale) deviennent automatiquement membres de la SADC¹⁶. S'y ajoutent sept institutions provinciales constituées en Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick ou au Manitoba, qui sont alors déjà assujetties à la surveillance de M. Humphrys aux termes d'ententes avec les provinces concernées et pour lesquelles aucune autre inspection n'est requise. Trente-quatre autres institutions sont constituées dans d'autres provinces.

14 *Journal de Montréal*, 27 janvier 1967.

15 « New Company a Mighty Mite », *Ottawa Citizen*, 18 août 1967.

16 SADC, Rapport annuel, 1967.

En vertu du règlement administratif de la SADC, toute institution provinciale souhaitant adhérer à la SADC doit accepter de payer une prime, produire des rapports annuels et se soumettre à des inspections menées par la SADC ou en son nom. Aucune inspection n'est plus importante que l'inspection initiale, car c'est elle qui détermine l'admission de l'institution et, le cas échéant, les conditions applicables. Or, bien que l'assurance-dépôts ait principalement été créée pour placer les institutions dans le giron de la SADC et sous surveillance fédérale, ce travail d'inspection constitue une besogne colossale pour un département qui se consacre déjà à bien d'autres tâches et qui est pressé par le temps. En effet, toute institution qui ne serait pas immédiatement admise comme membre de la SADC risque d'être considérée comme financièrement précaire. Il serait pour le moins ironique que la SADC, créée en partie pour apaiser les craintes, contribue à les attiser. Pour éviter une telle situation et laisser le temps nécessaire au bon déroulement des inspections, il s'avère indispensable de conclure des ententes avec plusieurs provinces. La Saskatchewan ne compte qu'une seule institution, tandis que Terre-Neuve et l'Île-du-Prince-Édouard n'en dénombrent aucune : aucune modalité particulière n'est donc nécessaire à leur égard. L'Alberta, avec ses sept établissements, se montre très coopérative. Dès le 14 avril, la province accepte d'indemniser la SADC de tout passif contracté pendant la période d'inspection de ses compagnies¹⁷. Après avoir convenu que le montant de l'indemnisation tiendra compte des primes déjà recouvrées par la SADC, l'Ontario fait à son tour entrer ses vingt-cinq institutions sous le régime fédéral¹⁸.

17 Procès-verbal, conseil d'administration de la SADC, 14 avril 1967. Mitchell Sharp proposait dès février 1967 que les institutions provinciales deviennent membres de la SADC si leur province d'origine garantissait les pertes éventuelles. Voir « Sharp Offers Deposit Plan to Provinces Immediately », *The Globe and Mail*, 4 février 1967, p. 28.

18 SADC, Rapport annuel, 1967, p. 7. Les sociétés ontariennes ont été acceptées par la SADC le 29 avril 1967 sous réserve d'un accord d'indemnisation analogue à celui conclu avec l'Alberta. Pour en savoir plus sur la modification de l'indemnisation en fonction des primes recouvrées, voir Humphrys, *History*, voir

Les choses sont bien différentes en Colombie-Britannique. Le gouvernement du Crédit social, dirigé par W.A.C. Bennett, fait valoir ses idées singulières sur l'argent et le secteur bancaire¹⁹, et n'a guère d'appétence pour la SADC. La province compte seulement deux institutions, mais l'une d'entre elles, la Commonwealth Trust Company, soulève un certain nombre de questions²⁰. Constituée en Colombie-Britannique en 1961, soit seulement quelques années auparavant, la société connaît des difficultés et doit, ainsi que le propose une première évaluation, faire l'objet de mesures de redressement. M. Humphrys en informe le conseil d'administration les 14 et 15 avril, éveillant ainsi de vives préoccupations²¹. Sans indemnisation par le gouvernement provincial, la SADC prendrait des risques considérables en assurant la compagnie. Le conseil d'administration n'est pas au courant à l'époque que la GRC et le bureau du procureur général de la Colombie-Britannique se sont penchés dès 1964 sur des allégations d'inconduite au sein de la Commonwealth Trust, sans toutefois trouver de preuves suffisantes pour porter plainte. L'un des administrateurs a beau suggérer de demander à la GRC si elle a ouvert un dossier sur la Commonwealth Trust, le conseil ne donne pas suite à sa proposition. En lieu et place, il est décidé que la SADC assurera la Commonwealth Trust, sous réserve que la direction de la compagnie prenne un certain nombre d'engagements concernant ses opérations et la présentation de sa situation financière. La direction accepte et la Commonwealth Trust rejoint les membres de la SADC²².

Pendant ce temps, Isabelle Alix Granger, étudiante au département d'économie et de commerce de l'Université Simon Fraser, dresse

supra, note 9, p. 61 et 62. Voir aussi « Decision Within Year on Trust Firms », *The Globe and Mail*, 26 avril 1967, p. B4.

19 Voir Roger Keene, *Conversations with W.A.C. Bennett*, Toronto (Ont.), Methuen, 1980, chap. 11, et William Rayner, *British Columbia's Premiers in Profile*, Surrey (C.-B.), Heritage House, 2000, p. 176 à 193.

20 Humphrys, *History*, voir *supra*, note 9, p. 58 et 59 et p. 72 et 73.

21 Note de service résumant la discussion tenue à la réunion du conseil d'administration des 14 et 15 avril et figurant dans le procès-verbal correspondant, 25 avril 1967.

22 Humphrys, *History*, voir *supra*, note 9, p. 72 et 73.

ses propres conclusions sur la Commonwealth Trust dans le cadre de son mémoire de maîtrise consacré à l'insuffisance de la réglementation des sociétés de financement et des sociétés de fiducie en Colombie-Britannique²³. En juillet 1967, au cours de ses recherches, elle interroge Duncan Crux, président de la Commonwealth Trust²⁴. Albert Gilbert Duncan Crux, avocat de métier, avait initialement créé le Commonwealth Investors Syndicate en 1952 pour investir dans l'immobilier. Avec des bureaux en Colombie-Britannique, en Californie, dans l'État de Washington et aux Bahamas, la Commonwealth Trust est la société vedette d'un groupe composé d'une quarantaine d'entreprises spécialisées dans les valeurs mobilières, les prêts hypothécaires et les biens immobiliers²⁵. Se voyant refuser par M. Crux l'accès à des renseignements financiers ou à d'autres dirigeants de la société, y compris son vice-président et directeur financier, Cornelis Polvliet, M^{me} Granger est contrainte de s'en remettre aux rapports financiers de la compagnie, qu'elle juge inadéquats pour permettre une analyse appropriée, mais qui révèlent tout de même quelques irrégularités. Elle découvre ainsi que la société de fiducie comptabilise ses titres négociables au-dessus de leur valeur marchande. En effet, l'écart entre le montant figurant sur les registres comptables et la valeur réelle des titres dépasse l'excédent déclaré²⁶. De toute évidence, la Colombie-Britannique fait un piètre travail de réglementation et de supervision. À l'inspection « superficielle » menée par les autorités de réglementation provinciales, l'étudiante oppose les « procédures précises et éclairées » employées par l'équipe de M. Humphrys pour le compte de la jeune SADC. Elle salue ainsi le rôle joué par la SADC pour mettre en place une surveillance fédérale uniforme et améliorée des institutions financières

23 Isabelle Alix Granger, *The Regulation of Trust Companies and Finance Companies in British Columbia*, mémoire de maîtrise, département d'économie et de commerce, Université Simon Fraser, 1967, non publié. Ci-après Granger.

24 *Ibid.*, p. 67 et 68.

25 William Rayner, *Scandal!: 130 Years of Damnable Deeds in Canada's Lotus Land*, Surrey (C.-B.), Heritage House, 2001, p. 187. Ci-après Rayner.

26 Granger, voir *supra*, note 23, p. 90.

britannico-colombiennes, tout en reprochant au gouvernement de la Colombie-Britannique son « désintérêt [...] envers le renforcement de la réglementation des sociétés de fiducie²⁷ » [traduction].

À la fin 1967, les inspecteurs menés par M. Humphrys ont déjà achevé vingt-neuf des trente-quatre inspections²⁸. L'une d'entre elles porte sur la Commonwealth Trust et s'avère pour le moins troublante. En plus de découvrir que les engagements récemment souscrits ne sont pas tenus, l'équipe de M. Humphrys constate que certains rapports intermédiaires déposés auprès du Département des assurances omettent délibérément des données importantes.

Compte tenu des préoccupations de la SADC, l'inspecteur des sociétés de fiducie de la Colombie-Britannique effectue son propre examen de la Commonwealth Trust et, dans un rapport daté du 5 janvier 1968, confirme que la société exerce ses activités « d'une manière dangereuse, non autorisée et contraire à l'intérêt public²⁹ » [traduction]. Les inspecteurs fédéraux et provinciaux se réunissent en vue d'élaborer une stratégie commune. Le 12 février 1968, à la demande de la SADC, le ministre des Finances et le procureur général de la Colombie-Britannique prennent un arrêté en vertu de la *Trust Companies Act* de la Colombie-Britannique qui interdit à la société de verser des dividendes ou de transférer de l'argent au profit de l'une de ses nombreuses sociétés affiliées. L'arrêté l'oblige également à maintenir certains fonds en réserve, à faire évaluer ses propriétés et à se départir de certains avoirs³⁰.

Entre-temps, en coulisses, la SADC met en garde le gouvernement de la Colombie-Britannique. S'il souhaite sauver la société de fiducie, aucune annonce publique ne doit avoir lieu sur son intervention dans

27 *Ibid.*, p. 94.

28 SADC, Rapport annuel, 1967.

29 Colombie-Britannique, *Journals of the Legislative Assembly*, 29^e législature, 1^{re} session, vol. 100, 2 avril 1970, p. 223.

30 L'arrêté est annexé au projet de loi 41, *Trust Companies (Amendment)*, 29^e législature, 1^{re} session, Colombie-Britannique, 1969. Ci-après Projet de loi 41. Voir *supra*, note 29, p. 224.

les opérations quotidiennes de la compagnie³¹. Il serait mal avisé d'afficher la même franchise inappropriée que celle adoptée par le ministre ontarien au sujet de la York Trust. De tels propos effraieraient les déposants et condamneraient tout effort de sauvetage.

Au mois d'août, alors que la direction continue manifestement de se livrer à des activités illégales, un autre arrêté est pris en vertu de la *Trust Companies Act* de la province³². Alan Douglas Stanley, FCA, comptable agréé, est nommé, aux frais de la société, pour en surveiller les opérations et garantir le respect du premier arrêté. Ayant pleine autorité pour exploiter l'entreprise et en contrôler les dépenses, les placements et les cessions, il bénéficie d'un accès complet à l'ensemble des registres et des dossiers, et peut valablement donner des ordres et des instructions aux administrateurs, dirigeants et employés de la société. Dans le même temps, la GRC perquisitionne les bureaux de la société et saisit des dossiers³³. M. Stanley informe les membres du personnel qu'ils ne doivent ni vendre ou proposer de CPG, ni accepter de dépôts d'un montant supérieur aux 20 000 dollars couverts par l'assurance de la SADC³⁴. En mars 1969, le gouvernement de la Colombie-Britannique présente un projet de loi visant à répondre aux besoins de liquidités de la société en lui fournissant des fonds de contrepartie entre 1 et 3 millions de dollars. Le préambule du texte énonce que l'objectif est de préserver la confiance dans le secteur financier et la stabilité en cette période difficile, et d'améliorer l'«excellente réputation» de la Ville de Vancouver sur les marchés nationaux et internationaux³⁵. À ce stade, la SADC a déjà injecté dans la société 3,5 millions de dollars sous la forme de prêts. Il est proposé dans un premier temps que

31 Colombie-Britannique, *Journals of the Legislative Assembly*, 29^e législature, 1^{re} session, vol. 100, 3 avril 1970, p. 231.

32 *Ibid.* L'arrêté est annexé au projet de loi 41, voir *supra*, note 30.

33 Le récit fait par W. Rayner de la saga de la Commonwealth Trust est quelque peu inexact, voir *supra*, note 25.

34 Colombie-Britannique, *Journals of the Legislative Assembly*, 29^e législature, 1^{re} session, vol. 100, 3 avril 1970, p. 230 et 231.

35 Projet de loi 41, voir *supra*, note 30.

les intérêts de 7 p. 100 soient capitalisés et intégrés au prêt consenti par le gouvernement de la Colombie-Britannique et remboursable en 1974, mais pour que le projet de loi soit adopté, il est finalement décidé que les intérêts seront exigibles avant la date d'échéance.

M. Crux se trouve à l'époque aux Bahamas, où le groupe Commonwealth Trust exploite une banque. C'est là qu'il est arrêté en 1969 et inculpé pour fraude. M. Polvliet, directeur financier et vice-président de la société, est, lui, arrêté à Bakersfield, en Californie. Une procédure d'extradition est engagée contre les deux hommes. Dans le cas de M. Crux, elle durera quelques mois, mais le 5 décembre 1969, il reçoit l'ordre de regagner le Canada. Le même mois, les actionnaires de la Commonwealth Trust entament une procédure de liquidation. Le 29 juin 1971, M. Crux est reconnu coupable de fraude et condamné à sept ans de prison. En octobre, M. Polvliet est à son tour jugé coupable et condamné à une peine de trois ans³⁶.

Entre-temps, la SADC a également pris soin de veiller à la sécurité des fonds des déposants. À compter du 1^{er} janvier 1970, les sommes déposées auprès de la Commonwealth Trust sont transférées vers l'autre société de fiducie de la Colombie-Britannique, la Yorkshire Trust, qui tient lieu de liquidateur. De nouveaux comptes sont établis pour chaque déposant et assortis de conditions et de taux d'intérêt identiques à ceux de la Commonwealth Trust. Pour aider la Yorkshire Trust dans sa tâche, la SADC effectue un paiement unique et remboursable de 3 930 552 dollars³⁷, soit le montant des dépôts moins 100 000 dollars³⁸.

Le conseil d'administration de la SADC est servi au-delà de ses espérances : l'affaire Commonwealth Trust illustre de manière flagrante que la SADC est une nécessité et qu'elle peut apporter des solutions aux problèmes posés par les sociétés constituées en vertu d'une loi provinciale. En effet, Commonwealth Trust a beau se

36 «Crux, Partner to Face Trial», *Ottawa Citizen*, 16 octobre 1970. Les deux hommes seront reconnus coupables. Voir «Financier Gets Stiff Sentence for Stock Theft», *The Gazette*, 7 juillet 1971.

37 SADC, Rapport annuel, 1969, p. 12.

38 Humphrys, *History*, voir *supra*, note 9, p. 75.

prêter à des activités douteuses depuis des années, les organismes de réglementation provinciaux n'ont pas pu ou voulu traiter efficacement le problème, en dépit des éléments de preuve découverts. Ce n'est qu'à la fin 1967 et au début 1968, à l'issue des inspections approfondies menées par le surintendant des assurances au nom de la SADC, que l'ampleur du problème est découverte et que des mesures décisives sont enfin prises. Sans le cadre offert par l'assurance-dépôts, aucune inspection fédérale n'aurait eu lieu. La SADC avait fait ses preuves.

Pendant ce temps, en Ontario, la York Trust, qui avait hâté le processus de création de la SADC et de son homologue ontarien, suscite des préoccupations particulières. Les régimes d'assurance-dépôts nouvellement établis au niveau fédéral et ontarien présentent certes des avantages, mais ils n'ont pas su guérir les maux dont souffre la York Trust. Celle-ci se trouve en effet à devoir verser sur ses dépôts des intérêts de plus en plus élevés pour décourager les retraits. Il lui arrive ainsi de déboursier plus d'argent pour conserver ses dépôts qu'elle n'en gagne par les prêts hypothécaires ou d'autres formes de placement. Elle affiche ainsi ce que l'on appelle dans le jargon bancaire une « marge d'intérêt négative ». Pour l'aider à survivre, la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) lui propose un prêt de 15,35 millions de dollars. Lorsque la SADC accepte la York Trust parmi ses membres, elle tient compte de ce prêt et en réduit le taux d'intérêt à 6,5 p. 100, espérant ainsi que ce geste permette à la compagnie de retrouver sa stabilité et sa rentabilité³⁹. La tactique échoue et la York Trust fusionne avec la Metropolitan Trust Company. Ce triste dénouement contraste vivement avec son ascension fulgurante. Constituée en Ontario en 1962, la York Trust détenait, au cours de sa première année d'existence, un stock d'actifs de seulement 700 000 dollars. En à peine quatre ans, elle connaît une forte croissance, ouvre dix-neuf succursales en Ontario et totalise 90 millions de dollars d'actifs et 76 000 déposants. Les raisons de cet essor sont multiples : la compagnie établit des succursales dans les supermarchés Loblaws, propose des taux d'intérêt

39 *Ibid.*, p. 71 et 72.

plus intéressants et offre des cadeaux incitatifs à l'ouverture d'un nouveau compte ou bien, pour l'achat de CPG, des jeux pour gagner des séjours en Europe⁴⁰. À son apogée, la York Trust était la troisième principale compagnie de fiducie sur les trente-trois enregistrées en Ontario. Pourtant, en novembre 1967, la vente de ses actifs à la Metropolitan Trust Company ne rapporte que 300 000 dollars⁴¹. Le prêt de la SADC sera toutefois remboursé dans sa totalité⁴².

Fidèle à sa promesse, le gouvernement québécois met à exécution sa menace de tracer sa propre route et, sous l'impulsion de M. Parizeau, rédige sa propre loi d'assurance-dépôts⁴³. Le texte présenté au début du mois de mai 1967 s'avère toutefois moins conflictuel qu'annoncé. Certes, il prévoit l'instauration d'un mécanisme d'assurance-dépôts et interdit aux institutions québécoises de présenter une demande d'admission à la SADC, mais il exclut les banques fédérales et ne cherche pas à imposer de frais aux institutions de dépôt fédérales actives au Québec⁴⁴.

Des négociations sont engagées entre le gouvernement fédéral et le Québec afin de parvenir à un compromis acceptable. Il est finalement décidé que la SADC assurera les dépôts acceptés dans des institutions constituées en vertu d'une loi fédérale et établies au Québec, ainsi que les dépôts effectués par des Québécois hors du Québec auprès d'institutions constituées au Québec. Le Québec, pour sa part, assurera les dépôts au Québec, et ce, même s'ils sont effectués auprès d'institutions constituées dans une autre province⁴⁵. Le 29 juin 1967, l'Assemblée nationale du Québec adopte la *Loi sur l'assurance-dépôts* et crée la Régie de l'assurance-dépôts du Québec (RADQ)⁴⁶.

40 «Metropolitan Trust Gains Control of York's Assets for \$300,000», *The Globe and Mail*, 25 novembre 1967, p. B5.

41 *Ibid.*

42 Humphrys, *History*, voir *supra*, note 9, p. 71 et 72.

43 «Choice Wide on Deposit Insurance: Quebec Studying Several Plans for Near-Banks», *The Globe and Mail*, 9 décembre 1966, p. B7.

44 «Quebec Dilutes its Deposit "Showdown"», *Toronto Star*, 5 mai 1967, p. 13.

45 SADC, *Rapport annuel*, 1967.

46 «Double Tax Avoided by Merger of Plans», *The Globe and Mail*, 8 juillet 1967, p. 26.

Au début de l’année 1968, Jean Chrétien, désormais ministre du Revenu national, explique à la Chambre des communes que la situation dans la province de Québec exige de modifier la Loi sur la SADC⁴⁷. La modification qu’il présente, quoique provoquée par l’instauration du régime québécois, est rédigée en des termes suffisamment généraux pour couvrir toute éventuelle mesure comparable susceptible d’être adoptée à l’avenir par une autre province. La modification, poursuit-il, permettra à la SADC d’accorder des prêts garantis à court terme aux assureurs-dépôts provinciaux lorsque ces derniers ne possèdent pas suffisamment de réserves pour faire face à des pertes réelles ou potentielles⁴⁸. Enfin, il indique qu’une modification d’ordre technique est également proposée, sans lien avec le Québec⁴⁹. Cette modification, qui allait revêtir une importance capitale dans les années à venir, prévoit qu’en cas de fusion de deux institutions, les dépôts qui sont assurés au moment de la fusion resteront assurés séparément après la fusion. Ainsi, si un déposant détient 20 000 dollars dans chacun des établissements qui fusionnent, les deux dépôts continueront d’être assurés à la suite de la fusion. La loi est adoptée le 27 mars 1968⁵⁰.

Pendant ce temps, le personnel de la SADC commence à recouvrer les primes exigibles de ses soixante-neuf membres. En vertu de la loi, la prime est égale à 500 dollars ou, si le montant est plus élevé, à un trentième de 1 p. 100 du montant des dépôts de l’institution membre au 30 avril. Le total des primes s’élève à près de 5,7 millions de dollars, auxquels s’ajoutent 809 918 dollars d’intérêts. Compte tenu de ses dépenses limitées, la jeune société dégage un bénéfice net de 371 468 dollars. Le Cabinet renonce à assujettir ce montant à l’impôt sur le revenu⁵¹.

Comme le souligne à juste titre l’*Ottawa Citizen*, la modeste taille de la jeune société est trompeuse, car les dépôts qu’elle assure

47 *Débats de la Chambre des communes*, 27^e législature, 2^e session, vol. 6, 7 février 1968, p. 6472.

48 *Ibid.*, p. 6473.

49 *Ibid.*, p. 6474.

50 S.C. 1966–1967, ch. 70.

51 SADC, Rapport annuel, 1967.

s'élèvent à 17,1 milliards de dollars. Elle a beau n'employer que quatre personnes, compter soixante-neuf souscripteurs et siéger dans des locaux exigus, elle mérite amplement son surnom de « petit poucet doué d'une puissance de géant » au sein du secteur de l'assurance⁵².

À peine deux ans plus tard, en 1969, la SADC se retrouve à nouveau confrontée à la faillite d'un de ses membres, la Security Trust Company, dont elle est appelée à couvrir les dépôts assurés – avec, cette fois-ci, une différence. Société de fiducie constituée en Alberta, la Security Trust est en effet couverte par l'indemnisation provinciale en vertu de l'accord conclu avec la SADC deux ans plus tôt. Le rôle de la SADC s'avère donc fort limité. Bien que la SADC verse indirectement en 1969 la somme de 3 930 552 dollars aux détenteurs de dépôts assurés, c'est bien la société de fiducie qui se charge de dédommager les déposants et, en définitive, le gouvernement de l'Alberta qui éponge les pertes. La somme totale prêtée par la SADC à la société (un peu moins de 19 millions de dollars au cours des cinq années d'échéance des CPG) sera remboursée par l'Alberta, avec intérêts, au plus tard le 31 décembre 1974. L'Alberta décide donc, en l'espèce, d'« éteindre » le passif, c'est-à-dire de laisser la société poursuivre ses activités au cours des cinq années suivantes, en réalisant ses actifs, dans la mesure du possible, et en remboursant les dépôts arrivant à échéance.

Une fois encore, la direction de la SADC est amenée à déterminer comment concilier au mieux son devoir de confidentialité à l'égard des affaires de ses membres et l'obligation de divulguer correctement ses opérations dans ses états financiers. Elle décide donc de n'y inclure aucune mention expresse des arrangements pris avec la Security Trust. La compagnie est simplement répertoriée comme membre de la SADC, sans qu'il soit fait référence à ses difficultés⁵³. Le seul indice de ce qui se trame figure à la note 1 des états financiers⁵⁴. Celle-ci révèle que la somme de 3 930 552 dollars a

52 « New Company a Mighty Mite », *Ottawa Citizen*, 18 août 1967.

53 SADC, Rapport annuel, 1969, p. 9.

54 *Ibid.*, p. 11 et 12.

été versée aux déposants d'une institution membre dont les dépôts étaient assurés et qu'une somme supplémentaire pouvant atteindre 15 millions de dollars sera déboursée au cours des cinq années suivantes, dont 6,5 millions de dollars seront payés en 1970. La note explique en outre que la SADC serait remboursée par la province concernée dans le cadre d'une entente d'indemnisation. Le nom de l'institution membre n'est pas cité, pas plus que celui de la province.

Une fois ces premières faillites réglées, la SADC n'a guère de quoi s'occuper. Sa création a produit l'effet escompté : les sociétés provinciales de prêt et de fiducie sont désormais membres de l'organisme et font, à ce titre, l'objet d'inspections régulières. Néanmoins, ces activités d'«agrément» et d'inspection, menées au nom de la SADC, sont dans les faits réalisées par le Département des assurances. Les tâches confiées à la petite équipe de la SADC sont essentiellement administratives. L'organisme constitue, selon les mots de Mitchell Sharp, un «simple organisme d'indemnisation» ou, comme le dira plus tard Ronald Robertson, un « tiroir » du bureau de Dick Humphrys⁵⁵.

À l'automne 1976, Ted Davis décide d'embaucher Jean Pierre Sabourin, jeune comptable bilingue qui travaille alors au Château Laurier. Il est probablement à mille lieues de penser que sa nouvelle recrue sera un jour le président qui restera le plus longtemps en exercice de toute l'histoire de la SADC. Né à Ottawa au sein d'une famille ouvrière, Jean Pierre Sabourin, ou J.P. de son surnom, connaissait un ami de M. Davis. Cet ami commun suggère à M. Sabourin de présenter sa candidature à M. Davis, qui cherche alors une personne pour superviser le recouvrement des primes et l'investissement des sommes perçues dans des obligations d'État. M. Sabourin hésite à passer l'entrevue d'embauche ; il ignore tout de la SADC. Certes, il a déjà vu les affichettes posées sur les comptoirs des institutions financières et destinées à informer les clients de la protection de leurs dépôts par la SADC, mais ses connaissances

55 Entrevue de Ronald Robertson réalisée dans son bureau du centre-ville de Toronto, programme d'histoire orale de l'Osgoode Society, 29 janvier 2010, révision en juillet 2013.

s'arrêtent là. Il demande donc à consulter les rapports annuels de l'organisme pour en apprendre davantage. Les neuf rapports, toutefois, ne sont guère instructifs. À l'époque, les rapports annuels ne comportent jamais plus de seize pages, en incluant la lettre des vérificateurs et les notes afférentes aux états financiers, et une grande partie du texte se répète d'année en année.

À la lecture des rapports, M. Sabourin apprend que la SADC regroupe en son sein quarante-trois institutions fédérales, onze banques, trente-deux sociétés de prêt ou de fiducie et quarante sociétés provinciales de prêt ou de fiducie, et que les dépôts assurés totalisent près de 49 milliards de dollars. Les états financiers révèlent que les sommes perçues par la SADC à titre d'intérêts sur ses placements et par le biais des primes de ses membres dépassent largement les dépenses opérationnelles engagées. Par exemple, en 1970, environ 1,5 million de dollars sont crédités au compte des bénéfices nets accumulés, tandis que près de 9 millions de dollars sont portés au crédit du fonds d'assurance-dépôts⁵⁶. D'après le rapport du vérificateur général publié en 1970, la SADC réalise un bénéfice de 1,45 million de dollars au cours de l'année financière 1969–1970. M. Sabourin remarque aussi que, dès 1967, le Cabinet a accordé à la SADC une remise d'impôt sur le revenu aux termes d'un décret pris en application de la *Loi sur l'administration financière*⁵⁷. Malgré les questions soulevées par le Comité des comptes publics de la Chambre des communes quant à la non-imposition de ce bénéfice – lequel peut d'ailleurs, en vertu du règlement administratif de la SADC, être partagé avec les institutions membres⁵⁸ –, le gouvernement n'a jamais dérogé à sa pratique. M. Sabourin constate également qu'à la suite de la faillite de la Commonwealth Trust en 1970, la SADC détient une créance de près de 5,5 millions de dollars.

56 SADC, Rapport annuel, 1970, p. 9.

57 Note 3 afférente aux états financiers dans SADC, Rapport annuel, 1967, p. 12. Voir aussi : note 4 afférente aux états financiers de 1968 dans SADC, Rapport annuel, 1968, p. 12 ; note 5 afférente aux états financiers de 1969 dans SADC, Rapport annuel, 1969, p. 12 ; et note 5 afférente aux états financiers de 1970 dans SADC, Rapport annuel, 1970, p. 13.

58 *The Gazette*, 27 octobre 1971.

Si elle récupère une grande partie de cette somme à la liquidation des actifs de la compagnie, il lui reste, en 1975, 1,1 million de dollars à recouvrer⁵⁹.

En examinant les rapports annuels de la SADC, M. Sabourin aura certainement remarqué qu'en mai 1972, M. Rainville a terminé son mandat de président du conseil d'administration et que Gérard Gingras, un conseiller en placements anciennement directeur québécois de l'organisme Obligations d'épargne du Canada⁶⁰, a été nommé pour le remplacer. M. Sabourin ne travaillera guère avec M. Gingras, mais il le rencontrera et trouvera en lui un homme très bien élevé, tiré à quatre épingles et diplomate en toutes occasions⁶¹.

Voilà donc dans quel état se trouve la tranquille et petite organisation qu'intègre M. Sabourin en novembre 1976. Après tout, peut-être était-il logique que la SADC soit installée dans des locaux lugubres, aux murs verts et sans fenêtres, au 99, rue Bank, juste au-dessus d'une sandwicherie. L'une des premières tâches de M. Sabourin consiste à participer à la préparation du rapport annuel concernant l'exercice clos le 31 décembre 1976. Donald MacDonald, ministre des Finances, reçoit ce rapport à la fin du mois de mars de l'année suivante et apprend, à sa lecture, que l'excédent des recettes par rapport aux dépenses s'élève à 7,8 millions de dollars, dont 4,2 millions sont crédités aux bénéfices nets accumulés, portant le total des ressources du fonds d'assurance-dépôts à 114 257 241 dollars⁶². En début d'exercice, 862 500 dollars ont été versés à titre de dividendes au gouvernement fédéral, auxquels s'ajoutent 812 500 dollars versés après la fin de l'exercice. Par ailleurs, parmi les fonds octroyés à la Commonwealth Trust, près de 500 000 dollars ont été récupérés lors

59 Société d'assurance-dépôts du Canada, Rapport annuel, année terminée le 31 décembre 1975, p. 4. Ci-après SADC, Rapport annuel, 1975.

60 Humphrys, *History*, voir *supra*, p. 81.

61 Entrevue avec J. P. Sabourin, voir *supra*, note 6.

62 Société d'assurance-dépôts du Canada, Rapport annuel, exercice terminé le 31 décembre 1976, p. 4.

de la liquidation de la compagnie, laissant un solde de 617 012 dollars à recouvrer⁶³.

Après avoir collaboré à la production du rapport, M. Sabourin s'installe dans une paisible routine. En plus de recouvrer les primes et d'investir les sommes récoltées dans des obligations d'État, conformément au mandat de la SADC, il établit un suivi des institutions membres et enregistre les fusions, les changements de nom et les cessations d'activité. Le point d'orgue de chaque année est la réunion du conseil d'administration de la SADC, au cours de laquelle de hauts fonctionnaires se penchent sur les quelques problèmes qui se présentent. Mais le gros du travail est réalisé par l'équipe de M. Humphrys au sein du Département des assurances.

M. Sabourin aurait tout à fait pu rester assis derrière son bureau à se tourner les pouces, mais ce n'était guère son tempérament. Ambitieux par nature, il s'emploie à apprendre tout ce qu'il peut de l'assurance-dépôts. Par coïncidence, un projet de loi visant à modifier la Loi sur la SADC est présenté à la Chambre des communes le mois précédant son recrutement⁶⁴. Parmi ces modifications, qualifiées d'« administratives », figure l'intégration dans la Loi de la définition du mot « dépôt », jusqu'alors énoncée dans le règlement administratif de la SADC. Autre nouveauté : les administrateurs d'office, comme le gouverneur de la Banque du Canada, sont désormais autorisés à désigner un suppléant pour assister aux réunions du conseil. Auparavant, le pouvoir de désignation incombait au ministre et la

63 D'après une comparaison entre *ibid.*, p. 4, et SADC, Rapport annuel, 1975, voir *supra*, note 59, p. 4.

64 Prenant la parole au sujet des modifications proposées, Dick Humphrys rappelle au Parlement que la SADC a rempli son objectif en incitant les provinces à accepter d'assujettir leurs institutions au contrôle du gouvernement fédéral. Marcel Lambert, député d'Edmonton-Ouest, estime toutefois qu'il aurait été préférable de définir le terme « activité bancaire » une décennie auparavant et que l'absence de décisions aura empêché le Canada de se doter d'un système efficace d'octroi de crédit. Aux préoccupations de M. Lambert, M. Humphrys répond que, « sans tenter d'empiéter sur les responsabilités réglementaires des provinces », la SADC a contribué à « plus ou moins uniformiser les normes de surveillance et de réglementation dans toutes les instances où des institutions de dépôt sont constituées ».

désignation elle-même ne durait que trente jours. D'une part, les modifications sont la preuve que la SADC est jugée efficace dans son travail et qu'elle n'a généralement pas besoin de l'attention personnelle des plus hauts bureaucrates canadiens responsables du secteur financier. D'autre part, elles visent à préciser qu'en cas de problème, la SADC a le droit de garantir le paiement de frais et honoraires au liquidateur et d'intervenir à l'égard d'un membre failli pour qu'il honore ses obligations envers les déposants.

Ces modifications donnent à M. Sabourin une raison d'étudier la loi, le mandat et les règlements administratifs de la SADC. Il pose ses questions sur la SADC et le but de l'assurance-dépôts à Ted Davis, qui devient son professeur. Il apprend également beaucoup auprès de Bill Kennett, inspecteur général des banques, qui est heureux de participer à sa formation.

En 1977, M. Gingras termine son mandat de cinq ans à la tête du conseil de la SADC et John F. Close est choisi pour le remplacer. Ce dernier avait l'âme d'un « bon vivant [...] qui aim[ait] suivre une partie de squash endiablée en sirotant des martinis au Club Universitaire de Montréal⁶⁵ » [traduction]. M. Sabourin le juge très cultivé, bien introduit et doué d'un sens de l'humour imparable⁶⁶. Plus connu sous le nom de Jack, M. Close est un ancien cadre retraité de la Compagnie Trust Royal (Trust Royal), qu'il avait rejointe en 1936. Il avait obtenu son diplôme à l'Université McGill, où il avait suivi les conférences de Graham Towers, qui, quatre ans plus tard, allait devenir le premier gouverneur de la Banque du Canada⁶⁷. En 1958, Jack devient trésorier du Trust Royal et, en 1974, vice-président aux placements⁶⁸.

65 Patricia Best, *A Matter of Trust: Greed, Government and Canada's \$60 Billion Trust Industry*, Markham (Ont.), Penguin Books, 1986, p. 282.

66 Entrevue avec J. P. Sabourin, voir *supra*, note 6.

67 Voir Douglas H. Fullerton, *Graham Towers and His Times*, Toronto (Ont.), McClelland and Stewart, 1986, p. 23. MM. Towers et Close devinrent membres du Twenty Club de Montréal, un club d'hommes d'affaires limité à vingt personnes et qui permettait de s'entraîner à parler en public et à débattre. Voir Fullerton, p. 21.

68 « Red Feather », *The Gazette*, 31 juillet 1964.

La même année, la SADC embauche son premier avocat interne, H. D. « Harry » McDonald. Cet homme, qui avait intégré le ministère de la Justice en mars 1965⁶⁹, conseillait le Département des assurances⁷⁰ avant d'être détaché auprès de la SADC. Il vient compléter les enseignements de M. Davis en expliquant à M. Sabourin les aspects législatifs du mandat et du rôle de la SADC. Ensemble, MM. Sabourin et McDonald se mettent à établir une liste des modifications à apporter à la Loi sur la SADC et à ses règlements, afin d'être prêts lorsque le ministère de la Justice ou des Finances leur demandera si des changements législatifs sont nécessaires. Ils consignent ainsi tout problème lié à la Loi ou aux règlements. Au cours de ce travail, M. Sabourin développe une grande connaissance de la législation et des règlements en vigueur, vers lesquels il prend l'habitude de se tourner dès qu'un problème fait surface. Il devient ainsi persuadé que la SADC a un rôle essentiel à jouer dans la promotion de la concurrence au sein du secteur des services financiers et qu'elle permet aux nouveaux entrants de rivaliser plus facilement avec des institutions de dépôt plus importantes et plus établies.

La petite équipe de la SADC connaît un bref regain d'activité en 1979 lorsqu'elle déménage de ses lugubres locaux de la rue Bank pour s'installer dans le complexe commercial de la nouvelle Place de Ville, au 112, rue Kent⁷¹.

À la fin des années 1970, M. Sabourin et son équipe sont bien loin de se douter que les choses sont sur le point de changer radicalement. Les nombreux aspects de l'assurance-dépôts assimilés par M. Sabourin ne seront bientôt plus des principes abstraits, à mesure qu'il mettra à profit sa connaissance intime des statuts et des règlements administratifs de l'organisme.

Les premiers signes de ces changements se manifestent dès les premiers mois de 1980, lorsque la SADC apprend la faillite

69 Richard W. Pound, *Chief Justice W.R. Jaccett: By the Law of the Land*, Montréal et Kingston (Ont.), McGill-Queen's University Press et Osgoode Society for Canadian Legal History, 1999, p. 300.

70 SADC, Rapport annuel, 1985, p. 11.

71 SADC, « 35 ans de vigilance: 1967-2002 », Rapport annuel 2003, p. 67.

imminente de la Compagnie Trust Astra, une petite société de fiducie constituée sous le régime fédéral et établie dans la péninsule du Niagara en Ontario. Le premier réflexe est d'essayer de sauver la société en lui injectant des liquidités. La SADC lui accorde ainsi des prêts de 8,4 millions de dollars pour l'aider à honorer ses obligations envers ses déposants. Ces prêts sont garantis par des hypothèques et des obligations détenues par le Trust Astra⁷². Toutefois, il s'avère rapidement que la société, en réalité percluse de fraudes, ne peut ni ne doit être sauvée. Les autorités de réglementation fédérales décident de la liquider et le conseil d'administration de la SADC consent à rembourser les dépôts assurés.

Les circonstances rappellent de façon saisissante le cas de la Commonwealth Trust survenu dix ans plus tôt. Ici aussi, la société de fiducie avait transféré des dépôts vers un réseau de sociétés affiliées impliquées dans des transactions immobilières douteuses. Mais contrairement à la Commonwealth Trust, la faute n'était pas imputable à un organisme de réglementation provincial qui aurait fait preuve de laxisme et toléré ou ignoré les agissements en cause. La SADC avait été créée pour garantir l'inspection fédérale des institutions provinciales, alors perçues comme une menace pour le système financier, mais dans le cas en l'espèce, la fraude avait été commise par une société titulaire d'un permis fédéral et constituée quelques années auparavant, le 12 novembre 1976.

Le cas du Trust Astra est non seulement la première faillite dont la SADC doit s'occuper en dix ans, mais il embarrasse aussi personnellement le ministre des Finances, Allan MacEachen, et Dick Humphrys. Les deux hommes seront par la suite poursuivis en justice à titre personnel par dix-huit déposants du Trust Astra au motif que les fonctionnaires fédéraux ont fait preuve de négligence dans l'octroi de permis et l'inspection de la société de fiducie⁷³. Bien que Patrick Mahoney, magistrat de la Cour fédérale, les décharge par la suite de toute responsabilité personnelle, force est de constater que le système n'a pas fonctionné comme prévu. Barry Brace,

72 SADC, Rapport annuel, 1980, p. 3.

73 «Ottawa Ruled Not Liable for Astra Trust Losses», *The Gazette*, 27 avril 1982.

vice-président de Deloitte Haskins et Sells limitée, qui agit en qualité de séquestre pour la société liée, la Re-Mor Investment Management Corporation (Re-Mor), formule les remarques suivantes dans une lettre datée du 24 février 1981 et adressée à Dick Humphrys et à Jack Close :

En ce qui concerne les allégations de négligence de la part des deux paliers de gouvernement en matière d'octroi de permis et de réglementation des sociétés Trust Astra et Re-Mor, nous parvenons aux conclusions ci-dessous :

1. Plusieurs fonctionnaires gouvernementaux disposaient de faits qui, s'ils avaient été dûment pris en compte, auraient laissé supposer que ni le Trust Astra ni Re-Mor n'auraient dû obtenir de permis.
2. Dès le début, les incidents, les non-respects d'engagements et les manquements répétés aux conditions de permis présentaient un danger clair et imminent et indiquaient que les directeurs de la société de fiducie exerçaient leurs activités sans aucun égard au concept d'obligation fiduciaire.

Nul ne s'est saisi des occasions présentées par ces mises en garde pour mener une enquête approfondie, contrôler rigoureusement les opérations, corriger les irrégularités ou, en définitive, mettre fin aux activités.

En dépit de ces occasions répétées, aucun palier de gouvernement n'a pris de mesure décisive avant que les dégâts ne soient trop importants. Il règne une confusion entre les responsabilités des différents paliers de gouvernement ainsi qu'entre celles des différents ministères et autorités. Cette confusion a été un des principaux facteurs des dégâts occasionnés⁷⁴. [traduction]

Paradoxalement, les directeurs du Trust Astra auraient préféré que leur compagnie soit constituée en Ontario. En 1975, Carlo Montemurro,

74 Ontario, Assemblée législative, Journal des débats (Hansard), 32^e législature, 2^e session, 20 janvier 1983 (M. Cunningham).

sa femme Santo et plusieurs associés⁷⁵ avaient sollicité un permis d'exploitation de société de fiducie de l'Ontario, mais avaient été déboutés. Mettant à profit certains contacts politiques⁷⁶, ils avaient toutefois pu obtenir un permis fédéral malgré les inquiétudes soulevées au sein de l'administration à l'égard de «certaines activités douteuses perpétrées par les directeurs au cours des années précédentes»⁷⁷ [traduction]. Les Montemurro et leurs acolytes étaient ravis d'ajouter une société de fiducie à leur portefeuille d'entreprises. Dès 1972, leurs sociétés avaient amassé des fonds pour financer divers projets spéculatifs, dont un projet de construction de copropriétés en Espagne. Ils avaient déjà recueilli des millions de dollars en assurant à leurs clients que leurs placements étaient sans risque et offraient des rendements intéressants. Ils savaient que le Trust Astra attirerait plus facilement les capitaux en offrant des placements assurés par la SADC. James Francis «Frank» Drea, le ministre de la Consommation et des Relations commerciales de l'Ontario, expliquera plus tard devant l'Assemblée législative de l'Ontario que «la Société d'assurance-dépôts du Canada [servait] d'argumentaire de vente⁷⁸» [traduction]. Ce fut la première fois, mais certainement pas la dernière, que la SADC eut à gérer le cas d'une institution membre qui cherchait à abuser du cadre de l'assurance-dépôts. Après une longue enquête de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario, des accusations de fraude sont portées

75 Voir Open Corporates à l'adresse opencorporates.com/companies/ca/0156221.

76 Un comité spécial de l'Assemblée législative de l'Ontario écrit à ce sujet : «Si l'administration des lois fédérales concernées dépasse la compétence du comité, ce dernier a toutefois reçu des éléments de preuve indiquant que des fonctionnaires fédéraux ont fait l'objet de pressions politiques afin d'autoriser la constitution du Trust Astra en tant que société de fiducie fédérale. Le comité invite le Parlement du Canada à examiner la transcription de ses débats et à prendre les mesures qu'il juge appropriées» [traduction] (voir *supra*, note 74). Voir aussi «Three Found Not Guilty in Astra Trust Fraud Case», *Ottawa Citizen*, 13 juillet 1984.

77 Humphrys, *History*, voir *supra*, note 9, p. 108.

78 Ontario, Assemblée législative, Journal des débats (Hansard), 31^e législature, 4^e session, 7 novembre 1980, p. L110.

contre Carlo Montemurro, son épouse et six autres personnes. Sur les huit inculpés, cinq seront reconnus coupables⁷⁹.

Lorsque le Trust Astra est mis en liquidation en juillet 1980, ses dirigeants contestent la procédure, alléguant que le gouvernement a agi avec précipitation et sans préavis suffisant aux actionnaires⁸⁰. Dans une ordonnance provisoire, le tribunal gèle les actifs de la compagnie jusqu'à ce qu'un avis en règle soit donné. Certains déposants du Trust Astra ont toutefois besoin d'accéder à au moins une partie de leurs fonds. Face à cette situation, la SADC adresse des chèques de 1500 dollars afin de couvrir les besoins de liquidités immédiats.

Lorsque la procédure de liquidation peut reprendre, il convient de faire parvenir aux personnes admissibles des chèques à hauteur du montant des dépôts assurés. Mais la chose est plus facile à dire qu'à faire, car la SADC manque de personnel et de ressources pour établir et transmettre ces chèques. Il lui faut donc prendre des dispositions avec le liquidateur pour qu'il s'en occupe en son nom. Dans le même temps, des questions se posent également sur les dépôts effectivement assurés. Le Trust Astra s'était évertué à brouiller les pistes à cet égard : il avait établi une sorte de fonds commun de placement appelé «Agency Trust Fund» et avait fait croire aux investisseurs qu'ils acquerraient une sorte de certificat de placement garanti (CPG) assuré par la SADC. Sur le plan technique, ces placements ne sont pas des CPG et ne sont donc pas couverts par l'assurance-dépôts, mais le conseil d'administration de la SADC craint qu'ils puissent être déclarés assurables par les tribunaux. Un avis juridique est sollicité, lequel laisse entendre que des arguments valables appuient l'idée que le placement en question constitue bel et bien un dépôt assuré⁸¹. Il est ainsi décidé que les investisseurs du fonds pourront prétendre à une indemnisation. Une décision différente est prise à l'égard des certificats de placement vendus

79 «Three Found Not Guilty in Astra Trust Fraud Case», *Ottawa Citizen*, 13 juillet 1984.

80 Humphrys, *History*, voir *supra*, note 9, p. 109.

81 *Ibid.*, p. 110.

par le Trust Astra, mais émis par sa société affiliée, Re-Mor. Là encore, le Trust Astra avait fait croire aux investisseurs que leur argent était assuré par la SADC. Le gouvernement de l'Ontario tente diligemment de convaincre la SADC de garantir également le remboursement de ces investissements⁸², mais Re-Mor est une société provinciale non réglementée et non assurée par la SADC. Le gouvernement fédéral est clairement d'avis que si quelqu'un doit intervenir auprès de Re-Mor, c'est l'Ontario⁸³. Qui plus est, la SADC créerait un précédent dangereux si elle assurait ces certificats de placement⁸⁴. À peu près au même moment, un autre cas de fraude est examiné : les investisseurs en débetures et en prêts hypothécaires syndiqués du groupe financier Argosy apprennent qu'ils ne récupéreront pratiquement rien de leur argent, étant donné qu'Argosy est une entité non réglementée analogue à Re-Mor⁸⁵. Serait-il équitable, se demandent les administrateurs de la SADC, d'accorder aux personnes ayant acheté les certificats de Re-Mor un traitement différent de celui consenti à celles ayant investi dans des instruments similaires émis par Argosy, au simple motif que les premières ont eu affaire à une institution membre de la SADC⁸⁶?

82 *Ibid.*, p. 110 et 111.

83 Chambre des communes, Journal des débats (Hansard), 32^e législature, 1^{re} session, 12 avril 1983, p. 24382 (hon. Paul J. Cosgrove).

84 Dans son Rapport annuel de 1981, la SADC note, à la page 10 (note 8b afférente aux états financiers), qu'elle a reçu certaines réclamations en ce qui concerne des sociétés liées non membres, mais « la Société juge qu'elle n'a pas à assumer de responsabilités à ce titre ».

85 « 120 Fraud Charges Laid Against Argosy », *Ottawa Citizen*, 4 novembre 1982.

86 Pour répondre à cette question par la négative une bonne fois pour toutes, on prépare alors une modification à la Loi sur la SADC afin d'obliger les institutions membres de la SADC qui vendent des placements non assurés à le préciser clairement. Paul Cosgrove, ministre d'État (Finances), discute de cette modification en avril 1983. Voir Chambre des communes, Journal des débats (Hansard), 32^e législature, 1^{re} session, 12 avril 1983, p. 24380–24381 (hon. Paul J. Cosgrove). Cette modification est adoptée mais n'entrera jamais en vigueur, bien qu'une disposition similaire soit présentée en 1987. Humphrys, *History*, voir *supra*, note 9, p. 115.

La Cour fédérale confirmera par la suite la décision de la SADC⁸⁷. Le juge en chef adjoint James Jerome estime ainsi qu'un couple ayant investi dans un placement hypothécaire garanti émis par Re-Mor et vendu par le Trust Astra n'a pas droit à un remboursement de la SADC, car le placement en question ne constitue pas un dépôt assuré. Le même juge autorise toutefois une autre plaignante à réclamer un remboursement, parce qu'elle n'a pas autorisé le Trust Astra à investir son argent dans ce type de placement. Si l'on exclut la plupart des placements de Re-Mor, la SADC a déjà payé, à la fin de l'année, un peu plus de 21 millions de dollars⁸⁸.

Le Trust Astra est l'un des trois appels à l'aide adressés à la SADC au début des années 1980. Au milieu de l'année 1981, la District Trust, une petite société constituée en Ontario et active dans le Sud-Ouest de la province, est à son tour en proie aux difficultés. La SADC demande au Canada Trust d'injecter 10 millions de dollars dans la District Trust en échange d'une garantie de la SADC. L'organisme aura fréquemment recours à cette technique dans le futur. Lorsque le dépôt du Canada Trust s'avère insuffisant pour répondre aux besoins en liquidités de la petite société de fiducie, le gouvernement de l'Ontario interrompt les activités du Trust District au début de l'année 1982. Pour assurer la liquidation des actifs de la société, la SADC lance un appel à soumissions auprès de ses institutions membres et choisit la Sterling Trust. Il est convenu d'avancer les fonds nécessaires à la District Trust pour qu'elle puisse honorer ses obligations envers les déposants, et la SADC accepte de garantir ces avances de fonds. L'arrangement profite à la Sterling Trust, qui reçoit ainsi un taux de rendement intéressant sur l'argent qu'elle avance, et ce, sans crainte de perte⁸⁹.

Pendant que la SADC s'occupe du cas de la District Trust et met fin aux activités du Trust Astra, son homologue québécois vient faire appel à ses services. La Régie de l'assurance-dépôts du

87 Voir *Boomsma c. Société d'assurance-dépôts du Canada*, [1983] A.C.F. n° 404 (1^{re} inst.).

88 SADC, Rapport annuel, 1981, p. 9 (note 5 afférente aux états financiers).

89 Humphrys, *History*, voir *supra*, note 9, p. 112.

Québec (RADQ) sollicite en effet un financement à court terme en vertu de l'entente de 1968, afin d'octroyer les liquidités nécessaires à certaines institutions d'épargne québécoises appelées « caisses d'entraide »⁹⁰. La SADC consent à accorder à la RADQ une marge de crédit de 100 millions de dollars. Au 31 décembre 1981, 55 millions de dollars ont été utilisés, dont 25 millions ont déjà été remboursés. En janvier 1982, 25 millions de dollars sont à nouveau versés à la RADQ⁹¹.

Au cours de la discussion du conseil d'administration au sujet de la demande du Québec, Jack Close reconnaît le caractère politiquement sensible de la question et propose de céder la présidence à Gerald Bouey, le gouverneur de la Banque du Canada. Ce dernier lui oppose un refus catégorique. Bien qu'il soit lui aussi conscient de la résonance politique de l'affaire, il estime que c'est justement une raison de plus pour que tout se déroule en parfaite conformité avec les règles du conseil d'administration et les responsabilités assignées par la loi⁹². Il rappelle ainsi à M. Close que son rôle de président du conseil est clairement énoncé dans la loi et que les règles doivent s'appliquer. La scène impressionne le jeune M. Sabourin.

Celui-ci est toutefois moins impressionné par les partisans de l'augmentation du plafond des dépôts assurés. Dès 1975, un Comité spécial du droit des compagnies de l'Ontario recommande de relever ce plafond, fixé à 20 000 dollars⁹³, mais cette idée reste lettre morte. À l'automne 1982, l'inquiétude grandit quant au niveau insuffisant de ce plafond⁹⁴. Dans un contexte marqué par une inflation élevée, la couverture effective s'est en effet considérablement réduite. En juillet 1982, le Comité permanent des finances et des affaires économiques de la Chambre des communes propose de porter le plafond

90 *Ibid.*, p. 113.

91 SADC, Rapport annuel, 1981, p. 3.

92 Entrevue avec J. P. Sabourin, voir *supra*, note 6.

93 Ontario, Assemblée législative, Comité spécial du droit des compagnies, *Report of the Select Committee on Company Law on Loan and Trust Corporations*, 1975, p. 49 (président : William Hodgson).

94 « Insurance Limits on Deposits to be Raised », *The Gazette*, 11 janvier 1983.

à 60 000 dollars⁹⁵. Le conseil d'administration de la SADC craint que le triplement du plafond n'entraîne une augmentation considérable des primes payées par les institutions membres⁹⁶. Il propose à la place un plafond de 40 000 dollars. Néanmoins, en dépit des inquiétudes exprimées par le conseil, le Cabinet approuve le plafond de 60 000 dollars à la fin de l'année 1982. Le 17 janvier 1983, Paul Cosgrove, ministre d'État aux Finances, annonce à la Chambre des communes qu'il présentera un projet de loi sans tarder⁹⁷. Celui-ci sera adopté le 27 avril 1983⁹⁸.

Entre le moment où le relèvement du plafond est proposé et celui où il entre en vigueur, la situation de la SADC évolue considérablement. Si M. Sabourin et les autres membres du mince effectif de la SADC estiment que les trois premières années des années 1980 n'ont pas été de tout repos, ils vont bien vite apprendre qu'ils ne sont pas au bout de leurs peines. L'année suivante, en 1983, la SADC sera soumise à des pressions qu'elle n'a alors jamais imaginées, et encore moins subies. D'autant qu'elle devra se passer des services de Dick Humphrys au conseil d'administration ou dans le cadre des inspections annuelles⁹⁹. Dernier membre du tout premier conseil nommé en 1967, M. Humphrys quitte son poste de surintendant des assurances en avril 1982¹⁰⁰.

Il était prévu à l'origine qu'un nouveau président du conseil soit également nommé. Le mandat de Jack Close doit se terminer en novembre 1982, mais son remplaçant, Robert De Coster, âgé de soixante-quatre ans, demande un délai de trois mois avant de prendre ses fonctions. Il vient tout juste, en effet, de terminer son mandat à la présidence de Sidbec, une société de production d'acier détenue

95 Ontario, Assemblée législative, Journal des débats (Hansard), 32^e législature, 1^{re} session, 12 avril 1983, p. 24380.

96 Humphrys, Documents de travail, voir *supra*, note 8, onglet 1, p. 8.

97 Chambre des communes, Journal des débats (Hansard), 32^e législature, 1^{re} session, 12 avril 1983, p. 24380.

98 S.C. 1980-81-82-83, ch. 148.

99 M. Humphrys poursuivra toutefois ses activités en tant que conseiller auprès du conseil d'administration.

100 Voir SADC, Rapport annuel, 1982, p. 4.

par le gouvernement du Québec. L'entreprise perdait des millions de dollars depuis des années et M. De Coster avait été chargé de lui trouver un repreneur¹⁰¹. À ce poste très exigeant, il s'était forgé une notoriété publique considérable. Il explique alors au gouvernement fédéral qu'il a besoin de trois mois pour se détendre et se reposer. Il souhaite partir en Floride pour de longues vacances d'hiver.

Le gouvernement accède volontiers à la demande de sa nouvelle recrue et se résout à attendre quelques mois de plus. Car, sur le papier, M. De Coster semble taillé pour le poste. Issu d'une prestigieuse famille québécoise dont les racines remontent à un siècle avant la Conquête, lorsque Gilles De Coster débarque en Nouvelle-France en avril 1647¹⁰², M. De Coster a occupé plusieurs postes au sein du gouvernement québécois ou de ses entités apparentées, dont celui de sous-ministre de l'Industrie et du Commerce pendant cinq ans¹⁰³. Ce comptable de profession connaît bien les rouages du secteur bancaire et a occupé le poste de directeur de la Compagnie Trust Royal de 1959 à 1965.

M. De Coster estime que le poste cadre amplement avec ses aspirations. Ayant exercé des fonctions difficiles pendant des années, il recherche à présent un travail moins exigeant, si bien que la présidence du conseil d'administration de la SADC lui semble tout indiquée. Pourtant, pendant son séjour en Floride, la nature du poste qu'il a accepté change radicalement. Il aura tôt fait de découvrir qu'il est en fait tombé de Charybde en Scylla.

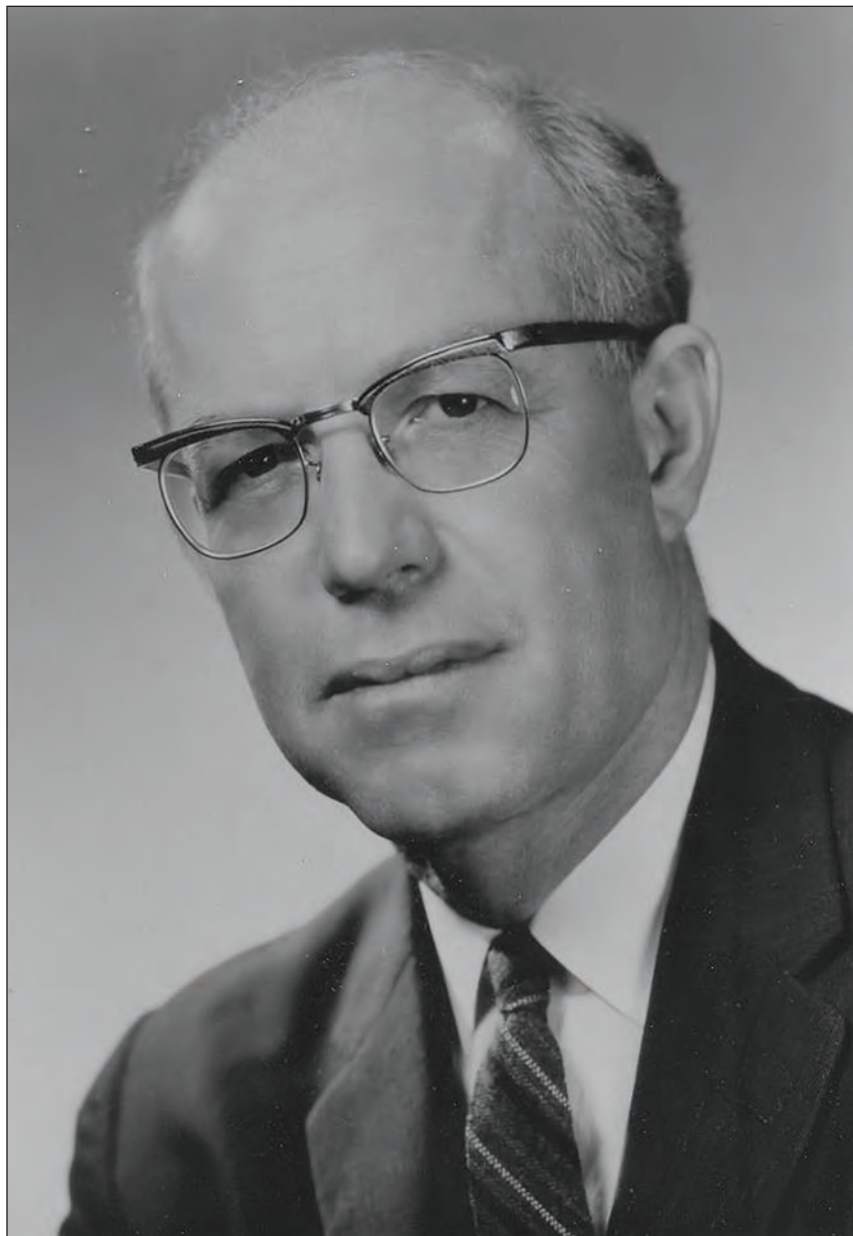
101 « For Sale: A Steelmaking Loser », *The Gazette*, 17 juillet 1982.

102 Gabriel Debien, « Liste des engagés pour le Canada au XVII^e siècle (1634–1715) », *Revue d'histoire de l'Amérique française*, vol. 6, n^o 3, 1952, p. 374 à 407, voir p. 378.

103 *The Canadian Who's Who* 1979, Toronto (Ont.), University of Toronto Press, 1979, p. 255. Voir aussi « High Technology Needed », *The Gazette*, 28 février 1974 et « De Coster Lands Job with Ottawa », *The Gazette*, 18 février 1983.



Les déposants font la file pour retirer leur argent à la succursale de la Home Bank, au coin de Queen et Bathurst, Toronto (22 décembre 1923).



Dick Humphrys, un artisan de l'établissement de la SADC et qui a joué un rôle clé par la suite (v. 1965–1966).



Mitchell Sharp, ministre des Finances et parlementaire avisé qui supervisa la création de la SADC (1967).



Antonio Rainville, retraité de la Banque d'épargne de la cité et du district de Montréal, devient le premier président du conseil de la SADC.
(photo prise en 1968)



Jean Pierre (J.P.) Sabourin, ici en 2001, a commencé au poste de comptable en 1976 et gravi les échelons pour devenir le président demeuré en exercice le plus longtemps de toute l'histoire de la SADC.

Un revirement dramatique : 1983–1984

[U]n revirement dramatique de la situation s’amorça.

– ROBERT DE COSTER, 1984

DANS SON RAPPORT ANNUEL de 1982, le dernier de l'ère Jack Close, la Société d'assurance-dépôts du Canada est fière d'annoncer qu'elle a enregistré des recettes supérieures de 24,9 millions de dollars à ses dépenses et qu'elle a recouvré la quasi-totalité de l'argent avancé pour rembourser les dépôts assurés du Trust Astra¹. Toutefois, le dernier paragraphe du rapport fait allusion aux événements perturbateurs qui sont alors en train de modifier profondément le visage de la SADC. Il se trouve en effet qu'après la fin de l'exercice, en janvier 1983, cinq institutions membres de la SADC ont été placées sous le contrôle d'organismes de réglementation. Le 7 janvier, trois d'entre elles, les compagnies Crown Trust, Greymac Trust et Seaway Trust, sont saisies par le gouvernement de l'Ontario ; dès le lendemain, les deux sociétés fédérales qui leur sont affiliées, la Greymac Mortgage Corporation et la Corporation d'hypothèque Seaway, sont placées sous la supervision du gouvernement fédéral. Ces saisies sans précédent marquent un

1 SADC, Rapport annuel, 1982, p. 3.

changement radical: la SADC, jusque-là largement ignorée, fera désormais régulièrement la manchette des journaux.

