

---

## Les deux faillites bancaires de septembre 1985

### Le contexte

Étant donné que le Canada n'avait connu aucune faillite de banque depuis celle de la Home Bank en 1923, très peu d'acteurs dans le système financier avaient la moindre idée de ce qui advient des paiements en cours de traitement le jour où une telle situation se produit. Presque tout le monde — même les plus avertis en matière de finance — pensait qu'un chèque certifié ou un chèque de banque constituaient un paiement définitif et irréversible. Durant la Crise de 1929, la Seconde Guerre mondiale et la période qui a suivi, les quelques banques canadiennes qui avaient éprouvé de graves difficultés avaient été absorbées pour former de plus grandes institutions, sans que cela n'occasionne de problème aux créanciers ou aux déposants. À cause de cela et aussi à cause d'autres fusions, la concentration s'était considérablement accrue au sein du système bancaire, ce qui avait porté le gouvernement fédéral à accueillir favorablement l'entrée en scène de nouvelles institutions. Ce fut particulièrement le cas pour les institutions voyant le jour dans les provinces de l'Ouest et qui pouvaient favoriser l'expansion économique dans cette région du pays. Créées en 1975, la Banque Commerciale du Canada (CCB) et la Norbanque appartenaient à cette catégorie de nouveaux acteurs<sup>1</sup>. Ces institutions concentraient leurs activités dans les provinces de l'Ouest et investissaient énormément dans le pétrole, le gaz et l'immobilier. Au milieu de 1985, l'ensemble de leurs avoirs totalisaient 2,7 milliards et 1,4 milliard de dollars respectivement. (Ensemble, ces deux institutions ne détenaient que 0,75 % de l'ensemble des avoirs du système bancaire.)

Le mode de fonctionnement de ces deux banques au sein du système national de compensation et de règlement reflétait le fait qu'elles avaient pris naissance avant que ne s'applique la classification des membres de

---

1. W. Z. Estey, *Rapport de la Commission d'enquête sur la faillite de la Banque commerciale du Canada et de la Norbanque*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1986, p. 471 et 625-626.

l'ACP en adhérents et sous-adhérents. (Avant la création de l'ACP, toute nouvelle banque devenait immédiatement l'équivalent d'un adhérent et avait à la Banque du Canada un compte servant à des fins de règlement et de réserve.) En 1983, la part des opérations de compensation attribuable à la CCB était trop faible pour que celle-ci puisse obtenir le statut d'adhérent en vertu des règlements de l'ACP, mais l'institution décida de se prévaloir d'une disposition transitoire de cinq ans adoptée à cet égard<sup>2</sup>. La CCB fut donc officiellement reconnue comme adhérent par le Conseil de l'ACP. Ainsi, ses opérations de compensation figuraient dans les calculs et les relevés quotidiens produits par le Système automatisé de compensation et de règlement. Elle participait aux opérations de compensation soit directement, comme elle le faisait au point régional de règlement de Calgary, soit indirectement, par l'intermédiaire d'un agent de compensation (la Banque Toronto-Dominion) aux autres points de règlement. Par contre, la Norbanque, qui était plus petite encore, décida de participer à ces opérations comme sous-adhérent, utilisant la Banque Royale comme agent de compensation à tous les points régionaux de règlement. Par conséquent, son nom n'apparaissait pas dans les calculs effectués par le SACR. Pour comprendre ce qui s'est produit à l'automne 1985, il est important de comprendre que la Norbanque continua à tenir ses réserves à la Banque du Canada et à effectuer quelques opérations quotidiennes par l'entremise de ce compte de réserves (transférables), même si elle avait ouvert à la Banque Royale un compte servant au règlement des soldes de compensation<sup>3</sup>.

## **Les principaux événements**

Dans les provinces de l'Ouest, la récession économique du début des années 1980 avait surtout frappé les industries du pétrole et du gaz de sorte qu'elle fut particulièrement pénible pour ceux ayant investi dans le segment immobilier du secteur énergétique et pour les banques spécialisées dans le financement de ces activités. En 1983, la situation de la CCB semblait encore gérable, mais suffisamment incertaine pour que les autorités fédérales encouragent cinq grandes banques à accorder une aide à cette institution sous la forme d'un mécanisme spécial d'octroi de liquidités. Au début de 1985, pour contrecarrer les pressions à la baisse qui s'exerçaient sur le dollar canadien, les taux d'intérêt furent ajustés à la hausse, ce qui

---

2. Le Règlement n° 3 de l'ACP exigeait, en son article 10, que chaque adhérent compte pour au moins 0,5 % dans le volume total des effets de paiement échangés dans le cadre des opérations de compensation. Toutefois, tout membre de l'ACP qui recevait directement des effets pour compensation au moment où le règlement administratif est entré en vigueur pouvait, avec l'approbation du Conseil, continuer à faire de même pendant cinq ans.

