



SADC
Société d'assurance-dépôts
du Canada

CDIC
Canada Deposit
Insurance Corporation

Historique et évolution de la SADC : un aperçu

1967 - 2015



Canada 

Contents

Introduction	3
Les faillites des années 1960 – La mise sur pied de la sadc.....	4
Faillites et incertitudes (années 1980) – Un mandat plus fort, une plus grande indépendance	7
Faillites et incertitude (Années 1990) - Incitatifs et intervention précoce.....	11
Accent sur les consommateurs, la gouvernance et le fardeau réglementaire (1997 à 2006).....	13
Crise et incertitude (2007 à ...) – Mettre fin au problème des banques trop grandes (ou trop complexes) pour faire faillite	15

Introduction

Vers 1913, alors qu'une révision de la *Loi sur les banques* (LB) permettait une vérification de chaque banque pour le compte des actionnaires, les dirigeants et les actionnaires étaient responsables des pertes nettes liées à la faillite de la banque (concept de la double responsabilité), ce qui constituait une forme de protection pour les déposants. Après la faillite de Home Bank en 1923, la surveillance des banques a été renforcée avec la création du Bureau de l'inspecteur général des banques. Quant au concept de double responsabilité, il a été formellement aboli en 1950. Depuis, bien des changements ont été apportés afin de protéger les intérêts des déposants et de promouvoir la stabilité financière. Le présent texte explique les origines du régime d'assurance-dépôts fédéral, son évolution au sein du filet de sécurité financier et les événements majeurs qui ont présidé à ces changements.

L'information fournie s'appuie essentiellement sur le travail de la Commission Porter, du Comité d'étude Wyman, de la Commission Estey et du Groupe de travail Mackay, sur les nombreux documents d'orientation et budgétaires produits par le ministère des Finances au fil des ans, les rapports annuels de la SADC et les comptes rendus des délibérations de la Chambre des communes en rapport avec ce sujet.

Les faillites des années 1960 – La mise sur pied de la sadc

Au début des années 1960, une forte concurrence règne au sein du secteur des institutions de dépôt. Ses répercussions possibles sur la politique monétaire et sur la stabilité financière du pays sont source d'inquiétude. À l'époque, et jusqu'en 1967¹, en raison du taux d'intérêt maximum de 6 % sur les prêts bancaires, de la hausse des taux d'intérêt durant cette période et de divers autres facteurs, les banques sont dans une grande mesure exclues du marché des prêts hypothécaires². À cette époque, une concentration excessive du commerce de la banque et le manque de nouvelles banques posent problème. D'autres aspects sont aussi préoccupants, à savoir de qui relèvent les institutions de dépôt, l'insuffisance et la dissemblance des normes provinciales, à qui irait le contrôle de la masse monétaire si une grande partie des activités de prise de dépôts échappait au contrôle de la Banque du Canada ?

En 1961, le gouvernement crée la Commission Porter pour explorer le paysage financier du Canada. Le rapport produit par la Commission en 1964 est, dans l'ensemble, favorable à une déréglementation, une ouverture des marchés, un élargissement des pouvoirs pour les banques et à un vent d'innovation. Le rapport en dit peu sur la protection du public. On peut y lire que « on ne peut pas garantir au public qu'il ne subira aucune perte en traitant avec les institutions financières et sur les marchés financiers » et que la meilleure façon de protéger le public tout en préservant la souplesse du système financier consiste à adopter les pratiques d'auto-discipline³ et les normes de divulgation les plus élevées, appuyées par un régime de surveillance étroite mais non rigide sous l'autorité du gouvernement. La Commission Porter est d'avis que la surveillance exercée à l'époque est « complète » et, qu'en conséquence, elle ne voit pas le besoin d'établir un régime d'assurance-dépôts, surtout que les institutions bancaires « considèrent pour la plupart qu'elles n'en ont pas besoin ». En ce qui concerne l'inspection des institutions financières, la Commission recommande d'étendre l'application de la *Loi sur les banques*, d'accroître le personnel du Bureau de l'inspecteur général des banques (BIGB)⁴ et les pouvoirs de surveillance des autorités fédérales, notamment en leur donnant le pouvoir « d'obliger les institutions à adopter toute mesure jugée nécessaire pour assurer leur solvabilité ».

Vers 1965, les circonstances de la faillite d'Atlantic Acceptance Corporation (AAC) ainsi que les mesures prises par le gouvernement de l'Ontario pour protéger les déposants et rétablir la confiance dans le secteur financier sont révélatrices du manque de cohérence entre les normes provinciales régissant le secteur financier et dans la surveillance exercée par les autorités provinciales. Les arguments en faveur d'un régime d'assurance-dépôts fédéral s'en trouvent renforcés. En 1966, la faillite de la Prudential Finance Company (PFC) retient aussi beaucoup l'attention, raison de plus pour le gouvernement fédéral d'agir.

Le gouvernement s'engage donc à rétablir la confiance du public dans les institutions de dépôt canadiennes, à améliorer progressivement les normes régissant le secteur, et à renforcer la stabilité financière en envisageant des moyens d'inciter les institutions financières provinciales à rejoindre le cadre fédéral. Il demeure déterminé à renforcer la compétitivité des banques de petite taille, et à attirer de nouvelles

¹ Les modifications apportées à la *Loi sur les banques* en 1967 ont porté le ratio maximum prêt-valeur à 75 %, permis aux banques d'octroyer des prêts hypothécaires non assurés, interdit les ententes inter banques concernant les taux d'intérêt, et imposé aux banques la règle des 10 % en matière de détention d'actions.

² La demande d'hypothèques était forte et d'autres types d'institutions ont envahi le marché des activités de dépôt. La part des banques dans les actifs d'institutions a alors diminué, passant de 87 % en 1945 à 66 % en 1962.

³ « La tâche principale de l'autorité gouvernementale consiste à pousser les institutions financières à se donner leur propre réglementation interne. »

⁴ Au-delà de cette recommandation, l'effectif total de l'IGB n'était que de 4 personnes dix ans après le Rapport Porter (soit en 1974).

institutions bancaires. Il estime que l'établissement d'un régime d'assurance-dépôts fédéral s'inscrit dans cet objectif.

