

Histoire de la Banque de développement du Canada

La période BFD (1975-1995)

Donald Layne



Aux employés de la Banque
de développement
du Canada (BFD ou BDC)



Bibliothèque et Archives nationales du Québec et Bibliothèque et Archives Canada

Titre : *Histoire de la Banque de développement du Canada : La période BFD (1975-1995)*

Publié aussi en anglais sous le titre :

History of the Business Development Bank of Canada: The FBDB period (1975-1995)

ISBN 978-0-9953184-5-8

Publié par la Banque de développement du Canada (BDC).

Tous droits réservés. Imprimé au Canada.

Également disponible en version électronique.

En cas de divergence entre les versions anglaise et française, la version anglaise prévaudra.

Dépôt légal – Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2016

Image de la couverture : Tour de la Bourse, Montréal. Le siège social de BDC s'y trouvait entre 1969 et 1997.

Table des matières

Avant-propos	06
Chapitre 1 La genèse	09
Chapitre 2 La création de la BFD	15
Chapitre 3 Les débuts de la BFD	24
Chapitre 4 La veille de la Grande Récession	41
Chapitre 5 Le recouvrement des coûts – partie I	47
Chapitre 6 L'étude du financement de la PME et un nouveau mandat pour la BFD	62
Chapitre 7 Le recouvrement des coûts – partie II	76
Chapitre 8 Survie	88
Chapitre 9 La reconstruction	103
Chapitre 10 La collaboration avec le gouvernement	125
Chapitre 11 Les activités de trésorerie	138
Chapitre 12 La BFD ébranlée	152
Chapitre 13 Une autre récession	164
Chapitre 14 Les TI à la BFD et à la BDC	187
Chapitre 15 Le début d'une nouvelle ère	211
Chapitre 16 La Loi sur la BDC	230
Chapitre 17 Changement de mandat, changement de culture	239
Annexe 1 Membres du conseil d'administration	262
Annexe 2 Contributeurs	265

Avant-propos

Le présent ouvrage relate l'histoire de la Banque de développement du Canada de 1975 à 1995. Il y est question de décisions difficiles, de travail acharné, d'innovations et de travail d'équipe qui, ensemble, ont permis à une société d'État d'éviter de justesse l'annihilation, puis de devenir un partenaire essentiel du développement et de la réussite des petites et moyennes entreprises au Canada.

C'est le président de la Banque de développement du Canada, Jean-René Halde, qui, en 2011, a eu l'initiative de cet ouvrage. Sa rédaction a été confiée à l'auteur, retraité de l'institution, qui a vécu de l'intérieur cette période.

La Banque de développement du Canada a succédé à la Banque fédérale de développement en 1995. La Banque fédérale de développement avait elle-même succédé, en 1975, à la Banque d'expansion industrielle fondée en 1944. E. Ritchie Clark, ancien directeur général en chef de la Banque d'expansion industrielle, a écrit pendant sa retraite une *Histoire de la Banque d'expansion industrielle du Canada* qui couvre la période 1944-1975. Le présent ouvrage porte sur les vingt années suivantes. Nous y faisons référence à l'ouvrage de M. Clark pour retracer les origines des éléments essentiels de la Banque, de même que les enjeux fondamentaux associés à son mandat qui font l'objet de débats récurrents.

L'auteur a voulu raconter une histoire qui soit plus intéressante qu'une énumération ennuyeuse de faits et de chiffres. Par conséquent, certains points de vue ou certaines conclusions ou déductions sont ceux de l'auteur uniquement et pourraient ne pas être ceux de la Banque, de ses administrateurs, dirigeants ou employés, anciens ou actuels.

Cette histoire est écrite principalement du point de vue du siège social. Elle relate les événements tels qu'ils se sont déroulés dans les coulisses et que certains employés sur le terrain ont souvent ignorés. Elle présente les grands défis auxquels la Banque a été confrontée entre 1975 et 1995, et comment elle les a surmontés. Elle illustre ainsi une caractéristique clé de l'ADN de la Banque: lorsqu'elle est acculée au pied du mur, la Banque trouve toujours le moyen de s'en sortir et de devenir une meilleure institution. Comme le disait Guy Lavigueur, l'ancien président de la Banque fédérale de développement, vous pouvez demander quasiment l'impossible aux employés de la Banque. Dites-leur où vous voulez aller et ils vous y emmèneront grâce à leur persévérance et à leur expertise.

Cet ouvrage accorde une place importante à Guy Lavigueur et à François Beaudoin, deux anciens présidents et grands décideurs de la Banque. Avec leurs conseils d'administration, c'est eux qui ont donné les grandes orientations que le reste de la Banque a su mettre en œuvre. Si leurs orientations ou décisions avaient été différentes, la Banque aurait suivi une autre trajectoire, et nul ne sait où elle en serait aujourd'hui.

Le présent ouvrage n'aurait pas pu voir le jour sans les contributions de nombreux employés de la Banque, anciens ou actuels (dont les noms figurent à l'annexe 2). L'auteur leur est très reconnaissant de lui avoir accordé du temps, malgré leurs agendas très chargés, pour être interviewés et d'avoir bien voulu dépoussiérer leurs souvenirs pour redonner vie à l'histoire de la Banque. Il n'était pas possible de rencontrer tous les employés, anciens et actuels, bien que chacun ait probablement une histoire intéressante à raconter sur ses défis et la façon dont ils ont été relevés. Comme nous avons pu le constater dans nos entrevues, les retraités comme les employés actifs sont généralement fiers de leurs réalisations à la Banque, et particulièrement de leur contribution au développement des petites et moyennes entreprises du Canada. Il est ainsi très gratifiant pour un employé de la Banque de marcher dans une rue et de montrer une entreprise, toujours florissante, qu'il a aidée il y a quelques années. C'est l'une des plus belles récompenses qu'on puisse espérer.

Je tiens à remercier tout spécialement Jane MacGregor du service des Affaires publiques de BDC. Elle m'a permis d'effectuer les recherches nécessaires et m'a donné accès aux archives de la Banque, qui ont fourni l'essentiel du contenu de cet ouvrage. Je tiens également à remercier particulièrement une collègue de longue date, Cora Siré. Elle a participé à l'ébauche du chapitre sur les technologies de l'information et à la révision des premières versions de l'ouvrage. Enfin, je remercie tous mes anciens collègues grâce auxquels j'ai vécu une expérience extraordinaire à la Banque, expérience qui m'a permis d'écrire ces pages. À titre de société d'État, la Banque a fait face et continuera de faire face à des défis qui découlent des paradoxes inhérents à ses mandats. On dit que l'on retient des leçons précieuses de l'histoire. J'espère que cette histoire contribuera, à son échelle, à la manière dont la Banque relèvera ses défis dans l'avenir.

1944

La genèse

L'ADN de la Banque est constitué. Les fondateurs de la BEI sont confrontés à des enjeux que nous connaissons bien: mandat de « non-concurrence », prêts plus risqués et plus coûteux, rentabilité modeste.

La Banque fédérale de développement (BFD) a été créée le 2 octobre 1975, par une loi du Parlement, sous la forme d'une société d'État appartenant entièrement au gouvernement du Canada. Elle succède à la Banque d'expansion industrielle (BEI), elle-même créée par le Parlement canadien en 1944. Les sociétés d'État exercent en principe leurs activités dans des conditions commerciales normales, mais leurs objectifs d'exploitation sont déterminés par le gouvernement.

Un règlement fédéral a stipulé que le siège social de la BFD serait établi à Montréal, à l'instar de deux autres importantes sociétés d'État, Air Canada et Chemins de fer nationaux du Canada. Le choix de Montréal n'a surpris personne puisque les bureaux de la direction de la BEI étaient déjà à Montréal, au Square Victoria, dans ce qui était alors l'immeuble de la Banque du Canada.

Société d'État indépendante, la BFD avait son propre président et chef de la direction ainsi que son propre conseil d'administration. Le président et tous les membres du conseil d'administration étaient nommés par le gouvernement. La BFD différait ainsi de la BEI qui, elle, était une filiale en propriété exclusive de la Banque du Canada, une autre société d'État. Le président de la BEI était donc le gouverneur de la Banque du Canada, et son conseil d'administration, celui de la Banque du Canada; elle était en revanche gérée par un directeur général en chef. En 1975, le gouverneur de la Banque du Canada était Gerald Bouey et le directeur général en chef de la BEI, E. Ritchie Clark.

La BEI avait été créée pour financer les petites entreprises de fabrication qui, à l'issue de la Deuxième Guerre mondiale, ont dû reconvertir leur production en une production en temps de paix. Au fil des ans, le mandat de la BEI a été étendu régulièrement pour englober le financement de davantage de secteurs. Également, la BEI a ultérieurement ajouté à son offre le financement par capitaux propres et les services-conseils. Le financement des petites entreprises canadiennes du secteur de la fabrication avec des prêts à terme est cependant demeuré le principal objectif et le principal marché de la BEI.

Ritchie Clark s'était joint à la Banque en 1947, peu de temps après sa création, en tant qu'agent de crédit. Il a donc été témoin de la quasi-totalité de l'histoire de la Banque d'expansion industrielle. Après le remplacement de la BEI par la BFD en 1975, M. Clark est resté quelques temps au poste de vice-président et directeur général en chef pour épauler le nouveau président, Richard Murray, dans la transition de la BEI à la BFD. Après son départ de la Banque, il a écrit une histoire très instructive de la BEI. Ce livre, que nous citons dans les paragraphes qui suivent, couvre l'histoire de la BEI depuis les discussions et débats au sein du gouvernement fédéral au début des années 1940, qui ont débouché sur la naissance de la Banque, jusqu'à la création de la BFD en 1975. Certains événements relatés par M. Clark valent d'être racontés ici, car ils illustrent bien l'ADN de la Banque. Ils donnent aussi raison au dicton: «*plus ça change, plus c'est pareil*», l'une des leçons fondamentales de l'histoire! Il est également passionnant de revivre les audiences sur la Colline du Parlement, lorsque la BEI a été créée, ou encore les manœuvres des ministères afin de détacher la BEI de la Banque du Canada.

1 E. Ritchie Clark, *La BEI : Histoire de la Banque d'expansion industrielle du Canada*, University of Toronto Press, 1985. Les citations de ce chapitre sont tirées des pages 21 à 46 de cet ouvrage.



Construction de
l'édifice de la Banque
du Canada, Montréal

Le projet de loi visant la création de la BEI a été déposé à la Chambre des communes du Canada le 28 février 1944. Le gouverneur de la Banque du Canada et le sous-ministre des Finances, les deux grands mandarins économiques du gouvernement, ont guidé le projet de loi pendant la procédure de discussion et d'adoption du texte. Le projet de loi a finalement été adopté par la Chambre et le Sénat le 11 août 1944 et a reçu la sanction royale le 14 août 1944.

M. Clark raconte dans son livre que lorsque le Parlement a examiné le projet de loi sur la BEI, l'appellation de la nouvelle institution « provoqua presque autant de débat que tous les aspects de la proposition ». Dans ses premières versions, le projet de loi utilisait le nom de « Banque de crédit industriel ». Cependant, après huit ou neuf révisions du projet, c'est le nom « Banque d'expansion industrielle » qui a été adopté.

L'autre volet de la loi de 1944 sur la BEI qui a beaucoup retenu l'attention touchait au rôle complémentaire de la Banque. « Comme on peut le lire dans le préambule de la Loi, la Banque n'avait pas pour objet de se substituer à d'autres organisations prêteuses, mais plutôt de compléter leurs activités, explique M. Clark dans son ouvrage. Aux termes de l'article 15, un prêt devait être consenti uniquement "lorsque, de l'avis du Conseil, un crédit ou d'autres ressources financières ne seraient pas autrement disponibles à des termes et conditions raisonnables". » Et M. Clark ajoute : « L'obligation pour la Banque de déterminer hors de tout doute que les fonds demandés ne pouvaient être disponibles ailleurs est un point qui a donné prise à la critique. Les autres institutions financières, pour leur part, doutèrent souvent que la Banque respectât cette exigence particulière. » M. Clark se souvient que, pendant les débats sur la création de la BEI, un député représentant la circonscription huppée de Rosedale, à Toronto, a déclaré : « À mon avis, il n'y a pas du tout lieu de créer cette banque ; j'estime qu'elle n'est absolument pas nécessaire. »

Les pertes que risquait de subir la Banque ont constitué un autre grand sujet de discussion durant les audiences parlementaires. La raison d'être de la BEI était d'accorder des prêts qui n'intéressaient pas les prêteurs privés, dans la mesure où les probabilités de profit étaient faibles et les risques de pertes, élevés. On pouvait donc en déduire naturellement que la Banque enregistrerait des pertes importantes. Mais les partisans de la BEI, même s'ils savaient que des pertes seraient subies sur certains prêts, étaient convaincus que la nouvelle banque ferait un modeste profit. M. Clark cite à ce propos le sous-ministre des Finances d'alors, W.C. Clark qui, pendant les audiences parlementaires de 1944, a déclaré : « Il me semble approprié que le genre d'institution qui est établie pour remplir cette fonction devrait être en principe une institution sans but lucratif, ayant pour objet de rendre un service dont on a besoin plutôt que de chercher avant tout à réaliser des bénéfices... si la gestion se révèle relativement efficace, je m'attendrais à ce que les bénéfices soient modestes ou relativement modestes plutôt qu'importants. » Il anticipait, en 1944, que la BEI pourrait radier environ 1,5 % de ses prêts par an, soit approximativement le double du taux des banques à charte à l'époque.

Autre inquiétude des députés : la vulnérabilité de la nouvelle banque aux interférences politiques. Comme l'indique M. Clark dans son livre, on

comptait beaucoup sur le gouverneur de la Banque du Canada de l'époque (Graham Towers) non seulement pour donner à la Banque de solides fondations, mais également pour la protéger des pressions politiques. À juste titre d'ailleurs, puisque la Banque du Canada était, et demeure, l'institution fédérale la plus indépendante. Cela n'a cependant pas empêché des députés de croire que la BEI ne pourrait pas s'affranchir de ces pressions et qu'en conséquence, cela l'amènerait à jouer un rôle politique au sein même de la Banque du Canada, rôle « qu'elle ne devrait pas avoir ». Comme le remarqua un député, avec 245 circonscriptions dans le Dominion du Canada, il y avait des risques de pressions politiques de partout « parce que [la Banque est] une institution publique, on [lui] demandera d'assurer une aide à long terme à certaines industries, de fournir l'aide en capitaux de cette banque gouvernementale ». Dans son livre, M. Clark relate que certains députés auraient préféré la création d'une nouvelle banque privée, détenue par les banques à charte et d'autres institutions financières privées. Mais les partisans de la BEI étaient convaincus qu'une entreprise privée ne ferait pas ce que le secteur privé n'avait encore jamais fait, c'est-à-dire accorder des prêts plus risqués aux dépens d'un profit acceptable.

La BEI avait été créée pour financer les petites entreprises de fabrication qui, à l'issue de la Deuxième Guerre mondiale, ont dû reconvertir leur production en une production en temps de paix.

Ces points de vue furent échangés pendant l'examen de la loi sur la Banque d'expansion industrielle au Parlement du Canada en 1944.

Pendant ses 31 années d'existence, la Banque d'expansion industrielle est restée fidèle aux principes établis par ses fondateurs. Si beaucoup de prêts ont été radiés et si le risque global, mesuré par les taux de pertes sur prêts, a été supérieur à celui des banques à charte, la BEI a réussi à générer un profit modeste chaque année. La Banque a également mené ses activités sans interférence politique et s'est même généralement efforcée de se distancier de l'influence du gouvernement. Ainsi, comme le raconte M. Clark, la BEI a gardé si jalousement son indépendance qu'elle s'est méfiée de toutes les collaborations, non seulement avec les politiques mais aussi avec les ministères fédéraux. Lorsque le ministère

des Pêcheries a demandé à la BEI de participer à une étude spéciale sur le secteur de la pêche en 1951, la Banque a refusé comme elle l'a fait chaque fois qu'on lui demandait d'administrer un programme du gouvernement offrant de l'aide financière à l'industrie. M. Clark rapporte que cette stricte indépendance a un jour suscité une remarque ironique de la part de l'un des ministres des Finances canadiens les plus emblématiques, l'honorable Walter Gordon. En parlant de la BEI, il remarqua qu'elle « est aussi indépendante qu'un cochon sur la glace ». Ce qui a fait dire à M. Clark: « Ce que signifiait au juste la métaphore de M. Gordon, nul ne le sait, mais les gens de la BEI estimèrent que c'était là un compliment ! »

Le fait que la BEI soit une filiale de la Banque du Canada a joué un rôle déterminant dans l'établissement et la protection de son indépendance. Un deuxième facteur déterminant a été l'emplacement de sa direction opérationnelle. La Loi sur la BEI fixait le siège social de la Banque à Ottawa, comme celui de sa société-mère, la Banque du Canada. Mais la BEI a finalement installé ses bureaux à Montréal. Cette décision n'a pas été considérée comme contraire à la Loi sur la BEI, sans doute parce que le président de la BEI, le gouverneur de la Banque du Canada, avait ses bureaux à Ottawa. Alors pourquoi Montréal ? Comme l'explique M. Clark dans son livre, le choix de Montréal est « une tradition lancée à la BEI par S.R. Noble, le premier directeur général de la Banque, qui avait une maison à Montréal et n'avait aucune intention d'aller vivre ailleurs ». Une saine tradition si l'on en croit une théorie selon laquelle les principaux facteurs qui influencent l'emplacement d'un siège social sont plus personnels qu'économiques. C'était donc là, à Montréal, que le principal décideur de l'entreprise, ou plus probablement sa conjointe, voulait vivre. Des facteurs comme l'habitabilité et les arts (symphonies, opéras, galeries) comptaient davantage que les facteurs liés aux affaires. De plus, en 1944, Montréal était le centre financier du Canada et, bien que la BEI ne fasse pas partie du club des banques à chartre, elle était située dans le même quartier. Pour M. Clark, la décision d'installer la direction de la BEI à Montréal « donna raison à la maxime populaire "d'un petit gland sourd un grand chêne" ».

Le BEI a eu ses partisans et ses détracteurs, ces derniers, comme c'est généralement le cas, étant ceux qui ont le plus fait parler d'eux. Mais la protection fournie par la Banque du Canada les a toujours réduits au silence. Pour toucher à la BEI, il fallait d'abord faire sauter le « bouclier » que constituait la Banque du Canada. Il est donc devenu évident à quiconque souhaitait modifier le modèle de la BEI que la seule chance d'y parvenir était de détacher la BEI de sa société mère.

Dans son livre, M. Clark indique que dès 1959, un nouveau membre du conseil d'administration de la Banque a suggéré que la BEI soit détachée de la Banque du Canada. La suggestion a été discutée en conseil, mais en vain. Au début des années 1960, la question a refait surface dans les discussions politiques concernant la Banque. Une fois de plus, la Banque, ou plus exactement le gouverneur de la Banque du Canada, a réussi à désarmer ses détracteurs. Mais il ne pourrait pas résister à l'appel du changement éternellement.

1970-1975

La création de la BFD

L'idée de la BFD se précise. Malgré l'opposition, on décide de détacher la BEI de la Banque du Canada pour en faire une nouvelle société d'État. Encore une fois, le nom et le mandat de la nouvelle institution sont au centre des débats.

Dès 1970, la BEI savait qu'elle était visée par une étude portant sur toutes les formes d'aide gouvernementale au développement de l'industrie au Canada, commandée au ministère de l'Industrie et du Commerce par le gouvernement. Quelques mois plus tard, on apprenait que le ministère des Finances s'intéressait aussi à la BEI dans le cadre d'une étude sur l'investissement étranger. Et peu de temps après, le gouvernement demandait au ministère des Finances de présenter un examen de la BEI, assorti de recommandations pour apporter des modifications éventuelles aux activités de cette dernière. Ces manœuvres avaient lieu à l'insu de la BEI.

En général, lorsqu'on dit que le gouvernement demande à un ministère de faire quelque chose, cela signifie que ce ministère en avait fait antérieurement la recommandation dans un mémoire au Cabinet, mémoire dont l'auteur est généralement le sous-ministre dudit ministère. La demande d'examen de la BEI présentée par le ministère des Finances devait donc porter l'empreinte du sous-ministre. De plus, le fait que la Banque ait par la suite été placée sous la supervision du ministère de l'Industrie et du Commerce donne à penser que cette recommandation avait été formulée de concert avec le sous-ministre de l'Industrie et du Commerce.

Au début des années 1970, le sous-ministre des Finances était Simon Reisman, un homme très respecté, voire craint, à Ottawa. Il était connu pour sa ténacité et sa remarquable intelligence, mais aussi pour son esprit corrosif. Avant d'être nommé sous-ministre des Finances, il avait négocié le Pacte de l'automobile conclu avec les États-Unis en 1967 et occupé les fonctions de sous-ministre de l'Industrie et du Commerce et de secrétaire du Conseil du Trésor du Canada (dont le niveau est équivalent à celui de sous-ministre). (Plus tard au cours de sa carrière, il négociera aussi avec succès l'Accord de libre-échange canado-américain, s'attirant au passage, dit-on, le courroux du secrétaire du Trésor américain.)

On savait que Simon Reisman n'aimait pas l'idée que la BEI échappe à la surveillance de son ministère. Peut-être aussi n'a-t-il pas apprécié que la Banque refuse d'aider la Commission d'aide de transition, créée pour aider les constructeurs canadiens de l'industrie automobile à s'adapter au nouveau Pacte de l'automobile, qu'il avait négocié avec les États-Unis. Le ministère des Finances et le Conseil du Trésor du Canada, qui tenaient les cordons de la bourse du gouvernement, se mêlaient des affaires financières et politiques de tous les ministères, organismes et sociétés d'État, sauf la Banque du Canada, dont la BEI était une filiale. Tout porte donc à croire que c'est le ministère des Finances qui est à l'origine de la séparation entre la BEI et la Banque du Canada. Ce n'était qu'une question de temps avant que la direction montréalaise de la BEI, tenue dans l'ignorance, soit placée devant le fait accompli.

L'objectif du ministère de l'Industrie et du Commerce (MIC) avait été clairement formulé dans un rapport préparé à l'époque par un groupe de fonctionnaires pour leur ministre, l'honorable Herbert Gray. L'une des propositions du rapport consistait à retirer complètement à la BEI le mandat de financer les entreprises industrielles et de le confier à la Commission d'aide de transition, le programme phare de financement des entreprises largement subventionné par le MIC. Si cette

proposition s'était concrétisée, la Banque aurait été touchée en plein cœur et aurait certainement sombré dans l'oubli. Heureusement, ce projet était trop difficile à mettre en œuvre, même pour les fonctionnaires du MIC.

Si la proposition de retirer à la BEI le mandat de financer les entreprises industrielles s'était concrétisée, la Banque aurait été touchée en plein cœur et aurait certainement sombré dans l'oubli.

Toutes les études sur la BEI étaient menées à Ottawa, et les employés de la Banque n'y participaient pas ou pratiquement pas. Ils étaient tenus dans l'ignorance. Dans son ouvrage², M. Clark indique : « Les membres de la direction opérationnelle [de la BEI] furent étonnés et même déçus de constater que des recommandations touchant la Banque puissent être faites dans certains ministères sans que les personnes chargées de ces études ne les aient d'abord consultés. » Bien entendu, c'était là l'envers de la médaille de la stricte indépendance voulue par rapport au gouvernement : chacun s'occupe de ses affaires. Même lorsqu'on a su qu'on avait donné au ministère des Finances, sur l'initiative de Simon Reisman, la directive d'effectuer un examen de la BEI, la Banque s'était organisée pour répondre elle aussi à la directive du gouvernement, quoi qu'en dise le ministère des Finances lui-même. Et lorsque la BEI a pu donner son avis devant le Comité du Cabinet chargé de la politique économique, la rencontre s'est transformée en contreinterrogatoire sur les politiques et les pratiques de la Banque. Vers la fin de 1972, un nouveau comité interministériel sur les programmes pour les petites entreprises a été mis sur pied. Cette fois, la Banque y était représentée par le secrétaire de son conseil d'administration.

Créer une nouvelle banque

Les fonctionnaires d'Ottawa ont commencé à dessiner les contours d'une nouvelle banque afin de répondre à ce qu'ils considéraient comme les priorités et les besoins des petites entreprises. Pour le personnel de la Banque, cela ressemblait davantage à de simples caprices. Citons M. Clark : « Les cadres de la Banque, et tout particulièrement ceux de la direction opérationnelle à Montréal, ne voyaient pas l'utilité de recevoir des conseils de l'extérieur au sujet de ce que la BEI

2 E. Ritchie Clark, *La BEI : Histoire de la Banque d'expansion industrielle du Canada*, University of Toronto Press, 1985. Les citations de ce chapitre sont tirées des pages 400 à 410 de cet ouvrage.

devrait ou pourrait faire.» La création d'une nouvelle banque s'articulait toujours autour du détachement de la BEI et de la Banque du Canada, un changement auquel s'opposait farouchement le conseil d'administration de la BEI et son président, Louis Rasminsky, gouverneur de la Banque du Canada. À l'époque, Louis Rasminsky était peut-être la seule personnalité, à Ottawa, à pouvoir tenir tête au sous-ministre des Finances. (Lui aussi un formidable intellectuel, Louis Rasminsky avait joué un rôle majeur lors de la conférence de Bretton Woods, en 1944, et John Maynard Keynes a toujours dit que c'était à lui qu'on devait le consensus international qui a mené à la création du Fonds monétaire international et du système financier et commercial international d'après-guerre.)

Le mandat de Louis Rasminsky à la tête de la Banque du Canada devait se terminer en 1975, mais en février 1973, il a remis sa démission afin de prendre soin de son épouse malade. Il a été remplacé par Gerald Bouey. En juillet 1973, l'honorable Alastair Gillespie, ministre de l'Industrie et du Commerce, a informé le nouveau président que le gouvernement était en train de mettre sur pied une nouvelle société d'État, la Banque industrielle et agence de développement, qui absorberait la BEI. En plus de remplacer la BEI et de rompre ses liens avec la Banque du Canada, elle élargirait le mandat de la Banque en y ajoutant de nouveaux services de gestion (conseils et formation). Elle aurait son propre conseil d'administration et un président à temps plein comme chef de la direction.

En 1972, le projet était ficelé; en 1973, l'entente était conclue. La BEI allait être détachée de la Banque du Canada et deviendrait le noyau d'une nouvelle société d'État. Elle serait révolue, l'époque où, comme l'a dit un ancien employé, il suffisait de descendre quelques étages pour trouver la chambre forte et prendre de l'argent – une métaphore bien choisie. Ou, comme l'a dit plus librement le sous-ministre des Finances, la BEI ne pourrait plus obtenir d'argent de sa maman chérie! La Banque devrait maintenant passer par le ministère des Finances pour financer ses activités.

Une fois cette nouvelle orientation acceptée, la direction de la Banque s'est lancée sans réserve dans la planification de la transition vers la nouvelle société, non sans une certaine peine. Et de la peine, elle s'en est donnée pour tenter de trouver un équilibre entre les activités de la Banque et les apparents caprices des fonctionnaires d'Ottawa. Comme le décrit M. Clark dans son ouvrage: «Les cadres supérieurs de la Banque qui comptaient de longues années de service étaient surpris d'entendre des personnes qui n'avaient jamais eu jusque-là de rapports directs avec la Banque formuler des recommandations sur les aspects les plus détaillés et les plus délicats des politiques ou des méthodes de travail. En conséquence, les représentants de la Banque devaient discuter longuement et calmement de questions qu'ils estimaient réglées depuis longtemps en raison de l'expérience de la Banque. Malheureusement, leur patience était ainsi parfois poussée à bout, comme dans le cas de ce représentant de la Banque qui donna cours à son exaspération en demandant à un représentant ministériel: "Quand donc avez-vous prêté 5 \$ la dernière fois?"»

Dans sa nouvelle forme, la Banque allait étendre considérablement son offre de services-conseils et de financement par capitaux propres aux petites entreprises. Les services-conseils allaient devenir une vaste gamme de services de gestion-conseil incluant des services d'information, de la formation et de

la consultation. Les services de consultation absorberaient le programme Consultation au service de l'entreprise, connu à l'époque comme le programme CASE, mené par le ministère de l'Industrie et du Commerce. Il s'agissait d'un service de consultation pour les petites entreprises qui s'appuyait sur les compétences de gens d'affaires retraités. Ces retraités travaillaient plus ou moins bénévolement et offraient leur expertise à très faible coût pour que les propriétaires de petite entreprise puissent y avoir accès. La Banque était destinée à devenir un guichet unique pour les petites entreprises: si elle ne pouvait pas fournir une aide directe grâce à ses services financiers et de gestion-conseil, elle pouvait au moins orienter l'entreprise vers la bonne ressource au moyen de ses services d'information aux entreprises.

Le fait que le ministère de l'Industrie et du Commerce ait été disposé à céder volontairement le programme CASE à la nouvelle Banque indique clairement que ce programme ne fonctionnait pas au sein du ministère. Cette hypothèse a été confirmée par le fait que les demandes des petites entreprises pour des services du programme CASE ont triplé pendant la première année d'exploitation du programme par la nouvelle banque.