3. Cet arrangement était rare, mais pas unique. Deux filiales de banque étrangère établies au Canada avaient choisi de maintenir leurs réserves de cette façon.

rendit la situation encore plus difficile pour les investisseurs qui avaient des positions à maintenir dans l'immobilier. Les portefeuilles de prêts des deux banques de l'Ouest se détériorèrent et celles-ci commencèrent à avoir de la difficulté à refinancer leurs engagements sous forme de gros dépôts (non personnels) arrivant à échéance. Dans ce contexte, la CCB bénéficia en mars 1985 d'un nouveau soutien financier consenti par un consortium de six banques à charte et de deux niveaux de gouvernement<sup>4</sup>. Néanmoins, la diminution des dépôts de ces deux banques continua à s'accroître pendant l'été et elles durent, la plupart des jours, recourir à des avances de liquidités additionnelles de la banque centrale. Lorsqu'arriva la fin de semaine de la fête du Travail, l'encours des prêts accordés par la Banque du Canada à la CCB atteignait 1,3 milliard de dollars. Cela signifie que plus de la moitié des avoirs de cette banque étaient détenus à titre de nantissement par la banque centrale. En ce qui concerne la Norbanque, l'encours des emprunts équivalents était de 0,5 milliard de dollars, soit un tiers de l'ensemble des actifs de celle-ci.

Les événements prirent une tournure décisive du 31 août au 2 septembre 1985, fin de semaine de la fête du Travail. Le dimanche 1<sup>er</sup> septembre, l'inspecteur général des banques publiait un communiqué dans lequel il déclarait avoir informé le ministre des Finances du fait que la CCB et la Norbanque n'étaient plus en mesure d'honorer les engagements arrivant à échéance. Le ministre d'État aux Finances diffusait le même jour un communiqué indiquant que, les deux banques n'étant plus viables, la Banque du Canada avait cessé de leur octroyer des avances de liquidités. Des mandataires (cabinets d'experts-comptables) furent désignés par le ministre des Finances à 19 h le même soir pour prendre en charge la gestion des affaires de ces banques. Le gouverneur de la Banque du Canada publia, également le 1<sup>er</sup> septembre, un communiqué dans lequel il annonçait avoir reçu de l'inspecteur général des banques une note l'informant qu'aucune des deux banques ne pouvait être considérée comme viable et que la Banque ne pourrait, par conséquent, continuer de leur accorder des soutiens de liquidité. Celle-ci cessa donc immédiatement de consentir des avances à la CCB et à la Norbanque. Dans son communiqué, la Banque précisait les montants exacts de l'encours des avances au vendredi 30 août 1985<sup>5</sup>.

Le jour de la fête du Travail, soit le lundi 2 septembre, il y eut une conférence téléphonique entre les cadres supérieurs de l'ACP et des dirigeants des deux firmes désignées comme mandataires, soit Price Waterhouse Limitée, pour la CCB, et Touche Ross Limitée, pour la

---

4. Banque du Canada, *Mémoire présenté par la Banque du Canada à la Commission d'enquête sur certaines opérations bancaires*, Ottawa, 1986, p. 9 et 10.

5. Banque du Canada, « Communiqués reproduits à titre documentaire », *Revue de la Banque du Canada*, septembre, 1985, p. 19-26.

Norbanque. Lors de ces conversations, il fut convenu que le compte de règlement de chacune de ces banques serait gelé et que des notifications à cet effet seraient envoyées le plus tôt possible. (Les deux cabinets de comptabilité ont été par la suite désignés comme liquidateurs en vertu de la *Loi sur les liquidations*.)