En 1966, le ministre des Finances annonce son intention d'aller de l'avant avec l'établissement d'un régime d'assurance-dépôts fédéral, avertissant que « l'assurance-dépôts n'offre pas une solution à tous les problèmes qui se rattachent à la surveillance des institutions financières du pays ». Au cours des débats de la Chambre des communes, en janvier 1967, il annonce les principaux objectifs du régime d'assurance-dépôts, à savoir :

- assurer la sécurité des épargnants qui ne sont généralement pas en mesure de juger par eux-mêmes de la solidité financière des institutions auxquelles ils confient leurs épargnes ;
- instaurer une surveillance adéquate des institutions qui acceptent des dépôts ;
- agir à titre de prêteur en dernier ressort pour les institutions qui acceptent des dépôts, fournissant les liquidités nécessaires en temps de crise quand les institutions de ce genre n'ont peut-être pas accès à leurs sources normales de liquidités.

À la suite de cette annonce, l'Association des banquiers canadiens (ABC) se dit inquiète qu'un tel régime ne puisse, à lui seul, garantir la sécurité de tous les créanciers. Elle est d'avis qu'il vaudrait mieux miser sur une surveillance suffisante, opinion à tous points semblable à celle de la Commission Porter.

Durant les débats axés sur le projet de loi sur la SADC, le ministre des Finances souligne le rôle qu'aurait la SADC en agissant comme source de liquidités ou aide au redressement d'une banque en exploitation. Ce rôle de prêteur en dernier ressort viserait à alléger les problèmes de liquidités d'une institution en difficulté, ou à gagner du temps pour que cette dernière n'ait pas à brader ses actifs (ce qui, le cas échéant, augmenterait le risque de pertes pour la SADC et pourrait ne pas cadrer avec les objectifs de la SADC en matière de gestion du fonds d'assurance-dépôts). Les faillites d'AAC⁵ et de PFC, la ruée sur les dépôts dont avait été victime la Montreal City and District Savings Bank en 1967, et les problèmes de liquidités de York Trust⁶, auront contribué à définir un tel rôle.

L'interaction entre la SADC et la Banque du Canada, toutes deux prêteurs en dernier recours⁷, ne donne pas lieu à grande discussion à l'époque. Bien que la SADC ne soit pas limitée dans l'exercice de son rôle de prêteur en dernier ressort auprès d'institutions membres fédérales ou provinciales, selon le contexte. Si le rôle de prêteur en dernier ressort a pesé dans la mise sur pied de la SADC, aucune des études approfondies menées dans le passé ne s'était concentrée sur ce rôle, à l'exception de l'étude faite par le Comité Wyman⁸.

La Loi sur la SADC de 1967 précise que la SADC doit constituer un fonds d'assurance-dépôts et que l'adhésion au régime est obligatoire pour les banques⁹, ce qui oblige donc ces dernières à contribuer au fonds et à payer la note pour celles qui font faillite. À la création du régime, le plafond d'assurance-dépôts est fixé à 20 000 \$ par institution membre, et la limite d'emprunt¹⁰ de la SADC à 500 millions de dollars pour donner plus de crédibilité au régime et reconnaître qu'il faudra du temps pour constituer un fonds *ex ante* appréciable. Au

⁵ AAC représentait des risques pour British Mortgage and Housing Trust Co. Un retrait massif de dépôts a forcé l'Ontario à garantir les dépôts des déposants et des investisseurs de cette institution.

⁶ La SADC avait pris en charge un prêt d'urgence que la SCHL avait accordé à York Trust. Pour ce faire, elle avait dû emprunter au Trésor.

⁷ Le pouvoir de la SADC de faire l'acquisition des actifs d'une institution membre et d'accorder des prêts ou des avances (garantis ou pas) à une institution membre.

⁸ Traité plus loin dans le présent document.

⁹ Par ailleurs, l'approbation de l'adhésion au régime des institutions de dépôt provinciales serait à la discrétion de la SADC.

¹⁰ En 1967, la Loi sur la SADC donnait au gouverneur en conseil le pouvoir d'autoriser le ministre des Finances à octroyer des prêts à la SADC à même le Trésor.

départ, l'intention était de protéger les dépôts dans les comptes d'épargne et les dépôts à court terme, et non d'assurer des effets qui pourraient passer pour des placements, pour éviter que le régime d'assurance-dépôts n'interfère pas avec les efforts déployés par les institutions financières non membres pour attirer des fonds. La question des dépôts en commun et des dépôts en fiducie avait déjà été examinée à la création de la SADC. De tels dépôts étaient réputés constituer des dépôts distincts de tout dépôt fait au nom de l'un ou l'autre des copropriétaires d'un dépôt en commun ou des bénéficiaires d'un dépôt en fiducie.

À sa création, la SADC a pour mandat de i) fournir de l'assurance-dépôts, ii) d'examiner les affaires des institutions membres aux fins de l'assurance-dépôts, et iii) de gérer le fonds d'assurance-dépôts. La Loi sur la SADC englobe également le rôle de prêteur en dernier ressort mentionné plus haut et les pouvoirs du conseil d'administration de la SADC. La SADC prend la forme d'une société d'État, afin de favoriser des prises de décisions objectives, de permettre des emprunts au Trésor et d'avoir une plus grande crédibilité. Son conseil d'administration de l'époque est restreint et constitué de hauts fonctionnaires œuvrant dans le secteur des activités de prise de dépôt ou le connaissant bien. La SADC a le pouvoir d'inspecter ses institutions membres¹¹, d'imposer des normes de pratiques commerciales et financières saines à celles qui ne sont pas régies par une loi fédérale, et de résilier l'assurance-dépôts¹² de ses membres. Son premier rapport annuel, qui visait l'exercice terminé le 31 décembre 1967, faisait état de 17,1 milliards de dépôts assurés, de 28 institutions membres fédérales et de 41 institutions membres provinciales.