Un nouveau nom, de nouveaux services

Comme il fallait s'y attendre, et comme cela avait été le cas en 1944, le nom de la nouvelle banque a provoqué un intense débat dans divers comités. Le nom proposé au début du projet, « Banque industrielle et agence de développement », ressemblait à un compromis, mais la BEI l'avait éliminé d'office. Un autre nom, « Entreprise Canada », recevait un solide appui du ministère des Finances. Au bout du compte, le point de vue de la BEI a triomphé, et le nom « Banque fédérale de développement » (BFD) a été approuvé. Il était très important que le terme « banque » figure dans le nom: cela signifiait que la société faisait partie d'un groupe très restreint d'entreprises. Outre les banques à charte, seules la Banque du Canada et la BEI avaient le droit de se présenter comme des « banques ».

La Banque serait classée comme société d'État de l'annexe D, et devrait donc exercer ses activités en temps normal sans crédits parlementaires. Des paiements visant à accroître son capital constitueraient l'unique financement gouvernemental. Et comme la banque respectait le principe de recouvrement complet des coûts, les paiements de capital seraient comptabilisés par le gouvernement comme un poste non budgétaire; en d'autres mots, ils ne seraient pas inscrits au budget du gouvernement et ne contribueraient pas au déficit. Parallèlement, on a reconnu la nécessité de subventionner les services de gestion-conseil de la nouvelle banque, et une subvention a été instituée de façon à ne pas compromettre le statut de société d'État de l'annexe D. Les crédits annuels visant à subventionner ces activités faisaient partie des crédits octroyés chaque année au ministère de l'Industrie et du Commerce par le Parlement. Les parlementaires pouvaient donc convoquer la direction de la BFD à Ottawa pour défendre les crédits. Et comme prévu, la plupart des questions finissaient par porter sur les activités et les politiques de prêt de la Banque.

Le financement par capitaux propres a constitué le deuxième volet de l'expansion des activités de la Banque. Si la BEI avait offert ce type de financement dans le

passé, ponctuellement, on envisageait maintenant que la nouvelle banque offre des services complets de financement par capitaux propres.

Par conséquent, malgré ses craintes devant tous les groupes de travail et les comités qui tournoyaient autour d'elle, la Banque allait finir par étendre ses activités et devenir une institution plus importante.

L'adoption d'une nouvelle loi

Le projet de loi visant à créer la nouvelle société d'État, dont la rédaction s'est terminée à la fin de 1973, a été déposé au Parlement du Canada en avril 1974. On s'attendait à ce que le processus législatif prenne fin avant les vacances d'été habituelles, mais le Parlement a été dissous en mai 1974, et des élections fédérales ont été organisées le 8 juillet 1974. L'ensemble du processus législatif devrait donc être repris de zéro lorsqu'un nouveau Parlement serait appelé à siéger après l'élection.

Ce retard a accru la pression sur la BEI, qui s'approchait du plafond fixé par la législation pour ses activités de prêt. N'ayant aucun moyen de savoir quand la nouvelle loi serait adoptée par le Parlement – ce qui pourrait prendre beaucoup de temps si un nouveau parti était élu – la Banque devait préparer des procédures pour mettre en œuvre des mesures redoutées de rationnement du crédit. Heureusement, il n'y a pas eu de changement de gouvernement et, à la reprise des travaux du Parlement, au tout début de l'automne, on a accéléré le processus d'adoption de la *Loi sur la Banque fédérale de développement*. Cette dernière a été adoptée par la Chambre des communes le 4 décembre 1974, puis par le Sénat le 19 décembre, et elle a reçu la sanction royale le 20 décembre. L'opposition la plus forte est venue des sociétés de financement de ventes à crédit. Depuis le début des années 1960, ces sociétés se plaignaient publiquement à qui voulait l'entendre à Ottawa que la BEI drainait leurs clients actuels et potentiels.

Bien que la sanction royale ait été accordée au projet de loi visant à créer la BFD en décembre 1974, seuls les articles portant sur l'augmentation du pouvoir de prêt total de la Banque ont été immédiatement promulgués, ce qui a mis fin à la menace d'un rationnement du crédit. La promulgation des autres articles a été reportée, officiellement pour permettre à la BEI de clore son exercice financier et pour mettre en œuvre les processus administratifs nécessaires à la transition harmonieuse de la BEI, filiale de la Banque du Canada, à une nouvelle société d'État autonome, la Banque fédérale de développement. Dans les faits, une détérioration majeure de l'économie du pays et des finances du gouvernement a aussi contribué à ce retard.

Au milieu des années 1970, le Canada était aux prises avec deux problèmes à la fois, la hausse du chômage et l'inflation élevée, une situation peu orthodoxe qui a donné lieu à la création du terme « stagflation ». En 1975, le chômage avait bondi pour atteindre 6,9 %, par rapport à 5,3 % l'année précédente, tandis que l'inflation tournait autour de 11 %. Pendant les élections fédérales de 1974, Robert Stanfield, chef du Parti progressiste-conservateur du Canada, a réclamé un gel de 90 jours des prix et des salaires afin de briser l'élan de l'inflation. Sa

position est rapidement devenue un enjeu électoral majeur et a été ridiculisée par le Parti libéral du Canada, qui a finalement remporté l'élection. Or, une fois élu, le gouvernement libéral, sous la direction du premier ministre Pierre Trudeau, a changé son fusil d'épaule et a instauré au Canada un programme de contrôle des prix et des salaires, qui resserrait les politiques monétaires et budgétaires et limitait strictement les dépenses gouvernementales. Cette politique, qui s'est traduite par des compressions et des retards importants dans les programmes, a remis en cause les dépenses nécessaires à la mise en place de la Banque fédérale de développement. Les médias ont rapporté que la BFD avait besoin de quelque 150 millions de dollars pour amorcer ses activités. Comme c'était souvent le cas dans les médias, ce chiffre semblait sorti de nulle part, sa composition et sa source étant inconnues.

En réalité, des débetures de la BEI d'une valeur de 44 millions de dollars arrivaient à échéance le 1^{er} octobre 1975, de même que des intérêts sur débetures de 21 millions, ce qui représentait au total des besoins de financement de 65 millions de dollars. Si, comme prévu, on promulguait l'entrée en activité de la BFD le 1^{er} octobre 1975, une journée après la clôture de l'exercice financier de la BEI, le gouvernement fédéral devrait fournir ce financement de 65 millions. Si on la fixait au 2 octobre 1975, le financement de 65 millions resterait à la charge de la Banque du Canada. On a donc promulgué la création de la BFD le 2 octobre 1975, ce qui a modestement contribué à la santé financière du gouvernement – un petit écran de fumée. Un exercice financier d'une journée, le 1^{er} octobre 1975, a été inséré entre la clôture de l'exercice de la BEI, le 30 septembre 1975, et la constitution de la BFD.

Les attentes et le contexte politique

Pendant qu'on préparait des plans pour la BFD, on entendait souvent dire à Ottawa que la Banque pourrait en faire plus pour aider les petites entreprises. Plus particulièrement, on estimait que la nouvelle banque devait prendre plus de risques dans ses prêts que la BEI. Cet avis était partagé par les politiques de tous bords, même à l'extérieur d'Ottawa. En 1973, l'illustre Conférence sur les perspectives économiques de l'Ouest s'est tenue peu après que le ministre de l'Industrie et du Commerce eut annoncé à la BEI que le gouvernement planifiait la création d'une nouvelle société d'État. Cet événement réunissant des premiers ministres a joué un rôle charnière dans l'histoire des relations fédérales-provinciales en mettant en évidence, avec emphase, la distanciation de l'Ouest par rapport au centre du Canada, et en particulier par rapport au gouvernement central à Ottawa. Dans le cadre de la conférence, la BEI, pourtant un petit rouage dans la grande machine des programmes économiques fédéraux, a été la cible de critiques de premiers ministres de l'Ouest qui lui reprochaient de ne pas avoir aidé les petites entreprises de leurs régions. Ils considéraient que la BEI était trop prudente, et voulaient qu'elle consente des prêts plus risqués et offre davantage de financement par capitaux propres et de services de gestion-conseil aux petites entreprises. Leur point de vue reflétait l'opinion de la plupart des politiques fédéraux. Ainsi, non seulement la classe politique convenait de la nécessité qu'une banque d'État finance les petites entreprises, mais elle souhaitait aussi que cette banque prenne plus de risques.

Cette position allait à l'encontre de celle de certains prêteurs privés et de certains bureaucrates. Au ministère des Finances et au ministère de l'Industrie et du Commerce, des fonctionnaires étaient d'avis qu'il n'y avait pas d'insuffisance de financement sur le marché, si ce n'était pour le financement par capitaux propres. Il était donc inutile qu'une institution financière gouvernementale accorde des prêts à terme aux petites entreprises. Leur point de vue était compréhensible, le ministère des Finances ayant pour mandat de créer les règles et règlements régissant les institutions financières canadiennes, surtout les banques à charte. Laisser entendre que ces institutions n'offraient pas un financement adéquat aux petites entreprises pouvait mener à la conclusion que les règles et règlements du ministère des Finances présentaient des lacunes. Quoi qu'il en soit, des fonctionnaires du ministère considéraient quand même qu'il était nécessaire d'améliorer les compétences en gestion des petites entreprises pour qu'elles aient accès à des prêts bancaires traditionnels.

Les points de vue émanant du ministère de l'Industrie et du Commerce étaient difficiles à comprendre, compte tenu du fait que le ministère lui-même avait mis sur pied un certain nombre de programmes de financement d'entreprises, et notamment instauré la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* (LPPE), qui garantissait des prêts pour petites entreprises accordés par des banques à charte. Néanmoins, les politiques ont eu ce qu'ils voulaient et ont créé la BFD, qui absorberait la BEI, prendrait davantage de risques, accorderait du financement par capitaux propres et fournirait une gamme de services de gestion-conseil. Tel était le contexte politique lorsque la BFD est entrée en activité.

Le choix d'un président et d'un conseil d'administration

Richard Murray, de l'Agence d'examen de l'investissement étranger, à Ottawa, a été nommé premier président et chef de la direction de la BFD, en août 1975. Pour aider à la transition, E. Ritchie Clark est demeuré directeur général de la BFD jusqu'en février 1977. Après sa nomination, Richard Murray a demandé à Sol Kanee, qui siégeait au conseil d'administration de la Banque du Canada, de se joindre à celui de la BFD, ce qu'il a fait. Sol Kanee a été élu président du conseil de la BFD. Conformément à la Loi sur la BFD, il a été choisi par les administrateurs, parmi les administrateurs.

C'est à Winnipeg, où il était directeur général de la Compagnie de la Baie d'Hudson, que Richard Murray avait rencontré Sol Kanee. La connaissance que celui-ci avait de la BEI a été essentielle, mais son influence politique auprès des membres les plus influents du Parti libéral et sa capacité à faire bouger les choses à Ottawa l'étaient plus encore. Sol Kanee faisait partie des rares personnes à avoir accès au premier ministre. N'étant plus protégée par la Banque du Canada, la BFD devait absolument avoir des amis en haut lieu, qui la couvriraient au besoin. Richard Murray, lui aussi, avait ses entrées dans les hautes sphères politiques à Ottawa. Sinon, comment aurait-il pu être nommé à une position convoitée parmi les hauts fonctionnaires fédéraux: celle de président de la BFD, une société d'État? Il était également très proche du puissant Michael Pitfield, greffier du Conseil privé, un rôle qu'on qualifiait de «sousministre des sous-ministres».



Richard Murray a été le premier président et chef de la direction de la BFD, en août 1975.

En plus d'acteurs du secteur privé, le conseil d'administration de la BFD comptait parmi ses membres des sous-ministres fédéraux et, à des fins de continuité, le gouverneur de la Banque du Canada, Gerald Bouey. On s'attendait à ce que le ministère de l'Industrie et du Commerce soit représenté par Gerry Stoner, son sous-ministre, mais ce dernier, qui avait déjà beaucoup de responsabilités et ne s'intéressait pas aux affaires de la Banque, a décidé de céder sa place à un haut fonctionnaire du ministère. En 1975, ce haut fonctionnaire, Guy Lavigueur, occupait le poste de sous-ministre adjoint principal, chargé des politiques, des programmes et des finances. C'était également le représentant du ministère au conseil d'administration de la Corporation de développement du Canada, dont l'État était propriétaire. La nomination de Guy Lavigueur au conseil de la BFD se révélera un événement décisif: comme on le verra, Guy Lavigueur dirigera la BFD pendant quelques années tumultueuses, et son mandat de président sera le plus long de toute l'histoire de la Banque.

1975–1978

Les débuts de la BFD

La direction met rapidement en place la nouvelle BFD. La décentralisation ainsi que l'augmentation du nombre de succursales et d'employés s'accompagnent d'une vague de changements à des postes clés. Guy Lavigueur devient président en mars 1978.

C'est le 2 octobre 1975 que tout a commencé pour la BFD. Le conseil d'administration de la Banque s'était réuni le mois précédent afin de signer les délégations de pouvoirs et les règlements nécessaires pour que le personnel de la Banque puisse assurer la continuité des activités sans heurts. La Loi sur la BFD confiait tous les pouvoirs de l'organisation au conseil d'administration, qui pouvait les déléguer aux employés de la Banque selon les besoins. Sans délégation de pouvoirs du conseil, un agent de crédit ou un directeur ne pouvait pas autoriser de prêts.

Les objectifs de la BFD étaient de rationaliser le processus d'autorisation des prêts et d'accroître le nombre de financements accordés. Si la BEI avait déjà entamé des démarches pour atteindre ces objectifs au début des années 1970, la classe politique à Ottawa n'avait pas été impressionnée et insistait pour que la Banque accroisse son nombre de prêts aux petites entreprises.

Ainsi, le premier mandat de la Banque a été, dès le départ, d'accorder davantage de prêts aux petites entreprises tout en mettant en place les nouveaux services de gestion-conseil et de capital de risque. Un administrateur de la BFD, Jack Poole (dont on dit qu'il a joué un rôle déterminant, plus tard, dans la tenue des Jeux olympiques d'hiver 2010 à Vancouver), se souvient avoir à l'époque rencontré l'honorable Ron Basford, ministre du cabinet libéral et originaire de Vancouver, qui lui avait dit que tout le cabinet pensait que la BFD devait oser davantage et prendre plus de risques dans sa mission d'aider les petites entreprises. Selon M. Basford, la Banque n'était pas très connue des Canadiens, et les députés, fédéraux et provinciaux, ignoraient son rôle.

La Banque était considérée comme trop bureaucratique, même par un grand nombre de ses propres administrateurs, qui dénonçaient le nombre excessif de niveaux d'approbation des prêts. On faisait souvent porter le blâme aux ingénieurs internes, accusés de ralentir le processus d'autorisation. Chaque région disposait en effet d'une équipe d'ingénieurs professionnels qui devaient donner leur avis sur chaque demande de prêt. Ils étaient au fond les dépositaires de l'intelligence industrielle de la Banque. Cet examen distinct effectué par les ingénieurs faisait partie de la procédure établie par la BEI au tout début de l'histoire de la Banque afin d'analyser les prêts aux entreprises de fabrication. Là où une banque à charte concentrait son analyse d'une entreprise sur des mesures financières, comme le ratio d'endettement ou les ratios de liquidité, la BEI s'intéressait en outre à des mesures opérationnelles et industrielles (la production en pieds-planche pour l'analyse d'une scierie, par exemple), conformément à sa mission. Pour prendre plus de risques, elle devait connaître parfaitement l'aspect opérationnel d'une entreprise, et pas seulement ses aspects financiers.

Si le contrôle effectué par les ingénieurs était pertinent pour les clients du secteur de la fabrication – les clients les plus importants de la Banque –, il n'était pas très utile pour les clients des secteurs des services. Or, avec l'évolution de l'économie et donc de la clientèle, qui a vu le secteur des services prendre le pas sur le secteur de la fabrication, le recours aux ingénieurs a été remis en question. Les unités d'ingénierie ont été maintenues pendant un temps sous la BFD, mais ont finalement été supprimées et remplacées par des groupes régionaux d'analyse de projets qui donnaient leur avis sur les crédits importants.

Décentralisation des autorisations de prêts

La BEI avait amorcé son processus de décentralisation en 1967 en instaurant la structure des bureaux régionaux desquels relèveraient les succursales. Durant la première moitié des années 1970, les délégations de pouvoirs ont permis aux bureaux régionaux et aux succursales d'accroître de 20 % à 65 % le montant des prêts qu'ils ou elles pouvaient autoriser. Résultat : entre 1971 et 1975, le nombre de prêts approuvés dans les bureaux régionaux et les succursales n'a jamais été inférieur à 97 % de tous les prêts approuvés. Il a même atteint 99 % en 1975, année où les succursales ont approuvé 68 % de tous les nouveaux prêts et les bureaux régionaux, 31 %. Dans certaines succursales, le directeur et le directeur adjoint approuvaient 75 % ou plus des prêts accordés sur le territoire de leur succursale.

La décentralisation de l'autorisation des prêts s'est accompagnée d'une volonté de rendre le processus d'autorisation plus efficace et plus rapide. La paperasserie a été réduite grâce à l'introduction d'un rapport de crédit simplifié, et davantage de prêts ont été traités sans la « deuxième opinion » issue de l'enquête d'un agent ou d'un ingénieur. Ces décisions ont débouché sur une diminution considérable du délai de traitement, qui est passé en moyenne de 46 jours en 1967 à 27 jours en 1970, puis à 14 jours en 1975.

Expansion

Au début des années 1970, la BEI s'était attachée à accroître ses activités de prêt et à multiplier le nombre de ses succursales, dont le nombre est passé de 30 en 1970 à 75 en 1975. Les dépenses de publicité avaient augmenté également, la Banque investissant dans des annonces à la télévision et à la radio. Les publicités télévisuelles furent remarquées par les sociétés financières, qui y voyaient une preuve supplémentaire que la Banque effectuait un marketing agressif pour vendre ses prêts. Selon M. Clark³, « en faisant preuve d'un trop grand dynamisme dans son programme publicitaire, la Banque s'exposait toujours à ce qu'on lui reproche de ne pas respecter son mandat statutaire en vertu duquel elle devait compléter [...] les autres sources commerciales de financement ». À peu près en même temps, la Banque a voulu mettre à jour un film présentant ses activités. Le film devait être composé d'une série de courts épisodes sur les différents types d'entreprises soutenus par la Banque. Parmi les scripts proposés, l'un, soumis par un employé, commençait par une troupe de danseuses légères qui lançaient en l'air les billets de banque enfouis sous leurs costumes. Cette proposition a été rejetée, mais à l'évidence, quelqu'un considérait alors que ce secteur pourrait être une belle occasion pour les prêts de la BEI !

Ces initiatives se sont finalement traduites par une nette expansion des activités de prêt de la BEI, juste avant qu'elle devienne la BFD. Entre 1970 et 1974, les autorisations de prêts ont pratiquement triplé. En 1970, 3 584 prêts ont été autorisés pour 165 millions de dollars, suivis par des hausses annuelles de plus de 20 % et une croissance record de 33 % en 1973. En 1974, 9 712 prêts ont été autorisés pour 470 millions de dollars. Même en plein boom économique, une telle croissance ressemblait à un prodige. L'absence de croissance économique en 1975 a toutefois freiné cet élan, et les autorisations ont baissé, le nombre de prêts passant à 9 461 pour 401 millions de dollars cette année-là.

3 E. Ritchie Clark, *La BEI : Histoire de la Banque d'expansion industrielle du Canada*, University of Toronto Press, 1985. Les citations de ce chapitre sont tirées des pages 345 à 347 de cet ouvrage.

Le nombre d'employés a suivi le rythme de l'expansion rapide du début des années 1970, passant de 811 en 1971 à 1546 en 1975. Les effectifs ont grossi à tous les niveaux de la Banque. Au siège social, l'effectif a plus que doublé, passant de 110 employés en 1971 à 244 en 1975. Même chose pour les bureaux régionaux où les employés sont passés de 136 en 1971 à 286 en 1975. Dans les succursales, l'effectif a également presque doublé, passant de 565 en 1971 à 1016 en 1975.

Trois observations ressortent de la croissance marquée des prêts de la BEI au début des années 1970. D'abord, comme nous l'avons déjà brièvement mentionné, il semble que les politiques à Ottawa, qui réclamaient un changement radical à la BEI, n'aient pas remarqué cette expansion. En 1973, lorsque la décision de détacher la BEI de la Banque du Canada a été prise, ils demandaient encore à la Banque d'être moins prudente dans ses pratiques et de prêter davantage aux petites entreprises. Ensuite, l'expansion s'est déroulée sans changement important aux politiques de prêt de la Banque. Les exigences de garanties ont été un peu assouplies au fil des ans, mais les critères de base pour autoriser un prêt sont restés les mêmes. Enfin, le niveau de risque assumé était très gérable et peut même être considéré comme faible par rapport aux normes ultérieurement adoptées. Par exemple, le taux de pertes (la proportion des autorisations de prêts nettes qui sont finalement radiées) sur les prêts accordés entre 1968 et 1975 a été en moyenne de 2,12 %, soit beaucoup moins que celui qui serait enregistré plus tard.

Du fait de l'expansion rapide, le niveau d'expérience des agents de crédit de la Banque a chuté; ainsi, en 1974, 40 % des agents avaient moins d'un an de service. Il a par ailleurs fallu mettre en place des procédures pour établir des budgets, budgets qui sont toutefois restés limités aux charges d'exploitation et étaient basés sur les nombres de prêts accordés. Il n'y avait pas de budget pour les revenus d'intérêts nets, les autres revenus ni les provisions pour pertes sur prêts. Le seul rapport statistique reçu par les succursales faisait état du nombre de prêts accordés. Et le rapport présentant le nombre de prêts accordés par chaque agent de crédit est devenu le rapport incontournable pour les succursales. Lorsque le directeur général en chef, lors d'une conférence régionale des directeurs de succursale, insista sur le fait que son bureau n'utilisait pas les « chiffres » pour évaluer le travail d'un agent de crédit, on lui rétorqua: « Très bien, mais vous n'êtes ici que pour la journée! »

Après que M. Murray eut pris les rênes de la BFD en 1975, la Banque a continué sur la même voie concernant les prêts. Notons que le premier exercice de la BFD a été un exercice de six mois seulement, car la Banque avait changé sa date de fin d'exercice (du 30 septembre au 31 mars) afin de la faire coïncider avec celle de l'exercice du gouvernement fédéral. (Tout au long du livre, un exercice est une période de 12 mois terminée le 31 mars de l'année en cause, sauf pour l'exercice 1976 qui est une période de six mois.) Au cours de l'exercice terminé le 31 mars 1976, la nouvelle BFD a donc autorisé 4 776 prêts pour 217 millions de dollars, une hausse de 33 % par rapport à la même période de six mois un an auparavant. La Banque a également autorisé 13 financements par capitaux propres pour un montant total de 2,5 millions de dollars pendant cet exercice de six mois.

Les débuts des services de gestion-conseil

Dans le cadre du mandat que lui conférait la loi, la Banque devait créer de nouvelles activités pour offrir des services de gestion-conseil, à savoir des services-conseils, de la formation et de l'information pour les petites entreprises. Lui ont ainsi été transférés, à la fin de 1975, le programme de consultation CASE du ministère de l'Industrie et du Commerce ainsi que des cours de gestion des affaires du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration. Eric Scott, auparavant ingénieur en chef à la BEI, a été nommé directeur, Services de gestion-conseil, et eut pour mission de mettre en place ces services.

George Kirkwood, alors directeur de la succursale de la Banque à Prince George, en Colombie-Britannique (C.-B.), a été invité à animer l'un des premiers séminaires organisés par la Banque pour les petites entreprises. Comme il n'y avait pas encore de spécialistes des Services de gestion-conseil au sein de la Banque, ce sont les directeurs de succursale qui ont dispensé ces premiers séminaires. Par conséquent, certains séminaires furent remarquables, d'autres moins, car parler en public n'est pas le fort de tout le monde. M. Kirkwood avait, lui, ce talent. Le premier séminaire qu'il a dû présenter, sur les principes de base de la tenue des livres pour les petites et moyennes entreprises, avait été préparé par un cabinet comptable et testé dans le Lower Mainland (C.-B.). M. Kirkwood avait organisé le séminaire à Terrace (C.B.), dans un hôtel local populaire, le seul disposant d'une salle pouvant accueillir la rencontre. Grâce à la publicité qui avait été faite, les 35 places offertes furent réservées par des entrepreneurs. Mais le jour même, c'est 45 gens d'affaires qui se sont présentés. M. Kirkwood n'a refusé personne et, comme d'autres entrepreneurs ont continué d'affluer toute la journée, il a dû rester à Terrace une journée de plus pour présenter le séminaire à 40 participants additionnels le lendemain. Tels étaient les besoins de formation parmi les propriétaires et les exploitants de petite entreprise. Le bar ouvert offert après chaque séminaire n'a sans doute pas nui à leur popularité. Des frais de 10 \$ couvraient le séminaire et les activités post-séminaire. Durant le premier exercice (de six mois) de la BFD, plus de 200 séminaires de formation destinés aux petites entreprises ont été organisés, surtout dans des petits centres.

Plus tard, à titre de directeur de la succursale de Victoria (C.-B.), M. Kirkwood a dû lancer le programme de consultation CASE dans sa région. Il avait un bon ami, Jack Baynes, qui était justement sur le point de prendre sa retraite de directeur de succursale à la Banque de Montréal. Sa connaissance des petites entreprises et ses compétences ont fait de lui un candidat idéal pour le poste de coordinateur du programme CASE, le directeur du programme pour la région. Il n'a pas été facile de le persuader, mais il a fini par accepter le poste. Quelle chance pour la BFD, puisqu'il a rapidement puisé dans ses contacts professionnels pour constituer un groupe de conseillers CASE très compétents. Il connaissait tous les acteurs importants de toutes les grandes entreprises, et en un mois à peine, il a formé son équipe. C'est en fait ainsi que le programme CASE a été implanté dans tout le pays. Le programme a été un tel succès à Victoria que M. Kirkwood a été promu directeur régional adjoint, Services de gestion-conseil, du bureau régional de la Colombie-Britannique et du Yukon où il a géré les séminaires et le programme CASE pour l'ensemble de la région. Il jouera plus tard un rôle important à titre de vice-président adjoint, Prêts, lorsqu'il aidera Ken Neilson à améliorer la qualité du

portefeuille de prêts de la BFD à la fin des années 1980. Il sera ensuite nommé directeur général de district à Toronto.

Dès le début, le programme de consultation CASE a été un succès auprès des propriétaires de petite entreprise et a été très apprécié de leurs défenseurs, notamment la classe politique. Même ceux qui critiquaient les pratiques de prêt de la Banque reconnaissaient que CASE était un très bon programme. Lorsqu'il relevait du ministère de l'Industrie et du Commerce, le programme n'avait pas été très publicisé sur le marché et ses relais étaient situés dans quelques bureaux disséminés un peu partout au Canada, généralement sur un étage anonyme d'un grand immeuble. Par ailleurs, les agents de la BEI n'étaient alors pas très coopératifs lorsque les directeurs des programmes du ministère leur demandaient des recommandations pour le programme CASE. Cela dit, après son transfert à la BFD, le programme a été activement commercialisé, a clairement comblé un besoin (les lacunes en gestion) et n'a jamais coûté très cher. Pour 200 \$, le propriétaire d'une petite entreprise pouvait appeler un conseiller CASE pour que ce dernier diagnostique son problème ou son occasion et lui fournisse des conseils sur la manière d'agir. Les diagnostics et les recommandations étaient présentés dans un rapport complet remis au client. Au début du programme CASE, un service équivalent rendu par une grande société de services-conseils aurait coûté, au minimum, 2 000 \$. Durant sa première année d'activité, le programme CASE avait intégré 1 300 retraités des affaires à son équipe de consultants et entrepris 502 missions.

Il n'a pas fallu longtemps aux nouveaux services de gestion-conseil de la Banque pour tourner à plein régime. À son premier exercice complet, en 1977, la BFD a réalisé 2 840 missions de consultation CASE. La formation a également remporté beaucoup de succès avec 628 séminaires d'affaires organisés cette même année, réunissant 12 000 entrepreneurs participants. Les cours de gestion des affaires hérités du ministère de la Main-d'œuvre ont été mis à jour et distribués aux ministères de l'Éducation des provinces pour qu'ils soient dispensés dans les collèges. La Banque a aussi mis à jour sa série de mini-livres intitulée *Comment gérer vos affaires* et les a distribués par son réseau de succursales. Le service d'information aux petites entreprises de la BFD a également répondu à quelque 13 000 demandes d'information. Ces demandes visaient principalement à obtenir des renseignements sur les programmes du gouvernement.

Il est vite apparu que les services de gestion-conseil n'étaient pas seulement un complément aux services financiers de la Banque, mais bien un secteur d'activité à part entière. M. Scott a été récompensé du succès rapide des services de gestion-conseil et a été promu directeur général (vice-président), Services de gestion-conseil. La fiabilité de ces services, dans leur conception et leur mise en œuvre, a été telle que la Banque a continué de les fournir selon leur structure originale jusque dans les années 1990, à l'exception de quelques modifications et de quelques hausses de tarifs afin de s'adapter à la subvention reçue du gouvernement.

La Loi sur la BFD exigeait aussi la création de conseils consultatifs régionaux. À cet égard, il a fallu attendre 1976 pour que la Banque agisse, à l'invitation des ministres qui souhaitaient nommer les membres des cinq conseils consultatifs

régionaux. Un conseil régional était un forum où les acteurs locaux pouvaient exprimer leur point de vue sur les activités de la BFD au profit de l'administrateur régional et de la direction de la Banque. Les membres des conseils étaient nommés par le gouvernement. Bien que de moindre envergure qu'une nomination à un poste d'administrateur, la nomination à un conseil régional constituait une reconnaissance de l'engagement politique de gens d'affaires importants dans les différentes régions du Canada. Le poste n'était pas rémunéré mais incluait le remboursement des dépenses pour assister aux réunions organisées au moins une fois par an. Contrairement aux délibérations du conseil d'administration, les réunions des conseils consultatifs régionaux ne contribuaient pas beaucoup à la bonne marche de la Banque et servaient davantage à diffuser de l'information sur la Banque auprès des intérêts régionaux.