Le lendemain matin, soit le mardi 3 septembre, les résultats nouvellement établis du processus de compensation qui avait eu lieu, conformément à l'usage, dans la soirée du vendredi 30 août révélèrent que les situations des deux banques étaient fort différentes. Selon les calculs effectués par le SACR, l'adhérent qu'était la CCB avait enregistré un très léger *gain* en termes nets. (Étant parvenue à remplacer, le vendredi, de gros dépôts arrivés à échéance et ayant obtenu le remboursement de prêts, la CCB fut en mesure de gérer les sorties de fonds enregistrées ce jour-là au titre des autres types de dépôts.) Par conséquent, le solde du compte de règlement de la CCB à la Banque du Canada se trouva, le mardi 3 septembre, légèrement plus élevé que le jour ouvrable précédent. Le chiffre de 1,3 milliard de dollars publié le dimanche comme encours des avances de la banque centrale était donc encore exact. En outre, au sens strict des règlements de l'ACP, la CCB n'était pas en défaillance pour ce qui est des *opérations de compensation*.

Par contre, le sous-adhérent, la Norbanque, avait besoin d'une injection de 30 millions de dollars dans son compte de règlement à la Banque Royale pour absorber le montant net considérable des dépôts à terme arrivant à échéance (et pour couvrir les autres débits découlant des opérations de compensation de la soirée du vendredi 30 août, en particulier les chèques tirés sur ses caisses par des clients désireux de réduire leurs dépôts auprès d'une institution en difficulté). La Banque du Canada se trouva ainsi confrontée à un problème délicat et complexe. Pour clôturer le processus de compensation de la journée, elle devait accroître une fois de plus ses créances sur la Norbanque, alors qu'elle avait annoncé, le dimanche, qu'elle cessait immédiatement de lui accorder des prêts. Ce problème se trouva compliqué par divers autres facteurs.

Conformément aux procédures opérationnelles en vigueur depuis bon nombre de mois, la Norbanque avait, le vendredi, tiré sur son compte à la banque centrale un chèque dont le montant (après déduction des flux compensatoires) serait plus ou moins égal à celui de la perte de compensation fortement attendue pour cette journée, et elle avait déposé ce chèque à la Banque Royale. (La Norbanque avait souvent procédé de la sorte pour transférer à son agent de compensation les fonds qui lui étaient avancés par la banque centrale.) Le problème cette fois-ci venait du fait que, selon les règlements et les règles de l'ACP, la Banque du Canada aurait pu déclarer que les sommes déposées au compte de la Norbanque chez elle

étaient insuffisantes et que par conséquent le chèque pouvait être retourné à l'institution qui l'avait remis à la compensation, de sorte qu'il faudrait contre-passer la première écriture. Si la Banque du Canada avait opté pour cette solution, elle aurait placé l'agent de compensation de la Norbanque dans l'obligation, périlleuse, d'accepter une nouvelle créance non garantie de 30 millions de dollars sur l'institution.

Après de nombreuses communications téléphoniques durant la journée du 3 septembre, la banque centrale, qui avait retenu le chèque depuis le matin pour se donner le temps d'examiner soigneusement la situation, décida de ne pas le retourner. Cette décision eut pour effet d'accroître de 30 millions de dollars les créances sur la Norbanque qui figuraient à son bilan, sous la rubrique « autres éléments de l'actif ». En prenant la décision relative à ce qu'il convenait de faire en pareille circonstance, la Banque du Canada a conclu qu'« il était essentiel d'éviter, au nom de l'intégrité du système de paiement, qu'une institution qui faisait office d'agent de compensation pour une autre institution financière ne subisse de lourdes pertes en raison de paiements effectués par cette autre institution financière à partir d'un compte tenu à la Banque du Canada »<sup>6</sup>.

## **Les retombées immédiates**

Le mardi 3 septembre, la Banque Royale s'acquitta des obligations que lui imposait le Règlement de compensation de l'ACP dans le contexte de la défaillance d'un sous-adhérent. Elle retourna, par l'entremise des opérations de compensation, tous les effets de paiement tirés sur sa cliente, la Norbanque, qui avaient été remis aux bénéficiaires dans le cadre de transactions financières ou commerciales sous-jacentes durant la semaine précédente et qui avaient été déposés dans divers établissements de dépôt pour finalement être acheminés dans la soirée du vendredi à la Banque Royale pour compensation. Celle-ci précisa à bon droit qu'elle retournait les effets parce que les fonds avaient été gelés. Cette procédure, en vigueur depuis longtemps, de partage des pertes en cas de défaut de paiement eut immédiatement, d'un bout à l'autre du pays, de nombreuses conséquences qui varièrent selon les circonstances particulières des bénéficiaires, des payeurs et de leurs institutions respectives. Par exemple, les clients qui avaient tiré des chèques sur la Norbanque (les payeurs donc) et qui s'attendaient à ce que leurs fonds aient été transférés aux bénéficiaires indiqués apprenaient avec surprise que les chèques n'avaient pas été honorés et qu'ils devaient payer de nouveau. Les bénéficiaires furent informés par les institutions qui avaient reçu les dépôts que les crédits inscrits à leur compte