La Loi sur la SADC est modifiée en 1968 pour permettre à la SADC d'octroyer des prêts à un agent du gouvernement d'une province dans le cas où le régime provincial n'aurait pas eu le temps de se bâtir un fonds suffisant.

D'autres changements mineurs sont apportés à la Loi sur la SADC en 1977, essentiellement pour autoriser la SADC à accorder des réductions de prime. Toutefois, les débats auxquels a donné lieu le projet de loi de 1977 soulèvent à nouveau les questions de la compétence du fédéral en matière d'activités bancaires, de l'utilité de soumettre les institutions provinciales à une surveillance fédérale, et de l'augmentation du plafond d'assurance-dépôts. Au cours des dix années précédentes, l'expérience de la SADC en matière de remboursement de dépôts assurés s'est résumée à deux petits paiements (15 millions de dollars au total).

¹¹ Si la SADC jugeait qu'une institution membre ne respectait pas des normes de pratiques commerciales et financières saines ou contrevenait à l'un de ses règlements administratifs, elle devait remettre un rapport au président et aux administrateurs de l'institution membre.

¹² Nota : uniquement si l'institution membre était insolvable ou n'acceptait plus de dépôts.

Faillites et incertitudes (années 1980) – Un mandat plus fort, une plus grande indépendance

Au début des années 1980, les faillites se multiplient, les pertes et le déficit de la SADC montent en flèche. Au 30 avril 1982, les dépôts assurés par la SADC se montent à 188 milliards de dollars, dix fois plus qu'aux débuts de la Société. Ces faillites entraînent, en 1983, l'adoption rapide et rétroactive du relèvement du plafond d'assurance-dépôts à 60 000 dollars¹³, ainsi que des réformes visant à combler les lacunes du filet de sécurité et à accroître la capacité de la SADC à intervenir dans les affaires d'une institution en difficulté. La loi C-142 (1983) relève la capacité d'emprunt de la SADC à 1,5 milliard de dollars et précise les pouvoirs de la SADC à faire des dépôts auprès d'une institution membre. Les modifications incluent par ailleurs l'ajout d'un élément au mandat de la SADC – favoriser la stabilité du système financier et la confiance du public à son égard –, ajout qui n'a retenu l'attention de personne lors des débats de la Chambre des communes sur le projet de loi et qui, selon le Comité d'étude Wyman, semble faire implicitement partie du mandat de la SADC depuis 1967.

Le Comité d'étude Wyman, créé en réponse aux nombreuses faillites de sociétés de fiducie en 1983, rend ses conclusions sur le mandat de la SADC en avril 1985. À l'époque, la SADC est partie prenante dans la gestion et la liquidation de vastes portefeuilles d'actifs, et elle enregistre un déficit important de son fonds d'assurance-dépôts. Le Comité d'étude Wyman juge que les pertes causées par la faillite d'institutions financières sont « directement imputables, en partie du moins, au caractère désuet de la législation et à l'insuffisance des ressources consacrées à la surveillance ». Il fait de nombreuses propositions sur les pouvoirs, le financement, les ressources humaines ainsi que la structure et le rôle de la SADC.

Selon le Comité d'étude Wyman, la protection des petits déposants inexpérimentés et la gestion du fonds d'assurance-dépôts constituent les principaux piliers du mandat de la SADC et le reste est secondaire. Le Comité juge que la SADC devrait jouer le rôle de prêteur en dernier ressort, mais qu'elle ne devrait pas s'immiscer dans les questions qui touchent la stabilité du système financier canadien. Il recommande que la SADC se voie donner de nouveaux pouvoirs en matière de :

- (i) réglementation (ex. : établissement de normes visant les ratios de levier et de capitaux propres, en collaboration avec l'organisme de réglementation prudentielle, et de normes de pratiques commerciales saines, et permettre à la SADC d'intervenir si des mesures ne sont pas prises par l'organisme de réglementation)
- (ii) surveillance (ex. : établir des normes en matière d'examen, recruter pour accroître le nombre clé d'inspecteurs, exiger des renseignements de ses institutions membres, mettre au point un système de pré-alerte qui permette de détecter toute institution membre potentiellement en difficulté)

¹³ En 1981, un projet de loi privé visant à relever les taux de prime et le plafond d'assurance-dépôts (à 50 000 dollars) a été rejeté. Le relèvement du plafond à 40 000 dollars a été approuvé par le gouvernement fin 1981 mais cette décision ne s'est jamais traduite dans la loi. En février 1982, un projet de loi privé suggérait de porter le plafond à 100 000 dollars. En 1983, il a de nouveau été suggéré lors des débats à la Chambre des communes de porter le plafond à 100 000 dollars. Toutefois c'est à 60 000 dollars que ce plafond a été fixé en avril 1983, plafond qui s'est appliqué rétroactivement au 17 janvier 1983 pour accroître la protection des déposants de Seaway Trust et de Crown Trust, qui avaient fait faillite. La barre de 60 000 dollars a été fixée pour :

a) tenir compte de l'érosion de la protection causée par l'inflation ;
 b) veiller à ce que les REER continuent d'être adéquatement protégés (et que les déposants n'aient pas à répartir leurs dépôts dans un grand nombre d'institutions) ; c) éviter une crise de confiance face à l'incertitude née des faillites de Greymac, Seaway Trust et Crown Trust.

Lors des débats de la Chambre des communes sur le projet de loi C-142, en avril 1983, on a demandé au ministre i) d'envisager un régime de primes axé sur les risques et ii) de « reconstituer le conseil d'administration pour assurer une meilleure vérification de la gestion de la Société d'assurance-dépôts du Canada, de sorte que le contrôle soit plus indépendant qu'il ne semble l'être à l'heure actuelle et que les personnes qui sont chargées de la société ne soient pas aussi chargées de la bonne marche des institutions assurées par elle. »

(iii) réhabilitation / liquidation (ex. : habilité à mener à bien la vente d'une institution membre).