En 1975, le gouvernement du Canada a décrété la conversion de la nation au système métrique. Le gouvernement était conscient que l'adoption du système métrique représenterait des coûts importants pour les petites entreprises et a demandé à la BFD de gérer un programme d'assistance financière à cette fin. Comme pour les autres demandes antérieures du même type, la Banque a refusé, au motif que ce programme offrirait du financement à ceux qui ne pouvaient obtenir des fonds ni de sources privées ni de la BFD et, par conséquent, dépasserait ses compétences aux termes de la Loi sur la BFD. Une interprétation assez opportuniste de la Loi puisque, plus tard, la Banque mettrait en œuvre des programmes similaires. La Banque a suggéré que la Commission d'aide de transition, créée afin d'aider le secteur automobile, serait plus efficace pour mettre en œuvre le programme de conversion au système métrique. Gratuitement, la Banque offrait de prêter des ressources au programme et d'en faire la publicité par l'entremise de son service d'information aux petites entreprises. La Banque était toujours très fidèle aux principes de la BEI, veillant jalousement à son indépendance, et n'était pas disposée à bâtir des ponts avec les ministères fédéraux à Ottawa.

Pendant ses six premiers mois d'existence, la nouvelle BFD a continué d'étendre son réseau de succursales en ouvrant cinq nouvelles. Cependant, pour la première fois, l'ouverture de nouvelles succursales a été remise en cause. Les membres du conseil d'administration voulaient savoir si une analyse coûts-avantages des ouvertures de succursales avait été réalisée. Cette analyse n'avait pas été faite, mais la direction affirmait que les ouvertures permettaient d'étendre la présence de la Banque dans l'ensemble du Canada, une partie implicite de son nouveau mandat. De même, on considérait que ne plus ouvrir de nouvelles succursales nuirait au moral des employés.

Avec tous les changements en cours à la Banque, le président Murray a voulu instaurer une nouvelle politique pour interdire les prêts à certains secteurs. Plus précisément, il a été décrété que les demandes de financement provenant de boîtes de nuit, de cabarets et d'autres entreprises similaires ne devaient pas être encouragées. L'intention de la politique était claire, mais il était difficile de l'interpréter en pratique. Par exemple, un restaurant présentant des spectacles de danse folklorique devait-il être considéré comme un cabaret ou comme un restaurant? Les bureaux régionaux ont donc été autorisés à interpréter cette

politique au cas par cas. Malgré le principe, des prêts ont été accordés à des bars de danseuses, ce qui déclencha l'un des pires scandales de l'histoire de la BFD, comme nous le verrons plus loin.

Besoins d'emprunt

Fin 1975, les fardeaux financiers et économiques pesaient lourdement sur le gouvernement fédéral. La BFD et les autres sociétés d'État ont donc dû limiter leurs emprunts auprès du Trésor public (le Fonds consolidé du revenu, comme on disait à l'époque). Le Trésor est en fait le compte bancaire du gouvernement fédéral. Toutes les recettes publiques y sont déposées, et tous les paiements du gouvernement sont réglés à partir de lui. La BFD a ainsi dû limiter ses emprunts sur le Trésor public à 330 millions de dollars par année. Ce plafond a vite été ramené à 245 millions. Le gouvernement a recommandé à la BFD d'envisager de recourir à des garanties de prêts pour financer ses petites entreprises clientes, au cas où elle ait à dépasser la limite prescrite.

Le portefeuille de prêts de la BFD augmentait alors, sur une base nette (nouveaux prêts moins les remboursements), d'environ 125 à 150 millions de dollars par année, les refinancements se chiffraient à environ 175 millions de dollars et les besoins en capitaux étaient de quelque 20 millions de dollars pour soutenir ce portefeuille en croissance. La limite de 330 millions de dollars semblait donc pouvoir suffire pour les besoins de la première année. Mais compte tenu de la croissance du portefeuille, la BFD aurait bientôt à aller sur les marchés pour combler ses besoins d'emprunt. Ce qui engendrerait une hausse de ses coûts d'emprunt dans la mesure où la Banque ne pourrait plus emprunter au même taux que le gouvernement du Canada (et ce, bien que ses titres de créance soient garantis par le gouvernement du Canada). Comparativement au coût d'emprunt auprès du Trésor public à Ottawa, le coût d'emprunt sur les marchés serait supérieur d'un quart de point de pourcentage. Ce coût supplémentaire serait répercuté sur les clients, ou bien le bénéfice marginal de la Banque deviendrait une perte marginale. Quoi qu'il en soit, la BFD devait se préparer à solliciter les marchés des capitaux au Canada et à l'étranger. La Banque a donc fait appel aux sociétés de placement Wood Gundy et Burns Fry pour structurer ses créances et les vendre sur les marchés des capitaux.

Recrutement d'un nouveau chef

Quand Richard Murray a été nommé président et chef de la direction de la BFD, il a été le premier président à ne pas être issu des rangs de la Banque. Il se peut qu'il y ait eu une entente au sein du conseil d'administration pour que sa nomination ne soit pas à long terme puisque, dès 1976, le conseil a amorcé le processus de recrutement de son successeur. Un comité spécial du conseil a été créé à cette fin. Conformément à la tradition, les candidats naturels se trouvaient parmi les premiers directeurs généraux (vice-présidents) possédant une vaste expérience de la Banque. En plus des dirigeants du siège social qui faisaient des présentations régulières au conseil, tous les directeurs généraux de région devaient assister à au moins une réunion du conseil et du comité de direction chaque année. À l'occasion de ces présentations et de discussions individuelles,

les candidats éventuels pouvaient faire valoir leur potentiel pour devenir président. Mais le comité spécial du conseil n'a pu choisir un successeur au sein de la Banque et a commencé à regarder ailleurs. Ainsi s'est amorcé le processus de recrutement d'un nouveau chef pour la BFD, un chef qui moderniserait la Banque tout en la guidant dans les turbulences qui s'annonçaient.

Guy Lavigueur, comptable agréé ayant obtenu son MBA à l'Université Columbia, travaillait à Ottawa depuis 1972. Sa formation, son expérience du secteur privé et sa connaissance des coulisses du gouvernement fédéral faisaient ainsi de lui un candidat très intéressant pour le poste de président de la BFD.

Après avoir occupé des postes de direction à la Commission de l'assurance-chômage et à Transports Canada, M. Lavigueur est passé au ministère de l'Industrie et du Commerce en tant que sous-ministre adjoint principal et a été nommé au conseil d'administration de la BFD. Son poste au conseil et ses contacts au gouvernement fédéral l'ont exposé à des opinions contradictoires. Les hauts fonctionnaires n'appuyaient pas tous le rôle de la Banque, certains affirmant même sans détour qu'ils ne considéraient pas l'organisation comme une priorité dans l'ordre du jour du gouvernement.



Guy Lavigueur a été nommé vice-président exécutif de la BFD en 1977, étant entendu qu'il remplirait les fonctions de président et chef de la direction lorsque Richard Murray quitterait en 1978.

À son arrivée à Ottawa, M. Lavigueur avait eu l'intention de rester au gouvernement pendant un maximum de cinq ans. Alors qu'il se préparait à poursuivre sa carrière dans le secteur privé, Sol Kanee et d'autres membres du conseil d'administration de la BFD ont fait pression sur lui pour qu'il songe à prendre la barre de la BFD, car ils savaient que ses excellents états de service et sa réputation de fin stratège seraient un atout pour la Banque. L'avenir allait leur donner raison: M. Lavigueur ferait profiter à la BFD de son expérience et des leçons apprises au sein du gouvernement fédéral.

M. Lavigueur a accepté l'offre qu'on lui a présentée puis, en décembre 1976, il a été embauché en tant que vice-président exécutif de la BFD, poste qu'il occuperait à compter de mars 1977, sachant qu'il serait nommé président et chef

de la direction au départ de M. Murray en 1978. M. Clark, qui avait été nommé vice-président exécutif et directeur général en chef par intérim pour la période allant de décembre 1976 à mars 1977, a décidé de prendre sa retraite en février 1977. Une page de l'histoire de la Banque était en train d'être tournée.

Les défis du mandat

En 1977, la Banque était aussi confrontée à plusieurs problèmes concernant le mandat que lui avait donné la loi. Le mandat principal de la BFD était en effet de consentir du financement qui « ne serait pas autrement disponible à des termes et conditions raisonnables ». Ainsi, les médias et les milieux d'affaires appelaient la Banque le *prêteur de dernier recours*, expression abhorrée par le personnel de la Banque pour qui le véritable prêteur de dernier recours était le crime organisé. On y préférait le terme « prêteur complémentaire » pour décrire le rôle de la BFD sur le marché. Le mandat datait de la BEI, qui avait institué des procédures exigeant des lettres de refus pour garantir que le financement de la Banque respectait l'obligation légale. Pour qu'un prêt soit autorisé, la BFD exigeait une lettre de refus de l'institution financière habituelle de l'emprunteur. Comme cette procédure était peu pratique dans bien des cas (les banques étaient trop occupées pour rédiger ces lettres), la Banque envoyait une lettre à l'institution financière de l'emprunteur l'avisant que son client faisait une demande à la BFD. Pour les prêts supérieurs à 250 000 \$, les demandeurs devaient fournir une deuxième lettre de refus d'une autre institution financière. Selon le conseil d'administration de la BEI, c'était ainsi qu'on pouvait traduire dans les faits l'exigence légale de ne consentir un financement que s'il n'était « pas autrement disponible à des termes et conditions raisonnables ». La BFD a continué à suivre les mêmes procédures. Pour le personnel de la Banque, obtenir ces lettres était un véritable tracas. Mais c'était le texte de la loi, et il fallait s'y conformer.

En 1977, la Banque a aussi dû composer avec d'autres problèmes, en premier lieu la structure de ses taux d'intérêt. La politique de la BEI était d'appliquer des taux d'intérêt plus élevés sur les gros prêts et des taux d'intérêt moins élevés sur les petits prêts, soit l'inverse de la logique arithmétique puisque, en termes de bénéfices par dollar, il coûtait beaucoup plus cher d'accorder un petit prêt. En 1977, la direction a remis en cause cette logique héritée de la BEI.

À l'époque, le montant du prêt moyen en cours (la capacité bénéficiaire) diminuait en termes réels, et les prêts plus importants étaient remboursés plus vite que d'habitude. À l'exercice 1977, trois nouveaux prêts sur quatre représentaient un montant inférieur à 50 000 \$. Surtout, les charges d'exploitation, qui étaient de 2,3 % du montant moyen des prêts en cours en 1971, atteignirent 2,9 % à l'exercice 1977. En chiffres absolus, du fait de l'expansion de la Banque, les charges d'exploitation étaient passées de 11,8 millions de dollars en 1971 à 39,6 millions en 1977. La multiplication des succursales et des bureaux régionaux ainsi que l'augmentation de l'effectif excédaient la croissance du portefeuille. Comme les directeurs de succursale et les agents de crédit étaient évalués sur le nombre de prêts accordés plutôt que sur le portefeuille productif (base des bénéfices), cette évolution n'aurait pas dû être une surprise. Quoi qu'il en soit, la Banque devait accorder davantage de prêts importants pour rentabiliser les ressources qu'elle employait. La réduction des taux d'intérêt a alors été considérée comme une solution.

Il n'a pas fallu longtemps aux nouveaux services de gestion-conseil de la Banque pour tourner à plein régime. À son premier exercice complet, en 1977, la BFD a réalisé 2 840 missions de consultation CASE. La formation a également remporté beaucoup de succès avec 628 séminaires d'affaires organisés cette même année, réunissant 12 000 entrepreneurs participants.

La direction a proposé au conseil d'administration d'appliquer les mêmes taux d'intérêt quelle que soit la taille du prêt. M. Bouey, le gouverneur de la Banque du Canada, s'y est opposé. S'il reconnaissait que la structure des taux d'intérêt était favorable aux petits prêts, il estimait qu'appliquer des taux plus élevés aux plus grands prêts était conforme au mandat confié à la Banque par la loi. Dans une lettre au conseil, il a indiqué que le principe, tel qu'il l'avait compris, était que le taux sur les prêts importants soit assez élevé pour que les grands emprunteurs, qui sont sensibles aux taux d'intérêt et disposent de plus d'options de financement que les petites entreprises, n'empruntent pas auprès de la BFD si les fonds étaient autrement disponibles à des termes et conditions raisonnables. M. Bouey estimait aussi que des taux plus élevés sur les gros prêts ne finançaient pas les petits prêts; ils ne faisaient que se financer eux-mêmes. Selon lui, les prêts de petite taille étaient financés par le coût d'emprunt plus faible de la Banque et par son utilisation du capital « gratuit » versé par le gouvernement. (À l'époque, le gouvernement n'attendait pas de dividendes sur les capitaux propres qu'il avait investis dans la Banque.) On ne disposait pas alors de données ni d'analyses quantitatives susceptibles de confirmer ou d'infirmer la position de M. Bouey. Mais son raisonnement reflétait la raison pour laquelle le gouvernement intervenait dans les prêts aux petites entreprises, c'est-à-dire compenser les coûts administratifs plus élevés associés aux petits prêts. Comme nous le verrons plus tard, ce raisonnement s'avérera crucial pour décrire l'insuffisance de financement

au Canada. Il a finalement été décidé de maintenir un taux plus élevé (la moitié d'un point de pourcentage) sur les prêts de plus de 250 000 \$, mais avec l'option d'appliquer des taux plus faibles à la discrétion du siège social, du comité de direction ou du conseil d'administration.

La modification de la politique de la BFD en matière de taux d'intérêt et son nouveau pouvoir de réduire les taux sur des prêts importants a suscité une opposition immédiate d'un prêteur du secteur privé. Selon lui, en raison de la nouvelle structure de taux, il était absolument impossible de faire concurrence à la BFD. Ce débat serait par la suite relancé régulièrement.

Un autre aspect qui a attiré l'attention sur le rôle de «prêteur complémentaire» de la BFD a été l'opinion de certains administrateurs qui estimaient que la BFD demeurait le «secret le mieux gardé au pays». (C'est d'ailleurs un exemple typique du rôle des administrateurs, qui soulevaient une question qui les inquiétait et demandaient à la direction d'y répondre.) Dans la population en général et même parmi les petites entreprises, la Banque était peu connue et, lorsqu'on la percevait comme une autre institution du gouvernement, elle déclenchait des réactions négatives, bien que mal informées. Fallait-il faire plus de publicité? La direction estimait que la Banque en faisait assez, entre les visites annoncées aux communautés rurales en dehors des régions où se trouvaient des succursales de la BFD et la publicité pour les services de gestion-conseil de la Banque, notamment pour les séminaires à venir, dans les journaux locaux. Il y avait moins de publicité pour les services financiers de la Banque, mais cela découlait principalement de son rôle complémentaire. La direction estimait que si la BFD faisait trop de publicité pour ses services financiers, les institutions financières se plaindraient de sa concurrence. En plus, à l'époque où le commentaire sur le «secret le mieux gardé au pays» a été fait, la Banque entrait à peine dans ses frais et ne pouvait pas se permettre, même si elle l'avait voulu, d'investir davantage dans la publicité. D'autre part, si la Banque avait fait trop de publicité pour ses services financiers, il y aurait pu avoir une augmentation de la demande pour des prêts à risque, dont la plupart auraient été refusés, ce qui aurait généré des opinions défavorables de la part du milieu des affaires et de la classe politique. Par conséquent, la Banque a poursuivi la politique adoptée par la BEI au fil des ans et a limité la publicité pour ses services financiers, sauf pour annoncer des visites dans les communautés rurales.

Indépendance des bureaux régionaux

Durant les premières années de la BFD, un schisme entre les régions et le siège social a fait son apparition et s'est accentué. Ce schisme trouvait son origine dans l'expansion des bureaux régionaux au début des années 1970 et dans l'autonomisation de l'autorisation des prêts et des fonctions administratives générales. Dans son livre,⁴ M. Clark raconte qu'à cette époque, les bureaux régionaux établissaient leurs propres fonctions de soutien: «Le personnel placé sous la direction du directeur général de région comprenait déjà un ou plusieurs contrôleurs et contrôleurs adjoints qui s'occupaient des questions de crédit et d'administration. On créa en plus le poste d'agent administratif dont les principales tâches étaient la rédaction des rapports, la planification de l'établissement de nouvelles succursales et l'administration en général. Auparavant, toutes les

4 E. Ritchie Clark, *La BEI : Histoire de la Banque d'expansion industrielle du Canada*, University of Toronto Press, 1985. Les citations de ce chapitre sont tirées des pages 357 et 358 de cet ouvrage.

questions du personnel étaient traitées au BDG [le siège social]; un adjoint du service du personnel était maintenant affecté au bureau régional pour s'occuper des questions touchant les employés de bureau.» Et il ajoute: «Les bureaux régionaux ont élaboré également leur propre manuel de directives «circulaires» énonçant les règles et marches à suivre dans leur secteur... Les directives de la région de l'Ontario étaient connues dans toute la Banque, non seulement parce qu'elles étaient à l'image de la personnalité inimitable du directeur général de région, W.C. Stuart, mais pour leur sigle accrocheur CROONS (Central Region Office Organization Notes).»

Si une région a sa propre version des directives opérationnelles, cela signifie qu'elle est indépendante. Selon M. Clark, «[l]es bureaux régionaux se sont beaucoup développés à la suite de la [régionalisation]... et aussi à cause du rôle de plus en plus important qu'ils étaient appelés à jouer». Il indique également qu'en conséquence de cette régionalisation et de la croissance rapide, en 1975, la région de l'Ontario avait atteint la taille qu'avait l'ensemble de la Banque en 1966, et la région de la Colombie-Britannique celle que la Banque avait en 1967.

À son entrée en fonction à la présidence de la BFD, M. Murray a soutenu les efforts des régions visant à accroître le nombre de prêts aux petites entreprises. C'est ce que le gouvernement voulait et c'est pour cela que la BFD avait été créée. M. Murray a aussi été influencé par l'enthousiasme et les arguments des directeurs généraux de région qui soutenaient qu'on pouvait faire plus, si ce n'était des interférences du siège social, notamment pour les politiques et les autorisations des prêts d'un montant élevé. Ils disaient qu'obtenir une autorisation du siège social était un parcours du combattant. Il n'était donc pas rare qu'on divise un gros prêt pour qu'une partie puisse être approuvée par le directeur général de région et que l'autre soit obtenue auprès d'un prêteur privé. Les directeurs de région préféraient de loin traiter cinq prêts de 60 000 \$ qu'un seul de 300 000 \$ qui exigeait l'approbation du siège social. M. Murray était si favorable aux directeurs de région qu'il souhaitait que l'un d'entre eux, John Millard, vienne travailler au siège social. M. Millard était toutefois sur le point de prendre sa retraite. Le message aux directeurs du siège social était cependant clair: ne mettez pas des bâtons dans les roues des directeurs généraux de région; ce sont eux qui nous font vivre ou, selon les mots de Rupert Williams, ancien premier vice-président de la Banque, qui «ramènent le bois à la scierie». Il fallait accommoder les directeurs généraux de région autant que possible. Pour M. Kirkwood, dans les faits, on demandait aux directeurs généraux de région de gérer la Banque. Ce qu'ils ont fait, en consentant des nombres record de prêts chaque année. Cette tendance, qui avait commencé au début des années 1970, s'est poursuivie tout au long de la décennie. Et comme la croissance des prêts s'est accompagnée de l'expansion rapide des nouveaux services de gestion-conseil, à la fin des années 1970, la Banque fonctionnait à plein régime.

Les classes de poste des directeurs généraux de région étaient plus élevées que la plupart de celles des directeurs généraux du siège social qui, en théorie, étaient responsables des services et des politiques de la Banque. Et certains n'hésitaient pas, si nécessaire, à en imposer hiérarchiquement à leurs homologues du siège social. Ils leur rappelaient très ouvertement que les régions payaient le salaire des employés du siège social. Le schisme était tel qu'un employé du

siège social désirant rencontrer un employé d'un bureau régional devait d'abord demander la permission au directeur général de région en expliquant en détail le but de son déplacement. Sans cette permission, le visiteur risquait de se faire montrer la porte du bureau régional. Ce qui a été le cas au moins une fois.

Durant les premières années de la BFD, les régions sont devenues de plus en plus indépendantes. Les cinq régions, l'Atlantique, le Québec, l'Ontario, les Prairies et le Grand Nord et la Colombie-Britannique et le Yukon, étaient sur le point de former cinq mini-banques au sein de la structure de la BFD. À la fin des années 1970, certains directeurs généraux de région commençaient à ressembler à des petits princes, chacun exerçant son influence sur sa principauté (notons qu'à l'époque aucune femme n'occupait ces postes). Les directeurs généraux de région étaient alors Doug Kerley (Atlantique), Yves Milette (Québec), Ken Powers (Ontario), Ray Wheeler (Prairies et Grand Nord) et Harry Baker (C.-B. et Yukon).

Dans les premières années de la BFD, les limites d'autorisation des directeurs de région et le nombre de succursales ont augmenté, poursuivant la tendance amorcée au début des années 1970. À la fin de la décennie, 16 nouvelles succursales ont été ouvertes, portant leur total à 96. Il a donc fallu embaucher et accroître les ressources pour les gérer. Entre 1976 et 1980, le personnel des succursales est passé de 996 employés à 1448, soit une hausse de 45 % sur quatre ans. Le personnel des bureaux régionaux est passé de 289 à 336, soit une hausse de 16 % sur la même période. Compte tenu du rythme de l'augmentation de l'effectif et de l'activité des régions, un nouveau poste de directeur général adjoint a été créé dans chaque bureau régional pour aider le directeur général. Devant ce bond des embauches, un administrateur a demandé, début 1978, un rapport sur les raisons de cette hausse rapide de l'effectif. En guise de réponse, la direction a expliqué que les régions avaient les pouvoirs et les ressources pour faire leur travail.

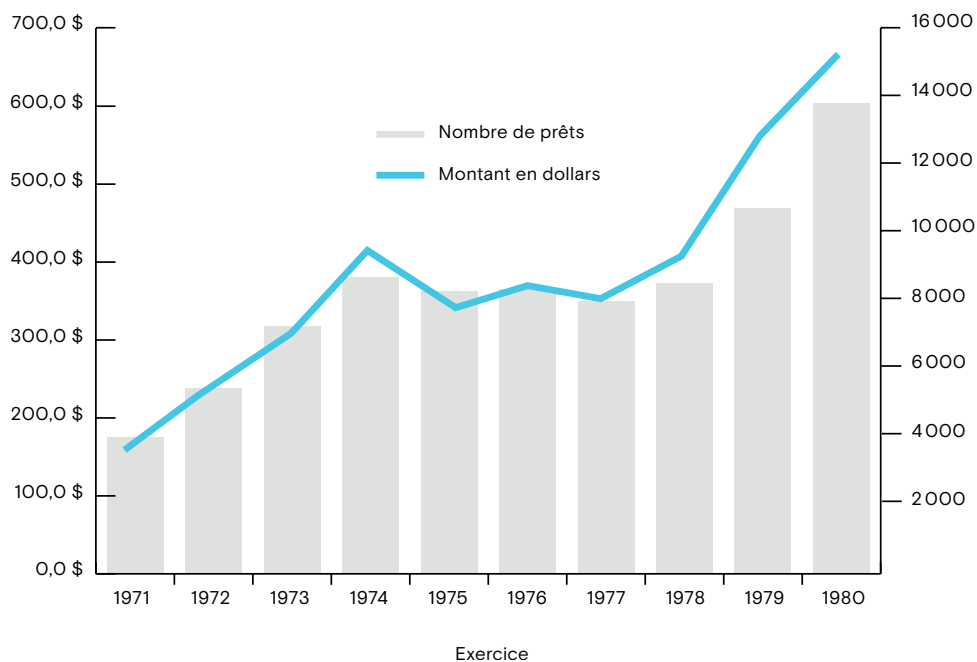
Le développement d'une communauté dynamique des petites entreprises au Canada a joué un rôle majeur dans la croissance rapide de la Banque dans les années 1970. Le gouvernement ne pouvait ignorer cette tendance et, en 1976, il a créé un nouveau portefeuille au sein du Cabinet, celui du ministre d'État chargé de la Petite entreprise, dont a hérité Len Marchand, un Indien inscrit de Kamloops (C.-B.). La croissance rapide des prêts aux petites entreprises était aussi notable au sein des banques à charte, encore plus qu'au sein de la BFD, ainsi que dans le nombre de prêts accordés en vertu de la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* (LPPE), le programme de garantie de prêt offert par le gouvernement pour des prêts aux petites entreprises inférieurs à 100 000 \$. Un consultant de la Banque, Charles Schwartz, a démontré que les demandes de prêts à la BFD, en hausse dans la deuxième moitié des années 1970, constituaient un indicateur économique avancé pour l'économie canadienne. L'économie, les petites entreprises et les prêts de la BFD étaient tous en expansion.

Cette période de croissance a aussi été aidée par un assouplissement des exigences de la Banque pour le crédit. Ainsi, la Banque a accordé plus facilement des prêts pour des améliorations locatives. Bien qu'il n'y ait aucune garantie immobilière sur ces prêts, la Banque les acceptait tant qu'on considérait que l'entreprise faisait suffisamment de bénéfices pour assumer ses remboursements. On estimait que le financement des améliorations locatives n'était pas vraiment différent du financement d'une scierie perdue au fin fond des bois, cette dernière

n'ayant pas non plus beaucoup de valeur. Même chose pour le financement d'équipements spécialisés, dont la valeur de liquidation est généralement faible, voire nulle, mais que la Banque finançait sans ciller. Dès lors, pourquoi ne pas financer les améliorations locatives? Comme de nombreuses petites entreprises louaient leurs locaux, la possibilité de consentir de tels prêts a ouvert un marché important, notamment celui des restaurants et des petits détaillants.

Un autre facteur, peut-être encore plus important, interne celui-là, a favorisé la multiplication des nouveaux prêts de la BFD. Le message du gouvernement, qui souhaitait que la BFD accorde davantage de prêts, était relayé directement par le président, M. Murray, aux directeurs de région, ce qui a accru la pression. Il n'était pas rare, au début de la BFD, qu'un directeur de région en appelle un autre pour savoir combien de prêts avaient été consentis le mois précédent ou jusqu'à maintenant dans le mois en cours. Les directeurs de succursale faisaient de même entre eux afin d'évaluer régulièrement la performance des uns et des autres. On disait même que si un directeur de succursale se plaignait d'un blocage de l'autorisation de son prêt au bureau régional, le directeur de région signalait à l'avance un formulaire vierge d'autorisation de prêt. Ce n'était qu'une rumeur, évidemment, mais elle illustre bien l'état d'esprit à cette époque. Exception faite d'une petite pause à l'exercice 1976-1977, les autorisations de prêts nettes ont augmenté tout au long de la deuxième moitié des années 1970, passant de 8 059 prêts pour 355 millions de dollars à l'exercice 1977 à 13 803 prêts pour 664 millions de dollars à l'exercice 1980.

Graphique 1 Autorisations de prêts nettes



Note: Les montants sont en millions de dollars; les chiffres sur les 6 mois de l'exercice 1976 ont été annualisés (conversion à la date de fin d'exercice du 31 mars).

En janvier 1978, M. Murray a remis sa démission. La Loi sur la BFD permettait alors au conseil de nommer un président par intérim pour un maximum de 90 jours jusqu'à ce qu'un nouveau président soit nommé par le gouvernement. Le conseil a nommé M. Lavigueur, le vice-président exécutif, au poste de président par intérim.

Nomination d'un nouveau président

Étant donné le prestige d'un poste de président et chef de la direction d'une société d'État et son attrait pour les hauts fonctionnaires d'Ottawa ou ceux ayant de l'influence dans les plus hautes sphères du gouvernement (le bureau du premier ministre), il fallait s'attendre à ce qu'un autre candidat entre dans la course pour le poste de président de la Banque. Le conseil de la BFD demeurait toutefois inflexible sur son choix. M. Kanee, président du conseil d'administration, a plaidé la cause du conseil à Ottawa et insisté pour que M. Lavigueur soit nommé président de la BFD. De fait, M. Lavigueur est entré en fonction en mars 1978.

Lorsque M. Lavigueur est devenu président, le conseil d'administration a nommé Eric Scott au poste de vice-président exécutif. À l'époque, le conseil nommait les dirigeants de la Banque pour tous les postes de vice-présidents et au-dessus. Il a fallu attendre quelques années avant que le conseil ne délègue au président les pouvoirs de nommer tous les directeurs sous le rang de président. Telle était l'implication du conseil d'administration dans la gestion des affaires de la Banque. M. Scott, dans son rôle de directeur, Services de gestion-conseil, avait réalisé un travail remarquable pour mettre en œuvre les nouveaux programmes partout au pays, et le conseil en avait été impressionné. Sa nomination a toutefois dû provoquer la consternation d'autres candidats des régions et du siège social.