La fameuse « affaire des sociétés de fiducie » s'inscrit dans le cadre des évolutions intervenues sur le marché de l'immobilier, et notamment sur le marché des logements locatifs de l'Ontario. Au début des années 1980, la Cadillac Fairview, une importante compagnie immobilière, se trouve dans une situation des plus délicates² après avoir acquis de nombreux immeubles d'appartements en contractant des prêts de plus d'un milliard de dollars. Ces prêts, déjà colossaux pour l'époque, ont été souscrits à un taux d'intérêt variable. Or, en 1980, la valeur des propriétés s'effondre et les taux d'intérêt atteignent 20 p. 100³. Pis encore, le contrôle des loyers instauré par le gouvernement de l'Ontario vient restreindre le rendement des investissements massifs de la Cadillac Fairview. Les hausses de loyer étant limitées à 6 p. 100, la compagnie se retrouve avec des rentrées d'argent bien inférieures aux coûts afférents au service de sa dette et au maintien de ses propriétés. Rien d'étonnant, dans ce contexte, qu'elle souhaite couper court à la mésaventure. Mais une question se pose : qui voudra bien acheter les propriétés ? Leonard Rosenberg, un entrepreneur immobilier impétueux, se montre intéressé. Ce qui est pour la Cadillac Fairview un lourd fardeau est pour lui une occasion en or. Il faut dire que l'homme est du genre déterminé. Il est alors engagé dans un conflit contre l'élite fortunée de l'Ontario afin d'obtenir le contrôle de la très respectée Crown Trust Company et de diverses sociétés affiliées⁴. Loin de se laisser dissuader par

-
- 2 Terry Belford, *Trust: The Greymac Affair*, Toronto (Ont.), James Lorimer & Sons, 1983. Ci-après Belford.
 - 3 Dans SADC, « 35 ans de vigilance : 1967–2002 », Rapport annuel, 2003, p. 71, un graphique présente les taux d'escompte au Canada au 31 mars de chaque année entre 1967 et 2003. Il y est indiqué que le taux d'escompte atteint un niveau record de 20,8 p. 100 en 1981. En réalité, le taux le plus haut sera enregistré un peu plus tard, en 1982, lorsqu'il s'établira à 22,75 p. 100. Voir Robert MacIntosh, *Different Drummers: Banking and Politics in Canada*, Toronto (Ont.), Macmillan Canada, 1991, p. 202. En 1981, les Obligations d'épargne du Canada offrent un taux d'intérêt de 19,5 p. 100.
 - 4 Quelques années auparavant, les grosses fortunes avaient réussi à bloquer une tentative similaire entreprise par Robert Campeau, un autre entrepreneur

l'opposition qu'il rencontre, M. Rosenberg entend prouver qu'il peut conclure ces transactions et s'en servir de tremplin vers des acquisitions plus importantes. Or, existe-t-il plus grosse prise que les propriétés de la Cadillac Fairview? Une telle transaction, toutefois, nécessite plus de fonds qu'il ne peut lui-même lever, et ce, même avec l'appui de la Crown Trust ; il a besoin de partenaires. Il décide de s'associer à Bill Player, dont le groupe Kilderkin contrôle alors la Greymac Trust, et à Andrew Markle, qui contrôle la Seaway Trust. M. Player met alors au point un plan d'attaque : l'objectif consiste à acquérir l'ensemble des propriétés de la Cadillac à moindre coût, puis de vendre chacune d'entre elles à une série d'acheteurs qui auront, à cette fin, recours à l'emprunt. Ces derniers pourront augmenter les loyers de manière substantielle, car les nouveaux propriétaires ne sont pas assujettis aux plafonds imposés dans le cadre du contrôle des loyers si l'augmentation est nécessaire pour faire face à leurs coûts de financement. MM. Rosenberg et Markle accueillent favorablement ce plan et procèdent à sa mise en œuvre. Dans un premier temps, M. Player vend à M. Rosenberg les compagnies Greymac. Puis, en utilisant l'argent de la Crown Trust, de la Greymac Trust et de la Seaway Trust pour s'acquitter de l'acompte de 40,5 millions de dollars, la Greymac Credit Corporation de M. Rosenberg acquiert les propriétés de la Cadillac Fairview pour

immobilier d'Ottawa, qui cherchait à acquérir les actions de la Compagnie Trust Royal. De nombreuses personnes étaient consternées à l'idée qu'un promoteur immobilier puisse prendre le contrôle de l'une des sociétés de fiducie les plus respectées au Canada. À leurs yeux, une société de fiducie devait être un gardien prudent des fonds immobiliers, et non un moyen de financer les projets d'un promoteur. À l'époque, toute la question était de savoir si le conseil d'administration du Trust Royal était en capacité de rejeter une offre dont le montant dépassait largement le cours de ses actions. Ronald Robertson, du cabinet Fasken & Calvin, qui jouera par la suite un rôle clé au sein de la SADC, avait indiqué au conseil de rejeter une telle offre et de tenter de la contrecarrer s'il estimait réellement qu'elle n'était pas dans l'intérêt de la Société. Voir l'entrevue de Ronald Robertson réalisée dans son bureau du centre-ville de Toronto, programme d'histoire orale de l'Osgoode Society, 29 janvier 2010, révision en juillet 2013.

270 millions de dollars⁵. La société vend ensuite les propriétés au groupe Kilderkin pour 312,5 millions de dollars, dont 42,5 millions de dollars en acompte. Le groupe Kilderkin revend à son tour les propriétés à diverses sociétés à dénomination numérique pour plus de 500 millions de dollars, avec en sus un contrat de gestion immobilière. Bien que les trois étapes donnent lieu à des transactions totalisant plus d'un milliard de dollars, les trois sociétés de fiducie ne déboursent que 152 millions de dollars (76 millions de dollars pour la Seaway Trust, 56 millions de dollars pour la Greymac Trust et 13 millions de dollars pour la Crown Trust), obtenant ainsi des hypothèques de troisième rang sur les propriétés. Ce faisant, MM. Player, Rosenberg et Markle sous-estiment toutefois la réaction des quelque 11 000 locataires des immeubles d'appartements visés et leur capacité à riposter. Après avoir été informés d'une hausse considérable de leur loyer, les locataires se plaignent de la situation à la presse et aux politiciens et dénoncent vivement le contournement de la loi sur le contrôle des loyers. La presse embrasse volontiers leur cause. Tous les jours, et ce, pendant deux mois, les plaintes des locataires font la une des journaux de Toronto. Le gouvernement de l'Ontario se retrouve au centre d'une tempête médiatique qu'il n'a pas déclenchée et qu'il ne comprend guère. Pour se sortir de ce bourbier, il décide de se pencher sur la transaction en question. Nommé pour mener à bien cet examen, James Morrison, de la firme Touche Ross & Co., découvre une série d'opérations artificielles qui remontent à plusieurs années. Interrogés, les directeurs des trois sociétés de fiducie assurent à M. Morrison et aux autorités de réglementation ontariennes que tout s'est déroulé dans le respect des règles en vigueur. Par ailleurs, la somme versée à la Cadillac Fairview s'avère ridiculement inférieure à la valeur réelle des propriétés. En revanche, plus élevé et davantage conforme à la valeur réelle des biens, le prix de revente a lui été payé par des investisseurs saoudiens désireux d'acquérir des propriétés locatives de qualité dans la province la plus prospère du Canada. Lorsque cette information

5 Ces transactions sont décrites en détail dans Belford, voir *supra*, note 2, p. 158 et 159.

est révélée au grand jour, elle ne rassure ni le gouvernement ni la presse. Le *Toronto Sun* titre « Des Saoudiens deviennent les nouveaux propriétaires de 11 000 locataires⁶ ». Mais M. Morrison et les autorités de réglementation de l'Ontario sont davantage préoccupés de ne pas pouvoir identifier les mystérieux Saoudiens qui se cachent derrière les sociétés à dénomination numérique. Ils en viennent à se demander si ces Saoudiens anonymes ne sont pas pure invention et si les transactions de la Cadillac Fairview, ainsi que plusieurs autres opérations financées par les trois sociétés de fiducie, ne sont pas en réalité frauduleuses.

À la fin du mois de décembre 1982, le gouvernement de l'Ontario fait intervenir un éminent séquestre, John Leonard « Jack » Biddell⁷. Cet ancien chef de la direction retraité de la Clarkson Co. Ltd. avait joué un rôle clé dans la liquidation des compagnies Atlantic Acceptance, Prudential Finance et Trust Astra. Le lendemain de Noël, M. Biddell appelle Robert « Bob » Hammond, le successeur de Dick Humphrys au poste de surintendant des assurances, pour l'informer que le gouvernement de l'Ontario envisage de saisir la Crown Trust, la Greymac Trust et la Seaway Trust. Il l'invite également à participer à une réunion à Toronto le 28 décembre. M. Hammond accepte de s'y rendre et emmène avec lui Jack Close, ainsi que Harry McDonald, conseiller juridique interne de la SADC, et Richard Page, qui chapeaute la division des sociétés de prêt et de fiducie du Département des assurances. Dans une salle de réunion située chez Tory Tory Deslauriers & Binnington (Tory Tory), le cabinet d'avocats extérieur de la SADC, M. Biddell expose la situation des trois sociétés de fiducie et de leurs filiales fédérales, et cherche à savoir si la SADC donnera son appui à la saisie par le gouvernement provincial des trois compagnies. La question est difficile à trancher pour diverses raisons. Tout d'abord, un tel soutien nécessiterait

6 « Saudis New Landlords for 11,000 », *Toronto Sun*, 11 novembre 1982, p. 1. Pour une description détaillée de la couverture de presse, voir Terence Corcoran et Laura Reid, *Public Money, Private Greed: The Greymac, Seaway, and Crown Trusts Affair*, Toronto (Ont.), Collins, 1984, p. 241 à 258. Ci-après Corcoran et Reid.

7 Le scénario qui suit s'appuie sur Corcoran et Reid, *ibid.*, p. 284 à 296.

l'approbation du conseil d'administration de la SADC. De plus, M. Hammond et son équipe se demandent si la SADC peut intervenir alors que les sociétés de fiducie ne font l'objet d'aucune ruée et qu'elles ne se trouvent pas en situation d'insolvabilité technique. Quelques jours plus tard, le 4 janvier, le conseil d'administration de la SADC tient une réunion par conférence téléphonique. Elle rassemble à Toronto Jim Baillie, Charles Scott, trois autres avocats du cabinet Tory Tory, plusieurs membres du conseil de la SADC et, sur invitation, Jack Biddell. À Ottawa, les autres membres du conseil sont rejoints par Dick Humphrys, invité à titre de conseiller. Après un long débat concernant plusieurs scénarios possibles, il est décidé que la SADC appuiera les saisies proposées par l'Ontario. En réalité, la SADC ne maîtrise pas ou guère les événements en cours. Lors de la phase de préparation des saisies et dans les jours qui suivront, la SADC jouera, selon les mots de Paul Cosgrove, ministre d'État aux Finances, «un rôle mineur dans un contexte plus large⁸» [traduction].

En dépit du soutien apporté du bout des lèvres par la SADC, le gouvernement de l'Ontario fait face à de réelles difficultés. La *Loan and Trust Corporations Act*⁹ de l'Ontario n'autorise pas les saisies proposées et prescrit, en la matière, la remise d'un avis, la tenue d'une audience et la prise d'une ordonnance judiciaire. Le gouvernement provincial souhaite toutefois éviter ce long processus juridique, qui est par ailleurs susceptible de faire l'objet d'un recours ou d'un appel. Il propose à la place un projet de loi spécial qui lui permettra d'agir sans préavis ni audience. De nombreux avocats contesteront par la suite un texte perçu comme l'équivalent financier de la *Loi sur les mesures de guerre*¹⁰. Le projet de loi donne ainsi

8 Voir Chambre des communes, Journal des débats (Hansard), 32^e législature, 1^{re} session, 12 avril 1983, p. 24385 (hon. Paul J. Cosgrove).

9 L.R.O. 1980, chap. 249.

10 La *Loi sur les mesures de guerre* est une loi extraordinaire adoptée pendant la Première Guerre mondiale qui accorde au gouvernement fédéral des pouvoirs spéciaux lui permettant d'intervenir sans avoir à suivre les procédures juridiques ordinaires ni à respecter ses obligations en matière de droits civils. Elle a été invoquée lors de la crise du FLQ au Québec en 1970, voir M. L. Friedland,

au gouvernement une grande latitude pour saisir une société de confiance dans la province. Seule suffit une opinion indiquant que la direction de la société a pris des mesures contraires à l'intérêt du public. Le ministre de la Consommation et des Relations commerciales, Bob Elgie, propose à l'Assemblée législative d'adopter rapidement le projet de loi, arguant de sa nécessité et de la possibilité d'une révision ultérieure. Ce projet de loi de très grande envergure est ainsi adopté le 21 décembre 1982, sans avis public ni débat.

La SADC se retrouve au beau milieu d'un mastodonte réglementaire inédit qui retient l'attention du public et suscite de nombreuses questions tant à l'Assemblée législative de l'Ontario qu'à la Chambre des communes¹¹. Jour après jour, les journaux relatent les actions du gouvernement de l'Ontario, les mesures de soutien du gouvernement fédéral, les questions hostiles soulevées par les partis d'opposition et les contestations juridiques intentées par les avocats des entreprises saisies¹².

Bien que la SADC n'en soit pas l'instigatrice, les saisies opérées l'amènent à jouer un rôle important. Les cinq sociétés saisies sont en effet membres de la SADC et comptent d'importants dépôts assurés. Il lui faut donc protéger les déposants tout en minimisant son exposition financière – un exercice périlleux étant donné les circonstances. Car l'Ontario a agi sans vraiment en avoir le pouvoir légal.

Les aspects juridiques de la sécurité nationale, Ottawa (Ont.), Commission Macdonald, juin 1979.

- 11 Le député conservateur Don Blenkarn dirige l'offensive à la Chambre des communes. Voir, par exemple, Chambre des communes, *Journal des débats* (Hansard), 32^e législature, 1^{re} session, 12 avril 1983, p. 24385 (hon. Paul J. Cosgrove).
- 12 Aux côtés de Ron Robertson, de Ron Rolls, de Robert McDowell et d'Allan Rock du cabinet Fasken & Calvin, j'ai été l'un de ces avocats qui ont contesté les actions du gouvernement de l'Ontario et la complaisance des autorités de réglementation fédérales. Notre contestation judiciaire reposait sur le fait que le gouvernement de l'Ontario ne respectait pas les principes de justice naturelle et la législation alors en vigueur. Il n'y avait eu aucun avis, aucune audience, aucune occasion de contester les conclusions du gouvernement. La loi spéciale avait pris le pas sur les garanties procédurales d'usage. Voir *Seaway Trust Company v. Ontario* (1983), 143 D.L.R. (3d) 252 (Ont HCJ) et *Re Seaway Trust Co et al. and The Queen in right of Ontario et al.* (1983), 41 O.R. (2d) 532 (CA).

Les saisies constituent certes une bonne stratégie politique et sont peut-être même raisonnables sur le plan financier. Certes aussi, le gouvernement s'est attiré les faveurs du public en intervenant avec diligence et détermination pour protéger les locataires des propriétés de la Cadillac Fairview et, plus globalement, les citoyens de la province. Il n'en reste toutefois pas moins que les actions menées reposent sur des bases juridiques fragiles. Les directeurs des trois sociétés de fiducie s'estiment ainsi, et en partie à juste titre, expropriés sans indemnisation.

Dans ce contexte extraordinaire, la SADC ne peut pas utiliser les techniques dont elle use habituellement pour gérer les institutions financières faillies. En effet, les compagnies en cause ne sont pas insolvables : elles honorent les engagements arrivant à échéance et peuvent effectivement soutenir que leurs actifs sont supérieurs à la valeur de leurs éléments de passif¹³. Il est vrai que le gouvernement de l'Ontario et ses experts jugent certains actifs largement surévalués, mais une telle allégation reste à prouver, car à ce stade, il s'agit d'une simple divergence d'opinions. En conséquence, la SADC ne peut pas demander à ce que soit prononcée une ordonnance judiciaire de liquidation et procéder ensuite au remboursement des dépôts assurés. Une telle démarche serait vivement contestée par les directeurs des sociétés saisies et la SADC n'en sortirait probablement pas gagnante. Il lui est également impossible de coopérer avec le gouvernement de l'Ontario en vue de vendre les sociétés à un ou plusieurs tiers. Le gouvernement provincial exerce un contrôle de fait, mais ne peut se prévaloir d'aucun droit sur les actions des sociétés. Une grande réflexion est alors menée sur la meilleure façon de procéder.

Dans le cas de la Crown Trust, l'entreprise la plus importante et la plus solide financièrement, l'Assemblée législative de l'Ontario adopte une autre loi spéciale autorisant le gouvernement provincial à fermer la compagnie et à confier à un tiers le soin de gérer ses

13 Richard Humphrys, *History of the Origins and Early Operation of Deposit Insurance in Canada*, 1991, non publié, archives de la Société d'assurance-dépôts du Canada, p. 120. Ci-après Humphrys, *History*.

actifs, d'acquitter son passif à échéance et de réduire ses activités de manière progressive et ordonnée sur une période de cinq ans¹⁴. Les modalités sont détaillées dans un accord dit de représentation et d'exploitation¹⁵. Parmi les institutions membres de la SADC, la Compagnie du Trust Central, établie à Halifax, est choisie comme société mandataire à l'issue d'un processus d'appel à soumissions. Depuis quelque temps déjà, le Trust Central tentait, sans succès, d'acquérir la Crown Trust pour devenir une véritable société de fiducie nationale. Il voit ainsi dans la situation une occasion de faire indirectement ce qu'il a échoué à faire directement¹⁶. La direction du Trust Central ne cache pas sa satisfaction à l'idée de pouvoir développer ses activités à moindre risque, car la SADC garantira le remboursement des sommes prêtées à la Crown Trust pour permettre à cette dernière d'acquitter son passif. Le Trust Central ne s'y trompe pas : son actif administré passe de 452 millions de dollars à 1,2 milliard de dollars, une hausse de 173 p. 100. De même, ses bénéfices montent en flèche. Fin 1983, la compagnie enregistre des bénéfices de 9,2 millions de dollars, soit une progression de 226 p. 100.

La situation est plus complexe pour la Greymac Trust et la Seaway Trust. La loi spéciale adoptée pour autoriser la liquidation de la Crown Trust ne s'applique pas aux deux autres entreprises saisies. Qui plus est, elles sont chacune affiliées à une compagnie d'hypothèque fédérale qui n'aurait pas de toute façon été couverte par l'Assemblée législative de l'Ontario. Néanmoins, des avocats ontariens assurent à la SADC que l'Ontario peut conclure une entente semblable dans le cas de la Greymac Trust. Un mandataire est à nouveau recherché¹⁷ et, cette fois-ci, c'est la Compagnie Standard Trust qui est choisie. Dans le même temps, l'organisme de réglementation fédéral demande à ce que soit prononcée une ordonnance visant à mettre la Greymac

14 SADC, Rapport annuel, 1984, p. 19 et 20, note 4.

15 Humphrys, *History*, voir *supra*, note 13, p. 121 à 124. Voir également Belford, voir *supra*, note 2, p. 200 à 204.

16 Harry Bruce, *A Century at Central Trust: The Story of its Growth*, Halifax (N.-É.), Nimbus Publishing, 1985, p. 69 à 72.

17 Humphrys, *History*, voir *supra*, note 13, p. 124 et 125. Voir aussi Belford, voir *supra*, note 2, p. 233 et Corcoran et Reid, voir *supra*, note 6, p. 324.

Mortgage sous séquestre. L'ordonnance est accordée, et une autre ordonnance nomme la Standard Trust mandataire de la société fédérale.

La Seaway Trust fait l'objet d'un traitement quelque peu différent¹⁸. En l'occurrence, la Banque Midland en est alors l'actionnaire majoritaire. Andrew Markle, qui avait donné à la banque ses actions de contrôle en nantissement de certains prêts, s'était retrouvé incapable d'honorer ses obligations de remboursement lorsque le gouvernement de l'Ontario avait saisi la compagnie ; la banque avait ainsi récupéré ses actions¹⁹. La SADC décide de laisser la Banque Midland agir comme mandataire auprès de la compagnie provinciale et de sa filiale fédérale.

Dans chaque cas, la SADC conclut avec le mandataire et la compagnie saisie une entente en vertu de laquelle elle octroie des fonds pour répondre aux besoins de liquidités de la compagnie. Ces besoins s'avéreront colossaux. À la fin 1983, la SADC fournira près d'un milliard de dollars à ces compagnies. Si la SADC est aussi fréquemment appelée à intervenir, c'est en partie parce que les accords de représentation et d'exploitation garantissent une protection effective de tous les dépôts, et pas seulement des déposants assurés. Fort heureusement, la capacité d'emprunt de la SADC auprès du Trésor fédéral est relevée à 1,5 milliard de dollars dans le cadre de la hausse du plafond d'assurance.

Les banques à charte sont horrifiées par ces événements et expriment avec amertume leur mécontentement par l'intermédiaire de l'ABC. En effet, les banques financent largement les opérations de la SADC par le biais de leurs primes et jugent que les accords de représentation et d'exploitation engendrent pour la SADC un coût supplémentaire injustifié. Mais compte tenu des circonstances, la SADC n'a guère d'autre choix. Anticipant ces préoccupations, le conseil d'administration de la SADC a étudié de très près les options à sa disposition et utilisé une formule complexe pour tenter de

18 Humphrys, *History*, voir *supra*, note 13, p. 126.

19 Pour obtenir des précisions sur ces prêts et les garanties prises, voir Belford, note 2, voir *supra*, note 2, p. 228 et 229.

déterminer le coût ultime de chaque méthode. Si les compagnies étaient autorisées à devenir insolvables puis liquidées, quel en serait le coût pour la SADC comparativement à la mise en place d'un accord de représentation et d'exploitation²⁰? D'une part, la SADC calcule le montant des dépôts assurés à rembourser, les intérêts sur les sommes empruntés au Trésor, les honoraires du liquidateur et le rendement probable des actifs vendus. Elle énumère, d'autre part, les honoraires du mandataire, les éventuelles indemnités exigées par ce dernier pour poursuivre les activités de la société, les intérêts à payer sur les dépôts, le profil d'échéance des éléments d'actif et de passif, ainsi que toute perte subie au moment de la réalisation des actifs par le mandataire. Elle détermine ainsi qu'un accord de représentation et d'exploitation lui coûtera moins cher.

L'affaire des sociétés de fiducie constitue pour M. Sabourin une expérience des plus instructives. Il apprend à traiter avec la presse et à gérer la multitude de questions posées par les journalistes. Il découvre également les subtilités des relations avec les avocats externes. En l'espèce, Jim Baillie et les avocats de Tory Tory ont fait du bon travail, mais, aux yeux de M. Sabourin, ils ont outrepassé leur rôle de conseillers. Avocat fort compétent, M. Baillie, prenant sans doute acte de l'inexpérience de son client, la SADC, a en effet joué un rôle clé dans le rapprochement du gouvernement fédéral et du gouvernement de l'Ontario ; la SADC s'était ainsi retrouvée mise à l'écart, au grand dam de M. Sabourin. Mais le principal enseignement que tire M. Sabourin est que la SADC doit davantage prendre en main ces situations difficiles. Dans cette affaire, les devants ont été pris par le gouvernement de l'Ontario. La SADC a certes été consultée, mais dans les faits, le plan d'action a été élaboré par la province, sans que la SADC y participe vraiment, alors même qu'elle supporte l'essentiel du fardeau financier.

En février 1983, soit un peu plus d'un mois après les saisies, le président du conseil désigné M. De Coster rentre de Floride, et Jack Close termine enfin son mandat prolongé. Il a vécu au cours de ces trois derniers mois la période la plus difficile de son mandat, et

20 Humphrys, *History*, voir *supra*, note 13, p. 123 et 124.

il est sans doute soulagé que sa mission soit terminée. On imagine sans mal que M. De Coster est loin de se réjouir d'entrer en fonction. Le poste qu'il a accepté quelques mois plus tôt s'est profondément transformé. À l'automne 1982, lors de son examen des opérations de la SADC, il avait estimé que l'institution connaîtrait probablement « fort peu de difficultés »²¹. Avant 1983, elle n'avait été appelée à intervenir « qu'en trois cas isolés », où l'ensemble des dépôts s'élevait à peine à 60 millions de dollars. Il s'attendait naturellement à jouer un rôle minime – dans la lignée de ses prédécesseurs – et à confier la responsabilité des décisions aux experts juridiques et financiers du conseil d'administration de la SADC. Cela n'avait certainement pas été le cas en décembre et en janvier. Il espère toutefois un retour à la normale et se comporte en conséquence²². Il se rend rarement dans les locaux de la SADC si bien que, pour lui demander son avis, les agents de la SADC doivent soit se rendre à Québec en voiture, soit téléphoner à sa résidence d'hiver en Floride. Lors des réunions du conseil, il honore la lettre, mais non l'esprit de la recommandation faite par Gerald Bouey à Jack Close. Il ne cède pas la présidence au gouverneur de la Banque du Canada, mais il laisse ce dernier et Bill Kennett aux commandes.

M. De Coster a tort de penser que les choses reviendront sans tarder à la normale. Comme il le reconnaîtra plus tard, tout avait basculé en janvier 1983 et « un revirement dramatique de la situation » s'était amorcé²³. La baisse des valeurs immobilières et le niveau élevé des taux d'intérêt, qui mettent alors à rude épreuve la Cadillac Fairview, posent également problème à d'autres acteurs. La situation est particulièrement critique dans l'Ouest canadien, où la baisse des cours du pétrole ne fait qu'aggraver la situation. La SADC doit dans un premier temps gérer le cas de la Société de fiducie Fidélité. Peter Pocklington, mieux connu comme le propriétaire de

21 C'est par ce commentaire que Robert De Coster commence sa « Rétrospective du président » dans le Rapport annuel de 1984. Ci-après *Rétrospective du président*, 1984.

22 Entrevue de l'auteur avec J.P. Sabourin, 7 août 2015, Ottawa. Ci-après *Entrevue avec J.P. Sabourin*.

23 « Rétrospective du président », 1984, voir *supra*, note 21.

l'équipe de hockey des Oilers d'Edmonton qui a échangé le joueur vedette Wayne Gretzky aux Kings de Los Angeles, a acquis en 1979 une participation majoritaire dans la Société de fiducie Fidélité par l'intermédiaire de la Pocklington Financial Corporation²⁴. La Société de fiducie Fidélité a investi des sommes considérables dans des propriétés de l'Ouest canadien. M. Pocklington, alors candidat à la direction du Parti conservateur, impute la responsabilité des problèmes rencontrés par la Société de fiducie Fidélité au Programme énergétique national de Pierre Trudeau²⁵. Mais les problèmes sont bien plus complexes. L'essor du secteur pétrolier et gazier dans les années 1970 a convaincu de nombreuses personnes en Alberta que l'Ouest connaît enfin une croissance durable. Les grands projets immobiliers se multiplient, et les particuliers s'empressent d'acheter des maisons. Toutefois, en 1982, la dynamique s'essouffle et la valeur des propriétés dégringole. Les entreprises commencent à résilier leurs baux dans les parcs industriels et les particuliers n'arrivent plus à rembourser leurs hypothèques. Une plaisanterie se répand alors parmi les banquiers au sujet d'un prêteur qui venait d'acquérir une ferme de 500 acres en Alberta : une belle parcelle de terre, selon lui, si seulement elle n'était pas couverte de maisons²⁶. La Société de fiducie Fidélité, qui a investi une grande partie de ses fonds dans des projets immobiliers liés au secteur pétrolier et gazier, est alors en pleine débâcle. Ses profits appartiennent désormais au

24 Sur les opérations de la Société de fiducie Fidélité, voir Lesley Taylor, « Former U.S. President Gerald Ford Said Friday He Has ... », 16 avril 1982, United Press International (archives), en ligne : <http://upi.com/5017460t> ; UPI, « Millionaire Businessman Peter Pocklington Said Friday Fidelity Trust Co. ... », 16 avril 1982, United Press International (archives), en ligne : <http://upi.com/5017711t> ; et Lesley Taylor, « The United States Will Be 'Strictly and Solely Behind...' », 16 avril 1982, United Press International (archives), en ligne : <http://upi.com/6034170t>. Voir aussi UPI, « Fidelity Trustco, Owned by Edmonton Entrepreneur Peter Pocklington, Has ... », 26 avril 1983, United Press International (archives), en ligne : <http://upi.com/5073605t>. Voir aussi « Peter Pocklington Vague on Fidelity Trust Sale », *Ottawa Citizen*, 6 mai 1983.

25 *Ibid.*

26 Patricia Best et Ann Shortell, *A Matter of Trust: Greed, Government and Canada's \$60 Billion Trust Industry*, Markham (Ont.), Penguin Books, 1986, p. 304. Ci-après Best et Shortell.

passé, et son capital s'est complètement évaporé. La SADC et l'organisme de réglementation de l'Alberta encouragent M. Pocklington à injecter un apport de capital supplémentaire dans la Société de fiducie Fidélité, mais ce dernier en est incapable²⁷. Au 1^{er} juillet 1983, la compagnie rejoint la liste des membres faillis de la SADC. Après une analyse minutieuse des coûts de diverses options, la SADC décide de recourir à un accord de représentation et d'exploitation²⁸ et charge la First City Trust d'assumer la gestion de la compagnie²⁹.

La Société de fiducie Fidélité n'est pas la seule société de services financiers de l'Ouest en proie aux difficultés. L'AMIC Mortgage Investment Corporation, petite compagnie implantée à Calgary, est affiliée à une société de promotion immobilière dénommée Abacus Cities. À la fin des années 1970, Abacus Cities a planifié la construction de maisons en rangée, de duplex et de copropriétés, et a vendu des participations à des particuliers dans le cadre d'abris fiscaux. Toutefois, les chantiers ont largement dépassé le budget prévu et Abacus Cities a contracté des prêts substantiels auprès d'AMIC. À la suite de l'effondrement des valeurs foncières, Abacus Cities fait faillite et la Commission des valeurs mobilières de l'Alberta ouvre une enquête³⁰. C'est ainsi que l'AMIC est entraînée dans la tourmente. Comme aucun de ses dépôts ne dépasse le plafond de garantie de la SADC, il est décidé qu'il est inutile de l'assujettir à un accord de représentation et d'exploitation. La compagnie est placée en liquidation en juillet 1983 et ses déposants sont remboursés³¹.

En moins d'un an, pas moins de sept institutions membres doivent cesser leurs activités, à l'instar du Trust Astra et de la District Trust, et voient la SADC intervenir dans leurs affaires. Ensemble, ces compagnies détiennent près de 3 milliards de dollars d'actifs, dont 85 p. 100 sont assurés par la SADC.

27 Humphrys, *History*, voir *supra*, note 13, p. 127.

28 *Ibid.*

29 «First City Trust to Take Part in Management of Fidelity», *The Gazette*, 28 juin 1983.

30 Best et Shortell, voir *supra*, note 26, p. 305 et 306.

31 SADC, Rapport annuel, 1984, p. 11. Voir également Humphrys, *History* voir *supra*, note 13, p. 128.

Pour la première fois de sa brève histoire, la SADC est sous le feu des projecteurs, et le spectacle est loin de faire l'unanimité. Toutefois, l'*Ottawa Citizen* émet à l'égard de la Société un avis globalement favorable. Tout en la décrivant comme «un organisme utile mais peu compris, qui sert généralement bien les Canadiens»³², le journal critique son refus de dévoiler les mesures prises pour gérer la crise financière. Le journal conclut que la SADC «éprouve une vive estime pour les sensibilités de ses organisations membres, mais nourrit des opinions douteuses quant au droit de savoir du public» [traduction]. Il l'accuse ainsi de faire passer les intérêts de la direction et des actionnaires de ses institutions membres avant ceux du grand public. À l'argument avancé par la SADC selon lequel une divulgation pleine et entière risque de compromettre ses efforts pour sauver des institutions en difficulté, l'*Ottawa Citizen* rétorque que la transparence rassurerait le public et ferait taire les rumeurs.

James Morrison, de Touche Ross & Co., formule une critique d'un autre ordre³³. Le chef de l'enquête diligentée par le gouvernement de l'Ontario sur les sociétés de fiducie saisies estime que l'assurance de la SADC a facilité les pratiques frauduleuses de ces dernières. En dépit de leur taille relativement modeste et de leurs placements risqués, ces sociétés n'ont eu aucun mal à recueillir des fonds auprès du public. En effet, les investisseurs potentiels ne craignent plus de perdre leurs fonds, qu'ils savent en grande partie garantis par le gouvernement fédéral par le truchement de la SADC. Pourtant, M. Morrison ne souhaite pas mettre un terme à la SADC et à l'assurance-dépôts : il propose plutôt que le registraire des sociétés de prêt et de fiducie de l'Ontario puisse retirer le statut de membre de la SADC aux sociétés ontariennes de prêt ou de fiducie dont les activités sont jugées inappropriées ou risquées, ou du moins leur refuser la protection de la SADC sur les dépôts futurs. Helen Sinclair, directrice des affaires publiques de l'ABC, considère

32 «Bail Out Must Be in the Open», éditorial, *Ottawa Citizen*, 29 août 1983.

33 Voir «Govts. Tighten Grip on Financial Firms», *Ottawa Citizen*, 6 septembre 1983.

ces deux idées extrêmes et inapplicables, et soutient qu'elles sonneraient le glas des sociétés visées³⁴.

La situation se stabilise quelque peu en 1984, mais une autre institution, la Société d'hypothèques Northguard, fait faillite et est placée en liquidation en décembre³⁵. Cette année-là, le conseil de la SADC repense également son approche à l'égard de la Seaway Trust. La Banque Midland n'a pas produit les résultats escomptés, si bien que Seaway est mise en liquidation au mois de juin. La SADC débourse 152 millions de dollars pour rembourser les derniers déposants assurés³⁶. Trois autres membres, les compagnies Pioneer Trust, Western Capital Trust et London Loan, font alors l'objet de débats intenses. Elles seront mises en liquidation début 1985³⁷.

Même si les faillites de 1984 sont de moins grande ampleur que celles de l'année précédente, la SADC se retrouve confrontée à une autre série de problèmes. Il lui faut en effet gérer les actifs qu'elle reçoit en contrepartie de ses remboursements aux déposants et qui sont en grande partie des propriétés immobilières ou des hypothèques. Ces propriétés, estimées à 1,5 milliard de dollars, sont réparties dans l'ensemble du Canada et comprennent un grand nombre de centres commerciaux et d'immeubles d'appartements et de bureaux³⁸. Pour rembourser ses emprunts massifs, la SADC doit convertir ces propriétés en liquidités ou, selon les mots du journal *The Gazette* de Montréal, conclure «la vente immobilière du siècle³⁹» [traduction]. Aucune entité publique n'a effectué de vente de biens aussi importante depuis l'époque où le gouvernement fédéral a concédé au Chemin de fer Canadien Pacifique 25 millions d'acres de terres dans l'Ouest canadien. M. De Coster se rend à Toronto pour consulter des sommités du domaine bancaire et profiter de

34 *Ibid.*

35 SADC, Rapport annuel, 1984, p. 10.

36 *Ibid.*

37 *Ibid.*, p. 6.

38 «\$1.5 Billion Real Estate Sale of the Century to be Held by CDIC», *Ottawa Citizen*, 18 décembre 1984, p. A4.

39 «Federal Agency to Hold Real-Estate Sale of the Century», *The Gazette*, 18 décembre 1984.

leur expérience dans la réalisation de grandes ventes immobilières. William C. « Bill » Poole, directeur général adjoint du groupe consultatif immobilier de la banque Toronto-Dominion, indique à M. De Coster que la SADC doit développer son expertise dans la réalisation de ces actifs. Dans l'intervalle, M. Poole propose de mettre en place au sein de la SADC un comité consultatif dont il prendrait la tête. M. De Coster lui donne son feu vert, et M. Poole nomme comme conseillers John W. McCool, vice-président directeur des affaires immobilières à la Banque de Montréal, David C. Howard, président du conseil d'administration de Citicom Inc., Joseph Berman, anciennement chez Cadillac Fairview, Kenneth Rotenberg, président du conseil d'administration de la Société Rostland, et Herbert I. Stricker de Heathcliffe Developments⁴⁰. Il est initialement proposé que ce groupe consultatif soit épaulé par un groupe d'action dirigé par William « Bill » Grenier, un entrepreneur immobilier à succès. Ce groupe compte comme membres Eddie Cogan et Neal Wood, qui s'occupent alors de la vente des propriétés de la Société de fiducie Fidélité, Joe Barnicke, dirigeant de la plus grande société indépendante de courtage immobilier de Toronto, Lou Orzech, de la firme Nesbitt Thomson, et Clive Millar, de la compagnie Coldwell Banker⁴¹. À la différence du comité consultatif, le groupe d'action ne sera finalement pas mis en place.

Pour gérer les nombreuses faillites de ses membres et faciliter la réalisation des actifs, le conseil d'administration de la SADC décide qu'il lui faut nommer un chef de la direction chevronné travaillant à temps plein. M. Sabourin, alors en pleine ascension, affiche sa détermination et sa confiance en soi⁴², mais il manque d'expérience. En reconnaissance de son rôle crucial, il est nommé administrateur en chef des opérations. En revanche, pour le poste de chef de la direction, le conseil d'administration, sur avis de M. De Coster⁴³, se

40 SADC, Rapport annuel, 1984, p. 12. Voir également Best et Shortell, voir *supra*, note 26, p. 288.

41 *Ibid.*

42 « M. Sabourin était une étoile en pleine ascension [...] il était capable d'acculer ses adversaires dans un coin par pure bravade » [traduction] : *ibid.*, p. 283.

43 Entrevue avec J. P. Sabourin, voir *supra*, note 22.

tourne plutôt vers Charles de Léry, un cadre des services financiers à la retraite. Les institutions financières et leur administration sont une sorte de tradition familiale pour M. de Léry. Son père, René, a dirigé la succursale de la Compagnie Trust Royal à Québec de 1927 à 1956⁴⁴. Suivant les traces de son père, Charles intègre le Trust Royal en 1949 au sein de sa succursale montréalaise. En 1960, il ouvre une succursale à Trois-Rivières, qu'il gérera pendant deux ans. Puis, en 1962, il retourne dans l'ancienne succursale de son père à Québec en qualité de directeur adjoint. Dans les années 1970, il devient vice-président directeur et contrôleur et, en 1977, premier vice-président des services administratifs⁴⁵. Ses derniers postes l'avaient conduit à Toronto, qu'il n'avait plus voulu quitter.

La présence d'un bureau à Toronto présente bien des avantages pour la SADC⁴⁶. De nombreuses propriétés sous son administration se situent à Toronto ou dans les environs, et une grande partie des professionnels de gestion de ces propriétés résident dans la région. M. de Léry se réjouit des nouveaux locaux torontois, qui lui permettent de planifier des réunions à Toronto les lundis et vendredis. Il peut ainsi passer quatre jours par semaine à Toronto, aux côtés de sa famille, et se rendre à Ottawa les trois autres jours⁴⁷.

Les autres aspects de la SADC ne procurent guère de satisfaction à M. de Léry, pour qui l'organisation n'est tout simplement pas capable de s'acquitter des nombreuses tâches qui lui incombent⁴⁸. L'effectif ne compte que six personnes, dont le vieillissant Ted Davis et le conseiller juridique Harry McDonald, alors proche de la retraite. La quasi-totalité du travail doit être externalisée, ce qui n'est pas

44 «The Royal Trust Company Announces», *Quebec Chronicle-Telegraph*, 17 septembre 1962.

45 *The Globe and Mail*, 5 juillet 1977, p. B3. Voir également *The Gazette*, 21 juillet 1984.

46 Le bureau est dans un premier temps situé au 55, avenue University. En décembre 1986, il est déménagé au 79, rue Wellington Ouest. D'après le procès-verbal de la réunion du conseil d'administration de la SADC, 3 décembre 1986.

47 Best et Shortell, voir *supra*, note 26, p. 291.

48 Les «ressources actuelles [de la SADC] sont devenues insuffisantes», écrit-il dans la section «Rétrospective du président» dans SADC, Rapport annuel, 1984, p. 13.

sans poser de problèmes, car aucun employé qualifié et expérimenté n'est disponible pour superviser les tâches sous-traitées. Par ailleurs, le conseil d'administration, quoique responsable de nombreux domaines, manque de connaissances. À l'exception de M. De Coster, il est composé de hauts fonctionnaires doués d'un bon jugement, mais peu expérimentés en affaires. Pis encore, faute de personnel, il ne peut pas faire appliquer ses décisions avec efficacité et expertise. Face à ce constat, M. de Léry estime que la SADC doit se développer et accroître son expertise et sa capacité de gestion à l'interne. En 1984, il recrute neuf personnes, mais cela ne suffit pas. Il souligne dans le rapport annuel de 1984 que la SADC aura besoin « d'encore plus d'employés spécialisés pour atteindre ses objectifs, s'acquitter de ses obligations et résoudre les problèmes à venir ».

M. De Coster nourrit lui aussi des idées de changement, mais celles-ci sont nettement plus personnelles. À la fin 1984, afin de « réduire sensiblement ses activités “post-retraite” »⁴⁹, il remet sa démission, laquelle prendra effet au printemps 1985. Il embarquera ensuite pour l'Amérique du Sud pour un congé de cinq semaines⁵⁰. Son dernier acte en tant que président du conseil est de préparer la rétrospective du rapport annuel de 1984, où il formule une mise en garde : les faillites de 1983 et 1984 ne sont pas un simple accident de parcours et reflètent des problèmes structurels sous-jacents qui nécessitent de renflouer le fonds d'assurance-dépôts et de remettre à plat les mécanismes de prévention et de détection de la SADC. Au moment où ces mots sont publiés, le processus de réapprovisionnement et de révision est déjà bien engagé.

49 SADC, Rapport annuel, 1984, p. 9.

50 Best et Shortell, voir *supra*, note 26, p. 322.

Un organisme scruté à la loupe : les rapports de 1985

[On y trouve] amplement matière à appuyer une profonde réorganisation du système financier canadien. [TRADUCTION]

— PROFESSEUR ALEX M. MCLEOD, 1986

L'APPEL LANCÉ PAR M. DE COSTER en faveur d'un examen exhaustif des mécanismes de prévention et de détection employés par la SADC est transmis au gouvernement conservateur de Brian Mulroney. Fraîchement élu lors des élections de septembre 1984, il a été porté au pouvoir par une écrasante majorité et a conquis 211 des 282 sièges de la Chambre des communes. Le nouveau gouvernement n'est que trop heureux de prêter l'oreille aux critiques émises par les précédents gouvernements libéraux et de passer en revue les institutions qu'ils avaient fondées et administrées. Nombre de ceux qui avaient travaillé au sein du secteur des services financiers ou mené des travaux de recherche sur ce dernier se montrent tout aussi disposés à exprimer leurs récriminations à l'égard de la SADC et du régime d'assurance-dépôts, dont elle assure l'administration.

Le principal sujet qui agite l'opinion est le déficit de la SADC ainsi que sa dette, qui s'alourdit de jour en jour. La Société a ainsi fait état d'une perte de 871 millions de dollars pour son exercice 1983–1984¹. Si la direction de la SADC garantit au nouveau gouvernement

1 SADC, Rapport annuel, 1984, p. 11, 12 et 17.

conservateur qu'elle compensera ces pertes par le biais d'une augmentation des primes², cette seule déclaration provoque les foudres des banques canadiennes, ainsi qu'en témoigne la conférence de presse organisée le 26 novembre 1984. Robert MacIntosh, président de l'Association des banquiers canadiens, y présente un mémorandum non sollicité au gouvernement nouvellement élu, l'exhortant à entreprendre une refonte radicale du régime d'assurance-dépôts³. L'ABC est d'avis que le projet de la SADC visant à éponger ses pertes par le biais d'une revalorisation des primes est non seulement malavisé, mais aussi contraire à la loi. La SADC, relève M. MacIntosh, se retrouve aux prises avec cette dette, car elle a débordé le cadre de son mandat : elle a ignoré la limite de 60 000 dollars prévue par la loi et a garanti à 100 p. 100 les sommes détenues en dépôt auprès de La Société de fiducie Fidélité et des trois sociétés de fiducie ayant fait l'objet d'une saisie. Les banques à charte n'ont jamais été favorables à l'assurance-dépôts, qui, selon elles, n'incite pas la population à faire preuve de diligence raisonnable. À leur sens, chaque investisseur se doit de veiller à placer son argent en sécurité, en le confiant à une institution solide et bien administrée. À défaut, il revient aux investisseurs d'en subir les conséquences – c'est ce que l'on appelle la « discipline de marché ». En supprimant les risques de perte, la SADC émousse la discipline de marché et permet aux institutions moins résistantes et moins bien gouvernées d'attirer les déposants. Pour couronner le tout, la SADC propose à présent de rattraper ses pertes en augmentant les primes de ses membres. Elle contraindrait ainsi les banques à charte plus robuste et mieux gérées à financer les pertes occasionnées par les sociétés de fiducie concurrentes qui auraient fait preuve d'imprudence et auraient été administrées en dépit du bon sens. L'ABC insiste pour que des mesures soient prises afin de remédier à la situation.

Henry « Hal » Jackman, président de la Compagnie de fiducie National Victoria et Grey se fait quant à lui le porte-voix des sociétés

2 « Federal Deposit Insurance System Will Be Reviewed », *The Gazette*, 10 janvier 1985.

3 « Changes Are Sought in Deposit Insurance », *The Gazette*, 27 novembre 1984.

de fiduciaire. S'il reconnaît qu'il est urgent d'engager une réforme profonde de la SADC, il estime par ailleurs que les assertions de l'ABC sont tendancieuses⁴. Selon M. Jackman, le problème ne tient pas à ce que l'on demande aux banques de subventionner les sociétés de fiduciaire, mais plutôt à ce qu'aucun aspect du régime n'incite ces deux types d'institutions à faire preuve de circonspection dans la conduite de leurs activités. Aucune sanction n'est prévue contre les établissements qui s'exposent à des risques inconsidérés et mettent en jeu le sort des déposants. Il encourage donc le gouvernement à saisir ces circonstances opportunes pour établir des normes communes qui régiront toutes les institutions de dépôt.

Gerald Bouey, gouverneur de la Banque du Canada, et Bill Kennett, inspecteur général des banques et membre, tout comme M. Bouey, du conseil d'administration de la SADC, sont quant à eux encore plus contrariés par les conclusions de l'ABC. Peu après la présentation du mémorandum, ils mettent à profit la réunion du conseil exécutif de l'ABC afin de rappeler à l'ordre les banques et de leur rappeler qu'elles ont, elles aussi, contribué à créer l'instabilité financière qui mine le marché⁵.

Aussi efficace qu'ait pu être cette admonestation, les deux hommes savaient qu'elle ne suffirait pas à faire fléchir les banques ni à dissuader le nouveau gouvernement de se pencher sur la réforme de la SADC. Face à ce constat, les deux hommes, de pair avec les autres membres du conseil d'administration de la SADC, font une fois encore appel aux connaissances techniques et à l'expérience de Dick Humphrys. Ils le chargent d'explorer les axes d'amélioration. Sa mission porte sur les grandes orientations et les pouvoirs de la SADC ; sur la composition de son conseil d'administration et sur le recours de l'organisme aux comités consultatifs ; sur le montant de la couverture et la structure de l'assurance-dépôts, y compris sur l'introduction du partage des risques ; sur l'approche adoptée par la SADC pour gérer la situation

4 « Revamp Canada Deposit Insurance Corp., Jackman Urges », *The Gazette*, 15 janvier 1985.

5 Robert MacIntosh, *Different Drummers: Banking and Politics in Canada*, Toronto (Ont.), Macmillan Canada, 1991, raconte cet événement à la page 218.

des membres insolvables ; et sur les relations qu'entretient la SADC avec les organismes de réglementation provinciaux.

Si la tâche s'annonce ambitieuse, M. Humphrys l'accomplit néanmoins avec brio. Dès le 6 mars 1985, il présente un rapport instructif, impartial et pragmatique, dans lequel il offre au conseil le fruit de ses années d'expérience en tant que chargé de la réglementation et en tant qu'artisan du régime d'assurance-dépôts du Canada.

Au vu des assauts lancés contre le régime d'assurance-dépôts dans son ensemble, M. Humphrys rappelle au conseil que le régime d'assurance-dépôts et la SADC constituent un moyen, et non une fin en soi. La véritable fin – à savoir l'existence de normes appropriées régissant le secteur, ainsi qu'une surveillance et une réglementation adéquates à l'échelle provinciale – est plus importante que jamais, et l'assurance-dépôts de la SADC est une voie indispensable pour y parvenir.

Dans son rapport, M. Humphrys reconnaît que la SADC constitue un rouage essentiel qu'il convient de préserver et s'intéresse ensuite à la structure organisationnelle de l'organisme. Selon lui, il n'y a pas vraiment lieu d'imposer de changement à cet égard. La SADC est «une institution relativement modeste et organisée de façon millimétrée⁶» [traduction], dont les coûts d'exploitation sont minimes. Les membres de son conseil d'administration sont «peu nombreux [et] répondent sans délai aux convocations» [traduction], de sorte que le conseil est à même de répondre rapidement dès que se présente une situation délicate⁷. Il s'appuie sur les ressources disponibles de services tels que celui du surintendant des assurances et de l'inspecteur général des banques, ce qui évite tout chevauchement d'activités et réduit au minimum les rivalités entre services. Il est vrai que les événements récents ont mis l'organisme à rude épreuve et l'ont contraint à solliciter le concours de spécialistes indépendants, mais M. Humphrys estime qu'il s'agit uniquement de problèmes éphémères, engendrés par des conditions exceptionnelles.

6 Documents de travail préparés par M. R. Humphrys, 6 mars 1985, archives de la SADC, onglet 2, p. 4. Ci-après Humphrys, Documents de travail.

7 *Ibid.*, onglet 2, p. 2.

M. Humphrys impute ces conditions exceptionnelles aux effets conjugués d'une « gestion peu scrupuleuse ou incompétente » [traduction] des institutions financières, lesquelles exploitent le régime d'assurance-dépôts et les fluctuations du marché immobilier. Il concède qu'il a, de même que les autres artisans de la création de la SADC, péché par « excès d'optimisme » [traduction]. À l'époque, ils avaient estimé qu'assurer les dépôts jusqu'à concurrence de 20 000 dollars n'entraînerait aucune répercussion notable sur le marché. Mais c'était sans compter les nombreuses décisions, lourdes de conséquences, qui furent prises par la suite et qui contribuèrent à étendre l'assurance offerte par la SADC. Pour commencer, au terme des débats organisés avec les provinces et les intervenants du secteur, la définition du dépôt avait été élargie pour englober les CPG et les débentures. Ensuite, certains types de placements, tels que les REER et les comptes joints, constituaient désormais des catégories distinctes de dépôts, assorties chacune d'une limite tout aussi distincte. Il avait en outre été établi que les sociétés apparentées, telles que la société mère d'une société de prêts hypothécaires ou la filiale d'une société de fiducie, devraient chacune bénéficier d'un plafond d'assurance-dépôts séparé. Conséquence de ce cumul de décisions : les déposants étaient désormais en mesure de placer en sécurité bien plus que 20 000 dollars sous l'égide de la SADC. En répartissant son épargne dans différentes sociétés, dans une variété de placements et de types de comptes (individuels, en commun ou en fiducie), la population avait à présent la possibilité de protéger des sommes bien plus considérables. Pour ajouter aux conséquences néfastes de cette « accumulation », le gouvernement avait décidé, à la fin de l'année 1984 et au début de l'année 1985, de relever le plafond des montants assurés à 60 000 dollars, alors même que le conseil d'administration de la SADC s'était prononcé contre cet ajustement. M. Humphrys conclut que « [l]a convergence de tous ces facteurs a ouvert la voie à l'exploitation du marché de l'épargne par le biais de l'assurance-dépôts⁸ » [traduction]. En outre, après que les valeurs foncières avaient été substantiellement majorées à

8 Ibid., onglet 3, p. 2 à 4.

la fin des années 1970, notamment dans l'Ouest canadien, des promoteurs peu scrupuleux qui contrôlaient certaines institutions de dépôt avaient exploité ces dernières afin d'attirer les déposants et d'assurer le financement de leurs projets immobiliers. L'institution financière prêtait les fonds qu'elle détenait en dépôt à une autre société contrôlée par le promoteur immobilier, et affectait en garantie le bien immobilier en cours de construction. Dans bien des cas, la valeur du bien immobilier donné en garantie à ces établissements de crédit était « nettement exagérée » [traduction]. Lorsque la valeur de ces propriétés s'était effondrée, la société immobilière n'avait pas été en mesure de rembourser son prêt et la société de prêt n'avait pu récupérer ses fonds par le biais de la vente du bien immobilier affecté en garantie⁹. Dans son rapport, M. Humphrys cite ainsi en exemple les sociétés District Trust, AMIC Mortgage Investment Corporation, Fidelity Trust, Greymac Trust et Seaway Trust, dont la faillite a été causée par de telles pratiques¹⁰. S'il est à l'évidence urgent d'agir, il demeure toutefois fermement convaincu que les organismes de réglementation seront plus à même que la SADC de venir à bout de ces problèmes¹¹.

M. Humphrys note que l'ABC reproche à l'assurance-dépôts de favoriser un certain relâchement de la discipline de marché, mais selon lui, cette dernière constitue « un principe sévère et rudimentaire, en raison duquel de nombreux déposants, qui ne sont pas à même de déterminer quelle société serait digne de confiance, ont essuyé des pertes¹² » [traduction].

Dans son rapport, M. Humphrys se montre tout aussi critique à l'égard du partage des risques, dont certains avancent qu'il contribuerait à resserrer quelque peu la discipline de marché. Sous le régime du partage des risques, au lieu d'assurer l'intégralité d'un dépôt jusqu'à un certain plafond, la SADC n'assurerait qu'une partie (par exemple 90 p. 100) des sommes inférieures ou égales à ce

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*, onglet 3, p. 4.

¹¹ *Ibid.*, onglet 3, p. 8.

¹² *Ibid.*, onglet 2, p. 9.

plafond. Aux termes du régime en vigueur, si une personne détient 60 000 dollars en dépôts dans une institution acculée à la faillite, la SADC remboursera à cette personne le montant total de son dépôt, soit 60 000 dollars. Dans le cas d'un régime de partage des risques prévoyant une couverture à 90 p. 100, le déposant recevrait seulement 54 000 dollars et supporterait une perte de 6 000 dollars. Au regard du risque de perte inhérent au régime du partage des risques, les personnes déposantes se montreraient, en principe, plus prudentes lors du choix de l'établissement où elles placeront leur épargne. Cette vision des choses est, aux yeux de M. Humphrys, empreinte de naïveté. Selon lui, la plupart des déposants ne sont tout simplement pas armés des connaissances spécialisées et des renseignements qui leur permettraient de prendre des décisions éclairées¹³. Le partage des risques ne pourrait rien changer à ce simple fait.

M. Humphrys réfute également l'argument selon lequel l'adoption de l'assurance-dépôts aurait conduit à un certain laxisme dans le secteur financier. Le surintendant des assurances et l'inspecteur général des banques, qui siègent au sein du conseil de la SADC, ont fait office de garde-fou et veillé à ce qu'une telle chose ne se produise pas. La SADC n'a aucunement, que ce soit de manière directe ou indirecte, contribué à un quelconque allègement des normes du secteur et en vérité, ajoute-t-il, «l'état d'esprit des intervenants du secteur laisse transparaître, dans l'ensemble, une inclination pour l'assouplissement des normes les régissant plutôt que pour leur durcissement» [traduction]. Il révèle par ailleurs ses craintes quant à l'issue des débats organisés par le gouvernement conservateur, qui se montre favorable aux entreprises. Ces débats portent sur la «déréglementation», qui implique notamment le relâchement des mesures restrictives appliquées aux services financiers¹⁴. Si elle

13 *Ibid.*, onglet 2, p. 9.

14 Dans *Dismantling the State: Downsizing to Disaster*, Toronto (Ont.), Stoddard, 1998, p. 120 et 121, Walter Stewart parle de l'«affranchissement des banques» intervenu en 1987 par la destruction des «quatre piliers» (banques, sociétés d'assurance, courtiers et sociétés de fiducie) sur fond de déréglementation générale menée par Margaret Thatcher au Royaume-Uni et par Ronald Reagan aux États-Unis. Michael Bliss, *Right Honourable Men: The Descent of*

était adoptée, cette déréglementation mènerait probablement à un affaiblissement notable des normes régissant le secteur, alors qu'à l'époque, tous les indices laissent à penser qu'il est, au contraire, nécessaire de les consolider.

De l'avis de M. Humphrys, si les faillites se succèdent, la source du problème provient avant tout des lacunes en matière de réglementation et de surveillance. Il serait plus avisé de renforcer ces dernières, plutôt que de donner davantage d'ampleur à la SADC¹⁵. Le développement et l'application des normes régissant le secteur doivent incomber en premier lieu aux personnes qui élaborent la législation applicable, qu'il s'agisse des organismes de réglementation fédéraux ou de leurs homologues provinciaux. La SADC devrait assurer avant tout une mission de conseil. En outre, en cas d'évolution de la réglementation, il serait important que la SADC dispose des «pouvoirs l'autorisant à ajuster les niveaux des primes en fonction du risque engendré¹⁶» [traduction]. L'ajustement des primes devrait être laissé à la liberté du conseil d'administration de la SADC et soumis à l'entérinement du gouverneur en conseil.

Dans la mesure où M. Humphrys préconise que la SADC assume une mission plus restreinte, il juge inutile d'étoffer les effectifs de l'organisme. Il convient que la SADC s'est retrouvée en possession d'un nombre considérable d'actifs immobiliers et ne dispose manifestement pas des compétences techniques pour procéder à leur réalisation de manière efficace. Il doute cependant que la voie la plus indiquée pour résoudre cette situation consiste à recruter du personnel spécialisé. En effet, si le problème s'avère temporaire, ainsi qu'il le pressent, ces effectifs supplémentaires seront alors superflus. Il préconise en lieu et place de retenir les services de spécialistes lorsque la situation l'exige. Il n'ignore pas qu'un Groupe consultatif des biens immobiliers a été constitué et reconnaît

Canadian Politics from Macdonald to Mulroney, Toronto (Ont.), Harper Collins, 1984, p. 287 aborde la contribution apportée par M. Mulroney à «l'ascendant du néoconservatisme» des années 1980.

15 Humphrys, Documents de travail, voir *supra*, note 6, onglet 2, p. 4.

16 *Ibid.*, onglet 1, p. 8.

l'intérêt de ce dernier, mais doute que la tâche soit telle qu'elle justifie l'instauration d'un comité permanent¹⁷.

M. Humphrys recommande la négociation d'un accord de coopération avec les organismes de réglementation provinciaux, à l'image de ce qui avait été réalisé, avec succès, par le passé. Il s'oppose d'autre part à la proposition prévoyant la révocation de l'assurance des institutions provinciales en difficulté. Cette mesure ne ferait que précipiter une éventuelle ruée, face à laquelle la SADC se retrouverait impuissante¹⁸.

D'aucuns remettent en cause le rôle de la SADC en tant que prêteur aux institutions financières qui se retrouvent dans l'impasse. Selon M. Humphrys, il a été clairement établi que la SADC doit être en mesure de fournir les liquidités nécessaires à ces institutions afin d'éviter de recourir à une vente forcée de leurs actifs, avec les pertes en capital que cela suppose. En vertu de la disposition applicable de la Loi, la SADC dispose du pouvoir d'octroyer des prêts à ses institutions membres, ou d'acquérir certains actifs de ces dernières afin d'écarter ou de réduire toute menace de perte ; cette prérogative a été exercée avec succès à diverses reprises. L'octroi de tels prêts a permis à la SADC de bénéficier d'un plus long délai pour dénouer la situation – augmenter le capital des sociétés en difficulté, ou mettre au point leur rachat ou leur fusion – et éviter de mettre fin aux activités de ces sociétés. Si les prêts étaient assortis d'une garantie, ainsi qu'il en allait généralement, la SADC était en mesure de recouvrer ses fonds une fois que l'établissement avait retrouvé sa zone d'équilibre.

M. Humphrys suggère d'ajuster les primes prélevées par la SADC afin de marquer clairement que certains membres présentent un risque plus élevé que d'autres¹⁹. Il envisage plusieurs stratégies possibles pour instaurer un régime de primes calculées sur la base du risque présenté par les institutions avant de conclure qu'un tel changement n'est, pour l'heure, pas envisageable au vu des conditions données.

17 *Ibid.*, onglet 2, p. 6.

18 *Ibid.*, onglet 2, p. 8.

19 *Ibid.*, onglet 4.

Il était peu probable que le rapport produit par M. Humphrys, tout comme le mémorandum présenté par MM. Bouey et Kennett devant l'ABC, parvienne à convaincre les détracteurs de la SADC. Le rapport apportait des justifications et des précisions au sujet de la structure organisationnelle de la SADC, et des actions passées de l'organisme plutôt que de présenter une feuille de route pour une éventuelle réforme à venir.

En janvier 1985, alors que M. Humphrys élabore son rapport, Barbara McDougall, ministre d'État aux Finances du premier ministre Mulroney, organise une conférence de presse afin d'annoncer qu'un comité d'étude composé d'intervenants du secteur a été constitué pour mener une étude sur la SADC²⁰. Ce comité, dont les membres n'appartiennent pas au gouvernement, est plus connu sous le nom de son président, Robert Wyman, 54 ans et président de Pemberton, Houston Willoughby Inc., une société de placement établie à Vancouver²¹. Parmi les autres membres figurent André Bérard, premier vice-président exécutif de la Banque Nationale du Canada; Hugh Brown, administrateur de Burns Fry Limited; et Leslie Colhoun, ancien président de la Compagnie de Trust Victoria et Grey qui occupe alors la fonction de vice-président de la Compagnie de fiducie National Victoria et Grey. Nombre des questions que les membres du comité doivent passer en revue avaient déjà été adressées à M. Humphrys par le conseil d'administration de la SADC, mais les réponses qu'ils apporteront s'avéreront radicalement différentes des siennes.