Dans son rapport, le Comité d'étude Wyman recommande que la SADC se voie donner le pouvoir d'imposer de lourdes amendes aux institutions membres¹⁴ (et à leurs experts-conseils) qui ne respectent pas les exigences de la Société, et plus de latitude pour réaliser son mandat, que des administrateurs issus du secteur privé viennent compléter le conseil d'administration et par là même les compétences du conseil, et que l'on recrute un chef de la direction. Le Comité était pour le partage des risques et la mise en place d'une tarification en fonction du risque.

Le Livre vert de 1985 souligne le travail du Comité d'étude Wyman mais, en même temps, sollicite des commentaires sur l'assurance-dépôts relativement à ce qui suit : i) l'incidence de l'assurance-dépôts sur la discipline de marché, la concurrence et le fardeau réglementaire ; ii) la pertinence du plafond d'assurance-dépôts alors que le public s'attendrait à une protection illimitée de la part du gouvernement en cas de faillite ; iii) le financement de l'assurance-dépôts, un régime de primes uniformes étant injuste pour les institutions saines ; iv) le chevauchement fédéral-provincial (c'est-à-dire que les fonctions d'assurance et de surveillance devraient être assurées par un même palier de gouvernement).

Dans son rapport intérimaire, le Sénat, qui avait été chargé d'étudier le Livre vert et le rapport Wyman, met en doute la proposition du rapport concernant le renforcement des pouvoirs réglementaires de la SADC, craignant la redondance de la réglementation. Il recommande plutôt que, en temps normal, l'autorité de réglementation soit investie de tels pouvoirs, que la SADC participe à la mise sur pied d'un système de pré-alerte et qu'elle soit informée rapidement de tout signe avant-coureur de difficultés imminentes. Il recommande en outre que la SADC dispose de pouvoirs accrus lui permettant de procéder à l'examen d'une institution en difficulté et d'intervenir dans ses affaires. Selon le rapport du Sénat, les principaux objectifs de la SADC devraient être de protéger les petits déposants et le fonds d'assurance-dépôts. Par ailleurs, il abonde dans le sens du Comité d'étude Wyman en ceci que la SADC devrait avoir plus de pouvoirs pour révoquer le statut d'institution membre. Le rapport propose enfin la mise en place d'un système de partage des risques.

La faillite de la Banque Commerciale du Canada (BCC) et de la Norbanque en 1985¹⁵, qui ne représentaient qu'une faible partie des services bancaires au Canada, mène à la mise sur pied de la Commission Estey à l'automne 1985. Des dispositions provisoires prises en juin 1986 (Loi C-86) permettent de relever les taux de prime pour combler le déficit du financement *ex ante*, mais aussi d'ajouter au conseil d'administration de la SADC quatre postes d'administrateur du secteur privé (une recommandation du rapport Wyman), ce qui doit permettre d'accroître l'expertise et l'indépendance du conseil. C'est un virage important dans la régie de la SADC, les décisions des administrateurs devant dorénavant être prises « en fonction tout d'abord des intérêts de la Société et non de ceux que ces administrateurs représentent en dehors de la Société ». Lors des débats sur le projet de loi C-86, à la Chambre des communes, la ministre d'État (Finances) remarque que la Société « devrait continuer d'être un élément intrinsèque du système de réglementation distinct des sociétés qu'elle doit réglementer, ainsi que des représentants du gouvernement et des autres organismes susceptibles de la manipuler dans l'intérêt du gouvernement, de ces autres organismes ou de leurs administrateurs, comme c'est déjà arrivé ».

¹⁴ Ce point de vue fut aussi exprimé lors des débats de la Chambre des communes sur le projet de loi C-86 : « À l'heure actuelle, aucune sanction ne pourrait être imposée aux institutions membres qui trompent le public sur ce qui est assuré. Je pense par exemple à Pioneer Trust qui vendait des certificats d'étalement du revenu, portant en évidence le timbre de la Société, pour des sommes et des périodes non assurés. »

¹⁵ La Loi C-79 (1985) prévoyait la protection des dépôts importants non assurés (et leur remboursement, de 800 millions de dollars, à même le Trésor), car les organismes du filet de sécurité avaient incité les clients à continuer de faire affaire avec les institutions en faillite.

La Commission Estey rend en octobre 1986 des conclusions qui ont un rôle catalyseur. Elle note que « l'apport le plus grand de ce rapport a peut-être été de faire la lumière sur l'inefficacité des vérificateurs externes et du BIGB dans l'exécution de leurs fonctions au cours des années qui ont précédé la faillite ». Elle recommande de réunir l'assurance-dépôts et la surveillance des banques en une Commission d'assurance-dépôts pour faire en sorte que l'organisme de surveillance ait « la volonté et la compétence voulues pour réagir rapidement » et pour qu'il soit possible « de porter sans tarder à l'attention de l'organisme de réglementation les difficultés auxquelles se heurteraient les banques » (selon le rapport intérimaire du Sénat). Le personnel du BIGB passerait à la SADC et on renforcerait le service chargé des examens en s'adjoignant les services de vérificateurs et d'agents de crédit chevronnés ayant travaillé dans des banques.

La Commission remarque qu'un « régime de réglementation ne doit pas être conçu de manière à sauver toutes les banques ». Cela dit, note la Commission, si de l'avis du ministre des Finances, la survie d'une banque était dans l'intérêt du public, la SADC (une fois restructurée) serait le principal organisme responsable de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un programme de soutien à cette banque. En d'autres termes, bien que la Banque du Canada soit normalement le fournisseur des avances de liquidités, il en serait autrement s'il était question de venir en aide à une banque aux prises avec des problèmes de liquidités à long terme. Selon les résultats obtenus grâce au programme de soutien, la SADC remettrait la banque dans le secteur privé. Pour éviter un trop grand recours aux deniers publics, la Commission Estey recommande que la SADC réduise ou annule le capital, les créances et les actions en circulation de la banque, au besoin.