Deux autres dirigeants de la Banque ont démissionné à peu près au même moment que Richard Murray: John Millard, directeur général de région pour la Colombie-Britannique et le Yukon, et H.J. Russell, directeur général, Prêts, au siège social. Avec les nouvelles nominations, le titre de directeur général devint celui de vice-président, sauf pour les directeurs généraux de région qui ont souhaité conservé l'appellation de « directeur général ». Cette préférence leur a aussi permis de cultiver leur différence par rapport aux équipes du siège social. (Lorsque Ritchie Clark avait été nommé vice-président exécutif, son titre incluait également le terme « directeur général en chef ».) Par conséquent, le titre de directeur général de région est devenu celui de vice-président et directeur général de région. Eric Bell a été nommé vice-président, Services financiers, en remplacement de J. H. Russell, et Harry Baker a remplacé M. Millard. Le conseil a nommé aussi Jack Nordin vice-président, Finance. Précédemment directeur général du développement des affaires et responsable de la transition de la BEI à la BFD et, avant ça, directeur général de la région du Québec, M. Nordin était très respecté et reconnu comme « le gars le plus brillant de la Banque ». Si la place de numéro deux (vice-président exécutif) lui a échappé au profit de M. Scott, c'est sans doute que ce dernier suscitait moins d'inimitié.

Un nouveau président du conseil d'administration

Peu après l'entrée en fonction de M. Lavigueur, M. Kanee a démissionné du conseil et est redevenu membre du conseil d'administration de la Banque du

Canada. Il avait le sentiment du devoir accompli dans la gestion de la transition de la BEI à la BFD. Le conseil d'administration de la BFD a dû choisir un nouveau président du conseil, et deux membres se sont présentés à l'élection. Comme ni l'un ni l'autre ne s'est désisté, il a fallu recourir à un vote à bulletin secret, une situation assez inconfortable pour les administrateurs. À la fin du processus, c'est Ralph Fiske de la Nouvelle-Écosse qui a été élu.

Déménagement du siège social

À la fin des années 1970, les bureaux de l'immeuble de la Banque du Canada n'étaient plus assez grands pour accueillir tous les employés du siège social, et certains services occupaient des locaux ailleurs dans Montréal. Compte tenu des projections, qui tablaient sur un effectif de plus de 1 000 personnes au siège social à l'horizon des années 1990, la Banque a commencé à chercher un autre immeuble. Elle a fait appel aux services d'un groupe de consultants en développement immobilier qui a recommandé que la Banque construise son propre immeuble à Montréal afin d'y accueillir non seulement son siège social, mais aussi le bureau régional pour le Québec et la succursale de Montréal. La Banque a donc acheté un terrain au centre-ville de Montréal, sur Dorchester, depuis rebaptisée boulevard René-Lévesque. Le plan était de bâtir une tour à bureaux qui accueillerait la Banque mais aussi une autre grande société établie à Montréal. Via Rail a été mentionnée pour devenir ce colocataire. Cependant, comme on le verra, la Banque s'apprêtait à vivre des années difficiles et le bâtiment de la BFD ne sera jamais construit. Finalement, la Banque a déménagé son siège social Place Victoria, et le terrain acheté a été vendu pour un petit profit.

Le siège social a occupé quatre étages contigus à Place Victoria. Le bureau régional du Québec était déjà situé au 46^e étage, et la succursale de Montréal, au rez-de-chaussée. Les employés du siège social ont beaucoup regretté les locaux de la Banque du Canada, en particulier l'accès à sa cafétéria où un coupon de 0,75 \$ donnait droit à un lunch très copieux. Les employés pouvaient aussi encaisser leurs chèques de paie au guichet de la Banque du Canada au rez-de-chaussée. Mais quitter les locaux de la Banque du Canada faisait partie de l'évolution de notre institution, et le déménagement a constitué la dernière étape de la transition entre la BEI et la BFD.

1979

La veille de la Grande Récession

Durant le mandat de courte durée du gouvernement de Joe Clark, la BFD approche du plafond prévu par la loi pour ses actifs et doit envisager de rationner ses crédits. La direction constate que la Banque est sur le point de subir la première perte d'exploitation de son histoire.

Quelques années après la création de la BFD, les activités de la Banque laissaient entrevoir certaines tendances inquiétantes. Tel qu'il a été mentionné précédemment, les nouveaux prêts ont connu une baisse de 7 % à l'exercice 1976-77, attribuable, selon le président Murray, au manque de vigueur de l'économie. Pour l'exercice, les radiations de prêts s'établissaient à 3,9 millions de dollars, contre 1,6 million pour l'exercice précédent. Une charge de 19,9 millions de dollars au titre des pertes sur prêts et des pertes de placement était comptabilisée, contre 5,8 millions pour l'exercice précédent (1976, qui ne comptait toutefois que six mois).

Dans une entrevue accordée au *Financial Post* sur le rapport annuel 1977 de la BFD, le président mentionnait que la Banque avait trouvé le juste équilibre entre le risque et la prudence et qu'elle n'avait pas l'intention de modifier ses politiques de prêt. M. Murray exprimait le souhait que les partisans d'une plus grande prise de risques (c'est-à-dire la classe politique) n'exercent pas davantage de pressions lorsqu'aurait pris fin l'actuelle vague de mauvaises créances. Malheureusement, cette hausse importante des mauvaises créances ne s'est pas arrêtée là. Au cours de l'exercice suivant, la charge au titre des provisions pour pertes sur prêts et pertes de placement a été du même ordre (19 millions de dollars).

Au milieu de 1978, il ne faisait plus de doute que la rentabilité de la BFD était menacée, notamment en raison des facteurs suivants : baisse continue de la taille moyenne des prêts par rapport à l'inflation, hausse des pertes sur prêts et des pertes de placement, refinancement à un coût de plusieurs millions de dollars en raison de la hausse des taux d'intérêt, financement par emprunts des activités de financement par capitaux propres de la Banque à un coût annuel de 6 millions de dollars, et insuffisance des crédits alloués par le gouvernement pour les services de gestion-conseil, qui ne couvraient pas la totalité des coûts des services partagés avec les services financiers.

Nous avons déjà mentionné l'incidence de la baisse de la taille moyenne des prêts par rapport à l'inflation quand nous avons raconté que la BFD a modifié sa politique de taux d'intérêt en vue de réduire l'effet défavorable de cette dernière sur les prêts importants. Selon certains intervenants, si la taille moyenne des prêts avait suivi l'inflation depuis 1973, il y aurait eu une incidence favorable de quelque 19 millions de dollars sur le résultat net. Concrètement, avec le recul, on peut se poser la question suivante : si la Banque avait eu recours à des modèles financiers adéquats, aurait-elle été capable de quantifier les conséquences d'une baisse de la taille moyenne des prêts et de prendre des mesures afin d'atténuer la situation ? En outre, aurait-il été possible de prévoir que la vague de pertes sur prêts et de pertes de placement n'était pas temporaire ? Même si, à cette date, l'économie canadienne était considérée comme faible, il s'est avéré qu'elle était en fait dans une bien plus mauvaise posture, comme nous le verrons plus loin. La catastrophe à venir était de celles que personne ne peut prédire.

Du point de vue du siège social de la BFD, il y avait un assouplissement des critères d'octroi du crédit, une hausse de la clientèle à risque et un maintien de la priorité accordée aux prêts de moindre envergure, qui présentent des pertes plus élevées. Clairement une flèche à l'endroit des bureaux régionaux dont les activités fonctionnaient au mépris des conditions économiques et financières. En outre,

les coûts liés au refinancement, importants en 1978, ont continué d'augmenter avec les taux d'intérêt jusqu'au début des années 1980. Ces coûts feront l'objet d'une analyse distincte dans le chapitre portant sur les activités de trésorerie de la Banque (chapitre 11).

Un autre défi concernait la hausse des charges d'exploitation. Ces charges ont augmenté comme prévu par suite de l'embauche de personnel et de la multiplication des succursales. Parallèlement, l'inflation est demeurée supérieure à 10 % pendant une grande partie des années 1970. Pour l'exercice 1978, les charges d'exploitation ont atteint 3,4 % des prêts en cours, en hausse par rapport à 2,8 % au début des années 1970. Cette hausse des charges semblait cependant justifiée par la nécessité d'élargir certaines fonctions, notamment les systèmes d'information, la gestion du personnel, l'inspection et la vérification interne, lesquelles relevaient généralement de la Banque du Canada du temps de la BEI. C'était le prix de l'indépendance et de la mise en place de contrôles adéquats pour la BFD, particulièrement dans le contexte de l'expansion rapide de la Banque. Dans ses trois premières années d'existence, la BFD a connu une croissance remarquable et a mené à terme une transition en douceur comme société d'État autonome. Les pressions sur la rentabilité et un nouveau gouvernement à Ottawa s'apprétaient à mettre la Banque à l'épreuve plus que jamais.

Pour la BFD, 1979 a constitué un tournant à plusieurs égards. Les pressions externes et internes s'intensifiaient. Les examens, en vue de déterminer comment relever les défis de la rentabilité, étaient à l'ordre du jour.

Pour la BFD, 1979 a constitué un tournant à plusieurs égards. Les pressions externes et internes s'intensifiaient. Les examens, en vue de déterminer comment relever les défis de la rentabilité, étaient à l'ordre du jour. Parallèlement, en vertu d'hypothèses optimistes sur la conjoncture économique future à moyen terme, soit une croissance économique annuelle réelle de 4 % à 5 % et une baisse du chômage et de l'inflation, la Banque prévoyait demeurer rentable pour les prochains exercices.

La BFD a réalisé un mince profit de 0,5 million de dollars pour l'exercice 1979 (par rapport à 1,1 million de dollars l'année précédente). Ce bénéfice a pu être généré grâce à une réduction de 2 millions de dollars de la réserve générale pour pertes, réduction qui constituait une reprise des provisions pour pertes sur prêts futures. En réalité, ce sont 2 millions de dollars qui ont été ajoutés au résultat net par un arrangement comptable permis à cette époque, car aucune convention ni directive ne précisait clairement ce qu'englobait la réserve générale. Devait-elle représenter toutes les pertes possibles, mais non encore identifiées, sur les prêts déjà en portefeuille? Devait-elle représenter seulement les pertes sur les nouveaux prêts qui seraient identifiées au cours de l'année suivante? Ou peut-être les pertes sur prêts qui seraient identifiées durant le premier semestre de l'année suivante? Et ainsi de suite. La définition de la réserve générale changeait continuellement pour s'adapter aux réalités financières du moment.

Aux prises avec des facteurs internes qui nuisaient à sa rentabilité, la Banque devait également faire face à d'autres problèmes aux effets potentiellement négatifs. D'abord, l'article 20 de la Loi sur la BFD lui imposait une limite quant au montant des passifs qu'elle pouvait prendre en charge, c'est-à-dire au montant des prêts et investissements qu'elle pouvait inscrire dans ses livres. En 1979, le plafond imposé était de 2,2 milliards de dollars, soit le montant de ses capitaux propres (200 millions de dollars), plus dix fois cette somme. Ce facteur de 10 (le ratio d'emprunt) donnait le montant de l'endettement que la Banque pouvait contracter.

Au cours des neuf premiers mois de 1979, l'économie du Canada a progressé à un rythme soutenu (4% de croissance réelle), et les taux préférentiels ont, quant à eux, connu une légère hausse, passant de 11,5% à 12%. Les activités de prêt de la BFD ont poursuivi leur croissance pendant presque toute l'année 1979 et au bout de six mois, les autorisations de prêts étaient en voie de dépasser la limite de 1 milliard de dollars fixée pour l'exercice 1979-1980. À ce rythme, la Banque pouvait atteindre dès octobre 1979 le plafond de financement de 2,2 milliards de dollars imposé par la loi. La somme des nouveaux prêts autorisés jusqu'au 31 mars 1980 devait être inférieure à 847 millions de dollars afin de respecter la limite de 2,2 milliards de dollars.

Le déclenchement des élections fédérales en 1979 et l'élection du Parti progressiste-conservateur, dirigé par le très honorable Joe Clark, sont venus compliquer les choses. Avec un nouveau gouvernement minoritaire, la possibilité de demander l'adoption rapide par le Parlement d'une modification à la Loi sur la BFD concernant le plafond des emprunts était minime. La Banque a donc été forcée d'élaborer en urgence un plan de rationnement du crédit.

Toute méthode de rationnement du crédit entraîne son lot de questionnement. La limite de crédit doit-elle être fonction de la taille du prêt, de la région où il est octroyé ou de son objet (fonds de roulement, financement d'équipement, achat de terrains et d'immeubles)? Juste au moment où la Banque commençait à trouver des réponses, les taux d'intérêt ont connu une nouvelle hausse, grimpant à 15% au dernier trimestre de 1979. Dans les circonstances, les demandes de prêts auprès de la BFD se sont essouffées et la nécessité de rationner le crédit est devenue moins pressante.

Reconnaissant les graves répercussions que le rationnement du crédit pourrait avoir sur les petites entreprises, le nouveau gouvernement a entrepris la rédaction d'un projet de loi visant à augmenter le plafond de financement de la BFD. La Banque souhaitait voir sa limite de capital de 200 millions de dollars augmenter, privilégiant ainsi une augmentation de ses capitaux propres pour accroître sa capacité d'accorder des prêts. Mais dans le projet de loi, le gouvernement a plutôt modifié la disposition sur le ratio d'emprunt, le faisant passer de 10 à 12 et, au besoin, à 15 par règlement, afin de fixer le plafond de financement à 3,2 milliards de dollars pour les prêts et les investissements de la Banque. Le gouvernement minoritaire progressiste-conservateur n'avait de toute évidence aucune envie d'investir davantage de capitaux propres dans la Banque. Cependant, comme ce dernier a été défait en décembre 1979, le projet de loi C-4 n'a jamais été adopté par le Parlement. L'honorable Sinclair Stevens, président du Conseil du Trésor, a alors avisé la BFD par écrit qu'elle pouvait autoriser des prêts au-delà du plafond de 2,2 milliards de dollars d'ici la modification de la Loi sur la BFD, sans toutefois verser les fonds afin de respecter la limite prescrite par la loi.

En juin 1979, le Parti progressiste-conservateur avait été élu à la tête du gouvernement fédéral pour la première fois depuis 1963. Le premier ministre, le très honorable Joe Clark, avait alors dit qu'il s'acquitterait de son mandat comme s'il formait un gouvernement majoritaire. Il était convaincu que les électeurs appuieraient ses nouvelles politiques conservatrices et sa façon de gouverner, et que, tôt ou tard, un retour aux urnes lui permettrait de remporter la majorité au Parlement. (Ce qu'avait accompli avant lui le très honorable John Diefenbaker, premier ministre conservateur, qui avait obtenu, de 1957 à 1963, un mandat à la tête d'un gouvernement d'abord minoritaire, puis majoritaire, et à nouveau minoritaire.) Le nouveau gouvernement de Joe Clark, comme on l'appelait alors, avait l'intention de réduire la taille du gouvernement fédéral et de privatiser les sociétés d'État.

Le gouvernement avait demandé que soit préparé un rapport sur la possibilité de privatiser la BFD ou d'encourager le secteur privé à jouer un plus grand rôle dans quelques-unes des activités de la Banque. Ce rapport a été fait, mais la privatisation de la Banque n'a jamais eu lieu. Il aurait été peu probable qu'une telle mesure gagne le soutien de l'opposition, qui occupait la majorité des sièges à la Chambre des communes. Quoi qu'il en soit, le gouvernement n'a pas eu assez de temps pour adopter un projet de loi d'envergure, puisqu'il a dû démissionner en décembre 1979, après la motion de censure votée contre son premier budget. Le ministre des Finances de l'époque, l'honorable John Crosbie, décrivait son budget comme un sacrifice à court terme pour un bénéfice à long terme, une expression qui s'est imposée rapidement dans le lexique canadien. Son budget était loin de faire l'unanimité, puisqu'il prévoyait, entre autres, l'ajout d'une taxe de 18 cents aux prix de l'essence déjà en hausse, mesure qui a contribué à la victoire facile du Parti libéral du Canada à l'élection générale de février 1980. À l'entrée en fonction du nouveau gouvernement libéral, la Banque a été invitée à vendre, au besoin, une partie de son portefeuille de prêts pour respecter son plafond de 2,2 milliards de dollars jusqu'à ce que la Loi sur la BFD soit modifiée, ce qui fut fait en 1980. Cette modification reprenait approximativement la formule proposée par le précédent gouvernement. Le montant total des prêts et des investissements que la Banque pouvait inscrire

dans ses livres, auparavant limité à 10 fois son capital de base, a été augmenté à 12 fois et pouvait être porté à 15 fois par règlement. Un plafond fixé à 3,2 milliards de dollars était ainsi placé sur l'actif total de la Banque.

En 1979, l'étude du financement des petites entreprises a été amorcée à Ottawa sous les auspices du ministère de l'Industrie et du Commerce. (Comme on le verra plus loin, cette étude a mis la Banque sur la défensive dans ses relations avec le gouvernement.) Cette année 1979 a également été marquée par le deuxième choc pétrolier. Le premier choc s'était produit en 1973, lorsque le prix du baril de pétrole avait bondi, passant de 3 \$ à 12 \$ pratiquement en 24 heures. Cet événement marquant a été considéré comme la cause principale de la récession et de l'hyperinflation qui ont pesé sur les années 1970, la décennie de la stagflation. (Un ministre du Pétrole saoudien de l'époque s'est d'ailleurs rendu célèbre en se demandant pourquoi on faisait tout un plat de l'augmentation du prix du pétrole alors qu'à 3 \$, un baril coûtait moins cher qu'une bouteille de whisky écossais.) Cette fois, en 1979, la hausse du prix du baril avait été provoquée par les effets combinés de la déréglementation du prix du pétrole aux États-Unis, la révolution iranienne qui a causé une baisse prononcée de la production et l'embargo américain sur le pétrole iranien par suite de la prise d'otages américains à Téhéran. Le prix du baril de pétrole s'est envolé, passant de 15,85 \$ à 39,50 \$, un bond de 150 % entre avril 1979 et avril 1980. La crise du pétrole de 1979 a miné la confiance sur tous les marchés et a mené à une hausse historique des taux d'intérêt.

Dans ce contexte de récession, la Banque a dû se rendre à l'évidence: sa première perte d'exploitation serait enregistrée pour l'exercice 1980. La première estimation de la perte, faite en octobre 1979, s'élevait à 1,4 million de dollars. En décembre 1979, la perte réelle accumulée était de 13,8 millions de dollars. À la fin de l'exercice financier de 1980, elle s'est finalement établie à 29,3 millions de dollars. Il s'agissait de la première d'une série de pertes qui seraient subies durant les quatre années suivantes, l'économie plongeant dans un ralentissement que l'on décrirait plus tard comme la « Grande Récession » (l'originale, puisqu'il y a depuis eu une autre Grande Récession, celle de 2008).

1980–1983

Le recouvrement des coûts – partie I

Confrontée à des pertes croissantes, la BFD est obligée de se concentrer sur deux éléments qu'elle peut contrôler – le niveau de risque des nouveaux prêts et les charges d'exploitation. S'amorce alors un difficile processus de réduction des effectifs.

L'exercice 1980 a été marqué par un revirement de situation majeur qui a fortement ébranlé la Banque fédérale de développement. La Banque a frôlé la catastrophe. La combinaison d'une expansion rapide, d'une prise de risques accrue, de l'absence de systèmes d'information de gestion, du manque de concordance entre les actifs et les passifs et de la pire récession depuis la Grande Dépression des années 1930 a fait en sorte que la Banque a enregistré une perte d'exploitation pour la toute première fois de son histoire.

Beaucoup, dont la Banque, considéraient que la hausse des taux d'intérêt et le ralentissement économique du début de l'année 1980 n'étaient que temporaires. Tous étaient d'avis que la Banque n'allait pas tarder à rebondir, à reprendre sa croissance et à renouer avec la rentabilité. Malgré les pertes d'exploitation évidentes, le budget d'exploitation établi pour l'exercice 1981 prévoyait une augmentation des nouvelles autorisations de prêts de 150 millions de dollars et l'embauche d'environ 150 nouveaux employés. Étrangement, le budget tablait aussi sur une perte similaire à celle subie à l'exercice précédent.

Au milieu de l'exercice 1980, l'optimisme a commencé à se dissiper. Dans le budget semestriel révisé, les nouvelles autorisations de prêts avaient été amputées de moitié par rapport aux prévisions initiales pour 1981, et une perte d'exploitation de 37 millions de dollars était prévue. Cette perte s'est finalement chiffrée à 44,8 millions de dollars. Les difficultés temporaires se sont prolongées pendant un an, l'économie continuant à se détériorer. Les activités de financement des petites entreprises ont atteint leur point culminant en 1980; la Banque comptait alors 40 000 clients, et son portefeuille frôlait les 2,1 milliards de dollars. Après cela, les chiffres n'ont cessé de diminuer.

Deux causes possibles de ces premières pertes d'exploitation ont été évoquées. La première attribuait les difficultés à la conjoncture. Et comme la situation économique n'était que temporaire, les pertes l'étaient aussi. La première perte enregistrée à l'exercice 1980 devait donc être considérée comme une simple malchance qui, assurément, ne se reproduirait pas. Malgré une autre perte en 1981, les partisans de cette explication demeuraient optimistes quant à une reprise imminente.

D'autres étaient d'avis que la perte avait peu à voir avec la récession; ils l'attribuaient plutôt au risque accru que la Banque avait décidé de prendre en devenant la BFD. En effet, la BEI avait traversé de nombreuses périodes de ralentissement économique depuis sa création, en 1944, sans jamais essuyer de perte d'exploitation. Même s'ils ne se sont jamais exprimés publiquement sur le sujet, certains anciens de la BEI étaient encore très attachés à la manière de faire de la précédente organisation et n'acceptaient pas que les pratiques de prêt soi-disant trop conservatrices de la BEI soient critiquées. Ce que l'on ignorait à l'époque, toutefois, était que l'imminente récession serait la pire depuis la Grande Dépression des années 1930. Le taux préférentiel des banques à charte augmentait, s'établissant à 18,25 % à la fin de 1980 pour finalement atteindre un sommet de 22,75 % en août 1981. La confiance envers l'économie n'avait pas seulement diminué, elle était complètement anéantie.

Si la première perte à l'exercice 1980 a été un choc, elle n'était pas tout à fait inattendue. Comme il en a été question plus tôt, le ciel a commencé à s'obscurcir en 1979. Lorsque ses collègues du conseil d'administration lui ont demandé son avis sur le portefeuille de la Banque, le président Guy Lavigueur, en poste depuis un an, a fourni une évaluation fondée sur ses impressions, à défaut de pouvoir s'appuyer sur des données quantitatives ou analytiques. Il a avancé que la Banque était sur le point d'enregistrer une perte dont il ne pouvait prédire ni l'ampleur ni la durée. Selon l'un des membres du conseil, si la Banque avait pris trop de risques dans le cadre de son expansion, il lui faudrait au moins cinq ans pour se sortir du rouge. Ayant précédemment travaillé pour une banque à charte, il avait déjà rencontré une situation similaire dans l'un des districts qu'il dirigeait. Un autre administrateur a déclaré ne pas vouloir être associé à une Banque qui perdait de l'argent et a tôt fait de démissionner du conseil. La prévision de cinq ans s'est finalement révélée tout à fait exacte.

En 1980, la Banque était aux prises avec deux incertitudes : l'évolution de l'économie et des taux d'intérêt et le risque associé au portefeuille de prêts. De nombreux pronostiqueurs (des économistes) ont tour à tour tenté de répondre à la première incertitude, et les prévisions de la vaste majorité d'entre eux se sont révélées inexactes. Avec le gouverneur de la Banque du Canada membre de son conseil, on aurait pu croire que la Banque avait accès à des renseignements privilégiés sur l'évolution de l'économie et des taux d'intérêt, mais le gouverneur savait bien qu'il fallait se garder de jouer au jeu des prévisions en ces temps de grande incertitude, même en privé. La banque pouvait toutefois faire quelque chose pour atténuer la deuxième incertitude. Si elle ne pouvait changer ce que contenait déjà le portefeuille, elle pouvait agir sur ce qui allait y entrer. Les pertes déjà en portefeuille devraient être absorbées, mais il n'était pas nécessaire d'en rajouter. Il fallait contrôler le risque sur les nouveaux prêts. Le seul problème : la Banque avait besoin de meilleurs outils pour quantifier ce risque. C'est ainsi qu'a été lancée ce qui serait probablement la première véritable analyse quantitative du portefeuille de la Banque.

Des compétences quantitatives de l'extérieur en renfort

Un comité interne d'analyse et d'évaluation du crédit, a été formé. Son mandat : trouver des moyens de gérer le risque de prêt. Eric Bell, vice-président, Services financiers, et Guy Bourbonnière, vice-président, Inspection, ont piloté cette initiative. Gundars Valdmanis et Don Allen, des représentants des services Planification d'entreprise et Affaires économiques, ont aussi pris part au projet. Si leur participation est digne de mention, c'est qu'ils venaient de l'extérieur. S'étant récemment joints à la BFD, ils ne connaissaient pas la BEI et n'avaient jamais travaillé en tant qu'agents de crédit. Ils possédaient toutefois de solides capacités d'analyse, un atout de taille. Don Allen, qui avait été recruté par Guy Lavigueur avec qui il avait travaillé à Ottawa, était reconnu pour ses compétences en analyse quantitative. C'était à lui que l'on confiait le soin de chiffrer les propositions. Pour lui, la théorie n'était valable que si elle était appuyée par des chiffres. Gundars Valdmanis était quant à lui particulièrement doué pour effectuer des analyses très détaillées au moyen de calculs algébriques complexes.

Le comité d'analyse et d'évaluation du crédit a pu conjuguer les connaissances en matière de crédit des anciens de la BEI et les méthodes quantitatives privilégiées par les nouveaux venus, ce qui a permis de créer un système de gestion des risques rudimentaire, mais viable. Amener les deux groupes à collaborer harmonieusement n'a pas été chose facile. Les anciens de la BEI se montraient généralement méfiants envers les nouveaux venus, qui n'avaient aucune expérience du fonctionnement interne de la Banque. Les nouveaux venus étaient pour leur part atterrés par le manque de données d'exploitation pertinentes et la difficulté d'extraire des données précises du système informatique de comptabilité des prêts.

Système de notation des prêts

Le comité d'analyse et d'évaluation du crédit s'est largement appuyé sur le travail effectué un an auparavant par le service de l'Inspection, qui avait attribué une cote de risque à un échantillon de prêts des exercices 1973 et 1978. Don Allen, alors nouvellement arrivé au sein de la BFD, avait examiné différents modèles d'évaluation du crédit utilisés aux États-Unis. Ses recherches, combinées à la connaissance approfondie du service de l'Inspection, ont mené à la création d'un système de notation comprenant trois catégories: gestion, résultat et garantie. Chacun des prêts de 1973 et de 1978 sélectionnés a reçu la note de A ou de B pour chaque catégorie. Même si l'évaluation a été effectuée de façon rétrospective – une analyse a posteriori est toujours parfaite après tout – un effort a été fait pour n'utiliser que l'information comprise dans le dossier du prêt au moment de l'autorisation. Une note de A dans la catégorie « gestion » indiquait que l'entreprise était dirigée par une équipe expérimentée et compétente. La même note dans la catégorie « résultat » signifiait que l'entreprise avait généré des résultats intéressants par le passé. Enfin, dans la catégorie « garantie », la note de A était assignée si la garantie correspondait à au moins 90 % du montant du prêt. De là est né le système de notation axé sur la gestion, le résultat et la garantie, le premier outil avec lequel la Banque pourrait désormais mesurer systématiquement le risque de prêt.

L'analyse qui a suivi a démontré que, pour les prêts de 1973 comme pour ceux de 1978, le pourcentage des prêts qui se sont conclus par une radiation ou une provision pour perte variait considérablement en fonction de la cote de risque. Presque tous les prêts ont obtenu la note de A dans la catégorie « gestion » – il aurait été difficile d'obtenir une autorisation de prêt des supérieurs pour une entreprise présentant un problème de gestion connu. Cela dit, le manque de compétences en gestion a maintes fois été cité comme la raison de l'échec des petites entreprises (ou des grandes, d'ailleurs). Par conséquent, trois niveaux de risques ont été définis en fonction des notes accordées pour les résultats et la garantie. Les prêts à faible risque étaient ceux ayant reçu une note de AA (A pour les résultats et A pour la garantie); les prêts à risque moyen comprenaient ceux avec une note de AB et de BA, et les prêts à risque élevé correspondaient à ceux ayant reçu une note de BB. La catégorie du risque moyen a plus tard été divisée en deux sous-catégories à des fins analytiques: le risque de faible à moyen pour les prêts ayant reçu la note de A dans la catégorie « résultat » et le risque moyen à élevé pour ceux ayant reçu la note de B.

En plus des variations par catégorie de risque, on a déterminé que les taux de pertes étaient nettement plus élevés dans le cas des prêts pour fonds de roulement. Ces taux étaient aussi légèrement plus élevés pour les prêts liés à un refinancement et à un changement de propriétaire, de même que pour les prêts plus modestes. L'échantillon de prêts notés de l'exercice 1978 a finalement été élargi pour inclure tous les prêts consentis au cours de cet exercice, et des corrélations ont été établies entre les taux de pertes et les notes attribuées. Le travail du comité d'analyse et d'évaluation du crédit sur les taux de pertes a plus tard été très utile pour la réalisation de l'étude sur le recouvrement des coûts menée par la Banque. Achévéée en octobre 1980, cette étude recommandait les mesures à prendre pour permettre à la Banque de recouvrer entièrement ses coûts et donc de renouer avec la rentabilité.

En 1980, la Banque était aux prises avec deux incertitudes : l'évolution de l'économie et des taux d'intérêt et le risque associé au portefeuille de prêts.