Dans l'attente de ce rapport, M^{me} McDougall et ses équipes préparent un document d'orientation consacré à une réforme plus vaste du secteur des services financiers²². Ce Livre vert publié par le ministère des Finances se fait l'écho des priorités du nouveau

20 «Federal Deposit Insurance System Will Be Reviewed», *The Gazette*, 10 janvier 1985.

21 *The Canadian Who's Who*, 1985, Toronto (Ont.), University of Toronto Press, 1985, p. 1341.

22 Canada, ministère des Finances, *La réglementation des institutions financières du Canada : propositions à considérer*, Ottawa (Ont.), ministère des Finances, Canada, 1985.

gouvernement conservateur. Si les faillites du début des années 1980 ont conduit Dick Humphrys à privilégier le renforcement de la réglementation et la stabilité financière, le gouvernement Mulroney envisage pour sa part d'autres perspectives. Il souhaite encourager la concurrence, améliorer les services rendus à la clientèle et les options qui lui sont offertes, et multiplier les sources de crédit disponibles²³. Le défi consiste selon lui à «élaborer une approche réglementaire qui favorise, au lieu d'y faire obstacle, l'innovation et l'efficacité de notre secteur financier tout en protégeant le public²⁴».

Le gouvernement aspire à laisser libre cours au jeu du marché et à modeler un système financier à la fois dynamique et efficace. Les rédacteurs du Livre vert se sont efforcés de faire la distinction entre la déréglementation et l'approche qu'ils privilégient²⁵. Cette dernière vise à imposer «des règles plus strictes» afin de prémunir le consommateur contre les transactions intéressées et les conflits d'intérêts, tout en conférant aux institutions une plus grande liberté quant à leur structure et leurs modalités d'organisation. L'approche préconise également d'imposer aux institutions certaines exigences en matière de structure afin que les organismes de réglementation puissent évaluer plus aisément la suffisance des fonds propres, la liquidité et l'application de l'assurance-dépôts²⁶.

Le Livre vert suggère que l'assurance-dépôts de la SADC a quelque peu concouru à l'assouplissement des restrictions applicables aux institutions financières, car ce régime réduit notamment la probabilité que la faillite d'une seule et unique institution de dépôt déclenche une ruée sur l'ensemble des établissements du secteur²⁷. La SADC a renforcé les deux principaux instruments de protection des investisseurs – la communication de renseignements exhaustifs, qui préserve les investisseurs avertis; et la réglementation et la surveillance, qui préservent le reste de la population. L'assurance-dépôts protège les petits investisseurs plus inexpérimentés pour

23 *Ibid.*, p. 1.

24 *Ibid.*

25 *Ibid.*, p. 2.

26 *Ibid.*, p. 3.

27 *Ibid.*, p. 13.

qui les exigences en matière de communication de renseignements ne sont guère évocatrices²⁸.

Le rapport rédigé par le groupe de travail de M. Wyman est remis à M^{me} McDougall le 24 avril 1985, avant d'être publié quelques mois plus tard. Il recommande que la SADC assume un rôle bien plus vaste et bien plus actif que celui suggéré par M. Humphrys et par les rédacteurs du Livre vert. Les conclusions de ce rapport ne pouvaient sans conteste être plus éloignées des recommandations formulées par Dick Humphrys. Les deux rapports divergeaient quant à la stratégie à adopter pour réformer la SADC et à la mission que devait assumer cette dernière. Tous deux se rejoignent néanmoins sur divers points : maintenir les activités de la SADC ; circonscrire ces activités à l'assurance des dépôts ; confier à l'organisme le rôle de prêteur auprès des institutions qui éprouvent des difficultés ; habiliter la SADC à mettre en œuvre, en lieu et place de la liquidation, les accords de représentation et d'exploitation en vertu desquels les activités de ces institutions seront réduites progressivement par d'autres institutions membres ; remettre à plus tard l'instauration des primes calculées selon le risque, car cette dernière est pour l'heure impossible ; et attribuer la responsabilité du financement de la dette de la SADC aux membres de cette dernière. Mais outre ces quelques sujets essentiels, les conclusions de ces deux rapports divergent à presque tous les égards. Tandis que M. Humphrys considère que la SADC doit demeurer un organisme de taille modeste, doté d'un effectif réduit au minimum, et conserver son conseil d'administration actuel, M. Wyman recommande de renforcer les effectifs, notamment le personnel spécialisé, qui travaillera main dans la main avec un conseil lui aussi renforcé, doté d'une plus grande autonomie, et qui jouera un rôle plus actif dans le cadre de la surveillance et du contrôle des membres de la SADC.

Le rapport Wyman passe sous silence la théorie avancée par M. Humphrys, selon laquelle la SADC et l'assurance-dépôts constituent des « moyens d'accéder à une fin ». Pour M. Humphrys, l'assurance-dépôts est un instrument crucial, qui a permis de soumettre

28 *Ibid.*, p. 14.

toutes les institutions de dépôt à un même niveau de contrôle et de surveillance. M. Wyman et son comité d'étude ne souhaitent pas que l'assurance soit étendue à l'ensemble des institutions de dépôt. Ils préconisent en revanche d'exiger de chaque société qu'elle présente une demande d'assurance, dont la validation serait laissée à la discrétion de la SADC. Le contrat d'assurance serait renouvelé chaque année, sous réserve que l'institution assurée respecte les normes instituées par la SADC. L'octroi de nouvelles chartes par le gouvernement devrait être subordonné à l'approbation de la demande d'assurance par la SADC, qui fait l'objet d'une requête distincte. Toute société membre de la SADC au sein de laquelle serait intervenu un changement de propriété devrait être tenue de présenter une nouvelle demande d'assurance. La SADC devrait être tenue pleinement informée de la situation financière de tous ses membres par les organismes de réglementation. En cas de doute sur la situation d'une institution membre, la SADC devrait être en mesure d'imposer certaines conditions préalables au maintien de l'assurance. Afin de garantir que ses membres respectent les normes qu'elle a instituées et répondent à ses injonctions, la SADC devrait être habilitée à tenir des audiences, à rendre des ordonnances de cessation et d'abstention, à imposer des sanctions, à exiger un changement au sein de la direction de l'institution et, s'il y a lieu, à prendre possession des éléments d'actif de l'institution membre. De concert avec l'Institut Canadien des Comptables Agréés, la SADC devrait définir des normes nationales en matière de comptabilité et d'évaluation des biens immobiliers. Elle devrait en outre établir, à l'intention de ses institutions membres, des normes uniformes en matière d'examen, un système d'évaluation de la performance, ainsi qu'une suite de « limites » – ou seuils de déclenchement – à partir desquelles elle prendrait des mesures correctives ou amorcerait une procédure de liquidation. Il lui faudrait en outre fixer, de concert avec les organismes de réglementation, des normes minimales en matière de capitalisation de base.

Pour remplir ces objectifs, le conseil d'administration de la SADC devrait être élargi et compter, outre le président et premier dirigeant de la SADC, quatre représentants issus du secteur privé.

La SADC devrait par ailleurs comprendre quatre cadres supérieurs et «un petit groupe de professionnels chevronnés [...] possédant des qualifications remarquables²⁹».

Le rapport Wyman souscrit aux critiques soulevées par l'ABC, laquelle estime qu'en l'état actuel des choses, l'assurance-dépôts de la SADC n'incite pas à l'observation de la discipline de marché. Le rapport recommande donc l'instauration d'un régime de partage des risques³⁰. La majorité des membres du comité d'étude préconise qu'en vertu de ce régime, les dépôts soient assurés à 90 p. 100 dès le premier dollar et jusqu'à concurrence de 100 000 dollars.

Le rapport Wyman ne constitue nullement le fin mot de la réforme de la SADC. Sa publication au cours de l'été imprimera en effet un nouvel élan et donnera lieu à des études plus approfondies et des échanges plus nourris sur le sujet. Les comités de la Chambre des communes et du Sénat, tout comme l'ABC et bon nombre d'économistes, allaient étudier le rapport et remettre leur avis sur ce dernier³¹.

En septembre, l'ABC donne suite au rapport Wyman et présente ses observations au Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques de la Chambre des communes³². L'ABC accueille favorablement les éléments du rapport Wyman, à plusieurs exceptions près. L'Association reconnaît que la SADC doit porter ses efforts sur l'exercice de son double mandat: offrir une

29 Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada, *Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC)*, Ottawa (Ont.), ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1985, p. 8. Voir également p. 55 à 58.

30 *Ibid.*, p. 6 et 7. Voir également p. 28 à 30.

31 Voir par exemple Alex McLeod, «Better Late Than Never», *Canadian Public Policy/Analyse de Politiques*, vol. 12, 1986, p. 484-498 et James Pesando, «The Wyman Report: An Economist's Perspective», *Canadian Business Law Journal/Revue canadienne du droit de commerce*, vol. 11, 1986, p. 105-120.

32 Association des banquiers canadiens, *Comments on the Final Report of The Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation*, Toronto (Ont.), ABC, 1985. Un résumé du rapport est présenté dans Robert MacIntosh, «Deposit Insurance Reform Comments by the Canadian Bankers Association on the Wyman Report», *Canadian Business Law Journal/Revue canadienne du droit de commerce*, vol. 11, 1986, p. 121 à 134.

assurance-dépôts pour protéger les petits déposants, peu renseignés, et administrer le fonds d'assurance-dépôts. L'ABC concède, non sans une certaine réticence, que la SADC devrait être habilitée à agir en tant que prêteur en dernier ressort. Elle souhaite que les prêts de cet ordre fassent l'objet de limitations et qu'ils soient octroyés selon certaines conditions précises. Elle estime toutefois que dans le cadre de ses fonctions en matière de réglementation, la mission première de la SADC devrait consister à révoquer l'assurance ou à établir des conditions préalables pour le maintien de cette dernière. Dans le cadre de la refonte de la SADC, il conviendrait avant tout de doter l'organisme des ressources requises pour que ce dernier puisse prévenir les problèmes, plutôt que d'y remédier. L'ABC estime que la SADC doit communiquer davantage au sujet de ses membres. La divulgation rapide et ponctuelle de renseignements au public ayant trait aux membres de la SADC constitue selon l'ABC un mécanisme de prévention grâce auquel les investisseurs évaluent de façon plus précise les éventuels risques encourus lors de leurs transactions avec certains membres de la SADC. L'ABC reconnaît que la SADC doit travailler de concert avec les acteurs du secteur financier dans le but de définir des normes, qu'elle doit jouir de prérogatives lui permettant de veiller au respect des règles établies, mais souhaite néanmoins que ces pouvoirs soient cantonnés à la révocation de l'assurance ou à l'établissement de conditions préalables pour le maintien de celle-ci. Toute autre fonction de réglementation et de surveillance devrait être assurée par l'entremise des organismes de réglementation existants. L'ABC accueille en outre favorablement la recommandation formulée dans le rapport Wyman préconisant que la SADC collabore avec les parties prenantes du secteur en vue de définir les « seuils de déclenchement » et les mesures correctives correspondantes. En revanche, l'ABC désapprouve l'attribution à la SADC de toutes les autres prérogatives, tel que recommandé par le Comité Wyman. Il est, après tout, essentiel d'éviter – et non de favoriser – le dédoublement des services.

L'ABC souligne à nouveau son opposition aux accords de représentation et d'exploitation pour remédier à la situation des institutions insolvables. Une telle stratégie impliquerait que les créanciers

non assurés seraient intégralement indemnisés. En vérité, l'ABC ne souhaite pas non plus que les créanciers assurés bénéficient d'une indemnisation intégrale. Elle apporte un soutien unanime au plaidoyer du Comité Wyman, qui se prononce en faveur d'un retour à la discipline de marché. Si elle convient que le partage des risques proposé par ce Comité représente peut-être «une manœuvre peu avisée au point de vue politique» [traduction] (Barbara McDougall avait presque immédiatement désapprouvé la proposition³³), l'ABC propose d'assurer à 100 p. 100 la première tranche de 20 000 dollars, d'assurer à 75 p. 100 la tranche suivante, et de plafonner le montant remboursé à 75 000 dollars. La mesure contribuerait à protéger les petits investisseurs peu avisés et inciterait quelque peu les investisseurs plus importants à faire preuve de diligence raisonnable.

L'ABC est favorable à l'instauration de primes calculées selon le risque, mais s'attache à résoudre les préoccupations concrètes mises en lumière dans le rapport Wyman. Si l'ABC concède qu'il peut être difficile d'évaluer le profil de risque des institutions avant même qu'un problème ne se présente, elle estime qu'il serait toutefois possible de parvenir à la même fin en accordant des remises sur primes aux institutions présentant un historique de réclamations satisfaisant. Si de telles remises étaient établies sur la base de l'historique moyen de chaque branche du secteur, les institutions les mieux gérées et plus prudentes de ces secteurs pousseraient ainsi les institutions plus aventureuses à s'ajuster.

La divergence la plus marquée entre l'ABC et le rapport Wyman porte sur le financement du déficit de la SADC. Que tout le secteur soit contraint à contribuer au financement est, selon l'ABC, proprement «inadmissible». Pour l'Association, ce déficit est en grande partie dû aux décisions d'ordre politique prises par les gouvernements fédéral et provinciaux. Les mécanismes de surveillance mis en place par ces gouvernements se sont avérés lacunaires et lorsque les problèmes se sont ensuivis, ces gouvernements ont triplé la limite assurable des dépôts puis fait le choix d'indemniser les dépôts non assurés. La moindre des choses, selon l'ABC, serait

33 «Ottawa Rejects Proposal to Cut Deposit Insurance», *The Gazette*, 18 juin 1985.

que les sommes supérieures au plafond de 60 000 dollars remboursées par la SADC, ainsi que les sommes découlant de l'application rétroactive de l'augmentation de la couverture à 60 000 dollars, reviennent à la charge des gouvernements fédéral et provinciaux, et ne soient pas compensées par le relèvement des primes.

D'autre part, l'ABC s'oppose farouchement à une augmentation générale et progressive des primes. Elle consent à une majoration temporaire des primes pour renflouer une partie du déficit courant, sous réserve que cette majoration soit associée à un projet de financement adéquat de ce déficit. Selon l'ABC, rien ne justifie la poursuite de l'augmentation des primes une fois le déficit courant totalement résorbé.

Dans le même ordre d'idées, l'ABC souscrit à la proposition du rapport Wyman qui prévoit d'exonérer la SADC d'imposition, à l'instar de la Federal Deposit Insurance Corporation aux États-Unis et de plusieurs fonds d'indemnisation du Canada. D'après l'Association, assujettir la SADC à l'imposition équivaldrait à imposer une taxe supplémentaire aux membres de la SADC.

L'ABC approuve en outre la recommandation du rapport Wyman, qui souhaite étoffer le personnel de la SADC en recrutant une petite équipe de spécialistes. Le processus de décision serait ainsi consolidé et la SADC mieux armée pour appréhender les problématiques complexes auxquelles elle se trouve désormais confrontée.

Après avoir examiné le rapport Wyman, ainsi que les conclusions présentées par l'ABC et d'autres parties intéressées, le Comité permanent de la Chambre des communes publie, à son tour, son propre rapport³⁴. Ce dernier est plus connu sous le nom de rapport Blenkarn, d'après le nom du président du Comité, Don Blenkarn, député conservateur pour la circonscription de Mississauga-Sud. Tout comme le rapport Wyman, le Comité conclut qu'il n'est pas envisageable d'instaurer un régime de primes calculées en fonction du risque et qu'il appartient aux membres de la SADC de résorber

34 Chambre des communes, *Institutions financières du Canada : rapport du Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques*, Ottawa (Ont.), imprimeur de la Reine pour le Canada, 1985.

le déficit de cette dernière. Il souscrit toutefois à la plupart des propositions mises en avant par l'ABC. Le rapport affirme ainsi que l'expansion de la mission de la SADC entraînerait un chevauchement entre ses responsabilités et celles des organismes de réglementation déjà établis. Le Comité esquisse sa propre solution pour venir à bout de ce problème de chevauchement. Il préconise la création d'un unique organisme, une « super-agence » baptisée Agence nationale d'administration financière (ANAF), qui rassemblerait les services de l'inspecteur général des banques et du surintendant des assurances, ainsi que la SADC. L'éventuelle ANAF serait une société d'État indépendante dotée d'un conseil d'administration composé de représentants du gouvernement fédéral, des provinces et du secteur des services financiers. Les institutions financières provinciales seraient tenues de satisfaire aux exigences établies par l'ANAF pour être admises à bénéficier de l'assurance-dépôts.

Le Comité est défavorable à l'instauration du partage des risques, reprenant les arguments avancés par M. Humphrys à cet égard. Ce régime léserait les investisseurs peu renseignés et ne suffirait pas à écarter tout risque de ruée sur les institutions de dépôt. Le Comité privilégie le maintien du plafond en vigueur, établi à 60 000 dollars, mais conseille de supprimer l'exclusion des dépôts dont la date d'échéance est fixée à plus de cinq ans.

Pour ne pas être en reste, le Comité des banques et du commerce du Sénat, un organe alors dominé par les libéraux, produit à son tour un rapport consacré à la réforme de la SADC. Le rapport de 53 pages, publié en décembre 1985, préconise la mise en œuvre de changements fondamentaux au sein de la SADC³⁵. À la différence de leurs homologues conservateurs siégeant au comité de la Chambre des communes, les membres de ce comité sénatorial se rangent à l'avis du Comité Wyman en matière de partage des risques. Sous le régime du partage des risques, la première tranche de 25 000 dollars de tout dépôt serait assurée à 100 p. 100, contre

35 Sénat du Canada, *Assurance-dépôts : 10^e rapport du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce*, Ottawa (Ont.), décembre 1985. Voir aussi « Senators Propose Reforms for Bank Deposit Insurance », *Ottawa Citizen*, 12 décembre 1985.

80 p. 100 pour les 50 000 dollars suivants. De la sorte, un déposant qui détiendrait 75 000 dollars dans une institution en cours de faillite pourrait recevoir 65 000 dollars de la SADC. Les sénateurs approuvent en outre les modifications que le Comité Wyman souhaite apporter aux pouvoirs de la SADC. Ils proposent d'habiliter l'organisme d'assurance-dépôts à rendre des ordonnances de cessation et d'abstention afin d'empêcher ses membres de se livrer à des pratiques commerciales inconsidérées. La proposition la plus insolite émanant des sénateurs concerne sans doute le cas de figure où le gouvernement, pour des motifs politiques, déciderait de maintenir les opérations d'une institution en activité. En pareille situation, estiment les sénateurs, la SADC devrait avoir la possibilité de révoquer l'assurance de l'établissement et de laisser ainsi le gouvernement assumer toute responsabilité à l'égard de l'institution qu'il a choisi de soutenir.

L'année 1985 se conclura sur la publication d'un rapport supplémentaire établi par une autre autorité gouvernementale. En juin 1984, l'Ontario réunissait un groupe de travail pour mener une réflexion sur les mesures que le gouvernement pourrait introduire afin d'améliorer le fonctionnement et la réglementation des institutions financières. L'étude est confiée à un groupe d'éminents spécialistes. Stefan Dupré, président du groupe de travail, est un politologue de renom. Détenteur d'un doctorat de Harvard, il a présidé le Département d'économie politique de l'Université de Toronto dans les années 1970³⁶ et s'impose en fin connaisseur des milieux gouvernementaux. À ses côtés figurent *Rendall Dick*, qui occupe alors le poste de trésorier adjoint auprès de la Société du barreau du Haut-Canada et ancien sous-procureur général pour l'Ontario³⁷, et Alexander J. MacIntosh, avocat et associé principal chez Blake, Cassels & Graydon et ancien

36 Victoria Ptashnick, « U of T Prof Remembered for Teaching Best Class », *Toronto Star*, 7 décembre 2012.

37 Christopher Moore, *The Law Society of Upper Canada and Ontario's Lawyers, 1797–1997*, Toronto (Ont.), University of Toronto Press, 1997, p. 299, et Roy McMurtry, *Memoirs and Reflections*, Toronto (Ont.), Osgoode Society et University of Toronto Press, 2013, p. 181.

sous-procureur général pour la Nouvelle-Écosse³⁸. Après avoir organisé une vaste campagne de consultation auprès de la population et des acteurs du secteur financier, le groupe rend ses conclusions en décembre 1985 dans un rapport final pragmatique et impartial. Le rapport souligne judicieusement qu'au regard des nombreuses faillites et quasi-faillites des récentes années, il est manifeste que toute institution financière est susceptible de faire faillite, quels que soient le territoire où cette dernière a été constituée en personne morale, les produits et services qu'elle propose, sa structure organisationnelle et son régime de propriété. Il souligne que les profondes mutations du secteur, notamment l'érosion des cloisons entre les quatre piliers traditionnels (banques, sociétés d'assurance, courtiers en valeurs mobilières et sociétés de fiducie), ont engendré des risques inédits et accrus. Il prévient en outre que du fait de la multiplication des imbrications entre les institutions, toute perte de confiance à l'égard d'une seule d'entre elles serait susceptible d'entraîner des répercussions en chaîne au sein de tout le secteur³⁹.

Le groupe de travail reconnaît les bienfaits de l'assurance-dépôts, mais estime qu'il est inadmissible que les gouvernements apportent leur soutien aux institutions en faillite et indemnisent intégralement les déposants. Du fait de telles pratiques, c'est le contribuable qui, à travers ses impôts, est amené à assumer les risques liés aux réglementations lacunaires et aux conduites irréflechies. Le rapport prône l'extension de la couverture d'assurance-dépôts et l'élargissement de ce type d'indemnisation aux sociétés d'assurance et aux coopératives de crédit par le truchement d'organismes provinciaux équivalents à la SADC. Il souligne cependant que l'assurance-dépôts, qu'elle soit offerte par la SADC ou par ces organismes provinciaux, doit être harmonisée et doit, dans chaque situation, comporter une certaine forme de partage des risques. Le rapport recommande ainsi que les déposants soient intégralement indemnisés pour la

38 *The Canadian Who's Who* 1985, Toronto (Ont.), University of Toronto Press, 1985, p. 767.

39 Joseph Stefan Dupré, A. Rendall Dick et Alexander J. MacIntosh, *The Ontario Task Force on Financial Institutions: Final Report*, Toronto (Ont.), imprimeur de la Reine, 1985, p. 1 et 2.

première tranche de 20 000 dollars, puis à 75 ou 50 p. 100 pour les tranches suivantes, selon les sommes figurant en dépôt. Il plaide aussi en faveur de l'adoption d'une réglementation plus efficace et de l'introduction d'un mécanisme d'alerte précoce pour signaler toute situation de risque.

La direction de la SADC résumera par la suite les conclusions de ces différentes études et leurs différentes recommandations en ces termes :

En général, il apparaît que la SADC devrait maintenir son statut de société de la Couronne autonome, continuer de garantir les dépôts des petits déposants et continuer d'être financée par les institutions membres, au taux prévu [...] ⁴⁰.

Si cette observation laisse à penser qu'aux yeux de la direction de la SADC il était superflu de réformer profondément l'organisme, il en allait, en réalité, tout autrement. Avant même la publication du dernier rapport de cette série, la SADC amorçait déjà un virage majeur. Sous l'impulsion d'un nouveau président, volontaire et animé d'une vision singulière quant au rôle que devrait jouer la SADC, allait émerger un organisme de plus grande envergure, plus dynamique et plus spécialisé. Un véritable vent de changement, né d'une période profondément troublée.

40 SADC, « Remarques du président du conseil », Rapport annuel, 1985, p. 6.

Une période des plus délicates : 1985–1987

[Une] période des plus délicates pour toutes les personnes concernées.

– CHARLES DE LÉRY, 1985

ALORS QUE LES UNIVERSITAIRES, les acteurs du secteur financier et les représentants du gouvernement méditaient sur le mandat, les pouvoirs et la structure en personnel de la SADC, l'organisme d'assurance-dépôts se trouvait en butte aux difficultés. Ainsi que le déclarera par la suite son président, la SADC était « inondée de problèmes et de responsabilités [...] pour lesquels [...] elle ne disposait pas des ressources adéquates¹ ». La direction de la SADC ne pouvait pas se permettre d'attendre les bras croisés dans l'attente que les études soient entreprises, les rapports publiés et les réformes menées à bien. Si la réduction progressive des activités de ses nombreux membres ayant fait faillite et la gestion de leurs éléments d'actif constituaient, en elles-mêmes, une double tâche herculéenne, la charge de travail de la SADC allait s'alourdir considérablement. En effet, plusieurs institutions allaient bientôt, elles aussi, venir grossir la longue liste de ses membres qui avaient fait faillite. Ces dernières institutions avaient toutefois toutes un trait

1 SADC, « Examen des opérations par le président et chef de la direction », Rapport annuel, 1986, p. 12.

commun – il s'agissait de banques à charte fédérale. Depuis la déconfiture de la Home Bank en 1923, pas une seule banque canadienne n'avait fait faillite, mais les choses étaient sur le point de changer.

En mars 1985, alors que le comité d'étude Wyman mène à bien ses travaux, le Bureau de l'Inspecteur général des banques (BIGB) et la Banque du Canada apprennent que l'une des banques de l'Ouest se trouve dans la tourmente². L'institution en question n'est autre que la Banque Commerciale du Canada (BCC). Ce fleuron du gouvernement de l'Alberta et du gouvernement fédéral a été fondé en 1975 afin de servir au mieux les besoins des provinces de l'ouest du Canada et d'opposer une concurrence locale aux grandes banques de l'Est. Mais au cours de la seconde moitié des années 1970, se consacrer aux marchés de l'Ouest équivalait à servir une industrie pétrolière et gazière en plein essor. Et la BCC allait bientôt faire la même expérience que la Société de fiducie Fidélité : entretenir une dépendance excessive vis-à-vis d'un seul secteur, notamment d'un secteur dont la croissance était en dents de scie, était une entreprise risquée pour toute institution financière. Et disposer de garanties engagées dans des biens immobiliers de l'Ouest n'avait rien de sécurisant³. Le 11 mars, André Brossard, directeur de la Division de l'application de la loi du BIGB reçoit un appel du président de la BCC, qui lui propose d'inscrire une question complémentaire à l'ordre du jour d'une rencontre prévue pour le 14 mars⁴. Ce dernier

2 Un historique révélateur de la faillite de la BCC, ainsi qu'une analyse des suites données à cette dernière par le gouvernement sont présentés dans Byron Lew et Alan J. Richardson, « Institutional Responses to Bank Failures: A Comparative Case Study of the Home Bank (1923) and Canadian Commercial Bank (1985) Failures », *Critical Perspectives in Accounting*, vol. 3, n° 2, 1992, p. 163 à 183, voir p. 176.

3 L'honorable Willard Z. Estey, *Rapport de la Commission d'enquête sur la faillite de la Banque commerciale du Canada et de la Norbanque*, Ottawa (Ont.), ministre des Approvisionnements et Services Canada, août 1986, p. 75. Ci-après Rapport Estey. M. Estey estime que les deux premières causes de la faillite de la BCC sont « 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 ».

4 *Ibid.*, p. 546 et 547.

souhaite aborder la question de l'exposition de sa banque aux prêts non productifs accordés à certaines entreprises du secteur du gaz et du pétrole. Pour souligner la gravité de la situation, le directeur précise qu'il conviendra, lors de cette rencontre, de réfléchir aux possibilités de fusions, voire à la liquidation de la banque. M. Brossard reconnaît que la situation est critique et invite les représentants de la Banque du Canada à assister à la réunion. Ces fonctionnaires de l'autorité réglementaire fédérale sont au courant, depuis quelque temps déjà, des problèmes que rencontre la BCC. Deux ans auparavant, ils ont incité cinq grandes banques à charte à mettre à la disposition de la BCC un mécanisme de financement spécial afin d'aider celle-ci à faire face à ses problèmes de liquidités⁵. Ils espéraient alors que la BCC serait à même, grâce à ce mécanisme de financement, de faire front au repli qui touchait l'industrie pétrolière et gazière. Mais le ralentissement dans ce secteur s'est avéré plus long et plus marqué que prévu. Au cours de la rencontre, ils apprennent que l'administration de la BCC est persuadée que cette dernière ne pourra surnager sans aide supplémentaire. Sous l'effet de la chute des prix du pétrole et du ralentissement des forages pétroliers qui s'est ensuivi, nombre des crédits octroyés par la banque se trouvaient en souffrance⁶.

La nouvelle est catastrophique pour les organismes de réglementation fédéraux et les responsables politiques dont ils secondent les efforts. Nul ne souhaite que surgisse, sous son mandat, la première faillite bancaire en plus de soixante ans, et encore moins la faillite d'une des banques régionales établies dans l'Ouest. La BCC, ainsi que la Norbanque, la Banque de la Colombie-Britannique, la Banque Mercantile du Canada et la Banque Continentale du Canada étaient l'incarnation même des efforts déployés par l'Ouest canadien pour affirmer son indépendance économique. D'aucuns craignent alors

5 James F. Dingle, *Une évolution planifiée : L'histoire de l'Association canadienne des paiements de 1980 à 2002*, Ottawa (Ont.), Banque du Canada, 2002, p. 29.

6 Les renseignements détaillés touchant la situation de la BCC sont apportés dans le rapport Estey, voir *supra*, note 3.

que la faillite de la BCC concoure à la disparition de ces banques, établies dans l'Ouest⁷.

Le lendemain de la rencontre avec la BCC, les représentants du BIGB avisent de la situation Barbara McDougall, la ministre d'État des Finances, et une réunion du conseil d'administration de la SADC est convoquée d'urgence. Y sont présents Gerald Bouey, gouverneur de la Banque du Canada; son conseiller spécial, Serge Vachon; ainsi que Bob Hammond, le surintendant des assurances; Donald Macpherson, adjoint de l'inspecteur général des banques (Bill Kennett étant alors en villégiature); et Marshall «Mickey» Cohen, le sous-ministre des Finances⁸. MM. Macpherson et Bouey informent les participants à la réunion qu'il leur semble possible de sauver la BCC. Une affirmation résolument téméraire compte tenu des problèmes qui avaient ravagé la banque pendant plusieurs années – peut-être faut-il y voir un vœu pieux de leur part. Il n'en reste pas moins que cette prémisse constituera l'assise des travaux que mènera M. Bouey. Ce dernier est investi de la mission qu'avait entreprise, en vain, M. Galt en 1867. Il entreprend de convaincre ses collègues d'intervenir et de procéder au renflouement de la banque. Quand bien même les temps ont changé et le gouvernement fédéral joue à présent un rôle croissant au sein du secteur bancaire canadien, le ministère des Finances se montre encore peu enclin à user des fonds du Trésor pour venir au secours d'une banque. Mickey Cohen assure alors les fonctions exercées par MM. Macdonald et Cartier plus d'un siècle auparavant. Il est d'avis que ce sauvetage incombe en premier lieu aux autres banques. M. Hammond fait état d'une autre préoccupation. Que pensera-t-on, s'inquiète-t-il, si le gouvernement fédéral intervient pour sauver une banque alors qu'il a laissé plusieurs sociétés de fiducie provinciales affronter seules la faillite⁹? À la lumière de

7 Robert MacIntosh, *Different Drummers: Banking and Politics in Canada*, Toronto (Ont.), Macmillan Canada, 1991, p. 219 et 220. Il note qu'en réalité, «[t]outes les banques établies dans l'Ouest ont été anéanties au milieu des années 1980 [...]» [traduction]. Voir également le rapport Estey, voir *supra*, note 3, p. 557 et 558.

8 *Ibid.*, p. 556.

9 *Ibid.*, p. 556.

ces craintes, aucun consensus ne se dessine. Mais M. Bouey, tout comme M. Galt avant lui, ne lâche pas prise. De multiples réunions sont organisées les quelques jours suivants. Une fois encore, évoquant une lointaine réminiscence de l'année 1867, les hauts responsables de certaines banques sont consultés au sujet d'une éventuelle fusion avec leur établissement. Très vite, il apparaît qu'aucune de ces banques n'est disposée à s'engager. Entre-temps, M. Kennett, de retour de vacances, a rejoint les pourparlers.

M. Bouey rencontrera tout de même le succès escompté là où M. Galt avait échoué, à la faveur d'un contexte politique favorable. Le gouvernement conservateur, nouvellement élu, ne souhaite pas que les débuts de son mandat soient marqués par la survenue de la toute première faillite bancaire depuis plus d'un demi-siècle, et il ne souhaite a fortiori pas que cette faillite concerne l'une des nouvelles banques de l'Ouest¹⁰. Avec réticence, s'en remettant aux renseignements fragmentaires fournis par la BCC et aux conclusions d'une vérification expéditive menée par le BIGB, le gouvernement fédéral prend la décision d'intervenir et de porter secours à la BCC. Une victoire que M. Bouey regrettera amèrement par la suite.

Mais en ce mois de mars 1985, l'heure n'est ni aux conjectures ni aux regrets. L'heure est venue de faire de ce sauvetage une réalité. Barbara McDougall réunit une équipe de spécialistes pour évaluer les modalités d'une telle opération. Son équipe est composée de représentants du ministère des Finances, de la Banque du Canada et de la SADC, du surintendant des assurances, ainsi que d'un conseiller juridique principal du ministère des Finances, d'un conseiller principal en communications, et des chefs de cabinet de son propre cabinet et du cabinet du ministre des Finances, ou de leurs délégués¹¹. Les autorités de la province de l'Alberta consentent rapidement à se joindre à l'action de sauvetage engagée. Cette équipe, de concert

10 Dans son compte rendu à la Chambre des communes, Barbara McDougall déclarera que l'initiative témoigne de la reconnaissance de l'importance que revêtent les institutions financières régionales et de l'intérêt que représente la BCC pour l'économie de l'Ouest. *Débats de la Chambre des communes*, 33^e législature, 1^{re} session, vol. 5, 7 octobre 1985, p. 7371.

11 Rapport Estey, voir *supra*, note 3, p. 559.

avec son conseiller juridique, travaille avec rapidité et en toute discrétion, craignant que les problèmes de la BCC ne s'ébruient et ne déclenchent une ruée sur la banque. Il leur faut avant tout obtenir l'appui des milieux bancaires, et, à force de flatteries, un syndicat de grandes banques canadiennes rejoint l'initiative. L'«équipe de sauvetage» négocie d'arrache-pied avec ces banques plusieurs jours durant avant de conclure une entente sur le plan de sauvetage de la BCC¹². Il est entendu que le gouvernement fédéral, le gouvernement de l'Alberta et le syndicat verseront en principe 60 millions de dollars chacun, soit un total de 180 millions de dollars. La SADC est priée de contribuer à hauteur de 75 millions de dollars, ce qui relève ainsi l'aide offerte à 255 millions de dollars. La SADC ne dispose bien évidemment pas d'une telle somme. Elle est déjà grevée d'une dette dépassant le milliard de dollars. Son apport sera donc fourni par le Trésor, qui finance également les fonds versés par le gouvernement dans le cadre du plan de sauvetage. Mais à la différence de cette dernière contribution, la participation de la SADC pourra être récupérée par le biais des primes versées par les institutions financières du Canada. Il s'agit, en pratique, d'un prélèvement effectué sur ces institutions, un moyen d'équilibrer quelque peu la participation versée par le secteur public et le secteur privé dans le cadre du plan de sauvetage. Dans la mesure où la SADC recouvrera sa part versée par ce biais, aucun droit sur les éléments d'actif de la BCC ne lui est octroyé.

Le samedi 23 mars, Michael Wilson, ministre des Finances, rejoint Barbara McDougall, Bill Kennett, Gerald Bouey et Mickey Cohen pour tenir le premier ministre Mulroney au fait de la situation. À l'issue d'un examen minutieux, M. Mulroney donne son aval au plan de sauvetage. Cette approbation permet de donner un dernier coup de collier pour arrêter les modalités pratiques avec le groupe de banquiers. Ils consacrent l'essentiel de la journée du dimanche 24 mars à peaufiner laborieusement ces modalités. Le temps presse; il leur faut parvenir à un accord avant neuf heures lundi matin, heure du

12 «Crown Deposit Insurance Firm Under Attack, But Carries On», *The Gazette*, 26 mars 1985.

Canada atlantique, à défaut de quoi la succursale de la BCC établie à Halifax ne pourra ouvrir ses portes et mener ses opérations. Par simple précaution, le BIGB et la SADC élaborent une entente provisoire afin de nommer un curateur pour le compte de la banque qui supervisera les opérations de liquidation de celle-ci. En fin de compte les modalités sont fixées et, le lundi 25 mars, le plan de sauvetage est mis en place et l'annonce de ce dernier est communiquée au public¹³. Pleuvent alors les civilités et les éloges triomphalistes ; le secteur bancaire du Canada est hors de danger. C'est ce dont est persuadée, du moins, l'«équipe de sauvetage».

Ce n'est pas un hasard si l'annonce du sauvetage de la BCC a généré autant de problèmes qu'elle en a résolu¹⁴. La Norbanque, aux prises avec ses propres difficultés, se trouve alors en plein cœur d'une opération d'appel public à l'épargne. Elle tâchait, désespérément, d'émettre deux types de titres pour mobiliser des fonds supplémentaires : des actions privilégiées et des débetures. Ayant eu vent que la BCC avait besoin d'être considérablement renflouée, le marché pour ces titres s'était évaporé. L'émission de ces deux types de titres est donc remise à plus tard. Le processus d'émission de débetures sera par la suite réenclenché puis achevé quelque six semaines plus tard, mais mobilisera moins de 16 millions de dollars. L'offre d'actions privilégiées est quant à elle définitivement laissée de côté¹⁵. Qui plus est, d'autres sources de financement de la Norbanque se sont taries. La Norbanque est alors contrainte de s'en remettre à la Banque du Canada, qui fera office de prêteur en dernier ressort.

À l'instar de la BCC, la Norbanque a obtenu sa charte en 1975 et a été fondée pour servir la région des Provinces des Prairies. Son siège social était établi à Winnipeg et elle disposait d'un bureau

13 La loi qui autorise le gouvernement à apporter son appui reçoit la sanction royale le 31 mars 1985 et s'intitule *Loi sur l'aide financière à la Banque Commerciale du Canada*, L.C. 1985, chap. 9.

14 Brian S. Hunt, *Northland Bank: An Historical and Organizational Perspective*, thèse de M.B.A., Université de l'Alberta, 1989, p. 126, non publiée. Ci-après Hunt.

15 *Ibid.*, p. 134.

administratif à Calgary. La banque avait bien tenté de développer rapidement ses activités, mais elle ne disposait pas des ressources administratives qui lui auraient permis d'y parvenir avec succès. Pendant quelques années, en dépit de ces problèmes, l'essor global de l'Ouest lui avait offert des perspectives d'évolution, mais en 1983, l'établissement se trouvait en proie aux difficultés¹⁶. La nouvelle équipe administrative, l'opération de sauvetage, le surcroît de capitaux et un élargissement partiel des activités dans le sud de l'Ontario laissaient augurer que la banque reprendrait des couleurs. Mais les problèmes ne semblaient pas se résorber.

Dans ces conditions, la nouvelle annonçant que la BCC ne pourra rattrapper au ralentissement économique qui touche l'Ouest entraîne des répercussions « presque fatales¹⁷ » pour la Norbanque. Si la BCC, une banque plus importante, moins présente dans l'Ouest canadien, moins exposée aux prêts aux entreprises albertaines du secteur de l'immobilier et de l'énergie, dotée d'une équipe administrative plus solide et plus expérimentée, a besoin d'être renflouée, comment la Norbanque parviendra-t-elle à survivre? Les craintes à l'égard de la viabilité de la Norbanque se propagent alors. Dès le mois de juillet, la presse se perd en conjectures sur la faillite de la banque, tandis que celle-ci est victime d'une ruée sur ses dépôts. La Norbanque continue alors à mettre lourdement à contribution la Banque du Canada. Le 20 juillet, les administrateurs de la Norbanque rencontrent les représentants de la Banque du Canada, du BIGB et du ministère des Finances, car ils souhaitent bénéficier d'un programme de sauvetage du même ordre que celui octroyé à la BCC. Le gouvernement fédéral n'est pas partisan d'un autre renflouement, qui ferait, à son tour, grand bruit. Certains redoutent que l'annonce d'un nouveau sauvetage conforte l'avis de ceux qui remettent en cause la solidité de toutes les banques régionales. D'aucuns suggèrent que la SADC et le gouvernement de l'Alberta pourraient effectuer, en toute discrétion, des dépôts ne portant pas

16 Consulter le Rapport Estey, voir *supra*, note 3, Annexe E, « Établissement et évolution de la Norbanque ».

17 *Ibid.*, p. 235.

intérêt auprès de la Norbanque afin d'apporter à celle-ci les fonds nécessaires. Aucune suite n'est donnée à cette proposition et la ruée sur la banque se maintient. Le 1^{er} août, une autre réunion est organisée, mais les responsables du gouvernement fédéral ont déjà convenu qu'une opération de fusion entre la Norbanque et un établissement tel que la Banque Nationale du Canada constituerait une solution plus indiquée. Des pourparlers avec la Banque Nationale du Canada sont engagés, mais cette dernière se montre peu encline à accepter une telle fusion. L'horizon ne semble pas s'éclaircir pour la banque de Winnipeg.

Par ailleurs, il paraît à présent évident que le sauvetage de la BCC n'a pas eu l'effet escompté. En dépit du renflouement – ou peut-être en raison de ce dernier – nombre d'investisseurs institutionnels ont perdu toute confiance à l'égard de la BCC, et « les marges de crédit [ont été] comprimées, les dépôts récupérés et les prestations de services [...] supprimées¹⁸ » [traduction]. Dès lors, la BCC s'appuie, elle aussi, sensiblement sur les ressources de la Banque du Canada pour assurer sa liquidité¹⁹. Ce financement public complémentaire accordé à la BCC est vu d'un très mauvais œil par le consortium de banques qui ont pris part au sauvetage mené au mois de mars. En vertu de la *Loi sur la Banque du Canada*, la Banque du Canada dispose d'une préséance sur les éléments d'actifs détenus par toute banque à laquelle elle a consenti un prêt. En prêtant des centaines de millions de dollars par la voie de la Banque du Canada, le gouvernement fédéral place en porte-à-faux les sûretés détenues en garantie par le consortium et réduit la probabilité que les banques participantes recouvrent les avances qu'elles ont consenties. Par la suite, certains insinueront que le consortium avait entrepris de saborder l'accord²⁰. Que cette allégation soit fondée ou non, le BIGB statue, le

18 « Canadian Commercial Bank Debacle », *The Gazette*, 28 décembre 1985.

19 En page 586 du Rapport Estey (voir *supra*, note 3) le tableau D – 2 présente un « Relevé des avances de la Banque du Canada à la BCC et à la Norbanque – mars-septembre 1985 ». Le total des avances consenties s'élève à plus de 1,5 milliard de dollars.

20 « PM: I'll Punish Banks if They Scuttled Bailout », *The Gazette*, 12 septembre 1985.

1^{er} septembre, que ni la BCC ni la Norbanque ne sont viables financièrement. Un curateur est désigné pour chaque banque et, dans un délai de dix jours, les démarches nécessaires pour mettre en train la liquidation des deux institutions sont mises en œuvre par le biais de la SADC.

La réaction du public est rapide et hostile. Le gouvernement fédéral est en partie responsable de la situation. Au cours des mois précédents, soucieux de maintenir ces banques de l'Ouest à flot, M. Bouey, de la Banque du Canada, comme M. Kennett, du BIGB, n'ont cessé d'assurer à la population que la situation était maîtrisée et que les banques établies dans l'Ouest seraient en mesure de faire front. Or, les deux institutions mettaient à présent la clé sous la porte. Beaucoup estiment alors que le gouvernement fédéral a sciemment induit la population en erreur. Le gouvernement Mulroney est implacablement mis à l'index pour ce que l'on appellerait la « débâcle²¹ » de la BCC. Pour atténuer les tensions, le juge Willard Estey de la Cour suprême du Canada est nommé le 29 septembre « pour enquêter et présenter un rapport sur les circonstances entourant la cessation des opérations de la Banque commerciale du Canada et de la Norbanque et pour recommander les changements corrélatifs qu'il y aurait lieu d'apporter au contrôle de l'industrie bancaire au Canada²² ».

Avant même que la Commission Estey ne commence ses travaux, le gouvernement fédéral décide qu'il est dans l'obligation morale d'indemniser les personnes qui s'en sont remises aux promesses données par le gouvernement et qui ont confié leur épargne à ces banques. En octobre, une loi est adoptée qui vise à débloquer 855 millions de dollars pour indemniser les déposants non assurés de la BCC et de la Norbanque. La SADC, qui s'acquitte déjà du remboursement des déposants assurés, fera office de représentant du gouvernement pour exécuter ces paiements compensatoires supplémentaires.

Paradoxalement, tandis que l'on élargissait le mandat de la SADC, cette dernière exécutait à grand-peine le mandat qui lui avait été

21 « Canadian Commercial Bank Debacle », *The Gazette*, 28 décembre 1985.

22 Rapport Estey, voir *supra*, note 3, p. iii.

antérieurement dévolu. Le samedi 19 octobre, la direction et les actionnaires de la Norbanque, qui remettaient en cause la liquidation de la banque, obtiennent une ordonnance d'injonction de la Cour du Banc de la Reine du Manitoba. Le lendemain, une réunion d'urgence du conseil d'administration de la SADC se tient au téléphone²³. Certains administrateurs participent à cette réunion dominicale depuis leur domicile, tandis que d'autres se joignent à Harry McDonald dans les bureaux de la SADC situés à Ottawa. Ils examinent la situation avec M. de Léry et avec les avocats externes de la SADC, qui se trouvent dans les bureaux de Pitblado & Hoskin, à Winnipeg. Charles Scott, de Tory Tory DesLaurier and Binnington (plus connu sous le nom de Torys), anime l'équipe juridique de la SADC, épaulé, sur place, par plusieurs avocats de Pitblado. Le conseil d'administration n'ignore pas que la ministre McDougall tient à rembourser les déposants, mais l'ordonnance rendue par la Cour ne leur laisse aucune latitude en la matière. Ils décident alors de faire pression pour obtenir l'annulation de l'ordonnance, qui sera, en définitive, accordée.

John Turner, chef du parti libéral, voyait là une occasion en or d'opérer une tactique politique et de mettre au ban le gouvernement Mulroney pour sa gestion des faillites de la BCC et de la Norbanque. Il s'empare de l'occasion, animé d'une détermination farouche. Successeur de Pierre Elliot Trudeau, M. Turner avait brièvement occupé les fonctions de premier ministre avant la déroute des élections de 1984. Un an plus tard, il a à présent la possibilité de pointer du doigt une crise financière durant laquelle, selon lui, les membres du gouvernement Mulroney avaient sciemment et à maintes reprises leurré la population canadienne²⁴. Il livre ainsi, devant la Chambre des communes, une tirade cinglante contre le plan d'indemnisation. Il souligne que son parti et lui-même ont appuyé la tentative de renflouement de la BCC entreprise par le gouvernement en mars.

23 Procès-verbal, réunion du conseil d'administration de la SADC, 20 octobre 1985.

24 Paul Litt, *Elusive Destiny: The Political Vocation of John Napier Turner*, Vancouver (C.-B.), UBC Press, 2011, p. 288 à 301.

Ils ont fait ce choix, explique-t-il, motivés par le témoignage de Barbara McDougall, qui avait garanti qu'il s'agissait simplement d'un « incident isolé », « un problème temporaire provoqué par quelques mauvaises décisions de gestion », et que le renflouement « allait réussir et permettre à la banque de redevenir solvable et viable²⁵ ». Mais l'opération de sauvetage est loin d'être une réussite. Depuis le mois de mars, la Banque du Canada a été appelée à prêter 1,5 milliard de dollars supplémentaires à la BCC. Un autre milliard de dollars a été avancé par la banque centrale à la Norbanque²⁶. Malgré cette injection de fonds supplémentaires, la BCC comme la Norbanque demeurent insolvables. En réponse, fait remarquer M. Turner, le gouvernement a décidé de verser près d'un milliard de dollars supplémentaires. Et toutes ces mesures, souligne-t-il, ont été menées en l'absence de divulgation adéquate. À quoi ces fonds seront-ils employés ? Quels déposants seront indemnisés ? Ces questions resteront sans réponses et le gouvernement demandera au Parlement de se fier à son jugement. Ce à quoi M. Turner répliquera : « Eh bien », « nous [leur] avons fait confiance en mars, et six mois plus tard, non pas une, mais deux banques ont fait faillite²⁷ ! »

Fort de sa solide majorité, le gouvernement Mulroney parvient tout de même à faire adopter le plan d'indemnisation. La loi entre en vigueur le 20 décembre²⁸. La SADC devient mandataire du gouvernement fédéral et est habilitée à dédommager les déposants non assurés des deux banques. L'organisme, qui se trouve en sous-effectif et parvient à peine à encadrer les nombreux intervenants chargés d'œuvrer pour son compte, voyait là ses attributions autrement plus étendues.

25 *Débats de la Chambre des communes*, 33^e législature, 1^{re} session, vol. 5, 7 octobre 1985, p. 7375.

26 Hunt, voir *supra*, note 14, p. 132.

27 *Débats de la Chambre des communes*, 33^e législature, 1^{re} session, vol. 5, 7 octobre 1985, p. 7378.

28 *Loi sur l'indemnité aux déposants de certaines institutions financières*, L.C. 1985, chap. 51. Voir également SADC, Rapport annuel, 1985, p. 7.

Tout au moins la SADC, « assiégee » [traduction], disposait-elle d'un nouveau président²⁹. Le gouvernement ne s'est pas empressé de remplacer M. De Coster, qui avait quitté ses fonctions au mois de juin. Il a préféré attribuer à Bill Kennett le titre de président par intérim de la SADC, qui venait s'ajouter à sa casquette d'inspecteur général des banques. Au vu du contexte, ces attermoissements dans le choix du nouveau président du conseil se sont avérés judicieux. La présidence du conseil de la SADC n'est alors plus, ainsi que l'avait surnommée Patricia Best, cette « sinécure pour esprits blanchis sous le harnais³⁰ » [traduction]. À l'avenir, le président du conseil sera une personnalité publique et très volontariste, la figure emblématique de l'organisme dont certains disent qu'il est « pris d'assaut » et se démène pour « conserver la tête hors de l'eau³¹ » [traduction]. La SADC, organisme fédéral chargé de surveiller et d'évaluer les performances des nombreux agents, liquidateurs et séquestres qui gèrent aussi bien de nombreuses institutions financières canadiennes qui ont fait faillite qu'un immense portefeuille de biens immobiliers, était désormais sous le feu des projecteurs³². Sa mission est concrète, une mission d'une importance capitale, et l'organisme a besoin d'un président à même de résister aux forces contraires, et de contribuer à son développement et à sa réorganisation. La SADC a alors besoin d'une personne réputée pour son dynamisme, capable de susciter l'enthousiasme, dotée de qualités de gestionnaire, d'une excellente faculté de discernement, et disposant d'une expérience et d'un savoir-faire en matière de relations avec les médias. Il fallait conférer un sens plus large à l'ancienne disposition réglementaire selon laquelle le président du conseil doit être « une personnalité [dont la] compétence financière [est]

29 « Retired Executive Named to Head Troubled CDIC », *Ottawa Citizen*, 28 septembre 1985.

30 Patricia Best et Ann Shortell, *A Matter of Trust: Greed, Government and Canada's \$60 Billion Trust Industry*, Markham (Ont.), Penguin Books, 1986, p. 282.

31 « Crown Deposit Insurance Firm Under Attack but Carries On », *The Gazette*, 26 mars 1985.

32 SADC, « Remarques du président du conseil d'administration », Rapport annuel, 1985, p. 6.

reconnue». Ainsi que Charles de Léry le déclarera au conseil d'administration, il s'agit d'«une période des plus délicates pour toutes les personnes intéressées³³» [traduction].

MM. de Léry et Sabourin estiment connaître une personne qui dispose des capacités et des compétences requises en matière financière. Il s'agit de Ronald Archibald McKinlay, l'un des agents, liquidateurs et séquestres avec lesquels ils collaborent. Né à Toronto et diplômé de l'Université de Toronto, M. McKinlay a passé vingt années au sein de Clarkson Co. Ltd., cabinet fondé par Clarkson Gordon offrant des services de fiduciaire et de syndic de faillite, dont les trois dernières en tant que président³⁴. À la fois ingénieur et comptable, il est un des chefs de file du secteur de la gestion des faillites du Canada, un virtuose de la restructuration des sociétés insolvables. Et ses compétences ont été rodées à l'épreuve des faits. Il avait suspendu ses études universitaires pour servir en mer en tant qu'officier dans la Marine canadienne (Réserve de volontaires de la Marine royale du Canada) pendant la Seconde Guerre mondiale³⁵. Il avait également occupé un temps les fonctions de conseiller industriel pour le compte de la Banque de Montréal, où il s'était consacré aux clients commerciaux en détresse³⁶.

Aux yeux de MM. de Léry et Sabourin, M. McKinlay dispose des compétences et de l'expérience requises pour mener à bien la mission qui attend la SADC. Il maîtrise le sujet des faillites d'entreprises bien mieux que tout autre candidat. Le duo à la tête de la SADC œuvre alors en coulisses et en septembre 1985, M. McKinlay est nommé président du conseil, avec effet le 1^{er} octobre. La SADC sera à présent non plus dirigée par un duo, mais par un triumvirat. M. Sabourin

33 Procès-verbal, réunion du conseil d'administration de la SADC, 11 octobre 1985.

34 David MacKenzie, *The Clarkson Gordon Story: In Celebration of 125 Years*, Toronto (Ont.), University of Toronto Press, 1989.

35 Il obtient un Baccalauréat ès sciences de la faculté de l'ingénierie et des sciences appliquées en 1949 et une maîtrise en commerce de l'école de commerce en 1952.

36 Voir sa nécrologie, publiée dans l'édition du journal *The Globe and Mail* du 14 juin 2007.

entamera une collaboration fructueuse avec M. McKinlay et verra en lui un très estimé ami et maître à penser, mais pas M. de Léry. M. McKinlay surpassera les attentes de ce dernier. Le nouveau président fait preuve d'allant, de dynamisme et d'efficacité. Si M. de Léry est le « tenant » du titre, M. McKinlay est le premier dirigeant de fait. M. McKinlay représente la SADC lors des réunions avec les représentants des divers gouvernements³⁷, tandis que MM. McKinlay et Sabourin se chargent, la plupart du temps, des discussions avec les membres en difficulté³⁸.

Mais les mésententes entre le chef de la direction et le président du conseil d'administration de la SADC ne feront jour que par la suite. À l'automne 1985, M. de Léry comme M. Sabourin apportent volontiers leur concours à M. McKinlay, affairé à prendre connaissance des rouages de la SADC et de tous les problèmes qui l'accablent³⁹. Rapidement, il conclut qu'il y a lieu de procéder à une « modernisation de l'organisme » [traduction], c'est-à-dire de la doter d'un personnel plus qualifié et éprouvé, et d'une organisation renouvelée et plus vigoureuse. Les services du cabinet d'expertise comptable Touche Ross sont retenus pour formuler des recommandations pour ce qui est du type de structure à mettre en place⁴⁰. M. McKinlay et ses deux co-chefs de file estiment également qu'il convient d'adopter un plan directeur et des orientations internes idoines.

Mais ces questions relatives à la dotation en personnel et à la structure organisationnelle ne sont que la partie émergée de l'iceberg.

37 Dans le procès-verbal de la réunion du conseil de la SADC du 8 mai 1986, M. McKinlay fait ainsi état de ses entretiens avec Barbara McDougall.

38 Le 30 octobre 1985, MM. McKinlay et Sabourin rencontrent les représentants du gouvernement de l'Alberta (procès-verbal, réunion du conseil de la SADC, 6 novembre 1985). En novembre, MM. McKinlay et Sabourin rejoignent l'agent de la Société de fiducie Fidélité et le liquidateur provisoire de la BCC (procès-verbal, réunion du conseil de la SADC, 4 décembre 1985). Les deux hommes se réuniront également avec les représentants du gouvernement de la Colombie-Britannique en juillet 1986 (procès-verbal, réunion du conseil de la SADC, 16 juillet 1986).

39 La liste suivante est extraite du procès-verbal de la première réunion du conseil à laquelle a siégé M. McKinlay, le 11 octobre 1975.

40 Procès-verbal, réunion du conseil d'administration de la SADC, 11 octobre 1985.

Sur le plan opérationnel, l'ampleur de la tâche est considérable. L'élaboration de la stratégie de cession de l'actif de la Patrician Land Corp., une filiale de la Société de fiducie Fidélité, est freinée par les poursuites engagées par la Pocklington Financial Corporation et la Banque Royale du Canada concernant la gestion de ses actifs⁴¹. La SADC se doit également de définir une stratégie de cession des propriétés de la Société Cadillac Fairview, de mener les négociations en cours avec un potentiel acquéreur pour La Corporation d'hypothèque Seaway, et de poursuivre les négociations entamées avec la Régie de l'assurance-dépôts du Québec portant sur le partage des frais dans le cadre de la réduction progressive des activités de Crown Trust. S'ajoutent à cela le remboursement des dépôts assurés détenus au sein de plusieurs sociétés assujetties à un accord de représentation et d'exploitation, l'élaboration de procédures adaptées pour assurer le remboursement rapide et en bon ordre des déposants assurés et non assurés de la BCC et de la Norbanque (une fois réglées les querelles judiciaires s'y rapportant), et la délibération quant au sort de la Compagnie de placements hypothécaires CCB, une filiale de la BCC. Enfin, il faut encore que l'augmentation substantielle des primes, approuvée par le conseil d'administration en juin, passe toutes les étapes du processus d'approbation parlementaire⁴² et que les comptes rendus soient présentés devant la Commission Estey, de même que devant les comités parlementaires chargés d'examiner la situation de la SADC. La tâche s'annonce, en effet, titanesque.

Lorsqu'ils se penchent sur ces questions, MM. McKinlay et de Léry constatent que, s'agissant de la dotation en personnel, l'organisme a besoin de recruter un nouvel avocat. Le conseil externe de la SADC est assuré par le cabinet Torys – par Charles Scott, qui rassemble alors la documentation qui sera présentée à la Commission

41 « Royal Bank Sues CDIC », *The Gazette*, 15 juin 1985.

42 « CDIC Board Agrees to Triple Deposit-Insurance Premiums », *The Gazette*, 21 juin 1985. Au mois de juillet, Gerald Bouey, de la Banque du Canada, a appuyé la hausse des primes devant le Comité permanent de la Chambre des communes. « Raise Deposit Insurance Premiums: Bouey », *The Gazette*, 10 juillet 1985.

Estey⁴³, et, le cas échéant, par Jim Baillie. Mais en interne, il est prévu que Harry Macdonald prenne sa retraite au mois de décembre⁴⁴. En novembre, G. Ian Ferguson est recruté pour le remplacer⁴⁵. Ce natif de Toronto et ex-collaborateur du cabinet d'avocat Harries Houser, est, à l'instar de M. McKinlay, rompu aux transactions commerciales et aguerri au rythme de travail de la rue Bay, la place financière du Canada.

Peu après l'accession de M. Ferguson au poste d'avocat en chef et de secrétaire général, la direction de la SADC estimera qu'il est nécessaire d'engager un avocat adjoint pour seconder M. Ferguson, et de retenir les services d'un nouveau cabinet d'avocats externe qui apportera son concours dans le cadre des liquidations de la BCC et de la Norbanque. On peut assurément comprendre pourquoi M. Ferguson tenait à être épaulé au sein de l'organisme. Mais les raisons qui justifient de faire appel à des conseillers juridiques spéciaux externes sont, quant à elles, moins évidentes. Elles résultent, en fait, d'une succession de conflits d'intérêts. Le premier d'entre eux avait laissé la direction de la SADC aux prises avec un problème épineux. D'aucuns avaient estimé que le gouverneur de la Banque du Canada s'était placé en situation de conflit d'intérêts en siégeant au conseil d'administration de la SADC et en agissant à titre de conseiller dans le cadre de la liquidation de la BCC et de la Norbanque. En effet, la Banque du Canada, premier créancier de ces deux banques, disposait d'un statut privilégié, ce dont ne jouissaient pas les autres obligataires. La direction de la SADC ne pouvait alors s'en remettre au cabinet Torys pour résoudre ce conflit présumé en raison d'un autre conflit invoqué par certains. Jim Baillie, collaborateur du cabinet Torys, était en butte aux critiques, car il siégeait au conseil d'administration de la Banque Continentale du Canada, concurrente de la BCC et de la Norbanque, et, dans le même temps,

43 Procès-verbal, réunion du conseil d'administration de la SADC, 11 octobre 1985.

44 SADC, « Examen des opérations de l'année 1985 par le chef de la direction », Rapport annuel, 1985, p. 11.

45 Procès-verbal, réunion du conseil d'administration de la SADC, 11 octobre 1985.

agissait comme conseiller dans le cadre de la liquidation de ces deux banques⁴⁶. Au début de l'année 1986, M. McKinlay avait invité Ronald Neil Robertson, un collègue de confiance qu'il connaissait de longue date, à émettre un avis sur le problème intéressant la Banque du Canada. M. Robertson et Fasken & Calvin, son cabinet d'avocats sis rue Bay, n'était pas étranger à M. McKinlay⁴⁷. Pendant dix ans, Hilda McKinlay, l'épouse de Ron, avait exercé en tant qu'avocate au sein de Faskens avant d'être nommée auprès de la Cour de justice de l'Ontario en 1983⁴⁸. Qui plus est, M. Robertson et lui avaient uni leurs efforts pour résoudre l'une des affaires d'insolvabilité les plus sévères qu'avait connues le Canada, M. McKinlay agissant à titre de syndic de faillite et M. Robertson, d'avocat-conseil. M. Robertson, cadet de six ans de M. McKinlay, arborait une silhouette élancée et un charme brut, s'exprimait d'une voix grave et autoritaire, et faisait montre d'une intelligence exceptionnelle. S'il en avait eu la liberté, M. McKinlay aurait très certainement désigné M. Robertson pour exercer les fonctions de conseiller juridique principal de la SADC, mais le cabinet Torys bénéficiait d'une excellente réputation et semblait bien ancré en tant que cabinet d'avocats de la SADC. Il disposait de liens étroits avec le parti conservateur, actuellement au pouvoir. M. Robertson possédait également un carnet d'adresses bien fourni. Son frère aîné, Gordon, avait occupé le poste de greffier en chef du Conseil privé jusqu'en 1980 et exerçait alors en tant que chancelier de l'Université Carleton⁴⁹. Mais les accointances de M. Robertson avaient été tissées avec le précédent gouvernement, libéral. La controverse liée à M. Baillie offre néanmoins à M. McKinlay la possibilité d'enrôler M. Robertson, ne serait-ce

46 «Ottawa's Expert Denies Conflict», *The Gazette*, 8 octobre 1985.