Dans le courant de 1986, la Banque de la Colombie-Britannique (BCB) a vu ses fonds propres s'effriter. Pour faciliter la transaction, la SADC octroie à la banque mère de la HSBC un prêt de 200 millions de dollars pour permettre le transfert de la majorité des actifs et passifs de la banque en difficulté à HSBC Canada, ce qui doit contribuer à réduire les pertes futures de la SADC. En novembre 1986, la *Loi sur la poursuite des activités de la Banque de la Colombie-Britannique (C-27)* permet la prompt acquisition de la banque, permettant d'éviter tout retard causé par les droits des actionnaires (droits prévus par la *Loi sur les banques*) ; il s'agit là, en quelque sorte, d'un précurseur au Programme de restructuration des institutions financières.

La recommandation de la Commission, selon laquelle assurance-dépôts et surveillance devraient être réunies, n'est pas acceptée. Par contre, en 1987, après de longs débats à la Chambre des communes, le gouvernement fait adopter la Loi C-42, qui donne naissance au BSIF, lui octroyant de vastes pouvoirs¹⁶, et au Comité de surveillance des institutions financières (CSIF), lequel doit réunir régulièrement les organismes du filet de sécurité et permettre l'échange d'information relative à la surveillance des institutions financières. La Loi C-42 fait passer la capacité d'emprunt de la SADC à 3 milliards de dollars, le taux de prime annuelle maximale à un sixième pour cent, et règle la question des substituts au conseil d'administration de la SADC. Certains pouvoirs de la SADC sont en outre renforcés. Ils concernent la surveillance des institutions membres en difficulté, la résiliation de la police d'assurance des institutions fédérales (sur autorisation du ministre) et la tenue d'examen préparatoires. Pour terminer, des modifications sont apportées pour que la SADC puisse résilier l'assurance-dépôts d'une institution membre lorsque celle-ci est sur le point d'être insolvable et pour qu'elle puisse imposer une surprime (en consultation avec le surintendant).

Jusqu'en 1987, les pouvoirs d'intervention et la capacité opérationnelle de la SADC sont limités. Le travail de la Société est avant tout de recevoir des primes, de gérer le fonds d'assurance-dépôts, d'indemniser les déposants et d'aider une institution membre en difficulté à demeurer en activité (par exemple en acquérant des actifs de cette institution ou en lui octroyant des prêts). En apportant des modifications aux pouvoirs de

¹⁶ En décembre 1986, le gouvernement dépose à la Chambre des communes un article de politique générale intitulé « Le secteur financier : nouvelles directions » (Livre bleu). On y recommande une coopération accrue entre les acteurs du filet de sécurité ainsi qu'une fusion du BIGB et du Département des assurances.

la SADC en 1987, on reconnaît que la Société se doit de pouvoir agir en amont et rapidement, et qu'elle a besoin d'un mandat fort et d'une indépendance accrue pour minimiser ses risques.

Faillites et incertitude (Années 1990) - Incitatifs et intervention précoce

13 institutions membres font faillite entre 1987 et 1992, y compris la Compagnie Trust Central Guaranty et la Société d'hypothèque Central Guaranty dont l'ensemble des dépôts assurés avoisine les 10,8 milliards de dollars. En 1992, la dette de la SADC s'élève à 3,7 milliards de dollars.

La loi C-48 (de 1992) sert à mettre sur pied le Programme de restructuration des institutions financières (PRIF), qui permet à la Société de vendre ou de faire fusionner une institution sans avoir à obtenir l'autorisation de ses actionnaires ni de ses créanciers. Le concept avait d'abord été suggéré par le Comité d'étude Wyman, les circonstances entourant l'acquisition de la BCB ne faisant que renforcer sa nécessité. La loi porte en outre à 6 milliards de dollars le pouvoir d'emprunt de la Société. À cette époque, le BSIF et la SADC concluent une entente d'alliance stratégique visant à encadrer la coordination de leurs activités connexes et le partage de renseignements. Les normes de pratiques commerciales et financières saines de la SADC sont promulguées le 17 août 1993.

Entre 1992 et 1994, un examen approfondi du régime d'assurance-dépôts permet de cerner les aspects susceptibles d'être améliorés¹⁷. La stabilité du secteur financier est alors précaire, étant donné le grand nombre de faillites¹⁸ et l'attention que prête le monde politique à cette situation. La décision de procéder à un examen reposait principalement sur les facteurs suivants : i) les institutions membres de la SADC s'interrogeaient sur le coût du régime d'assurance-dépôts, ii) les activités de la SADC étaient méconnues et mal comprises et iii) le marché manquait de discipline. L'examen abordait les grands thèmes suivants :

- intervention précoce et renforcement des incitatifs à la prudence destinés aux institutions membres, afin de diminuer les coûts imputables à la caisse d'assurance-dépôts. On a ainsi suggéré de rédiger un Guide d'intervention, d'adopter des primes fondées sur le risque afin de décourager les comportements plus risqués, de mettre en place des mesures progressives et de permettre à la SADC de liquider une institution dont le solde des capitaux propres est positif ;
- possibilité d'imposer aux déposants d'une institution ayant fait faillite des frais administratifs, dans le but de réduire les coûts liés au règlement de faillite ;
- divulgation de renseignements plus complets afin de protéger les intérêts des créanciers non assurés et d'accroître l'efficacité des marchés de capitaux ;
- cumul des dépôts assurés.

En février 1995, alors que la caisse d'assurance-dépôts est fortement déficitaire et les emprunts au Trésor élevés, le ministère des Finances publie un document de travail intitulé « *Renforcer et assainir le secteur des services financiers canadien* ». Ce document qui s'inspirait de l'examen insiste sur le régime d'assurance-dépôts sur le fait que la protection des déposants, des titulaires de contrat et des créanciers passe avant les intérêts des actionnaires, et que le cadre réglementaire du secteur financier nécessite des incitatifs pour que les institutions pratiquent une gestion prudente et apportent rapidement des solutions à leurs problèmes. Il aborde les notions d'intervention précoce, de cadre renforcé incitant à la prudence et d'une meilleure divulgation des données financières.

