

BUREAU DU SURINTENDANT DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES

RAPPORT AU MINISTRE DES FINANCES

**OBJET : PROJETS DE FUSION ENTRE, D'UNE PART,
LA BANQUE ROYALE DU CANADA ET LA BANQUE DE MONTRÉAL
ET ENTRE, D'AUTRE PART,
LA BANQUE CANADIENNE IMPÉRIALE DE COMMERCE
ET LA BANQUE TORONTO-DOMINION**

OTTAWA, CANADA

LE 10 DÉCEMBRE 1998

Le 10 décembre 1998

RAPPORT AU MINISTRE DES FINANCES

Objet : Projets de fusion entre, d'une part, la Banque Royale du Canada et la Banque de Montréal et entre, d'autre part, la Banque Canadienne Impériale de Commerce et la Banque Toronto-Dominion

Objet et contexte

À l'occasion de discussions au mois d'août de cette année, vous avez demandé au BSIF de vous signaler si il n'y aurait pas des raisons de nature prudentielle pour lesquelles vous pourriez ne pas considérer les deux projets de fusion bancaire susmentionnés. Le présent document donne suite à cette requête.

Questions soulevées

Afin de vous conseiller au sujet de ces deux projets de fusion, le BSIF a tenté de répondre aux deux questions suivantes :

1. Si les projets de fusion étaient approuvés, existerait-il des circonstances ou des questions susceptibles d'avoir une incidence négative appréciable sur la viabilité financière de l'une ou l'autre banque issue de ces fusions, et y aurait-il d'autres préoccupations importantes quant à la sécurité et la santé de l'une ou l'autre banque issue de ces fusions?
2. Si les projets de fusion étaient approuvés et si l'une des banques issues de ces fusions devait éprouver de graves problèmes financiers, la résolution de ces derniers serait-elle plus difficile que si l'une des banques candidates à ces fusions éprouvait les mêmes difficultés?

Démarche du BSIF

Pour se prononcer quant aux aspects prudentiels des deux projets de fusion, le BSIF a d'abord analysé la situation financière et le profil de risque de chacune des banques candidates à ces projets de fusion, sur la base des données de surveillance à sa disposition. Le BSIF a ensuite pris en considération la littérature sur les fusions, consulté d'autres organismes de réglementation au sujet de leur expérience et collaboré avec les banques pour revoir et analyser les projets de fusion, les prévisions financières et les rapports pertinents, et aussi pour discuter des stratégies de fusion et des plans d'intégration. Le BSIF a également sollicité le point de vue de plusieurs banques et organismes fédéraux au sujet des questions à examiner en vue de résoudre tout grave problème financier que pourraient éprouver les banques issues des projets de fusions.

Contraintes encadrant l'examen effectué par le BSIF

Les travaux du BSIF ont notamment été assujettis aux contraintes suivantes :

- L'expérience du Canada dans le domaine des fusions d'envergure, surtout dans le secteur financier, est limitée. Par conséquent, la littérature sur les fusions examinée par le BSIF portait en grande partie sur l'expérience américaine, et la plupart des documents examinés étaient liés à des acquisitions et des « fusions entre égaux ».
- Tel que demandé, le BSIF a examiné les projets de fusion sous leur forme actuelle, et ne s'est pas penché sur les conséquences de nature prudentielle de toute modification possible des projets de fusion.
- La planification des fusions n'est pas encore très avancée. La question de savoir si les projets de fusion pourront se concrétiser n'a pas encore été tranchée et des contraintes font qu'il est difficile pour les candidates à la fusion d'échanger avec leurs partenaires de fusion, des renseignements confidentiels ou dont elles sont titulaires. Puisque de nombreux risques inhérents aux fusions ont trait au processus d'intégration et que les plans d'intégration détaillés ne sont pas encore au point, le BSIF n'est pas en mesure de formuler des recommandations fermes sur les risques de nature prudentielle propres à ces projets de fusion, recommandations qui n'ont d'ailleurs pas été sollicitées.

Observations du BSIF

D'après les travaux effectués et sous réserve des contraintes susmentionnées, le BSIF observe ce qui suit :

1. Il est impossible de formuler des généralisations sur la question de savoir si les grandes banques sont plus solides sur le plan financier que les banques plus petites, ou si la fusion d'institutions financières accroît ou diminue la solidité financière de ces dernières. Les faits sont partagés. On relève à la fois des exemples de renforcement et d'effritement de la solidité financière.
2. Une fusion de grandes institutions est difficile à réaliser et pose des défis d'envergure à la nouvelle organisation pour ce qui est d'élaborer une stratégie cohérente et d'intégrer des cadres de gestion des ressources humaines, des procédés, des technologies et des risques. La qualité de la stratégie et la méthode d'intégration peuvent avoir des conséquences significatives sur le succès de la fusion. Vu l'importance du processus d'intégration, l'institution issue de la fusion est la plus à risque pendant la période suivant immédiatement la fusion et au cours de laquelle la plupart des étapes du processus d'intégration se déroulent.
3. Il est évident que les fusions d'institutions de taille plus ou moins égale sont plus difficiles à réaliser avec succès que les fusions qui en fait, constituent des acquisitions.