47 C. Ian Kyer, *Lawyers, Families, and Businesses: The Shaping of a Bay Street Law Firm, Faskens 1863–1963*, Toronto (Ont.), Osgoode Society et Irwin Law, 2013, p. 234 et 235.

48 Christopher Moore, *The Court of Appeal for Ontario: Defining the Right of Appeal 1792–2013*, Toronto (Ont.), University of Toronto Press et the Osgoode Society, 2014, p. 253.

49 Gordon Robertson, *Memoirs of a Very Civil Servant: Mackenzie King to Pierre Trudeau*, Toronto (Ont.), University of Toronto Press, 2000.

que pour cette affaire, et il n'hésite pas à se saisir de l'occasion⁵⁰. Plus tard dans l'année, le cabinet Torys fera face à un autre conflit d'intérêts dans le cadre de l'action en justice menée par la Banque Royale du Canada, et M. McKinlay se tournera, une fois encore, vers M. Robertson et le cabinet Faskens⁵¹.

Charles Scott et le conseiller juridique de la SADC en Alberta et au Manitoba affrontaient quant à eux les actionnaires de la Norbanque dans le cadre de la liquidation de cette dernière. En novembre, lors d'une réunion organisée à Calgary, les actionnaires mécontents de la Norbanque demandent à la SADC de congédier Touche Ross, le liquidateur pressenti, au profit de Coopers & Lybrand. Ils remettent en cause l'indépendance du cabinet Touche Ross dans la mesure où la SADC s'est fondée sur un rapport produit par ce dernier pour justifier sa décision de liquider la Norbanque. Ils laissent entendre que pour dégager une telle conclusion, Touche Ross a été par trop influencé à l'idée de facturer des millions de dollars de commissions en tant qu'éventuel liquidateur⁵². La SADC considère qu'il ne s'agit là rien de moins que de manœuvres dilatoires. Retenir les services d'une nouvelle entreprise, peu familière des affaires de la banque, se traduirait par une perte d'argent et de temps supplémentaires. Ces escarmouches se maintiennent plusieurs mois durant. En définitive, le 20 janvier, le juge Daniel Kennedy, de la Cour du Banc de la Reine du Manitoba, approuve la liquidation et la désignation de Touche Ross en tant que liquidateur⁵³.

La SADC se trouve également aux prises avec une série de plaintes découlant de la confusion qui règne dans l'esprit du public au sujet de la distinction entre les dépôts assurés et les dépôts non assurés. En février 1985, lorsque la Compagnie Pioneer Trust de Regina a fait faillite, le gouvernement fédéral et celui de la Saskatchewan ont adopté une loi spéciale pour étendre la couverture de l'assurance-dépôts aux placements à six et sept ans. La mesure a été mise en

50 Procès-verbal, réunion du conseil d'administration de la SADC, 17 mars 1986.

51 Procès-verbal, réunion du conseil d'administration de la SADC, 15 août 1986.

52 Hunt, voir *supra*, note 14, p. 147.

53 « Judge Approves Winding-Up of the Northland Bank », *The Gazette*, 21 janvier 1986.

œuvre, car les déposants ont été induits en erreur quant à l'ampleur de la protection offerte par la SADC. Afin de lever toute ambiguïté, la SADC publiera des avertissements par le truchement de la presse canadienne. Un article, intitulé «Si [votre] banque fait faillite, qu'advient-il de [...] votre compte bancaire⁵⁴ ?», est mis à la disposition des journaux. Ce dernier rappelle que seuls sont assurés les dépôts payables en dollars canadiens, dont l'échéance est de cinq ans ou moins, et ce, jusqu'à concurrence de 60 000 dollars. La population est mise en garde : elle ne doit pas présumer que ces critères seront, à terme, abandonnés.

La crainte que ces faillites se multiplient est bel et bien fondée. On compte encore d'innombrables institutions à la dérive. En septembre 1985, la Compagnie de fiducie Continental (sans rapport avec la Banque Continentale du Canada), établie à Toronto, est mise sous séquestre⁵⁵. Les erreurs de ses administrateurs et la faiblesse de son portefeuille de créances éreintent définitivement la société de fiducie au mois de juin. Environ 95 p. 100 des 118 millions de dollars qu'elle détenait en dépôts étaient assurés par la SADC.

En octobre 1985, la SADC exige de la Columbia Trust Company, constituée en Colombie-Britannique, qu'elle cesse certaines pratiques commerciales préjudiciables, à défaut de quoi elle révoquerait son contrat d'assurance-dépôts⁵⁶. Columbia Trust a perdu 2,1 millions de dollars en 1984 et 1,7 million de plus en 1985. En avril de l'année suivante, la SADC se déclare de nouveau préoccupée par la situation et signifie à la banque son intention de résilier le contrat d'assurance-dépôts dès le mois de juin. Columbia Trust consent à quelques efforts pour satisfaire aux exigences imposées par la SADC, mais le 8 septembre 1986, ses administrateurs sollicitent la mise en liquidation de la société. Conformément aux dispositions de la Trust Companies

54 Voir par exemple «If Bank Fails, What Happens to Money in Your Account?», *The Gazette*, 5 août 1985.

55 «CDIC Begins Mailing Cheques to Failed Bank's Depositors», *The Gazette*, 24 septembre 1985.

56 Voir *Canada Deposit Insurance Corp c. Columbia Trust Co*, 1987, 13 B.C.L.R. (2d) 79 (C.S.).

Act⁵⁷, le gouvernement de la Colombie-Britannique révoque l'enregistrement de la société peu de temps après. Le 26 septembre 1986, Clarkson Gordon, ancien cabinet de M. McKinlay, et M^e Clive S. Bird, sont désignés co-liquidateurs intérimaires en vertu de la *Loi sur les liquidations*⁵⁸.

En parallèle, le *Rapport de la Commission d'enquête sur la faillite de la Banque commerciale du Canada et de la Norbanque*, présenté par le juge Estey, est publié en août 1986⁵⁹. Le document dénonce vigoureusement la manière dont toute l'affaire a été prise en main, en particulier le rôle joué par la Banque du Canada, qui a milité en faveur de l'opération de renflouement et dirigé cette dernière, mais aussi l'inertie dont a fait preuve le BIGB lorsque des éléments probants, attestant des pratiques et de la situation financière de ces banques lui ont été présentés pour la première fois.

Dans l'ensemble, la SADC est épargnée par ce rapport accablant. Le juge Estey estime que la SADC a apporté une contribution décisive et sensiblement constructive à cette affaire. Les fonds versés par la SADC ont « [représenté] un élément important du soutien apporté à la BCC⁶⁰ ». Par ailleurs, après la tentative avortée de sauvetage, la SADC a remboursé les déposants des deux institutions à hauteur de plusieurs centaines de millions de dollars et a « entrepris et plaidé avec succès les poursuites nécessaires pour obtenir les ordres de liquidation de la BCC et de la Norbanque en vertu de la *Loi sur les liquidations* auprès des cours du banc de la Reine de l'Alberta et du Manitoba, respectivement⁶¹ ». Elle a ensuite été désignée comme inspecteur dans le cadre de la procédure en liquidation de la BCC et comme représentant du gouvernement du Canada aux fins de la *Loi sur l'indemnité aux déposants de certaines institutions financières*⁶².

57 Trust Companies Act, R.S.B.C. 1948, chap. 61.

58 S.R.C 1970, chap. W-10.

59 Rapport Estey, voir *supra*, note 3.

60 *Ibid.*, p. 66.

61 *Ibid.*

62 L.C. 1985, chap. 51.

Le juge Estey s'étonne, semble-t-il, que l'on n'ait pas eu recours à la SADC, qui a notamment été créée pour apporter des liquidités aux institutions de dépôt en cas d'urgence, pour gérer la situation de ces deux banques⁶³. Au lieu de cela, c'est la Banque du Canada, peu aguerrie ou experte en la matière, qui a dirigé l'opération de renflouement.

Le juge Estey déplore que la SADC jouisse uniquement de « pouvoirs limités pour empêcher des faillites (particulièrement dans le cas des banques à charte) ou pour essayer d'éviter des problèmes futurs par des procédures d'inspection ou par la réglementation⁶⁴ ». Il relève également que si la SADC est autorisée à « prescrire des normes de bonnes pratiques commerciales et financières » pour les institutions membres, « la Loi [sur la SADC] n'indique pas clairement comment de telles pratiques peuvent être découvertes par la SADC. Il n'existe pas non plus de procédures pour émettre et appliquer des directives correctrices⁶⁵ ».

Il est d'avis que la SADC aurait dû jouer un rôle plus notable en pareils cas et formule la recommandation suivante :

la tâche de surveillance [...] devrait être encadrée de manière à fournir l'élément fondamental dont ces faits révèlent l'absence, soit la volonté de réagir aux signaux de détresse lancés par une banque à l'intention de l'organisme de réglementation. Il est proposé que le BIGB soit intégré à une SADC restructurée qui réunirait les mécanismes nécessaires à la fois en matière d'assurance et d'inspection. [...] un tel organisme, qui pourrait s'appeler la Commission d'assurance-dépôts du Canada, offrirait, dans le domaine de la réglementation des banques, les compétences et l'expérience nécessaires pour mettre en œuvre un mécanisme permettant de porter sans tarder à l'attention de l'organisme de réglementation les difficultés auxquelles se heurteraient les banques. Autre aspect encore plus important, peut-être, la présente recommandation se fonde sur la conviction selon laquelle un organisme de réglementation ainsi structuré aurait

63 Rapport Estey, voir *supra*, note 3, p. 63.

64 *Ibid.*, p. 65.

65 *Ibid.*

l'intérêt, la volonté et la compétence voulus pour réagir rapidement aux difficultés éventuelles d'un membre du milieu bancaire, et pour le faire dans un délai propre à empêcher l'effondrement définitif au moyen d'un programme de sauvetage, d'un fusionnement ou de tout autre mécanisme⁶⁶.

Si, en fin de compte, aucune suite n'est donnée à la principale recommandation formulée par le juge Estey, son rapport concourra néanmoins à la fusion, l'année suivante, des bureaux de l'inspecteur général des banques et du surintendant des assurances, qui donnera naissance au Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF).

Un tout autre aspect de cette recommandation rencontre un écho auprès de Ron McKinlay. Ce dernier relève que le juge Estey en appelle à la «volonté de réagir» de l'organisme et promeut la création d'un organisme qui «aurait l'intérêt, la volonté et la compétence voulus pour réagir rapidement aux difficultés éventuelles d'un membre du milieu bancaire, et pour le faire dans un délai propre à empêcher l'effondrement définitif». M. McKinlay a exercé au sein d'un cabinet spécialisé dans la gestion des affaires d'insolvabilité, dans lesquelles préférence avait été donnée à la restructuration et à l'assainissement de sociétés aux prises avec des difficultés financières. Il souhaite que la SADC endosse un rôle semblable, à savoir qu'elle prenne en charge sans délai et de manière efficace les membres qui se trouvent dans une mauvaise passe et aide ces derniers à éviter le naufrage⁶⁷. À ses yeux, le processus traditionnel de liquidation est «lent et coûteux⁶⁸». Il fallait, par conséquent, mettre en place des pratiques plus efficaces.

Peu de temps après la publication du rapport Estey, M. McKinlay et la SADC ont la possibilité d'appliquer les propositions énoncées dans le rapport. À l'instar de la BCC, la Banque de la Colombie-Britannique avait pâti du repli de l'activité économique dans l'Ouest,

66 *Ibid.*, p. 21.

67 SADC, «Remarques du président du conseil d'administration», Rapport annuel, 1986, p. 6.

68 *Ibid.*

et, comme la Norbanque, elle avait subi le contrecoup du sauvetage de la BCC. Les initiatives visant à aider la banque à résoudre ses difficultés avaient échoué, mais M. McKinlay ne souhaitait pas qu'une autre institution financière soit mise en liquidation. Bruce Robertson, conseiller maintes fois consulté par la direction de la SADC, établit alors qu'une liquidation classique entraînerait pour la SADC des pertes de l'ordre de 600 millions de dollars⁶⁹. Il fallait également déterminer si la SADC disposait d'une capacité d'emprunt suffisante auprès du Trésor pour rembourser les dépôts assurés⁷⁰. Au lieu de contracter un tel surcroît de dettes, des dispositions sont alors prises pour trouver un partenaire en vue d'une fusion. La Banque Hongkong du Canada (aujourd'hui Banque HSBC Canada), une filiale de la Hongkong and Shanghai Banking Corporation, songeait à étendre son activité à la côte ouest du Canada. La Banque de la Colombie-Britannique constituait une assise déjà présente sur le marché, forte de 32 succursales. Seul problème : la banque hongkongaise et les actionnaires de la banque de Colombie-Britannique ont des vues divergentes à propos de la valeur des actifs de la banque en péril. La première estime que ces éléments d'actif ne suffiront pas à honorer les engagements de la banque, tandis que les seconds considèrent que leur valeur résiduelle est considérable. La SADC, de concert avec le ministère des Finances, le ministère de la Justice et le BIGB, négocie longuement avec les deux parties. La SADC jouera en définitive un rôle décisif dans la conciliation des deux parties en offrant de verser 200 millions de dollars à la société mère de Hong Kong, et ce, à trois conditions. Tout d'abord, il lui faudra verser une partie de cette somme, soit 63,5 millions de dollars, aux actionnaires de la Banque de la Colombie-Britannique. Ensuite, sa filiale canadienne devra acquérir les actifs de la Banque de la Colombie-Britannique, évalués sur une base de permanence. Enfin, la société mère étrangère offrira au gouvernement du Canada la garantie

69 Voir Procès-verbal, réunion du conseil d'administration de la SADC, 3 novembre 1986 et SADC, « Examen des opérations par le président et chef de la direction », Rapport annuel, 1986, p. 9.

70 Procès-verbal, réunion du conseil d'administration de la SADC, 28 octobre 1986.

que sa filiale canadienne mènera ses activités dans le respect de la réglementation, ainsi que l'exige le BIGB⁷¹. L'offre est acceptée et dès le mois de novembre, un accord préliminaire est conclu. Seul un obstacle majeur subsiste : la transaction va à l'encontre de la *Loi sur les banques* en vigueur. La Banque de la Colombie-Britannique est une banque canadienne de « l'annexe A » et, en tant que telle, elle ne peut être la filiale d'une société étrangère. En fait, un seul actionnaire ne peut détenir plus de 10 p. 100 de ses actions. Il fallait donc adopter une loi spéciale pour que la transaction soit autorisée. Et c'est justement dans ce dessein que les représentants du ministère de la Justice s'étaient joints à l'équipe de négociateurs. Ils ont pour tâche de faciliter la préparation des dispositions législatives requises. Tandis qu'une équipe de collaborateurs juridiques du cabinet Faskens élabore la documentation relative à la transaction⁷², Tom Hockin, le nouveau ministre d'État des Finances, est chargé de faire adopter le projet de loi par le Parlement. Barbara McDougall avait été écartée de ce poste au mois de juin. La carrière de M. Hockin, quarante-huit ans, ancien professeur de science politique à l'Université York et d'administration des affaires à l'Université Western, n'est pas entachée par la débâcle de la BCC, survenue l'année précédente⁷³. Épaulé, entre autres, par Stanley Hartt, le chef de cabinet du premier ministre Mulroney⁷⁴, il parvient à convaincre aussi bien les libéraux que le NPD d'appuyer le projet de loi. Dans son discours devant la Chambre des communes, M. Hockin souligne que la banque demeurera une institution régionale établie dans l'Ouest, qu'elle poursuivra ses activités et qu'aucune participation

71 Les conditions de l'opération sont énoncées dans le rapport du Comité sénatorial dont le résumé figure dans le document intitulé *Débats du Sénat*, 33^e législature, 2^e session, vol. 1, 27 novembre 1986, p. 269. Voir également SADC, « Remarques du président du conseil d'administration », Rapport annuel, 1986, p. 7 et « Examen des opérations par le président et chef de la direction », p. 9.

72 Entrevue de Douglas R. Scott de Fasken Martineau DuMoulin LLP, 2 août 2016.

73 « Hon Thomas A. Hockin », *The Canadian Who's Who 2005*, Toronto (Ont.), University of Toronto Press, 2005, p. 597.

74 « Stanley Herbert Hartt », *The Canadian Who's Who 2005*, Toronto (Ont.), University of Toronto Press, 2005, p. 566.

financière ne sera demandée au gouvernement fédéral (dans la mesure où le financement de la SADC est assuré par les primes versées par ses membres)⁷⁵. S'il consent à voter en faveur du projet de loi, John Turner ne peut toutefois s'empêcher de critiquer le gouvernement pour avoir présenté «à la hâte, d'une façon spontanée et désorganisée» l'affaire devant le Parlement⁷⁶. Il est difficile d'imaginer propos plus injustifiés pour dépeindre les efforts déployés par les personnes qui avaient pris part aux négociations et mis en route ladite vente, ainsi que le travail accompli par le ministère de la Justice dans le cadre de la préparation de la loi. Cette dernière est le fruit de plusieurs mois d'analyses minutieuses, de mises au point et de travail acharné. Les commentaires émis par M. Turner témoignent des disparités entre les besoins du pouvoir législatif et ceux des exécutants de la restructuration bancaire. Le Parlement avait besoin, ce qui semble légitime et se conçoit sans peine, qu'on lui remette une présentation exhaustive des différents points à considérer, de temps pour effectuer la synthèse de cette présentation et d'un délai pour formuler une opinion motivée après la réalisation d'un débat public. Mais ainsi que l'avait admis M. Galt plus d'un siècle auparavant, un débat public réduirait à néant toute chance de mener à bien la restructuration. Les exécutants de la restructuration avaient quant à eux besoin d'une approbation rapide et discrète. En l'espèce, une position consensuelle est dégagée et la *Loi sur la poursuite des activités de la Banque de la Colombie-Britannique*⁷⁷ reçoit la sanction royale en moins de quarante-huit heures⁷⁸. L'action engagée est en tout point remarquable. M. McKinlay déclarera avec fierté dans le rapport annuel de la SADC de l'année 1986 que «cet effort collectif démontre une "volonté d'agir", comme l'avait demandé le juge W. Z. Estey dans [son] rapport⁷⁹».

75 *Débats de la Chambre des communes*, 33^e législature, 2^e session, vol. 2, 26 novembre 1986, p. 1544.

76 *Ibid.*, p. 1545.

77 L.C. 1986, chap. 47.

78 SADC, «Remarques du président du conseil d'administration», Rapport annuel, 1986, p. 7.

79 *Ibid.*

La SADC adopte une ligne de conduite comparable lorsqu'elle collabore avec le gouvernement de l'Alberta à la restructuration de la North West Trust Company. Elle participe au financement à hauteur de 275 millions de dollars conformément à l'accord conclu, aux termes duquel la province acquiert des actions de la société et s'engage non seulement à se conformer aux lignes directrices de la SADC, mais aussi à indemniser la SADC contre toute perte qu'elle pourra éprouver du fait des éventuels remboursements subséquents octroyés aux déposants⁸⁰.

Dans le même temps, en juin 1986, le gouvernement fédéral fait adopter la première d'une série de réformes intéressant la réglementation de la SADC et la réglementation bancaire au Canada⁸¹. Cette première « mesure temporaire⁸² » modifie la Loi sur la SADC afin d'ajouter quatre sièges au conseil d'administration de la SADC. Singulièrement, il est exigé que ces quatre nouveaux administrateurs *ne soient issus ni de la fonction publique ni d'une société d'État*. À l'instar du président du conseil, ces administrateurs doivent appartenir à des entreprises du secteur privé (à l'exclusion des institutions membres de la SADC)⁸³. Pour la première fois, le conseil d'administration de la SADC ne se résumera plus à un simple prolongement de l'administration fédérale. Des membres du secteur privé y seraient en majorité et auraient la possibilité d'infléchir les décisions prises par la direction de la SADC. Par la suite, le conseil

80 *Ibid.* et « Examen des opérations par le président et chef de la direction », p. 9 et 10.

81 *Loi modifiant la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada*, L.R.C 1985, chap. 18 (2^e suppl.).

82 Selon Barbara McDougall, les dispositions du projet de loi « ne sont que des mesures temporaires » mises en place pour amorcer la résorption du déficit et pour mettre à la disposition de la SADC des « compétences nouvelles au niveau de ses décisions ». *Débats de la Chambre des Communes*, 33^e législature, 1^{re} session, vol. 7, 27 janvier 1986, respectivement p. 10197 et 10196.

83 Dans son témoignage livré devant le Comité des finances de la Chambre des communes, Barbara McDougall note que le gouvernement souhaite parer à tout conflit d'intérêts qui pourrait découler de la présence de représentants d'institutions membres au sein du conseil d'administration de la SADC. Voir *ibid.*, p. 10199.

de la SADC déclarera dans une résolution que cette mesure a doté l'organisme de sa propre «tête pensante⁸⁴» [traduction]. Ce changement est virtuellement à même de modifier la façon dont se perçoit la SADC. À peine quelques mois plus tôt, le conseil d'administration a étudié la question de son mandat et a conclu que les administrateurs de la SADC doivent garder à l'esprit que l'organisme est «un instrument de politique publique» [traduction] et qu'il leur faut, dans le cadre de leur processus de décision, prendre en compte non seulement le mandat conféré par la loi à la SADC, «mais aussi les politiques nationales de portée générale⁸⁵» [traduction]. Il fallait s'y attendre, dans la mesure où tous les administrateurs sauf un endossaient une double casquette et avaient la responsabilité, dans le cadre de leur «emploi principal», de contribuer au développement et à la mise en œuvre de ces politiques. Mais les nouveaux administrateurs externes ne disposeront pas de cette seconde casquette⁸⁶ – le champ de leurs responsabilités se cantonnera au seul mandat de la SADC.

La Loi autorise en outre la hausse des primes versées par les membres, demandée par le conseil. En vue de permettre à la SADC d'amorcer la résorption de son déficit et la réduction de sa dette, les primes imposées aux membres seront relevées d'un trentième pour cent des dépôts assurés à un dixième pour cent.

Si le triumvirat dirigeant de la SADC est sans aucun doute satisfait de ces dispositions provisoires, tel n'est pas le cas des grandes banques. Gordon Bell, le président de la Banque de Nouvelle-Écosse, est on ne peut plus mécontent que l'on demande aux institutions membres de consentir à financer derechef la SADC par le biais d'une autre augmentation globale des primes. À ses yeux, les banques du Canada peuvent tout à fait faire l'économie de l'assurance-dépôts⁸⁷.

84 Procès-verbal, réunion du conseil d'administration de la SADC, 11 décembre 1992.

85 Procès-verbal, réunion du conseil d'administration de la SADC, 5 mars 1986.

86 L'analogie «double casquette» contre «casquette unique» est employée par presque tous les administrateurs externes questionnés par l'auteur du présent livre.

87 «Bell Opposes Mandatory Deposit Insurance», *Ottawa Citizen*, 10 septembre 1986.

Mais si le gouvernement fédéral compte maintenir l'obligation faite aux banques de disposer d'une telle assurance, il recommande que les banques et les quasi-banques bénéficient d'une assurance distincte. Dans la mesure où les différents types d'institutions sont subordonnés à des réglementations gouvernementales diverses, les niveaux de risque sont également contrastés. Pourquoi, dans ce cas, ne pas laisser les banques instaurer leur propre régime d'assurance-dépôts et confier au gouvernement la responsabilité de régir les quasi-banques ? Bon nombre de changements allaient suivre, mais les propositions présentées par M. Bell n'en feraient, en définitive, pas partie.

Ces nouvelles dispositions sont entérinées en juillet 1987 en vertu de la *Loi sur les institutions financières et modifiant le système d'assurance-dépôts*⁸⁸. Ce texte législatif est présenté simultanément à la *Loi sur le Bureau du surintendant des institutions financières*, qui a fusionné le Département des Assurances et le BIGB pour créer le BSIF, et a établi le Comité de surveillance des institutions financières (CSIF), composé du surintendant des institutions financières (agissant en tant que président), du gouverneur de la Banque du Canada, du sous-ministre des Finances et du président du conseil d'administration de la SADC. Le CSIF est une mouture revisitée de l'ancien conseil d'administration de la SADC. Sa mission consiste à accroître les échanges de renseignements entre ses membres, portant sur tout sujet en lien avec la surveillance des institutions financières, et à élaborer des stratégies pour accompagner les institutions en proie aux difficultés⁸⁹. Les procès-verbaux des réunions du CSIF sont archivés et sont communiqués au ministre des Finances. Le CSIF est considéré comme un levier supplémentaire pour renforcer la «volonté d'agir» du superviseur, ainsi que le souhaitait le juge Estey⁹⁰. Dans la

88 L.R.C 1985, chap. 18 (3^e suppl.).

89 David Dodge, «Public Policy for the Canadian Financial System: From Porter to the Present and Beyond», dans Fred Gorbet et Andrew Sharpe, éd., *New Directions for Intelligent Government in Canada: Papers in Honour of Ian Stewart*, Ottawa (Ont.), Centre d'étude des niveaux de vie, 2011, p. 81 à 100, voir p. 88.

90 Walter Engert, «On the Evolution of the Financial Safety Net», *Bank of Canada Financial System Review*, juin 2005). Voir également l'historique du BSIF à l'adresse suivante : <http://www.osfi-bsif.gc.ca/fra/osfi-bsif/pages/hst.aspx>.

mesure où la composition du CSIF reprenait celle de l'ancien conseil d'administration de la SADC, c'est le président du conseil de la SADC qui représentait l'organisme, et non son président. Le président du conseil d'administration jouissait dès lors d'une influence et d'un prestige bien plus considérables que ceux du président, un fait qui constituera un point de friction entre le président du conseil d'administration et le chef de la direction lorsque ces derniers adopteront des vues divergentes vis-à-vis de la SADC⁹¹.

Les modifications apportées en 1987 constitueront les suites données par le gouvernement fédéral aux nombreuses études publiées en 1985. Elles ont, entre autres, sensiblement affecté le mandat, les pouvoirs et les activités de la SADC. La capacité d'emprunt dont la SADC dispose auprès du Trésor est, une fois encore, relevée, en l'occurrence à trois milliards de dollars. L'organisme est également autorisé à augmenter les primes jusqu'à concurrence d'un sixième pour cent, et le taux en vigueur sera fixé chaque année par le gouverneur en conseil (le Cabinet) sur recommandation de la SADC. La Loi élargit en outre le mandat de la SADC. Elle aurait désormais pour mission supplémentaire de promouvoir l'adoption de normes en matière de pratiques commerciales et financières saines et d'œuvrer à la stabilité et à la compétitivité du système financier canadien. Pour atteindre ces objectifs, la Loi octroie à la SADC des pouvoirs accrus qui l'autorisent à examiner les activités de ses membres (ou à confier cette responsabilité au BSIF), à déterminer l'assurabilité des aspirants membres, et à subordonner l'octroi de l'assurance-dépôts au respect de certaines conditions. Afin de garantir à ses membres que les renseignements collectés demeureront confidentiels, un article est ajouté à la Loi sur la SADC, exigeant expressément que l'organisme préserve la confidentialité de tout renseignement ayant trait à ses membres qui lui aura été communiqué, dans les limites des exceptions prévues par la Loi sur le BSIF, qui donne droit à tous les membres du CSIF de prendre connaissance de tout élément relevant directement de la surveillance d'une institution financière.

91 Renseignements obtenus lors de l'entrevue de Colin P. MacDonald, 19 octobre 2016.

Sous l'effet de ces mesures législatives et des retombées de la faillite de certaines banques de l'Ouest, le conseil de la SADC subit une mutation radicale. Tout d'abord, deux de ses membres de longue date, Gerald Bouey et Bill Kennett, quittent le conseil d'administration. Le départ de M. Bouey, qui s'effectue à la fin de l'année 1986, était prévisible. Il était âgé de soixante-six ans et son second septennat en tant que gouverneur de la Banque du Canada arrivait à son terme⁹². Il sera remplacé en 1987 par John William Crow, le nouveau gouverneur de la Banque du Canada⁹³. Le départ de Bill Kennett est, en revanche, plus surprenant. Il se retire en mars 1986, à cinquante-quatre ans⁹⁴, faisant apparemment les frais de la « débâcle » de la BCC et de la Norbanque. Lorsque M. Kennett annonce son départ à ses homologues du conseil, ces derniers organisent un dîner en son honneur et rendent hommage au rôle moteur qu'il a joué au sein du conseil pendant ces nombreuses années, et, plus récemment, en tant que président du conseil par intérim, à la suite du départ de M. De Coster. Dans un premier temps, M. Kennett sera remplacé par Donald Macpherson, l'inspecteur général adjoint des banques. Au milieu de l'année 1987, après la création du BSIF, Michael Mackenzie, le nouveau surintendant des institutions

92 À l'instar de M. Humphrys, Gerald Bouey est né dans la Saskatchewan (à Axford, en 1920 pour sa part) et a longtemps travaillé dans la fonction publique. Il a servi dans la Force aérienne pendant la Seconde Guerre mondiale avant d'étudier à l'Université Queen's. En 1948, il rejoint le département des Recherches de la Banque du Canada. Il exerce la fonction de sous-gouverneur de la Banque du Canada en 1969 et celle de gouverneur en 1973. Voir *The Canadian Who's Who* 1985, Toronto (Ont.), University of Toronto Press, 1985, p. 132 ; Douglas H. Fullerton, *Graham Towers and His Times*, Toronto (Ont.), McClelland & Stewart, 1986, p. 85 et 86 ; et Bruce Muirhead, *Against the Odds: The Public Life and Times of Louis Rasminsky*, Toronto (Ont.), University of Toronto Press, 1999, p. 242 et 243. Une photographie de Gerald Bouey en compagnie de M. Rasminsky figure sur la jaquette de ce livre (ainsi qu'en page 182).

93 *The Canadian Who's Who*, 1990, Toronto (Ont.), University of Toronto Press, 1990, p. 213.

94 Né à Toronto le 4 septembre 1932, il est diplômé de l'Université de Toronto et de la London School of Economics, et devient inspecteur général des banques en 1977. Voir *The Canadian Who's Who*, 1985, Toronto (Ont.), University of Toronto Press, 1985, p. 646.

financières, reprendra son siège au sein du conseil, tandis que M. Macpherson sera désigné suppléant. Le nom des quatre administrateurs issus du secteur privé sera arrêté en 1987, mais ces derniers ne siégeront pas au conseil avant l'année suivante. M. McKinlay invite les membres du conseil à lui soumettre le nom des candidats les plus indiqués pour occuper les quatre sièges vacants dévolus aux représentants du secteur privé. Il laisse entendre que le conseil a besoin de membres expérimentés, notamment d'avocats et de comptables, ou de cadres supérieurs à la retraite ayant évolué au sein d'institutions financières⁹⁵.

Les nominations entérinées s'inscrivent à l'évidence dans la lignée des exigences prescrites par M. McKinlay. La personnalité des titulaires indique à quel point le gouvernement tient à ce que les problèmes épineux avec lesquels se retrouve aux prises la SADC soient placés entre les mains de personnes méritantes. Ainsi que l'a proposé M. McKinlay, le quatuor se compose d'avocats et de comptables, et au moins deux d'entre eux ont auparavant mené une collaboration soutenue avec M. McKinlay. Parmi ces derniers figure Ron Robertson, ami et collègue de M. McKinlay. Citons également H. Marcel Caron, comptable à la retraite et ancien associé-directeur du bureau montréalais de Clarkson Gordon⁹⁶. MM. Robertson et Caron sont passés au crible et leur nomination est approuvée par le gouvernement. Les deux autres administrateurs sont E. Susan Evans, vice-présidente des affaires juridiques et générales au sein de Encor Energy Corp., située à Calgary, et Paul Gustav Morton, président de Global Communications⁹⁷. Le quatuor répond aux aspirations du gouvernement, qui souhaite instaurer la diversité et assurer la représentation régionale au sein du conseil. Ce dernier rassemble une avocate de Calgary, un comptable de Québec et un avocat de Winnipeg (devenu dirigeant d'entreprise

95 Procès-verbal, réunion du conseil d'administration de la SADC, 16 juin 1986.

96 *The Canadian Who's Who*, 1985, Toronto (Ont.), University of Toronto Press, 1985, p. 195. Voir également David MacKenzie, *The Clarkson Gordon Story: In Celebration of 125 Years*, Toronto (Ont.), University of Toronto Press, 1989, p. 87 à 89.

97 SADC, Rapport annuel, 1987, p. 6.

et membre éminent de la communauté juive de Toronto⁹⁸), et un avocat qui est né et a grandi dans la Saskatchewan, et exerce actuellement à Toronto.

Le recrutement d'éléments d'une pareille stature, ayant acquis une telle expérience, a dû tenir d'une véritable gageure. Le poste d'administrateur au sein de la SADC est une fonction peu rémunératrice et sensiblement exigeante. En cette période marquée par des restructurations et de profonds changements, l'activité du conseil de la SADC est particulièrement intense. En 1986, M. McKinlay convoque son conseil à vingt-trois reprises. La plupart de ces réunions s'étalent sur une journée entière, mais plusieurs durent bien plus longtemps⁹⁹. En 1987, le conseil, une fois encore très actif, se réunit vingt et une fois¹⁰⁰. Et ces administrateurs sont mis à rude épreuve lors de ces réunions. Au sein du conseil auquel ils siègent, près de la moitié des membres sont les titulaires (ou leurs suppléants) d'une charge stratégique au sein du gouvernement fédéral. Ces membres d'office du conseil, spécialistes tant de questions financières que des rouages du gouvernement, se rencontraient périodiquement par le biais du CSIF et du CCS. Les administrateurs d'office arrivaient souvent aux réunions du conseil en ayant une opinion arrêtée d'un commun accord, ce qui témoignait tant de leur expertise commune que de leur connaissance partagée des politiques et des priorités du gouvernement. Pour les administrateurs externes, notamment ceux dont l'opinion se heurtait à celle des titulaires de charge, il n'était pas aisé de faire valoir leur raisonnement individuel et indépendant et d'exercer une influence sur des questions ayant trait à la SADC. Cela exigeait de faire preuve d'audace et d'aplomb. Cette charge représentait, pour ces cadres dirigeants, titulaires de fonctions importantes indépendantes du gouvernement, un investissement considérable de temps et d'énergie. En outre,

98 «Paul Gustav Morton», *The Canadian Who's Who*, 1985, Toronto (Ont.), University of Toronto Press, 1985, p. 900.

99 SADC, «Remarques du président du conseil d'administration», Rapport annuel, 1986, p. 8.

100 SADC, «Remarques du président du conseil d'administration», Rapport annuel, 1987, p. 6.

à la différence de leurs collègues du gouvernement, qui siégeaient d'office au sein du conseil, ces représentants nommés, au sein du secteur privé, ne disposaient d'aucun suppléant.

Ces nouveaux administrateurs sont rejoints à la SADC par toute une armada de nouveaux directeurs et employés. En 1980, l'organisme ne comptait que trois employés. En 1983, alors que « l'affaire des sociétés fiduciaires » avait complètement changé la physionomie des activités de la SADC, l'organisme avait grandi et comptait onze employés¹⁰¹. L'organisme a, depuis lors, poursuivi les embauches. Pourtant, en janvier 1986, Touche Ross conclut dans son examen de l'organisation que les effectifs de la SADC sont encore « trop limités pour remplir ne serait-ce que son mandat *actuel* avec zèle » [traduction] et que le personnel n'est « pas armé pour mener pleinement à bien sa fonction de surveillance¹⁰² » [traduction]. Ces conseillers recommandent de consolider davantage les capacités de l'organisme en recrutant du personnel pour prendre en charge l'évaluation des risques et l'analyse économique des activités, la surveillance des membres et l'analyse financière, la surveillance des agents et des liquidateurs, l'élaboration de normes, les relations avec le public et le gouvernement, et le traitement des données. Ils esquissent un projet d'organigramme. Au-dessous du Comité de direction, composé de MM. McKinlay, de Léry et Sabourin, figurent vingt-deux postes, dont seuls neuf sont alors attribués. Six de ces neuf noms correspondent à des employés de soutien : Ian Ferguson, avocat de la SADC, le contrôleur de l'organisme, Bert Scheepers, deux employés du service comptabilité ainsi que les directeurs des bureaux d'Ottawa et de Toronto. Parmi le personnel d'exécution figurent seulement deux vice-présidents, responsables de l'intervention. Treize postes restent à pourvoir. Il fallait que MM. de Léry et Sabourin recrutent en masse, et ils s'y sont largement employés. Dans le rapport annuel de 1987, M. McKinlay est à même d'annoncer

101 SADC, « Examen des opérations par le président et chef de la direction », Rapport annuel, 1987, p. 11.

102 Touche Ross, « Organizational Review », 23 janvier 1986, archives de la SADC.

que l'ensemble des postes phares ont été pourvus¹⁰³. Au terme de l'année 1987, la SADC compte cinquante employés¹⁰⁴. Elle demeure néanmoins « un organisme relativement petit aux prises avec des questions importantes et délicates¹⁰⁵ ».

Parmi les nouvelles recrues accueillies à la SADC en 1987 figure Guy Saint-Pierre¹⁰⁶. Comptable de son état, il avait fait ses premières armes au sein du cabinet Clarkson Gordon. Après quelques années, il avait pris la voie du secteur privé et assuré la gestion du crédit au sein de la Compagnie internationale de papier du Canada, qu'il avait ensuite quittée pour Petro-Canada, où il était chargé de la trésorerie et des finances. L'un de ses amis, un spécialiste en placements, lui recommande alors de rejoindre les rangs de la SADC. M. Saint-Pierre est peu familier de l'activité de la société d'assurance-dépôts, mais il constate que l'organisme a besoin d'une personne aux compétences éprouvées en matière de crédit aux entreprises et qui pourrait contribuer à élaborer les normes requises. Il est engagé pour diriger la nouvelle division des normes et de la surveillance¹⁰⁷.

Après toute cette effervescence, la SADC présente en décembre 1987 un visage sensiblement différent de celui qu'elle affichait en janvier 1985. Ces trois années ont foncièrement bouleversé l'organisme. M. De Coster, le président du conseil peu enclin à se montrer dynamique, a laissé place à M. McKinlay, un président du conseil animé d'un engagement enthousiaste et éminemment talentueux.

103 SADC, « Remarques du président du conseil d'administration », Rapport annuel, 1987, p. 7.

104 *Ibid.*

105 SADC, « Remarques du président du conseil d'administration », Rapport annuel, 1986, p. 8.

106 Les informations du paragraphe suivant dans le corps de texte ont été obtenues lors d'une entrevue avec Guy Saint-Pierre (6 août 2015) dans les bureaux de la SADC.

107 Les choses se déroulent à un rythme effréné pour M. Saint-Pierre. Il déclarera par la suite qu'à son arrivée aux bureaux de la SADC, le jour de sa prise de fonctions, on lui avait remis un billet d'avion pour Calgary, où il devait se rendre pour gérer la situation d'une société de fiducie qui avait fait faillite. À son retour, six mois plus tard, les membres du personnel ignoraient totalement qui il était.

La petite équipe de la SADC a bien grandi. Si la SADC ploie encore sous ses dettes considérables et son déficit d'exploitation, son revenu en primes s'est quant à lui accru de façon appréciable. Le « petit poucet doté d'une puissance de géant » affichait encore sa puissance – mais n'avait plus rien d'un petit poucet – et le nouveau président de son conseil d'administration allait bientôt guider la SADC vers de nouveaux horizons.

D'entrepreneur de pompes funèbres à médecin : 1988–1992

[L]a Société ne doit plus jouer le rôle d'entrepreneur de pompes funèbres, mais plutôt celui de médecin.

– R. A. MCKINLAY, 1987¹

LA DEVISE ADOPTÉE PAR M. McKinlay se résumait ainsi : « [Il nous faut] résoudre les problèmes et non les occulter² » [traduction]. En 1987, la SADC avait instauré un certain nombre de mesures dans ce sens, et pris le parti d'œuvrer afin de remettre sur pied deux institutions et de restaurer leur santé financière plutôt que de réduire progressivement leurs activités. M. McKinlay est résolu à ériger cette démarche de pensée en règle, et non en exception. La plus grande partie des préparatifs étant achevée, il souhaite mettre à profit ces travaux d'approche pour prévenir toute perte supplémentaire et tirer le meilleur parti du produit des liquidations. Dans les « Remarques du président du conseil d'administration » figurant dans le rapport annuel de 1987, il esquisse les grandes lignes de ce qu'il appelle les « Orientations de la SADC prévues pour 1988 ». Il espère ainsi parfaire l'administration des affaires de la SADC,

1 SADC, « Remarques du président du conseil d'administration », Rapport annuel, 1986, p. 6.

2 Cité par Brenda Dalglish, « Opening the Bank (Central Guaranty Trust merges with Toronto-Dominion Bank) », *Maclean's*, 16 novembre 1992. Ci-après Dalglish.

renforcer la surveillance des membres et améliorer la gestion de la liquidation des vingt et un membres insolvables de la Société. Afin de prévenir les pertes, il souhaite que la SADC collabore avec les organismes de réglementation, mais aussi avec ses institutions membres pour diagnostiquer, dès que possible, les éventuels problèmes rencontrés par ces institutions et y « remédier avant qu'ils ne deviennent fatals ». Il appelle à concéder une plus large place aux plans d'activités des institutions membres. L'élaboration de ces plans est non seulement une pratique saine, mais elle permet aussi à la SADC de déceler les problèmes en évaluant les performances des membres en regard des dispositions énoncées dans lesdits plans.

Les membres du conseil qu'il invite à servir cet objectif sont, pour la plupart, des nouveaux venus. La première réunion du conseil de l'année 1988 a, sans nul doute, été l'occasion de moult salutations, car seuls MM. McKinlay et Hammond siégeaient au conseil depuis plus d'un an. Aux quatre nouveaux membres issus du secteur privé se joint un nouveau sous-ministre, Frederick William Gorbet³. Aussi étrange que cela puisse paraître, Michael Mackenzie et John William Crow sont les troisième et quatrième membres qui comptent alors le plus d'ancienneté au sein du conseil, alors qu'ils y siègent depuis moins d'un an. La Société compte même un nouveau secrétaire⁴.

Les rangs du conseil d'administration s'étant étoffés, l'on pouvait désormais mettre sur pied des comités permanents⁵. MM. McKinlay, Mackenzie et Paul Morton sont désignés comme membres du Comité de direction, et MM. McKinlay et Hammond, Susan Evans et M. Marcel Caron sont sélectionnés pour faire partie du Comité d'audit, présidé par M. Caron.

3 *The Canadian Who's Who*, 1985, Toronto (Ont.), University of Toronto Press, 1985, p. 468.

4 Lewis T. Lederman, fils du professeur William Lederman, qui a donné son nom à la bibliothèque juridique de l'Université Queen's, a remplacé Ian Ferguson en tant que conseiller juridique principal et secrétaire de la Société. Voir SADC, Rapport annuel, 1988, p. 9.

5 *Ibid.*, p. 7.

Aussi confiant que soit M. McKinlay, le Comité d'audit doit se mesurer à certains résultats inquiétants. Si le déficit de la SADC a été rabaissé de 96,4 millions de dollars en 1987, il se chiffre encore à 1,1 milliard de dollars, tandis que le montant total des emprunts au Trésor s'élève à 1,257 milliard de dollars. Le moment est peu opportun pour quiconque est exposé à une telle dette. En raison des taux d'intérêt élevés, qui avoisinent 10 p. 100, la SADC a payé quelque 100 millions de dollars d'intérêts sur ces emprunts l'année précédente. Et tout porte à croire qu'en 1988 les intérêts exigibles seront au moins tout aussi élevés. Autrement dit, la moitié des 200 millions de dollars de primes perçues n'ont eu d'autre finalité que d'assurer le service de la dette en cours de la SADC. Ainsi que le souligne M. McKinlay, si le déficit sera sensiblement comblé, la SADC devra néanmoins parer à toute érosion supplémentaire et exploiter au mieux le produit des liquidations. Si les réalisations consécutives aux liquidations des membres ont généré 154 millions de dollars en 1987, il faut encore gérer plus d'un milliard de dollars d'actifs.

Avec l'aval du conseil, le triumvirat directorial de la SADC entreprend de mettre en œuvre les « orientations » envisagées dans l'optique de venir à bout du déficit à l'horizon 1994. Un point important de cet allègement du déficit consiste à s'employer à éviter toute faillite supplémentaire et les demandes de remboursement substantielles en découlant. Tous conviennent que, pour y parvenir, il y a lieu d'élaborer des normes applicables aux activités des membres, d'améliorer le contrôle du respect de la réglementation, et de façonner un système de pré-alerte qui simplifierait la résolution des problèmes.

Bob Hammond consent à présider le comité de la SADC qui a pour tâche d'établir des normes en matière de pratiques commerciales et financières saines. Ces normes intéresseront en premier lieu la gestion des risques. Les membres du comité seront, en majorité, issus de la SADC, et seront dirigés par Guy Saint-Pierre, promu au poste de vice-président, chargé de l'assurance et de l'évaluation des risques. D'autres organismes ont proposé leur concours et il est convenu qu'à tout le moins, seront consultés les organismes de réglementation fédéraux et provinciaux, l'Association des banquiers

canadiens (ABC), l'Association des compagnies de fiducie du Canada, l'Institut des comptables agréés et des chefs de file du secteur⁶.

Assurer la bonne marche de ce comité s'avérera en revanche un processus bien plus complexe que prévu. À la fin de l'année, M. de Léry note dans la rubrique « Examen des opérations » qu'il s'agit en l'espèce d'un des volets pour lesquels les objectifs restent encore à atteindre par la Société. La cause réside, selon lui, dans « des circonstances critiques imprévues, [le] manque de personnel et aussi [le] fait [qu'ils aient] sous-estimé l'envergure de cette entreprise⁷ ». Pour traiter le problème de la dotation en personnel, on décide alors de combler sept vacances de poste. Ces nouvelles recrues seront placées sous l'autorité de M. Saint-Pierre. La création et la mise en œuvre du mécanisme d'élaboration des normes s'avèrent une « entreprise de longue haleine⁸ », car il est indispensable d'obtenir la contribution des acteurs du secteur et des organismes de réglementation. En fin de compte, en 1989, un Comité directeur est créé qui rassemble des représentants du ministère des Finances, de la Banque du Canada, du Bureau du surintendant des institutions financières et de la SADC. Il a pour mission de conseiller le Sous-comité des normes, présidé par M. Hammond, et de contribuer à ses recherches. En sus de MM. Hammond et Saint-Pierre, ce Sous-comité réunit J. Martin Castonguay, du cabinet Deloitte & Touche; R. C. McDonald, le gestionnaire principal (crédit) de la Banque Royale du Canada; Ursula Menke, conseillère principale du surintendant des institutions financières; et John R. Moffat, vice-président et conseiller juridique général associé de Trust Royal. Le Sous-comité bénéficie également de l'appui du Groupe consultatif des normes, composé d'acteurs émérites du secteur, la plupart à la retraite⁹.

6 *Ibid.*, p. 10.

7 *Ibid.*, p. 14.

8 SADC, « Remarques du président du conseil d'administration », Rapport annuel, 1989, p. 10.

9 Le groupe est composé de Marcel Cazavan, président retraité du conseil d'administration de Trust Général du Canada; Alan A. Marchment, président du conseil, président et chef de la direction retraité de Guaranty Trust du Canada; Graeme K. Ruthledge de Deloitte & Touche; et de Robert A. Utting,

L’ensemble des travaux visant à mettre sur pied le projet de norme est effectué en l’absence de J. P. Sabourin. On lui a accordé, en 1988, un congé afin qu’il entreprenne une maîtrise en administration des affaires à l’Université de Toronto. Cette mise en disponibilité et ce diplôme témoignent de la bataille qui se livre pour le commandement de la SADC : les hostilités sont engagées entre MM. McKinlay et de Léry depuis quelque temps déjà. Le président du conseil sait que le mandat de M. de Léry en tant que président et chef de la direction parvient à son terme en 1989 et il préférerait que M. Sabourin, avec lequel il poursuit une collaboration fructueuse, soit nommé président. Reste, toutefois, à franchir un écueil majeur pour y parvenir. M. Sabourin n’a guère mené d’études et n’a suivi aucune formation en gestion. S’il a appris les ficelles du métier sur le tas, il n’est guère probable qu’il soit nommé président et chef de la direction d’une importante société d’État en l’absence de tels diplômes et qualifications. Aussi, M. Sabourin est-il retourné sur les bancs de l’université tandis qu’en coulisses, M. McKinlay œuvrait en faveur de sa promotion.

M. de Léry souhaite quant à lui que son contrat soit renouvelé et s’emploie à tirer parti de son réseau de relations pour parvenir à ses fins. Mais M. McKinlay est tenu en très haute estime et M. de Léry pâtit de ses accointances avec M. De Coster – M. McKinlay remporte donc la victoire. En 1990, M. Sabourin, armé de son MBA fraîchement acquis, devient le second président de la SADC. Il entreprend de mettre en pratique les acquis de sa formation en gestion. Au cours de la première année de son mandat, la SADC renforce sa stratégie de communication, organise des réunions au moins une fois par trimestre avec les organismes de réglementation fédéraux et provinciaux, met sur pied des comités rassemblant les parties intéressées, développe un modèle pour l’évaluation des risques, établit un cadre formel à sa politique de gestion de la dette et un plafond pour le taux d’intérêt, et entame des consultations visant les deux normes

vice-président du conseil de la Banque Royale du Canada. Voir SADC, Rapport annuel, 1989, p. 14. Gillian Strong, avocate interne recrutée il y a peu, apporte son concours à ces groupes.

déjà achevées (Gestion du risque de taux d'intérêt et Gestion des liquidités)¹⁰.

Cette première année est notamment marquée par le déplacement de MM. Sabourin et McKinlay à Washington au mois de septembre, pour assister à un colloque international consacré à l'assurance-dépôts, organisé sous l'égide de la Federal Deposit Insurance Corporation. Ils y rejoignent des représentants venus de vingt-six pays pour y mettre en commun leurs réflexions et les expériences acquises¹¹.

Tandis que M. Sabourin vaque à ses occupations, une personne qui sera amenée à jouer un rôle de premier plan est recrutée par la SADC. Thomas J. Vice rejoint ainsi l'organisme le 8 mars 1989¹². M. Vice est l'incarnation même de la personne que recherche la SADC. Un économiste familier tant du commerce de banque que de la réglementation bancaire. Il a acquis son savoir en matière bancaire durant les huit années qu'il a passées au sein du Groupe des marchés de capitaux de la Banque de Montréal; et ses connaissances en réglementation bancaire deux ans auparavant, au sein du Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF). M. Vice s'est retrouvé au BSIF, car son épouse et lui souhaitaient fonder leur famille à Ottawa, dont ils étaient tous deux originaires. Ils avaient lu un article dans le *Globe and Mail* au sujet de Michael Mackenzie, le nouveau responsable du BSIF, et pensaient que l'organisme de réglementation, fruit d'une récente fusion, leur offrirait peut-être l'occasion de revenir à Ottawa. M. Vice se porte candidat et obtient un emploi au sein du BSIF, où il est chargé de procéder à l'examen des banques canadiennes. Mais «Tom» Vice ne s'épanouit pas pleinement au sein du BSIF. Alors qu'il assiste à un colloque à

10 SADC, «Examen des opérations par le président», Rapport annuel, 1990, p. 14 à 16.

11 *Ibid.*, p. 12. M. McKinlay y évoque la nouvelle stratégie adoptée par le Canada en matière de développement des normes. Sa présentation suscite un vif intérêt, de même que la capacité de la SADC à s'acquitter de son mandat malgré la taille relativement restreinte de l'organisme.

12 Les éléments suivants sont issus d'une entrevue de l'auteur avec Tom Vice réalisée le 6 août 2015 dans les bureaux de la SADC.

Cornwall, il fait la rencontre de M. Saint-Pierre, l’un des orateurs de l’événement. Plus tard, entre deux verres, M. Saint-Pierre explique à M. Vice que la SADC a été réorganisée après la publication du rapport remis par la Commission Estey. Peu après, Tom Vice apprend que la SADC souhaite recruter une personne qui rejoindra son groupe de l’évaluation des risques et postule. Avec un nouveau-né, une nouvelle maison et de nouvelles fonctions, la période est intense et il se réjouit donc de la relative tranquillité qui règne alors au sein de la SADC. Mais cette brève accalmie allait bientôt céder le pas à une véritable tempête.

À peu près à la même époque surgit le spectre de la toute première institution membre de la SADC qui avait fait faillite. Plus de vingt ans auparavant, le conseil d’administration de la SADC avait mené débat autour de l’admission de la Commonwealth Trust Company, et avait, avec réticence, voté en sa faveur. La société avait été en liquidation pendant la majeure partie de ces vingt années, de même que la Compagnie du Trust Central, et, plus tard, la Compagnie Trust Central Guaranty. En 1990, alors que cette liquidation approche de sa conclusion, l’on apprend qu’il restera un surplus de l’ordre de 1,8 million de dollars entre les mains du liquidateur¹³. Selon Commonwealth Investors Syndicate, l’actionnaire majoritaire de Commonwealth Trust, l’existence de ce surplus prouve que la SADC avait agi de manière indue lorsqu’elle avait placé la société en liquidation bien des années auparavant. Il introduit une requête auprès de la Cour suprême de Colombie-Britannique sollicitant l’autorisation de déposer une plainte pour collusion contre la SADC et le liquidateur, la Compagnie Trust Central Guaranty. La Cour rejette la demande de l’actionnaire, mais la Compagnie Trust Central Guaranty ne souhaite pas être impliquée dans les hostilités et décide de se démettre de ses fonctions. Au lieu de régler la question, cette démission engendre un nouveau conflit, qui cette fois porte sur le successeur du liquidateur. Afin de rappeler à l’actionnaire que la SADC a autrefois prêté des sommes considérables à

13 *Canada Deposit Insurance Corp c. Commonwealth Trust Company (in liquidation)*, [1995] B.C.J. n° 1834 (S.C.).

Commonwealth Trust, et ce, sans intérêt, la SADC forme un recours devant la Cour afin d'exiger que le nouveau liquidateur tire profit du surplus pour lui verser les intérêts sur les sommes qu'elle a décaissées pour le compte de Commonwealth Trust. Les actionnaires ne s'avouent bien évidemment pas vaincus. En 1995, la Cour suprême de Colombie-Britannique statuera que la SADC s'était désistée de tout droit sur ces intérêts lorsqu'elle avait accepté le compromis et l'entente formels établis avec le liquidateur en 1974¹⁴. Une fois encore, l'affaire ne trouvera pas ici sa conclusion. En fait, à l'époque, certains ont dû penser que rien ne pouvait mettre un point final à la liquidation de Commonwealth Trust. Se succèdent alors actions en justice, requêtes devant la Cour et demandes diverses ; entre avril 1990 et 2004, pas moins de vingt-huit décisions de justice visant la liquidation de Commonwealth Trust¹⁵ seront, semble-t-il, rendues. Les comptes ne seront finalement pas validés avant 2009, soit trente-neuf ans après le début de la liquidation¹⁶.

En dépit de ce pénible contentieux, l'année 1990 s'avère une période peu mouvementée pour la SADC, celle qu'attendait tant M. Vice. Si 1990 est marquée par un ralentissement de l'activité économique tant au Canada que dans le reste du monde, et par une chute spectaculaire de la valeur des biens immobiliers, M. McKinlay considère que les membres de la SADC sont mieux placés qu'ils ne l'étaient en 1980 pour faire face à la tourmente. Les difficultés sont bel et bien présentes : un prêt de 28,5 millions de dollars a été accordé à Settlers, Compagnie d'épargne et d'hypothèques, établie à Winnipeg, afin d'aider à la bonne marche de la réduction progressive de ses opérations¹⁷. Mais cela fait maintenant deux ans et demi que la SADC n'a pas été tenue de rembourser de déposants, car aucune institution n'a fait faillite dans ce laps de temps. M. McKinlay

14 *Ibid.*

15 Les nombreuses poursuites judiciaires sont énumérées dans *Canada Deposit Insurance Corp c. Commonwealth Trust Company (in liquidation)*, [2004] B.C.J. n° 437 (S.C.).

16 *Canada Deposit Insurance Corp c. Commonwealth Trust Company (in liquidation)*, [2009] B.C.J. n° 2183 (S.C.).

17 SADC, « Notes afférentes aux états financiers », Rapport annuel, 1990, p. 30, Note 3.

attribue cette tranquillité appréciable au système de pré-alerte auquel ont contribué la SADC et le BSIF, ainsi qu'à la compétence des organismes de réglementation provinciaux¹⁸. À présent que les crises se font plus rares, les réunions du conseil seront organisées environ une fois par mois¹⁹. M. McKinlay tient à faire savoir qu'il est illusoire de s'attendre à ce que, au regard de son rôle d'assureur, la SADC ne reçoive pas, de temps à autre, de réclamations, mais il relève que la SADC a obtenu des résultats concluants « en travaillant en collaboration avec les organismes de réglementation et la direction des institutions membres en difficulté²⁰ ». Pourtant, il indique dans le rapport annuel de 1990 que la SADC prend part à un examen approfondi de la politique du Programme de restructuration des institutions financières (PRIF) afin que la stratégie privilégiée lors de la restructuration de la Banque de la Colombie-Britannique soit systématiquement appliquée, sans qu'il soit nécessaire d'adopter, à cet effet, une législation spéciale à titre exceptionnel. Les travaux préparatoires du projet de modification de la Loi sur la SADC, qui vise la mise en application du PRIF, sont alors déjà amorcés.

Les préparatifs portant sur le projet du PRIF sont moins théoriques et prospectifs que ne le laisse entendre M. McKinlay aux lecteurs du rapport. Au moment même où il prend la plume pour rédiger ces mots, la SADC se trouve confrontée à la faillite d'un membre, dont la situation rappelle celle de la Banque de la Colombie-Britannique. La Compagnie Trust Standard, neuvième société de fiducie du Canada en taille, et sa société de prêt affiliée font toutes les deux face à une situation délicate. Peu après leur retour de Washington, MM. McKinlay et Sabourin reçoivent un signal du système de pré-alerte et mobilisent trois équipes²¹. Une équipe chargée du processus

18 SADC, Rapport annuel, 1989, p. 10.

19 Depuis l'année 1986 et un record de vingt-trois réunions, le nombre de réunions du conseil décline progressivement – de vingt et un en 1987, il est passé à dix-sept en 1988, à treize en 1989, puis à quatorze en 1990.

20 SADC, « Commentaires du président du conseil », Rapport annuel, 1990, p. 10.

21 Les renseignements ayant trait à la faillite de la Compagnie Standard Trust et à sa vente subséquente sont pour la plupart issus de SADC, « Examen des opérations par le président », Rapport annuel, 1991, p. 15 à 18.

de vente ratisse le marché en quête d'un partenaire pour une éventuelle fusion, une opération dépeinte comme «une solution durable». La division des Exploitations régionales évalue quant à elle la valeur de l'actif de Trust Standard et les pertes qu'essuierait la SADC en cas de liquidation. Enfin, l'équipe chargée des remboursements, s'appuyant sur la division des Exploitations régionales, a établi divers scénarios de remboursement des déposants. Au cours de ces travaux, l'équipe constate que les systèmes informatiques de Trust Standard présentent des insuffisances et décide que le processus de remboursement sera entrepris par l'intermédiaire d'un système de bases de données plus performant, fourni par un tiers indépendant.

Afin d'accorder aux équipes le temps nécessaire pour mener à bien leurs missions diverses, la SADC conclut un accord d'entraide avec la banque de compensation de Trust Standard²². Conformément aux termes de cet accord, la SADC apporte une caution de 17 millions de dollars, moyennant certains engagements de la part de l'équipe administrative de Trust Standard. La caution ne sera jamais exigée, mais la division de l'Assurance et de l'évaluation des risques de la SADC veillera avec attention au respect des engagements souscrits.

L'équipe chargée du processus de vente apprend que la Banque Laurentienne souhaite se porter acquéreuse. La SADC travaille de concert avec cette dernière et avec la société mère de Trust Standard pour mettre sur pied un projet aux termes duquel la Laurentienne acquerrait les actifs de Trust Standard, ainsi qu'avait procédé la SADC avec la Banque de la Colombie-Britannique quelques années auparavant. À nouveau, la SADC devra avancer les fonds qui combleront la différence entre la valeur des actifs évaluée par la banque acquéreuse et la valeur de ces actifs estimée par la société mère de Trust Standard. Cette différence s'avère, en l'espèce, plus difficile à combler, car la société mère n'est pas à même d'accepter l'offre

22 Chaque institution de dépôt non «adhérente» de l'Association canadienne des paiements réalise des opérations de compensation des fonds (chèques encaissés, comptes transférés, entre autres) par l'entremise d'une institution qui elle, en est «adhérente». Les premières sont appelées «sous-adhérentes». Voir James F. Dingle, *Une évolution planifiée : L'histoire de l'Association canadienne des paiements de 1980 à 2002*, Ottawa (Ont.), Banque du Canada, 2002.