¹⁷ À cette époque, des modifications ont été apportées aux pouvoirs de la SADC, par exemple pour pouvoir exiger des institutions membres qu'elles financent les examens spéciaux et pour créer un mécanisme de surprimes visant à favoriser les mesures prudentes.

¹⁸ Huit institutions membres de la SADC font faillite entre 1993 et 1996, dans la foulée des nombreuses faillites survenues du milieu à la fin des années 1980.

Au sujet de la SADC, le document énonce les principes selon lesquels « tout régime de protection des déposants ou des titulaires de contrat doit être financé par le secteur sans comporter de risque pour les contribuables » et « les coûts liés à la supervision et à l'assurance-dépôts ne doivent pas constituer un fardeau excessif pour les consommateurs ou les institutions financières ». Il comporte diverses recommandations quant au rôle de la SADC, compte tenu de la nécessité d'élaborer des incitatifs adéquats à l'action ou à la réduction des coûts, notamment :

- faire mieux comprendre le mécanisme d'intervention dans le secteur financier ;
- mettre en place un barème de primes fondées sur le risque pour les institutions membres de la SADC ;
- éliminer le cumul auprès d'institutions membres affiliées ;
- supprimer, dans l'énoncé du mandat de la SADC, l'obligation de favoriser la concurrence au sein du système financier.

Le document de travail discute aussi des moyens d'accroître la capacité de la SADC à transférer les passifs-dépôts et les actifs négociables d'une institution non viable à une institution saine (au moyen d'un décret nommant séquestre). Les recommandations contenues dans le document ont constitué les fondements de la loi promulguée à l'été de 1996.

Les modifications apportées à divers textes législatifs en 1996 au moyen de la loi C-15 se concentrent logiquement sur l'intervention précoce et le règlement des institutions en difficulté. Cette année-là, les modifications apportées à la Loi sur la SADC éliminent la nécessité pour la Société d'obtenir une autorisation ministérielle avant d'annuler ou de résilier la police d'assurance-dépôts d'une institution membre, mais donnent au ministre le droit de s'opposer à une résiliation si elle est contraire à l'intérêt public. On modifie alors le mandat de la SADC en y retirant l'objectif de « promouvoir ou encourager la compétitivité du système financier canadien », puisque la SADC n'avait à sa disposition aucun moyen de poursuivre cet objectif, qui s'opposait par ailleurs au reste de son mandat. La loi C-15 autorise en outre la Société à mettre en place un barème de primes fondées sur le risque, à emprunter sur les marchés financiers et à procéder à une restructuration au titre d'un décret nommant séquestre.

À la même époque, la SADC et le BSIF rédigent ensemble un guide en matière d'intervention auprès des institutions financières fédérales¹⁹, qui trace les grandes lignes des mesures à prendre pour réagir à une situation susceptible de compromettre la stabilité d'une institution membre, et incite les institutions à réduire leur risque de pertes en faisant mieux connaître le cadre d'intervention et en le rendant plus transparent. Dans le même esprit, la SADC prend en 1999 son *Règlement administratif sur les primes différentielles*, qui attribue à chaque institution membre un taux de prime correspondant au risque qu'elle représente.

¹⁹ Ce guide a été publié dans le livre blanc qui a précédé la législation de 1996.

Accent sur les consommateurs, la gouvernance et le fardeau réglementaire (1997 à 2006)

Le Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien (le groupe de travail MacKay), formé en décembre 1996, dépose son rapport en septembre 1998. Il est acquis aux vertus de la « convergence des fonctions », des conglomérats et d'une concurrence accrue. Ses recommandations englobent quatre grands thèmes :

- renforcement de la concurrence et de la compétitivité ;
- accroissement du pouvoir des consommateurs ;
- attentes des Canadiens et comportement des institutions ;
- amélioration du cadre réglementaire.

Le groupe de travail tire la conclusion suivante : « dans l'ensemble, le régime réglementaire en vigueur au Canada fonctionne bien et se révèle efficace ». Un petit nombre de recommandations visent l'assurance-dépôts, notamment : i) supprimer l'obligation pour la SADC de faire la promotion de normes auprès de ses institutions membres, puisque le BSIF remplit la même fonction, ii) faire siéger le président du conseil de la SADC au conseil d'administration du BSIF²⁰, iii) reconnaître à la SADC le droit de formuler des observations sur les mesures réglementaires envisagées qui auront une incidence sur ses activités et iv) intégrer le régime d'assurance-dépôts visant les banques et le mécanisme d'indemnisation touchant les sociétés d'assurance, afin de corriger l'iniquité concurrentielle liée à la qualité d'agent de la Couronne de la SADC. Si le groupe de travail envisage la fusion de la SADC et du BSIF, il croit toutefois que leurs rôles sont distincts et que de « saines tensions » entre les deux jouent en faveur de l'intérêt public à condition que les deux organismes ne soient pas regroupés.

Dans son rapport, le groupe de travail estime que « l'existence de l'assurance-dépôts est relativement moins importante que cela a pu être par le passé à titre de mécanisme permettant d'éviter les crises systémiques » et que « la principale justification de l'assurance de dépôts, dans le marché actuel, est la protection de l'épargne des consommateurs relativement peu avisés, qui ne sont pas en mesure d'évaluer comme il se doit le risque que présentent les institutions auxquelles ils confient leurs épargnes ». Ces opinions rejoignent le jugement exprimé par Warren Moysey, à qui le président du groupe de travail à l'époque, M. J. Baillie²¹, avait confié la recherche entourant le rôle de l'assurance-dépôts offerte par la SADC. Le rapport de recherche de M. Moysey ne s'attardait pas au rôle et aux pouvoirs de la SADC au-delà de son mandat d'assurer les dépôts, mais il soulignait un deuxième atout justifiant l'existence de l'assurance-dépôts, soit celui de diminuer la pression en faveur d'une garantie implicite intégrale de la part du gouvernement. Selon M. Moysey, si l'un des objectifs de politique générale consiste à faire en sorte que le secteur financier canadien fonctionne avec efficacité, il serait logique de prendre toutes les mesures possibles pour éviter que le public présume que le gouvernement viendra à sa rescousse en toute circonstance. Autrement dit, une assurance-dépôts limitée et financée par le secteur protège le gouvernement contre des demandes irréalistes en cas de faillite d'une institution. Dans son rapport, M. Moysey exposait aussi ses arguments en faveur du partage des risques.