Étude sur le recouvrement des coûts

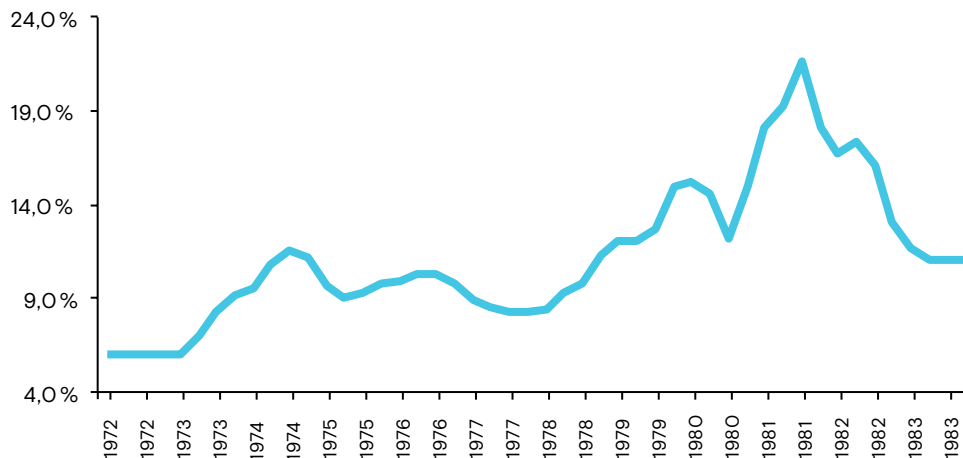
L'étude de 1980 sur le recouvrement des coûts a mis en lumière les principales causes des ennuis de la Banque. Outre l'acceptation accrue des risques et l'instabilité des marchés et des conditions économiques, l'étude est aussi revenue sur d'autres facteurs. Le ratio d'endettement de la Banque était passé de 8:1 en 1978 à 10:1 en 1980, ce qui signifiait plus d'emprunts, et donc des coûts plus élevés, pour assurer le financement du portefeuille de la Banque. Le ratio de la BEI à ses débuts était d'environ 1:1. Il a ensuite augmenté progressivement au fil des ans pour s'établir à environ 6:1 au début des années 1970.

L'inflation galopante des années 1970 minait également la capacité de la Banque à absorber complètement ses coûts. Les charges d'exploitation, en particulier les salaires et les locaux, augmentaient avec l'inflation, mais pas la capacité bénéficiaire des prêts individuels. Entre 1971 et 1980, l'indice des prix à la consommation du Canada (la mesure de base de l'inflation) a plus que doublé. Pendant la même période, la taille du prêt moyen en cours n'a augmenté que du quart. Autrement dit, dans les années 1970, la capacité bénéficiaire du prêt moyen a augmenté d'environ 25 %, mais les coûts pour l'administrer ont plus que doublé.

L'inflation a eu un impact encore plus dévastateur sur les taux d'intérêt. Le taux préférentiel des banques à charte, qui tournait autour de 6 % au début des

années 1970, a atteint 11,5 % en 1974. Il est ensuite retombé à 8,25 % en 1977, mais il n'a pas tardé à grimper de nouveau pour s'établir à 16,75 % en avril 1980. Après une brève période de repli, les taux ont recommencé à monter. Le taux préférentiel a alors atteint un sommet de 22,75 % en août 1981, entraînant une crise de confiance envers les marchés financiers.

Graphique 2 Taux d'intérêt préférentiels



Source : Banque du Canada.

Ces taux astronomiques ont durement ébranlé la communauté des affaires, et tout particulièrement les petites entreprises. Sans surprise, le nombre de prêts en souffrance a aussi augmenté. Une autre des conséquences dévastatrices de la hausse des taux d'intérêt a été la non-concordance des actifs et des passifs de la BFD (nous y reviendrons dans un autre chapitre).

L'étude sur le recouvrement des coûts a donc conclu qu'il n'y avait pas grand-chose à faire pour améliorer le recouvrement des coûts sur le portefeuille existant. On ne pouvait pas changer la marge brute ni la taille du prêt moyen, et il n'y avait pratiquement rien qui puisse être fait pour réduire les pertes sur prêts potentielles. L'étude s'est donc concentrée sur les mesures à prendre pour recouvrer les coûts sur les nouveaux prêts. Les pertes d'exploitation diminueraient alors graduellement, à mesure que de nouveaux prêts accordés selon le principe du recouvrement des coûts remplaceraient ceux du portefeuille existant. L'étude mentionnait également que les principales manières d'améliorer le recouvrement des coûts consistaient à accroître les revenus, principalement en augmentant les frais, à réduire les dépenses et à modifier la qualité des prêts. Or il y avait peu de marge de manœuvre pour accroître les revenus en augmentant les taux d'intérêt de la BFD, ceux-ci étant déjà plus élevés que les taux consentis aux petites entreprises par les banques à charte.

L'étude de 1980 sur le recouvrement des coûts a présenté une observation intéressante, qui heureusement, n'est pas parvenue jusqu'aux oreilles des

responsables, à Ottawa, qui croyaient qu'il n'y avait plus de place sur le marché pour la BFD. L'étude a en effet souligné que le secteur privé avait été de plus en plus actif dans le secteur des prêts aux petites entreprises au cours des cinq années précédentes. Le secteur privé a naturellement tenté de sélectionner les risques les plus attrayants, laissant de ce fait les propositions les moins intéressantes à la Banque. Cette tendance a également eu pour effet de nuire à la position relative de la Banque sur le marché. Ces développements, s'ils n'allaient pas nécessairement à l'encontre de l'objectif de la Banque d'agir comme prêteur complémentaire, avaient toutefois une incidence négative sur le recouvrement des coûts.

En tant que société d'État de l'annexe D, la BFD était en principe tenue de mener ses activités sans crédits parlementaires. En l'absence d'un recouvrement intégral de ses coûts, la Banque se serait vue dans l'obligation d'avoir recours aux crédits parlementaires pour éponger ses pertes. Si ce recours s'était prolongé, le gouvernement aurait pu changer le statut de la Banque qui, de société d'État serait devenue un établissement public. Un tel changement se serait traduit par une perte d'indépendance et une plus grande ingérence ministérielle dans la gestion des activités de la BFD. Cette possibilité aurait bien pu devenir réalité si l'on en croit la rumeur qui circulait entre 1980 et 1984, lorsque les pertes d'exploitation de la BFD ont atteint des sommets. Selon cette rumeur, le ministère de l'Industrie et du Commerce envisageait sérieusement de transformer la BFD en une agence du ministère qu'il renommerait Entreprise Canada – ce qui signifiait fermer la Banque.

L'avenir de la Banque s'annonçait alors plutôt sombre. Guy Lavigneur savait qu'il fallait agir rapidement pour commencer à réduire les pertes, mais la Banque ne pouvait rien faire pour ranimer la conjoncture. Certains frais ont certes été augmentés, mais avec un effet minime sur les revenus. L'accent devait donc être mis sur les deux aspects que la Banque pouvait contrôler: le niveau de risque sur les nouveaux prêts et les charges d'exploitation.

L'une des stratégies pour réduire le risque et améliorer le résultat net aurait été d'éliminer les petits prêts. On avait calculé que pour que la Banque atteigne le seuil de rentabilité sur les prêts de moins de 25 000 \$, même ceux présentant un faible risque, une marge (la différence entre les revenus d'intérêts et les charges d'intérêts) de plus de 12,5 % était requise. En 1980, cela aurait voulu dire un taux d'intérêt de plus de 30 % pour les petites entreprises. Dans les faits, la marge de la Banque pour les petits prêts se situait plutôt aux alentours de 4,5 %; elle perdait donc automatiquement 8 % sur tous les prêts de moins de 25 000 \$ autorisés. Cette stratégie représentait certes une solution rapide, mais le mandat de la Banque était entre autres de servir ce marché. Près de la moitié des prêts autorisés par la Banque au cours de cette période étaient pour des montants inférieurs à 25 000 \$.

La Banque a plutôt décidé de décourager les prêts présentant le moins de potentiel de recouvrement, un impact financier minime et une incidence négative considérable sur le résultat de la Banque. Plus précisément, les prêts destinés aux fonds de roulement et au refinancement qui n'étaient pas soutenus par des garanties suffisantes (moins de 90 %) ont été ciblés, tout comme les prêts liés à un changement de propriétaire (à l'exception de ceux offrant une rentabilité assurée ou ayant obtenu une note de A dans la catégorie « résultat »). Des exceptions étaient permises, sous réserve de l'approbation du niveau d'autorisation supérieur.

Le mandat de veiller à ce que les prêts soient d'une qualité suffisante pour permettre à la Banque, ultimement, de recouvrer la totalité des coûts a été confié à Yves Milette, nouveau vice-président, Services financiers. Avant son arrivée au siège social, M. Milette occupait le poste de vice-président et directeur général pour la région du Québec, dont la qualité du portefeuille était la plus élevée de toute la Banque. Sa position favorable sur le marché, en raison de la présence plus discrète des banques à charte dans la province, y était pour beaucoup. Le fait que la région était aussi en mesure de recruter davantage de diplômés universitaires en finance et en commerce n'était pas non plus étranger à son succès.

La détérioration de la situation économique, combinée au resserrement des politiques de crédit de la BFD, a mené à un déclin rapide des nouvelles autorisations de prêts au cours des quatre années suivantes.

En tant que vice-président, Services financiers, M. Milette était chargé d'autoriser les prêts importants approuvés par le siège social, y compris ceux à faire approuver par le conseil d'administration. Il s'est également vu confier la tâche tout aussi importante d'établir et de faire appliquer des nouvelles politiques et directives en matière de crédit afin d'aider la BFD à recouvrer ses coûts. Il devait en outre mettre en œuvre les nouvelles normes de crédit avec le concours des vice-présidents de région. M. Milette était assisté par Rupert Williams, ancien directeur général adjoint de la région de l'Ontario et nouveau vice-président adjoint, Services financiers.

Une analyse avait démontré que les normes de crédit mises en place en 1980 contribueraient à réduire le nombre de nouveaux prêts d'environ 30 % et le montant des prêts de 15 % à l'échelle de la Banque. Les régions les plus touchées devaient être l'Ontario et les Prairies (plus de 40 %), tandis que le Québec serait la région la moins affectée (moins de 10 %). La détérioration de la situation économique, combinée au resserrement des politiques de crédit de la BFD, a mené à un déclin rapide des nouvelles autorisations de prêts au cours des quatre années suivantes.

Comme il a été mentionné précédemment, la hausse des charges d'exploitation excédait la croissance du portefeuille. En 1970, elles représentaient 2,3 % du

portefeuille de prêts et de placements. En 1975, cette proportion était passée à 2,8 %. À l'exercice 1980, elles totalisaient 64 millions de dollars, ou 3,4 % d'un portefeuille qui générait par ailleurs de moins en moins de revenus. Le conseil d'administration, qui avait demandé à savoir pourquoi le personnel de la Banque augmentait à un rythme aussi rapide, avait mis le doigt sur un problème sous-jacent. La Banque n'avait d'autre choix que de commencer à réduire ses effectifs.

Les charges d'exploitation de la Banque se composaient principalement des coûts liés au personnel et aux locaux. La Banque ayant signé des baux à long terme, elle disposait de peu de marge de manœuvre pour réduire le coût des locaux. Réduire les frais liés au personnel (et donc le nombre d'employés) constituait le seul moyen concret qu'elle avait à sa disposition. Guy Lavigneur souhaitait également professionnaliser les employés occupant des fonctions de soutien au siège social. Outre certains analystes des services informatiques et gestionnaires, les postes des services de soutien étaient en grande majorité occupés par d'anciens agents de crédit qui ne possédaient ni la formation ni l'expérience pour offrir les services professionnels dont la Banque avait besoin. L'une des premières embauches sur lesquelles il a insisté a été celle de John Langlais, qui travaillait chez Price Waterhouse, le vérificateur externe de la BFD. Le rôle de M. Langlais était de cerner les améliorations à apporter aux systèmes de présentation de l'information financière et d'établissement des budgets de la Banque. Comme il a été mentionné plus tôt, Don Allen avait été embauché pour diriger le service des Affaires économiques. Et comme la Banque devait désormais emprunter des fonds sur le marché monétaire et le marché financier, M. Lavigneur a mis sur pied une nouvelle équipe d'experts en trésorerie provenant de l'extérieur de la BFD. Le système de planification de la Banque devait aussi être mis en branle, et un certain nombre de professionnels titulaires d'une maîtrise en administration des affaires ont été embauchés au service Planification d'entreprise.

Les suppressions d'emplois commencent

C'est à Ken Neilson qu'on a confié la tâche d'embaucher des professionnels pour gérer les fonctions de soutien de la Banque tout en réduisant le reste de l'effectif. Auparavant vice-président adjoint, Services financiers, au siège social, il avait été antérieurement contrôleur de la région de la Colombie-Britannique et du Yukon. Rien dans sa carrière ne l'avait toutefois préparé à la tâche qui l'attendait. Cela dit, personne ne l'était, car la Banque n'avait jamais eu à réduire son effectif comme elle a dû le faire en 1980. De solides compétences en gestion et une forte crédibilité étaient nécessaires pour assurer ces changements, et c'est principalement pour ces raisons que M. Lavigneur a choisi Ken Neilson. Il ne venait pas de l'extérieur, et ayant gravi les échelons des services du crédit, il avait gagné le respect des vice-présidents de région, qui acceptaient son autorité pour les questions touchant le personnel.

Ken Neilson s'est vu confier la tâche d'embaucher des professionnels pour gérer les fonctions de soutien de la Banque tout en réduisant le reste de l'effectif.



M. Neilson a compris tant l'ampleur que les conséquences de la tâche qu'on lui avait confiée. D'importantes suppressions de postes devaient être faites, sans quoi la Banque aurait continué à perdre de l'argent. Elle aurait ainsi risqué de se retrouver dans la mire des responsables d'Ottawa, qui envisageaient sa fermeture.

L'ampleur des suppressions et les secteurs visés représentaient les principales questions. Dans le cadre de l'étude sur le recouvrement des coûts, M. Valdmanis, sous la tutelle de Hugh Carmichael, chef du service Planification d'entreprise, de qui il relevait, avait analysé les coûts des activités de prêt et de l'administration des prêts. Après avoir interrogé des agents de la Banque possédant une vaste expérience du crédit, il a examiné toutes les activités comprises dans les processus d'octroi et d'administration des prêts et déterminé le nombre d'heures requis pour chacune des activités. Les activités liées à l'octroi de prêts comprenaient entre autres les demandes d'information de la part de clients, les demandes refusées et les autorisations de prêts par les succursales, les bureaux régionaux et le siège social. Les activités d'administration ont été classées selon que le prêt entrait dans la catégorie 1 (rentable), la catégorie 2 (problèmes temporaires à résoudre), la catégorie 3 (déclassé avec possibilité de radiation) ou la catégorie 4 (au stade de la liquidation). Le nombre d'heures-personnes requis pour chacune de ces activités a été établi. Par exemple, on a estimé qu'en moyenne, les prêts de catégorie 1 demandaient à un agent de crédit six heures d'administration par année, tandis que les prêts des catégories 3 et 4 exigeaient 68 heures d'administration par année. Le traitement d'une demande d'information pour un prêt équivalait à 1,5 heure de travail d'un agent de crédit; l'autorisation d'un prêt par la succursale correspondait à 21 heures de travail et l'autorisation d'un prêt par le siège social, à 64 heures. Ces chiffres sont par la suite devenus les normes de dotation. En multipliant le volume des activités par le nombre d'heures-personnes requis par activité, il a été possible de prévoir le nombre d'agents de crédit nécessaires dans les succursales.

Le niveau de détail de l'analyse effectuée pour en arriver à ces normes de dotation était très impressionnant pour l'époque. Plus remarquable encore, ces calculs ont été réalisés à l'aide d'une simple calculatrice. Il a fallu attendre encore quelques années avant l'arrivée des feuilles de calcul et des ordinateurs personnels. Lorsqu'un seul paramètre changeait, toutes les opérations devaient être reprises du début, un calcul à la fois. Elles devaient en outre être saisies de nouveau, car le traitement de texte n'était pas encore utilisé.

Faute d'avoir en main d'autres outils pour gérer les réductions de personnel, M. Neilson a utilisé les normes de dotation pour déterminer le nombre d'employés requis dans chaque secteur. Les normes n'ont pas été accueillies avec beaucoup d'enthousiasme dans les régions, mais elles représentaient le seul moyen disponible pour assurer des réductions équitables. Et, sans surprise, les normes de dotation se sont avérées efficaces – lorsqu'elles ont été appliquées à la totalité des activités de prêt pour l'exercice 1980, les besoins en personnel calculés correspondaient presque à 100 % au niveau de personnel réel pour cette année. Pour en arriver à un tel niveau de correspondance, une certaine « marge de manœuvre » (10 %) a été intégrée dans les normes. (Par la suite, l'application des normes s'accompagnait presque inévitablement de la question: « Est-ce que ça comprend la marge de manœuvre ou pas? »)

Les autorisations de prêts ayant diminué de moitié à l'exercice 1981, des réductions importantes devaient être effectuées dans le personnel des succursales. M. Lavigueur a insisté pour que l'on procède à des réductions à tous les échelons de la Banque. Tout en respectant le besoin de maintenir une représentation proportionnelle des employés francophones, surtout au Québec, les bureaux régionaux et le siège social ont donc supprimé des postes au moins dans la même proportion que les succursales. On a confié aux vice-présidents de région la responsabilité de l'exécution de ces coupures dans leurs régions respectives, tant pour le personnel des succursales que pour celui des bureaux régionaux. M. Neilson a supervisé les réductions de personnel au siège social.

Si les normes de dotation ont guidé le processus de réduction des effectifs dans les succursales, la tâche a été plus difficile pour les vice-présidents et les responsables du personnel des bureaux régionaux. Pour réduire le personnel, ils ont dû changer les méthodes de travail. Les fonctions de soutien régionales comptant beaucoup d'employés ont été ciblées. Les Services juridiques au bureau régional de l'Ontario en sont un exemple. Leur chef, Jim Hercus, avait été nommé avocat régional en 1979. Il avait joint les rangs de la BEI en 1971 en tant que conseiller juridique à Saskatoon, et avait ensuite travaillé dans les succursales de Regina et Prince Albert avant de devenir conseiller juridique adjoint pour la région des Prairies et du Grand Nord. À son arrivée au bureau régional de l'Ontario, les Services juridiques comptaient environ 40 employés, dont certains travaillaient dans les succursales. Quand est venu le moment de supprimer des postes, M. Hercus a entrepris de changer la manière de travailler du service. Cela ne s'est pas fait du jour au lendemain, mais lorsqu'il a quitté le bureau régional en 1984 pour occuper le poste d'avocat général au siège social de la Banque, le personnel des Services juridiques ne comptait plus que 10 employés, et ce nombre est

passé à cinq peu de temps après. Les changements apportés par M. Hercus aux méthodes de travail de son service n'ont pas tardé à être reproduits dans les autres régions.

L'embauche de nouveaux professionnels pour améliorer les fonctions de soutien, combinée à une réduction générale de l'effectif en phase avec celles des régions et des succursales, a entraîné des suppressions de postes proportionnelles au siège social. On a demandé à la plupart des services de réduire leur personnel, bien que les services des prêts et du capital de risque n'aient pas été particulièrement touchés, tout comme les nouvelles fonctions dont les activités de trésorerie. Le personnel des Services de gestion-conseil de la Banque a aussi été moins touché dans l'ensemble par les mises à pied, car ces services atteignaient chaque année le seuil de rentabilité, tout manque à gagner dans les revenus étant comblé par une subvention du gouvernement.

Il n'a pas fallu de longues délibérations pour décider de supprimer complètement certaines fonctions du siège social, comme la clinique de la Banque, qui employait une infirmière et une assistante. On a également décidé d'éliminer les services d'un médecin qui recevait en consultation des employés dans les bureaux de la Banque chaque jeudi. L'agence de voyages de la Banque, dont le personnel était chargé d'organiser le transport et l'hébergement pour les déplacements d'affaires des employés, a été fermée, tout comme le studio de production audiovisuelle tout équipé qui produisait des vidéos pour les programmes de formation des Services de gestion-conseil. Deux services avec un nombre relativement élevé d'employés, Gestion des documents et Assurances, ont été ciblés en vue d'importantes réductions d'effectifs dans l'attente d'une révision des méthodes de travail. Le service Gestion des documents, dont le rôle consistait essentiellement à fournir un service de classement centralisé à tous les services du siège social, comptait environ 20 employés en 1980. Une fois le service réduit et fusionné avec le service Gestion des locaux et approvisionnement, il ne comptait plus qu'une seule employée: Maureen Pidgeon. Le service Assurances a aussi été fusionné avec les Services juridiques, et Brian Hammond en est devenu le seul responsable.

Comme on pouvait s'y attendre, les discussions entre M. Neilson et les chefs de service ont été nombreuses. Des questions comme: «Comment voulez-vous que je fasse mon travail si vous réduisez mon personnel?» ou «Pourquoi mon service doit-il supprimer autant de postes, alors que tel ou tel autre service compte autant d'employés?» ont été posées. Certains services ont rapidement accepté les suppressions, sachant très bien qu'ils avaient des membres «de trop» dans leurs rangs. Ce fut notamment le cas pour le service des Affaires économiques, dirigé par Don Allen, qui a quitté la Banque pour des raisons personnelles en 1980. Il a été remplacé par l'auteur de ces lignes, Donald Layne, qui avait également travaillé avec Guy Lavigueur à Ottawa. Lors du départ de M. Allen, environ cinq employés sur 15 travaillaient à temps partiel. Personne n'ayant été en mesure d'indiquer clairement quels étaient le rôle et l'horaire de ces employés, leur contrat a été résilié. D'autres suppressions de poste au sein de ce service ont suivi plus tard.

Réduire les effectifs est sans doute la tâche la plus difficile à accomplir pour un gestionnaire. La difficulté ne réside pas nécessairement dans le nombre d'employés à mettre à pied, mais plutôt dans les conséquences, les réactions et

les émotions que suscite la mauvaise nouvelle. Étant celui qui apprend à l'employé qu'il est licencié, le gestionnaire assume une part de responsabilité dans la perte de son emploi. Certains gestionnaires, incapables de mettre à pied un employé, appelaient les Ressources humaines pour obtenir de l'aide.

C'est dans ce contexte qu'Yvonne Zacios s'est jointe à la Banque dans le cadre de l'initiative de professionnalisation du service des Ressources humaines au siège social, en 1980. Elle avait été embauchée pour améliorer les relations avec les employés, une étude comportementale du personnel de la BFD menée un an auparavant ayant révélé un réel besoin à cet égard. M^{me} Zacios avait acquis de l'expérience au sein de grandes entreprises comme General Electric et Hygrade Foods, qui devaient composer avec de grands syndicats. Mais son travail a rapidement pris une autre tournure; plutôt que d'améliorer les relations avec les employés, elle a dû gérer les mises à pied.

Afin d'aider les gestionnaires de la Banque, M^{me} Zacios a conçu une feuille de route pour les processus de licenciement, qui comprenait un protocole pour gérer les mises à pied et les détails de l'indemnité de départ. Elle a également appuyé Ken Neilson pour faire le suivi des bureaux régionaux et leur donner des conseils sur leurs réductions de personnel.

M. Neilson souhaitait que le processus des mises à pied se déroule de façon professionnelle et respectueuse, avec autant d'humanité que possible dans les circonstances. La Banque avait déjà suffisamment de problèmes à régler, et il ne voulait pas en rajouter avec une gestion négligente des licenciements. Il fallait absolument éviter les procédures judiciaires qui attireraient l'attention des médias. La Banque n'ayant jamais eu à réduire ses effectifs auparavant, elle ne disposait d'aucun processus pour faire en sorte que chaque mise à pied soit gérée efficacement. La tâche était doublement compliquée du fait que la Banque ne possédait pas de système d'évaluation du rendement à proprement parler. Le rendement des employés était évalué chaque année, mais pas par rapport à des objectifs quantifiables fixés dès le départ. Comme les réalisations n'étaient pas consignées de façon rigoureuse, les rapports sur le rendement comportaient souvent des commentaires subjectifs du genre « c'est un bon père de famille ». Autrement dit, la Banque ne pouvait pas invoquer le non-respect des exigences documentées comme motif valable pour licencier les employés, même si le rendement de certains était jugé insuffisant. (Le fait qu'un employé soit considéré comme un bon père de famille peut sembler insignifiant, mais, à l'époque, dans le domaine bancaire, on attendait des employés qu'ils aient des principes et une morale irréprochables. Les clients pouvaient ainsi tenir en haute estime les personnes chargées de veiller sur leurs dépôts.)

Même si M. Neilson voulait qu'il en soit autrement, licencier un employé n'est jamais chose facile. Le protocole mis au point par M^{me} Zacios visait à éviter la confrontation. Elle informait d'abord l'employé touché que son poste était éliminé parce que la Banque n'avait d'autre choix que de réduire ses effectifs. Elle reconnaissait ensuite rapidement les contributions de l'employé avant de passer aux détails de l'indemnité de départ que la Banque était disposée à offrir. Si l'employé se demandait malgré tout pourquoi il était visé par la mise à pied, M^{me} Zacios tentait d'atténuer ses sentiments de doute en dépersonnalisant le

processus de licenciement et en mettant l'accent sur la nécessité pour la Banque de réduire ses effectifs. La plupart des discussions ont porté sur les aspects financiers de l'indemnité de départ.

Si chaque situation était unique, il y avait suffisamment d'indications sur le marché pour déterminer ce qui constituait une indemnité de départ acceptable. La BFD n'était pas la seule organisation obligée de procéder à des mises à pied. La récession frappait tout le monde, et bon nombre de grandes entreprises du secteur privé avaient déjà commencé à réduire leurs effectifs. Comme de nombreux cas se sont retrouvés devant les tribunaux, la jurisprudence sur les indemnités de départ était abondante. En se fondant sur le salaire, le nombre d'années de service et l'échelon du poste occupé dans l'organisation, et en consultant les experts et la jurisprudence, on pouvait déterminer une indemnité juste. L'objectif était d'offrir aux employés la meilleure indemnité possible en fonction des normes du marché. L'indemnité proposée par la Banque était même parfois plus avantageuse que la moyenne.



Richard Dupuis, spécialiste interne des règles du régime de retraite et du calcul des prestations, et Maria Koukoutsis.

Un autre problème s'est posé pour le licenciement des employés bientôt admissibles aux prestations de retraite. Cette situation revêtait une grande importance pour le régime de retraite lui-même, mais aussi pour les prestations d'assurance maladie postérieures à la retraite auxquelles les prestataires avaient droit lorsqu'ils passaient directement du statut d'employé à celui de retraité de la Banque. Alphonse Thibodeau, un spécialiste des avantages sociaux et de la rémunération récemment embauché par les Ressources humaines, a dû faire preuve d'imagination pour créer des indemnités de départ qui permettraient, dans la mesure du possible, de faire le pont avec le régime de retraite. Richard Dupuis, spécialiste interne des règles du régime de la Banque et du calcul des prestations de retraite, l'a aidé dans sa tâche. Si quelqu'un avait une question sur le régime de retraite de la Banque, un régime de retraite gouvernemental, et plus

particulièrement sur ses propres prestations de retraite potentielles, c'est à M. Dupuis qu'il s'adressait. Presque tous les employés de la Banque le consultaient, tant ceux qui s'apprêtaient à prendre leur retraite que les autres. Ayant commencé sa carrière comme employé de bureau à la Banque du Canada, il était le parfait exemple du professionnel autodidacte.

À l'annonce de la mise à pied, on passait en revue l'indemnité de départ avec l'employé pour s'assurer qu'il comprenne bien tous les détails. Dans le cas des membres de la direction, les services d'un consultant spécialisé étaient aussi offerts pour les aider à trouver un nouvel emploi. M^{me} Zacios ne jugeait pas nécessaire la présence d'agents de sécurité pour escorter les employés licenciés à la sortie de l'immeuble, ce qui aurait été particulièrement humiliant. Elle organisait généralement les rencontres avec les employés touchés le lundi ou le mardi, leur laissant jusqu'à la fin de la semaine pour lui poser des questions, réunir leurs effets personnels et dire au revoir à leurs collègues. Comme elle l'a expliqué, il s'agissait de bonnes personnes qui méritaient qu'on les traite convenablement. (Lors de vagues subséquentes de mises à pied, des agents de sécurité ont été appelés en renfort à l'occasion pour raccompagner à l'extérieur des employés licenciés – des membres de la direction dans la plupart des cas – après l'annonce de leur mise à pied.)

Souvent, la difficile tâche de licencier le personnel était confiée à M^{me} Zacios. Après avoir été si souvent porteuse de mauvaises nouvelles, on commençait à lui attribuer des surnoms comme « M^{me} Couperet ». Pendant cette période, lorsqu'un employé de la BFD était convoqué à une rencontre avec M^{me} Zacios, il savait à quoi s'attendre. Il n'était pas rare qu'un employé s'absente pour maladie le jour de la rencontre. Son arrivée sur un étage s'accompagnait souvent de grognements des employés, qui savaient qu'un autre de leur collègue allait bientôt quitter la Banque. En plus de son mandat au siège social, M^{me} Zacios a aidé et conseillé les responsables du personnel des bureaux régionaux, du Canada atlantique jusqu'à la Colombie-Britannique. Elle travaillait régulièrement de 60 à 70 heures par semaine. Dans de telles conditions, tous souhaitaient que le jour du recouvrement total des coûts arrive rapidement.