4. Malgré les risques évidents que comportent les fusions, le BSIF n'a pas relevé de circonstances ou de questions susceptibles d'avoir une incidence négative appréciable sur la viabilité financière de l'une ou l'autre banque issue de ces fusions, ou d'autres préoccupations appréciables quant à la sécurité et la santé de l'une ou l'autre banque issue de ces fusions. Par conséquent, sous réserve des contraintes susmentionnées, le BSIF n'a relevé aucune raison d'ordre prudentiel pour laquelle vous ne devriez pas envisager les projets de fusion en question. Cette conclusion du BSIF repose sur ce qui suit :
- Les quatre banques en cause sont très conscientes des risques que comportent des projets de fusion et de la nécessité d'adopter une stratégie de fusion claire et un plan d'intégration prudent et minutieux.
 - Les banques ont déjà consacré beaucoup de temps à l'examen d'autres fusions antérieures et des facteurs qui en ont appuyé ou tempéré la réussite. Leurs représentants ont rencontré des dirigeants d'autres banques ayant participé à des fusions et ont retenu les services d'experts-conseils ayant une vaste expérience des fusions.
 - Les banques ont démontré qu'elles comprenaient bien les questions potentielles des fusions en matière d'intégration et ont proposé des approches réalistes et détaillées pour chacune d'elles, plus particulièrement dans les domaines clés que sont les ressources humaines, les procédés, les technologies et la gestion des risques.
 - Les banques ont mis en place des structures organisationnelles pour gérer le processus d'intégration et minimiser le risque d'interruption de leurs activités névralgiques.
 - L'application de scénarios de crise par le BSIF aux projections financières concernant les banques issues des projets de fusion indique une capacité considérable d'absorber un ensemble de chocs financiers modérés tout en respectant les normes de fonds propres et les limites prudentielles.
5. Même si les deux projets de fusion comportent des différences notables, celles-ci n'ont pas d'incidence générale sur les observations du BSIF.
6. La taille et la complexité accrues des banques issues des projets de fusion susciteraient de nouveaux défis en matière de surveillance et pourraient nécessiter de nouvelles approches. Ces questions ne se répercutent pas sur les observations générales du BSIF.
7. Il convient de tenir compte des expériences antérieures pour aborder la question de la résolution des problèmes financiers sérieux que pourrait éprouver l'une ou l'autre banque issue des projets de fusion. Bien que les institutions financières canadiennes ont connu des problèmes par le passé, problèmes qui ont parfois entraîné des faillites, peu de grandes institutions financières ont fait faillite. Il y a des années qu'une grande banque canadienne n'a pas fait faillite.

8. Les quatre banques candidates à la fusion soutiennent que, si leur projet est approuvé, leur solidité financière s'en trouverait renforcée. Aussi, le risque de survenance d'un grave problème financier, et donc les perspectives d'intervention, serait atténué. Sur la base des deux projets de fusion, les banques ont également discuté avec le BSIF de stratégies conçues pour atténuer les profils de risque des banques issues des projets de fusion. Toutefois, le BSIF ne peut conclure, d'après les données existantes, que les banques issues des deux projets de fusion seraient nécessairement en meilleure situation financière que les candidates à la fusion. Elles pourraient certes être plus solides, mais cela dépendrait en grande partie du succès de l'intégration et de l'exécution des stratégies de réduction de leurs profils de risque. À ce propos, il importe également de tenir compte du mandat du BSIF, selon lequel il est clair que, de par leur nature, les institutions financières prennent des risques et peuvent donc éprouver des problèmes financiers pouvant entraîner leur faillite. Ce mandat n'établit pas de distinction entre les institutions financières selon leur taille. Par conséquent, le BSIF estime que toute question liée à une résolution demeure pertinente.

9. Présentement, si une grande banque canadienne devait éprouver des problèmes financiers sérieux, diverses options s'offriraient à elle, à ses actionnaires et créanciers, au BSIF, à la Société d'assurance-dépôts du Canada et, au besoin, à la Banque du Canada, afin de les corriger. Ces options pourraient notamment inclure une recapitalisation, la vente de certaines opérations, diverses opérations de restructuration, la liquidation et la vente (à la pièce ou en bloc), d'éléments d'actif et de secteurs d'activité, ou la vente de la banque à une autre institution financière. Si les projets de fusion étaient approuvés et que l'une des banques éprouvait de graves problèmes, ces options demeureraient possiblement pertinentes mais, en raison de la taille de l'institution par rapport à celle des acquéreurs et des investisseurs potentiels, il serait plus difficile et plus complexe de recourir à certaines d'entre elles, et d'en venir à une solution « du moindre coût ». Le processus nécessiterait aussi beaucoup plus de temps. En outre, certains changements touchant les politiques régissant l'appartenance des banques, la concurrence ou d'autres aspects pourraient être nécessaires pour se prévaloir pleinement de certaines options. Par exemple, une résolution comportant une fusion ou la vente à une institution financière étrangère pourrait ne pas être acceptable en vertu de la politique gouvernementale en matière d'appartenance, tandis qu'une alternative prévoyant le transfert d'éléments d'actif ou la vente de l'entité à une ou plusieurs grandes institutions financières pourrait déroger aux limites établies dans le cadre de la politique sur la concurrence. Le poids de ces questions dans votre décision ne peut être évalué que par le gouvernement puisqu'ils font appel à un compromis entre des objectifs potentiellement divergents en matière de politique future.

Le surintendant,

John Palmer