Dans la foulée des recommandations du groupe de travail, en juin 1999 paraît le livre blanc intitulé *La réforme du secteur des services financiers canadien – Un cadre pour l'avenir*, qui annonce un certain nombre de modifications visant à rationaliser les pratiques administratives de la SADC et qui pave la voie à la loi C-8

²⁰ Le groupe de travail recommande la création d'un conseil d'administration du BSIF.

²¹ Le président du groupe de travail était alors M. James Baillie. M. Mackay a ensuite succédé à M. Baillie.

(2001), principalement axée sur la concurrence et la protection des consommateurs²². Les changements touchant le rôle de la SADC sont mineurs et portent sur la réduction des exigences de déclaration des institutions financières²³. À cette époque, les taux de prime applicables aux quatre catégories d'institutions sont réduits de moitié, parce que la SADC a fini de rembourser sa dette à la mi-1998. Fait à noter, la SADC a une influence sur les travaux du Forum sur la stabilité financière qui donneront lieu à la création de l'Association internationale des assureurs-dépôts (AIAD) en mai 2002.

Au moment de déposer le budget fédéral en février 2004, soucieux d'alléger le fardeau réglementaire, le ministre des Finances demande à la SADC et au BSIF de rechercher des occasions de réduire les chevauchements et dédoublements inutiles. En 2005, on retire du mandat de la SADC toute mention des Normes de pratiques commerciales et financières saines²⁴, et la SADC n'a plus la responsabilité d'approuver l'adhésion de nouvelles institutions membres. En juillet 2005, le plafond d'assurance-dépôts est relevé à 100 000 dollars afin « d'accroître la protection des consommateurs, [de] favoriser la concurrence entre les institutions de dépôt et [d']aider les Canadiens à épargner en prévision de leur retraite ».

La mission de la SADC^{25,26} demeure la même depuis 2005 :

- a) fournir une assurance contre les risques de perte totale ou partielle de dépôts ;
- b) encourager la stabilité du système financier au Canada ;
- c) poursuivre les fins visées aux alinéas a) et b) à l'avantage des personnes qui détiennent des dépôts auprès d'institutions membres et de manière à minimiser les possibilités de perte pour elle-même.

²² La loi C-67 (1999) a permis aux banques étrangères d'établir des succursales au Canada. À l'époque, le Bureau du vérificateur général avait procédé à un examen spécial des contrôles financiers et de gestion de la SADC et recommandé d'accroître l'efficacité de ses communications avec le public et de se doter d'un plan d'urgence en cas de faillites multiples ou d'institutions de grande taille.

²³ Cela a permis la nomination au conseil d'un autre administrateur issu du secteur privé et du commissaire de l'ACFC.

²⁴ Le Règlement administratif concernant les normes de pratiques commerciales et financières saines a été abrogé par la suite.

²⁵ Le mandat de la SADC consiste entre autres à contribuer à la stabilité du système financier. À cette fin, la Société offre une assurance-dépôts, elle surveille le rendement de ses institutions membres et les risques nouveaux auxquels elles s'exposent, fait en sorte de pouvoir s'attaquer aux problèmes de manière préventive et d'accroître son potentiel de règlement des institutions membres, collabore avec ses partenaires du filet de sécurité financier et avec ses homologues étrangers et s'efforce de sensibiliser le public.

²⁶ Lorsqu'elle réduit le plus possible le risque de perte, la SADC doit s'assurer de ne pas encourir de pertes évitables.

Crise et incertitude (2007 à ...) – Mettre fin au problème des banques trop grandes (ou trop complexes) pour faire faillite

En 2007 et 2008, en raison des inquiétudes liées au papier commercial adossé à des actifs et aux marchés interbancaires, les marchés mondiaux des capitaux se trouvent en difficulté ; cet épisode est suivi par des réformes à l'échelle du globe concernant la stabilité du secteur financier et le règlement d'institutions bancaires. Même si les banques canadiennes semblent relativement stables comparativement aux institutions ailleurs dans le monde, on apporte à la Loi sur la SADC (loi C-10, en juillet 2009) des modifications conférant à la Société des pouvoirs accrus relativement aux institutions de grande taille et pour qu'elle puisse mieux contribuer à la stabilité financière. La SADC est désormais autorisée à détenir des actions de ses institutions membres (avec l'aval du ministre), elle peut fixer avec plus de souplesse le calendrier des examens préparatoires et elle est autorisée à établir une institution-relais²⁷ afin de préserver l'infrastructure vitale d'une institution membre devenue non viable. D'autres modifications confèrent au conseil d'administration une plus grande liberté d'action pour procéder à un règlement sans se préoccuper de réduire le plus possible les pertes, moyennant un décret en conseil²⁸. De plus, le pouvoir d'emprunt de la SADC est haussé à 15 milliards de dollars, ce plafond devant être revu annuellement, en fonction de la croissance des dépôts assurés.

En juillet 2008, en réaction à la tourmente financière qui agite la planète, le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire et l'AIAD décident d'unir leurs efforts pour illustrer l'importance de disposer de mécanismes efficaces d'indemnisation des déposants ainsi que la nécessité pour les autorités de s'entendre sur un ensemble de principes internationalement reconnus dont chaque pays pourrait s'inspirer pour assurer l'efficacité de son régime d'assurance-dépôts. L'AIAD et le Comité de Bâle publient ces principes en juin 2009.