Entre mars 1980 et mars 1981, le personnel des prêts à terme de la Banque est passé de 2 136 à 1 941 employés, les 200 suppressions de poste ayant toutes été effectuées dans les succursales. Il a fallu encore plusieurs mois pour procéder à la réduction du personnel dans les bureaux régionaux et au siège social. En mars 1983, 468 autres postes avaient été supprimés au sein de l'équipe des prêts à terme, dont 151 dans les bureaux régionaux et au siège social. Les mises à pied ont eu d'importantes répercussions à tous les échelons, certains vice-présidents ayant également dû quitter la Banque contre leur gré.

Au début de 1983, l'économie a commencé à montrer des signes de reprise. Les taux d'intérêt préférentiels, qui avaient atteint un sommet de 22,75 % en août 1981, étaient revenus sous les 12 %. Beaucoup espéraient que les mises à pied soient enfin terminées. Mais les pertes ont continué de s'accumuler dans les années suivantes. Et comme si ce n'était pas assez, l'existence même de la Banque était remise en question dans le cadre de l'étude du financement de la petite et moyenne entreprise au Canada menée par le gouvernement.

1979–1983

L'étude du financement de la PME et un nouveau mandat pour la BFD

Aucun effort n'est ménagé pour prouver aux parties prenantes qu'il existe une insuffisance de financement pour les petites entreprises. À l'issue de longs débats (parfois passionnés), un nouveau mandat est confié à la BFD, accompagné d'injections de capitaux.

Chaque fois que l'on soulevait, à Ottawa, la question du financement des petites entreprises, la BFD était inévitablement passée au crible. Cela a été particulièrement le cas entre 1979 et 1983, période au cours de laquelle une série d'études se sont penchées sur le mandat et la raison d'être de la Banque. La première et peut-être la plus importante d'entre elles a été l'étude du financement de la petite et moyenne entreprise, commandée par le Bureau du Conseil privé en 1979, en réponse à la demande de la BFD d'accroître son capital de base autorisé par la loi. La réalisation de cette étude fut confiée au ministère de l'Industrie et du Commerce (MIC).

Le cadre de référence de l'étude était large et général. Son objectif déclaré était de déterminer la portée et l'efficacité du financement offert aux petites entreprises par des sources gouvernementales non fédérales et par la panoplie des programmes fédéraux. L'étude devait se pencher sur la plupart des formes de financement, en portant une attention particulière aux emprunts à long terme et au capital de risque. Elle devait présenter des conclusions et des recommandations sur l'efficacité et l'efficacité habituelles des politiques et des programmes. Elle avait aussi pour but d'analyser le besoin de remodeler les programmes fédéraux par des ajouts, des modifications, des intégrations ou des éliminations afin d'éviter des chevauchements peu rentables et de repérer les lacunes importantes pour lesquelles une intervention du gouvernement pouvait être justifiée.

Parmi les divers programmes qui devaient être analysés, mentionnons la BFD, la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* (LPPE), le Programme d'expansion des entreprises, l'assurance-crédit, la Société du crédit agricole ainsi que les programmes de financement des entreprises des ministères des Affaires indiennes et du Nord canadien et de l'Expansion économique régionale. Mais il est vite devenu évident que seuls deux programmes, la LPPE et la BFD, seraient étudiés. Le Programme d'expansion des entreprises, relativement nouveau, était le programme phare du MIC pour la subvention des entreprises – donc intouchable. Et il aurait été inutile pour le MIC d'examiner le programme d'un autre ministère, comme la Société de crédit agricole, qui relevait du ministère de l'Agriculture. Seul un organisme central, le ministère des Finances ou le Secrétariat du Conseil du Trésor, pouvait envisager l'examen des programmes d'un autre ministère.

Un groupe d'étude a été formé au sein du MIC, dirigé par Jim Howe, l'un des directeurs généraux du ministère. On lui a accordé un budget important, ce qui lui a permis d'embaucher des consultants externes pour l'aider dans ses fonctions, notamment Don McFetridge, professeur d'économie à l'Université Carleton, et Joe D'Cruz, professeur à l'école de commerce de l'Université de Toronto.

L'étude du financement de la PME du MIC n'était pas la seule étude sur le sujet menée à l'époque. L'Association des banquiers canadiens (ABC) avait aussi commandé une étude similaire en réponse aux perpétuelles critiques selon lesquelles les banques à charte ne fournissaient pas assez de financement aux petites entreprises canadiennes. L'étude de l'ABC était confiée à deux professeurs de l'école de commerce de l'Université Western, Larry Wynant et Jim Hatch. Parallèlement, une autre étude portant sur les programmes de financement des entreprises du gouvernement fédéral était lancée par le Conseil économique du Canada (maintenant dissous). Intitulée *Intervention et efficacité*,

cette étude, dirigée par le professeur André Ryba, passait en revue l'ensemble des interventions directes du gouvernement sur le marché, y compris la Banque fédérale de développement.

De 1980 à 1983, la Banque a dû composer avec les conséquences de toutes ces études, sur lesquelles elle n'avait aucun pouvoir. Dans chaque cas, on a demandé à la BFD de coopérer en fournissant des statistiques et en répondant à des questions. Une fois les études terminées, la Banque ne pouvait que réagir à leurs conclusions et recommandations. Stratégiquement, le président la BFD a commandé sa propre étude. Ainsi, la Banque serait en position de réagir à toute conclusion ou hypothèse partielle pouvant être formulée dans les autres études. La saison des études sur le financement des petites entreprises au Canada était ouverte.

M. Lavigueur a fait appel au cabinet Peat Marwick Associates (qui a depuis fusionné avec d'autres cabinets pour former KPMG) en vue de réaliser son étude sur le financement des petites entreprises et sur le rôle de la BFD. C'est à Guy Cousineau, associé à Peat Marwick, que la responsabilité de superviser l'étude a été confiée. Il connaissait bien les rouages du gouvernement fédéral et la mentalité qui y prévalait. Avant de quitter la fonction publique, il avait été président de la Commission de l'assurance-chômage au moment où Guy Lavigueur était arrivé à Ottawa et avait occupé le poste de sous-ministre adjoint au Conseil du Trésor.

Au début de 1981, l'étude de l'Université Western, effectuée pour le compte de l'Association des banquiers canadiens, fut la première terminée. Du point de vue de la BFD, elle dressait un portrait fidèle de la manière dont le marché du financement des petites entreprises fonctionnait. L'élément central de l'analyse était une comparaison des risques liés aux prêts non LPPE des banques à charte, aux prêts LPPE et aux prêts de la BFD. Plusieurs caractéristiques ont servi à définir les risques liés aux prêts, comme le montre le tableau 1.

Tableau 1 Comparaison des risques liés aux prêts à terme ordinaires des banques à charte, aux prêts garantis LPPE et aux prêts de la BFD

Mesure du risque	Prêts non-LPPE	Prêts LPPE	Prêts de la BFD
Années d'expérience pertinente en gestion	9,9	6,0	5,2
Âge de l'entreprise	5,0	3,1	3,2
Ratio d'endettement	1,6	1,9	1,4
Garantie/montant du prêt	2,8	2,5	1,5

Source : *A Study of Chartered Bank Financing of Small Business in Canada*, par L. Wynant et J. Hatch, de l'Université Western, pour le compte de l'Association des banquiers canadiens, 1981.

L'étude a aussi comparé la taille des entreprises recevant du financement des banques à charte et de la BFD. Elle a démontré que la BFD offrait proportionnellement plus de prêts aux nouvelles entreprises et à celles dont le chiffre d'affaires annuel était inférieur à 250 000 \$.

Concernant la BFD, les auteurs de l'étude de l'Université Western concluaient qu'elle fournissait des prêts plus risqués que les banques à charte et qu'elle effectuait une analyse plus approfondie des demandes de prêts, en partie en raison des risques potentiellement plus élevés. De plus, les agents de crédit de la BFD passaient plus de temps à évaluer chacune des demandes. Selon les entrevues réalisées pour l'étude, il apparaissait que la BFD entretenait une relation-client semblable à celle des banques à charte. Prêteur essentiellement passif, elle ne jouait pas de rôle actif pour influencer sur les activités des entreprises clientes. Toutefois, la BFD commençait à lier ses prêts à ses services de gestion-conseil (le programme de consultation CASE). La Banque se basera souvent sur ces conclusions dans ses discussions ultérieures avec le gouvernement fédéral au début des années 1980.

La deuxième étude achevée a été celle de Peat Marwick. Elle concluait que l'impact économique de la BFD était important et mesurable. Les revenus (particuliers et entreprises) générés par les clients de la Banque représentaient 2 % du produit national brut, et les clients de la Banque créaient 3 % de tous les nouveaux emplois au Canada. De plus, l'étude constatait que le gouvernement fédéral percevait 91,5 millions de dollars en impôts directs sur les projets financés par la BFD, montant plus que suffisant pour couvrir les pertes de 29 millions de dollars que la Banque a enregistrées à l'exercice 1980. L'étude de Peat Marwick montrait aussi que même si le marché du financement des petites entreprises changeait, il ne répondait pas à l'ensemble des besoins de ces dernières. Selon l'étude, les domaines suivants étaient ceux auxquels le secteur privé ne consacrait pas suffisamment de ressources : financement par prêt des projets présentant un risque élevé, financement avec modalités souples adapté aux flux de trésorerie des entreprises, financement à taux fixe, financement par prêt destiné au développement social et économique, capitaux propres et capital de risque, informations sur les options de financement et les montages financiers, et développement des compétences en gestion. (Quinze ans plus tard, on désignerait les deux premiers éléments de cette énumération par les termes de lacune en matière de risques et de lacune en matière de souplesse.)

Peat Marwick recommandait que la BFD adopte une approche mixte. Elle devrait continuer à jouer un rôle réactif ou passif avec ses activités traditionnelles, mais aussi jouer un rôle proactif en matière de développement économique. Peat Marwick entendait par cela que la BFD devait prendre l'initiative de créer une demande afin de favoriser l'atteinte des objectifs économiques du gouvernement dans des secteurs hors du rayon d'action habituel du secteur privé. Dans le cadre de ce rôle proactif, il voyait également la Banque comme un « arrangeur » de financement qui assumerait un rôle de chef de file dans la mobilisation des parties intéressées à financer une occasion d'affaires. À titre d'arrangeur, la Banque pourrait aussi consentir une partie du financement pour obtenir un rendement. Elle pourrait par ailleurs facturer des frais pour ses services d'arrangeur financier.

Ce rôle mixte reflétait essentiellement le point de vue adopté l'année précédente par Gordon Sharwood, membre du conseil d'administration de la BFD. Selon lui, une banque de développement devait cibler deux marchés distincts et assumer les rôles correspondants. Le premier consistait à soutenir le niveau général de l'activité dans

le pays et le deuxième, à soutenir l'innovation, à accompagner la politique industrielle et à répondre à l'évolution des forces économiques. Le premier rôle, qui implique autant la politique sociale qu'économique, était lié aux prêts octroyés aux entreprises familiales, comme celles dans les secteurs du commerce de détail, de l'hébergement et de la restauration. On ne s'attendait pas à ce que ces types d'entreprises affichent une croissance rapide, et on savait leur contribution économique limitée. Elles donnaient du travail à leurs propriétaires et à quelques autres personnes, d'où la référence à la politique sociale – c'est-à-dire, la création d'emplois.

Le deuxième marché concernait les entreprises dont le chiffre d'affaires devait croître rapidement et qui, en cas de succès (ce sont là les mots clés), devaient nettement contribuer à la croissance de l'économie grâce à la création d'emplois et à la hausse des exportations. Selon M. Sharwood, si la BFD offrait les deux types de prêts, elle consentait néanmoins davantage de prêts dans la catégorie des entreprises familiales, ce qui impliquait que la Banque pouvait faire plus pour le deuxième groupe, celui des entreprises très prometteuses. Il estimait que le traitement des propositions de financement de ce dernier groupe devait être différent des procédures habituelles de la Banque.

L'étude de Peat Marwick, comme on devait s'y attendre, reflétait l'orientation que M. Lavigueur souhaitait donner à la Banque. (Qui paie les violons choisit la musique... À vrai dire, le président et les administrateurs de la Banque avaient inspiré la majeure partie de l'analyse et des recommandations de l'étude de Peat Marwick.) Guy Lavigueur voyait le rôle réactif de la Banque comme la continuité de son rôle de prêteur complémentaire, mais il souhaitait que la BFD retrouve une position où elle pourrait recouvrer la totalité de ses coûts pour un ratio d'endettement de 10:1. Les subventions aux propositions les plus petites et les plus risquées seraient maintenues dans le cadre de ce scénario. Dans un rôle proactif, la Banque avait l'occasion de promouvoir des entreprises canadiennes pouvant être compétitives sur la scène internationale. Le fait de repérer ces occasions et de les faire fructifier représenterait un nouveau défi et un nouveau marché pour la BFD. Encore à l'étape du concept, le rôle proactif, dans le jargon d'Ottawa, allait devenir réalité quelques années plus tard, lorsque le gouvernement donnerait à la Banque un nouveau mandat opérationnel.

La Banque a présenté les conclusions de l'étude de Peat Marwick à l'équipe de l'étude du financement de la PME à Ottawa. Celle-ci a toutefois complètement ignoré les travaux de Peat Marwick. L'équipe de l'étude du financement de la PME était sur une autre longueur d'onde. Cette dernière n'a pas non plus tenu compte des résultats de l'étude menée par l'Association des banquiers canadiens et l'Université Western. (L'étude du Conseil économique du Canada, terminée quelques mois après l'étude du financement de la PME, n'avait pas non plus communiqué de données.)

Jim Howe a dirigé l'étude du financement de la PME de la manière qu'il croyait la plus appropriée. Il a commandé ce que la Banque estimait n'être qu'une recherche théorique du professeur Don McFetridge de l'Université Carleton. Selon la Banque, M. McFetridge faisait partie de l'école de pensée prônant le libre marché, issue de l'école de Chicago, qui bénéficiait de beaucoup d'attention et de soutien au début des années 1980. Ronald Reagan, qui venait tout juste

d'être élu président des États-Unis, était un défenseur de l'économie de marché et tenait à ce que le gouvernement n'intervienne plus dans les affaires commerciales. C'était la nouvelle vague de la politique publique. M. McFetridge concluait que le marché était le meilleur juge pour déterminer quelles petites entreprises devaient ou ne devaient pas obtenir du financement. En outre, il était d'avis que les marchés financiers au Canada étaient efficaces et qu'il n'était pas nécessaire que le gouvernement intervienne. À partir de ce raisonnement, l'étude a conclu qu'il n'y avait pas d'insuffisance de financement au pays pour les petites entreprises et a donc remis en question la pertinence de la BFD et de la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* (LPPE) du MIC.

Paradoxalement, la Small Business Administration, qui gérait un programme de garantie de prêts largement utilisé pour les petites entreprises aux États-Unis, a reçu le soutien du champion du libre marché, Ronald Reagan, qui a même augmenté son budget pendant son mandat. Il semble qu'il existait une insuffisance de financement pour les petites entreprises dans la plus importante économie de marché du monde... mais pas au Canada. Les pays dont l'économie se classait au deuxième et au troisième rang, soit le Japon et l'Allemagne, avaient aussi des programmes de financement pour les petites entreprises offerts par le gouvernement, la Shoko Chukin Bank et la KfW respectivement. La Banque a montré aux responsables du gouvernement fédéral que parmi tous ces programmes de financement des petites entreprises, la BFD était la plus efficace sur le plan des coûts. (La Grande-Bretagne avait aussi mis en place un système de garantie de prêts pour les petites entreprises, mais il était coûteux et a finalement été aboli. Plus tard, à la suite de la crise financière de 2008, la revue *The Economist*, porte-étendard des principes économiques conservateurs, a appelé le gouvernement britannique à créer une banque de développement pour les petites entreprises.)

L'existence ou l'absence d'une insuffisance de financement pour les petites entreprises au Canada est devenue le point central de la discussion entre le groupe de l'étude du financement de la PME et les représentants de la BFD. Hugh Carmichael, chef du service Planification d'entreprise, a dirigé l'équipe de la Banque chargée de traiter avec le groupe de l'étude du financement de la PME. L'équipe comptait aussi dans ses rangs le chef du service des Affaires économiques et le chef du bureau des Relations gouvernementales, Michel Azam. Ce n'était pas la première fois que M. Carmichael avait à faire avec M. Howe. Il se souvenait que lorsqu'il travaillait à la succursale de la Banque à Saskatoon, M. Howe, alors jeune homme, avait approché la Banque d'expansion industrielle pour obtenir un prêt en vue de financer son entreprise de vente d'automobiles. Ce prêt lui avait été octroyé. Mais, plus tard, M. Howe a décidé de laisser son entreprise et de retourner à l'université. Il a obtenu un doctorat en économie et est entré au service du gouvernement du Canada. Maintenant, en tant que chef de l'étude du financement de la PME, il soutenait qu'il n'y avait pas d'insuffisance de financement sur le marché et remettait en question la pertinence de la BFD.

Des réunions étaient constamment organisées avec le groupe de l'étude du financement de la PME à Ottawa, car la Banque s'efforçait en vain de faire valoir son point de vue, à savoir qu'il existait une insuffisance de financement. La BFD soutenait que les banques à charte n'étaient prêtes à accepter des risques que jusqu'à un

certain point, soit l'équivalent du taux d'intérêt maximal qu'elles exigeaient de leurs petites entreprises clientes (taux préférentiel plus 2%). À l'opposé, les taux d'intérêt que la BFD demandait commençaient environ au taux préférentiel plus 2%, illustrant ainsi le niveau de risque plus élevé qu'elle acceptait. Cela a été confirmé par l'étude de l'Université Western, dont les données objectives montrent que la BFD assumait bel et bien plus de risques. Les arguments de la Banque n'ont pas réussi à influencer le groupe de l'étude du financement de la PME. Il y avait cependant un sujet sensible: les pertes d'exploitation de la Banque. Peut-on palier une insuffisance s'il en résulte des pertes d'exploitation? Le fait que les pertes découlaient de circonstances économiques exceptionnelles et que la Banque avait déjà pris des mesures pour recouvrer de nouveau la totalité de ses coûts importait peu. Pour le groupe de l'étude du financement de la PME, comme le marché était parfait, il n'était pas nécessaire que le gouvernement intervienne, tant par l'entremise de la BFD que de la LPPE. Les pertes d'exploitation subies par ces deux programmes ne faisaient que renforcer sa conviction. M. Lavigneur savait non seulement qu'il devait remettre la BFD sur la voie de la rentabilité, mais aussi qu'il ne pouvait pas le faire du jour au lendemain et certainement pas avant la fin de l'étude du financement de la PME.

Des réunions étaient constamment organisées avec le groupe de l'étude du financement de la PME à Ottawa, car la Banque s'efforçait en vain de faire valoir son point de vue, à savoir qu'il existait une insuffisance de financement.

M. Howe avait demandé au professeur D'Cruz de l'Université de Toronto d'offrir son assistance pour l'aspect quantitatif de l'étude. Le mandat de M. D'Cruz était d'examiner minutieusement les prévisions financières que la BFD remettait à l'équipe de l'étude du financement de la PME. Pour mieux comprendre les hypothèses utilisées, ce dernier a rencontré le responsable des prévisions de la BFD, M. Valdmanis, à Toronto, afin de passer en revue les hypothèses. Peu après, la Banque a appris que son modèle financier avait été confié par M. D'Cruz à une entreprise de services informatiques de Toronto et que le professeur s'en servait pour produire ses propres scénarios prévisionnels. L'équipe de la Banque

a considéré cette initiative comme totalement inacceptable et a exigé que le programme informatique du modèle financier lui soit remis. Ce programme a été passé en revue par le service des Affaires économiques, qui y a décelé des erreurs. L'équipe en a fait part à M. D'Cruz et lui a dit de rejeter tous les scénarios générés à l'aide du modèle, car ces scénarios contenaient de nombreuses inexactitudes. Dac Nguyen, analyste en informatique, et Dominique Davies, économétricien, tous deux du service des Affaires économiques, ont corrigé le programme informatique du modèle et l'ont retourné à l'entreprise de services informatiques de Toronto pour générer les scénarios prévisionnels de la Banque. Si l'équipe de l'étude du financement de la PME voulait des prévisions financières, elle devrait demander à la Banque de tester ses hypothèses et de lui fournir les résultats. Cet épisode a toutefois produit un résultat utile : la Banque avait maintenant intégré son modèle financier dans un système informatique et elle était en mesure de générer très rapidement différents scénarios. Elle n'avait plus besoin de recourir à des calculatrices et à des dactylographes.

On savait clairement où l'équipe de l'étude du financement de la PME voulait en venir lorsqu'elle a demandé des prévisions sur les résultats d'exploitation de la Banque selon l'hypothèse où aucun autre nouveau prêt ne serait accordé. Préoccupée par le coût élevé qu'entraînerait la fermeture immédiate de la Banque, l'équipe voulait savoir combien il en coûterait si la Banque ne faisait qu'administrer son portefeuille de prêts existants jusqu'à ce que toutes les obligations soient réglées. On a fourni à l'équipe les scénarios qu'elle a demandés, mais M. Lavigueur en savait déjà assez pour deviner quelles seraient les conclusions de l'étude. Il s'est donc adressé au ministre de l'Industrie et du Commerce et à Bill Teschke, le sous-ministre délégué du MIC qui était aussi membre du conseil d'administration de la BFD. Ni le ministre ni M. Teschke n'étaient au courant de la direction prise par l'étude et tous deux étaient convaincus qu'il fallait corriger le tir.

Frank Podruski faisait partie d'une petite équipe de spécialistes des politiques relevant directement de R. Johnston, le sous-ministre de l'Industrie et du Commerce. En avril 1981, il a été convoqué auprès du sous-ministre et de M. Teschke et a reçu ses instructions : travailler avec l'équipe de l'étude du financement de la PME et remanier le rapport pour que celui-ci recommande une révision du programme de la LPPE et une restructuration de la BFD, plutôt que leur abolition. La tâche s'annonçait ardue, compte tenu des convictions et de l'entêtement de l'équipe. Mais, il fallait accomplir ce travail pour éviter une confrontation entre Jim Howe et ses deux sous-ministres.

Lorsque Frank Podruski est arrivé dans l'équipe de l'étude du financement de la PME, tout le monde savait pourquoi il était là, même si, en théorie, il relevait de M. Howe. Mais, bien que M. Howe ne fût pas du genre à transiger sur ses principes, il a compris qu'il devait collaborer avec M. Podruski en vue de produire un rapport acceptable, car il ne souhaitait pas se retrouver en porte-à-faux avec ses deux sous-ministres. L'arrivée de M. Podruski au sein de l'équipe de l'étude a apporté une bouffée d'oxygène à la BFD, puisqu'elle était synonyme d'une approche plus objective du sujet. De plus, il avait l'avantage indéniable de collaborer avec un ancien collègue du chef du service des Affaires économiques de la Banque, qui avait travaillé avec lui à la Direction générale des politiques du MIC.

M. Podruski a été informé par l'équipe de la BFD des activités de la Banque et des causes profondes de ses pertes actuelles: l'économie, la non-concordance des échéances (examinée dans le chapitre 11 sur les activités de trésorerie de la Banque) et le mandat d'offrir de petits prêts. M. Podruski a vite compris la situation de la Banque. La difficulté qu'il devait surmonter consistait à convaincre M. Howe de revoir sa position, ne serait-ce qu'en partie. C'est pourquoi il a dû, lui aussi, le rencontrer durant de longues heures. M. Howe était titulaire d'un doctorat en économie, mais M. Podruski était un conseiller politique pragmatique, ce qui explique sans doute pourquoi il avait été choisi pour faire partie d'une équipe exclusive chargée des politiques relevant directement du sous-ministre.

M. Podruski devait convaincre M. Howe que la solution axée sur le marché n'était pas la seule. Selon M. Podruski, la solution du marché n'était ni magique ni sacrosainte, et il ne s'agissait pas non plus de déterminer si elle était bonne ou pas. Selon son raisonnement, si le coût socio-économique de la solution de marché était trop élevé, une intervention du gouvernement était justifiée, directement ou au moyen de la réglementation. N'est-ce pas précisément le rôle des gouvernements démocratiques? Pour M. Podruski, l'insuffisance de financement au Canada était liée aux coûts relativement élevés de l'octroi et de l'administration des petits prêts, surtout dans un contexte où les prêteurs commerciaux fixaient un plafond sur le montant qu'ils étaient prêts à facturer à leurs petites entreprises clientes. Il a fait remarquer à M. Howe qu'environ 40 000 entreprises empruntaient de l'argent, créaient des emplois, payaient leurs impôts et remboursaient leurs prêts (il faisait allusion au nombre de clients de la BFD à ce moment-là). Pourquoi devraient-elles être pénalisées parce que les prêteurs commerciaux ne facturaient pas des taux d'intérêt pour couvrir leurs coûts? De l'avis de M. Podruski, les subventions du gouvernement étaient justifiées si le gouvernement estimait que les coûts sociaux de la solution de marché étaient trop élevés. À titre d'exemple, il suffisait d'examiner le Programme d'expansion des entreprises du MIC ainsi que les programmes de financement du ministère de l'Expansion économique régionale. En ce qui concerne la BFD, il était d'avis que le fait de fournir un capital de base adéquat (et gratuit), combiné au taux préférentiel auquel la Banque, en sa qualité de mandataire du gouvernement du Canada, empruntait ses fonds, permettait de contrebalancer les coûts d'administration relativement élevés associés à l'octroi de petits prêts.

Ce raisonnement s'inscrivait dans la même logique que celle de Gerald Bouey, gouverneur de la Banque du Canada, quelques années plus tôt, lorsque la direction de la Banque avait souhaité augmenter les taux d'intérêt sur les petits prêts et les diminuer sur les prêts importants. Mais une question cruciale subsistait: la BFD allait-elle renouer avec la rentabilité ou allait-elle continuer à se noyer dans un océan de pertes sur prêts? L'équipe de l'étude du financement de la PME croyait que la Banque serait incapable de redevenir rentable, mais l'équipe de la BFD a été en mesure de persuader M. Podruski du contraire. Peu importe ce qu'il a pensé de cette prémisse, il n'était pas sceptique et acceptait de donner à la Banque une chance d'y arriver à l'aide d'une capitalisation adéquate.

En fin de compte, l'esprit typiquement canadien du compromis a permis de surmonter l'impasse. Jim Howe et Frank Podruski sont arrivés à une position (une

formulation) qui les satisfaisait tous les deux. Dans sa première version, avant l'entrée en scène de M. Podruski, l'étude du financement de la PME arrivait à la conclusion qu'il n'y avait pas d'insuffisance de financement des petites entreprises au Canada et remettait en question l'existence des programmes de prêts de la LPPE et de la BFD. La deuxième version du rapport, quant à elle, en venait à la conclusion qu'il fallait revoir la LPPE et restructurer la BFD. Le sous-ministre et le sous-ministre délégué du MIC pouvaient maintenant accepter le rapport.

En septembre 1981, les résultats de l'étude du financement de la PME ont été présentés au conseil d'administration de la BFD. Bill Teschke a à cette occasion rappelé que le MIC avait besoin de la contribution de la Banque pour terminer ses travaux sur le mandat de la BFD. Quant à M. Howe, il était sur place pour répondre aux questions.

En ce qui a trait aux prêts octroyés par la BFD et dans le cadre de la LPPE, l'étude du financement de la PME fait notamment les constats suivants (nous mettons nos remarques en italique):

- Les changements importants qui sont survenus sur le marché des prêts à terme au cours des 10 à 15 dernières années ont réduit l'insuffisance de financement, comblée par les programmes du gouvernement (*l'étude du financement de la PME a donc changé d'avis: elle niait l'existence d'une insuffisance et parle finalement d'une réduction de cette insuffisance*);
- La BFD est un acteur majeur sur le marché des prêts à terme, mais sa part de marché est en constante diminution, et les prêts deviennent de plus en plus risqués (*la réplique «c'est l'économie, ...» n'était pas encore entrée dans l'usage*);
- Les prêts octroyés dans le cadre de la LPPE ne sont pas progressifs, mais la LPPE favorise des modalités plus avantageuses (*les taux d'intérêt sur les prêts de la LPPE étaient limités au taux préférentiel plus 1% à l'époque*);
- Des insuffisances de financement peuvent exister pour les travailleurs autonomes, de même que dans les régions rurales et pour les entreprises en démarrage (*le terme «peuvent» est typique d'une formulation de compromis*);
- Les sources publiques actuelles de financement ne laissent aucune insuffisance majeure en matière de financement (*autrement dit, il n'est pas nécessaire de créer de nouveaux programmes de financement*);
- Le financement par capitaux propres ne semble pas insuffisant, sauf peut-être pour les entreprises en démarrage (*plusieurs membres du conseil d'administration ont vivement réagi à cette conclusion, le président de la BFD soulignant qu'il y avait bien une insuffisance, et un autre membre du conseil ajoutant que l'outil d'analyse utilisé pour l'étude du financement de la PME était inexact*);
- Il existe bon nombre de raisons permettant de justifier les subventions offertes par le gouvernement dans le cadre de ses programmes de financement des petites et moyennes entreprises, et pas seulement combler une lacune;
- Compte tenu des secteurs d'activité dans lesquels les petites entreprises sont concentrées, on peut s'attendre à un faible impact économique des subventions non ciblées;

- Étant donné que la plupart des PME exercent leurs activités dans des marchés locaux, le financement offert par le gouvernement et les autres programmes d'assistance doivent être structurés autour de mécanismes bien adaptés et intégrés à ces marchés. Dans ce contexte, l'étude du financement de la PME a noté que la BFD était l'institution gouvernementale la plus pertinente au service des petites entreprises canadiennes;
- La tâche qui consiste à être à la fois un prêteur complémentaire offrant des taux d'intérêt raisonnables et une entreprise rentable est colossale, voire impossible.