---

6. Banque du Canada, « Communiqués de presse reproduits à titre documentaire », *Revue de la Banque du Canada*, septembre, 1985, p. 26.

le jour ouvrable précédent avait dû être annulés; cela donna lieu dans certains cas à des découverts inattendus. Pour la Banque Royale, le retour des effets de la Norbanque dans le cadre des opérations de compensation du mardi se traduisit par un gain de compensation d'un montant plus ou moins égal à la perte nette du jour ouvrable précédent au compte du client sous-adhérent. Pour le mandataire et liquidateur de la Norbanque, le passif-dépôts de cette dernière augmenta d'un montant équivalent. En résumé, les contre-passations d'écritures exigées par la procédure de partage des pertes en cas de défaut de paiement eurent pour effet de redistribuer largement le fardeau financier associé à cet événement, et ce, de façon imprévue dans bien des cas.

Cette semaine-là, la situation de la Banque Commerciale du Canada connut une issue différente, mais tout aussi surprenante. Dans sa hâte de prendre en main la gestion de la CCB, le liquidateur mit plusieurs jours avant d'informer les intéressés que le compte de règlement de cette institution à la Banque du Canada avait été gelé. Quelques jours donc se passèrent avant que l'ACP ne retire le nom de la CCB de la liste de ses adhérents et avant que celle-ci ne soit écartée des procédures de compensation et de règlement du SACR. Le liquidateur profita pleinement de ce retard et ordonna le retour, par le truchement de la compensation, d'un certain nombre de gros effets de paiement qui avaient été tirés auparavant sur la CCB, puis déposés dans d'autres établissements pour être finalement envoyés à la CCB pour compensation. Certains des chèques tirés par la CCB sur elle-même le vendredi 30 août en remboursement de gros dépôts à terme arrivant à échéance furent ainsi retournés<sup>7</sup>. Les conséquences de ce rappel furent très pénibles pour les gestionnaires de trésorerie des sociétés et des administrations publiques touchées.

### **Les incidences à long terme**

La faillite de ces deux petites banques de l'Ouest en 1985 eut de graves séquelles, dont certaines durèrent plus d'une décennie. Deux autres banques, la Banque de la Colombie-Britannique et la Banque Continentale du Canada, qui se finançaient aussi à l'aide de gros dépôts, furent incapables de survivre à la période subséquente d'extrême prudence pratiquée à l'endroit des institutions dépendant de telles sources de financement. Ces deux établissements durent recourir au soutien financier de la Banque du Canada et elles finirent par fusionner avec de plus grosses banques. Outre l'effet de contagion que les événements eurent sur les institutions semblables à la CCB et à la Norbanque, les procédures judiciaires entourant la faillite de ces

---

7. Certains effets reçus *avant* le 30 août par la CCB dans le cadre des échanges de compensation furent également retournés.

dernières se poursuivirent durant une bonne quinzaine d'années. Avec le recul, on est surpris de constater que tous ces problèmes ont été causés par des institutions qui représentaient moins de 1 % du système bancaire.

Si les faillites de 1985 ont eu un effet salutaire, c'est d'avoir attiré l'attention sur le fait que l'usage généralisé des chèques au Canada, en particulier pour les transferts de gros montants sur les marchés de titres et le marché des changes, comporte des risques considérables, ces paiements n'étant pas irrévocables. La mise en place du Système de transfert de paiements de grande valeur (STPGV), qui ne permet pas le rajustement des opérations de compensation dans l'éventualité d'une défaillance et qui garantit immédiatement le caractère irrévocable du paiement (à savoir un système similaire à ceux existant ou en voie de création dans d'autres pays), s'imposait donc au Canada. Une des ironies de l'histoire de l'ACP, c'est que la première discussion en profondeur que devait tenir le Conseil de l'ACP sur la création de ce système avait déjà été prévue au moment de la faillite des deux banques de l'Ouest. Cette discussion eut lieu durant une séance de planification tenue le 18 septembre 1985, moins de deux semaines après les événements.

Durant les cinq années qui suivirent, le système canadien de paiement devait toutefois concentrer ses énergies, non pas sur les paiements de grande valeur, mais sur les petits paiements effectués dans des établissements de vente au détail, comme les grands magasins et les stations-service. (La création du STPGV est examinée au chapitre 7.)