En juillet 2010, la loi C-9 permet de préciser l'attribution de valeurs aux éléments de passif et d'actif transférés à une banque-relais, et autorise la SADC à prendre des règlements administratifs concernant les données et les systèmes qu'elle peut exiger de ses institutions membres afin d'être en mesure de procéder rapidement au remboursement des dépôts assurés ou de reconnaître les passifs à transférer à une institution-relais²⁹. Cette même année, l'adoption d'un cadre législatif permet aux coopératives de crédit provinciales de se constituer en société et d'être prorogées en tant que coopératives de crédit fédérales (CCF) en vertu de la *Loi sur les banques*³⁰. Ce cadre vise entre autres à favoriser la concurrence et à accroître la stabilité au palier provincial en incitant les grandes coopératives de crédit à se soumettre à la réglementation fédérale.

Le 4 novembre 2011, le Conseil de stabilité financière publie des normes de référence visant à faciliter le règlement d'institutions complexes et de grande taille sans provoquer de perturbations systémiques et sans risque de pertes pour les contribuables. Le document, qui apporte des précisions sur le concept d'« autorité de règlement de faillite », a permis de mieux définir le rôle que doit jouer la SADC à l'égard des grandes banques. En 2011, la SADC crée une division des règlements complexes et des plans d'urgence chargée de

²⁷ La SADC serait propriétaire de l'institution-relais et lui fournirait le soutien financier nécessaire à l'acquittement de ses obligations.

²⁸ Une modification similaire permet au ministre d'ordonner à la SADC de prendre des mesures afin de prévenir des conséquences néfastes pour la stabilité financière.

²⁹ Le règlement administratif de la SADC sur les exigences en matière de données et de systèmes a été pris le 8 décembre 2010 et est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2011 (avec obligation de s'y conformer au plus tard le 30 juin 2013).

³⁰ En décembre 2012, la réglementation nécessaire à la mise en œuvre du cadre visant les CCF a été adoptée.

réunir des compétences en matière de règlement de banques de grande taille, préparer des plans de règlement, contribuer à l'élaboration de politiques, évaluer le potentiel de règlement des grandes banques, et collaborer avec les banques et les parties intéressées à la mise en place de processus de règlement ordonné. La SADC coordonne ses activités d'autorité de règlement avec ses partenaires du filet de sécurité financier et ses équivalents internationaux concernés³¹.

En décembre 2011, en droite ligne des pratiques internationales, le conseil d'administration de la SADC approuve le rehaussement de la cible minimale du financement *ex ante* de la Société, qui passe ainsi à 100 points de base des dépôts assurés. Des modifications subséquentes à la Loi sur la SADC et à ses règlements administratifs en 2012 et 2013 ciblent davantage les pouvoirs de la Société en matière de règlement de banques de grande taille, entre autres en permettant la suspension automatique temporaire de certains contrats financiers admissibles au moment de l'établissement d'une institution-relais, et en obligeant les institutions membres à fournir à la SADC des renseignements utiles à la planification de leur règlement.

Le budget fédéral déposé le 21 mars 2013 annonce l'intention du gouvernement de mettre en place un cadre complet de gestion des risques à l'égard des banques d'importance systémique nationale, y compris un programme de recapitalisation interne. Quelques jours plus tard, le surintendant des institutions financières désigne les six plus grandes banques du pays comme banques d'importance systémique nationale (BISN). Le gouvernement donne suite à sa promesse en publiant un document de consultation qui propose un modèle de régime de recapitalisation interne (le 1^{er} août 2014).

Le 11 février 2014, dans le cadre de son *Plan d'action économique de 2014*, le ministre des Finances annonce la tenue d'un examen en profondeur du cadre d'assurance-dépôts du Canada, visant à s'assurer que ce cadre protège adéquatement les épargnes des Canadiens, compte tenu des leçons tirées de la récente crise financière et des bouleversements survenus dans le secteur bancaire à l'échelle mondiale.

En mars 2014, dans le cadre du Programme d'évaluation du secteur financier visant à confirmer que notre pays se conformait aux normes internationales, le FMI constate que les pouvoirs juridiques et institutionnels de la SADC en matière de règlement des BISN sont robustes et clairement définis, et que la Société suit des pratiques exemplaires. Ses principales recommandations en matière de gestion de crise et de règlement de faillite bancaire portent principalement sur les points suivants :

- (i) pouvoirs de règlement accrus et plus grande autonomie permettant de recourir à une gamme plus vaste d'outils de règlement et de mesures et ainsi optimiser le règlement d'une institution ;
- (ii) obligation pour les institutions membres de rédiger un plan de règlement ;
- (iii) importance de conférer aux déposants un droit de préférence et de renforcer le financement *ex ante* et les capacités de cueillette de données de la Société.

Le 7 mai 2015, le ministre des Finances dépose un nouveau budget fédéral qui réitère l'engagement du gouvernement à renforcer les outils de règlement visant les banques d'importance systémique nationale (BISN), en y incluant un régime de recapitalisation interne. Le budget démontre peu d'intérêt pour l'établissement d'une structure de société de portefeuille dans le cas des BISN. Jusque-là, il incombait à la SADC de préparer les plans de règlement, mais dans ce budget le gouvernement manifeste l'intention de demander aux BISN d'établir leur propre plan de règlement. Le budget annonce également des changements

³¹ Pour tenir compte des leçons tirées de la crise financière, en octobre 2014 l'AIAD a révisé ses Principes fondamentaux en vue de l'établissement de régimes d'assurance-dépôts efficaces, de manière à renforcer les normes qui s'appliquent habituellement à l'assurance-dépôts (comme la rapidité des remboursements, la couverture offerte et le financement), mais aussi dans le but d'ajouter des directives quant au rôle de l'assureur-dépôts (préparation et gestion de crise) et de rendre compte du rôle de premier plan que jouent un bon nombre d'assureurs-dépôts dans le monde.

touchant la gouvernance de certaines sociétés d'État : les responsabilités qui découlent de l'appartenance à des instances chargées de surveiller le secteur financier (le CSIF et le CCS) et celles liées à la divulgation de renseignements passent du président du conseil au président et premier dirigeant.