En fin de compte, l'étude acceptait le fait que la BFD poursuive ses activités et concluait donc que les petites entreprises seraient mieux servies si la Banque jouait un rôle élargi. Ainsi, l'étude proposait que la BFD s'attache à combler les insuffisances, à offrir du financement ciblé axé sur le développement, à mettre en œuvre d'autres programmes gouvernementaux, à développer les capacités de gestion des petites entreprises, à fournir des services à la clientèle et à devenir une référence locale pour les PME ainsi que pour les professionnels et les conseillers d'affaires – soit un mandat qui ressemble à bien des égards à celui recommandé par Peat Marwick. Guy Lavigueur et son équipe, qui avaient travaillé fort pour convaincre l'équipe de l'étude du financement de la PME que la Banque jouait un rôle pertinent et important, pouvaient maintenant consacrer leurs efforts à des questions plus urgentes.

Parallèlement à la réalisation de l'étude du financement de la PME, à Ottawa, le département d'État au Développement économique (DEDE) effectuait une étude sur le chevauchement et la consolidation des programmes. Cette étude formulait aussi des recommandations touchant la BFD. Elle proposait de fusionner les Centres de documentation de l'entreprise du ministère de l'Industrie et du Commerce avec le Service d'information aux petites entreprises de la BFD pour créer un centre d'information du gouvernement canadien géré par la BFD.

L'étude du financement de la PME n'était pas qu'une étude parmi d'autres effectuée à Ottawa. Ayant été commandée par le Bureau du Conseil privé, le ministère du premier ministre, on lui a accordé une attention particulière, surtout aux Finances et au Conseil du Trésor, les deux ministères fédéraux qui tenaient les cordons de la bourse. M. Lavigueur connaissait l'importance et l'impact qu'auraient les conclusions et les recommandations de l'étude du financement de la PME. Celles-ci auraient une grande influence sur la décision du gouvernement de fournir à la Banque le nouveau capital nécessaire pour éponger les pertes d'exploitation et poursuivre ses activités. En effet, les conclusions de l'étude auraient pu grandement nuire à la viabilité de la Banque, voire menacer son existence. Les deux appels téléphoniques qu'il avait faits au ministre de l'Industrie et du Commerce et à Bill Teschke ont été parmi les plus importants de sa carrière à la Banque puisqu'ils ont permis de réorienter l'étude du financement de la PME. Non seulement ils ont maintenu la Banque en activité, mais ils ont ouvert la voie à l'extension de son mandat.

Le rapport final de l'étude du financement de la PME n'a jamais été diffusé à grande échelle et a été discrètement classé au ministère de l'Industrie et du Commerce pour consultation future. Il est probable qu'une première version du

rapport a aussi été classée, comme l'indiqueront des événements subséquents. En tout cas, la Banque devait encore composer avec l'étude sur le financement des entreprises réalisée par le Conseil économique du Canada. Les responsables politiques à Ottawa attendaient également les résultats de cette étude avant de décider des mesures à prendre par rapport à la BFD. Plusieurs réunions ont été tenues avec le professeur André Ryba, le directeur de l'étude, afin de l'informer des activités et du rôle de la BFD sur le marché. Toutefois, son étude ne serait pas terminée avant 1983 et n'aurait aucune influence sur les délibérations concernant le nouveau mandat de la BFD. À titre d'information, l'étude du Conseil économique ne mentionnait aucune recommandation précise sur la BFD, mais trois d'entre elles touchaient la Banque indirectement (les commentaires de l'auteur sont en italique):

- Nous recommandons que les gouvernements fédéral et provinciaux modifient leurs politiques pour que les entreprises canadiennes, en particulier les petites et moyennes entreprises, aient accès à suffisamment de capitaux propres (*ce qui contredit les conclusions de l'étude du financement de la PME*);
- Nous recommandons que les prêts publics ne soient accordés que dans les cas où on a de solides raisons de supposer l'existence d'une insuffisance de financement. Le cas échéant, nous recommandons également de ne pas incorporer de subvention à ces prêts (*on reparle de la notion d'insuffisance et on admet le principe de son existence*);
- Nous recommandons que lorsqu'une subvention est jugée nécessaire, les organismes gouvernementaux chargés du financement des entreprises versent cette subvention d'une autre façon que par l'entremise de prêts et de garanties de prêts.

Cette étude, intitulée *Intervention et efficacité*, a été l'une des dernières entreprises par le Conseil économique du Canada avant sa dissolution. Ses recommandations ont eu peu ou pas d'impact sur la politique du gouvernement. En fait, le gouvernement avait entrepris d'abandonner les subventions à fonds perdu versées aux entreprises pour se consacrer aux prêts recouvrables.

Peu de temps après la réalisation de l'étude du financement de la PME, le ministre d'État chargé de la petite entreprise, l'honorable Charles Lapointe, a lancé la Semaine de la PME, événement annuel de la BFD, qui aurait lieu à Montréal à l'automne 1981. Il a déclaré aux journalistes couvrant l'événement qu'il s'attendait à ce que la BFD gagne en importance et a laissé entendre que la Banque pourrait devenir le guichet unique pour les programmes du gouvernement en matière de financement et de services-conseils aux entreprises. Il s'attendait à ce qu'une nouvelle politique fédérale sur les PME soit adoptée dans la foulée de la publication de l'étude du financement de la PME, prévue pour février 1982.

À cette époque, on disait souvent à la blague que lorsqu'on annonçait la publication imminente d'un rapport du gouvernement, on était certain du mois de sa publication, mais pas de l'année. Il en a été ainsi pour le nouveau mandat de la BFD. Attendu en février 1982, il n'a été publié qu'en avril 1983.

Élaboration d'un nouveau mandat pour la BFD

Tout au long de l'année 1982, l'équipe de la Banque a travaillé avec le MIC pour élaborer les détails du nouveau mandat de la BFD. Au sein de la Banque, M. Carmichael a réuni une petite équipe d'experts, dont David Goodman, Jim Evans et Richard Bradbury, pour travailler avec ses nouveaux employés du service Planification d'entreprise, tous diplômés d'un MBA. On a fait appel à leurs services en vue d'élaborer les plans d'activité de diverses composantes de la nouvelle BFD. L'une de ses composantes était une division de services de banque d'affaires, comme l'avait recommandé Peat Marwick. Jack Nordin, premier vice-président, Finance, a également participé à cette initiative, car il avait joué un rôle majeur dans la création des activités de capital de risque de la Banque. On a ensuite cessé d'utiliser le terme « services de banque d'affaires » au profit de « services des Placements bancaires », et des plans ont été conçus pour transformer les activités de capital de risque de la Banque en services bancaires d'investissement. Le service Planification d'entreprise a aussi élaboré des produits spécifiques autour du concept de services à la clientèle, soit le rôle d'« arrangeur » recommandé par Peat Marwick. Par la suite, les services à la clientèle ont été convertis en Programme de planification financière.

En 1982, le ministère fédéral de l'Industrie et du Commerce et celui de l'Expansion économique régionale ont fusionné pour former le ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR). Robert Montreuil, l'ancien sous-ministre de l'Expansion économique régionale, a été nommé sous-ministre du ministère fusionné. Il a confié à Frank Podruski et à son collègue Robin Butler la tâche de rédiger le mémoire au Cabinet qui exposerait le nouveau mandat de la BFD. Ces derniers ont travaillé avec l'équipe de la BFD pour élaborer le nouveau mandat. Par un vendredi après-midi d'hiver, à Ottawa, MM. Podruski et Butler ont été convoqués devant le comité de gestion du sous-ministre pour discuter de la version préliminaire de leur mémoire au Cabinet sur la BFD. Le sous-ministre a affirmé que ce document, peu convaincant, ne l'emballait pas trop. MM. Podruski et Butler ont reçu comme consigne de préparer une nouvelle version du mémoire pour le lundi matin suivant. Ils ont passé toute la journée du samedi à faire du copier-coller, puis ont appelé leur secrétaire, Diane Sinclair, pour qu'elle retape le document le dimanche. La version révisée a été présentée le lundi matin au sous-ministre, Robert Montreuil, qui a été enchanté par le résultat.

M. Montreuil participait aux activités de la BFD depuis sa création. Il avait agi à titre de membre suppléant, puis de membre à part entière du conseil d'administration de la BFD au fil des ans. Plus important encore, pendant plusieurs années, M. Montreuil avait siégé au comité exécutif du conseil d'administration, qui examinait les prêts de grande taille avant de recommander leur approbation au conseil. Il savait comment la BFD menait ses activités et le rôle qu'elle jouait sur le marché. Son soutien à la Banque était évident lorsque, en tant que sous-ministre responsable du dossier, il a défendu le mémoire au Cabinet sur le nouveau mandat et le financement de la BFD tout au long du processus à Ottawa.

Le mandat de 1983 pour la BFD comptait plusieurs composantes. La priorité numéro un pour la Banque était de poursuivre ses activités de prêt à terme de façon complémentaire, mais en mettant l'accent sur la prestation de services

aux entreprises dans les régions non métropolitaines et rurales. Il s'agissait d'une réaffirmation du principal volet d'activité de la Banque. La deuxième composante consistait à améliorer les services aux petites entreprises en ce qui concernait i) les informations sur les entreprises, les secteurs et les programmes, ii) la préparation et la présentation des plans d'affaires et iii) la formation et les conseils en gestion. Enfin, la dernière composante consistait à développer une nouvelle capacité de services bancaires d'investissement, comprenant l'activité actuelle de capital de risque, qui serait orientée en fonction des priorités en matière de développement économique du gouvernement.

Cadre de financement

Par-dessus tout, le mandat de 1983 incluait un cadre de financement pour la Banque. La BFD serait responsable de couvrir l'ensemble de ses charges d'exploitation liées aux prêts à terme avec ses intérêts et ses autres revenus, tandis que les contributions du gouvernement permettraient de couvrir les pertes sur prêts. Les Services de gestion-conseil de la Banque continueraient d'être financés à l'aide de crédits annuels (subventions), mais le gouvernement s'attendait à une augmentation de la proportion des coûts recouverts pour ces services. La fonction des Services bancaires d'investissement serait financée par les capitaux propres du gouvernement, mais elle devait être structurée pour respecter les cibles de rendement du capital investi (RCI) du contrôleur général à la fin d'une période de cinq ans.

Les fonds que la Banque recevrait dans le cadre de ce nouveau mandat comprenaient une injection de capitaux de 30 millions de dollars afin de rétablir le ratio d'endettement des activités de prêt à terme à 10:1. Des crédits budgétaires allant jusqu'à 50 millions de dollars par année ont été ajoutés pour compenser les pertes sur prêts. Un montant supplémentaire de 5 millions de dollars a été mis à la disposition des Services de gestion-conseil pour étendre leur offre, y compris la nouvelle fonction des services à la clientèle devant être mise en place dans chaque province. En ce qui concerne les services des Placements bancaires, 29 millions de dollars ont été fournis pour capitaliser le portefeuille de capital de risque existant, et un montant additionnel de 60 millions de dollars a été affecté à de nouveaux investissements sur une période de trois ans.

Guy Lavigueur savait que le fait de dépendre de crédits annuels du gouvernement pour couvrir ses pertes sur prêts n'était pas une solution à long terme pour la Banque, car cela remettrait en question son statut de société d'État de l'annexe D (qui accorde à la Banque de l'autonomie dans ses activités). C'est pourquoi le nouveau mandat exigeait aussi de la BFD qu'elle modifie ses activités de prêt et qu'elle fasse de son mieux pour mettre en œuvre son mandat historique de prêteur de dernier recours et pour recouvrer l'ensemble de ses coûts, y compris les pertes sur prêts, en dépit de la conjoncture économique difficile.

En tout, la BFD a reçu une injection de capital de 125 millions de dollars au cours de l'exercice 1983 dans le but de financer son nouveau mandat. Ces fonds ont donné à la Banque la marge de manœuvre dont elle avait besoin en vue de poursuivre son processus de recouvrement intégral de ses coûts. La BFD avait survécu à l'étude du financement de la PME et obtenu un nouveau mandat. Elle devait maintenant passer à l'action.

1983–1986

Le recouvrement des coûts – partie II

Alors que la récession se déplace vers l'Ouest canadien, la BFD continue d'accumuler des pertes et le volume des prêts diminue. Pour atteindre son objectif de recouvrement des coûts, la direction procède à plusieurs réductions d'effectifs douloureuses.

Lorsque la BFD a enregistré sa première perte d'exploitation de 29 millions de dollars, en 1980, de nombreux membres de la direction ont dit à Guy Lavigueur qu'il s'agissait d'un événement exceptionnel qui ne se reproduirait plus. Après une perte d'exploitation de 44 millions à l'exercice 1981, on a encore pensé que c'était la dernière et que la BFD était sur le point de renouer avec le recouvrement intégral des coûts. La Banque avait pris des mesures pour réduire les risques associés au portefeuille de prêts et diminué ses charges d'exploitation par une série de réductions des effectifs. Quand les états financiers pour 1981 ont été présentés aux administrateurs, Harold MacKay, président du conseil d'administration, a demandé si la Banque avait réagi assez rapidement. En d'autres mots, il cherchait à savoir si toutes les pertes sur prêts potentielles inhérentes au portefeuille avaient été comptabilisées et prises en compte. Le vice-président adjoint et contrôleur lui a répondu qu'il fallait résister à la tentation de constituer plus de provisions pour pertes pour le plaisir et que le bilan avait été apuré, ce qui signifiait que le portefeuille ne cachait aucune perte sur prêts et que les actifs de la Banque (surtout le portefeuille de prêts) avaient bien été ramenés à leur juste valeur. Il ne pouvait pas dire le contraire, bien entendu.

En 1982, a été remis au conseil d'administration un rapport sur le plan de recouvrement des coûts qui indiquait que le budget annuel tenait la route. Le système de surveillance du recouvrement des coûts de la Banque assurait le suivi des cotes de risque des nouveaux prêts ainsi que du nombre d'employés par rapport à des normes et à des objectifs établis, et il n'y avait aucun problème à signaler. Selon la revue du budget de l'exercice, on enregistrerait des pertes d'exploitation découlant des activités de prêt à terme de 26 millions de dollars à l'exercice 1982, une petite perte de 2 millions à l'exercice 1983 et des profits par la suite. Pour plus de certitude, le président a confié au cabinet Price Waterhouse la revue des prévisions financières sur cinq ans de la Banque. Ce dernier a fourni un ensemble de prévisions, dont le point médian correspondait à la prévision de la BFD. Il n'y avait là rien d'étonnant, car Price Waterhouse se servait de données fournies par les experts de la Banque. Le cabinet est parvenu à la conclusion que la prévision de la Banque pour l'ensemble des cinq années visées pouvait être sousestimée de 19 millions de dollars ou surestimée de 20 millions de dollars, selon les hypothèses.

De nouveaux outils d'analyse pour la prévision des provisions pour pertes

Guy Lavigueur a clairement indiqué à la direction opérationnelle que toutes les pertes sur prêts potentielles dans les portefeuilles de prêts et de placements devaient être comptabilisées et communiquées, sans exception. Le temps était venu d'examiner les portefeuilles existants prêt par prêt, placement par placement, de repérer toutes les pertes potentielles et de les comptabiliser; bref, d'encaisser le coup en 1982. M. Lavigueur était disposé à connaître le montant des pertes, quel qu'il soit, même s'il était supérieur à 100 millions de dollars. Pour l'exercice 1982, la BFD a enregistré une perte d'exploitation de 75 millions, 63 millions provenant des activités de prêt et 12 millions du capital de risque. Un peu moins de la moitié des pertes liées aux activités de prêt étaient attribuables à la région de l'Ontario, la plus durement touchée par la récession. Une fois le portefeuille apuré – c'est-à-dire après la comptabilisation de toutes les pertes sur

prêts potentielles – de nombreux cadres supérieurs, surtout au sein de l'équipe d'exploitation, ont de nouveau eu l'impression que la Banque allait, plus ou moins rapidement, renouer avec un recouvrement intégral des coûts. Mais d'autres mauvaises nouvelles les attendaient, en provenance de l'interne cette fois.

La Banque avait pris des mesures pour réduire les risques associés au portefeuille de prêts et diminué ses charges d'exploitation par une série de réductions des effectifs.

Alors qu'il répondait aux demandes de prévisions financières pour l'étude du financement de la petite et moyenne entreprise, le service des Affaires économiques avait réuni et analysé toutes les données internes sur les pertes sur prêts dont il pouvait disposer. Guidé par Hugh Carmichael, il avait d'abord recueilli des rapports sur les passifs, puis créé et informatisé une base de données sur les passifs et les liquidations afin d'effectuer diverses analyses. Cette base de données a été la précurseure du sous-système des provisions du Système d'administration et de traitement des prêts. En analysant les pertes sur prêts selon une notation axée sur la gestion, les revenus et la garantie ainsi que selon les tendances passées, le service a pu affiner continuellement le module de provisions pour pertes sur prêts du modèle de prévision financière de la Banque. Malheureusement, les résultats de l'analyse ont cruellement déçu les employés de la Banque, qui, pour la plupart, pensaient que le portefeuille de prêts avait été apuré et que les pertes sur prêts diminueraient considérablement à l'exercice 1983.

Peu après la fin de l'exercice 1982, le service des Affaires économiques a donné une présentation sur les pertes sur prêts au comité de direction de la Banque, à laquelle ont assisté des directeurs du siège social et les vice-présidents de région. Pour l'exercice 1983, la présentation prévoyait des provisions de 75,4 millions de dollars pour les nouvelles pertes sur prêts. De plus, malgré la réduction des effectifs, les charges d'exploitation, exprimées en pourcentage de l'encours des prêts, augmentaient au lieu de diminuer, car le portefeuille rétrécissait en raison de la baisse du nombre des nouvelles autorisations de prêts et de la hausse des radiations. Cette importante mesure des coûts était en hausse, atteignant 3,5% à l'exercice 1982, et devait continuer à augmenter si aucune mesure n'était prise. En conclusion, la présentation indiquait que la Banque n'avait pas encore renversé la vapeur et que les pertes pour l'exercice 1983 seraient du même ordre qu'en 1982.

La présentation n'a pas été accueillie avec scepticisme, mais avec amertume. Le schisme entre les prévisionnistes du siège social et les vice-présidents de région s'est accru. M. Lavigueur a demandé au présentateur de quitter la salle et est passé au prochain point à l'ordre du jour. Plus tard au cours de l'année, Yves Millette, vice-président et contrôleur, a présenté au conseil d'administration un budget révisé prévoyant une perte d'exploitation de 82 millions de dollars pour l'exercice 1983, en légère hausse par rapport à l'exercice précédent.

Lorsqu'on a fait la somme des provisions pour pertes sur prêts, à la fin de l'exercice 1983, elles s'élevaient à 76,1 millions de dollars, soit 0,7 million de plus que la prévision de 75,4 millions du service des Affaires économiques, rejetée au début de l'année par le comité de direction. La BFD a enregistré une perte d'exploitation de 81 millions de dollars, dont 62 millions étaient attribuables aux activités de prêt. La Banque n'avait pas encore réussi à éponger ses pertes, malgré le contrôle du niveau de risque des nouveaux prêts, la diminution de plus de 50 % des nouvelles autorisations de prêts et la réduction de 31 % du personnel des prêts entre 1980 et 1983.

Au cours de l'exercice 1984, l'économie a commencé à montrer des signes de redressement. Les taux de base des banques à charte ont chuté à 11 %, et le PIB a enregistré une croissance réelle de 2,6 %. L'emploi demeurait toutefois à la traîne, le taux de chômage au Canada ayant grimpé à 12 % pendant l'année. Par conséquent, le volume de prêts de la BFD était toujours en recul. De plus, la récession qui avait frappé l'Est du Canada entre 1980 et 1982 se déplaçait maintenant vers l'Ouest, alors que les régions des Prairies et de la Colombie-Britannique continuaient à subir les contrecoups du Programme énergétique national de 1980, qui restreignait l'exploration pétrolière et gazière dans les provinces de l'Ouest, et souffraient d'une faiblesse généralisée dans le secteur des ressources.

En 1983, la Banque avait pour mandat de couvrir ses charges d'exploitation avec les revenus d'intérêts nets et de maintenir les provisions pour pertes sur prêts sous la barre des 50 millions de dollars, montant maximal que le gouvernement avait accepté de financer. Ce dernier trouvait qu'il injectait beaucoup de fonds dans la BFD et voulait des garanties quant au respect du nouveau mandat. Il ne voulait certainement pas voir son argent jeté par les fenêtres.

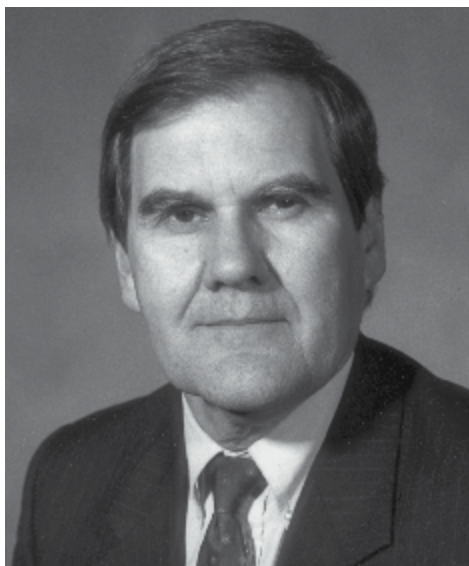
Afin de surveiller les progrès de la BFD par rapport au nouveau mandat, ou de constater leur absence, le Conseil du Trésor du Canada a demandé à la Banque de rendre compte des mesures qu'elle avait prises afin de maintenir les pertes sur les prêts à terme sous la limite approuvée, soit 50 millions par année. Il a aussi demandé des rapports décrivant en détail la conception et la mise en œuvre des nouveaux programmes de services des Placements bancaires d'investissement et de Planification financière, de même que des rapports financiers trimestriels. Le nouveau mandat s'est donc traduit par la présentation de nouveaux rapports au gouvernement, ce qui pouvait constituer une activité à part entière, surtout lorsque des fonctionnaires ont commencé à demander des explications sur les explications de divers problèmes. Une explication se traduisait souvent par l'obligation de produire un nouveau rapport. Des études ont déjà établi que le statut de société d'État peut faire grimper les coûts indirects de 20 % en raison des procédures administratives supplémentaires imposées pour s'assurer du respect des règles et règlements régissant la conduite des affaires publiques.

Encore plus important peut-être, le Conseil du Trésor a déterminé que les nouveaux capitaux injectés dans la BFD seraient comptabilisés par le gouvernement du Canada comme un poste budgétaire. Du fait de ce changement, la Banque aurait plus de difficulté à obtenir des capitaux propres du gouvernement. Auparavant, les versements de capital à la Banque ne constituaient pas un poste budgétaire; n'étant donc pas inscrits aux budgets annuels du gouvernement, ils ne contribuaient pas au déficit. En tant que versements non budgétaires, ils étaient considérés comme des investissements créateurs de valeur, ce qui avait effectivement été le cas pour la BFD jusqu'en 1980, année où elle avait commencé à afficher des pertes d'exploitation. Faisant désormais partie du système budgétaire, la Banque devrait rivaliser avec tous les ministères pour obtenir des fonds. Les temps étaient alors aux compressions des dépenses pour lutter contre les déficits publics.

En 1984, première année de son nouveau mandat, il était clair qu'en raison du déclin rapide du portefeuille, la Banque n'arriverait pas à maintenir ses pertes sur prêts sous la barre des 50 millions et qu'elle aurait peine à couvrir ses charges d'exploitation avec les revenus d'intérêts nets. Et si la tendance se maintenait, elle ne réussirait pas à couvrir ses charges d'exploitation l'année suivante. Ne voulant pas causer de surprise au gouvernement au dernier moment, la Banque a alors proposé un certain nombre de solutions au cas où elle n'arriverait pas à respecter son mandat. La première consistait à assouplir les conditions financières de son mandat, qu'elle assumait depuis moins d'un an. La deuxième proposait une expansion majeure de ses Services de gestion-conseil, y compris du nouveau Programme de planification financière devant être testé dans quelques succursales seulement. Cette solution aurait exigé la mutation d'environ 200 employés de la division des prêts à terme à la division des Services de gestion-conseil et à la division qui avait repris certaines succursales. Une troisième solution était de diminuer les contraintes imposées aux activités de prêt à terme de la Banque afin de pouvoir consentir des prêts plus rentables. Il aurait alors fallu modifier la Loi sur la BFD, ce qui n'était pas possible à ce moment mais soulignait la difficulté de la mission de la Banque, qu'on qualifiait dans l'étude du financement de la petite et moyenne entreprise d'héroïque, voire d'impossible à réaliser. Les diverses propositions de la Banque n'ont trouvé aucun écho. Ottawa s'est contenté de suggérer à la BFD d'affecter quelques-uns de ses agents au ministère de l'Expansion industrielle régionale pour aider ce dernier à rattraper le retard accumulé dans le traitement des demandes pour ses programmes. La Banque devait donc trouver elle-même comment respecter les modalités financières de son nouveau mandat.

La réduction des charges d'exploitation

En 1983, Rupert Williams occupait à Winnipeg le poste de viceprésident et directeur général de la région des Prairies et du Grand Nord, où il avait succédé à Ray Wheeler. Un après-midi, Ken Neilson, vice-président des Ressources humaines, l'a appelé pour lui dire que le président voulait le voir le lendemain matin à Montréal.



Rupert Williams est devenu vice-président, Ressources humaines de la Banque en 1983.

Après un vol de nuit, M. Williams s’est présenté au siège social de la Banque à temps pour la rencontre de 8 heures. En montant au 6^e étage du siège de la Banque du Canada, où il avait rendez-vous avec Guy Lavigueur, il a croisé Eric Scott, son supérieur, qui lui a demandé ce qu’il faisait là. M. Williams a avoué ne pas connaître l’objet de la rencontre. Il craignait qu’on l’ait convoqué pour lui remettre sa lettre de licenciement. Pendant la rencontre, M. Lavigueur lui a expliqué que Ken Neilson allait devenir premier vice-président, Prêts, et qu’il voulait qu’il le remplace au poste de vice-président, Ressources humaines. Il l’a avisé des défis qui l’attendaient, expliquant que la Banque n’avait d’autre choix que de renouer très rapidement avec le recouvrement intégral des coûts, et qu’il fallait donc faire passer les charges d’exploitation à 3 % ou moins de l’encours des prêts, comme l’indiquait l’équation du recouvrement des coûts, qui fixait les cibles suivantes pour les activités de prêt :

Tableau 2 Équation du recouvrement des coûts de la BFD

	% de l’encours moyen du portefeuille
Marge d’intérêt	3,5 %
Commissions/frais divers	0,5 %
Capitaux gratuits (ratio d’endettement de 10:1)	1,0 %
Revenus d’intérêts nets	5,0 %
Charges d’exploitation	3,0 %
Provision pour pertes sur prêts	1,5 %
Bénéfice net	0,5 %

Il s'agissait là des objectifs minimaux à atteindre pour assurer le recouvrement des coûts. La marge d'intérêt se décomposait comme suit : 3 % pour le taux de base de la Banque (c'est-à-dire la marge sur le coût des fonds telle qu'établie par le service de la trésorerie de la Banque) et 0,5 % en moyenne à titre de prime de risque, soit 3,5 % au total. Les commissions/frais divers comprenaient les commissions d'attente et les frais de remboursement anticipé. Le ratio d'endettement de 10:1 et l'utilisation gratuite du capital faisaient augmenter les revenus d'intérêts d'environ 1%. Les charges d'exploitation ont été fixées à 3 %, car pendant la majeure partie de son existence, la Banque s'était maintenue sous ce seuil, qu'elle n'avait dépassé qu'à la fin des années 1970 et au début des années 1980. Il restait donc 1,5 % de l'encours pour les pertes sur prêts. (Cela équivaut à un taux de pertes ultimes de 6,5 %, ce qui veut dire que pour chaque tranche de 100 \$ de prêt, on peut tolérer une perte maximale de 6,50 \$.) Pure coïncidence, le taux annuel de 1,5 % correspondait au taux prévu en 1944 par l'ancêtre de la BFD, la BEI. Rappelons qu'à la création de la BEI, le sous-ministre des Finances estimait que cette dernière devait prendre plus de risques que les banques du secteur privé, et il a autorisé un taux de pertes de 1,5 % par année, soit environ le double de celui des banques à charte. Selon ses prévisions, ce taux permettrait à la BEI de réaliser un bénéfice modeste. Pour la BFD, le temps était donc venu de revenir aux fondamentaux.

À l'exercice 1983, les revenus d'intérêts nets tirés des activités de prêt représentaient 4,4 % de l'encours moyen. Le problème de non-concordance, que nous décrivons plus tard, avait toujours un impact négatif sur les revenus d'intérêts nets. Cependant, les charges d'exploitation s'élevaient à 3,8 % de l'encours moyen, et les provisions pour pertes sur prêts, à 4 %.