– elle est, elle-même, insolvable et risque la faillite. Les créanciers de Trust Standard rejettent l’offre de la Laurentienne et déposent une requête de mise en faillite de la société mère. En conséquence, la SADC et le BSIF sollicitent et obtiennent l’autorisation du gouvernement pour amorcer la procédure de mise en liquidation. La SADC se rend devant les tribunaux de l’Ontario pour solliciter deux ordonnances de liquidation, l’une pour la Compagnie Trust Standard, l’autre pour la Société de Prêts Standard. Ces ordonnances de liquidation sont rendues le 25 avril 1991. À la fin du mois de juin, la SADC a remboursé 1,3 milliard de dollars aux déposants assurés. À présent que la Cour supervise la cession des éléments d’actif des deux sociétés, la SADC est en mesure de reprendre l’entente précédemment établie avec la Laurentienne. Quelques semaines après le remboursement, la SADC reçoit 650 millions de dollars à la suite de l’autorisation, par la Cour, de la vente d’une grande partie de l’actif de Trust Standard à la Laurentienne et du maintien des activités de la société²³. Si le scénario n’est pas celui attendu par MM. Sabourin et McKinlay, il s’en approche néanmoins sensiblement.

Quoi qu’il en soit, les équipes de la SADC ne peuvent se reposer longtemps sur leurs lauriers. En effet, d’autres noms d’institutions figurent sur la liste de surveillance répertoriant les sociétés à risque de faillite, tenue à jour par M. Vice. Un constat qui laisse présager que la charge de travail de la SADC « dépassera [bientôt] l’entendement²⁴ » [traduction]. Le 5 juillet, le BSIF prendra le contrôle de quatre succursales de la Banque de Crédit et de Commerce (Canada) (BCCC) faisant fond sur des allégations de fraude et de blanchiment d’argent pesant sur sa société mère, établie à l’étranger²⁵. Les

23 SADC, « Commentaires du président du conseil », Rapport annuel, 1991, p. 6.

24 Entrevue de l’auteur avec Tom Vice, 6 août 2015, bureaux de la SADC.

25 SADC, « Commentaires du président du conseil », Rapport annuel, 1991, p. 6. Pour obtenir de plus amples détails sur son opinion à l’égard de la BCCI (la société mère), qu’il affuble du surnom « Bank of Crooks and Creeps International » [que l’on peut traduire en français par « Banque internationale des filous et des forbans »], voir Walter Stewart, *Dismantling the State: Downsizing to Disaster*, Toronto (Ont.), Stoddard, 1998, p. 124 à 127.

3 400 déposants assurés de la BCCC recevront, ensemble, environ 22 millions de dollars²⁶.

Au fil de l'été et jusqu'à l'automne, la SADC collabore avec la Saskatchewan Trust Company en vue de trouver une solution pour mettre un terme aux déboires financiers de la société tout en lui permettant de poursuivre ses activités²⁷. Plusieurs parties intéressées sont pressenties et les discussions engagées. Quelques négociations sont entamées, mais sans possibilité d'entente et, à la mi-octobre, tout espoir de trouver une telle solution s'est envolé. Le 31 octobre, la liquidation de la Saskatchewan Trust Company est ordonnée. Après deux ans et demi sans l'ombre d'une indemnisation, la SADC entame sa troisième opération de remboursement de l'année 1991. Elle verse cette fois 58 millions de dollars à quelque 4 500 déposants. Au total, la Société a déboursé cette année-là 1,4 milliard de dollars.

Malheureusement, pour la SADC, la situation est sur le point de s'aggraver. Le ralentissement de l'activité économique se poursuit et, avec le fléchissement de la valeur des biens immobiliers, nombre de sociétés de fiducie rejoignent la liste de surveillance de M. Vice. La SADC conclut l'année 1991 en unissant ses efforts à ceux de deux de ses membres qui risquent la faillite. Au début du mois de décembre, ils conduisent un examen spécial de la Shoppers Trust Company²⁸. L'examen est déclenché à la suite d'une inspection de la société menée dans l'année par l'organisme de réglementation ontarien. La SADC constate que les fonds propres de la société sont insuffisants, et que l'organisme de réglementation ontarien a par ailleurs restreint le champ des activités de placement et d'acceptation de dépôts de la société. Ces décisions ont provoqué la démission de tous les administrateurs de Shoppers Trust. En mars, le BSIF reprend les rênes, puis une ordonnance de liquidation est accordée. Quelque 99 p. 100 des 496 millions de dollars que détient Shoppers Trust en dépôt sont assurés par la SADC. Pour réduire le montant

26 SADC, « Examen des opérations par le président », Rapport annuel, 1991, p. 18.

27 *Ibid.*

28 SADC, « Examen des opérations par le président », Rapport annuel, 1992, p. 23 et 24.

du décaissement, les négociations sont menées avec la Compagnie Trust National du Canada afin que cette dernière prenne à sa charge une partie des dépôts. Le 23 avril, Trust National reprend les dépôts de 800 déposants, dont le montant cumulé s'élève à cinq millions de dollars. Pour la première fois, la SADC emploie un programme automatisé de remboursement grâce auquel elle est en mesure d'indemniser sans délai les déposants qui ont urgemment besoin d'argent.

Quand elle est intervenue dans le dossier de Shoppers, la SADC consacrait déjà un temps et une attention considérables aux cas de la First City Trust Company et de la Société d'hypothèque First City. Ces sociétés comptent ensemble 186 000 déposants, qui y détiennent 3 milliards de dollars en dépôts. Durant toute l'année 1991, la SADC travaille main dans la main avec ces sociétés et une maison de courtage engagée par First City Trust pour trouver une solution viable. Elle mène concurremment l'évaluation des actifs des sociétés et des coûts pouvant découler d'une liquidation. L'éventail des acquéreurs éventuels a été élargi grâce aux mesures prises par le gouvernement pour assouplir les restrictions imposées aux banques et aux sociétés d'assurance qui possèdent des sociétés de fiducie. Eu égard à l'ampleur et à la complexité de la transaction envisagée, la SADC adopte la même stratégie qu'elle a privilégiée avec la Compagnie Trust Standard. Elle commande en outre une analyse indépendante de la situation afin de s'assurer que la transaction envisagée s'avèrera plus avantageuse qu'une simple liquidation. Le 14 janvier 1992, la SADC publie un communiqué de presse dans lequel elle annonce qu'elle approuve une transaction aux termes de laquelle la Nord-américaine, compagnie d'assurance-vie fera l'acquisition des deux sociétés First City. Au cours des mois qui suivront, la SADC prendra part à d'intenses négociations avec les parties prenantes.

À ce stade, la SADC a déjà mis en place une équipe de négociateurs chevronnés. Elle est placée sous la conduite de M. Saint-Pierre, qui a remis à plus tard ses travaux sur l'établissement de normes pour conclure ces transactions. Il travaille en étroite collaboration avec Donald Milner, le partenaire qui dirige l'équipe juridique du cabinet Faskens. Les deux hommes sont complémentaires.

M. Saint-Pierre a cerné les attentes de la SADC ; il est « le théoricien²⁹ » [traduction]. M. Milner possède une connaissance encyclopédique de la loi en matière d'insolvabilité et un esprit créatif grâce auquel il façonne des solutions juridiques qui s'accordent avec les théories de M. Saint-Pierre³⁰. Ni l'un ni l'autre ne recule devant la complexité d'une situation, ce dont l'accord conclu pour simplifier l'acquisition de First City s'avérera un exemple probant³¹.

La Nord-américaine, compagnie d'assurance-vie, a créé une société dénommée NAL Trustco pour acquérir First City. Cette nouvelle société de portefeuille achète des actions de First City pour 51 millions de dollars. Elle injecte ensuite 175 millions de dollars supplémentaires dans le capital de First City, des fonds mis à disposition par la SADC. Ces opérations renforcent le capital de First City de plus de 225 millions de dollars. Les fonds octroyés par la SADC sont financés par un prêt matérialisé par des billets à ordre et garanti par la participation de NAL Trustco dans First City. Entre-temps, les actionnaires et les créanciers de First City ont échangé leurs actions et leurs titres de créance contre des billets de NAL Trustco. NAL Trustco devient ainsi l'unique actionnaire de la société, rebaptisée Compagnie Trust Nord Américain, et les détenteurs d'une participation dans l'ancienne First City convertissent cette participation en dette de la nouvelle société mère. Les billets détenus par la SADC, appelés billets de premier rang, bénéficient d'une priorité de paiement sur ceux détenus par les actionnaires et les créanciers de First City, des billets dits de second rang. Avec l'acquisition de First City, NAL Trustco ne reprend pas uniquement les éléments d'actif de bonne qualité et productifs, mais aussi certains éléments non productifs ou actifs « moins solides ». Pour rendre l'opération plus attrayante aux yeux de La Nord-américaine, compagnie d'assurance-vie, la SADC conclut une entente de garantie de découvert qui

29 Entrevue de l'auteur avec Guy Saint-Pierre, 6 août 2015, bureaux de la SADC. Une entrevue distincte, menée avec Donald Milner, 29 septembre 2015, a confirmé ces renseignements.

30 Entrevue de l'auteur avec Guy Saint-Pierre, 6 août 2015, bureaux de la SADC.

31 L'historique de la transaction concernant First City est extrait de SADC, « Examen des opérations par le président », Rapport annuel, 1992, p. 24 et 25.

prévoit que la société acquéreuse sera en mesure de déduire jusqu'à 300 millions de dollars auprès de la SADC si, au cours des trois prochaines années, elle subit des pertes sur ces éléments « moins solides ». Si les pertes sur ces derniers dépassent le plafond couvert par la garantie de découvert, NAL Trustco pourra éponger ces pertes, grâce au rachat, dans un premier temps, des billets de second rang des actionnaires et des créanciers, puis, dans un second temps, des billets de premier rang détenus par la SADC. De la sorte, l'acquéreur est protégé contre les pertes éventuelles, tandis que la SADC, et les actionnaires et les créanciers de First City seront remboursés si les actifs « de mauvaise qualité » s'avèrent « moins mauvais » que ce l'on redoutait. Pour parer à tout autre imprévu, la SADC fournit une série de garanties complémentaires totalisant 70 millions de dollars. De plus, pour réduire les risques encourus par la Société et concrétiser la participation d'autres administrations, la SADC met en place un dispositif avec l'assureur-dépôts du Québec et le gouvernement de l'Alberta, selon lequel ces parties participeront aux pertes liées à toute réclamation qui surgira durant la période de garantie. La vente, conclue le 30 juin 1992, est l'aboutissement d'un travail remarquable, sinon truffé de subtilités.

Aussi difficile qu'ait été la transaction portant sur First City, elle n'avait ni l'envergure, ni l'ampleur, ni la complexité du dernier accord conclu par la SADC en 1992, à savoir l'acquisition, en décembre, de la Compagnie Trust Central Guaranty par La Banque Toronto-Dominion (Banque TD). Cette transaction, la plus colossale du genre dans l'Histoire du Canada, contribuera, par ricochet, à une nouvelle restructuration de la SADC.

Un peu moins de dix ans auparavant, la Compagnie Trust Central Guaranty avait secondé la SADC en vertu d'un accord de représentation et d'exploitation visant la réduction progressive des opérations de Crown Trust. Elle est alors la coqueluche des marchés. À l'occasion de son centenaire, célébré en 1987, elle charge Harry Bruce, écrivain chevronné, de rédiger un historique de la société³². Concluant son

32 Harry Bruce, *A Century at Central Trust: The Story of its Growth*, Halifax (N.-É.), Nimbus Publishing, 1985, p. 69 à 72.

récit, il assure que «les premières heures du second siècle d'existence [de la société] seront inéluctablement exaltantes» [traduction]. La société est «plus puissante que jamais³³» [traduction]. Les choses semblent lui donner raison, du moins pendant une brève période. Après tout, Central Capital, sa société mère, a accompli en 1986 ce qui était alors la plus importante souscription privée de titres de l'Histoire canadienne³⁴. Suivie, en juillet 1987, par l'acquisition de la Compagnie Guaranty Trust du Canada et sa fusion avec Central Trust pour former la quatrième société de fiducie en importance du Canada, la Compagnie Trust Central Guaranty³⁵. Cette acquisition est venue s'ajouter au chapelet de plus petites entreprises rachetées par la société. La Compagnie Trust Central Guaranty semble alors vouée à compter parmi les poids lourds financiers du Canada. Mais cette croissance rapide, associée à l'effondrement du marché de l'immobilier, mènera la société au désastre. Cinq ans après être entrée dans son second siècle, la Compagnie Trust Central Guaranty fait l'objet d'une mesure de redressement par la SADC. Il s'agira de la plus titanesque des actions mises sur pied par la Société. La Compagnie Trust Central Guaranty détient quelque 10,6 milliards de dollars en dépôt, dont 9,8 milliards sont assurés. Y sont domiciliés 1,7 million de comptes, qui appartiennent à 885 000 clients.

Une fois encore, la SADC embrasse une stratégie à deux volets : elle s'attache à trouver une solution pour maintenir les activités de la société et prend concurremment les dispositions nécessaires pour préparer la liquidation en cas d'échec. Chaque volet exige que la SADC rassemble un maximum de renseignements au sujet de la situation financière de la Compagnie Trust Central Guaranty. La division des Exploitations régionales collabore avec une équipe de spécialistes de l'immobilier et de la banque pour évaluer le portefeuille d'actifs de la société. En parallèle, la SADC, de concert avec la société, engage une maison de courtage qui procède à un appel d'offres pour le compte de la société. Quarante-cinq acquéreurs sont

33 *Ibid.*, p. 99.

34 *Ibid.*, p. 90.

35 *Ibid.*, p. 100.

sollicités. Deux offres sont déposées, toutes deux subordonnées à l’octroi d’un soutien financier par la SADC. Le conseil d’administration de la Compagnie Trust Central Guaranty accepte l’offre présentée par la Banque TD.

De la fin de l’été au début de l’automne, Guy Saint-Pierre, Donald Milner et leur équipe unissent leurs efforts à ceux de la Banque TD et de la Compagnie Trust Central Guaranty pour parachever un accord qui pourra être présenté au conseil d’administration de la SADC³⁶. À tout hasard, la division des Exploitations régionales de la SADC se prépare quant à elle à devoir effectuer le remboursement le plus substantiel de son histoire.

Le 9 octobre, les modalités essentielles du rachat par la Banque TD sont arrêtées. Central Capital et sa filiale verseront 1,36 milliard de dollars à la Banque TD pour la reprise de l’actif, dans la mesure où la valeur des éléments acquis est inférieure au passif pris en charge. Le versement sera financé par le biais d’un prêt garanti de la SADC. La SADC ne disposant bien évidemment pas de telles ressources, elle empruntera la somme nécessaire au Trésor. Une fois encore, une entente de garantie de découvert limitée à trois ans est proposée. L’actif repris par la Banque TD est classé en plusieurs catégories. S’agissant des prêts hypothécaires à l’habitation et des prêts personnels productifs, la SADC consent à couvrir 95 p. 100 des pertes subies, jusqu’à concurrence de 990 millions de dollars. S’agissant des prêts commerciaux productifs, elle accepte de couvrir 95 p. 100 des pertes subies jusqu’à concurrence de 500 millions de dollars. Elle accorde en outre une garantie de découvert supplémentaire de 1,5 milliard de dollars pour d’autres éléments d’actif commerciaux productifs. Les actifs « moins solides » qui ne sont pas repris par la Banque TD sont transférés à une société expressément constituée, familièrement surnommée « Softco » [La Compagnie des actifs moins solides, traduction], qui sera dirigée par un tiers dans le cadre d’un accord de représentation et d’exploitation. Le

36 Le conseil d’administration est tenu informé des négociations. Des mois durant, chaque réunion du conseil s’ouvrira par un rapport sur les points faisant l’objet de discussions avec la Banque TD.

conseil d'administration de la SADC jauge le coût représenté par l'accord avec la Banque TD au regard de la charge représentée par la liquidation, puis décide de donner suite à l'accord³⁷.

Forts de cet avis favorable, MM. Saint-Pierre et Milner retrouvent la table des négociations afin de mettre la dernière main aux documents requis. Le 1^{er} janvier 1993, à minuit, l'accord est enfin conclu³⁸.

M. McKinlay est fier du travail accompli par l'équipe de la SADC, mais, ainsi que l'écrira Brenda Dalglish dans l'hebdomadaire *Maclean's*:

L'accord est toutefois loin d'être idéal. Il implique assurément que la SADC, l'organisme fédéral qui garantit aux déposants des institutions financières membres de la Société ayant fait faillite qu'ils seront remboursés pour les pertes subies jusqu'à concurrence de 60 000 dollars, devra alourdir sa dette auprès du gouvernement fédéral, qui s'élève déjà à 1,9 milliard de dollars. Il suppose également qu'elle demeurera exposée aux risques que représente Central Guaranty, notamment si la situation économique ne cesse de se dégrader. En outre, les institutions membres de la SADC – 143 banques et sociétés de fiducie qui assument directement le coût de la faillite – doivent s'attendre à une hausse substantielle de leurs primes d'assurance-dépôts l'année prochaine. Quand il s'agira de

37 M. McKinlay tiendra plus tard les propos suivants. Selon lui, la liquidation de Central Guaranty se sera avérée « terriblement complexe » [traduction]. Elle aura engendré de graves difficultés pour les déposants, les emprunteurs et les employés de la société de fiducie. Les emprunts souscrits à cet effet par le gouvernement fédéral ont été si substantiels qu'ils auraient pu nuire aux marchés financiers. Même les frais d'administration auront été exorbitants. « Nous avons évalué que le seul coût des timbres-poste aura atteint près d'un million de dollars » : Dalglish, voir *supra*, note 2.

38 Il reste néanmoins encore beaucoup à faire. Chaque province dans laquelle Central Guaranty tient des fonds en fiducie pour le compte de ses clients doit encore faire adopter une législation spéciale qui autorisera le transfert de ces comptes en fiducie à la Société de fiducie TD. Voir par exemple, *TD Trust Company Act*, S.N.S. 1993, chap. 13, art. 1 et *The TD Trust Company and Central Guaranty Trust Company Act of Manitoba*, S.M. 1997, chap. 62.

passer le relais des responsabilités, c’est au consommateur qu’il reviendra de payer l’essentiel de la facture³⁹ [traduction].

Ces propos composeront l’épithète de la présidence de Ron McKinlay⁴⁰. Le temps de ses stratégies curatives est révolu. Poussé par le gouvernement conservateur, il se retire à la fin de l’année 1992. Sa dernière tâche en tant que président du conseil consistera à rédiger sa septième et ultime rubrique « Commentaires du président du conseil », qui figurera dans le rapport annuel de 1992. Cette dernière s’ouvrira sur ces mots : « Sur le plan financier, 1992 a sans doute été la plus éprouvante des 25 années d’existence de la Société d’assurance-dépôts du Canada. »

39 Dalglish, voir *supra*, note 2.

40 Les membres du conseil de la SADC ont tenu des propos plus bienveillants à l’égard de leur président sortant. Au cours de la réunion du 11 décembre 1992, ils adoptent une résolution libellée comme suit :

En tant que président du conseil, Ron s’est imposé en membre actif et incontournable de l’équipe administrative. Il a mené l’élargissement du Conseil, composé au départ de quatre membres d’office, rejoints par la suite par quatre membres issus du secteur privé. Il a aidé la Société à réaliser pleinement son mandat élargi et a apporté son concours pour doter la Société d’un personnel de professionnels chevronnés. Durant les sept années de son mandat, la SADC a, en substance, « atteint sa maturité », a forgé sa propre « tête pensante », et a résolument embrassé une stratégie opérationnelle qui vise à s’appuyer sur des équipes de professionnels pluridisciplinaires. La SADC endosse à présent un rôle plus volontariste et plus efficace, et renforce la stabilité et la compétitivité dans l’ensemble de notre système financier [traduction].



William (Bill) Player, en 1983, dont la « bonne » idée d'acquérir les propriétés de la Cadillac Fairview contribuera, par ricochet, à une nouvelle restructuration de la SADC au début des années 1980.



Barbara McDougall, ministre responsable de la SADC, ordonne la tenue d'une étude sur l'assurance-dépôts en 1985.

Bailout places study of CDIC in limelight

By CATHRYN MOTHERWELL

The participation of Canada Deposit Insurance Corp. in the bailout of the Canadian Commercial Bank has placed a committee reviewing CDIC in the spotlight and has increased concern about the protection that the federal agency offers depositors.

While the three-member private sector committee pores over submissions on the financial institution insurer, CDIC has contributed \$75-million to the CCB salvage package.

The committee, appointed in January by Barbara McDougall, the federal Minister of State for Finance, is headed by Robert Wyman, chairman of Pemberton Houston Willoughby Inc. of Vancouver. The other members are Les

tions failed, all depositors recovered their savings regardless of the insurance limits. Not all Pioneer Trust depositors were covered after that company's collapse, however, and the CAC believes this inequity should be resolved.

In the past, depositors have been forced to rely on their provincial governments to lobby the federal Government and CDIC for full repayment of lost savings. The CAC says there should be a uniform policy.

"It seems to me that the people with Pioneer Trust are being unduly victimized as a consequence of the (federal) Government's failure to come to grips with the whole deposit insurance question," said Tom Delaney, a member of the CAC's economic issues committee.

Tandis que le comité Wyman se penche sur l'assurance-dépôts, la SADC participe au renflouement de la Banque Commerciale du Canada (BCC) en avril 1985.



Guy Saint-Pierre, ici en 2007, négociateur de la SADC durant les années 1980 et 1990, deviendra plus tard son troisième président.

Une transformation profonde : 1993–1999

La Société s’est profondément transformée.

– GRANT REUBER, 1999

DE NOMBREUSES PERSONNES S’ALARMENT des déboires de la Compagnie Trust Central Guaranty, y compris le nouveau sous-ministre des Finances du Canada, David Dodge. Économiste franc et lucide, M. Dodge avait abandonné une belle carrière universitaire pour mettre son expertise au service de l’action publique¹. Son suppléant, Marcel Caron, qui siège au conseil d’administration de la SADC depuis la fin 1992, l’informe des deux issues possibles dans le cas du Trust Central Guaranty. Aux yeux de M. Dodge, la bonne solution consiste à éviter que la SADC rembourse plus de 9 milliards de dollars, même si cela implique d’assumer des milliards de dollars en passif éventuel. Il s’inquiète toutefois du financement futur de la SADC. Comment la Société va-t-elle bien pouvoir financer son déficit croissant et l’importante dette qu’elle a accumulée ? Cette épineuse question mérite réflexion², car une

1 À sa nomination comme sous-ministre, il aurait lancé à son ministère : « Je ne sais pas si quelqu’un l’a remarqué, mais nous sommes fauchés » [traduction]. Voir David Olive, « The Nerve of David Dodge », *Toronto Star*, 27 avril 2007.

2 À partir d’un entretien téléphonique avec David Dodge, 28 juillet 2016.

hausse substantielle des primes des institutions membres ne serait pas bien accueillie. M. Dodge sait pertinemment que le gouvernement a besoin d'obtenir l'assentiment des intervenants du secteur, lesquels ne souscriront à rien sans avoir leur mot à dire sur les actions et les méthodes de la SADC. À l'époque, l'Association des banquiers canadiens (ABC) réclame une modification du système d'assurance-dépôts et demande au Parlement d'instaurer un régime de coassurance ou de lier les primes aux risques encourus, ou encore un panaché des deux³. M. Dodge décide de former un groupe consultatif composé de cadres supérieurs afin de favoriser la participation et l'implication de la profession⁴. Au début du mois de novembre 1992, tandis que l'équipe de M. Saint-Pierre finalise la transaction relative à Central Guaranty, le ministère des Finances met sur pied le Comité consultatif d'examen de l'assurance-dépôts, plus connu sous le nom de comité Dodge⁵. Aucun sujet n'est écarté,

3 Comme le rapporte le magazine *Maclean's*, Shawn Cooper, vice-président des institutions financières de l'ABC, a déclaré que l'assurance-dépôts devrait être modifiée de manière à « établir des mesures d'incitation afin d'encourager les institutions à gérer leurs risques de manière plus prudente » [traduction]. Voir Brenda Dalglish, « Opening the Bank (Central Guaranty Trust merges with Toronto-Dominion Bank) », *Maclean's*, 16 novembre 1992.

4 Comité consultatif de l'assurance-dépôts du Canada, comité du sous-ministre des Finances chargé d'examiner la SADC (comité Dodge).

5 Ministère des Finances, « Nomination des membres du comité consultatif de l'assurance-dépôts », 6 novembre 1992, communiqué de presse, 92-080. Voir aussi ministère des Finances, « Renforcer et assainir le secteur des services financiers canadien », Ottawa (Ont.), ministère des Finances, 1995, p. 3. Ci-après « Renforcer et assainir le secteur ». Il y est précisé :

À l'automne de 1992, le ministère des Finances a mis en train un examen du système d'assurance-dépôts, dans l'espoir de trouver des moyens de réduire les coûts du régime fédéral d'assurance-dépôts. Un comité consultatif regroupant des membres des secteurs public et privé (comité consultatif de l'assurance-dépôts), présidé par le sous-ministre des Finances, a été formé pour recueillir des points de vue selon diverses perspectives. Ledit comité a examiné plusieurs moyens de réduire les coûts de l'assurance-dépôts et s'est également penché sur des questions comme l'intervention précoce et la transparence du processus de surveillance. Le comité a terminé ses discussions au

pas même la portée de l'examen à venir. Ce comité public-privé a pour objectif de servir de tribune d'échanges et de débats sérieux sur les politiques à mener dans l'espoir de trouver un consensus sur le meilleur moyen de financer et d'améliorer l'assurance-dépôts⁶. Compte tenu de ce mandat, les membres du comité doivent impérativement avoir une bonne réputation, faire preuve de réflexion et être représentatifs des différentes parties prenantes – autant de critères largement remplis par les personnes retenues. Le secteur public est représenté par les membres du Comité de surveillance des institutions financières (CSIF). Ils sont rejoints par treize membres issus du secteur privé, dont des cadres supérieurs d'institutions financières canadiennes, des avocats ayant de l'expérience en assurance-dépôts, ainsi que des universitaires. Parmi les cadres du secteur financier figurent John Cleghorn, président et administrateur en chef des opérations de la Banque Royale ; Peter Nicholson, vice-président de la Banque de Nouvelle-Écosse ; Dominic D'Alessandro, président et chef de la direction de la Banque Laurentienne ; Rowland Fleming, président et chef de la direction de la Compagnie Trust National ; Maxwell Rothstein, président de l'Association des compagnies de fiducie et chef de la direction de la Municipal Trust Company ; et Robert Astley, président et administrateur en chef des opérations du Groupe La Mutuelle. Au rang des avocats, citons Jim Baillie, conseiller juridique principal de la SADC depuis de nombreuses années, et Hy Calof, ancien procureur général adjoint au ministère de la Justice, qui avait quitté le gouvernement fédéral en 1990 pour rejoindre le cabinet Gowling, Strathy et Henderson. Le milieu universitaire est représenté par le professeur Robert R. Kerton, économiste spécialisé dans les questions de consommation à l'Université de Waterloo, et Michael Goldberg,

cours de l'été de 1994 et les résultats de son étude ont été très précieux aux fins de l'élaboration de la politique.

- 6 Pour permettre des discussions éclairées, Nathalie Pothier, de la Division de l'économie de la Bibliothèque du Parlement, rédige en octobre 1992 un document d'information sur l'histoire, le mandat, le cadre législatif et les enjeux clés de la SADC. Le document est disponible en ligne à l'adresse publications.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/BP/bp312-f.htm.

doyen de la faculté de commerce et d'administration des affaires de l'Université de la Colombie-Britannique. Le groupe du secteur privé compte également John Evans, président et chef de la direction de l'Association des compagnies de fiducie, et Helen Sinclair, présidente et chef de la direction de l'ABC. L'équipe accomplie, compétente et respectée dont M. Dodge s'entoure est soutenue dans son travail de réflexion et de conseil par un comité directeur public-privé et un petit groupe d'étude établi au sein du ministère des Finances. À peine sept ans après le comité Wyman et les autres études diligentées en 1985, l'assurance-dépôts et la SADC sont une fois encore scrutées à la loupe.

Tandis que ces conseillers de haut vol aident M. Dodge à définir l'orientation future de la SADC, le gouvernement fédéral entreprend de nommer un nouveau président du conseil d'administration. La présidence de Ron McKinlay, qui devait à l'origine se terminer en septembre 1993, connaît une fin quelque peu prématurée⁷ en raison des mesures de rigueur budgétaire imposées par le gouvernement. Des programmes sont supprimés et les dépenses des sociétés d'État sont limitées⁸. Les salaires des fonctionnaires sont gelés et aucune prime n'est accordée⁹. Le gouvernement fédéral souhaite que ces mesures visent également la SADC, mais M. McKinlay n'y est pas favorable pour deux raisons. Premièrement, les salaires des employés de la SADC sont financés par les primes recouvrées par la Société et, à ce titre, ils ne ponctionnent pas les ressources du gouvernement. Deuxièmement, comme l'a souligné Paul Morton lors d'une réunion du conseil d'administration, la SADC fonctionne de manière « anticyclique » : son activité bat son plein durant les périodes économiques défavorables¹⁰. En voyant leur salaire gelé en

7 Son mandat initial de cinq ans a été prolongé d'un an à trois reprises. D'après le procès-verbal de la réunion du conseil d'administration de la SADC, 11 décembre 1992.

8 *Loi limitant les dépenses publiques*, L.C. 1992, ch. 19.

9 Le ministre des Finances Don Mazankowski a présenté ces mesures dans le cadre d'un mini-budget le 2 décembre 1992.

10 D'après le procès-verbal de la réunion du conseil d'administration de la SADC, 11 décembre 1992.

temps de crise, les employés de la Société ne recevraient pas une rétribution financière correspondant à la hausse de leur charge de travail. Le gouvernement ne juge pas l'explication convaincante, et M. McKinlay est invité à prendre sa retraite.

L'ABC parvient à persuader le gouvernement de M. Mulroney que Grant Louis Reuber, ancien président et chef de la direction à la retraite de la Banque de Montréal, est la personne toute désignée pour mettre en œuvre les mesures de rigueur du gouvernement au sein de la SADC¹¹. À l'instar de M. Dodge, M. Reuber est un économiste émérite qui maîtrise fort bien le fonctionnement du secteur financier canadien, à la fois comme universitaire et comme fonctionnaire. Il a occupé les fonctions de sous-ministre des Finances sous le gouvernement éphémère de Joe Clark de 1979–1980 et, ce qui plaît encore plus à l'ABC, il connaît le secteur bancaire de l'intérieur, car il a présidé le comité des relations gouvernementales de l'ABC¹². Il saura, à n'en point douter, remettre en cause les opérations et les approches de la SADC et trouver des moyens de réaliser des économies. Il sera un parfait « saint-Thomas ».

C'est la quatrième fois que M. Reuber lie son sort à celui de la SADC. Dans les années 1960, en tant que doyen du département d'économie de l'Université Western, il a participé à la rédaction de l'étude consacrée aux sociétés de fiducie du Canada qui a indirectement donné à Dick Humphrys l'idée de créer la SADC¹³. Puis, en qualité de sous-ministre des Finances, il a brièvement siégé au conseil d'administration de la SADC au moment de l'affaire du Trust Astra. Après son départ du gouvernement fédéral, il verra la SADC du point de vue de l'un de ses plus grands membres, la Banque de Montréal, où il occupe pendant plusieurs années les

11 D'après une entrevue avec Grant Reuber, 27 septembre 2016, dans les bureaux de la Banque de Montréal à Toronto. Ci-après Entrevue avec Grant Reuber.

12 *Ibid.*

13 Lorsque je lui ai indiqué qu'une observation formulée par des professeurs de l'Université Western aurait inspiré le gouvernement fédéral à former la SADC, M. Reuber, *ibid.*, a répondu, avec une pointe de raillerie : « Voilà bien un comportement typique du gouvernement – s'emparer d'une remarque désinvolte et en faire une institution ».

fonctions d'économiste en chef, puis, pendant quatre ans, de président et d'administrateur en chef des opérations.

Très rapidement, M. Reuber fait clairement comprendre à J. P. Sabourin que sa présidence sera différente de celle de son prédécesseur. Lors de leur toute première rencontre, il lui déclare qu'il ne croit pas à l'assurance-dépôts¹⁴. Il estime qu'elle fausse les règles du jeu, qu'elle réduit la discipline de marché et que son coût est élevé. À l'époque, il est loin d'être le seul de cet avis : de nombreux économistes canadiens partagent son point de vue¹⁵. Pourtant, la SADC existe, et M. Reuber est bien obligé d'en tirer le meilleur parti possible. Il explique à M. Sabourin que la SADC doit améliorer son efficience et son efficacité.

M. Sabourin et son personnel ont dû ressentir une profonde frustration à l'époque. Ils viennent tout juste de clôturer une transaction importante et difficile à laquelle ils ont travaillé pendant des mois sans ménager leurs efforts, loin de leur foyer et de leur famille. Or, au lieu d'être remerciés par le nouveau président du conseil d'administration d'avoir évité à la SADC un remboursement considérable, voilà à présent qu'ils subissent un gel des salaires et une remise en question de leurs politiques et de leurs méthodes. Mais M. Reuber, lui aussi, se sent frustré. S'il en avait eu la possibilité, il aurait radicalement modifié la SADC ou, à tout le moins, mis en place un système de coassurance¹⁶. Toutefois, comme il le notera par la suite, cette option, comme d'autres d'ailleurs, n'est pas encore possible. De telles mesures dépassent le mandat de M. Reuber, échappent au contrôle de la SADC et nécessitent des modifications d'ordre législatif. M. Reuber compte toutefois sur le comité Dodge pour envisager,

14 Entrevue avec J. P. Sabourin, 7 août 2015, Ottawa. Ce fait a été confirmé lors de l'entrevue avec M. Reuber, *ibid.*

15 Voir, par exemple, J. L. Carr, G. F. Mathewson et N. C. Quigley, *Ensuring Failure: Financial System Stability and Deposit Insurance in Canada*, Toronto (Ont.), C.D. Howe Institute, 1994. Les auteurs écrivent (p. 92) que « [l']assurance-dépôts telle qu'elle est fournie par [la SADC] est un moyen inutile et coûteux de protéger les déposants [...] Elle constitue un obstacle majeur au bon fonctionnement du système financier canadien » [traduction].

16 Entrevue avec Grant Reuber, voir *supra*, note 11. Voir également SADC, « Observations générales », Rapport annuel, 1993, p. 7.

voire préconiser ces changements en vue d’une éventuelle discussion au Parlement : « [c]’est au gouvernement et au Parlement de décider quelles modifications il conviendrait d’apporter à la législation pour donner suite à la révision actuelle du régime d’assurance-dépôts du Canada¹⁷ ». En attendant, M. Reuber s’emploie à « améliorer l’efficacité de ce régime », et notamment à résorber le déficit et réduire le recours à l’emprunt.

La méthode et les préoccupations de M. Reuber transparaissent largement dans le rapport annuel de 1993, qui contraste de manière frappante avec les rapports précédents. Tout d’abord, il s’agit d’un rapport remarquablement détaillé, bien présenté et doté de tableaux et de graphiques. Mais, surtout, il commence par une section intitulée « Observations générales » qui est signée par MM. Reuber et Sabourin. Les remarques du président du conseil d’administration ne sont désormais plus séparées de la rétrospective du président et chef de la direction. Qui plus est, ces observations sont d’une teneur sensiblement différente. Elles indiquent au lecteur que le régime d’assurance-dépôts canadien fait l’objet d’une intense réflexion sous l’effet de deux facteurs principaux : le coût croissant de l’assurance-dépôts (qui représente environ 10 p. 100 des bénéfices annuels réalisés avant impôts par les institutions de dépôt) et l’incidence de l’assurance-dépôts sur le secteur des services financiers (ou les « effets incitatifs du régime actuel sur les marchés »)¹⁸. Ces remarques ont beau porter le nom des deux hommes, elles sont rédigées dans un style différent et reflètent clairement les doutes de M. Reuber quant à l’efficacité du régime d’assurance-dépôts tel qu’il existait sous MM. McKinlay et Sabourin. Il y est discuté, par exemple, des avantages de diverses mesures : mettre en place la coassurance, cesser de protéger les intérêts sur les dépôts assurés (de sorte que seul le principal des dépôts resterait assuré), supprimer le cumul des dépôts (c’est-à-dire ne plus assurer indépendamment différents

¹⁷ *Ibid.*, p. 8.

¹⁸ *Ibid.*, p. 1.

types de dépôts ou les dépôts confiés à des filiales) et lier les primes aux risques¹⁹.

Aussi différente qu'elle puisse paraître, l'approche de M. Reuber reprend en fait un aspect du programme de M. McKinlay. En 1989, lors de la présentation du projet d'établissement des normes, M. McKinlay avait indiqué que même un système de détection rapide ne permet pas de cerner les problèmes financiers en amont : il ne fait que « s'attaquer aux effets plutôt qu'aux causes profondes des problèmes²⁰ ». Certes, il est préférable de découvrir les problèmes avant qu'ils ne soient trop importants pour être réglés, mais pourquoi ne pas tenter de les prévenir tout simplement ? M. Reuber et le conseil d'administration de la SADC sont d'accord sur ce point. Le 11 août 1993, ils parviennent à mettre en pratique le Code de pratiques commerciales et financières saines²¹. En octobre, le conseil approuve une nouvelle demande d'assurance-dépôts et une police d'assurance-dépôts révisée qui s'inspirent du code de pratiques, afin d'obliger les institutions membres à tenir des registres appropriés. Puis, en janvier 1994, le conseil adopte un règlement administratif autorisant la SADC à imposer une majoration de prime aux institutions membres qui ne respectent pas le code de pratiques, les dispositions relatives à la bonne tenue des registres, les engagements contractés envers la SADC ou encore les lois régissant leurs activités²².

19 M. Reuber n'est pas le seul à exprimer ces préoccupations. Voir, par exemple, Ronald J. Daniels, « Bad Policy as a Recipe for Bad Federalism in the Regulation of Canadian Financial Institutions: The Case of Loan and Trust Companies », *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 31, n° 3, 1994, p. 543 à 587. Ci-après Daniels. M. Daniels parle de « l'effet corrosif » des « politiques de suppression des forces du marché » (p. 546), telles que « l'engagement du gouvernement fédéral à l'égard d'un régime d'assurance-dépôts à taux forfaitaire et, bien souvent, à l'égard de la pleine protection de facto des déposants assurés » (p. 550) ou encore les « mesures d'incitation perverses » que ces politiques entraînent sur le marché [traduction].

20 SADC, « Remarques du président du conseil d'administration », Rapport annuel, 1989, p. 9.

21 SADC, Rapport annuel, 1993, p. 17.

22 *Ibid.*, p. 17 et 18.

Le conseil d'administration et la direction de la SADC sont conscients que l'importance accordée par la Société au suivi des normes risque de créer des conflits avec le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) et les autorités de réglementation provinciales, qui surveillent déjà le rendement des institutions membres. Il est donc primordial que la SADC coordonne ses efforts avec ces autorités. Un comité de liaison est mis sur pied pour faciliter «une collaboration étroite entre le BSIF et la SADC». Présidé conjointement par Michael Mackenzie et M. Reuber, le comité compte trois hauts fonctionnaires des deux organismes. Les représentants de la SADC sont M. Sabourin, M. Saint-Pierre et Tom Vice. Sous l'impulsion de M. Reuber, les dirigeants de la SADC souhaitent poursuivre sur cette lancée. Ils décident de renforcer et d'améliorer la coopération et la collaboration avec les autorités de réglementation provinciales, ainsi qu'avec la Banque du Canada, le ministère des Finances et les diverses organisations sectorielles comme l'ABC.

Malgré l'attention accrue accordée aux normes, le système de détection rapide reste un élément très important. S'inspirant de la stratégie de M. Dodge, M. Reuber encourage le conseil d'administration à instituer son propre comité consultatif public-privé afin d'élaborer un meilleur système d'alerte et un moyen plus rentable de gérer les cas d'insolvabilité des institutions membres²³. Le comité reçoit ainsi le mandat d'examiner les moyens d'améliorer les politiques d'évaluation des risques et d'intervention. Bien qu'il compte en son sein M. Saint-Pierre ainsi que M. Milner, conseiller juridique, il vise clairement à présenter les critiques constructives du secteur privé à l'égard des récentes initiatives des deux hommes. Présidé par Peter Maurice, vice-président du Canada Trust, le comité réunit également Max Rothstein, ainsi que William Brock, de la Banque TD, et Richard Buski, de Coopers & Lybrand. Les membres sont ainsi invités à donner leur avis en vue de déterminer les critères et les délais les plus appropriés relativement aux examens spéciaux, à l'inscription des institutions membres sur la liste de surveillance et à la meilleure stratégie d'intervention à adopter par la SADC.

23 *Ibid.*, p. 5 et 70.

Le secteur privé est également invité à donner son avis sur les opérations régionales de la SADC²⁴. La Société se retrouve alors avec des créances sur des éléments d'actif qui, quoique souvent dévalués, totalisent environ 4,2 milliards de dollars et qui se révèlent difficiles à convertir en actif liquide. Un comité composé de membres bénévoles de cinq grandes banques et de six cabinets comptables est mis sur pied pour déterminer comment liquider des institutions financières en faillite, évaluer les coûts afférents et explorer des options permettant d'augmenter les recouvrements à frais réduits. Le rapport rédigé par le comité contient une série de suggestions et confirme l'utilité et la valeur du rôle de la division des Exploitations régionales, dirigée par Wayne Acton, de la SADC²⁵. Tandis que la Société étudie la mise en œuvre d'éventuels changements, le conseil d'administration adopte également une nouvelle politique visant à intenter des poursuites judiciaires contre les dirigeants et les administrateurs impliqués dans la faillite d'une institution dès lors qu'il existe des preuves de leur faute professionnelle ou de leur négligence.

Étant donné que de nombreux éléments d'actif sur lesquels la SADC a des droits sont toujours des biens immobiliers, le Groupe consultatif des biens immobiliers est mis sur pied et poursuit la mission de l'ancien Comité consultatif des biens immobiliers²⁶. Présidé par Daniel F. Sullivan de Scotia McLeod, le groupe compte dans ses rangs Bill Poole, qui siégeait déjà à l'ancien comité (tout comme Ken Rosenberg), ainsi que plusieurs nouveaux membres. Bernard Ghert, nouvel administrateur de la SADC (qui a succédé à Paul Morton) et expert chevronné du domaine de l'immobilier, se voit confier la tâche de servir de liaison entre le conseil d'administration de la SADC et ce groupe consultatif.

La démarche de M. Reuber reflète tant l'esprit du président de banque que celui du professeur universitaire. Il sait être charmant

²⁴ *Ibid.*, p. 6 et 71.

²⁵ *Ibid.*, p. 26.

²⁶ *Ibid.*, p. 25 et 71.

quand il le souhaite, mais il en voit rarement le besoin²⁷. Il agit avec fermeté, impose des ordres et exige le respect des normes. Toutefois, il ne prend aucune mesure sans avoir au préalable rassemblé des données et mené une analyse de la situation. Au cours des deux premières années et demie de son mandat, il soumet tous les aspects de la SADC à une évaluation externe. En plus des groupes consultatifs mentionnés, Price Waterhouse est appelé à examiner les divisions des Exploitations et des Finances ; Ernst & Young (en collaboration avec Stikeman Elliott) évalue les Services juridiques, ainsi que les marchés et les contrats ; le Groupe Phillips se penche sur les ressources humaines ; Likely Communication Strategies évalue les communications ; enfin, d'autres groupes consultatifs sont sollicités pour formuler des suggestions sur la gestion de l'encaisse et de la dette et l'information du public²⁸. Tous ces groupes rendent des comptes à M. Reuber et au conseil d'administration de la SADC.

L'ordre et la discipline si chers à M. Reuber se répercutent rapidement sur le conseil d'administration. Avant la réunion du 27 janvier 1993, M. Reuber rencontre chacun des administrateurs en privé pour leur présenter les orientations qu'il souhaite donner. Puis, au cours de la réunion, il met en place un plan de salle²⁹ et remet aux membres un ensemble de règles détaillées sur le déroulement des futures réunions du conseil. Bien qu'elles n'aient rien d'étonnant, ces règles témoignent de l'approche méthodique et structurée de M. Reuber. Le secrétaire doit veiller à ce que l'ordre du jour de la réunion suivante et les documents pertinents (tel qu'approuvé par M. Reuber ou un autre administrateur) soient transmis aux membres du conseil sept jours à l'avance. Les procès-verbaux doivent être distribués après chaque réunion dans des délais raisonnables. Au début de chaque réunion, le secrétaire doit rappeler à l'ensemble des participants que les réunions sont strictement confidentielles et que

27 Entrevue avec Grant Reuber, voir *supra*, note 11.

28 SADC, Rapport annuel, 1994–1995, p. 9.

29 Entrevue avec Paul Morton, 10 février 2017. M. Morton s'inquiète profondément de l'approche de M. Reuber incarnée dans l'imposition d'un plan de salle. Il ne tardera pas à démissionner du conseil.

tout conflit d'intérêts doit être communiqué avant qu'une décision soit mise aux voix. Durant la réunion, les présentations faites par le personnel ne doivent pas durer plus de cinq à dix minutes. Enfin, à l'issue de chaque réunion, les administrateurs restent entre eux pour discuter à huis clos de toute question qu'ils souhaitent aborder. L'une des règles édictées par M. Reuber vise expressément à rappeler à M. Sabourin sa place vis-à-vis du conseil :

Le président et chef de la direction de la SADC participe aux discussions lors des réunions du conseil d'administration, mais, n'étant pas membre du conseil, il n'a ni droit de parole, ni droit de vote relativement aux décisions prises. Le président est chargé de veiller à ce que toutes les questions importantes soient portées à l'attention du conseil d'administration dans des délais raisonnables, à ce que le conseil d'administration obtienne des renseignements complets et précis sur les questions dont il est saisi, à ce qu'il soit informé de toutes les affaires relatives aux décisions sur lesquelles il est invité à se prononcer, à ce qu'il dispose de présentations efficaces et bien documentées sur les points à l'ordre du jour et à ce qu'il reçoive des recommandations claires et réalisables. [Traduction]

En réalité, MM. Reuber et Sabourin ne parviennent guère à travailler ensemble, et ce, en raison de nombreux facteurs. M. Reuber, éminent membre du milieu universitaire canadien, éprouve un profond respect envers les personnes instruites, alors que M. Sabourin a fait peu d'études, à l'exception de sa maîtrise en administration des affaires, et a plutôt appris sur le tas. Par ailleurs, M. Reuber fait valoir la perspective des grandes banques, contre lesquelles M. Sabourin s'oppose depuis des années. Enfin, M. Sabourin assume avec fierté le rôle et les réalisations de la SADC et se distingue par son énergie et son sens de l'action, tandis que M. Reuber considère que la démarche et le bilan de M. Sabourin sont la preuve même des problèmes dont souffre la SADC, car c'est sous sa direction qu'un déficit important s'est creusé. Aux yeux de M. Reuber, M. Sabourin a agi sans avoir mené aucune étude approfondie ni effectué d'analyse minutieuse.

Les tensions entre le nouveau président du conseil d'administration et le président de longue date inquiètent les administrateurs. En tant que chef du comité des ressources humaines du conseil, Colin MacDonald estime qu'il est de son devoir d'aider MM. Reuber et Sabourin à améliorer leurs relations de travail. Il entreprend donc d'élaborer une description de poste afin de définir précisément les fonctions du président et du président du conseil, en cherchant à minimiser leur interférence concurrentielle et à favoriser une interaction harmonieuse. Au bout d'un certain temps et après maintes réunions, il fait valider la fiche de poste qu'il a rédigée. Cette réussite n'est pas un mince exploit, surtout lorsque l'on sait combien les débuts ont été houleux entre M. Reuber et M. MacDonald. En 1994, M. Reuber n'avait guère été ravi de la nomination de M. MacDonald, qu'il considérait comme un politicien manœuvrier. Il a alors en mémoire le souvenir de leur dernière rencontre en 1980. M. MacDonald, qui était à l'époque l'adjoint administratif d'Allan MacEachern, ministre des Finances du nouveau gouvernement libéral, était présent à la réunion où M. Reuber a été informé de la nomination de son propre successeur au poste de sous-ministre. Mais peu à peu, M. MacDonald gagnera la confiance de M. Reuber. Pour comprendre ce revirement, il faut bien voir que M. MacDonald, bien qu'avocat, est économiste de formation et titulaire d'une maîtrise de l'Université McMaster. Lecteur assidu des articles de M. Reuber, il sait participer avec aisance à une discussion sur des enjeux économiques. Il possède également les aptitudes en relations humaines dont M. Reuber est dénué. Ses qualités profitent clairement à la SADC.

Parallèlement à ces affaires internes, la Société a bien d'autres chats à fouetter. De nombreuses institutions membres sont toujours inscrites sur sa liste de surveillance, et plusieurs risquent une faillite imminente. Au début de l'année 1993, le Trust Royal, société encore plus importante que le Trust Central Guaranty, fait part de ses difficultés financières et annonce son intention de trouver une institution bien capitalisée dans l'espoir d'une fusion. Pendant plusieurs mois, la SADC, le BSIF, la Banque du Canada et le ministère des Finances collaborent à l'élaboration de plans d'urgence au cas

où le Trust Royal ne parviendrait pas à conclure une fusion³⁰. Une entente est signée avec la Banque Royale le 18 mars et la fusion a lieu en septembre sans l'intervention de la SADC. De même, la Société surveille, sans y participer, la fusion en avril 1994 de la Compagnie Montréal Trust avec la Banque de Nouvelle-Écosse³¹.

La SADC joue un rôle bien plus important dans la gestion des faillites des compagnies Dominion Trust, Prenor Trust et Monarch Trust. Dominion et Monarch sont des sociétés de fiducie ontariennes, tandis que Prenor est une société de compétence fédérale. Toutes trois sont très engagées sur le marché de l'immobilier, alors en pleine déroute. Dans chaque cas, à l'issue d'un examen spécial, la SADC travaille aux côtés des sociétés pour tenter de trouver un acquéreur, mais sans succès³². Le 10 novembre 1993, Dominion présente une requête en liquidation, qui est approuvée. La société Peat Marwick Thorne reçoit le mandat d'agir comme liquidateur. Le 3 décembre, Prenor dépose à son tour une requête en liquidation et, cette fois-ci, c'est Deloitte & Touche qui est désigné liquidateur. Enfin, le 8 février 1994, Monarch emboîte le pas aux deux premières, et la Cour confie le mandat de liquidation à Coopers & Lybrand. Dans le cas de Dominion, la SADC parvient à éviter une opération de remboursement en négociant avec la Compagnie Trust National la prise en charge, contre rémunération, des dépôts assurés appartenant à 17 000 clients. De même, dans le dossier Prenor, elle réussit à réduire le montant à rembourser, en vendant, en collaboration avec Deloitte & Touche, de nombreux actifs de Prenor à la Banque Laurentienne. Grâce aux 600 millions de dollars qu'elle reçoit, il ne lui reste que 200 millions de dollars à emprunter pour financer l'opération de remboursement. En revanche, aucune entente ne peut être établie dans le cas de Monarch. La SADC rembourse 1 700 déposants dont les dépôts assurés s'élèvent à 65 millions de dollars.

Les ennuis du marché de l'immobilier sonnent également le glas de l'une des plus anciennes compagnies d'assurance-vie du Canada,

30 SADC, Rapport annuel, 1993, p. 10.

31 *Ibid.*, p. 10 et 11.

32 *Ibid.*, p. 11 et 12.

La Confédération, Compagnie d'Assurance-Vie, et de sa filiale fédérale, la Compagnie de fiducie Confédération. Comme le Trust Royal l'année précédente, La Confédération annonce, début 1994, qu'elle rencontre des ennuis financiers et qu'elle recherche un partenaire en vue d'une fusion³³. Mais contrairement au Trust Royal, La Confédération ne parvient à nouer aucune alliance stratégique. En août, le surintendant intérimaire des institutions financières (le mandat de Michael Mackenzie ayant pris fin) saisit la compagnie d'assurance et sa société de fiducie affiliée et dépose des requêtes en liquidation. Aux termes d'un accord négocié avec la Banque Nationale, la SADC vire en octobre les dépôts assurés de la société de fiducie à cette institution³⁴.

À la fin 1994, la SADC intervient également auprès de la Compagnie de fiducie Income, une société de fiducie fédérale exerçant ses activités en Ontario³⁵. Un examen spécial révèle que la société contrevient au Code de pratiques commerciales et financières saines. La SADC l'informe alors qu'à défaut de s'y conformer avant le 31 mars 1995, elle verrait sa police d'assurance-dépôts résiliée. La société se révélant incapable de remédier à la situation, sa police d'assurance est effectivement résiliée et le BSIF prend en charge l'institution. Le 6 mars, la Cour de justice de l'Ontario délivre une requête en liquidation.

Entre-temps, la SADC apprend que la Compagnie Trust Nord Américain, la société dont elle a elle-même facilité la création en 1992 en vue de l'acquisition des actifs de la First City Trust, n'est pas parvenue à régler ses difficultés³⁶. La SADC scelle la vente, en septembre 1995, des avoirs immobiliers non productifs du TNA à

33 Pour comprendre comment l'une des plus anciennes et des plus importantes compagnies d'assurance du Canada s'est effondrée, voir John Daly, « The Fall of a Giant: Confederation Life Is Closed Down by Federal Regulators », *Maclean's*, 22 août 1994.

34 SADC, Rapport annuel, 1994–1995, p. 28. La SADC ayant modifié la date de clôture de son exercice du 31 décembre au 31 mars, les rapports annuels s'étalent sur deux années civiles à partir de cette date.

35 *Ibid.*, p. 28 et 29.

36 SADC, Rapport annuel, 1995–1996, p. 15 et 16.

un fonds de placement américain, Brazos Fund L.P., puis, au mois d'octobre, des actions du TNA à la Banque Laurentienne. Dans le cadre de ces transactions, la SADC doit fournir un soutien financier d'environ 150 millions de dollars, en plus des engagements qu'elle a déjà pris dans le cadre de l'opération de 1992.

Bien qu'elle n'en soit pas consciente à l'époque, la SADC intervient en juin 1996 dans le tout dernier dossier d'insolvabilité de son premier demi-siècle d'existence, lorsque la Société de placements hypothécaires Security Home, établie à Calgary, ferme définitivement ses portes. L'établissement recueille les dépôts de quelque 2 600 Canadiens, dont le montant total s'élève à 42 millions de dollars et qui sont tous couverts par l'assurance-dépôts, à l'exception de 10 000 dollars. En trois semaines, la SADC rembourse l'intégralité des dépôts assurés.

Tandis que la SADC s'occupe de son dernier cas de faillite, le nouveau gouvernement libéral mène au Parlement à Ottawa une série de modifications à la Loi sur la SADC dans la droite lignée du processus de réflexion entamé fin 1992. Le comité Dodge parachève son examen en 1994, et le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce dresse à son tour son propre état des lieux, qui donne lieu à quarante-deux recommandations. Le fruit de ces travaux est regroupé dans un document d'orientation publié en février 1995 et intitulé « Renforcer et assainir le secteur des services financiers canadien³⁷ ». Le document propose de modifier le BSIF et la SADC à l'appui d'une politique d'intervention précoce. En annexe du document figurent des lignes directrices élaborées par le BSIF en collaboration avec la SADC, qui précisent le calendrier et les modalités d'intervention de chaque partie prenante. Contrairement au comité sénatorial, le document d'orientation n'appuie pas l'option de la coassurance³⁸. En revanche, il propose d'instaurer des primes fondées sur le risque, en vertu desquelles les institutions membres

37 « Renforcer et assainir le secteur », voir *supra*, note 5.

38 Le Comité sénatorial recommandait que la première tranche de 30 000 dollars de dépôts soit intégralement couverte par l'assurance et que 90 p. 100 de la tranche suivante de 35 000 dollars soient protégés. Voir « Renforcer et assainir le secteur », *ibid.*, p. 12.

qui font preuve d'une plus grande prudence paieraient des primes moins élevées que les institutions au comportement risqué³⁹. Il suggère également de limiter la pratique du « cumul des dépôts », qui consiste à couvrir séparément les dépôts au sein de la société mère de ceux de ses sociétés apparentées.

Un projet de loi prévoyant d'instituer des primes fondées sur les risques, mais pas de limiter le cumul des dépôts, est préparé, puis adopté. Le texte supprime également l'allusion à la compétitivité du système financier canadien figurant dans l'énoncé de mission de la SADC. Dans l'esprit de M. Reuber, qui propose ce changement, la SADC ne dispose pas des moyens nécessaires pour promouvoir la concurrence, un objectif qui, par ailleurs, ne cadre pas avec les autres aspects de son mandat⁴⁰. Paradoxalement, le document d'orientation à l'origine de la loi justifiait l'assurance-dépôts en soulignant qu'elle facilite l'implantation de nouvelles sociétés sur le marché des services financiers et qu'elle favorise la concurrence⁴¹. La nouvelle loi accroît également les pouvoirs de la SADC dans le cadre du Programme de restructuration des institutions financières (FIRP) et autorise la Société à recourir aux marchés financiers plutôt que d'emprunter au Trésor⁴².

39 Des universitaires comme Ron Daniels prônaient déjà l'instauration de primes différentielles depuis un certain temps. Voir Daniels, voir *supra*, note 19, p. 553 : « Étant donné que, dans un système d'assurance à taux forfaitaire, l'assureur est incapable d'exiger une prime variable, c'est-à-dire une prime proportionnelle au risque réel qu'une institution fait peser sur le portefeuille assuré, les actionnaires et les gérants de ladite institution, en supposant qu'il n'y ait aucune autre pression compensatoire, adopteront une méthode de gestion plus risquée que si l'institution n'était pas assurée » [traduction].

40 SADC, Rapport annuel, 1998–1999, p. 2.

41 « Renforcer et assainir le secteur », voir *supra*, note 5, p. 11. M. Reuber contestera par la suite la pertinence de ce document lors d'une présentation au Comité permanent des finances de la Chambre des communes : « s'il est souhaitable d'ouvrir l'accès au système de paiements [...], les critères utilisés pourraient bouleverser la sécurité et la stabilité de l'ensemble du système ». Témoignages, Comité permanent des finances de la Chambre des communes, 29 octobre 1998, 1535.

42 L.C. 1996, ch. 6, art. 21 à 48. Un résumé de la loi est présenté dans SADC, Rapport annuel, 1995–1996, p. 11 à 13.

Pendant le reste de son mandat (prolongé en 1997 pour un an et demi jusqu'en décembre 1999), M. Reuber travaille avec brio, mais non sans heurts, avec le conseil d'administration et la direction de la SADC afin de mettre en œuvre les politiques et les priorités qu'il avait fixées en 1993. À l'instar du code de pratiques quelques années auparavant, la mise en œuvre des primes différentielles se révèle plus difficile que prévu. Un plan est toutefois élaboré sous la supervision de M. Saint-Pierre en 1998, et le Règlement administratif sur les primes différentielles de la SADC entre en vigueur pour l'année commençant le 1^{er} mai 1999⁴³. Désormais, les institutions membres sont classées chaque année en quatre catégories de tarification différentes, selon la note qu'elles reçoivent conformément à un barème fondé sur plusieurs facteurs, comme la suffisance des fonds propres, la rentabilité, la qualité de l'actif et la concentration de l'actif. Parallèlement à cette modification, la police d'assurance de la SADC est modifiée pour préciser que les membres n'ont pas le droit de divulguer le taux de prime que leur attribue la SADC⁴⁴.

Dans le rapport annuel 1998–1999 de la SADC, M. Reuber estime que « [l]a Société s'est profondément transformée » au cours des six années et demie qu'il a passées en son sein. Il y souligne, non sans fierté, que la SADC a remboursé sa dette et éliminé son déficit accumulé, qu'elle a établi des provisions suffisantes pour couvrir d'éventuelles pertes futures et que le taux de prime applicable à la plupart des institutions membres n'a pratiquement jamais été aussi bas. Cette situation n'est pas seulement due à la reprise économique et à l'absence de faillite depuis trois ans ; elle s'explique également par la décision du conseil d'administration de ne pas doter abondamment le fonds d'assurance-dépôts. Par ailleurs, les grandes banques (devenues encore plus importantes au fur et à

43 Le règlement administratif fait régulièrement l'objet d'examens (dont un examen complet en 2015) et a été modifié à maintes reprises à la lumière des consultations menées auprès des institutions membres, de leurs associations et des autorités de réglementation.

44 Le BSIF sera par la suite critiqué dans la presse lorsqu'il cherchera à interdire à ses institutions supervisées de révéler leurs notes. Voir « OSFI Wants Ratings Kept Secret », *The Globe and Mail*, 13 mai 2000.

mesure de l'acquisition de la plupart des sociétés de fiducie et de courtage en valeurs mobilières) bénéficient de l'instauration d'un taux de prime tributaire du profil de risque de chaque institution membre, en lieu et place d'un taux uniforme. La liste de surveillance de la Société compte un nombre d'institutions historiquement bas dans la mesure où l'économie se porte mieux. Toujours d'après M. Reuber, l'élaboration et la mise à jour des règlements administratifs de la SADC sont presque terminées. Les données financières et les systèmes de données ont, par ailleurs, fait l'objet d'améliorations importantes. En collaboration avec le BSIF et la Banque du Canada, la SADC a contribué à élaborer et à mettre en place une base de données commune et centralisée regroupant tous les renseignements financiers obtenus des institutions⁴⁵. En outre, la fonction de ressources humaines a été améliorée. Les politiques et les procédures ont été documentées, conformément aux préférences de MM. Reuber et Sabourin. Enfin, le cadre de régie interne de la Société a été revu, clarifié et renforcé.

Pourtant, avant que M. Reuber ne quitte ses fonctions de président du conseil d'administration, une nouvelle série de problèmes est révélée au grand jour dans le rapport du Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien, appelé « rapport MacKay ». Formé en 1996 par le ministre des Finances, Paul Martin, ce groupe de travail sectoriel vise notamment à répondre aux actions menées par les grandes banques à charte du Canada en vue d'acquérir leurs concurrents. En effet, le problème des quasi-banques a été réglé par des solutions redoutées depuis longtemps par le gouvernement fédéral : toutes les sociétés de fiducie ont soit fait faillite ou ont été achetées par de grandes banques. Cet état de fait présente l'inconvénient de réduire la concurrence et d'accroître les obstacles à l'entrée sur le marché des services financiers. En conséquence, il n'est guère surprenant que l'un des grands thèmes du rapport *Changement, défis et possibilités* préparé par le groupe de travail s'intitule « Renforcer la concurrence et la compétitivité ». Les auteurs y présentent leur vision :

45 SADC, Rapport annuel, 1998–1999, p. 32.

Nous estimons qu'un marché dynamique et concurrentiel, ouvert sur le monde, avec de nombreux fournisseurs canadiens dynamiques et un accès ouvert aux nouveaux concurrents, servira au mieux l'intérêt des Canadiens⁴⁶.

Le groupe de travail formule notamment les recommandations suivantes :

accroître la capacité des institutions en place, en particulier les sociétés d'assurance-vie, les coopératives de crédit et caisses populaires, ainsi que les sociétés de fonds communs de placement, à concurrencer les banques à charte ; éliminer les obstacles à l'entrée de nouveaux concurrents canadiens ; accroître les possibilités données aux banques étrangères de s'implanter au Canada et offrir des services financiers sur le marché intérieur ; accroître le pouvoir du consommateur, afin qu'il puisse exercer un effet de discipline sur le marché et rendre la concurrence plus efficace⁴⁷.

M. Reuber est préoccupé par de nombreux points du rapport, comme il l'explique en octobre 1998 devant le Comité permanent des finances de la Chambre des communes. Il déclare à ce sujet : « Le secteur des services financiers traverse actuellement une période de turbulence [...] Qui dit turbulence dit risque »⁴⁸. Or, en tant qu'assureur-dépôts, la SADC cherche précisément à atténuer les risques. Il demande donc au comité d'examiner s'il est vraiment souhaitable, vu les circonstances, de bouleverser le secteur pour promouvoir la concurrence⁴⁹.

46 Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien, *Changement, défis et possibilités : Rapport du Groupe de travail*, Ottawa (Ont.), ministère des Finances, 1998, p. 15.

47 *Ibid.*, p. 15.

48 Témoignages, Comité permanent des finances de la Chambre des communes, 29 octobre 1998, 1535.

49 Gordon Thiessen, gouverneur de la Banque du Canada, exprime une préoccupation similaire en mars 1999, voir « La réforme du secteur financier, l'économie et la politique monétaire au Canada », discours devant le Mennonite Savings and Credit Union, Kitchener (Ont.), 22 mars 1999.

M. Reuber et la SADC s'inquiètent tout particulièrement de la recommandation 114 du rapport MacKay, qui préconise d'abolir le mandat de la SADC à l'égard de la promotion des normes et de confier au BSIF le soin de maintenir ces normes et d'en surveiller le respect. Le rapport précise que la SADC n'a aucune raison valable d'élaborer et de surveiller les normes. M. Reuber juge la recommandation insensée. Pour lui, la promotion des normes doit en toute logique incomber à la SADC, dans la mesure où cette mission cadre avec la stratégie préventive de la Société et qu'elle permet de garantir l'absence de nouvelles faillites en incitant les institutions à faire preuve de prudence et à réduire dûment leurs risques. Une fois encore, M. Reuber met en doute la pertinence de l'étude. Il charge ainsi le service consultatif réglementaire de PricewaterhouseCoopers, établi à Washington, d'examiner la recommandation⁵⁰.

L'étude de PWC, présentée au Conseil consultatif supérieur en juin 1999, appelle au rejet de cette recommandation à travers une analyse bien présentée et dûment motivée⁵¹. Elle établit que la SADC a de bonnes raisons de conserver ce mandat. En sa qualité d'assureur, la Société doit être en mesure d'atténuer ses risques, et les normes jouent justement un rôle efficace en ce sens. D'après l'étude, il n'existe pas de réels chevauchements avec les exigences du BSIF. Les normes de la SADC sont dans l'ensemble d'ordre qualitatif, tandis que celles du BSIF sont quantitatives. De l'avis des auteurs, elles sont complémentaires. Un transfert de la responsabilité des normes reviendrait, selon eux, à « nuire grandement au système d'équilibre des pouvoirs entre les organismes qui a été créé par la

50 PWC Regulatory Advisory Services, *Report on Recommendation 114 of the MacKay Task Force*, juin 1999, p. 1 (également connu sous le nom de « rapport Bench »), non publié. La mission, qui aurait débuté le 28 avril 1999, aurait été « soumise à des délais relativement courts liés à l'élaboration, par le gouvernement canadien, d'un document portant sur le groupe de travail » [traduction].

51 Bob Bench, C. Westbrook Murphy et Gary Welsh, PWC Regulatory Advisory Services, « Summary Presentation on Recommendation 114 of the MacKay Report before the Senior Advisory Council », exposé présenté lors de la réunion du conseil d'administration de la SADC, Ottawa (Ont.), 2 juin 1999, non publié.

loi de 1987⁵² » [traduction]. En revanche, l'étude souligne la nécessité de mettre à jour les normes et de réduire la portée et la fréquence des comptes rendus sur la conformité. Elle recommande également une meilleure collaboration entre la SADC et le BSIF.

Lorsque le ministre des Finances, Paul Martin, annonce, quelques semaines plus tard, la mise en place d'un nouveau cadre stratégique pour le secteur financier du Canada, le transfert du volet normatif de la SADC au BSIF ne fait pas partie de sa proposition⁵³. M. Reuber est sans doute ravi de la nouvelle. Mais ce sujet sera bien vite remplacé par une proposition encore plus controversée : la fusion complète de la SADC et du BSIF. La riposte se déroulera alors qu'un autre homme s'installe à son tour dans le fauteuil de président du conseil d'administration de la SADC.

52 Voir *supra*, note 50, p. 3.

53 Ministère des Finances, « Le ministre des Finances présente un nouveau cadre stratégique pour le secteur des services financiers canadien », 25 juin 1999, communiqué de presse, 1999-059, en ligne : <http://www.collectionscanada.gc.ca/webarchives/20071116002204/http://www.fin.gc.ca/news99/99-059f.html>.

Entre introspection et remise en question : 2000–2006

*La SADC, c'est comme le service des pompiers.
Le plus dur, c'est de rester vigilant lorsqu'il n'y a pas d'incendie.*

– DAVID DODGE, ADMINISTRATEUR DE LA SADC ET ANCIEN
GOUVERNEUR DE LA BANQUE DU CANADA¹

LA SOCIÉTÉ D'ASSURANCE-DÉPÔTS DU Canada entame le XXI^e siècle sous la houlette de son septième président du conseil d'administration, Ronald Neil Robertson. Bien que nouveau à ce poste, il possède déjà une longue expérience de travail avec la SADC. Il fournit à l'organisation des conseils (juridiques et autres) depuis près de quinze ans, dont six ans à titre de membre du conseil d'administration. Aucun de ses prédécesseurs n'est arrivé à la présidence du conseil avec une connaissance et une compréhension aussi fines de la Société. Il est par ailleurs le premier professionnel du droit à occuper ce poste. En dépit de sa brillante carrière et de sa notoriété, cet avocat d'affaires torontois fait à l'époque les frais de son âge dans une profession qui privilégie désormais la jeunesse. Les grands cabinets torontois n'autorisent plus leurs associés vieillissants à rester en fonctions pour profiter de leurs importantes rétributions financières. À l'âge de soixante-dix ans, M. Robertson est ainsi contraint de quitter son cabinet. Il entend toutefois rester

1 D'après une entrevue téléphonique avec David Dodge, 28 juillet 2016.

actif et mettre à contribution ses nombreux talents. Profitant de cette situation, la SADC lui en donne justement l'occasion².

M. Robertson est également le premier président du conseil d'administration depuis deux décennies à ne pas avoir à affronter de crise à sa prise de fonctions. Lorsque M. De Coster avait pris la tête du conseil en son temps, la Société manquait cruellement de personnel et se démenait pour surmonter l'affaire des sociétés de fiducie. M. McKinlay, lui, avait entamé son mandat à la suite de la débâcle de la Banque commerciale du Canada et de la Norbanque, alors que de nombreuses institutions membres de la SADC étaient sous le coup d'une procédure de surveillance. M. Reuber avait pris ses fonctions immédiatement après la transaction conclue dans l'affaire du Trust Central Guaranty, à un moment où le déficit et la dette accumulée de la SADC atteignaient des sommets sans précédent. M. Robertson, pour sa part, hérite d'une situation tout autre : la Société est à présent bien gérée, elle dispose d'un mandat clair, elle est parvenue à rembourser sa dette et à éliminer son déficit accumulé, et le nombre d'institutions sur sa liste de surveillance s'est considérablement réduit. Tout comme M. McKinlay, M. Robertson maîtrise parfaitement les questions d'insolvabilité et de restructuration, mais contrairement à lui, il n'aura pas besoin de mobiliser ce type de compétences au cours de son mandat. Il lui faudra plutôt compter sur sa personnalité, son esprit d'analyse, son sens de la diplomatie et ses talents de persuasion³.

-
- 2 Bien qu'il soit éminemment qualifié pour le poste, il n'en reste pas moins que sa nomination repose, dans une certaine mesure, sur des considérations politiques. En 1999, les libéraux menés par Jean Chrétien sont au pouvoir. Libéral de longue date, M. Robertson est un homme bien connu à Ottawa. Son frère aîné, Gordon Robertson, a été greffier en chef du Conseil privé sous les gouvernements de M. Pearson et de Pierre Trudeau. Son ancien associé de chez Faskens, Allan Rock, est alors ministre de la Santé, et un autre de ses anciens associés, Bill Graham, est président du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international de la Chambre des communes. Voir C. Ian Kyer, *Lawyers, Families, and Businesses: The Shaping of a Bay Street Law Firm, Faskens 1863–1963*, Toronto (Ont.), Irwin Law, 2013, p. 234 à 235.
 - 3 Au cours de son entrevue téléphonique avec l'auteur, Tracey Bakkeli a souligné que M. Robertson était un gentleman en toutes occasions. Il écoutait l'avis

Dès le début, il donne le ton de sa présidence en rencontrant personnellement les présidents et les présidents du conseil d'administration de toutes les grandes banques afin de prêter l'oreille à leurs préoccupations. Il se rend ainsi compte que M. Reuber a, au cours de son mandat, apaisé nombre de leurs inquiétudes et qu'ils ne sont pas aussi mécontents de la SADC que la presse ne le laisse entendre⁴.

Il ne compte pas se tourner les pouces pour autant. Près d'un siècle auparavant, un autre associé de la firme Faskens, William Henry Beatty, avait connu une situation semblable en arrivant à un poste de haut vol dans le secteur financier canadien. Nommé président de la Compagnie de fiducie Canada Permanent à une époque de prospérité économique, il avait déclaré qu'il n'était pas « temps pour le capitaine à la barre d'un navire commercial de larguer des ris dans sa grand-voile, mais au contraire de prendre un double ris pour faire face au gros temps qui se profile à l'horizon⁵ » [traduction]. M. Robertson considère lui aussi les périodes fastes comme une occasion de se préparer aux mauvais moments qui finiront inévitablement par arriver. Les quarante ans d'expérience qu'il a acquis en tant qu'avocat spécialisé dans les affaires d'insolvabilité lui ont appris que la SADC sera tôt ou tard confrontée à un autre ralentissement économique. C'est justement le sens du message qu'il rédige dans le rapport 2000–2001 :

La grande force de la SADC vient de sa capacité d'intervention dans toutes les situations. Le Canada connaît certes, ces dernières années, une croissance économique vigoureuse, mais il ne faudrait pas croire que les cycles conjoncturels favorables sont infinis. Il est

de chacun et savait toujours parvenir à un consensus, mais il ne se laissait pas faire. Il était impossible de ne pas remarquer sa « personnalité haute en couleur ». Entrevue téléphonique avec Tracey Bakkeli, 12 décembre 2016. Ci-après Entrevue avec Tracey Bakkeli.

4 Entrevue de Ronald Robertson réalisée dans son bureau du centre-ville de Toronto, programme d'histoire orale de l'Osgoode Society, 29 janvier 2010, révision en juillet 2013.

5 Cité dans G. B. Stevens, *The Canada Permanent Story, 1855–1955*, Toronto (Ont.), Canada Permanent Mortgage Corporation, 1955, p. 38.

donc important, à mon avis, de nous demander si nous avons su profiter des récentes périodes fastes pour nous préparer à affronter les défis de demain.

Il croit au financement anticipé (*ex ante*) des futures faillites. Une période de prospérité est le moment idéal pour mettre de côté des fonds afin de traverser les tempêtes à venir. Or, sous l'impulsion de M. Reuber, le conseil d'administration de la SADC avait abandonné le fonds d'assurance-dépôts⁶. Une décision que M. Robertson considère comme une erreur :

Entièrement libérée de sa dette et de son déficit depuis 1999, la Société jouit d'une situation financière plus solide. Il faut cependant se rappeler qu'au cours des dix dernières années nous avons dû emprunter plus de trois milliards de dollars pour faire face à nos engagements. En conséquence, nous examinons de près son mode de provisionnement et le bien-fondé d'une caisse d'assurance-dépôts[.]

En parallèle, la SADC doit répondre aux critiques visant son *Code des pratiques commerciales et financières saines*. Dès 1999, le rapport Bench préparé par les services de PricewaterhouseCoopers avait, certes, fait valoir la pertinence du code de pratiques de la SADC, mais il avait aussi souligné la nécessité de le mettre à jour et de réduire le fardeau imposé aux banques concernant la présentation des rapports annuels. Le personnel de la SADC entreprend alors une double tâche d'envergure : réviser le code de pratiques et simplifier le processus de production des rapports. Pour mener à bien ces deux projets, la Société doit travailler en collaboration étroite avec les intervenants du secteur, car elle ne peut pas, à elle seule, moderniser entièrement les normes. En effet, comme

6 Dans SADC, Rapport annuel, 1998–1999, p. 5, M. Reuber souligne que la loi n'oblige aucunement la Société à se constituer des réserves importantes à travers un fonds d'assurance-dépôts. Pour réduire les frais des institutions membres, il encourage le conseil d'administration à abandonner le fonds. Pour obtenir de plus amples renseignements sur les avantages et les inconvénients du financement *ex ante*, voir Nikoletta Kleftouri, *Deposit Protection and Bank Resolution*, New York (N.Y.), Oxford University Press, 2015, p. 44 à 50.

l'avait noté le rapport Bench, les normes sont bonnes, mais elles ne reflètent plus les courants de pensée les plus récents dans le secteur financier. M. Robertson sait par expérience que «les institutions bien gérées sont mieux à même de traverser les périodes difficiles» et souhaite que la SADC encourage les comportements exemplaires. Les normes établies dans le code de pratiques de la Société doivent mettre davantage l'accent sur le rôle fondamental d'une bonne régie d'entreprise et d'une gestion saine des risques au sein d'un marché financier complexe et polymorphe⁷. Elles doivent s'aligner sur les pratiques de gestion en vigueur au sein des institutions bien administrées, tout en permettant la souplesse nécessaire pour tenir compte de la diversité des structures organisationnelles et des processus de gestion. Elles doivent également être cohérentes et compatibles avec d'autres prescriptions des lois et règlements provinciaux et fédéraux⁸ afin de bien cadrer «avec la surveillance axée sur les risques que le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) et les organismes de réglementation provinciaux ont mis en place, ainsi qu'avec la nouvelle législation régissant le secteur des services financiers⁹». Cependant, la SADC doit répondre aux préoccupations des institutions membres qui s'inquiètent des contraintes liées aux normes, et notamment de l'obligation de rendre des comptes non seulement à la Société, mais aussi à leur propre conseil d'administration¹⁰. Dans ce contexte, la SADC publie un document de consultation en janvier 2000 afin que les institutions puissent étudier le nouveau cadre proposé d'actualisation des normes et formuler des commentaires. À l'été 2000, elle diffuse un deuxième document contenant une ébauche de normes révisées, puis au printemps 2001, un troisième document consacré

7 SADC, « Message du président du conseil », Rapport annuel, 2000–2001, p. ii.

8 SADC, Rapport annuel, 2000–2001, p. 9.

9 SADC, « Message du président du conseil », Rapport annuel, 2000–2001, p. ii.

10 Michèle Bourque, qui deviendra par la suite présidente de la SADC, se souvient que de nombreux responsables de banque estimaient que leur principal fardeau était d'apporter à leur conseil d'administration suffisamment de preuves attestant de leur conformité aux normes. Entrevue avec Michèle Bourque, 8 février 2017, Toronto.

aux rapports simplifiés. Les normes révisées et le nouveau processus de déclaration entrent en vigueur à la fin 2001, et les institutions devront produire leur première déclaration en juillet 2002.

La nouvelle *Loi sur l'Agence de la consommation en matière financière du Canada*, adoptée en juin 2001, vient apporter d'autres modifications à la SADC. La loi institue une nouvelle agence chargée de superviser les institutions financières pour s'assurer qu'elles se conforment aux dispositions visant les consommateurs qui leur sont applicables¹¹. Autre nouveauté: le commissaire de la nouvelle agence devient membre d'office du conseil de la SADC et le nombre de membres indépendants est porté à cinq, si bien que le conseil compte désormais onze membres.

Un autre projet commence à absorber une partie considérable de l'emploi du temps du personnel de la SADC. Dix ans auparavant, M. Sabourin avait accompagné Ron McKinlay à une conférence internationale sur l'assurance-dépôts organisée par la Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) à Washington. Au cours de la décennie, l'assurance-dépôts avait suscité un intérêt croissant dans le monde et la SADC avait intensifié ses activités sur la scène internationale. Membre fondateur d'un groupe international de recherche sur les banques (International Bank Researchers Group) depuis 1994, la SADC avait accueilli, l'année suivante, la deuxième réunion internationale du groupe¹². Cette riche expérience s'était révélée fort utile. Par exemple, pour élaborer son régime de primes différentielles, la SADC avait pu étudier les stratégies d'évaluation des risques adoptées par la Banque d'Angleterre, la FDIC et l'Office of the Controller of the Currency des États-Unis. Son expérience et son expertise avaient également attiré l'attention d'autres pays. La Société avait commencé à recevoir régulièrement des demandes et à accueillir occasionnellement des délégations étrangères souhaitant mettre en place un régime d'assurance-dépôts. À présent, tandis que débute le mandat de Ron Robertson, la dimension internationale de

¹¹ L.C. 2001, ch. 9.

¹² SADC, « 35 ans de vigilance », La SADC sur la scène internationale, Rapport annuel, 2003.

la SADC prend une ampleur considérable. En novembre 1999, le jeune Forum pour la stabilité financière (FSF)¹³, qui rassemble les ministres des Finances et les banquiers centraux des pays du G7, envisage de mettre sur pied un groupe de travail pour examiner les raisons et les moyens d'implanter un régime d'assurance-dépôts ou, le cas échéant, d'améliorer le dispositif en place¹⁴. La première étape consiste à entreprendre une étude de faisabilité, mais qui nommer pour la conduire ? La FDIC est de loin l'assureur-dépôts le plus important et le plus évolué du monde, mais son hégémonie joue en sa défaveur. Il faut dire que le modèle de la FDIC n'est pas facile à reproduire : cette organisation titanesque compte des milliers d'employés et dispose d'un très large mandat comportant un important volet réglementaire. Par ailleurs, de nombreux pays seraient réticents à suivre l'exemple américain, de peur de passer pour des pantins à la botte de la superpuissance mondiale. La SADC, en revanche, est un organisme grandement respecté, et le Canada suscite moins de craintes¹⁵. C'est d'ailleurs un Canadien,

-
- 13 Le FSF est mis sur pied par le G7 en février 1999 afin de « promouvoir la stabilité financière internationale grâce au renforcement des échanges d'information et à une coopération accrue dans les domaines de la surveillance et du contrôle des marchés » [traduction]. Voir Banque des règlements internationaux, « Financial Stability Forum Endorses Policy Actions Aimed at Reducing Global Financial Vulnerabilities », communiqué de presse, 26 mars 2000, en ligne : <http://www.bis.org/press/p000326.htm>. Ci-après Banque des règlements internationaux, communiqué de presse. Voir aussi Shawn Donnelly, « Institutional Change at the Top: From the Financial Stability Forum to the Financial Stability Board », dans R. Mayntz, éd., *Crisis and Control: Institutional Change in Financial Market Regulation*, Francfort, Campus, 2012, p. 261 à 275.
- 14 Groupe de travail sur l'assurance-dépôts du Forum pour la stabilité financière, *Processus de consultation et document d'information*, juin 2000, en ligne : http://www.iadi.org/en/assets/File/Core%20Principles/Consultation_Paper_French.pdf, p. 1. Ci-après Groupe de travail du FSF.
- 15 Le célèbre économiste William R. White, qui a passé vingt-deux ans à la Banque du Canada (y compris comme sous-gouverneur) et plus de dix ans à la Banque des règlements internationaux, a souligné que le Canada présentait plusieurs avantages. Le pays se démarquait par la qualité et la modestie de ses représentants, dont les idées respectées n'étaient pas foncièrement intéressées. Surtout, le Canada en lui-même était un pays « relativement petit et

John Palmer du BSIF, qui préside le groupe de travail sur les centres financiers extraterritoriaux¹⁶. Sir Andrew Crockett propose donc à M. Sabourin d'encourager la participation du Canada et de piloter l'étude préliminaire. Banquier britannique, M. Crockett préside alors le Forum en tant que directeur général de la Banque des règlements internationaux à Bâle, en Suisse, qui assure le secrétariat du FSF. Devant sa proposition, M. Sabourin ressent un grand honneur. C'est pour lui la consécration des efforts déployés par la SADC. Il est de plus un grand habitué des projecteurs et des déplacements à l'étranger. Le voilà donc qui prend la tête de l'étude préliminaire, laquelle préconisera la mise sur pied d'un groupe de travail à part entière. En mars 2000, le FSF accepte la recommandation au cours d'une réunion tenue à Singapour. M. Sabourin est à nouveau appelé à prendre la barre.

Après quelques discussions, le conseil d'administration de la SADC approuve la participation de la Société et la nomination de M. Sabourin à la présidence du groupe de travail. Certains membres du conseil se demandent toutefois si un organisme financé par des institutions financières canadiennes devrait entreprendre des activités à l'échelle internationale¹⁷. D'autres soulignent que le projet occupera une grande partie de l'emploi du temps de M. Sabourin, mais aussi de Guy Saint-Pierre, qui représentera le Canada à titre de délégué, de Claudia Morrow, l'avocate de la SADC qui fera office de secrétaire du groupe, et de John Raymond LaBrosse, qui interviendra comme conseiller de M. Sabourin. Les membres du conseil finissent néanmoins par approuver l'initiative, estimant que le personnel de la SADC pourra continuer de s'acquitter de ses autres obligations¹⁸.

inoffensif». Voir William R. White, « Discussion 3 », *Policy Panel: Canada's Role in International Macroeconomic Policy*, 2010, en ligne : www.bankofcanada.ca/wp-content/uploads/2010/08/policy_panel.pdf.

16 Banque des règlements internationaux, communiqué de presse, voir *supra*, note 13.

17 Entrevue avec Tracey Bakkeli, voir *supra*, note 3.

18 *Ibid.* M^{me} Bakkeli a également souligné que ce projet allait contribuer à maintenir la motivation et l'engagement du personnel de la SADC.

Au cours des quatre années suivantes, M. Sabourin consacre une grande partie de son temps à la scène internationale. En plus de son engagement au sein du groupe de travail, M. Sabourin accueille, au nom de la SADC, de nombreuses délégations étrangères. Ainsi, en 2000 et 2001, des représentants viennent de Hong Kong, de la Jamaïque, de la Corée, du Mexique, de l'Ukraine, du Venezuela et du Zimbabwe pour rencontrer les équipes de la SADC et tirer profit de leur expérience¹⁹. Et à juste titre : la SADC possède une plus grande pratique que la plupart des autres pays. Depuis sa création il y a plus de trente ans, la Société a fait l'objet de nombreuses améliorations au fur et à mesure des intenses réflexions menées au sujet de l'assurance-dépôts. Elle est intervenue auprès de quarante-trois institutions membres devenues insolvables et a élaboré des procédures pour tenir compte des nombreux cas particuliers. Dans les années qui ont suivi son dernier dossier d'insolvabilité, elle a amélioré ses outils d'évaluation et d'atténuation des risques et élaboré un code de bonnes pratiques en consultation avec les intervenants du secteur et le BSIF. Elle possède donc des connaissances substantielles qu'elle est à présent entièrement disposée à transmettre. À plusieurs occasions, la SADC est appelée à intervenir à l'étranger. En 2000 et 2001, des représentants de la SADC se rendent à Manille pour fournir des conseils en évaluation des risques à la Philippine Deposit Insurance Corporation et à la Hong Kong Monetary Authority²⁰.

La participation au groupe de travail du FSF constitue toutefois la principale activité internationale de la SADC. Les autres initiatives auxquelles elle prend part émanent, bien souvent, des travaux du groupe de travail et en sont complémentaires. Outre le Canada, le groupe de travail compte parmi ses membres des représentants issus de l'Allemagne, de l'Argentine, du Chili, des États-Unis, de la France, de la Hongrie, de l'Italie, de la Jamaïque, du Japon, du Mexique et des Philippines. Comme il le dira lui-même par la suite, M. Sabourin a ainsi

19 SADC, Rapport annuel, 2000–2001, p. v.

20 SADC, Rapport annuel, 2000–2001, p. 11.

l'occasion de profiter du grand talent des ressources de [la Société] et des douze représentants d'autres pays et d'organismes financiers internationaux (le Fonds monétaire international et la Banque mondiale). Tous ensemble, [ils travaillent] à l'établissement de lignes d'orientation en matière d'assurance-dépôts à l'intention des pays qui envisagent d'implanter un régime explicite à couverture limitée ou de réviser le programme en place²¹.

Une séance d'information se tient à Bâle en mai 2000, au cours de laquelle douze organismes d'assurance-dépôts récemment créés rencontrent les membres du groupe de travail²². Cette séance est suivie d'une conférence de deux jours consacrée aux questions d'assurance-dépôts à laquelle sont conviés plus de soixante pays. Pour s'acquitter de son mandat, le groupe de travail entend établir un processus de consultation. Dans l'optique de susciter des débats éclairés, seize sous-groupes sont constitués pour examiner différents enjeux et aspects reliés à l'assurance-dépôts et élaborer des documents de discussion. Étant donné le peu de temps dont ils disposent, les sous-groupes appuient leurs travaux sur les recherches universitaires existantes en vue de discuter des avantages, inconvénients et répercussions de chaque approche en matière d'assurance-dépôts. Ils rédigent et publient sur Internet des documents de fond et de discussion sur les aspects pratiques liés à l'établissement et au fonctionnement d'un assureur-dépôts, ainsi que sur des questions clés comme le «risque moral». Pour recueillir des commentaires et des réflexions, ces documents sont discutés lors d'une série de séances d'information. Le programme est très chargé²³. Au début du mois d'octobre 2000, le groupe de travail se réunit au Mexique à l'occasion d'une séance d'information avec des assureurs-dépôts issus des Caraïbes et d'Amérique latine et d'un séminaire accueilli

21 SADC, «Rapport du président», Rapport annuel, 2001–2002, p. iv et v.

22 Groupe de travail du FSF, voir *supra*, note 14, p. 1 et 2.

23 Pour consulter le programme, voir Forum pour la stabilité financière, *Working Group on Deposit Insurance Progress Report: Notes for FSF Meeting on 22/23 March 2001*, 5 mars 2001, en ligne : http://www.fsb.org/2001/03/r_0103.

par l'Independent Payment Advisory Board²⁴. Le même mois, M. Sabourin participe à une téléconférence de la Banque mondiale avec des responsables gouvernementaux de Chine, d'Indonésie, de Corée, de Thaïlande, du Vietnam, de Pologne, de Roumanie, d'Ukraine, de Russie et de Bosnie-Herzégovine. Deux semaines plus tard, le groupe de travail se réunit en Hongrie, où sont organisés une table ronde et un séminaire connexe qui rassemble des assureurs-dépôts d'Europe centrale et orientale. À la mi-décembre, le groupe participe à une conférence de la Réserve fédérale de Chicago qui réunit des universitaires de la région. C'est ensuite en Malaisie qu'il tient une conférence à la mi-janvier. Au mois de mars, une autre séance est organisée à Berlin, sous les auspices du ministère allemand des Finances, laquelle rassemble des pays de l'Espace économique européen et la Suisse. À peine deux semaines plus tard, le groupe tient une séance d'information en Argentine avec les gouverneurs des banques centrales d'Amérique latine, avant la tenue du troisième colloque sur l'assurance-dépôts. Enfin, en avril, l'Italie accueille à son tour une séance d'information à laquelle sont invitées des délégations d'Afrique et du Moyen-Orient.

Un rapport intermédiaire est produit en septembre 2000, puis un autre en mars 2001. Le rapport final, intitulé *Lignes d'orientation pour l'établissement de régimes d'assurance-dépôts efficaces*, est avalisé par le Forum en septembre 2001.

Le FSF se félicite des travaux accomplis. Il est ainsi décidé de mettre sur pied l'Association internationale des assureurs-dépôts (AIAD). M. Sabourin se charge d'en superviser méticuleusement la création. Il dirige le comité de direction de l'association et en devient le premier président.

Compte tenu des nombreuses responsabilités de M. Sabourin sur la scène internationale, il est convenu de nommer Guy Saint-Pierre vice-président directeur et chef de l'exploitation de la SADC. Il devient ainsi responsable des opérations quotidiennes de la Société²⁵.

24 Créé en 2010, l'Independent Payment Advisory Board (IPAB) est un organisme consultatif du gouvernement des États-Unis composé de quinze membres.

25 SADC, communiqué de presse, 2003.

En 2002, la SADC célèbre son trente-cinquième anniversaire. Pour marquer l'occasion, elle organise en novembre 2003 des journées portes ouvertes, où trente-deux représentants de dix-neuf pays viennent se renseigner sur le régime canadien d'assurance-dépôts et le BSIF²⁶. La SADC publie également un passionnant supplément à son rapport annuel, dans lequel elle retrace en dix-neuf pages ses trente-cinq ans d'existence²⁷. M. Robertson décrit le fascicule par ces mots :

[L]e lecteur trouvera à la fin de ce rapport une brève rétrospective des changements qui se sont produits, tant à la SADC que dans le contexte où se sont inscrites ses interventions auprès des 43 banques, sociétés de fiducie et sociétés de prêt qui ont fait faillite, au cours de ces trois décennies et demie, et qui détenaient 23,4 milliards de dollars en dépôts assurés. Comme vous le constaterez, à l'origine la SADC ne pouvait intervenir qu'une fois la faillite survenue, soit après coup, alors qu'aujourd'hui la voici assureur proactif axé sur la réduction maximale des risques de perte. Ce faisant, la SADC s'est forgé une solide réputation à l'échelle internationale, comme en témoignent le nombre élevé de pays qui sollicitent notre aide²⁸.

Cette rétrospective est loin d'être un exercice d'autosatisfaction. Bien au contraire, elle vise à rappeler aux détracteurs de la SADC le rôle moteur que l'organisme a joué au cours des diverses crises financières traversées par le Canada. Ce rappel arrive à point nommé : la SADC a beau être le fer de lance de la réflexion internationale sur l'assurance-dépôts, certains responsables politiques au Canada remettent en cause le bien-fondé d'une société d'État distincte chargée de l'assurance-dépôts.

En tant que ministre des Finances de Jean Chrétien, Paul Martin avait déjà cherché à « rétablir le sens des responsabilités dans la gestion des finances publiques²⁹ » en rationalisant l'appareil

26 SADC, Rapport annuel, 2004, p. 16.

27 Trente-huit pages si l'on additionne les versions française et anglaise.

28 SADC, « Message du président du conseil », Rapport annuel, 2003, p. ii.

29 Ministère des Finances, *Le discours du budget*, Ottawa (Ont.), 1994, en ligne : <http://www.budget.gc.ca/pdfarch/1994-sd-fra.pdf>, p. 15.

gouvernemental et en améliorant son efficacité. Son discours du budget de 1994 témoigne nettement de l'importance qu'il attache à la réduction des dépenses³⁰. Devenu premier ministre, il encourage Ralph Goodale, son ministre des Finances, à poursuivre sur cette lancée et à en faire encore davantage. En parallèle, l'ABC continue de se plaindre d'avoir à financer à la fois le BSIF et la SADC et à se conformer à deux séries de normes différentes. Le ministère des Finances trouve alors un moyen de dégager les gains d'efficacité tant recherchés par M. Martin tout en rassurant l'ABC. En collaboration avec Nicholas Le Pan, surintendant des institutions financières, le ministère relance l'idée d'une fusion de la SADC et du BSIF. L'idée a déjà été soulevée à de nombreuses reprises depuis qu'elle a été formulée pour la première fois en 1985 par le juge Estey (quoique dans un contexte et un but différents). Après tout, aux États-Unis, la FDIC regroupe les missions d'un organisme de réglementation et d'un assureur-dépôts. Pourquoi le Canada ne pourrait-il pas en faire de même ? Le fait de réunir les deux fonctions au sein d'une seule entité permettrait d'éliminer les chevauchements réglementaires inutiles, de supprimer les doubles emplois et d'accroître l'efficacité. Il serait possible de réunir l'administration, le service des ressources humaines, la fonction de technologie de l'information, le groupe des communications et le département des acquisitions. Il est avancé que les coûts administratifs s'en retrouveraient diminués, la coordination améliorée et les frictions réduites. Le ministère des Finances réitère l'idée d'une fusion dans le budget de 2004 :

Le gouvernement du Canada s'est engagé à maintenir le niveau actuel de protection offert aux déposants. Toutefois, il serait peut-être possible de rendre la réglementation fédérale des services financiers plus efficiente et efficace. À cette fin, le gouvernement tiendra des consultations sur la meilleure façon de traiter tout dédoublement des volets « prudence », « administration » et « services intégrés » entre le BSIF et la SADC. Il entreprend cette initiative pour être

30 « Nous sommes en train d'examiner tous les conseils, commissions et organismes dont les membres sont nommés par le gouvernement. » : *ibid.*, p. 16.

en mesure d'instaurer tout changement nécessaire avant la fin de l'année en cours.

La réaction de la SADC ne se fait pas attendre. La Société s'est dotée d'un mode de fonctionnement solide et s'acquitte avec succès de son mandat envers la stabilité du système financier canadien. Pourquoi tout changer maintenant ? M. Le Pan et le BSIF sont déçus par les réactions très négatives de M. Sabourin et de son équipe au sein de la SADC. Les tensions entre les deux organismes atteignent un niveau inégalé³¹.

Fort heureusement, M. Robertson parvient à trouver une solution viable et acceptable par toutes les parties en s'appuyant sur ses nombreux talents et sa vaste expérience. Pendant des années, il avait su convaincre les créanciers et les actionnaires d'accepter tel ou tel plan d'arrangement. Il comprend l'importance d'établir des compromis pour faire avancer les choses, mais il sait aussi que même la meilleure transaction peut échouer à cause de conflits de personnalités. En l'occurrence, MM. Le Pan et Sabourin ne s'apprécient guère, et ce dernier a un tempérament pugnace. M. Robertson sait qu'il doit persuader M. Sabourin de laisser M. Saint-Pierre œuvrer en coulisses pour sauver l'indépendance de la SADC. Doué d'une vive intelligence, M. Saint-Pierre a négocié avec brio des dossiers difficiles pendant des années et ne se sent pas réellement visé par la proposition de fusion.

Dans son budget, le gouvernement libéral ne promeut pas explicitement l'intégration des deux organismes, mais entend solliciter des suggestions « sur la meilleure façon de traiter tout dédoublement des volets “prudence”, “administration” et “services intégrés” ». M. Robertson, avec l'assentiment du conseil d'administration, crée un comité spécial composé de tous les administrateurs de la SADC issus du secteur privé afin d'examiner comment la SADC et le BSIF peuvent continuer leurs opérations en tant qu'entités distinctes tout en améliorant leur collaboration. Il est convenu que les administrateurs membres d'office ne soient pas personnellement associés à ce travail.

31 Entrevue avec Julie Dickson, 23 août 2016.

Parmi les administrateurs du secteur privé figure Gar Emerson, un homme aux compétences multiples et aux nombreux contacts. MM. Robertson et Emerson se connaissent depuis longtemps. M. Emerson a commencé sa carrière aux côtés de M. Robertson chez Faskens avant de devenir l'un des principaux avocats d'entreprise du Canada chez Davies, Ward et Beck. Il a plus récemment rejoint Faskens en tant qu'avocat et président du cabinet et a été nommé au conseil d'administration de la SADC. M. Robertson sera le visage public du comité, tandis que M. Emerson œuvrera en coulisses³².

Quels arguments peuvent-ils invoquer en faveur du statu quo ? Comme nous l'avons déjà souligné, l'idée d'une fusion n'est pas nouvelle. Elle a déjà été avancée par le passé et le Québec a lui-même fusionné son organisme de réglementation et son assureur-dépôts³³. Mais l'idée ne recueille guère le soutien du palier fédéral. M. Reuber, qui n'a aucune appétence ni pour l'assurance-dépôts ni pour les lacunes opérationnelles, avait déjà envisagé l'unification des deux organismes dans le rapport annuel 1994–1995, où il avait conclu qu'il serait grandement utile de s'appuyer sur «deux évaluations indépendantes au lieu d'une seule³⁴». Il estimait aussi que la présence de deux entités réduisait «le risque moral lié à l'attribution à un seul organisme des responsabilités de supervision, de réglementation et d'assurance des dépôts». Accorder à un organisme de réglementation le pouvoir d'assurer les dépôts et ainsi de camoufler ses erreurs est, selon lui, aussi indésirable que de permettre à l'assureur d'imposer une réglementation excessive pour éviter d'avoir à rembourser des dépôts assurés. La meilleure façon d'éviter ces problèmes était d'avoir deux organismes indépendants liés par une étroite collaboration.

32 Entrevue avec Guy Saint-Pierre, 6 août 2015. Ci-après Entrevue avec Guy Saint-Pierre.

33 Depuis le 1^{er} février 2004, l'accord conclu entre la SADC et la Régie de l'assurance-dépôts du Québec (RADQ) a été étendu à l'Autorité des marchés financiers (AMF), l'organisme de réglementation québécois qui se chargeait de l'assurance-dépôts au Québec.

34 SADC, « Observations générales », Rapport annuel, 1994–1995, p. 14.

À l'instar de M. Reuber, les auteurs de l'ouvrage très critique, *Ensuring Failure*, avaient également envisagé une fusion de la SADC et du BSIF avant de la rejeter³⁵. Les professeurs Carr, Mathewson et Quigley, les économistes à l'origine de cette attaque virulente contre les opérations de la SADC, écrivent que « rien ne prouve clairement que l'union des deux organisations vienne résoudre les problèmes afférents au régime canadien d'assurance-dépôts³⁶ » [traduction]. Y a-t-il meilleur exposé en faveur de l'indépendance de la SADC que celui dressé par ces opposants farouches? Personne ne saurait les accuser de soutenir sans réserve la Société. Ces arguments sont repris par M. Robertson et le comité. Dans la lettre d'accompagnement qu'il remet au ministre Goodale conjointement avec le rapport du comité, M. Robertson souligne les nombreuses études qui ont façonné le mandat actuel de la SADC et conseille de n'apporter aucune modification sans avoir mené au préalable une analyse similaire.

Ces opinions en faveur de la pertinence d'une deuxième paire d'yeux (ce que M. Robertson qualifiait d'« équilibre des pouvoirs ») laissent toutefois de côté la question des gains d'efficacité souhaités par le ministère des Finances. La SADC fait ainsi appel à Deloitte & Touche pour analyser les économies que la fusion proposée permettrait de dégager. Dans le précieux rapport qu'il rendra, le cabinet remet en cause la possibilité de réaliser de réelles économies et souligne que la SADC n'est pas financée par le gouvernement fédéral³⁷.

Pendant ce temps, M. Robertson et le comité spécial réfléchissent aux moyens d'atténuer les frictions entre la SADC et le BSIF. Il apparaît bien vite que la meilleure solution consiste à transférer le mandat normatif de la SADC au BSIF, comme le recommandait le rapport MacKay. M. Robertson sait pertinemment que les études réalisées dans la foulée des faillites des années 1980 avaient

35 J. L. Carr, G. F. Mathewson et N. C. Quigley, *Ensuring Failure: Financial System Stability and Deposit Insurance in Canada*, Toronto (Ont.), C.D. Howe Institute, 1994, p. 80.

36 *Ibid.*

37 Entrevue avec Guy Saint-Pierre, voir *supra*, note 32.

encouragé la SADC à assumer un rôle plus actif et que les normes ainsi adoptées dans le cadre de son mandat élargi avaient en partie contribué à réduire de manière probante le nombre des faillites dans les années 1990³⁸. Il n'en demeure pourtant pas moins qu'en remettant l'administration des normes entre les mains du BSIF, la SADC pourrait réduire les chevauchements entre les organisations et alléger le fardeau réglementaire de ses institutions membres. La Société pourrait axer son intervention sur les seuls cas d'urgence émanant des institutions financières insolvables ou en proie à de graves difficultés, tandis que le BSIF veillerait à la bonne santé au quotidien des institutions. Pour M. Sabourin, ces mesures représentent un gigantesque pas en arrière, mais M. Robertson, M. Saint-Pierre et le comité spécial considèrent qu'il s'agit là d'un compromis acceptable.

Entre-temps, M. Saint-Pierre cherche à réduire les coûts opérationnels de la SADC et à rétablir de bonnes relations de travail avec le BSIF. Appelé à témoigner au cours d'une audience parlementaire, il exposera ainsi les travaux alors entrepris :

Afin de nous conformer à cette nouvelle conjoncture, j'ai procédé en 2003, conjointement avec notre chef de la direction, à une réorganisation stratégique afin de réduire nos coûts. En 2004, j'ai mené des consultations auprès des intervenants de l'industrie afin de connaître leurs points de vue sur les moyens à prendre pour réduire le fardeau réglementaire et améliorer l'assurance-dépôts au Canada.

Notre président et moi-même avons rencontré les chefs de la direction d'un échantillon représentatif de nos institutions membres afin qu'ils puissent nous indiquer directement en quoi notre travail les satisfait et, bien évidemment, ce que nous pourrions améliorer. Plus récemment, j'ai représenté la SADC lors de son dialogue avec le gouvernement et le régulateur fédéral, soit le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF), afin de réduire le double emploi et les chevauchements³⁹.

38 SADC, « Message du président du conseil », Rapport annuel, 2005, p. 4 à 6.

39 Témoignage de Guy Saint-Pierre devant le Comité permanent des Finances, 5 mai 2005.

Le comité spécial de la SADC n'est pas seul à exposer son point de vue sur le sujet : l'ABC formule à son tour plusieurs recommandations⁴⁰. Sans appeler à la fusion des deux organismes, l'ABC estime toutefois que la SADC ne devrait avoir aucun mandat de supervision et qu'elle devrait s'en remettre au BSIF pour l'évaluation des risques. La SADC pourrait conserver son pouvoir d'intervenir en temps utile afin de gérer les difficultés des institutions ou de résilier une police d'assurance, à condition de s'appuyer sur une évaluation des risques établie par le BSIF. L'ABC considère ainsi qu'avec un rôle plus limité, la SADC pourrait réduire ses effectifs et diminuer ses coûts.

Le gouvernement fédéral finit par annoncer sa décision dans son budget de 2005⁴¹. La SADC et le BSIF resteront bien des organismes distincts, mais le BSIF sera le seul responsable d'établir des normes prudentielles et d'examiner la candidature des nouveaux participants fédéraux au secteur des services financiers. La SADC conservera toutefois ses principaux rôles et responsabilités comme assureur-dépôts au service des déposants et garante de la stabilité financière. Bien que le BSIF se charge désormais des institutions en règle, la SADC continuera de veiller à l'atténuation des risques, procédera à sa propre analyse des données compilées par le BSIF et évaluera les institutions membres présentant des risques⁴². Dans le même temps, le gouvernement décide de porter le plafond de l'assurance-dépôts, alors fixé à 60 000 dollars, à 100 000 dollars⁴³.

40 Association des banquiers canadiens, *Révision de la législation des services financiers de 2006 : améliorer le cadre législatif des consommateurs canadiens*, 1^{er} juin 2005, en ligne : https://fin.gc.ca/consultresp/o6Rev_37f.pdf, p. 112 et 113.

41 Ministère des Finances, *Le plan budgétaire de 2005*, Ottawa (Ont.), Imprimeur de la Reine, 2005, p. 183 à 186.

42 SADC, « Message du président du conseil », Rapport annuel, 2005, p. 6 et 7.

43 En octobre 2004, David Newman, courtier en dépôts pour la compagnie Fiscal Agents, établie à Oakville (Ontario), demande publiquement au gouvernement fédéral d'accroître le plafond de garantie de la SADC jusqu'à concurrence de 100 000 dollars, contre les 60 000 dollars prévus à l'époque, en raison de l'érosion substantielle de cette protection par l'inflation. Voir Doug Watt, « Deposit Broker

Néanmoins, M. Sabourin ne reste pas à son poste pour superviser le nouveau régime. Le 1^{er} avril 2005, il quitte la SADC pour prendre la tête de l'organisme malaisien d'assurance-dépôts. Ayant passé la majeure partie de sa carrière au sein de la SADC, il y était entré comme comptable en 1977, avant de gravir les échelons et finalement d'en devenir le président et chef de la direction. Si son apport à la SADC a été considérable, la Société a également eu une profonde influence sur lui et lui a permis d'affiner ses compétences, de développer sa connaissance de l'assurance-dépôts et de mettre en évidence son savoir et son expertise sur la scène nationale et internationale.

Sans surprise, M. Saint-Pierre devient le troisième président et chef de la direction de la SADC. Une audience se tient devant le comité parlementaire pour confirmer sa nomination, mais l'homme a déjà largement démontré ses talents au cours des dernières années.

Pendant un temps, il semble que la SADC doive également se séparer de son président du conseil d'administration. En 2005, M. Robertson ne peut pas prolonger son mandat au-delà de son soixante-quinzième anniversaire, qu'il célébrera cette année. La SADC fait alors preuve d'un peu d'imagination pour continuer à tirer profit de son dynamisme et de son efficacité :

J'ai été président du conseil jusqu'à la veille de mon 75^e anniversaire, le 13 octobre 2005, parce qu'à partir du jour de mes 75 ans, je n'aurais pas pu être nommé président du conseil ni officier comme tel. [...] On m'a alors [...] nommé président du conseil par intérim de la SADC parce que l'âge ne compte pas à ce poste. J'ai été nommé président du conseil par intérim pendant plusieurs périodes de 90 jours jusqu'à ce que mon successeur soit désigné [...] le 30 juin 2006⁴⁴ [traduction].

Calls for CDIC Overhaul», Advisor.ca, 26 octobre 2004, en ligne : <http://www.advisor.ca/news/industry-news/deposit-broker-calls-for-cdic-overhaul-35650>.

44 Entrevue de Ronald Robertson réalisée dans son bureau du centre-ville de Toronto, programme d'histoire orale de l'Osgoode Society, 29 janvier 2010, révision en juillet 2013.

Malgré le départ de M. Sabourin, la SADC reste très active dans l'AIAD. En 2005 et 2006, le comité de recherche et d'orientation de l'AIAD publie plusieurs rapports qui semblent s'inspirer de l'expérience récente de la SADC. L'un d'entre eux, consacré au règlement des faillites bancaires, reprend l'approche multidisciplinaire utilisée avec succès par la SADC dans le cadre de la faillite du Trust Central Guaranty et d'autres institutions. Un autre rapport formule des conseils sur l'instauration d'un régime de primes différentielles; un autre encore fournit des orientations générales concernant les moyens d'établir des relations efficaces avec les autres participants au filet de sécurité financier. Peut-être ces rapports ont-ils influencé la décision de l'AIAD, en 2006, d'attribuer à la SADC le prix international de l'organisme d'assurance-dépôts de l'année. Recevant le prix à Rio de Janeiro, au Brésil, M. Saint-Pierre prend la parole devant l'assemblée annuelle de l'AIAD :

La SADC croit en l'importance de nouer des relations solides et de promouvoir la coopération internationale entre les assureurs-dépôts. Le partage du savoir, de l'expertise et des expériences nous permet d'établir des systèmes d'assurance-dépôts plus efficaces.

Il reconnaît le rôle de premier plan joué par son prédécesseur, M. Sabourin, dans la création de l'AIAD et s'engage, au nom de la SADC, à appuyer durablement l'organisation :

Au cours de l'année qui s'est écoulée, j'ai eu la chance de travailler avec un sous-comité expérimenté et énergique à l'élaboration des lignes directrices sur la gouvernance des systèmes d'assurance-dépôts. En parallèle, mon personnel a collaboré avec la KDIC dans le cadre d'un document de discussion consacré au financement, avec la FDIC sur les réclamations et les recouvrements, ainsi qu'avec le gouvernement jordanien à la formulation de conseils pour aider les assureurs-dépôts à s'acquitter efficacement de leur mandat. Nos employés œuvrent activement à la publication de leurs travaux de recherche par le biais de tribunes telles que le *Journal of Bank Regulation*, la Banque interaméricaine de développement et le SEACAN [...] En outre, la SADC met actuellement au point une

nouvelle version de l'enquête internationale sur l'assurance-dépôts, que nous avons initialement lancée en 2003. Nous sommes impatients de travailler avec la CDIC de Taïwan, la FDIC et la Jordanie pour recueillir de l'information en vue d'alimenter une base de données internationale et complète sur l'assurance-dépôts⁴⁵.

La SADC aurait probablement continué en l'état sa collaboration avec l'AIAD, n'eussent été les profonds changements survenus dans le contexte politique canadien. Toutefois, en mars 2006, la longue période libérale à Ottawa prend fin au profit de l'élection d'un gouvernement conservateur minoritaire dirigé par Stephen Harper. Peu de temps avant l'élection, Bryan Davies avait été informé de sa nomination à la présidence du conseil d'administration de la SADC. Il craint à présent que le nouveau gouvernement conservateur au pouvoir souhaite installer une autre personne à ce poste⁴⁶. Mais il n'a pas à s'inquiéter : le ministre des Finances de M. Harper, Jim Flaherty, connaît bien M. Davies et éprouve un grand respect à son égard. Les deux hommes ont par le passé travaillé ensemble au sein du gouvernement de l'Ontario. M. Flaherty sait combien son gouvernement est chanceux qu'une personne de haut vol comme M. Davies préside le conseil d'administration de la SADC. Certes, M. Davies, comptable de profession, n'a peut-être pas la même connaissance intime de la SADC ou la « personnalité haute en couleur » de M. Robertson⁴⁷, mais il maîtrise les rouages du gouvernement et les services financiers avec une rare efficacité. Il possède de nombreux contacts à l'intérieur comme à l'extérieur du gouvernement, et il semble « connaître tout le monde⁴⁸ ». Durant la brève période qu'il avait passée dans un cabinet privé au cours des années 1970, il s'était spécialisé dans les programmes d'aide

45 Allocution de Guy Saint-Pierre, président et chef de la direction de la Société d'assurance-dépôts du Canada, lors de la remise du prix international de l'organisme d'assurance-dépôts de l'année décerné par l'AIAD, 2006, cinquième assemblée générale et conférence annuelle de l'AIAD.

46 Entrevue avec Bryan Davies, 26 juillet 2016.

47 Entrevue avec Tracey Bakkeli, voir *supra*, note 3.

48 Entrevue téléphonique avec Shelley Tratch, 14 décembre 2016.

gouvernementale et comptait notamment l'ABC parmi ses clients. Ce travail avait attiré l'attention du gouvernement de l'Ontario, qui l'avait recruté par la suite. Au sein de la fonction publique de l'Ontario, il était devenu trésorier adjoint. Entré au gouvernement de l'Ontario pendant la crise financière des années 1980, il avait travaillé au sein de la commission Dupuis consacrée aux dysfonctionnements de l'époque. Cette commission avait abouti à la création d'un ministère des Institutions financières, et M. Davies avait été choisi pour en être le sous-ministre. À ce poste, l'un de ses premiers rendez-vous avait été avec une délégation de la SADC. MM. Ron McKinlay, J. P. Sabourin et Guy Saint-Pierre étaient ainsi venus à sa rencontre pour débattre ensemble de la meilleure façon d'intervenir auprès des sociétés de fiducie ontariennes. M. Davies avait ensuite quitté son poste au moment de la faillite du Trust Central Guaranty pour rejoindre l'équipe de direction de Rob Pritchard à l'Université de Toronto, mais M. Davies connaissait trop bien les réglementations gouvernementales et financières pour s'éterniser dans le secteur de l'enseignement. Il avait ainsi mis à profit ses connaissances au poste de vice-président des affaires réglementaires de la Banque Royale du Canada. À ce titre, il s'était illustré de manière active au sein de l'ABC, en présidant son comité d'élaboration des politiques. Toujours à l'affût de nouveaux défis, il avait ensuite réintégré le gouvernement de l'Ontario en 2002 en tant que surintendant de la nouvelle Commission des services financiers de l'Ontario. Il pensait prendre sa retraite en 2005, mais il est invité à participer à un projet spécial du Conseil du Trésor fédéral dans le but d'examiner la possibilité de privatiser des sociétés d'État. Au cours de ce projet, il avait notamment collaboré avec Ian Bennett, sous-ministre des Finances, qui lui avait proposé le poste de président du conseil de la SADC.

Dans le cadre du projet spécial, M. Davies avait également été amené à travailler aux côtés de Nic Le Pan, du BSIF. Par un étrange tour du hasard, alors que M. Davies prend ses fonctions au sein de la SADC au cours de l'été 2006, M. Le Pan remet, à la surprise générale, sa démission en tant que surintendant des institutions

financières, laquelle prendra effet en octobre⁴⁹. Extrêmement doué dans l'art d'établir des passerelles et de favoriser le travail en équipe, M. Davies n'aura pas l'occasion de travailler avec M. Le Pan au rétablissement et au renforcement des liens entre la SADC et le BSIF. Il interagira avec Julie Dickson, surintendante adjointe, qui succède à M. Le Pan au poste de surintendant des institutions financières. M. Davies, M. Saint-Pierre et M^{me} Dickson formeront une équipe très efficace⁵⁰. Le BSIF et la SADC laissent ainsi leurs querelles derrière eux.

Le rapprochement de la SADC et du BSIF est on ne peut plus opportun. M. Robertson, qui avait, des années auparavant, prévenu que les difficultés économiques reviendraient, ne s'y était pas trompé. La crise ne tardera pas à déferler dans le sillage des changements survenus dans le secteur financier au-delà des frontières du Canada. Ensemble, la SADC et le BSIF devront faire face aux multiples défis qui se présentent. Par chance, la nouvelle direction de chaque organisme a le temps de prendre ses marques avant l'arrivée des ennuis à la fin de l'été 2007.

49 « Le Pan Exit Comes as a Surprise », *The Globe and Mail*, 14 juillet 2006.

50 Entrevue avec Julie Dickson, 23 août 2016.

De l'art de s'adapter à un monde en rapide mutation

[A]ucun signe de ralentissement ne transparaît à l'horizon.

— RONALD N. ROBERTSON, 2000

L'ANNÉE 2007, QUI BOULEVERSE le paysage financier mondial et marquera le début d'une nouvelle ère pour la SADC, s'inscrit dans un contexte favorable et commence de manière assez calme pour l'organisme canadien d'assurance-dépôts. Dans son ouvrage *Too Big to Fail*, Andrew Sorkin explique que « la bulle économique atteint un pic » en 2007, lorsque « le secteur des services financiers est devenu une machine à créer des richesses¹ ». Au mois de mars, Harry Koza du *Globe and Mail* souligne que l'économie était « florissante depuis si longtemps [...] que tout le monde avait oublié combien la situation avait été difficile [...] pendant la récession qui a marqué le début des années 1980 ». Il sait que cette période de prospérité arrivera à son terme, mais il n'exprime aucune inquiétude : même lorsque l'inéluctable récession frappera, le système financier du Canada survivra. Le régime réglementaire du pays s'était tellement amélioré que M. Koza écrit que le Canada a bâti « une

1 Andrew Ross Sorkin, *Too Big to Fail*, New York (N.Y.), Penguin Books, 2010, p. 3. Ci-après Sorkin.

forteresse de solvabilité²». Sans se laisser aller à une telle hyperbole, le rapport annuel du Bureau du surintendant des institutions financières se veut lui aussi rassurant. Au 31 mars 2007, note-t-il, aucune de ses institutions réglementées n'est considérée comme présentant un risque élevé. La quasi-totalité de ces institutions se voit attribuer une cote de risque faible ou modérée³. Le rapport annuel de la SADC fait également mention de la conjoncture favorable. Dans le premier rapport qu'il rédige en tant que président du conseil d'administration⁴, Bryan Davies note avec fierté qu'aucune institution membre de la SADC n'a fait faillite depuis plus de dix ans⁵. Il attribue notamment cette performance à l'amélioration de la relation de travail entre la SADC et les autres membres du filet de sécurité financier du Canada, à la capacité d'intervention de la Société et à son travail continu de surveillance de ses institutions membres.

À l'échelle nationale, les institutions financières du Canada sont solides, mais le BSIF avertit que ces institutions sont devenues «très présentes sur la scène internationale. Leur situation est fonction de la conjoncture économique et financière [...] à l'étranger⁶.» En effet, la mondialisation se poursuit sans relâche, si bien que le BSIF et la SADC doivent s'intéresser aux événements qui se produisent au-delà des frontières du Canada. Ils savent que la faillite d'institutions étrangères peut générer des problèmes au pays et qu'il est probable que ces problèmes soient plus difficiles à gérer

2 Harry Koza, «Canada's Banking System Has Created a Fortress of Solvency», *The Globe and Mail*, 16 mars 2007.

3 BSIF, Rapport annuel, 2007, p. 9.

4 Les rapports annuels sont pris très au sérieux à la SADC. L'année précédente (en mars 2006), la SADC a été choisie pour recevoir le Prix 2005 d'excellence des rapports annuels des sociétés d'État. La vérificatrice générale du Canada, Sheila Fraser, a remis ce prix à Ron Robertson et à Guy Saint-Pierre au cours d'une réunion du conseil d'administration. La SADC se verra décerner le Prix d'excellence en matière d'information d'entreprise pour une grande société d'État fédérale par l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA) pour le rapport annuel 2007 auquel M. Davies a contribué.

5 SADC, Rapport annuel, 2007, p. 5.

6 BSIF, Rapport annuel, 2007, p. 27.

que les cas purement nationaux qu’ils avaient traités jusque-là. Sept ans auparavant, à sa prise de fonctions en tant que président du conseil, Ron Robertson avait déjà souligné les mutations profondes du secteur financier canadien :

Qui d’entre nous aurait pu imaginer, il y a seulement dix ans, la métamorphose du paysage financier actuel? Un marché en voie de mondialisation, des systèmes de paiements, de compensation et de règlement des plus évolués, et une gamme grandissante de produits financiers qui sont pris en charge par des instruments électroniques et des technologies nouvelles: ce n’est là qu’une énumération partielle des innovations qui se produisent sous nos yeux. Et aucun signe de ralentissement ne transparaît à l’horizon⁷.

La SADC n’est pas la seule à faire état de ces changements. En mai 2007, l’Association internationale des assureurs-dépôts (AIAD) organise à Bâle, en Suisse, un colloque international axé sur les défis posés par les faillites bancaires complexes et multinationales. S’ils ne voient pas venir la débâcle financière qui se profile à l’horizon, les participants au colloque sont bien conscients des profondes mutations que le secteur bancaire connaît depuis quelques années et savent que les assureurs-dépôts doivent se préparer à affronter les nouveaux défis qui se font jour. Bryan Davies, l’un des premiers conférenciers invités à prendre la parole, mène la délégation de la SADC⁸. Au cours de son allocution, il souligne que l’échange d’informations est capital entre les différents membres du filet de sécurité financier et qu’il est nécessaire, à cette fin, d’établir des procédures

7 SADC, « Message du président du conseil », Rapport annuel, 2000–2001, p. ii.

8 Les membres de la délégation de la SADC ont dû s’y sentir tout particulièrement à leur affaire. La conférence s’est ouverte sur une allocution de deux anciens de la SADC, J. P. Sabourin et John Raymond LaBrosse. Ce dernier, économiste diplômé de l’Université de Calgary, a découvert les rouages de l’assurance-dépôts par le biais de son travail à la SADC après être passé par la Banque du Canada. Sous la présidence de M. Sabourin, il est devenu le secrétaire général fondateur de l’AIAD et membre de son groupe consultatif d’orientation. Il quitte la SADC en 2004.

formelles, à l'instar de celles mises en place par la SADC dans ses relations avec le BSIF⁹.

L'intervention de M. Davies est suivie de celle de Martin Gruenberg, alors vice-président du conseil d'administration de la Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC). M. Gruenberg y précise les mesures prises par l'agence américaine pour se préparer à d'éventuelles faillites transfrontalières importantes et complexes et décrit le rôle que l'AIAD et le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire pourraient jouer afin d'élaborer des normes internationales. Son allocution est si à propos qu'on peut se demander si M. Gruenberg prévoit alors que la capacité d'intervention de la FDIC serait bien vite mise à l'épreuve.

M. Gruenberg sait pertinemment que le boom économique aux États-Unis est alimenté par la « gamme grandissante de produits financiers » dont Ron Robertson avait parlé quelques années auparavant. En effet, dans l'optique d'atténuer les risques, les banques et les sociétés de placement regroupent des titres de créance, comme les prêts hypothécaires, dans un portefeuille d'actifs « titrisés » détenu par une fiducie spéciale (aussi appelée « conduit multi-cédants » dans le jargon bancaire) qui émet en retour des billets à court terme. À l'époque, les investisseurs institutionnels considèrent ces billets adossés à des actifs comme un placement sûr et sans risques. Comment pourrait-il en être autrement ? En plus d'être garantis par les prêts hypothécaires et autres titres de créance détenus par la fiducie, ces billets à ordre sont couverts par une ou plusieurs garanties bancaires limitées. Néanmoins, comme le souligne Sorkin dans *Too Big to Fail*, cette pratique, plutôt que d'atténuer le risque, ne fait que le répartir au sein d'un groupe plus vaste¹⁰. C'est ainsi que des billions de dollars de billets adossés à des actifs sont vendus à de nombreuses institutions et que le risque afférent prend une tournure mondiale. Face à la baisse de la qualité des hypothèques adossées aux billets (du fait que les banques américaines consentent des prêts hypothécaires

9 Association internationale des assureurs-dépôts, *Research Letter*, vol. 2, n° 18, 23 mai 2007.

10 Sorkin, voir *supra*, note 1, p. 3.

à des acheteurs présentant des risques plus élevés) et à la hausse constante de la valeur totale des billets émis, le risque s'accroît. Si le marché immobilier américain venait à s'effondrer, de nombreux acheteurs pourraient se retrouver dans l'incapacité de rembourser leurs prêts hypothécaires. Dans ce cas de figure, les hypothèques constituées en garantie des billets seraient insuffisantes et les banques garantes pourraient ne pas être en mesure d'honorer leurs obligations colossales. Les répercussions pourraient se faire ressentir dans l'ensemble du secteur et provoquer un gigantesque tsunami à l'échelle mondiale. La répartition du risque avait semblé une bonne idée, mais le caractère «ultra-interdépendant¹¹» des institutions financières mondiales se révèle être un véritable talon d'Achille.

La fragilité de la situation devient évidente à l'automne 2007. Dans un premier temps, lorsque les valeurs des propriétés américaines s'effondrent et que le marché américain des prêts hypothécaires à risque commence à présenter des failles, Ben Bernanke, président de la Réserve fédérale américaine, déclare devant le Congrès que la situation sera «vraisemblablement contenue¹²». Mais il se trompe lourdement. Dès le mois d'août, le système financier américain est en proie à d'importantes difficultés. Les institutions financières, banques d'affaires et commerciales et compagnies d'assurance de grande envergure connaissent une situation critique. Nombre d'entre elles, aux États-Unis comme dans le reste du monde, feront faillite dans les deux années qui suivent. Aux États-Unis, vingt-cinq banques ferment leurs portes en 2008. L'une d'elles, la Washington Mutual, comptant un actif au bilan de 307 milliards de dollars, essuie pendant dix jours une panique bancaire et fait faillite le 26 septembre 2008. Dans de nombreux pays, les gouvernements doivent intervenir pour soutenir leurs principales institutions financières. Face à l'ampleur du phénomène, la FDIC met en place un plan de garantie provisoire des liquidités (le Temporary Liquidity Guarantee Program) dans le but de rétablir la confiance envers le système

¹¹ *Ibid.*, p. 5.

¹² *Ibid.*

financier et de fournir des liquidités. Le programme vise à garantir les titres de créance de premier rang non garantis qui sont nouvellement émis par les institutions financières et à assurer une couverture complète des comptes de dépôt non productifs d'intérêts, quel qu'en soit le montant¹³. Le Congrès des États-Unis adopte une loi spéciale (« plus de 450 pages de jargon juridique¹⁴ ») pour renflouer les institutions financières et tenter de restaurer la confiance à leur égard. La loi porte temporairement le plafond de l'assurance-dépôts de la FDIC de 100 000 à 250 000 dollars¹⁵. Malgré l'adoption de cette loi, 140 banques américaines font faillite en 2009 et 157 autres en 2010. De nombreux pays, dont les pays du G20 autres que le Canada, rencontrent des difficultés similaires et sont appelés à la rescousse de leurs institutions. Le monde est en proie à un véritable cataclysme¹⁶.

Face à ce tsunami financier, la « forteresse de solvabilité » qu'est le Canada résiste mieux que ne l'avaient annoncé de nombreux observateurs étrangers, mais la crise met en évidence certaines lacunes. Quoique moins imprudentes que leurs homologues américaines, les banques canadiennes diffèrent largement des banques traditionnelles. Elles détiennent des sociétés de courtage en valeurs mobilières, des sociétés de gestion de patrimoine et des compagnies d'assurance. Elles proposent également des produits de placement collectif titrisés, désignés au Canada sous le terme « papier commercial adossé à des actifs » (PCAA). Ce segment du marché monétaire canadien est dans la tourmente dès la fin de l'été 2007.

Le papier commercial adossé à des actifs revêt la forme de billets de trente et de soixante jours. Le PCAA représente près d'un tiers du marché canadien de la dette à court terme, évalué à 360 milliards

13 Collaborateurs de Wikipédia, « Federal Deposit Insurance Corporation » (page en anglais), *Wikipédia, l'encyclopédie libre*, en ligne : https://en.wikipedia.org/wiki/Federal_Deposit_Insurance_Corporation#2008.E2.80.932010_Financial_crisis.

14 Sorkin, voir *supra*, note 1, p. 507.

15 Le nouveau plafond est par la suite devenu permanent.

16 Sorkin, voir *supra*, note 1, p. 5. L'auteur utilise une métaphore différente. Il écrit que « l'implosion du marché des prêts hypothécaires à risque, évalué à 2 milliards de dollars, se traduit par une contagion mondiale » [traduction].

de dollars¹⁷. Ces billets sont alors populaires auprès des entreprises et des investisseurs désireux de placer leur argent à court terme, et auprès d’entités liées à une autorité publique, comme la Société canadienne d’hypothèques et de logement (SCHL). Le PCAA offre les taux d’intérêt les plus élevés du marché et est assorti de bonnes cotes de crédit. Il y a toutefois un hic : de nombreuses fiducies émettrices financent les rachats de billets venant à échéance en vendant de nouveaux billets. C’est ce qui s’appelle, dans le jargon financier, «reconduire» les billets. Lorsque les difficultés du marché américain des prêts hypothécaires à risque sont rapportées dans les médias, de nombreux Canadiens qui achetaient habituellement des billets de PCAA décident de s’en détourner, notamment lorsque ces billets sont émis par des établissements non bancaires. Ils soupçonnent en effet qu’au moins une partie des billets en vente sont adossés à des prêts hypothécaires à risque américains. Leurs doutes sont alimentés par la non-divulgaration de la composition réelle du portefeuille. Personne ne souhaite acquérir des billets adossés à ces actifs américains réputés «toxiques». L’un des principaux acheteurs sur le marché du PCAA n’est autre que la Caisse de dépôt et placement du Québec (CDPQ). La CDPQ détient plus de 14 milliards de dollars de billets, ce qui en fait le plus gros acquéreur de PCAA au Canada. Lorsque la CDPQ et d’autres intervenants interrompent leurs achats, le marché canadien du PCAA, et notamment le segment non bancaire, connaît une crise de liquidités. Les nouveaux flux entrants deviennent insuffisants pour rembourser les anciens billets. Une crise d’ampleur se profile.

La situation est abordée au cours d’une réunion d’urgence convoquée par la CDPQ à Montréal, à laquelle sont conviés les acteurs du marché canadien du PCAA. Fort heureusement, la crise est évitée.

17 Boyd Erman, Jacquie McNish, Tara Perkins et Heather Scofield, «ABCP: Anatomy of a Panic», *The Globe and Mail*, 17 novembre 2007. Cet excellent article présente une chronologie détaillée de la crise du PCAA qui a frappé le Canada à la fin de l’été et au début de l’automne 2007. Voir également Banque Nationale du Canada, «Banque Nationale acquiert l’ensemble du papier commercial adossé à des actifs (PCAA) dans les Fonds Altamira», communiqué de presse, 20 août 2007.

Une trêve « temporaire », connue sous le nom d'Accord de Montréal, est négociée, en vertu de laquelle les intervenants acceptent de suspendre leurs droits à déclencher des défauts, d'intenter des poursuites judiciaires et d'activer des facilités de trésorerie. Cet accord de soixante jours prévoit la possibilité de convertir les billets de PCAA en instruments de dette à plus long terme assortie d'une bonne garantie. L'initiative est favorablement accueillie par Jim Flaherty, ministre des Finances du Canada :

La scène internationale nous envie l'Accord de Montréal, qui laisse un peu de temps pour que soient réalisées des évaluations en bonne et due forme. Les choses ne se passent pas comme cela ailleurs. L'entente conclue à Montréal constitue une initiative unique, qui est à mettre au crédit du Canada. [traduction]

M. Flaherty se dit également « persuadé que d'importants efforts [sont] consentis à cette fin¹⁸ », et à raison : la trêve de soixante jours est prolongée à deux ans, tandis qu'une multitude d'avocats, menés par la vedette vieillissante du droit canadien des sociétés, Purdy Crawford, œuvre à la restructuration du PCAA¹⁹. Le gouvernement fédéral, ainsi que les gouvernements provinciaux de l'Ontario, du Québec et de l'Alberta, leur apportent leur concours en mettant en place un mécanisme de financement de premier rang²⁰.

Malgré l'Accord de Montréal, le BSIF, la SADC, la Banque du Canada et le ministère des Finances sont sur un pied d'alerte et tentent de déceler des signes de turbulences sur les marchés

18 « Flaherty Sings the Praises of ABCP's Montreal Accord », *The Globe and Mail*, 14 septembre 2007.

19 Pour en savoir plus sur le rôle de M. Crawford, voir Gordon Pitts, *Fire in the Belly: How Purdy Crawford Rescued Canada and Changed the Way We do Business*, Halifax (N.-É), Nimbus Publishing, 2014.

20 Fonds monétaire international, Département des marchés monétaires et de capitaux, *Canada: Financial Sector Assessment Program, Canada: Crisis Management and Bank Resolution Framework — Technical Note*, rapport pays du FMI n° 14/67, Washington (D.C.), IMF Publication Services, 7 mars 2014, en ligne : <http://www.imf.org/en/publications/cr/issues/2016/12/31/canada-financial-sector-assessment-program-crisis-management-and-bank-resolution-framework-41403>, p. 18. Ci-après FMI, *Technical Note*.

financiers canadiens. Le Comité de surveillance des institutions financières (CSIF) se réunit fréquemment, parfois à raison de deux fois par jour²¹. Le personnel de la SADC examine soigneusement la situation financière de chaque institution membre, après quoi les résultats sont présentés au conseil d’administration. Si d’éventuels problèmes sont découverts, le BSIF et la SADC œuvrent discrètement dans l’ombre avec l’institution en cause à la recherche de solutions. Certaines institutions, en manque de liquidités, reçoivent ainsi des fonds de la Banque du Canada²². Grâce, notamment, aux mesures prises rapidement par les membres du filet de sécurité canadien, aucune banque ne fait faillite et le gouvernement n’est pas appelé à intervenir. Certaines institutions membres plus fragiles sont acquises par des institutions en bonne santé, comme souvent en période de ralentissement économique. Encore une fois, le travail de la SADC permet de trouver une solution satisfaisante. La Banque Nationale de Grèce (Canada) est achetée par la Banque de Nouvelle-Écosse, tandis que BCPBank Canada, détenue par des intérêts portugais, est acquise par la Banque de Montréal²³. La Banque de Nouvelle-Écosse fait l’acquisition de la Banque Dundee²⁴ et la Banque Ubiquity du Canada fusionne avec la Banque Ouest²⁵. Néanmoins, globalement, la SADC et les autres membres du filet de sécurité financier canadien rencontrent des difficultés moindres que leurs homologues au sud de la frontière et dans le reste du monde. Moyennant un peu d’aide, la « forteresse de solvabilité » semble résister au tsunami.

21 Entrevue avec Julie Dickson, 23 août 2016.

22 « Canadian Banks Received Billions to Support Operations in ’08-09 », *Guelph Mercury*, 1^{er} mai 2012, p. A10. La présente discussion sur les liquidités à court terme fournies par la Banque du Canada (qui ont été intégralement remboursées) est fondée sur un rapport du Centre canadien de politiques alternatives. Pour obtenir une perspective différente, voir Tara Perkins, Kevin Carmichael et Boyd Erman, « Financial Crisis: Loan Support Too Costly to Tap, Banks Say », *The Globe and Mail*, 24 octobre 2012, p. B5.

23 SADC, Rapport annuel, 2008, p. 71 et 77.

24 Garry Norris, « Scotiabank Buys Shares of Dundee Bank », *Toronto Star*, 18 septembre 2007.

25 Voir *supra*, note 23.

Le Canada s'en sort effectivement bien mieux qu'ailleurs. Dans le sillon de la crise du crédit hypothécaire, les six plus grandes banques du pays perdent quelque 11,7 milliards de dollars, un chiffre bien faible par rapport aux pertes enregistrées aux États-Unis et dans le reste du monde²⁶. On commence alors à souligner que le cadre réglementaire canadien, « massif et terne », est plus efficace que celui des États-Unis²⁷. Les banques canadiennes sont mieux capitalisées et supervisées, elles observent des pratiques de prêt plus prudentes et elles sont moins vulnérables aux aléas du marché immobilier²⁸. Rob Elliott, éminent avocat bancaire canadien, explique dans le magazine *Forbes* que « du fait de la discipline réglementaire et de leur culture, les banques canadiennes ont longtemps fait montre d'une prudence qui, jusqu'alors, semblait en décalage avec leurs homologues de par le monde²⁹ » [traduction]. Cette prudence reçoit toutefois des échos favorables, y compris de la part du président américain, Barack Obama, qui reconnaîtra : « Le Canada a prouvé qu'il est un très bon gestionnaire du système financier et économique, ce que nous n'avons pas toujours su faire aux États-Unis³⁰ ».

Cependant, la crise financière de 2007–2009 modifie en profondeur la SADC. Dans son deuxième rapport en tant que président du conseil, Bryan Davies dresse un constat bien différent de celui qu'il a décrit l'année précédente. Il souligne que l'exercice a été marqué par des « bouleversements sur les marchés internationaux des

26 Robert Elliott, « In Crisis, Canadian Banks Survive and Thrive », *Forbes Magazine*, 11 décembre 2008. Ci-après Elliott.

27 « Financial Prudence Pays », *The Globe and Mail*, 14 décembre 2009, p. BB2.

28 Voir, par exemple, Keith B. Richburg, « Worldwide Financial Crisis Largely Bypasses Canada », *The Washington Post*, 16 octobre 2008. Pour consulter une analyse ultérieure plus détaillée, voir John Raymond LaBrosse et James F. McCollum, « An Evaluation of the Canadian Financial Safety Net during the Global Financial Crisis », dans John Raymond LaBrosse, Rodrigo Olivares-Caminal et Dalvinder Singh, éd., *Managing Risk in the Financial System*, Northampton (Mass.), Edward Elgar Publishing, Inc., 2011, p. 416 à 433. Voir aussi Tony Porter, « Canadian Banks in the Financial and Economic Crisis », document préparé dans le cadre de l'atelier « Réponses politiques au financement en déroute », Institut Nord-Sud, Ottawa, 8 et 9 juin 2010. Ci-après Porter.

29 Elliott, voir *supra*, note 26.

30 Porter, voir *supra*, note 28, p. 1.

capitaux» et que, dans ce contexte, la SADC a davantage porté son attention sur la conjoncture et le marché financier afin de repérer tout signe de répercussion possible sur le rendement des institutions membres³¹. Guy Saint-Pierre, qui a eu à gérer les répercussions de nombreux ralentissements économiques au cours des dernières décennies, constate, pour sa part, l’augmentation de la provision pour pertes sur prêts et la hausse du financement *ex ante* de la SADC à 1,6 milliard de dollars³².

Les plus grands changements surviennent dans la foulée de la réaction du G20 à la crise financière internationale. Dès 2008–2009, le Forum pour la stabilité financière se met à formuler des plans pour réformer la réglementation mondiale. La participation du Canada à ces efforts ne fait pas l’unanimité. L’ABC, en tant que porte-parole des banques canadiennes, met en garde le gouvernement fédéral contre toute tentative de remanier le système canadien alors qu’il n’est pas défaillant. L’association en veut pour preuve que, pendant deux années consécutives, le Forum économique mondial a consacré le système financier canadien comme le plus stable au monde³³. Mais face à l’ampleur mondiale des changements à venir, le Canada, acteur clé de la réglementation bancaire et de l’assurance-dépôts sur la scène internationale, ne peut pas rester les bras croisés. La mise en place d’un nouveau cadre réglementaire mondial vise justement à faire en sorte que les différents pays s’attaquent aux problèmes bancaires internationaux en adoptant, dans toute la mesure du possible, une approche similaire et coordonnée – «une solution mondiale à un problème mondial³⁴» [traduction].

31 SADC, Rapport annuel, 2008, p. 4.

32 *Ibid.*, p. 6.

33 «Better Banking: Why Canada’s Banks are thriving despite the Global Financial Crisis», *The Globe and Mail*, 14 décembre 2009, p. B1 et Nancy Hughes Anthony (présidente de l’ABC), «Our Banks: A Key Strategic Industry for Canada», *The Globe and Mail*, 14 décembre 2009, p. B4.

34 Andrew Gracie, «A Practical Process for Implementing a Bail-In Resolution Power» (Communication à la British Bankers’ Association, Londres, R.-U., le 17 septembre 2012), en ligne : <http://www.bankofengland.co.uk/archive/Documents/historicpubs/speeches/2012/speech600.pdf> p. 2.

Dans le sillage des idées avancées, juste avant la crise, par Martin Gruenberg, président du conseil de la FDIC, lors de la conférence de l'AIAD, le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire et l'AIAD entreprennent, après le début de la crise, d'élaborer des normes internationales. En octobre 2007, à la demande des ministres du G7 et des gouverneurs de banques centrales, le Forum sur la stabilité financière (FSF) examine les causes et les faiblesses à l'origine de la crise et formule des recommandations en vue du renforcement de la résilience des marchés et des institutions. Comme convenu, le FSF présente son rapport aux ministres du G7 et aux gouverneurs à leur rencontre à Washington, en avril 2008. Dans son rapport, le FSF mentionne que les récents événements témoignent de l'importance de disposer de mécanismes efficaces d'indemnisation des déposants et de la nécessité d'établir un ensemble de principes internationaux visant à assurer l'efficacité des régimes d'assurance-dépôts. Entre-temps, Mario Draghi, alors président du FSF, et Martin Gruenberg s'entendent pour que l'AIAD pilote l'élaboration de ces principes fondamentaux. M. Gruenberg, avec l'approbation et l'encouragement de Guy Saint-Pierre, invite David Walker, de la SADC, à présider le groupe de travail de l'AIAD³⁵. En février 2008, l'AIAD publie ses principes fondamentaux en matière d'assurance-dépôts³⁶. En juillet 2008, elle décide d'unir ses efforts à ceux du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire pour mettre au point des principes de base internationalement reconnus en s'appuyant sur les principes fondamentaux qu'elle vient de publier. Il est formé à cette fin un groupe de travail mixte, coprésidé par David Walker, que Guy Saint-Pierre

35 David Walker, qui officiait à la SADC depuis les années 1990, avait aidé la SADC à mettre sur pied l'AIAD. En 2016, il quitte la SADC pour embrasser les fonctions de secrétaire général de l'AIAD.

36 Comité de Bâle sur le contrôle bancaire et Association internationale des assureurs-dépôts, *Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems*, 18 juin 2009, en ligne : <http://www.iadi.org/en/core-principles-and-research/core-principles/>, p. 1. Ci-après Comité de Bâle et AIAD, *Core Principles*.

accepte encore une fois d’affecter à l’AIAD³⁷. Le groupe de travail profite ainsi de l’expérience et de la vision canadiennes que M. Saint-Pierre a transmises à M. Walker. Ces principes, fruit du travail concerté de la FDIC, de la SADC, de la Corée, du Japon et d’autres acteurs, semblent résumer l’histoire de la SADC des quatre décennies précédentes³⁸. Je ne dis pas que ces principes ont été entièrement ou en grande partie modelés sur l’expérience de la SADC, ce serait exagéré. La FDIC avait adopté certains de ces principes bien des années auparavant. Toutefois, ils reflètent les durs enseignements tirés par la SADC au fil des ans.

Les efforts menés par Mitchell Sharpe, Dick Humphrys et les autres intervenants qui ont créé et façonné la SADC se reflètent dans le principe n° 1, axé sur l’établissement d’objectifs publics clairs³⁹, dans le principe n° 8, qui préconise l’adhésion obligatoire de toutes les institutions financières acceptant des dépôts (ce qui constitue l’objectif de la SADC depuis ses débuts – un objectif en grande partie réalisé, mais pas entièrement) et, enfin, dans le principe n° 9, qui vise à définir clairement ce qui constitue un dépôt⁴⁰.

37 AIAD, communiqué de presse « International Association of Deposit Insurers Announces Selection of New Secretary General », 25 mai 2016, en ligne : [http://www.iadi.org/en/assets/File/Press%20Releases/IADI%20-%20Press%20Release%20May%202016%20SG%20Appointment%20\(25_05_2016\).pdf](http://www.iadi.org/en/assets/File/Press%20Releases/IADI%20-%20Press%20Release%20May%202016%20SG%20Appointment%20(25_05_2016).pdf).

38 Dans sa note technique (*Technical Note*, voir *supra*, note 20), le FMI estime que le Canada et la SADC respectent dans une large mesure les principes fondamentaux. Voir l’analyse du FMI aux pages 61 et 62. Il existe toutefois quelques exceptions : les questions transfrontalières, qui sont au cœur du principe 7, reflètent moins le passé de la SADC que son présent et son avenir ; le principe 10 aborde la transition vers un régime d’assurance-dépôts analogue à celui offert par la SADC.

39 Le Canada a appris au fil du temps que les objectifs principaux de l’assurance-dépôts étaient de contribuer à la stabilité du système financier et de protéger les déposants. Il n’est guère surprenant que ces objectifs soient repris dans les principes fondamentaux. La promotion de la concurrence, qui a figuré pendant un certain temps dans l’énoncé de mission de la SADC, est mentionnée dans les notes explicatives comme un autre objectif possible. *Core Principles*, voir *supra*, note 36, p. 9.

40 Dick Humphrys et les premiers administrateurs de la SADC « ont clairement défini dans la loi, dans la réglementation prudentielle ou dans les règlements administratifs ce qu’est un dépôt assurable » [traduction] et, ce qui revêt une

Le principe n° 13, selon lequel les assureurs-dépôts et leurs employés ne devraient pas pouvoir être poursuivis en justice pour des décisions prises de bonne foi, n'est pas sans rappeler l'action en justice intentée contre M. Humphrys au début des années 1980 et l'interminable litige de la Commonwealth Trust Company.

Les débats des années 1980 et 1990 s'apparentent aux discussions soulevées concernant le principe n° 2 sur l'atténuation du risque moral⁴¹ ainsi qu'à celles sur le principe n° 11, d'après lequel le financement de l'assurance-dépôts devrait être à la charge des banques⁴². La mise sur pied, dans les années 1980, du Comité de surveillance des institutions financières (CSIF) et du Comité consultatif supérieur (CCS) est évoquée dans le principe n° 6, qui met l'accent sur l'instauration d'un cadre visant à favoriser la coordination et l'échange régulier d'informations entre les membres du filet de sécurité financier.

Les principes n°s 3 et 4, qui appellent à l'octroi d'un mandat clair et de pouvoirs appropriés, rappellent clairement la nouvelle approche adoptée par Ron McKinlay à la fin des années 1980 et au début des années 1990, et notamment les efforts qu'il a déployés en faveur du Programme de restructuration des institutions financières (PRIF). Le principe n° 15 témoigne également de l'influence de M. McKinlay, qui déclarait que l'assureur-dépôts doit faire partie

importance tout aussi grande, ce qui n'en est pas un, excluant ainsi les dépôts en devises étrangères et certains types de placement : *Core Principles*, *ibid.*, p. 12. Dans un premier temps, cette définition a été énoncée dans un règlement administratif accompagné de réglementations, avant d'être par la suite intégrée dans la Loi sur la SADC.

- 41 La coassurance, option finalement rejetée au Canada, n'est pas abordée. En lieu et place, il est suggéré que la meilleure façon de faire face au risque moral consiste à plafonner le montant assuré, à exclure de la couverture certaines catégories de placement, à adopter des primes différentielles fondées sur le risque, à favoriser une bonne gouvernance d'entreprise et une gestion prudente des risques au sein des banques, ainsi qu'à travailler avec les organismes de réglementation et les autres membres d'un solide filet de sécurité – autant de mesures que la SADC a adoptées au gré de son expérience et des études qu'elle a régulièrement menées. *Core Principles*, voir *supra*, note 36, p. 9 et 10.
- 42 Quid du principe n° 10 ? Il préconise le passage d'un régime de protection globale à un régime à couverture limitée.

d’un système de pré-alerte, d’intervention rapide et de règlement des banques en difficulté.

Pour sa part, le principe n° 16, qui recommande l’adoption de processus de règlement de faillite efficaces, reflète le travail pionnier entrepris par Guy Saint-Pierre et Donald Milner sous l’œil attentif de MM. McKinlay et Robertson dans le cadre du règlement de faillite du Trust Central Guaranty et de tant d’autres institutions.

L’approche de Grant Reuber transparait dans le principe n° 14, qui stipule que l’assureur-dépôts devrait être en mesure de se pourvoir en justice contre les responsables de banque en cause. Les principes fondamentaux promeuvent une approche souple en matière de financement *ex ante* et *ex post*, qui rappelle les réflexions menées au sein de la SADC au sujet du régime de financement *ex ante*, abandonné pendant les années Reuber, puis rétabli sous la présidence de M. Robertson.

De plus, la référence à la nécessité « d’augmenter les primes, d’imposer des prélèvements supplémentaires et de recevoir le produit de la liquidation⁴³ », ainsi que les principes n°s 17 et 18, qui décrivent les modalités liées à l’information et au remboursement des déposants ainsi que la manière de recouvrer des fonds en gérant la cession des actifs des institutions en faillite, ne sont pas sans évoquer bien des épisodes historiques de la SADC.

Les campagnes de sensibilisation du public menées par la SADC au fil des ans ont certainement contribué au principe n° 12, qui recommande de tenir le public informé en permanence.

Le principe n° 5, en vertu duquel l’assureur doit faire preuve de responsabilité tout en étant indépendant et libéré de toute influence politique et sectorielle excessive, n’est pas non plus sans rappeler le débat qui s’est engagé sur la nature et la structure de la SADC peu de temps auparavant.

Pris ensemble, ces principes résument les nombreux enseignements tirés par la SADC au fur et à mesure des difficultés qu’elle a eu à affronter au fil des ans.

43 *Core Principles*, voir *supra*, note 36, p. 16.

Le Conseil de stabilité financière (CSF), qui remplace le Forum pour la stabilité financière, se réjouit de l'élaboration de ces principes, mais souhaite aller encore plus loin. Compte tenu de la débâcle d'institutions financières majeures aux États-Unis et dans le reste du monde, le CSF veut que chaque pays mette sur pied une autorité de règlement dotée des pouvoirs nécessaires pour « régler » les faillites bancaires importantes et complexes. Comme le déclarera par la suite le gouvernement canadien, « [la] crise a [...] mis en exergue le fait que certaines banques ont une “importance systémique” – elles jouent un rôle à ce point important dans le fonctionnement du système financier et dans l'économie qu'elles ne pourraient disparaître au terme d'un processus courant de faillite et de liquidation sans qu'il s'ensuive des coûts inacceptables pour l'économie. Ces institutions sont habituellement désignées comme étant “trop grandes pour faire faillite”⁴⁴. » Le processus de règlement permet de restructurer une institution en faillite ou de l'exploiter sous le contrôle du gouvernement jusqu'à ce qu'elle puisse être liquidée de manière ordonnée. Certes, la SADC se charge depuis quelque temps du règlement des institutions canadiennes en faillite, mais elle ne dispose ni de la marge de manœuvre envisagée dans les principes, ni de certains des pouvoirs spéciaux proposés. Les principes établis par le CSF seront par la suite connus sous le nom de « Caractéristiques fondamentales d'un cadre de règlement efficace des institutions financières » (*Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*). Afin de maintenir la stabilité financière, ils permettent aux autorités de règlement nouvellement créées de régler les faillites bancaires importantes et complexes de manière à protéger les dépôts assurés tout en maintenant la disponibilité des services financiers essentiels, en protégeant l'économie et en minimisant les risques pour les contribuables⁴⁵ – ce qui n'est pas une mince affaire.

44 Document de consultation sur le régime de protection des contribuables et de recapitalisation des banques, août 2014.

45 Pour obtenir de plus amples renseignements sur le règlement de faillites bancaires, voir Nikoletta Kleftouri, *Deposit Protection and Bank Resolution*, Oxford (R.-U.), Oxford University Press, 2015, p. 157 à 189. Ci-après Kleftouri.

On se demande alors quelle organisation devrait être l’autorité de règlement de faillite au Canada. Certains estiment que la Banque du Canada est l’entité la mieux placée pour assumer cette fonction⁴⁶; d’autres pays avaient en effet confié cette mission à leur banque centrale. D’autres, en revanche, jugent nécessaire de mettre sur pied un organisme distinct, chevronné et ayant autorité sur les marchés financiers. À leurs yeux, la SADC se concentre uniquement sur les activités bancaires et de dépôt traditionnelles, alors même que la récente crise a été alimentée par d’autres formes d’opérations d’investissement⁴⁷. Bryan Davies, président du conseil d’administration la SADC, comprend à la fois les questions débattues et les mécaniques gouvernementales. Représentant la SADC lors des discussions du CCS, il met en avant la vaste expérience de l’organisation en matière de règlement de faillite des institutions financières⁴⁸. C’est finalement cette expertise qui aura gain de cause sur ses détracteurs. En 2011, la SADC devient l’autorité de règlement de

46 Entrevue avec David Dodge, 28 juillet 2016.

47 Alexandra Lai et Adi Mordel, « La résolution des défaillances des institutions financières d’importance systémique », Banque du Canada, *Revue du système financier*, juin 2012, en ligne <http://www.banqueducanada.ca/wp-content/uploads/2012/06/rsf-0612-lai.pdf>, p. 41 à 47. Les auteurs citent l’exemple de la faillite en 2008 du groupe Lehman Brothers, qui englobait 2 985 entités réparties dans cinquante pays. Le règlement de faillite des filiales du groupe s’est révélé problématique dans les pays dotés d’un régime « conçu pour les banques commerciales qui acceptent les dépôts des particuliers ».

48 Entrevues avec Bryan Davies, le 26 juillet 2016, et Nancy Lockhart, le 24 novembre 2016. Michèle Bourque a souligné la grande expérience de la SADC lors d’un discours prononcé en 2017 devant le C.D. Howe Institute : « Notez que notre expérience porte sur le règlement, et non le sauvetage, des institutions concernées, et que notre souci était de faire en sorte que les actionnaires et les créanciers épongent les pertes subies, et non les contribuables. De nombreux pays n’adhéraient pas à de tels principes, et ce, quelle que soit la taille de leurs institutions bancaires, ce que la crise a d’ailleurs mis en lumière. » « À 50 ans, la SADC est-elle prête à faire face à la prochaine crise ? », allocution prononcée devant le C.D. Howe Institute, 19 janvier 2017. Ci-après Bourque, « À 50 ans », non publié mais disponible sur le site Web de la SADC à l’adresse <https://www.sadc.ca/fr/nouvelles/discours-annonces/Documents/discours-de-michele-bourque-cd-howe-institute.pdf>.

faillite des grandes banques du Canada⁴⁹, même si son mandat ne sera officiellement modifié qu'en 2017.

C'est sous la houlette d'un nouveau dirigeant que la SADC endosse cette nouvelle responsabilité. Après vingt-trois ans passés à la SADC, Guy Saint-Pierre prend sa retraite en avril 2010. Il apparaît tout indiqué que M. Saint-Pierre mette un terme à sa carrière à la SADC à l'issue de la crise financière de 2007–2009; il avait aidé la Société à traverser de nombreuses autres récessions par le passé. Tout aussi important, c'est une femme qui prend pour la première fois les rênes de la SADC en cette nouvelle ère post-crise. Michèle Bourque n'est évidemment pas nouvelle à la Société, qu'elle a intégrée en 1992 en tant qu'économiste⁵⁰. Elle avait auparavant travaillé à la SCHL, à Bell Canada et à la Banque Royale à Montréal. Le poste d'économiste sectorielle qu'elle occupait au sein de cette dernière lui avait permis de se pencher sur la gestion anticipée des risques. Après avoir obtenu une maîtrise en administration des affaires, avec spécialisation en finance, elle avait été embauchée à la SADC en tant qu'analyste chargée d'évaluer et de gérer les risques. Sa mission consistait à surveiller la vulnérabilité de la SADC à d'éventuelles faillites d'institutions membres et à évaluer la nécessité de mener un examen spécial et d'inscrire des institutions sur la liste de surveillance. Durant les deux décennies suivantes, elle gravit les échelons de l'organisation, assumant des responsabilités croissantes pour atteindre les postes de première vice-présidente puis de première dirigeante. Une feuille de route remarquable, digne d'une personne remarquable.

Le dynamisme et la détermination de M^{me} Bourque apportent un regain d'énergie et de vitalité à la Société. Selon les mots de l'une des

49 La présidente de la SADC, Michèle Bourque, décrit le nouveau rôle de la SADC dans son allocation au C.D. Howe Institute: «Autorité de règlement de faillite: le nouveau rôle de la SADC», allocation prononcée devant le C.D. Howe Institute, 9 juin 2014, en ligne: https://www.sadc.ca/fr/nouvelles/discours-annonces/Documents/Allocation_MBourque_CDHowe_juin2014.pdf. Ci-après Bourque, «Autorité de règlement de faillite».

50 Le récit qui suit est tiré d'une entrevue avec Michèle Bourque réalisée le 5 août 2015 dans les locaux de la SADC.

femmes d’affaires les plus en vue du Canada et membre du conseil d’administration de la SADC, Nancy Lockhart, M^{me} Bourque est «sereinement déterminée et efficace, et douée d’un excellent esprit de collaboration⁵¹».

À la tête de l’autorité de règlement de faillite du Canada, M^{me} Bourque confie à son personnel la mission d’envisager l’impossible : qu’advierait-il si l’une des six grandes banques du Canada venait à faire faillite ? Comme elle le dira plus tard, «[l]a crise financière nous a appris que parfois l’inimaginable devient vite réalité⁵²». Dans ce contexte, les six plus grandes banques du pays sont désignées par le BSIF comme banques d’importance systémique nationale (BISN). Depuis la création de la SADC quarante ans auparavant, tout le monde s’accordait à penser que ces banques ne failliraient jamais : ces institutions financières étaient stables et bien gérées. L’ABC n’avait de cesse de répéter que les banques canadiennes étaient sûres et que le risque de faillite était en grande partie limité aux sociétés de fiducie plus petites et moins bien administrées. Certes, la Banque commerciale du Canada, la Norbanque et quelques autres petites banques régionales avaient fait faillite, mais ces cas sont considérés comme l’exception qui confirme la règle. Même le Trust Royal et le Trust Central Guaranty, deux très grandes sociétés de fiducie qui ont déclaré faillite, ne sont pas perçus de la même manière que les grandes banques. Ils ont d’ailleurs été «sauvés» en fusionnant avec deux grandes banques, la Banque Royale et la TD. Néanmoins, l’évolution de la conjoncture aux États-Unis comme ailleurs dans le monde montre que la taille à elle seule n’est pas une garantie de stabilité et de longévité. Les institutions américaines sous le coup d’une procédure de faillite sont de plus grande envergure que les banques canadiennes et semblaient plus rentables.

L’expression «trop grand pour faire faillite» acquiert un nouveau sens. Désormais, elle ne signifie plus qu’une institution était

51 Entrevue téléphonique avec Nancy Lockhart, 24 novembre 2016. Faisant écho à ces paroles, Shelley Tratch déclare que M^{me} Bourque est animée d’un solide esprit d’équipe et de collaboration et qu’elle est ouverte aux idées nouvelles.

Entrevue téléphonique avec Shelley Tratch, 14 décembre 2016.

52 Bourque, «À 50 ans», voir *supra*, note 48.

tellement grande qu'elle ne peut pas faire faillite, mais qu'elle est trop grande pour qu'un gouvernement la laisse faire faillite. Des mesures extraordinaires doivent être mises en place, mais lesquelles? M^{me} Bourque et son personnel ne peuvent pas décemment attendre qu'une de ces grandes institutions fasse faillite pour voir quelles mesures pourraient fonctionner. Ils ont besoin de temps pour réfléchir aux solutions qui peuvent et devraient être prises. M^{me} Bourque déclare qu'elle savait en 2008 que «statistiquement, il était possible qu'une banque d'importance systémique fasse faillite⁵³», mais qu'il lui était très difficile d'imaginer comment réagir à une telle catastrophe sans procéder à un sauvetage. La SADC doit «analyser des enjeux encore jamais abordés au Canada. Même à l'échelle mondiale, les précédents utiles étaient rares⁵⁴.»

C'est dans ce contexte qu'en septembre 2011 M^{me} Bourque crée une toute nouvelle branche à la SADC, la Division des règlements complexes. Pour la diriger, elle fait appel à Tom Vice, l'un des cadres les plus expérimentés de la SADC, qui est nommé premier vice-président de la nouvelle division et relève directement de M^{me} Bourque. Cette dernière estime que c'est avec M. Vice qu'elle doit travailler pour s'acquitter de cette tâche ardue, car il est l'un des rares employés encore en poste à la SADC à avoir participé au règlement des faillites d'institutions membres dans les années 1980 et 1990. Pour les aider dans leur travail, M^{me} Bourque recrute divers éminents spécialistes canadiens du secteur bancaire et des restructurations, comme Ron Lalonde, à siéger au Comité consultatif des règlements de faillite. Avant son départ à la retraite en 2010, M. Lalonde occupait le poste de vice-président, Technologie et opérations à la CIBC. La nouvelle division des règlements complexes travaille avec chacune des six grandes banques, les BISN, à l'élaboration de plans de règlement, qui constituent des sortes de testaments. La SADC «évalue [sa] capacité à régler la faillite» de chacune de ces banques⁵⁵. Des faillites sont simulées dans l'optique d'élaborer et de mettre à l'essai les procédures.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Bourque, «Autorité de règlement de faillite», voir *supra*, note 49, p. 4.

Le nouveau rôle de la SADC n’est pas sans poser de nombreux défis. De toute évidence, régler la faillite de l’une de ces institutions gargantuesques ne sera pas une tâche facile, compte tenu notamment du fait que ces banques sont de vrais conglomerats bancaires avec des divisions spécialisées dans les valeurs mobilières, la gestion de patrimoine et l’assurance, et que leurs activités s’étendent au-delà du Canada. La première difficulté consiste à convaincre ces géants internationaux de travailler avec un assureur-dépôts canadien. Mais l’excellente réputation de la SADC et les efforts considérables déployés entre autres par M^{me} Bourque et M. Vice permettent de la surmonter. De plus, la SADC doit « tisser [des] liens avec les infrastructures des marchés financiers, avec les organismes de réglementation des marchés des capitaux et les agences de notation, pour [s’]assurer qu’on comprend bien le rôle que [la SADC joue] et les mesures [qu’elle aurait] à prendre pour intervenir dans les affaires d’une grande banque en difficulté⁵⁶ ». Il lui faut en parallèle perfectionner ses connaissances dans ces domaines précis.

Par ailleurs, il est indispensable que la SADC échange de l’information avec d’autres instances de règlement de faillite et qu’elle coordonne sa préparation avec celle d’autres pays. Elle négocie donc un protocole d’entente à cet effet avec plusieurs autorités de règlement de faillite, dont la FDIC. L’entente avec la FDIC est annoncée en juin 2013, après avoir été ratifiée à Ottawa. Michèle Bourque (au nom de la SADC) et Martin Gruenberg (devenu président de la FDIC) s’engagent à coordonner leur travail de préparation à la faillite éventuelle d’une institution financière de grande taille et de nature complexe présente dans les deux pays⁵⁷.

56 *Ibid.*, p. 6. L’ancien gouverneur de la Banque du Canada, David Dodge, considère qu’il s’agit là du principal défi de la SADC en tant qu’autorité de règlement de faillite. Dans son rôle d’assureur-dépôts, la SADC n’avait pas besoin auparavant de l’expérience, de l’expertise et de la compétence nécessaires pour traiter des questions telles que la réglementation des valeurs mobilières. D’après une entrevue téléphonique avec David Dodge, 28 juillet 2016.

57 FDIC, communiqué de presse, PR-51-2013, « FDIC Announces Memorandum of Understanding with Canada Deposit Insurance Corporation » (12 juin 2013), en ligne : FDIC <https://fdic.gov/news/news/press/2013/pr13051.html>.

La SADC a également besoin de « nouvelles solutions de règlement – des solutions plus souples, plus exhaustives, et qui [lui] permettent d'intervenir rapidement⁵⁸ ». Elle s'est récemment vu accorder le pouvoir d'imposer la vente d'une banque en faillite si elle peut trouver rapidement un acquéreur. Si elle n'y parvient pas dans un délai acceptable, le ministre des Finances, en consultation avec la SADC, le BSIF et la Banque du Canada, est habilité à constituer une « institution-relais » détenue par le gouvernement fédéral. Cette institution permet d'assurer la continuité des fonctions vitales de la banque en difficulté en prenant le relais entre le moment de l'intervention et la vente⁵⁹. Dans le cas d'une institution-relais, la SADC est autorisée à transférer les dépôts assurés, d'autres passifs importants et la plupart des actifs de la banque au sein de cette nouvelle banque, jusqu'à ce qu'un acquéreur acceptable soit trouvé. L'objectif est d'éviter que l'institution en faillite continue d'être détenue et potentiellement influencée par ses actionnaires et ses créanciers de second rang, comme c'était le cas dans le passé. Avec une institution-relais, ces intervenants n'auraient d'autre choix que de s'adresser au liquidateur pour se faire indemniser. Cette approche présente également « l'avantage d'éviter la création d'une “méga banque” qui résulterait de la fusion de deux BISN » et de « faire en sorte que les actionnaires et les créanciers épongent les pertes subies, et non les contribuables⁶⁰ ». Dans une allocution publique, Michèle Bourque résume ainsi la logique sous-jacente : « les actionnaires et les investisseurs, qui reçoivent des dividendes en période faste, sont ceux qui doivent essuyer les pertes. Pas les contribuables ni les titulaires de dépôts assurés⁶¹. »

58 Bourque, « Autorité de règlement de faillite », voir *supra*, note 49, p. 5.

59 En fait, la SADC se voit conférer le pouvoir d'établir une institution-relais avant qu'elle soit désignée autorité de règlement de faillite du Canada. Ces pouvoirs, accordés par la *Loi d'exécution du budget de 2009* (L.C 2009, ch. 2, art. 233 à 258), sont semblables à ceux octroyés à la FDIC par le *Competitive Equality Banking Act of 1987*, Pub. L. No 100–86, 101 Stat. 552. Voir Kleftouri, voir *supra*, note 42, p. 213.

60 Bourque, « À 50 ans », voir *supra*, note 48.

61 *Ibid.*

C’est dans ce même état d’esprit que s’inscrit le dernier cadre de règlement introduit au Canada, à savoir le régime de «recapitalisation interne». En 2016, le gouvernement fédéral adopte des dispositions visant à mettre en œuvre ce régime, suivant les recommandations du Conseil de stabilité financière⁶². Une fois les règlements préparés et mis en œuvre, ces dispositions permettront à la SADC de recapitaliser les BISN devenues insolvables en convertissant leurs actions et passifs admissibles en actions ordinaires. Afin d’éviter un plan de sauvetage du gouvernement, les actionnaires privilégiés et les détenteurs de dettes à long terme de premier rang seront désormais tenus de convertir leurs participations en actions ordinaires, afin de réduire la dette de la banque et d’accroître ses réserves⁶³. Cette approche présente un attrait évident et la SADC y apporte son soutien⁶⁴. Le gouverneur de la Banque du Canada, Mark Carney, va même jusqu’à dire que la recapitalisation interne utilisée pour contrer le risque systémique est une absolue nécessité; elle ne règle pas tout, mais elle est nécessaire⁶⁵. Avec une telle approche, les personnes les mieux placées pour évaluer l’état de la

62 On trouve un excellent résumé de la loi et de ses répercussions dans Blair W. Keefe et Eli Monas, «Bill C-15 Implements Bank Recapitalization Regime», infolettre de Torys, 22 avril 2016, en ligne : <http://www.torys.com/insights/publications/2016/04/bill-c15-implements-bank-recapitalization-regime>.

63 Chris D’Souza et Toni Gravelle, Banque du Canada, et Walter Engert et Liane Orsi, Bureau du surintendant des institutions financières, «Les fonds propres conditionnels et la requalification de créances en actions ordinaires : des outils de résolution des défaillances bancaires», dans Banque du Canada, éd., *Revue du système financier*, décembre 2010, en ligne : <http://www.banqueducanada.ca/wp-content/uploads/2011/12/rsf-1210-dsouza.pdf>, p. 59 à 65. Voir également Koker Christensen, «Federal Government Launches Consultation on Proposed Bail-In Regime», vol. 33, *National Banking Law Review*, 2014, p. 65 à 69.

64 Voir Déclaration de Chantal Richer, vice-présidente, Affaires générales et conseillère générale de la SADC devant le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, «La recapitalisation interne protégerait les déposants en cas de faillite d’une grande banque, dit la SADC à un Comité du Sénat», communiqué de presse, 19 mai 2016, en ligne : <http://www.sadc.ca/fr/nouvelles/communiqués-presse/Pages/comite-senatorial.aspx>.

65 La Presse canadienne, «Bank ‘Bail-In’ Plan Shouldn’t Worry Canadians, Carney Says» *CBC News* (18 avril 2013), en ligne : www.cbc.ca/beta/news/business/bank-bail-in-plan-shouldn-t-worry-canadians-carney-says-1.1320808.

banque et infléchir son orientation sont les premières à éponger les pertes⁶⁶. Mais les défis ne manquent pas. Pour être efficace, cette approche ne doit pas se limiter à une simple recapitalisation interne. Selon Andrew Gracie, directeur de l'unité spéciale des règlements de faillite à la Banque d'Angleterre, «la recapitalisation interne ne peut pas, et ne devrait pas, être utilisée indépendamment d'autres outils et pouvoirs. À elles seules, la dépréciation ou la conversion des dettes en capitaux propres peuvent contribuer à rétablir la solvabilité d'une institution, pas sa viabilité ⁶⁷» [traduction]. Pour être efficace, le régime de recapitalisation interne doit faire partie d'une stratégie de règlement globale, et c'est l'approche que compte adopter la SADC.

En plus d'avoir à surmonter ces défis, la SADC et les autres assureurs-dépôts sont confrontés à d'autres enjeux, dont ceux posés par l'interconnexion et la numérisation croissantes de l'univers de la banque. L'informatisation des services bancaires a déjà débuté depuis plusieurs décennies. La Banque Royale, par exemple, avait mis en route son centre de données montréalais en 1963, soit quatre ans avant la création de la SADC⁶⁸. Six ans plus tard, elle met sur pied ses Services informatiques. En 1972, elle installe des «Bankettes» dans quatorze succursales à Toronto, où des clients munis d'une pièce d'identité peuvent retirer de l'argent. En 1977, les premiers distributeurs automatiques autonomes, c'est-à-dire indépendants d'une succursale, apparaissent. En 1981, la composition «The Personal Touch» de la légende canadienne du jazz, Oscar Peterson, donne à la Banque Royale l'occasion de mettre en avant ses guichets automatiques bancaires, qui permettent aux clients de déposer et de virer des fonds et de retirer de l'argent⁶⁹.

66 Dans Kleftouri, voir *supra*, note 45, p. 178, la recapitalisation interne est qualifiée d'«élément le plus controversé» [traduction] de la nouvelle approche réglementaire adoptée à la suite de la crise de 2007–2009. L'auteure y décrit les nombreux inconvénients qui en découlent, comme la possibilité que le régime entraîne une hausse du nombre de poursuites judiciaires et un ralentissement du processus de règlement de l'institution en difficulté.

67 Voir *supra*, note 34

68 Duncan McDowall, *Banque Royale : au cœur de l'action*, Toronto (Ont.), Les Éditions de l'Homme, 1993, p. 412.

69 *Ibid.*, p. 423.

La Banque Royale n’est évidemment pas seule à entrer dans l’ère de l’informatique. Après 1984 et la création du réseau Interac, les machines de la Banque Royale sont mises en réseau avec les autres grandes banques au sein d’un système de cartes de débit coopératif. Les années 1990 ouvrent la voie aux services bancaires en ligne. À l’aube du XXI^e siècle, les institutions de dépôt du pays accordent une grande importance aux services bancaires numériques, mais toutes ne procèdent pas de la même manière ou dans la même mesure. Cette situation soulève une question importante : si une institution financière rencontre des difficultés telles que la SADC est forcée d’intervenir, la SADC pourrait-elle assumer ces activités numériques et procéder rapidement à un remboursement ou à un règlement de faillite ? Le 12 juillet 2010, la Loi sur la SADC est modifiée pour autoriser la Société à prendre des règlements administratifs concernant les systèmes d’information et les capacités en matière de technologies de l’information de ses institutions membres. En décembre, le conseil d’administration de la SADC adopte un règlement administratif sur les exigences en matière de données et de systèmes, qui crée un ensemble d’exigences techniques pour les membres de la SADC. Ce règlement entre en vigueur le 1^{er} janvier 2011, étant entendu que chaque institution membre devrait s’y conformer au plus tard le 30 juin 2013. Il vise notamment à assurer le remboursement rapide des dépôts en cas de faillite. L’un des éditeurs de logiciels appelés à favoriser la mise en conformité des institutions membres de la SADC décrit ainsi le processus de calcul des dépôts à rembourser :

La SADC a stupéfié les banques et les institutions financières assurées du Canada lorsqu’elle a dévoilé ses plans de calcul rapide des dépôts à rembourser [...] Les représentants de certaines banques ont ri aux éclats (nous étions en téléconférence). Mais ce n’était pas une blague ; la SADC était on ne peut plus sérieuse. Chaque [...] client qui le souhaitait a pu bénéficier des incitations financières offertes par la SADC. La modification des spécifications de la SADC a suscité de nombreuses tensions, mais nous avons travaillé en étroite collaboration avec nos clients ainsi qu’avec la SADC afin de

franchir la ligne d'arrivée à temps. En dépit des difficultés rencontrées, nous sommes fiers que le Canada ait joué un rôle de chef file en adoptant une approche novatrice et rapide pour gérer les cas de faillite. Le Canada a beau s'être extirpé de la crise financière de 2008, les autorités de réglementation au pays ne comptent pas se laisser aller pour autant. Nous en convenons⁷⁰. [traduction]

Pour Michèle Bourque, le monde d'aujourd'hui nécessite d'agir vite⁷¹. D'une part, il serait quasi impossible de cacher les problèmes suffisamment longtemps pour régler une éventuelle faillite et éviter une panique bancaire (compte tenu de l'existence de Twitter et d'autres moyens de communication instantanée). D'autre part, les Canadiens ont l'habitude d'accéder instantanément à leurs fonds. De très nombreuses personnes vivent de revenus qui sont déposés sur leur compte. Par conséquent, la SADC doit non seulement être bien préparée, mais aussi être capable de prendre le contrôle des opérations d'une institution sans délai.

Si, depuis la création de la SADC, la valeur de l'assurance-dépôts n'a pas toujours été reconnue, cette valeur apparaît clairement dans la décennie qui a suivi la crise financière de 2007–2009. Une récente étude montre que «l'adoption et la structure de l'assurance-dépôts contribuent grandement à la réglementation bancaire et à la stabilité financière⁷²» [traduction]. Cette étude démontre que, dans l'ensemble, l'assurance-dépôts, notamment lorsqu'elle s'appuie sur des primes fondées sur le risque et sur un régime de financement *ex ante* (comme la SADC), «aide les banques à conserver les dépôts, à pallier la baisse des prêts aux entreprises et à limiter l'accroissement des risques⁷³» [traduction]. L'assurance-dépôts exerce une influence positive : d'une part, «les emprunteurs (les banques comme les établissements

70 Deposit Insurance Guardian, «CDIC FID. Teamwork», en ligne : http://www.stratinfotech.com/banking_software/Deposit_Insurance_Guardian.htm.

71 Entrevue avec Michèle Bourque, 6 août 2015, dans les locaux de la SADC.

72 Iftekhar Hasan, «Deposit Insurance and Design: Effects During the 2008 Global Financial Crisis», exposé présenté lors de la 16^e réunion annuelle de l'AIAD, Séoul, Corée du Sud, octobre 2016.

73 *Ibid.*

non bancaires) connaissent une hausse plus modérée des écarts de prêt dans les pays qui disposent d’un régime d’assurance-dépôts explicite» doté de telles fonctionnalités; «d’autre part, l’effet de “retour au pays” des banques étrangères est atténué lorsque les pays d’accueil ont mis en place un régime d’assurance-dépôts explicite et une structure de qualité. Dans l’ensemble, [l’assurance-dépôts] joue un rôle stabilisateur au cours de la crise⁷⁴» [traduction].

Les cinquante années d’expérience de la SADC confirment la validité de ces conclusions. Pour autant, la SADC ne se repose pas sur ses lauriers: elle doit s’adapter au monde en perpétuelle mutation des services financiers. Son évolution n’est d’ailleurs pas terminée⁷⁵. À l’approche de son cinquantième anniversaire, le gouvernement fédéral a publié un document de consultation pour solliciter des commentaires sur la SADC et l’éventail des produits financiers assurés. La SADC doit en effet s’adapter aux réalités du moment. Dès 1870, le Canada a reconnu la nécessité de prendre en compte les évolutions du secteur: la première loi canadienne sur les banques prévoyait déjà de réexaminer la réglementation bancaire tous les dix ans (cette fréquence passera par la suite à tous les cinq ans, face au rythme croissant des évolutions). Les activités de révision et d’adaptation périodiques constituent depuis toujours une composante nécessaire et importante de l’univers de la SADC⁷⁶.

74 *Ibid.*

75 À l’approche de son cinquantième anniversaire, la SADC accueille son neuvième président du conseil. Robert Sanderson, un ancien membre du Comité consultatif des règlements de faillite, est ainsi désigné par le nouveau gouvernement libéral de Justin Trudeau. Comme le gouvernement s’était engagé à réformer le système des nominations gouvernementales, la nomination de M. Sanderson est assortie d’un mandat d’un an uniquement.

76 Tandis que la SADC met en œuvre ses nouvelles exigences informatiques, elle voit son mandat renforcé. En 2010, le gouvernement du Canada étend le régime d’assurance-dépôts fédéral aux coopératives de crédit et caisses populaires provinciales, à la condition qu’elles deviennent des coopératives de crédit fédérales (CCF) et adhèrent à la SADC.



C'est sous la houlette de Ron Robertson, avocat devenu président du conseil de la SADC, que cette dernière entame le XXI^e siècle (v. 2000–2002).



Michèle Bourque représente la SADC à un colloque de l'Association internationale des assureurs-dépôts (AIAD) en 2016.



Michèle Bourque, première dirigeante de la SADC et Martin Gruenberg, président de la FDIC, signent un protocole d'entente (juin 2013).



Le Rapport annuel 2017 à l'effigie du 50^e anniversaire de la SADC.

Épilogue

AU MOMENT DE LA création de la Société d'assurance-dépôts du Canada, l'assurance-dépôts était encore une idée quelque peu nouvelle. Le Canada comptait alors parmi les rares pays au monde à s'être doté d'un régime explicite d'assurance-dépôts. Si les États-Unis font œuvre de pionniers en créant la Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) en 1933, il faudra attendre près de trois décennies pour que neuf autres pays, dont le Canada, leur emboîtent le pas dans les années 1960¹. En 1974, seuls douze pays ont établi un tel système. Dans la foulée des difficultés économiques des années 1980, plusieurs pays mettent sur pied des organismes d'assurance-dépôts, portant leur nombre à vingt-deux. Lorsque l'Association internationale des assureurs-dépôts (AIAD) est formée en 2002, elle ne compte que vingt-six membres. Sa création donne toutefois une nouvelle impulsion à la réalisation d'analyses

1 Asli Demirgüç-Kunt, Baybars Karacaovali et Luc Laeven, «Deposit Insurance Around the World: A Comprehensive Database», rapport de recherche sur les politiques n° 3628 de la Banque mondiale, 2005, en ligne : http://siteresources.worldbank.org/INTRES/Resources/DepositInsuranceDatabasePaper_DKL.pdf.

détaillées sur l'assurance-dépôts. Ces études révèlent que plusieurs pays, quoique dépourvus d'un régime d'assurance explicite, protègent les dépôts de façon implicite. En effet, lorsque les temps de crise amènent leur lot de faillites bancaires, les gouvernements sont soumis à une telle pression qu'ils consentent à protéger les dépôts, même en l'absence de tout dispositif exprès d'assurance-dépôts, à l'instar du Canada lors de la faillite bancaire des années 1920. À sa création en 2005, la base de données des assureurs-dépôts recense ainsi quatre-vingt-quatre assureurs explicites et un nombre bien plus élevé de mécanismes implicites². À la suite de la crise financière de 2007–2009, on dénombre plus de 110 assureurs-dépôts explicites³.

Il faut souligner que, pour mettre en place leur régime d'assurance-dépôts, de nombreux pays s'inspirent de l'exemple de la SADC. La FDIC a beau être le premier assureur-dépôts au monde, son vaste mandat et ses effectifs colossaux sont tels que peu de pays peuvent se permettre d'emprunter la même voie que l'organisme américain. En revanche, le modèle de la SADC, au mandat plus limité et aux effectifs modestes, est plus facile à reproduire. De plus, forte de ses cinquante ans d'expérience et du savoir-faire acquis au fil de la quarantaine de faillites qu'elle a eu à gérer, la SADC a, avec l'aide du gouvernement canadien, affiné et amélioré son approche, ses techniques et les outils à sa disposition. Par le biais de l'AIAD, créée en partie par la SADC, cette expérience a été mise en lumière sur la scène internationale.

Pour expliquer le rôle de la SADC, les membres du personnel de la Société comparent souvent leur organisme à un service d'incendie. À l'instar des pompiers, les équipes de la SADC passent leur temps à s'entraîner et à se préparer à la survenue d'un événement menaçant ; ce faisant, elles mettent au point des techniques et des procédures pour réduire les risques de catastrophe.

² *Ibid.*, p. 3.

³ Nikoletta Kleftouri, *Deposit Protection and Bank Resolution*, Oxford (R.-U.), Oxford University Press, 2015 p. xxix. Voir également Association internationale des assureurs-dépôts, « Deposit Insurance Systems Worldwide », en ligne : <http://www.iadi.org/en/deposit-insurance-systems/dis-worldwide>.

En l'absence « d'incendie », il est facile de prendre ces « pompiers » pour acquis. Mais cela fait toujours plaisir de recevoir la reconnaissance qu'on mérite. Alors que nous approchions de la mise sous presse de ce livre, Rob Carrick expliquait à ses lecteurs, dans un article du *Globe and Mail*, qu'en ce 150^e anniversaire du Canada, ils avaient six bonnes raisons d'être reconnaissants à leur pays concernant leurs finances personnelles, la troisième raison étant la SADC. « La SADC, dit-il, jouit d'un financement adéquat et agit de façon proactive, sachant que sa mission consiste surtout à maintenir la confiance dans notre système bancaire⁴ » [traduction]. En ce cinquantième anniversaire de la SADC, cet hommage ne saurait tomber mieux.

4 Rob Carrick, « Six Personal Finance Reasons to be Thankful on Canada 150 », *Globe and Mail*, 29 juin 2017, en ligne : <https://www.theglobeandmail.com/globe-investor/personal-finance/household-finances/six-personal-finance-reasons-to-be-thankful-on-canada-150/article35503896>.

Conseil d'administration de la SADC

De 2001 à 2016, le conseil se composait des membres suivants :

- ♦ Président du conseil
- ♦ Cinq administrateurs nommés d'office
 - ▷ Gouverneur de la Banque du Canada (et son substitut)
 - ▷ Sous-ministre des Finances (et son substitut)
 - ▷ Surintendant des institutions financières (et son substitut)
 - ▷ Surintendant adjoint des institutions financières
 - ▷ Commissaire de l'Agence de la consommation en matière financière du Canada
- ♦ Cinq administrateurs issus du secteur privé

De 1988 à 2000, le conseil se composait des membres suivants :

- ♦ Président du conseil
- ♦ Quatre administrateurs nommés d'office
 - ▷ Gouverneur de la Banque du Canada
 - ▷ Sous-ministre des Finances
 - ▷ Surintendant des institutions financières

1 L'astérisque (*) désigne un intervalle de dates, là où aucune date précise n'est disponible. Les italiques indiquent un mandat en cours. La mention « date inconnue » indique une date ou un intervalle de dates inconnus.

- Surintendant adjoint des institutions financières
- Quatre administrateurs issus du secteur privé

En 1987, le conseil se composait des membres suivants :

- Cinq administrateurs
 - 1) Président du conseil d'administration
 - 2) Gouverneur de la Banque du Canada
 - 3) Sous-ministre des Finances
 - 4) Surintendant des institutions financières
 - 5) Surintendant adjoint des institutions financières

De 1967 à 1986, le conseil se composait des membres suivants :

- Cinq administrateurs
 - 1) Président du conseil d'administration
 - 2) Gouverneur de la Banque du Canada
 - 3) Sous-ministre des Finances
 - 4) Surintendant des assurances
 - 5) Inspecteur général des banques

À partir de 1986, après l'adoption du projet de loi C-86, le conseil comptera, en sus de ses membres habituels, tout au plus quatre administrateurs issus du secteur privé.

De 1967 à 1992, chaque exercice était clos au 31 décembre. À compter de 1993–1994, il prendra fin le 31 mars.

PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Nom	Début de mandat	Fin de mandat
<i>Robert Sanderson</i>	<i>1^{er} juin 2016 (mandat d'un an)</i>	
Bryan P. Davies	19 juin 2011 (reconduit, mandat de 5 ans) 19 juin 2006 (mandat de 5 ans)	31 mai 2016
Ron Robertson	11 avril 2006 (mandat de 90 jours) 11 janvier 2006 (mandat de 90 jours) 14 octobre 2005 (mandat de 90 jours) 15 septembre 2004 (fin de mandat le 13 octobre 2005) 15 septembre 1999	18 juin 2006

Nom	Début de mandat	Fin de mandat
Gordon G. Thiessen	8 juillet 1999 (par intérim)	14 septembre 1999
Grant L. Reuber	9 décembre 1997 (reconduit jusqu’au 8 juillet 1999) 8 janvier 1993 (mandat de 5 ans)	7 juillet 1999
Ron McKinlay	30 septembre 1985	29 décembre 1992
W. A. Kennett	Juin 1985 (par intérim)	29 septembre 1985
Robert De Coster	Février 1983	Juin 1985
John F. Close	Août 1977	Décembre 1982
Gérard Gingras	12 mai 1972	Août 1977
Antonio Rainville	17 avril 1967	11 mai 1972

ADMINISTRATEURS NOMMÉS D’OFFICE

Gouverneur de la Banque du Canada

Nom	Début de mandat	Fin de mandat
<i>Stephen Poloz</i>	<i>3 juin 2013 (mandat de 7 ans)</i>	
Mark Carney	1 ^{er} février 2008 (mandat de 7 ans)	Juin 2013
David Dodge	1 ^{er} février 2001	31 janvier 2008
Gordon G. Thiessen	1 ^{er} février 1994	31 janvier 2001
John William Crow	1 ^{er} février 1987	31 janvier 1994
G. K. Bouey	Février-juin 1973*	31 janvier 1987
L. Rasminsky	17 avril 1967	Février-juin 1973*

Banque du Canada (substitut)

Nom	Début de mandat	Fin de mandat
<i>Sylvain Leduc</i>	<i>2 mai 2016</i>	
Lawrence Schembri	12 avril 2013	1 ^{er} mai 2016
Agathe Côté	1 ^{er} août 2010	11 avril 2013
Pierre Duguay	1 ^{er} septembre 2005	29 juillet 2010
David Longworth	24 juin 2003	31 août 2005
Charles Freedman	7 mai 2001	23 juin 2003
Serge Vachon	Août 1980	31 mars 2001
R. Wilson	Date inconnue	Date inconnue
R. Johnstone	Date inconnue	Date inconnue
J. R. Beattie	1967	Date inconnue

Sous-ministre des Finances

Nom	Début de mandat	Fin de mandat
<i>Paul Rochon</i>	<i>21 avril 2014</i>	
Michael Horgan	8 septembre 2009	19 avril 2014
Rob Wright	12 juin 2006	8 juillet 2009
Ian Bennett	15 novembre 2004	11 juin 2006
Kevin Lynch	20 mars 2000	31 octobre 2004
Scott Clark	14 juillet 1997	19 mars 2000
David A. Dodge	1 ^{er} août 1992	13 juillet 1997
Frederick W. Gorbet	Juillet-octobre 1988*	31 juillet 1992
Stanley Hartt	Mai-novembre 1985*	Juillet-octobre 1988*
M. A. Cohen	Octobre-décembre 1982*	Mai-novembre 1985*
I. A. Stewart	Février-mai 1980*	Octobre-décembre 1982*
G. L. Reuber	Fin 1979	Février-mai 1980*
T. K. Shoyama	Février-mai 1975*	Avril 1979
S. S. Reisman	Mars-avril 1970*	Février-mai 1975*
R. B. Bryce	17 avril 1967	Mars-avril 1970*

Sous-ministre adjoint (Finances) (substitut)

Nom	Début de mandat	Fin de mandat
<i>Leah Anderson</i>	<i>5 décembre 2016</i>	
Rob Stewart	28 juillet 2014	4 décembre 2016
Jeremy Rudin	7 octobre 2008	Juin 2014
Serge Dupont	31 juillet 2006	16 juin 2008
Frank Swedlove	30 octobre 2003	21 avril 2006
Robert Hamilton	26 mai 2003	29 octobre 2003
Mike Horgan	1 ^{er} octobre 2001	25 mai 2003
Ian Bennett	20 octobre 1997	1 ^{er} septembre 2001
Bob Hamilton	Novembre 1996 (par interim) 11 décembre 1995	19 octobre 1997
Doug Smee	17 janvier 1995	10 décembre 1995
Nicholas Le Pan	26-27 mai 1993	Date inconnue
Michel Caron	Date inconnue	Date inconnue
Gordon King	Date inconnue	Date inconnue
J. Sargent	Date inconnue	Date inconnue

Nom	Début de mandat	Fin de mandat
W. A. Kennett	Date inconnue	Date inconnue
C. Wostenholme	Date inconnue	Date inconnue
C. L. Read	Date inconnue	Date inconnue

**Bureau du Surintendant des institutions financières (BSIF) –
Administrateur n° 1**

Nom	Début de mandat	Fin de mandat
<i>Jeremy Rudin</i>	<i>29 juin 2014 (mandat de 7 ans)</i>	
Julie Dickson	29 juin 2007 (mandat de 7 ans) 14 avril 2007 (mandat de 6 mois) 14 octobre 2006 (mandat de 6 mois)	28 juin 2014
Nicholas Le Pan	1 ^{er} septembre 2001	13 octobre 2006
John Palmer	1 ^{er} septembre 1994	Juillet-août 2001*
Michael Mackenzie	2 juillet 1987 (mandat de 7 ans)	Juillet 1994

**Bureau du surintendant des institutions financières (adjoint du BSIF)
– Administrateur n° 2**

Nom	Début de mandat	Fin de mandat
<i>Jamey Hubbs</i>	<i>27 avril 2015</i>	
Andrew Kriegler	24 juin 2013	31 octobre 2014
Ted Price	1 ^{er} janvier 2007	Juin 2013
Carl Hiralal	11 septembre 2006	31 décembre 2006
John Doran	22 février 2002	5 juin 2006
Nicholas Le Pan	1 ^{er} septembre 1997	1 ^{er} septembre 2001
John Thompson	25 juillet 1996	1 ^{er} septembre 1997
Poste vacant	1 ^{er} avril 1995	24 juillet 1996
Suzanne Labarge	Septembre 1992	31 mars 1995
Robert Hammond	1987	15 mai 1992

Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) (substitut)
(Les archives indiquent que le remplacement par un substitut est autorisé à compter d'une date indéterminée jusqu'au mois d'octobre 2006)

Nom	Début de mandat	Fin de mandat
Julie Dickson	26 février 2002	13 octobre 2006
John Doran	16 juin 2000	22 février 2002

Nom	Début de mandat	Fin de mandat
Carol Shevlin	12 avril 1999	15 juin 2000
Jack Heyes	9 janvier 1996	31 mars 1999
Keith Bell	11 décembre 1992	Date inconnue
Suzanne Labarge	Date inconnue	Septembre 1992
D. M. MacKenzie	Date inconnue	Date inconnue

Surintendant des assurances (de 1967 à 1987)

Nom	Début de mandat	Fin de mandat
Robert Hammond	Avril 1982	1987
Richard Humphrys	17 avril 1967	Avril 1982

Inspecteur général des banques (de 1967 à 1987)

Nom	Début de mandat	Fin de mandat
D. A. Macpherson	Avril 1986 (par intérim)	Juillet 1987
W. A. Kennett	Mai-juillet 1977*	Mars 1986
C. L. Read	Janvier-février 1973*	Mai-juillet 1977*
W. E. Scott	17 avril 1967	Janvier-février 1973*

Agence de la consommation en matière financière du Canada (ACFC) – Membre du conseil à compter de 2001

Nom	Début de mandat	Fin de mandat
Lucie Tedesco	3 septembre 2013 (mandat de 5 ans) 3 juin 2013 (par intérim pendant 90 jours)	
Ursula Menke	3 décembre 2012 (reconduite, mandat de 6 mois ou jusqu'à nomination d'un ou d'un(e) remplaçant(e)) 3 décembre 2007 (mandat de 5 ans)	2 juin 2013
Jim Callon	9 février 2007 1 ^{er} novembre 2006 (par intérim)	2 décembre 2007
Bill Knight	1 ^{er} novembre 2001	31 octobre 2006

ADMINISTRATEURS ISSUS DU SECTEUR PRIVÉ (INTÉGRÉS AU CONSEIL À COMPTER DE 1988)

1^{er} administrateur issu du secteur privé

Nom	Début de mandat	Fin de mandat
George Burger	13 juin 2014 (reconduit, mandat de 3 ans) 25 novembre 2010 (mandat de 3 ans)	
Nancy Lockhart	14 décembre 2007 (mandat de 3 ans)	31 août 2010
Poste vacant	4 juillet 2006	13 décembre 2007
Garfield Emerson	20 décembre 2000 (reconduit, mandat de 3 ans) 20 décembre 1997 (reconduit, mandat de 3 ans) 20 décembre 1994 (mandat de 3 ans)	3 juillet 2006
Ronald N. Robertson	4 avril 1991 (reconduit, mandat de 3 ans) 1 ^{er} avril 1988 (mandat de 3 ans)	19 décembre 1994

2^e administrateur issu du secteur privé

Nom	Début de mandat	Fin de mandat
Angela Tu Weissenberger	8 juin 2015 (reconduite, mandat de 3 ans) 8 juin 2012 (mandat de 3 ans)	
Les Cannam	22 janvier 2009 (mandat de 3 ans)	7 juin 2012
Tracey Bakkeli	24 mars 2005 (reconduite, mandat de 3 ans) 1 ^{er} mars 2001 (mandat de 3 ans)	21 janvier 2009
Shawn Murphy	9 février 1999	11 décembre 2000
Bernard Ghert	9 juin 1993 (mandat de 3 ans)	8 février 1999
Paul G. Morton	Février 1988	Juin 1993

3^e administrateur issu du secteur privé

Nom	Début de mandat	Fin de mandat
Eric Pronovost	5 février 2015 (reconduit, mandat de 2 ans) 29 septembre 2011 (reconduit, mandat de 3 ans) 4 septembre 2008 (mandat de 3 ans)	

Nom	Début de mandat	Fin de mandat
Barry Moore	3 décembre 2007 (mandat de 3 ans)	3 septembre 2008
Claude Huot	28 octobre 2003	2 décembre 2007
Viateur Bergeron	3 avril 2000 (reconduit, mandat de 3 ans) 7 août 1996	27 octobre 2003
Marcel Caron	2 juin 1993 (reconduit, mandat de 3 ans) 4 février 1990 (mandat de 3 ans) Février 1988	6 août 1996

4^e administrateur issu du secteur privé

Nom	Début de mandat	Fin de mandat
Shelley M. Tratch	7 février 2013 (reconduite, mandat de 3 ans) 18 décembre 2009 (reconduite, mandat de 3 ans) 18 décembre 2006 (mandat de 3 ans)	
Darryl Raymaker	7 août 2002	Décembre 2006
Colin MacDonald	20 décembre 1997 (reconduit, mandat de 3 ans) 20 décembre 1994 (mandat de 3 ans)	12 avril 2002
Susan Evans	23 mai 1991 (mandat de 3 ans) Février 1988	19 décembre 1994

5^e administrateur issu du secteur privé (siège créé en 2002)

Nom	Début de mandat	Fin de mandat
Susan Hicks	26 février 2015 (mandat de 3 ans)	
John S. McFarlane	29 septembre 2011 (reconduit, mandat de 3 ans) 4 septembre 2008 (mandat de 3 ans)	25 février 2015
Poste vacant	7 février 2008	3 septembre 2008
Grant Morash	26 novembre 2002	6 février 2008

Direction de la SADC

À compter de 2015-2017, la direction se compose des membres suivants :

- Présidente et première dirigeante
- Premier vice-président, Assurance et Évaluation des risques
- Premier vice-président, Règlements de faillite
- Vice-président, Finances et Administration, et directeur financier
- Vice-présidente, Affaires générales, et conseillère générale
- Attachée, Bureau de la haute direction, et secrétaire de la Société

De 2012 à 2014, la direction se composait des membres suivants :

- Présidente et première dirigeante
- Premier vice-président, Assurance et Évaluation des risques
- Vice-président, Règlements complexes et Plans d'urgence
- Vice-président, Finances et Administration, et directeur financier
- Vice-présidente, Affaires générales, conseillère générale et secrétaire de la Société

1 L'astérisque (*) désigne un intervalle de dates, là où aucune date précise n'est disponible. Les italiques indiquent un mandat en cours. La mention « date inconnue » indique une date ou un intervalle de dates inconnus.

De 2010 à 2011, la direction se composait des membres suivants :

- ♦ Présidente et première dirigeante
- ♦ Premier vice-président, Assurance et Évaluation des risques
- ♦ Vice-président, Finances et Administration, et directeur financier
- ♦ Vice-présidente, Affaires générales, conseillère générale et secrétaire de la Société

De 2009 à 2010, la direction se composait des membres suivants :

- ♦ Président et chef de la direction
- ♦ Première vice-présidente, Assurance et Évaluation des risques
- ♦ Vice-président, Finances et Administration, et directeur financier
- ♦ Vice-présidente, Affaires générales, conseillère générale et secrétaire de la Société

De 2004 à 2008, la direction se composait des membres suivants :

- ♦ Président et chef de la direction
- ♦ Vice-présidente, Assurance et Évaluation des risques
- ♦ Vice-président, Finances et Administration, et directeur financier
- ♦ Vice-présidente, Affaires générales, conseillère générale et secrétaire de la Société

De 2003 à 2004, la direction se compose des membres suivants :

- ♦ Président et chef de la direction
- ♦ Vice-président directeur et chef de l'exploitation
- ♦ Vice-présidente, Assurance et Évaluation des risques
- ♦ Premier vice-président, Finances et Administration, et directeur financier
- ♦ Vice-présidente, Affaires générales, conseillère générale et secrétaire de la Société

De 2002 à 2003, la direction se composait des membres suivants :

- ♦ Président et chef de la direction
- ♦ Premier vice-président, Exploitations régionales
- ♦ Premier vice-président, Assurance et Évaluation des risques
- ♦ Premier vice-président, Finances et Administration, et directeur financier
- ♦ Secrétaire de la Société
- ♦ Conseillère générale

- Directeur principal, Finances, et trésorier

De 2001 à 2002, la direction se composait des membres suivants :

- Président et chef de la direction
- Premier vice-président, Exploitations régionales
- Premier vice-président, Assurance et Évaluation des risques
- Vice-président, Finances et Administration, et directeur financier
- Secrétaire de la Société
- Conseillère générale
- Trésorier

De 1999 à 2001, la direction se composait des membres suivants :

- Président du conseil
- Président et chef de la direction
- Premier vice-président, Exploitations régionales
- Premier vice-président, Assurance et Évaluation des risques
- Vice-président, Finances et Administration, et directeur financier
- Secrétaire de la Société
- Conseillère générale
- Trésorier

De 1998 à 1999, la direction se composait des membres suivants :

- Président du conseil
- Président et chef de la direction
- Premier vice-président, Exploitations régionales
- Premier vice-président, Assurance et Évaluation des risques
- Vice-président, Finances et Administration, et directeur financier
- Secrétaire de la Société
- Conseillère générale

De 1997 à 1998, la direction se composait des membres suivants :

- Président du conseil
- Président et chef de la direction
- Premier vice-président, Exploitations régionales
- Premier vice-président, Assurance et Évaluation des risques
- Vice-président aux finances et directeur financier par intérim
- Vice-président, Services intégrés
- Directrice, Services juridiques, et secrétaire de la Société

- Directrice, Services juridiques, et avocate générale

De 1996 à 1997, la direction se composait des membres suivants :

- Président du conseil
- Président et chef de la direction
- Premier vice-président, Exploitations régionales
- Premier vice-président, Assurance et Évaluation des risques
- Vice-présidente, Finances
- Secrétaire de la Société et avocat général
- Vice-président, Services intégrés

De 1995 à 1996, la direction se composait des membres suivants :

- Président du conseil
- Président et chef de la direction
- Premier vice-président, Exploitations régionales
- Premier vice-président, Assurance et Évaluation des risques
- Vice-présidente, Finances
- Secrétaire de la Société et conseiller juridique principal
- Vice-président, Opérations

De 1994 à 1995, la direction se composait des membres suivants :

- Président du conseil
- Président et chef de la direction
- Vice-président, Exploitations régionales
- Premier vice-président, Assurance et Évaluation des risques
- Vice-présidente, Finances
- Secrétaire de la Société et conseiller juridique principal
- Vice-président, Opérations

L'exercice est modifié en 1993. Aucun rapport annuel n'est disponible pour l'année 1993.

Les rapports annuels de 1990, 1991 et 1992 ne donnent aucune indication sur la composition de la direction.

De 1988 à 1989, la direction se composait des membres suivants :

- Président du conseil
- Président et chef de la direction
- Vice-président exécutif et administrateur en chef des opérations

- ♦ Vice-président, Assurance et Évaluation des risques
- ♦ Vice-président, Exploitations régionales
- ♦ Secrétaire de la Société et conseiller juridique principal
- ♦ Vice-président, Opérations

En 1987, la direction se composait des membres suivants :

- ♦ Président et chef de la direction
- ♦ Vice-président exécutif et administrateur en chef des opérations
- ♦ Vice-président, Assurance et Évaluation des risques
- ♦ Vice-président, Opérations régionales
- ♦ Conseiller juridique principal et secrétaire de la société
- ♦ Vice-président, Opérations régionales

En 1986, la direction se composait des membres suivants :

- ♦ Président et chef de la direction
- ♦ Vice-président exécutif et administrateur en chef des opérations
- ♦ Conseiller juridique principal et secrétaire de la société

En 1985, la direction se composait des membres suivants :

- ♦ Chef de la direction
- ♦ Administrateur en chef des opérations
- ♦ Avocat en chef et secrétaire

En 1984, la direction se composait des membres suivants :

- ♦ Chef de la direction
- ♦ Administrateur en chef des opérations
- ♦ Conseiller juridique
- ♦ Secrétaire-trésorier

En 1983, la direction se composait des membres suivants :

- ♦ Administrateur en chef des opérations
- ♦ Secrétaire-trésorier

De 1973 à 1982, la direction se composait du membre suivant :

- ♦ Secrétaire-trésorier

De 1967 à 1972, la direction se composait du membre suivant :

- ♦ Secrétaire de la Société

Président du conseil d'administration (*membre de la direction depuis 1994*)

Nom	Début de mandat	Fin de mandat
<i>Robert Sanderson</i>	<i>1^{er} juin 2016 (mandat d'un an)</i>	
Bryan P. Davies	19 juin 2011 (reconduit, mandat de 5 ans) 19 juin 2006 (mandat de 5 ans)	31 mai 2016
Ronald N. Robertson	11 avril 2006 (mandat de 90 jours) 11 janvier 2006 (mandat de 90 jours) 14 octobre 2005 (mandat de 90 jours) 15 septembre 2004 (fin de mandat le 13 octobre 2005) 15 septembre 1999	18 juin 2006
Gordon Thiessen	9 juillet 1999 (par intérim)	14 septembre 1999
Grant L. Reuber	9 décembre 1997 (reconduit jusqu'au 8 juillet 1999) 8 janvier 1993 (mandat de 5 ans)	8 juillet 1999

Historique – Président et premier dirigeant

Nom	Intitulé du poste	Début de mandat	Fin de mandat
<i>Michèle Bourque</i>	<i>Présidente et première dirigeante</i>	<i>9 mai 2015 (reconduite, mandat de 5 ans) 9 mai 2010 (mandat de 5 ans)</i>	
Guy Saint-Pierre	Président et chef de la direction	9 mai 2005 (mandat de 5 ans)	8 mai 2010
Jean-Pierre Sabourin	Président et chef de la direction	1 ^{er} juin 2001 (reconduit, mandat de 5 ans) 1 ^{er} juin 1996 (reconduit, mandat de 5 ans) 17 avril 1991 (mandat de 5 ans) 1 ^{er} juin 1990	8 mai 2005

Nom	Intitulé du poste	Début de mandat	Fin de mandat
Charles C. de Léry	Président et chef de la direction	1986	31 mai 1990
Charles C. de Léry	Chef de la direction	16 mai 1984	1986

Historique – Opérations (poste supprimé après 2005)

Nom	Intitulé du poste	Entrée en fonctions	Expiration des fonctions
Guy Saint-Pierre	Vice-président directeur et chef de l'exploitation	4 décembre 2002	8 mai 2005
Wayne Acton	Premier vice-président, Exploitations régionales	1995–1996*	2001–2002*
Wayne Acton	Vice-président, Exploitations régionales	17 juin 1993	1994-1995*
John Richards	Vice-président, Opérations régionales	1987*	Date inconnue
Bert Scheepers	Vice-président, Opérations régionales	Mai 1987	1987*
Bert Scheepers	Vice-président, Opérations	2 mai 1988	1995–1996*
Jean-Pierre Sabourin	Vice-président exécutif et administrateur en chef des opérations	1985	31 mai 1990
Jean-Pierre Sabourin	Administrateur en chef des opérations	1 ^{er} juillet 1984	1985

Historique – Secrétaire de la Société

Nom	Intitulé du poste	Entrée en fonctions	Expiration des fonctions
Claudia Morrow	Attachée, Bureau de la haute direction, et secrétaire de la Société	15 juin 2015	
Claudia Morrow	Vice-présidente, Affaires générales, conseillère générale et secrétaire de la Société	1 ^{er} avril 2003	14 juin 2015
Claudia Morrow	Secrétaire de la Société	1 ^{er} janvier 1998	31 mars 2003

Nom	Intitulé du poste	Entrée en fonctions	Expiration des fonctions
Lewis Lederman	Secrétaire de la Société et conseiller juridique principal	1 ^{er} septembre 1988	26 novembre 1997
G. I. Ferguson	Conseiller juridique principal et secrétaire de la Société	1985	Mai-juin 1988*
T. J. Davis	Secrétaire-trésorier	1972	Juillet 1985
T. J. Davis	Secrétaire	Mars 1967	1972

Historique – Assurance et Évaluation des risques

Nom	Intitulé du poste	Entrée en fonctions	Expiration des fonctions
<i>Dean Cosman</i>	<i>Premier vice-président, Assurance et Évaluation des risques</i>	<i>8 septembre 2015</i>	
Karen Badgerow	Première vice-présidente, Assurance et Évaluation des risques	3 septembre 2013	7 septembre 2015
Poste vacant	Premier vice-président, Assurance et Évaluation des risques	21 mars 2013	2 septembre 2013
Jeffrey A. Johnson	Premier vice-président, Assurance et Évaluation des risques	22 novembre 2010	20 mars 2013
Michèle Bourque	Première vice-présidente, Assurance et Évaluation des risques	3 décembre 2008	9 mai 2010
Michèle Bourque	Vice-présidente, Assurance et Évaluation des risques	4 décembre 2002	2 décembre 2008
Guy Saint-Pierre	Premier vice-président, Assurance et Évaluation des risques	1 ^{er} janvier 1993	3 décembre 2002
Guy Saint-Pierre	Vice-président, Assurance et Évaluation des risques	10 octobre 1988	31 décembre 1993

Nom	Intitulé du poste	Entrée en fonctions	Expiration des fonctions
T. F. Fagan	Vice-président, Assurance et Évaluation des risques	1987*	1988*

Historique – Finances et Administration

Nom	Intitulé du poste	Entrée en fonctions	Expiration des fonctions
<i>Anthony Carty</i>	<i>Vice-président, Finances et Administration, et directeur financier</i>	<i>5 octobre 2015</i>	
Dean Cosman	Vice-président, Finances et Administration, et directeur financier	19 décembre 2011	8 septembre 2015
Thomas Vice	Vice-président, Finances et Administration, et directeur financier	1 ^{er} avril 2003	28 septembre 2011
Thomas Vice	Directeur principal, Finances, et trésorier	23 avril 2001	31 mars 2003
Thomas Vice	Trésorier	1 ^{er} novembre 1995	22 avril 2001
Bert Scheepers	Vice-président, Finances et Administration, et directeur financier	16 septembre 1998 22 janvier 1998 (par intérim)	25 juin 2003
Johanne Lanthier (patronyme changé en Charbonneau à compter du 1 ^{er} septembre 1997)	Vice-présidente, Finances	7 novembre 1990	21 janvier 1998
T. J. Davis	Secrétaire-trésorier	1972	Juillet 1985

Historique – Affaires générales

Nom	Intitulé du poste	Entrée en fonctions	Expiration des fonctions
<i>Chantal Richer</i>	<i>Vice-présidente, Affaires générales, et conseillère générale</i>	15 juin 2015	
Claudia Morrow	Vice-présidente, Affaires générales, conseillère générale et secrétaire de la Société	1 ^{er} avril 2003	14 juin 2015
Gillian Strong	Conseillère générale	16 septembre 1998	9 mai 2003
Bert Scheepers	Vice-président, Services intégrés	1996 (par intérim)*	1997*
Claudia Morrow	Directrice des services juridiques et secrétaire de la Société	2 novembre 1997	1 ^{er} janvier 1998
Gillian Strong	Directrice des services juridiques et avocate générale	1997*	1998*
Lewis Lederman	Secrétaire de la Société et avocat général	Septembre 1988	26 novembre 1997
G. I. Ferguson	Avocat en chef et secrétaire	1985*	Mai–juin 1988*
H. B. McDonald	Conseiller juridique	1977*	Décembre 1985

Historique – Division des règlements de faillite

Nom	Intitulé du poste	Entrée en fonctions	Expiration des fonctions
<i>Mike Mercer</i>	<i>Premier vice-président, Règlements de faillite</i>	8 septembre 2015	
Thomas Vice	Premier vice-président, Règlements complexes et Plans d'urgence	9 octobre 2013	7 septembre 2015
Thomas Vice	Premier vice-président, Règlements complexes et Plans d'urgence	28 septembre 2011	8 octobre 2013

Historique des faillites des institutions membres : 1967–2017

Depuis sa création par le Parlement en 1967, la SADC a assuré le règlement de quarante-trois faillites bancaires, qui ont touché plus de deux millions de déposants. Aucune de ces personnes n’a perdu un seul dépôt assuré.

Institution membre	Année de la faillite
Société d’Hypothèque Security Home	1996
Société d’hypothèques NAL	1995
Compagnie Trust Nord Américain	1995
Compagnie de fiducie Income	1995
Monarch Trust Company	1994
La Compagnie de fiducie Confédération	1994
Compagnie Trust Prenor du Canada	1993
Dominion Trust Company	1993
Société d’hypothèque First City	1992
First City Trust Company	1992
Compagnie Trust Central Guaranty	1992
Société d’hypothèque Central Guaranty	1992
Shoppers Trust Company	1992
La Compagnie Trust Standard	1991

Institution membre	Année de la faillite
La Société de Prêts Standard	1991
Saskatchewan Trust Company	1991
Banque de Crédit et de Commerce (Canada)	1991
Compagnie d'épargne et d'hypothèques Settlers	1990
Financial Trust Company	1988
Principal Savings & Trust Company	1987
North West Trust Company	1987
Columbia Trust Company	1986
Société d'hypothèques de la Banque de la Colombie-Britannique	1986
Banque de la Colombie-Britannique	1986
Compagnie de fiducie Western Capital	1985
Compagnie Pioneer Trust	1985
Norbanque	1985
London Loan Limited	1985
Compagnie de fiducie Continental	1985
Banque Commerciale du Canada	1985
CCB Mortgage Investment Corporation	1985
Société d'hypothèques Northguard	1984
Seaway Trust Company	1983
Seaway Mortgage Corporation	1983
Greymac Trust Company	1983
Greymac Mortgage Corporation	1983
Fidelity Trust Company	1983
Crown Trust Company	1983
AMIC Mortgage Investment Corporation	1983
District Trust Company	1982
Compagnie trust Astra	1980
Security Trust Company Limited	1972
Commonwealth Trust Company	1970

Crédits photos

1. *Les déposants font la file pour retirer leur argent à la succursale de la Home Bank, au coin de Queen et Bathurst, Toronto (22 décembre 1923)*, p. 103, avec la permission de City of Toronto Archives (Fonds 1266, Item 1787).
2. *Dick Humphrys, un artisan de l'établissement de la SADC et qui a joué un rôle clé par la suite (v. 1965–1966)*, p. 104, avec la permission de l'Institut canadien des actuaires.
3. *Mitchell Sharp, ministre des Finances et parlementaire avisé qui supervisera la création de la SADC (1967)*, p. 105, avec la permission de Bibliothèque et Archives Canada/Canadian Corporation for the 1967 World Exhibition/e011164161.
4. *Le Globe and Mail annonce qu'Ottawa s'apprête à mettre en place la SADC (10 janvier 1967)*, p. 106, avec la permission du *Globe and Mail*.
5. *Une ruée des déposants de la Banque d'épargne de la cité et du district de Montréal fait la une du Journal de Montréal (27 janvier 1967)*, p. 106, avec la permission de Média QMI inc.

6. *William (Bill) Player, en 1983, dont la « bonne » idée d'acquérir les propriétés de la Cadillac Fairview contribuera, par ricochet, à une nouvelle restructuration de la SADC au début des années 1980, p. 207, avec la permission de Getty Images.*
7. *Barbara McDougall, ministre responsable de la SADC, ordonne la tenue d'une étude sur l'assurance-dépôts en 1985, p. 208, avec la permission de Getty Images.*
8. *Tandis que le comité Wyman se penche sur l'assurance-dépôts, la SADC participe au renflouement de la Banque Commerciale du Canada (BCC) en avril 1985, p. 209, avec la permission du Globe and Mail.*

Index

A

- Abacus Cities, 122
- Accord de Montréal, 263-64
- Act to Amend the Building Societies Act*, 56
- Acte de l'Amérique du Nord britannique*, 6, 54
- Acte des banques*, 23 - 28
- Acton, Wayne, 220
- Affaire des sociétés de fiducie, 110-19, 234
- Agency Trust Fund, 96 - 97
- Alberta
 - Abacus Cities, faillite et enquête, 122
 - Banque Commerciale du Canada, faillite, 152-62
 - North West Trust Company, restructuration, 177
 - Security Trust, faillite, 86 - 87
- Allan, sir Hugh, 18, 22
- AMIC Mortgage Investment Corporation, 122, 134
- Argosy (groupe financier), 97
- Association des banquiers canadiens (ABC)
 - accords de représentation et d'exploitation, mécontentement, 118
 - audit indépendant, 4, 24, 26 - 28, 29, 30 - 31, 34
 - Bank Circulation Redemption Fund et, 26
 - BCC, faillite, plan de sauvetage, 155-57
 - Commission Porter et, 51
 - création, 3, 26
 - entreprendre une refonte radicale de l'assurance-dépôts, 130, 212
 - faillites, prévention, 11, 26, 215
 - fusion proposée de la SADC et du BSIF, 248-50
 - Home Bank, faillite, 35, 37
 - mesures de rigueur budgétaire, 214
 - Norbanque, faillite, 159
 - normes en matière de pratiques commerciales et financières saines, 189-90, 245

- passe certaines responsabilités de
-
- la SADC au BSIF, 250
-
- pour une refonte de la SADC, 130
-
- primes, SADC, 129-30, 212
-
- problème posé par les quasi-
-
- banques, 51
-
- régime de partage des risques,
-
- coassurance, 212
-
- rapport Wyman, réponse au, 142-45
-
- relâchement de la discipline de
-
- marché, 134
-
- Association des compagnies de fiducie
-
- du Canada, 51, 60, 190, 213, 214
-
- Association internationale des
-
- assureurs-dépôts (AIAD)
-
- assurance-dépôts, analyses
-
- détaillées, 289-90
-
- Comité de Bâle et principes
-
- fondamentaux, 268
-
- création, 9, 243
-
- comité de recherche et
-
- d'orientation, 252
-
- principes fondamentaux, 268-71
-
- séance d'information à Bâle en
-
- 2000, 242
-
- Assurance-dépôts, l'histoire de l'
-
- (pré-SADC)
-
- Atlantic Acceptance Corporation,
-
- faillite (1965), 7, 47 - 48
-
- Banque du Canada, création, 5 - 6, 42
-
- British Mortgage and Trust
-
- Company of Ontario, 7, 48
-
- Federal Deposit Insurance
-
- Corporation (FDIC), création, 5,
-
- 34 - 35
-
- Home Bank, faillite, 4, 33 - 39
-
- Inspecteur général des banques,
-
- création du Bureau, 5, 43
-
- Prudential Finance, faillite (1966), 7
-
- quasi-banques et dépôts, 55 - 57
-
- Assurance-dépôts, dimension interna-
-
- tionale, 238-39, 289-90
-
- Astley, Robert, 213
-
- Astra, Compagnie trust, 93 - 98, 109, 113
-
- Atlantic Acceptance Corporation,
-
- faillite (1965), 7, 47 - 48, 113
-
- Attorney General of Alberta c. Attorney
General of Canada*
- , 35 - 46
-
- B**
-
- Baillie, Jim, 114, 119, 167-68, 213
-
- Bank Circulation Redemption Fund, 26
-
- Bank of North America, 20
-
- Bank of Upper Canada, 15, 16
-
- Banque Commerciale du Canada
-
- (BCC), 152-62, 166-67, 171, 173,
-
- 174, 175, 181
-
- Banque Commerciale du District de
-
- Midland, faillite, 14 - 15
-
- Banque de Crédit et de Commerce
-
- (Canada), 197-98
-
- Banque de la Colombie-Britannique,
-
- 153, 173-76, 195, 196
-
- Banque de l'Ouest canadien, 68
-
- Banque d'épargne de la cité et du
-
- district de Montréal (devenue par
-
- la suite la Banque Laurentienne du
-
- Canada), 75, 76
-
- Banque de Montréal
-
- Banque Commerciale du District de
-
- Midland, faillite et, 4, 15 - 18
-
- BCPBank Canada, acquise par, 265
-
- Banque de Nouvelle-Écosse, 25, 27, 178,
-
- 213, 224
-
- Dundee Bank, acquisition, 265
-
- La Banque Nationale de Grèce
-
- (Canada), acquisition, 265
-
- Banque de Toronto, 26
-
- Banque du Canada
-
- Banque Commerciale du Canada
-
- (BCC), faillite, 152-62, 166-67,
-
- 171, 173, 174, 175, 181
-
- constituée sous forme de société
-
- privée, 6
-
- création, 5 - 6, 42
-
- crise financière de 2007 - 2009,
-
- 264-65

- devient une société publique sous Mackenzie King, 6, 42
- Norbanque, faillite, 153, 157-62, 166-67
- plan de sauvetage du gouvernement et, 177
- préséance sur les éléments d'actifs détenus, 159
- recapitalisation interne et, 279-80
- Banque Laurentienne du Canada, 15, 75, 197, 213, 224, 226
- Banque Mercantile du Canada, 153
- Banque Nationale du Canada, 138, 159, 225
- Banque Ouest, 265
- Banque Royale du Canada, 166, 169, 190, 213, 224, 254, 274-75, 280-81
- Banque Toronto-Dominion (TD), 9, 66, 125, 201
- Banques d'importance systémique nationale (BISN), 275, 276, 278, 279
- Barnicke, Joe, 125
- BCPBank Canada, 265
- Beattie, Robert, 70
- Beatty, William Henry, 235
- Bell, Gordon, 178
- Bennett, Ian, 254
- Bennett, R.B., 5 - 6, 42
- Bennett, W.A.C., 78
- Bérard, André, 138
- Bergethaller*, l'affaire, 58
- Berman, Joseph, 124
- Biddell, Leonard «Jack», 113-14
- Blenkarn Report, 145-46
- Blenkarn, Don, 145
- Borden, Henry, 63
- Borden, Robert, 3, 29 - 30, 32 - 33, 38
- Bouey, Gerald
 - BCC, faillite, 154-56, 160
 - membre du conseil d'administration de la SADC, 99, 120
 - quitte le conseil d'administration de la SADC, 181
 - rappelle à l'ordre les banques, 131, 138
- Bourque, Michèle
 - BSIF, préparation à la faillite, 275-76
 - Division des règlements complexes, création, 276
 - institution-relais, rôle de la SADC, 278
 - institutions «d'importance systémique», 10
 - nécessité d'agir vite, 282
 - présidente de la SADC, 274
 - protocole d'entente avec la FDIC (2013), 277
 - tensions entre la SADC et le BSIF, 9
- Brace, Barry, 93 - 94
- British Mortgage and Trust Company of Ontario, 7, 48
- Brock, William, 219
- Brossard, Andre, 153
- Brown, Hugh, 118
- Browne, W. Graham, 28
- Bruce, Harry, 201
- Bureau de l'inspecteur général des banques, 5, 40, 49, 52, 75, 152
- Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF). Voir aussi *Loi sur le Bureau du surintendant des institutions financières*
- base de données commune et centralisée, 229
- équipe très efficace, 255
- fusion du Département des Assurances et du BIGB pour créer le BSIF, 179
- fusion proposée de la SADC et du BSIF, 246-49
- institutions «d'importance systémique», 10, 275
- l'ABC se plaint d'avoir à financer à la fois le BSIF et la SADC, 245
- les normes risquent de créer des conflits avec la SADC, 9, 219, 231-32

procédure de mise en liquidation,
197, 226
rapport Estey et, 173
rapport Mackay et, 231
Renforcer et assainir le secteur des
services financiers canadien et,
226
système de pre-alerte auquel ont
contribué la SADC et le
BSIF, 195
Vice, Thomas et, 192
Buski, Richard, 219

C

Cadillac Fairview, 110-13, 116, 120, 125,
166
Caisse d'épargne postale, 74
Caisse de dépôt et placement du
Québec (CDPQ), 263
Calhoun, Leslie, 138
Calof, Hy, 213
Canada Permanent Building et Savings
Society (Canada Permanent), 56, 58,
235
Canada Trust, 51
Carney, Mark, 279
Caron, H. Marcel, 182, 188, 211
Carrick, Rob, 291
Cartier, Etienne, 17 - 19
Cartwright, Richard, 18 - 19
Castonguay, J. Martin, 190
Central Capital, 202, 203
Central Trust, 202
Certificats de placement garanti (CPG),
50, 57, 71, 81, 84, 86, 96, 133
Chrétien, Jean, 64, 85, 244
Clark, Clifford, 63
Cleghorn, John, 213
Close, John F. « Jack », 91, 94, 99, 100,
109, 113, 119
Cogan, Eddie, 125
Cohen, Marshall « Mickey », 154-56
Columbia Trust Company, 170

Colombie-Britannique
Commonwealth Trust, faillite, 78 - 82
inspections menées par la SADC, 80
insuffisance de la réglementation
des sociétés de financement et
des sociétés de fiducie, 78 - 79
interminable litige de la
Commonwealth Trust, 193-94
Loi sur les liquidations, 171
Trust Companies Act de la
Colombie-Britannique, 80
Comité consultatif d'examen de
l'assurance-dépôts, (Comité Dodge),
212-13, 216-17
Comité consultatif des règlements de
faillite, 276
Comité de Bâle sur le contrôle bancaire,
260
Comité de surveillance des institutions
financières (CSIF), 179, 180, 183, 213,
265
Comité permanent des finances et
des affaires économiques de la
Chambre des communes, 99 - 100,
142-43
Commission Estey, 160, 166, 193
Commission Porter
ABC et, 51
Bergethaler, l'affaire, 58
définition des dépôts, 49
définition des opérations bancaires,
49
Gordon sur, 52
Pearson et, 39, 40 - 41
quasi-banques et, 49
SADC, création de et, 44, 45
Commonwealth Trust Company, 8,
78 - 80, 82, 88, 89 - 90, 93, 193-94, 270
Compagnie d'épargne et d'hypothèques
Settlers, 194
Compagnie de fiducie Confédération,
225
Compagnie de fiducie Continental, 170
Compagnie de fiducie Income, 225

Compagnie de fiducie Western Capital,
124
Compagnie Pioneer Trust, faillite, 124,
169
Compagnie Trust Central Guaranty, 9,
193, 201-04, 211, 223, 252, 271, 275
Compagnie Trust Standard, 117, 118,
195-97, 199
Confederation Life, 225
Consolidated Revenue Fund, 131, 145,
156, 168
Continental Trust, 170
Cosgrove, Paul, 100
Coyne, James, 68
Craig, Alexander, 69
Crerar, T.A., 34
Crise de 1929, 42
Crockett, sir Andrew, 240
Crow, John William, 181, 188
Crown Trust, 109-13, 116-17, 166, 201
Crux, Albert Gilbert Duncan, 79, 82

D

D'Alessandro, Dominic, 213
Davies, Bryan
 aucune faillites des membres de la
 SADC, 258
 BSIF et SADC, 254-55
 commission Dupuis, 254
 crise financière de 2007 - 2009, 266
 l'ABC au nombre de ses clients,
 253-54
 «l'échange d'informations est
 capital», 259
 président de la SADC, 253-55, 258
 SADC, autorité de règlement de
 faillite des grandes banques du
 Canada, 273-74
Davis, T.J. «Ted», 74, 87, 91 - 92, 126
De Coster, Robert
 appel en faveur d'un examen des
 mécanismes de prévention et de
 détection employés par la SADC,
 127, 129

 revirement dramatique, 120
SADC, manque cruel de personnel,
 234
SADC, nomination d'un chef de la
 direction, 125-26
SADC, président du conseil, 100,
 119-20, 124-25, 127, 181
SADC, remet sa démission, 127, 163
de Léry, Charles, 125-26, 184, 190-91
Deloitte Haskins et Sells limitée, 94
Département des assurances, 52, 63,
 65, 75, 76, 77, 80, 87, 90, 92, 113, 179
Dick, Rendall, 147
Diefenbaker, John, 44, 47, 63
District Trust, 98, 122
Dodge, Comité, 216, 217
Dodge, David, 211-12, 214, 215
Dominion Trust, 224
Double indemnisation par les
 actionnaires, 23 - 24
Draghi, Mario, 268
Drea, James Francis «Frank», 95
Dundee Bank, 265
Dupre, Stefan, 147

E

Elgie, Bob, 115
Elliott, Rob, 266
Emerson, Gar, 247
«Ensuring Failure», 248
États-Unis
 assurance-dépôts, l'histoire de l',
 41 - 42
 billets adossés à des actifs, 260
 conférence sur l'assurance-dépôts
 organisée par la FDIC à
 Washington, 238
 crise financière de 2007 - 2009,
 261-62
 entente entre la FDIC et la SADC
 (2013), 277
 faillites transfrontalières impor-
 tantes et complexes, 260

Federal Deposit Insurance

Corporation (FDIC), 5, 41, 123,
238, 245, 261-62, 277
Loi sur la Banque du Canada (1935),
42
modèle de la FDIC, 239, 245
normes internationales et,
260, 268
prêts hypothécaires à des acheteurs
présentant des risques plus
élevés, 261
Réserve fédérale, 243, 261
Temporary Liquidity Guarantee
Program, 261
Washington Mutual faillite, 261
Estey, Willard, juge, 160, 171-72
Evans, E. Susan, 182, 188
Evans, Gregory, 53
Evans, John, 214

F

Faillites des institutions financières.

Voir Annexe C : Historique des
faillites des institutions membres
1967 - 2017
Farmers Bank of Canada, 29 - 30
Federal Deposit Insurance Corporation
(FDIC). Voir États-Unis
Ferguson, G. Ian, 167, 184
Fidélité, Société de fiducie, 134, 121-22,
125, 130
Fielding, William Stevens, 31, 32
First City Mortgage, 164-66
First City Trust, 104, 164-66
Flaherty, Jim, 253, 264
Fleming, Rowland, 213
Fonds d'assurance-dépôts, 88, 89 - 96,
228
Forum économique mondial, 224
Forum pour la stabilité financière
(FSF), 239, 240, 241, 243, 268
Fulton, Davie, 67

G

G20, réaction à la crise (2007 - 2009),
267
G7, rencontre à Washington (2008), 268
Galt, Alexander Tilloch, 14 - 21, 154,
155, 176
Ghert, Bernard, 220
Gingras, Gérard, 89, 91
Goldberg, Michael, 213-14
Goodale, Ralph, 245
Gorbet, Frederick William, 188
Gordon, Clarkson, 164, 171
Gordon, Walter, 52, 58, 61
Gracie, Andrew, 280
Granger, Isabelle Alix, 78 - 79
Grenier, William « Bill », 125
Greymac Mortgage, 109, 118
Greymac Trust, 109, 111, 112, 113, 117,
134
Gruenberg, Martin, 260, 268, 277
Gzowski, Casimir, 14

H

« History of Banking in Canada », 56
Hammond, Robert « Bob », 113, 114, 154,
188, 189, 190
Harper, Stephen, 253
Hartt, Stanley, 175
Hocken, Horatio, 40
Hockin, Tom, 175
Holton, Luther, 14 - 21
Home Bank, 1923, faillite, 4, 33 - 39
Hongkong, Banque du Canada (HSBC),
174
Howard, David C., 125
Howe, C.D., 63, 64
Humphrys, Richard « Dick »
Affaire des sociétés de fiducie et,
110-19
Barry Brace, lettre sur la faillite
d'Astra Trust, 93 - 94
Chrétien, Jean, et, 64, 85

- coassurance, critique, 134-35
discipline de marché, critique, 134
évolution de la réglementation,
critique, 136
retraite, 100
SADC, ajustement des primes, 137
SADC, équipe initiale, 74 - 55, 104
SADC, exploration des axes
d'amélioration, 131-38
SADC, faillites des membres, les
raisons, 133, 136
SADC, les réglementations
provinciales, 65, 69 - 70, 76, 78,
80, 90, 137
SADC, pouvoir d'octroyer des prêts,
137
SADC, restructuration, 132-33
Sharp et, 62 - 64
Surintendant des assurances, 52, 59,
60, 64, 76
- I**
- Informatisation des services bancaires,
280
Inspecteur général des banques
BCC, faillite, 154-56, 160
Commission Porter, 49, 52
création du Bureau, 5, 43
SADC et, 70, 75, 135
Institut Canadien des Comptables
Agréés, 141
institution-relais, 278
Interac, 281
International Bank Researchers Group,
238
- J**
- Jackman, Henry « Hal », 130-31
Johnson, Daniel, 73 - 74
Jones, Sidney H., 34 - 35
- K**
- Kennedy, John, 34
Kennett, Bill
ABC, réponse aux critiques de la
SADC, 131, 138
BCC, faillite, 154-56, 160
inspecteur général des banques, 91,
103, 113
SADC, au conseil d'administration,
120, 181
SADC, président du conseil par
intérim, 163
Kerton, Robert R., 213
Kilderkin groupe, 111
King, Edwin H., 18 - 21
Koza, Harry, 257-58
- L**
- La Banque de St. Jean, 33
La Banque du Peuple, 33
La Banque Nationale de Grèce, 265
La Banque Ville Marie, 33
LaBrosse, John Raymond, 240
Lalonde, Ron, 276
Lambert, Allan Thomas (A.T.), 66
Lash, Zebulon, 35 - 36
Laurier, sir Wilfred, 29
Le Pan, Nicholas, 245-46, 254-55
Lemieux, Rodolphe, 32
Lignes d'orientation pour l'établis-
sement de régimes d'assurance-
dépôts efficaces, 204
Loan and Trust Corporations Act, 47,
97 - 98
Lockhart, Nancy, 275
Loi nationale sur le logement, 1938, 50
Loi sur la Banque du Canada, 35
préséance sur les éléments d'actifs
détenus, 159
révision de 1935, 35
Loi sur l'administration financière, 88

Loi sur l'Agence de la consommation en matière financière du Canada, 238

Loi sur les banques

- constitutionnalité de, 54
- institution de, 23 - 24
- modifiée en 1913, 34
- modifiée en 1924, 40
- modifiée en 1967, 53
- quasi-banques et, 49
- réexamen de la réglementation bancaire, 283
- révision de 1880, 24 - 25
- révision de 1890, 25 - 26
- taux d'intérêt, 50
- une banque canadienne ne peut être la filiale d'une société étrangère, 175

Loi sur l'indemnité aux déposants de certaines institutions financières, 171

Loi sur la poursuite des activités de la Banque de la Colombie-Britannique, 176

Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada, 6, 7, 70, 73, 90, 92, 177, 180, 195, 226, 281

Loi sur le Bureau du surintendant des institutions financières, 179-80

Loi sur les institutions financières et modifiant le système d'assurance-dépôts, 179

Loi sur les mesures de guerre, 114

Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt, 43

London Loan (1985), 124

M

MacDonald, A., 38

MacDonald, Colin, 223

MacDonald, Donald, 89

Macdonald, Sandfield, 14

Macdonald, sir John A., 17, 19, 24

MacEachern, Allan, 223

Machaffie, William, 33

MacIntosh, Alexander J., 147

MacIntosh, Robert, 130

Mackenzie King, sir William Lyon, 5, 37 - 40, 42

Mackenzie, Alexander, 35

Mackenzie, Michael, 181, 188, 192, 219, 225

Macmillan, lord, 6, 42

Macpherson, Donald, 154, 181

Mahoney, Patrick, 93

Markle, Andrew, 111-12, 118

Martin, Paul, 229, 232, 244

Mason, John Herbert, 56

Maurice, Peter, 219

McCool, John W., 125

McDonald, H.D. « Harry », 92, 113, 126, 135, 161

McDonald, R.C., 190

McDougall, Barbara

BCC, faillite, 153-55, 161

coassurance, proposition immédiatement désapprouvée, 144

Livre vert consacré à une réforme des services financiers, 138-40

ministre d'État aux Finances, 138, 129-31, 135, 146, 172

rapport Wyman, 138, 140

McKeown, Harrison A., 38

McKinlay, Ronald Archibald

Central Guaranty et TD, 201-04

de Léry et, 165, 191

devise adoptée par, 187

FDIC, colloque international à Washington, 192, 195

Normes en matière de pratiques commerciales et financières saines, 189

projet du PRIF, 195, 270

rapport annuel (1986), remarques, 176

rapport annuel (1987), remarques, 189

rapport annuel (1990), remarques, 194

rapport annuel (1992), remarques, 205

rapport Estey et, 173-74, 176

retraite, 214-15

Robertson et, 168-69

- Sabourin, son candidat préféré pour le poste de président, 191
- SADC, Comité de direction, création du, 184, 188
- SADC, expansion du conseil d'administration, 182
- SADC, le médecin (ses stratégies curatives), 195-97, 200-01
- SADC, président du conseil d'administration, 164-67, 183, 185, 188, 189
- McLaughlin, W. Earle, 67
- McLeod, Henry Collingwood, 26 - 31
- McLeod, Scotia, 220
- Mellor, William, 38
- Menke, Ursula, 190
- Meredith, sir William, 30 - 31
- Metropolitan Trust, 83 - 84
- Midland, Banque, 118, 124
- Millar, Clive, 125
- Milner, Donald, 199, 200, 203
- Ministère des Finances, 10, 24, 27, 52, 54, 63, 138, 245, 248, 264
- Moffat, John R., 190
- Monarch Trust, 224
- Montemurro, Carlo, 95 - 96
- Montréal Trust, 224
- Morrison, James, 112-13, 123
- Morrow, Claudia, 240
- Morton, Paul Gustav, 182, 188, 214, 220
- Mulroney, Brian, 129, 138-39, 156, 160, 161
- N**
- NAL Trustco, 200
- Newman, Peter, 47
- Nicholson, Peter, 213
- Norbanque, faillite, 153-62, 166-67, 169-71, 174, 181, 234, 275
- Nord-américaine, compagnie d'assurance-vie, 199 - 200
- Northguard, Société d'hypothèques, faillite (1984), 124
- North West Trust Company, 177
- O**
- Obama, Barack, 266
- Ontario
- Affaire des sociétés de fiducie, 110-19, 234
- Astra Trust, faillite, 93 - 98, 109, 113
- Comité spécial du droit des compagnies de l'Ontario, 99
- Commission des services financiers de l'Ontario, 254
- Commission des valeurs mobilières de l'Ontario, 95
- Groupe de travail sur la réglementation des institutions financières, 147-48
- Loi sur l'assurance-dépôts de l'Ontario, 69 - 71
- Loan and Trust Corporations Act*, 57, 114
- Marché de l'immobilier, 110
- Registraire des sociétés de prêt et de fiducie de l'Ontario, 123
- Royal Canadian Bank, 21
- York Trust, 57, 68
- Orzech, Lou, 125
- P**
- Page, Richard, 113
- Palmer, John, 240
- papier commercial adossé à des actifs (PCAA), 262-64
- Parizeau, Jacques, 73, 84
- Patrician Land Corp., 166
- Pearson, Lester B.
- Atlantic Acceptance Corporation, faillite, 47 - 48
- Chrétien, Jean, travail avec, 64
- Commission Porter et, 47
- instaurer un régime d'assurance-dépôts au Canada, 48 - 49

quasi-banques, 7
 Prudential Finance Corp Ltd.,
 faillite, 48, 66
 Sharp et, 63 - 64
 Pellatt, sir Henry, 34 - 35
 Persse, John, 34
 plan de sauvetage du gouvernement,
 156-57, 158-59, 174
 Player, Bill, 111-12
 Pocklington Financial Corporation,
 121, 166
 Pocklington, Peter, 120-22
 Polvliet, Cornelis, 79, 82
 Poole, William C. « Bill », 125, 220
 Porter, Dana, 44
 Prenor Trust, 224
 PricewaterhouseCoopers (PWC), 231
 Primes, membres de la SADC
 ABC et les banques, 8, 67, 130, 145,
 178-79, 212
 augmentation, 145, 156, 166, 178,
 180, 204, 212
 Humphrys et, 136-37
 la SADC commence à recouvrer les
 primes exigibles, 85
 primes calculées selon le risque, 67,
 140, 144, 145, 226-27, 282
 primes différentielles, 228, 238, 252
 rapport Wyman et, 145
 Principes internationaux visant à
 assurer l'efficacité des régimes
 d'assurance-dépôts, 269
 Programme de restructuration des
 institutions financières (PRIF), 195,
 270
 Prudential Finance, faillite (1966), 6, 96

Q

Quasi-banques
 achetées par de grandes banques,
 229
 Canada Permanent Trust, 56
 Commission Porter et, 49

définition de, 7, 49
 en plein essor, 49 - 50
 faillites de (1960), 7
 Gordon Bell veut une assurance
 distincte pour les quasi-banques,
 149
Loi sur les banques et, 49
 plus risqué de leur confier des
 fonds, 50
 Québec
 Caisse de dépôt et placement du
 Québec (CDPQ), 263
 Crown Trust, partage des frais, 166
 entente de 1968, 85, 98 - 99
 Loi sur l'assurance-dépôts, 84
 ne cédera pas le contrôle au
 gouvernement à Ottawa, 59, 73
 rapport Parizeau, 73 - 74
 Régie de l'assurance-dépôts du
 Québec (RADQ), 84, 99

R

Rainville, Antonio, 75 - 76, 89
 rapport du Comité des banques et du
 commerce du Sénat, 146-47
 rapport Wyman, 138, 140 - 147, 152, 214
 Recapitalisation interne, 279-80
 Re-Mor Investment Management
 Corporation (Re-Mor), 94, 97 - 98
 Reuber, Louis Grant
 « améliorer l'efficacité de ce régime »,
 217
 abandonner le fonds d'assurance-
 dépôts, 236
 Code de pratiques commerciales et
 financières saines, 218, 228, 231
 comité de liaison entre le BSIF et la
 SADC, 219
 Commission Porter et, 60 - 61
 fusion proposée de la SADC et du
 BSIF, 248-50
 impose des ordres et exige le
 respect des normes, 221-22

- l'assurance-dépôts réduit la discipline de marché, 216
McKinlay et, 215, 218
primes différentielles, mise en oeuvre, 228
rapport annuel (1993), avec J.P. Sabourin, 217-18
rapport annuel (1994 - 1995), 247
rapport annuel (1998 - 1999), 228
rapport MacKay, 229-32
Sabourin et, 216-17, 222-23
SADC, membre du conseil d'administration, 215
SADC, président du conseil d'administration, 215
Robertson, Bruce, 174
Robertson, Ronald Neil
 conseiller juridique principal de la SADC, 168, 169, 233
Emerson et, 247
fusion proposée de la SADC et du BSIF, 246-49
mutations profondes du secteur financier canadien, 259
retraite, 251
SADC, avis sur le problème intéressant la Banque du Canada, 168
SADC, bien-fondé d'une caisse d'assurance-dépôts, 236
SADC, dimension internationale de la, 238-39
SADC, membre du conseil d'administration, 182, 233
SADC, normes établies dans le code de pratiques, 237
SADC, président du conseil d'administration, 195-97, 240
SADC, président du conseil par intérim, 251
SADC, rapport annuel (2002) – trente-cinquième anniversaire, 244
SADC, se préparer aux mauvais moments qui finiront inévitablement par arriver, 235-36
SADC, sur l'histoire de la, 1 - 2
ses nombreux talents, 246
Rosenberg, Leonard, 110-12
Rotenberg, Kenneth, 125
Rothstein, Maxwell «Max», 213, 219
Rowntree, Leslie, 68 - 69
- S**
- Sabourin, Jean Pierre (J.P.)
 Affaire des sociétés de fiducie et, 119
 AIAD, président, 243
 Astra Trust, faillite, 92 - 98
 FDIC, colloque international à Washington, 192, 195
 Forum pour la stabilité financière (FSF), 239-40
 FSF, à la présidence du groupe de travail, 240-42
 fusion proposée de la SADC et du BSIF, 246, 249
 Le Pan et, 246
 MBA, 191
 McKinlay et, 164-65
 Reuber et, 216-17, 222-23
 SADC, comptable, 87 - 90
 SADC, MM. de Léry et Sabourin recrutent en masse, 184-85
 SADC, nommé administrateur en chef des opérations, 125
 SADC, président et chef de la direction, 191
Saint-Pierre, Guy
 AIAD, 240, 252, 268-69
 BSIF et SADC, collaboration entre, 255
 Compagnie Trust Central Guaranty: accord avec la Banque TD, 203-12
 crise financière de 2007 - 2009, 267
 fusion proposée de la SADC et du BSIF, 246, 249

- Normes commerciales et financières saines, 189, 190, 245
- SADC, division des normes et de la surveillance, 185
- SADC, équipe de négociateurs, 199
- SADC, le troisième président et chef de la direction, 251
- SADC, primes différentielles, 228-29
- SADC, réduction des coûts opérationnels, 249
- SADC, retraite, 274
- SADC, vice-président directeur et chef de l'exploitation, 243
- SADC, vice-président, Assurance et Évaluation des risques, 189
- Saskatchewan Trust Company, 198
- Scheepers, Bert, 184
- Scott, Charles, 114, 161, 166, 169
- Scott, W.E., 70
- Seaway Trust, 109, 110-19, 166
- secteur bancaire. *Voir aussi* Faillites des institutions financières
- audit indépendant, 4, 24, 26 - 28, 29, 30 - 31, 34
- définition des opérations bancaires, 54 - 58
- faillites, réduction des, 35
- méli-mélo réglementaire, 43 - 44
- prêts et remboursements, 16, 22
- primes fondées sur les dépôts, 8
- SADC, réaction à la création de, 8
- secteur pétrolier et gazier, 121, 152
- Security Home, Société d'Hypothèque, 226
- Security Trust Company Limited, 8, 86
- Sharp, Mitchell
- assurance-dépôts, introduction de l', 13, 48, 57 - 58
- Chrétien, Jean, travail avec, 64
- élu député, 64
- Humphrys et, 62 - 64
- ministre des Finances, 64
- parlementaire le plus efficace, 52
- SADC, création de la, 51 - 52
- York Trust, faillite, 52, 68, 69
- Shoppers Trust Company, 198
- Sinclair, Helen, 123, 214
- Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC). *Voir les sujets spécifiques. Voir aussi la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada*
- Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), 263
- Sorkin, Andrew, 257, 260, 262
- Sovereign Bank, 27, 28, 36
- Standard, Société de Prêts, 197
- Stanley, Alan Douglas, 81
- Sterling Trust, 98
- Stevens, Sinclair, 68
- Stewart, Duncan, 28
- Stricker, Herbert I., 125
- Sullivan, Daniel P., 220

T

- «Too Big to Fail», 257, 260, 262
- Tennant c. Union Banque du Canada*, 54
- Tory Tory Deslauriers & Binnington, 113, 114, 119, 161, 166, 167, 168
- Touche Ross & Co, 112, 123, 165, 169, 184
- Towers, Graham, 77
- Trudeau, Pierre, 121
- Trust Companies Act* de la Colombie-Britannique, 80, 171
- Trust Royal, 91, 101, 126, 190, 223-25, 275
- Turner, John, 161-62, 176

U

- Ubiquity Banque du Canada, 265

Index

V

Vachon, Serge, 154
Vice, Thomas
 BSIF, travail au, 192
 BSIF et SADC, collaboration avec,
 219
 division des règlements complexes,
 premier vice-président de, 276
 Guy Saint-Pierre et, 192-93
 SADC, liste de surveillance, 197

Y

York Trust and Savings Corporation
 (York Trust), 52, 68, 69, 81, 83 - 84
Yorkshire Trust, 82

W

Walker, David, 268-69
Walker, sir Edmond, 21, 23 - 24, 29,
 56 - 57
White, sir William Thomas, 4, 30 - 36,
 38
Wilson, Michael, 156
Wood, Neal, 125
Worts, James Gooderham, 20 - 21
Wyman, Robert, 138

PAR CE RÉCIT PRENANT, l'avocat et historien Ian Kyer nous aide à comprendre et reconnaître le rôle éminent joué par la Société d'assurance-dépôts du Canada au sein du système financier canadien. Il nous explique pourquoi, après 100 ans à faire la sourde oreille, le gouvernement du Canada entend les appels à la protection des dépôts bancaires et crée la SADC en 1967. Il nous plonge dans les annales de la Société et nous raconte ses 50 premières années mouvementées, au fil des faillites de 43 institutions membres et de plusieurs quasi-faillites, les critiques et les éloges qu'elle s'est attirés, et le travail du gouvernement pour réformer et peaufiner son mandat et son fonctionnement. On comprend pourquoi la SADC a mérité le respect de la communauté internationale à titre de membre fondateur de l'Association internationale des assureurs-dépôts et de chef de file aux yeux de bien des pays.



L'auteur

C. Ian Kyer est historien (il possède un doctorat en histoire européenne) et avocat. Durant ses quelque 30 années au sein d'un cabinet d'avocats de Bay Street, il a œuvré comme avocat-conseil pour la SADC. Grâce à ses compétences d'avocat, sa connaissance de la SADC et ses talents en recherche historique, il nous relate l'histoire d'un des premiers assureurs-dépôts au monde.