La Banque considérait que les fonds mis de côté par le gouvernement pour couvrir les pertes sur prêts, qui allaient jusqu'à 50 millions de dollars par année, constituaient une mesure temporaire sur laquelle on ne pourrait pas toujours compter. Dans le cadre de ses nouvelles fonctions, M. Neilson devait redresser le portefeuille de prêts afin d'atteindre l'objectif de recouvrement des coûts, soit des pertes sur prêts inférieures à 1,5 % de l'encours. Et il incombait à M. Williams, à titre de vice-président des Ressources humaines, de ramener les charges d'exploitation sous la barre de 3 % de l'encours. Parallèlement, la Banque devrait mettre en œuvre son nouveau mandat, qui prévoyait de nouveaux services bancaires d'investissement et l'enrichissement de son offre de Services de gestion-conseil par l'inclusion du Programme de planification financière et du centre d'information pour les petites entreprises du gouvernement fédéral.

Lorsque M. Williams est entré en fonction, son premier geste a été de solliciter, dans les régions, des idées sur la façon dont la Banque pourrait réduire les coûts. Or, les bureaux régionaux venaient de réduire leur personnel, et ils n'étaient pas disposés à en faire plus. On suggérait volontiers de réduire le nombre de déplacements et d'appels interurbains. De 1980 à 1983, la Banque avait déjà réduit de 31 % le personnel des prêts à terme en « coupant dans le gras » de l'entreprise. Il ne restait désormais plus de gras à couper, seulement du muscle. Comme les succursales avaient très peu de solutions viables à proposer, M. Williams a réuni ses trois directeurs des Ressources humaines pour qu'ils commencent à élaborer

un plan d'action. Alphonse Thibodeau, directeur, Rémunération et avantages sociaux, André Millette, directeur, Services au personnel, et Guy Corbeil, directeur, Planification d'entreprise et développement organisationnel – ou les trois mousquetaires, comme on les appelait – avaient été embauchés par M. Neilson dans le cadre de l'initiative de professionnalisation du service. Ils dressèrent ensemble un plan visant à rationaliser les activités, à modifier les méthodes de travail et à regrouper des succursales. Selon leur hypothèse, en modifiant la structure organisationnelle, environ 890 employés suffiraient pour les activités de prêt à terme de la Banque, y compris dans les régions et au siège social. Sur papier, c'était simple. Dans la réalité, c'était une autre paire de manches.

Dans le cadre d'une restructuration du siège social, le poste de vice-président exécutif a été supprimé et remplacé par deux nouveaux postes, premier vice-président, Prêts, et premier viceprésident, Services de gestion-conseil, auxquels Ken Neilson et Gerry Ross ont respectivement été nommés. On a aussi remplacé le premier vice-président, Finance. En quelques jours, les deux dirigeants suivant immédiatement le président dans la hiérarchie de la Banque avaient perdu leur poste. L'avertissement était clair: au sein de la Banque, personne n'était à l'abri d'une mise à pied.

Les bureaux régionaux et les Ressources humaines du siège social ont préparé des listes d'employés pouvant être licenciés. Les Ressources humaines ne se fondaient que sur les résultats d'un système d'évaluation du rendement qui laissait beaucoup à désirer. M. Neilson, désormais responsable des activités de prêt à l'échelle de la Banque, a demandé à John McNulty de collaborer avec le personnel des Ressources humaines à l'approbation de ces listes. Ce dernier a constaté qu'il y avait peu de recoupements entre celles des bureaux régionaux et celle des Ressources humaines. Le copinage était toujours monnaie courante dans les succursales. De nombreux gestionnaires travaillaient depuis des années avec un groupe de collègues qui étaient devenus des amis et dont ils ne proposeraient pas la mise à pied, quelle que soit la qualité de leur travail. M. McNulty, qui avait travaillé dans différentes régions du pays tout au long de sa carrière, connaissait les personnes dont le nom figurait sur les listes, ou avait au moins un contact sur place qu'il pouvait consulter – c'était ses « copains » à lui. Une liste commune a finalement été approuvée, et la deuxième pénible vague de mises à pied s'est amorcée. De nouveaux défis attendaient Yvonne Zacios. À la succursale de Timmins, où avait débuté la carrière de Simone Desjardins à la BFD, tout le monde se demandait si le prochain vendredi serait un autre vendredi funeste. En effet, c'était toujours le vendredi que le directeur régional du personnel, établi à Toronto, se rendait à la succursale. Sa venue signifierait donc que quelqu'un perdrait son emploi.

Comme en 1980, la BFD n'était pas seule à réduire son personnel; aussi, les renseignements et les décisions judiciaires sur les indemnités de départ étaient-ils nombreux. Le président a alors transmis à M. Williams le même message qu'à M. Neilson: il voulait que les compressions soient effectuées à tous les échelons de l'organisation. Le siège social et les bureaux régionaux devaient donc en assumer leur juste part. Il ne voulait pas que « la tête soit plus grosse que le corps ». De plus, M. Lavigueur ne souhaitait pas voir de publicité négative sur les mises à pied et les fermetures de succursales dans les médias. M. Williams a donc suivi une

formation sur les relations avec les médias, qui s'est révélée utile lorsque la Société Radio-Canada (SRC) lui a demandé d'expliquer pourquoi la Banque fermait des succursales dans la région d'Edmonton. Il était évident que des employés invitaient les journalistes à enquêter sur les mesures prises par la Banque.

Cette fois, la réduction des effectifs a été compliquée par l'obligation de se conformer aux cibles fédérales prévues dans la *Loi sur les langues officielles* et la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* qui étaient appliquées dans l'ensemble des ministères et des organismes gouvernementaux, y compris la BFD. Le gouvernement fédéral avait déterminé dans quelles régions du pays ses ministères et ses organismes étaient tenus d'offrir leurs services dans les deux langues officielles. Les employés bilingues étaient nombreux à la BFD, mais ils travaillaient pour la plupart au Québec. Ainsi, la Banque devait à la fois licencier des employés dans certaines régions et les remplacer par des personnes bilingues. Convaincre des employés de déménager, surtout dans des villes où les loyers étaient élevés, comme Toronto et Vancouver, venait ajouter à la difficulté. La Banque a eu recours au système Runzheimer, qui renseignait les entreprises sur les incitatifs nécessaires pour compenser l'augmentation du coût de la vie découlant d'un changement de lieu de travail. Mais dans certains cas, comme à Vancouver, l'écart des coûts était si élevé que même ce système était inutile. Il a également été difficile de convaincre certains employés de déménager au siège social de Montréal, notamment en raison des lois provinciales régissant la langue d'éducation des enfants.

L'apparition de nouvelles technologies de l'information a contribué à la rationalisation des activités et à l'adoption de nouvelles méthodes de travail. Il était possible de réaliser des gains de productivité dans les processus administratifs grâce au traitement de texte et à une forme primitive de courrier électronique. Cette évolution a donné le coup d'envoi à un tout nouveau service de soutien au sein de la Banque : la formation interne. En effet, tout le monde devait apprendre les nouvelles méthodes et le fonctionnement des ordinateurs de bureau (c'était avant l'arrivée des ordinateurs portables). Par ailleurs, du fait des nouvelles méthodes de travail, il fallait continuellement modifier les politiques et les procédures (le livre rouge), tâche fastidieuse en raison des nombreuses signatures requises.

On ne pouvait pas faire passer du jour au lendemain l'effectif total des activités de prêt à terme de 1473 employés, en mars 1983, à l'objectif de 890 employés. Pour y arriver, il a fallu procéder à de nombreuses vagues de mises à pieds sur trois ans. Au cours de cette période, on espérait souvent que les licenciements se termineraient bientôt; puis, peu après, il y en avait de nouveaux. (Rappelons que la Banque avait déjà réduit plusieurs fois ses effectifs au cours des trois années précédentes; en mars 1980, les activités de prêt à terme comptaient 2136 employés.) Pendant la transformation du milieu de travail, les cadres supérieurs de la Banque ont été attentifs à la capacité d'adaptation de chacun. Ils essayaient d'aider ceux qui éprouvaient des difficultés à s'adapter, mais dans bien des cas, ces employés se retrouvaient sur la prochaine liste de mises à pied.

Encore une fois, le facteur humain était le plus difficile à gérer dans le cadre d'un licenciement. En tant que vice-président responsable de la réduction des effectifs, M. Williams a dû avoir plusieurs conversations téléphoniques crève-cœur, par exemple avec la conjointe d'un employé licencié qui lui a parlé de leurs enfants

étudiant à l'université. Il lui arrivait aussi de répondre à des appels tard le soir et de n'entendre personne au bout du fil. Un matin, il a trouvé sur la porte de son bureau un message qui disait: «À la porte en 84».

En trois exercices – 1984, 1985 et 1986 – le nombre d'employés est passé de 924 à 595 dans les succursales, de 227 à 97 dans les bureaux régionaux et de 322 à 199 au siège social, soit des réductions de 36 %, de 58 % et de 39 % respectivement. Au siège social, de nombreux professionnels embauchés après 1980 ont perdu leur poste. Le service Planification d'entreprise et le service des Affaires économiques, qui avaient collaboré à l'obtention d'un nouveau mandat pour la Banque et à l'élaboration de modèles pour les nouveaux services en découlant, avaient déjà compté plus de 20 employés. À la fin de l'exercice 1986, ils n'étaient plus que sept. Quant au service des contrôleurs, il avait déjà eu un effectif d'environ 75 personnes. Progressivement, la modification des méthodes de travail et la réduction des niveaux de gestion l'ont réduit de plus de 50 %. Dans tous les services de soutien, on se posait tous les jours les mêmes questions. Peut-on travailler plus efficacement? À quoi et à qui servent ces tâches? Peut-on s'en passer?

L'apparition de nouvelles technologies de l'information a contribué à la rationalisation des activités et à l'adoption de nouvelles méthodes de travail.

Comme on l'a constaté précédemment, ce sont les bureaux régionaux qui ont subi les pires compressions. Cela s'explique par une restructuration majeure effectuée en 1985, dans le cadre de laquelle le poste de directeur général adjoint a été supprimé. On a alors créé un bureau de district, placé sous la responsabilité d'un directeur général de district, afin de rapprocher le processus décisionnel du client. En plus du bureau de district, qui faisait aussi office de succursale, le directeur général de district était responsable d'autres petites succursales sur son territoire. Il était assisté d'un directeur de district, Prêts, et ses limites d'autorisation de prêt étaient plus élevées. Dans les bureaux de district, on a aussi créé le poste de directeur de district, Services de gestion-conseil.

Au total, l'effectif des activités de prêt à terme de la BFD est passé de 1473 personnes, à l'exercice 1983, à 891 personnes, à l'exercice 1986, soit une compression de 40 %, qui s'ajoutait à la compression de 31% effectuée entre 1980 et 1983. Au plus fort des mises à pied, la sécurité d'emploi est devenue une notion étrangère à tous les employés de la Banque, peu importe leur niveau dans

la hiérarchie. Comme dans d'autres sociétés, où la récession avait les mêmes répercussions, la fidélité envers l'entreprise s'est effritée en même temps que la confiance envers les collègues, l'esprit d'équipe et la socialisation. On ne s'amusait plus dans les fêtes de Noël, et la fête du siège social a été annulée. Chaque matin, en arrivant au bureau, les employés de la BFD se demandaient qui serait le prochain. Bon nombre d'entre eux étaient d'avis qu'on ferait aussi bien de fermer la Banque, plutôt que de licencier autant d'employés. Mais M. Williams estimait que la réduction des effectifs était nécessaire pour assurer la viabilité de la Banque et sauver 900 emplois au service des prêts à terme et 340 au sein des services de gestion-conseil et de capital de risque. Ébranlé par le processus, il a cependant été félicité par le conseil d'administration et promu premier vice-président, Services de gestion-conseil. Il a été remplacé au poste de vice-président des Ressources humaines par André Millette, qui a quitté la Banque peu après. Un autre professionnel embauché à l'externe s'en allait.

La mise en œuvre d'un nouveau système de gestion du rendement

Au début de la deuxième vague de mises à pied, en 1983, il a fallu corriger les lacunes flagrantes du système d'évaluation du rendement des employés de la Banque, qui était totalement inefficace. On a donc mis en œuvre un processus de gestion du rendement, un système d'évaluation dans le cadre duquel des objectifs mesurables devaient être fixés pour le personnel opérationnel, y compris les directeurs de succursale. Il était difficile d'établir des objectifs quantifiables pour le personnel de soutien, mais il était nécessaire que le rendement de chaque employé puisse être évalué en regard d'objectifs de travail. Les anciennes méthodes des années 1970, comme le formulaire d'évaluation du rendement des employés masculins et les fiches de rendement du personnel administratif, ont cédé la place à un système d'évaluation normalisé et plus efficace. Les remarques comme « c'est un bon père de famille », dont il a été question précédemment, et les commentaires sur l'hygiène et la ponctualité sont passés à l'histoire.

Le processus de gestion du rendement constituait un changement de culture majeur pour toute l'organisation. Les gestionnaires avaient du mal à s'asseoir en face d'un subordonné et à lui exposer ses bons coups et ses lacunes. Dans le bon vieux temps, bon nombre d'entre eux se contentaient d'informer leurs subordonnés de leurs augmentations salariales, sans aborder la qualité de leur travail. Les vice-présidents de région ne voulaient pas non plus être inclus dans le processus d'évaluation. « Après tout, nous savons tous ce que nous avons à faire » : ce n'étaient peut-être pas leurs mots exacts, mais peu s'en faut. Il ne s'agit pas d'une condamnation de l'ancienne méthode d'évaluation des employés de la BFD, pratique standard dans les entreprises du secteur privé à l'époque. C'était le temps des repas de trois heures bien arrosés et des allocations de dépenses pour les cadres.

Pierrette Blanchette, des Ressources humaines, a travaillé à la mise en application et à l'amélioration du processus de gestion du rendement à l'échelle de la BFD. Étant donné qu'il s'agissait d'un nouveau système pour la Banque, les gestionnaires de la BFD, faisant preuve d'imagination, l'appliquaient comme

bon leur semblait. M^{me} Blanchette a eu à gérer des cas où un gestionnaire notait les objectifs et les résultats de ses subordonnés, mais ne leur montrait pas le rapport d'évaluation. Au début de la mise en œuvre du processus, il n'était dit nulle part que les employés devaient approuver leurs objectifs. Certains gestionnaires, attachés aux méthodes « traditionnelles », annonçaient simplement des augmentations de salaire à leurs subordonnés, sans discuter de leur évaluation du rendement. Il arrivait aussi fréquemment que l'un d'eux demande à un employé de rédiger son évaluation, promettant de la lire et de la signer.

Dans le cadre du processus de gestion du rendement, on attribuait à chaque employé de la Banque une note sur une échelle de 1 à 7, où 1 signifiait qu'une mise à pied était proche et où 7 était réservé à la « crème de la crème ». L'évaluation du rendement et le salaire étaient directement liés, car l'échelle salariale pour chaque poste était divisée en sept catégories. Les employés qui obtenaient une note de 1 se retrouvaient au bas de l'échelle salariale; si leur note était de 2, leur salaire était plus élevé d'un sixième, etc. Avec cette façon de faire, on avait naturellement tendance à accorder la plus haute note possible à tout le monde. De plus, même si le résultat d'un employé baissait d'une année sur l'autre, son salaire n'était pas ajusté à la baisse. Les théoriciens des jeux pouvaient passer un bon moment à s'amuser avec ce système.

Il était difficile de surévaluer le rendement des employés de première ligne, auxquels étaient attribués des objectifs mesurables, mais ceux dont les objectifs n'étaient pas quantifiables recevaient habituellement des notes élevées. Cette tendance était toutefois contrebalancée par le montant disponible pour les augmentations salariales, qui déterminait en grande partie la distribution des notes de rendement au sein d'une équipe. Sans surprise peut-être, les adjointes administratives des vice-présidents semblaient afficher en moyenne les meilleures notes années après années.

Au bout du compte, malgré les problèmes et les circonstances difficiles, la Banque a réussi à moderniser ses outils de gestion des ressources humaines, tout en menant à bien des changements organisationnels et en réduisant considérablement ses effectifs. Mais d'autres défis l'attendaient, et son existence allait de nouveau être remise en question.

1984

Survie

La BFD échappe de peu à sa dissolution à la suite d'un examen des programmes fédéraux entrepris par le gouvernement nouvellement élu.

Le nombre de prêts autorisés par la BFD a atteint un creux historique au cours de l'exercice 1984, seulement 1 663 prêts ayant été autorisés pour un montant de 237 millions de dollars sur une base nette (autorizations brutes moins les annulations et les réductions). Le contraste avec les beaux jours de l'exercice 1980 (seulement quatre années plus tôt) était saisissant: 13 803 prêts avaient alors été autorisés sur une base nette, pour un montant de 663 millions de dollars. C'est dans la région de l'Ontario que la Banque a connu la baisse la plus marquée, soit 92 % pour ce qui est du nombre de prêts et 76 % pour ce qui est des montants autorisés entre 1980 et 1984. Pour l'exercice 1984, non seulement la région de l'Ontario n'a autorisé que 8 % du nombre des prêts qu'elle avait autorisés quatre ans auparavant, mais elle a autorisé moins de prêts que les régions du Québec et de la Colombie-Britannique et du Yukon réunies, alors qu'elle comptait pour plus du tiers de l'activité économique canadienne. Il n'est donc pas surprenant que la pertinence de la BFD ait été publiquement remise en question à plusieurs reprises par des députés fédéraux de l'Ontario, le critique le plus virulent étant Don Blenkarn, député conservateur de Mississauga.

La Banque continuait d'enregistrer des pertes d'exploitation: celle de l'exercice 1984 s'est chiffrée à 64 millions de dollars, une perte énorme, même si elle était inférieure de 17 millions de dollars à celle de l'exercice précédent. La quasi-totalité de cette perte, soit 63 millions de dollars, était attribuable aux activités de prêt à terme, avec des provisions pour pertes sur prêts de 72 millions de dollars. Les trois quarts de ces pertes étaient liés aux activités de la BFD en Alberta et en Colombie-Britannique, la récession s'étant déplacée vers l'Ouest. Durant l'exercice 1984, le gouvernement du Canada a respecté l'engagement qu'il avait pris dans le cadre du nouveau mandat de la Banque, défini en 1983, et versé 50 millions de dollars pour compenser les pertes sur prêts et 6,6 millions de dollars supplémentaires pour financer les nouveaux investissements de la division des Placements bancaires.

Comme les sociétés d'État demandaient des montants toujours plus importants pour assurer leur financement, le gouvernement canadien a adopté une nouvelle loi visant à accroître son contrôle sur leurs activités. Les modifications apportées à la *Loi sur la gestion des finances publiques* ont ainsi mis en place un régime selon lequel un plan d'entreprise devait être remis chaque année au gouvernement à des fins d'approbation. La *Loi* exigeait aussi que les sociétés d'État soient soumises à un examen spécial tous les cinq ans et que le vérificateur général du Canada soit le vérificateur de la plupart d'entre elles, dont la BFD.

Le premier plan d'entreprise de la BFD a été soumis à l'approbation du gouvernement au printemps de 1984. À ce moment, rien n'indiquait que la situation de la Banque allait se redresser. Par conséquent, le plan affichait une perte d'exploitation non seulement pour l'exercice 1984, mais aussi pour les cinq exercices couverts par ses prévisions, bien que ces pertes prévisionnelles soient en baisse constante. Il montrait aussi que la Banque respectait les exigences financières du mandat défini en 1983, qui consistaient à couvrir les charges d'exploitation avec les revenus d'intérêts nets et à limiter les provisions pour pertes sur prêts à moins de 50 millions de dollars par année. La Banque prévoyait des pertes même si son objectif était de retrouver la rentabilité le plus

rapidement possible. En étant prudente dans ses prévisions, la BFD s'assurait que les fonds qui lui étaient réservés, conformément au mandat de 1983, seraient toujours disponibles en cas de besoin. Autrement, ces fonds pourraient, du jour au lendemain, être affectés à un autre programme gouvernemental.

La BFD rendait ses comptes au Parlement par l'entremise du ministre de l'Expansion industrielle régionale (MEIR). Le ministre était assisté de ministres d'État, notamment le ministre d'État chargé de la petite entreprise. En mai 1984, les ministres se sont penchés sur les services fournis aux petites entreprises par le MEIR et la BFD. Le ministère n'était pas axé sur les petites entreprises, tandis que la BFD, malgré sa présence stratégique, n'aidait pas les petites entreprises avec ses prêts à taux d'intérêt élevés. De plus, le déclin marqué du financement octroyé par la BFD et les demandes constantes de cette dernière pour recevoir des fonds publics étaient une source de préoccupation. Les ministres souhaitaient voir davantage de coopération entre le MEIR et la BFD dans l'offre de services aux petites entreprises, électorat important et pierre angulaire de tout programme politique. Le MEIR avait les programmes et les ressources financières, mais pas le capital humain ni les emplacements pour servir les petites entreprises. Quant à la BFD, elle avait en 1984 les locaux et le personnel, mais pas l'argent.

Les représentants du MEIR ont commencé à travailler sur deux initiatives majeures avec la BFD. La première visait à considérer la BFD comme l'agent de mise en œuvre du programme phare du ministère, soit le Programme de développement industriel et régional (PDIR). Dans le cadre de cette initiative, la BFD effectuerait le traitement des demandes de financement du PDIR, réaliserait toutes les enquêtes nécessaires et présenterait un rapport aux hauts fonctionnaires du MEIR, qui devraient prendre une décision relativement à cette demande. Toutefois, cette initiative aurait impliqué des changements organisationnels majeurs, sans compter qu'il aurait fallu faire face à l'opposition des fonctionnaires du MEIR, dont les emplois auraient été menacés. L'initiative était vouée à l'échec.

L'autre initiative majeure consistait à réunir sous un même toit la BFD et le MEIR. Des représentants du ministère ont fait savoir que le ministre, l'honorable Edward Lumley, souhaitait une colocation ou à tout le moins que les bureaux soient situés dans le même immeuble. La Banque s'opposait à un tel projet, même si elle ne le disait pas ouvertement. M. Lavigueur ne voulait pas que des employés de la BFD travaillent directement aux côtés des fonctionnaires du ministère, qui étaient issus d'une autre culture, avaient des habitudes de travail différentes et, surtout, étaient mieux payés. Cependant, comme c'était le souhait du ministre, la planification a commencé, et les responsables du ministère ont analysé des possibilités de déménagement dès l'expiration des baux en cours. La dernière phase (l'expiration des baux en cours) était une condition sur laquelle la BFD avait insisté, car elle ne pouvait pas se permettre de résilier ses baux et de payer les pénalités connexes. Le projet de colocation a fait l'objet de bien des discussions, mais il n'a pas été mis en œuvre. Il allait cependant refaire surface à la fin des années 1980. L'ancienne BEI n'aurait jamais participé à de telles manœuvres, mais c'est justement la raison pour laquelle elle avait été détachée de la Banque du Canada.

Au milieu de l'année 1984, on a soudainement constaté des signes encourageants indiquant que la BFD recouvrait enfin la santé financière. La croissance de l'économie continuait sur sa lancée entamée l'année précédente. Par conséquent, les dépenses en immobilisations des entreprises étaient en hausse, de même que la demande pour des prêts commerciaux. Les banques à charte enregistraient une augmentation des prêts aux entreprises inférieurs à 5 millions de dollars. La BFD était dans le même cas, et les nouvelles autorisations de prêts dépassaient le budget. Jim Scopick, le nouveau premier vice-président, Finance et planification, a indiqué au conseil d'administration que les pertes d'exploitation pour les quatre premiers mois de l'exercice 1985 se chiffraient à 4 millions de dollars, contre des prévisions de 16 millions de dollars. Plus important, les pertes sur prêts étaient nettement en baisse: seuls huit comptes avaient été déclassés aux catégories 3 et 4 au cours des 12 mois suivant leur autorisation, comparativement à 67 l'année précédente. Selon des analyses antérieures, les déclassements dans les 12 mois suivant l'autorisation étaient un indicateur clé de la qualité et du rendement des prêts, ce qui était de bon augure. Toutefois, le premier plan d'entreprise de la BFD, le document officiel de référence présenté à Ottawa, était plus prudent et tablait sur des pertes d'exploitation pour encore quelques exercices.

Au milieu de l'année 1984, on a soudainement constaté des signes encourageants indiquant que la BFD recouvrait enfin la santé financière. La croissance de l'économie continuait sur sa lancée entamée l'année précédente.

À la suite des élections fédérales tenues en septembre 1984, le Parti progressiste-conservateur du Canada, sous la gouverne de Brian Mulroney, a remporté une victoire éclatante et a fait élire ses candidats dans 211 des 282 circonscriptions du pays et dans 54 des 75 circonscriptions du Québec, la province de M. Mulroney. Lors des élections fédérales précédentes, les Conservateurs n'y avaient obtenu qu'un siège.

Se fondant sur les déclarations passées des députés conservateurs et sur sa propre expérience avec le gouvernement conservateur minoritaire de 1979,

la Banque savait qu'elle se trouvait dans une position précaire, d'autant plus qu'elle était toujours aux prises avec des pertes d'exploitation. Souvenons-nous qu'en 1979, le gouvernement conservateur avait voulu examiner la possibilité de privatiser la BFD. De plus, alors qu'ils étaient dans l'opposition de 1980 à 1984, plusieurs députés avaient clairement fait connaître leur assentiment envers la Banque. Le principal opposant était Don Blenkarn, qui avait été responsable des questions financières pour les Conservateurs. À la suite des élections de septembre 1984, on s'attendait à ce que M. Blenkarn soit nommé ministre des Finances, poste qui lui donnerait un rôle déterminant dans la destinée de la BFD. Il n'en a pas été ainsi. C'est Michael Wilson, de Toronto, qui a hérité du portefeuille, et M. Blenkarn a été nommé président du Comité des finances de la Chambre des communes. Néanmoins, en tant que président de ce puissant comité, son influence sur les questions économiques était notable.

L'honorable Sinclair Stevens a été nommé ministre de l'Expansion industrielle régionale et André Bissonnette, ministre d'État chargé de la petite entreprise. M. Bissonnette avait été élu dans la circonscription de Saint-Jean, au Québec. Comme il était entrepreneur, la première chose que la Banque a faite a été de chercher dans ses dossiers de prêts pour savoir s'il avait déjà été un de ses clients. Ce n'était pas le cas.

À peine élus, beaucoup de députés conservateurs ont demandé la fermeture de la BFD. Au cours de ses nombreuses rencontres avec M. Lavigneur, l'honorable André Bissonnette a maintenu son soutien à la BFD, mais l'opposition au sein du caucus conservateur était trop forte. Il en a fait part à M. Lavigneur, mais s'est engagé à organiser une réunion entre la Banque et les membres du caucus. La Banque disposerait ainsi d'une tribune pour faire valoir son point de vue directement auprès des députés qui réclamaient sa dissolution.

La réunion a rapidement été organisée. Elle a eu lieu en octobre 1984, en soirée, au dernier étage de l'édifice de la Metropolitan Life, à Ottawa. M. Lavigneur est arrivé avec son équipe basée dans la capitale fédérale et a fait une présentation sur la situation passée et actuelle de la Banque. La présentation mettait l'accent sur le nombre de petites entreprises soutenues par la Banque chaque année – plus de 100 000 –, principalement grâce à ses services d'information et de gestion-conseil, et sur le nombre d'emplois que ses emprunteurs créaient et maintenaient dans tous les secteurs de l'économie, en particulier dans les régions non métropolitaines. Les députés conservateurs présents – M. Blenkarn était absent, tout comme les autres membres du Cabinet, à l'exception de M. Bissonnette – ont écouté poliment et semblé plutôt impressionnés par ce que la Banque faisait. Il s'agissait probablement de la première séance d'information réaliste sur la BFD à laquelle ils participaient. Cependant, une fois la réunion terminée, la plupart ont maintenu leur opinion, à savoir qu'il fallait désengager le gouvernement le plus possible de l'économie. Selon eux, le nouveau gouvernement conservateur avait été élu pour réduire la taille de l'appareil gouvernemental à Ottawa, et c'est ce qu'ils comptaient faire.

Plus tard, M. Lavigneur a rencontré Don Blenkarn, le président du Comité des finances de la Chambre des communes. Michel Azam, le vice-président, Relations gouvernementales, de la Banque était également présent. M. Blenkarn a redit sa

conviction que la Banque devait être fermée et a laissé entendre que le président de la BFD ne devait pas craindre pour son emploi, car on lui trouverait un autre poste dans l'administration fédérale. Bien sûr, M. Blenkarn ne savait pas que la dernière chose que M. Lavigneur voulait, c'était un autre emploi dans la fonction publique. Ce dernier croyait fermement au travail effectué par la BFD auprès des petites entreprises et était sincèrement convaincu que la Banque redeviendrait rentable à mesure que la conjoncture s'améliorerait.

Le Groupe de travail Nielsen

Au lendemain de la prise de ses fonctions, le premier ministre Mulroney a annoncé que le vice-premier ministre, l'honorable Erik Nielsen, dirigerait un groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes. Ce groupe de travail avait pour mandat de passer en revue l'ensemble des programmes et de la réglementation du gouvernement et de dresser la liste des programmes à abolir et des dépenses à arrêter. Contrairement à bien des députés conservateurs, qui faisaient leur entrée au Parlement pour la première fois en 1984, l'honorable Erik Nielsen était un député de longue date du Yukon. Il était une source d'irritation pour le gouvernement libéral précédent chaque fois que le Parlement siégeait, et ses questions et remarques incisives durant la période des questions ont fait de lui une célébrité nationale. Sans compter que le nom Nielsen était déjà connu. Son frère, Leslie Nielsen, avait acquis la gloire (et la fortune) dans les films d'Hollywood, notamment en tant que vedette de la série *L'Agent fait la farce*. La renommée d'Erik, elle, avait été bâtie sur la Colline du Parlement.

La réduction des dépenses publiques n'était pas une nouveauté à Ottawa. Tous les gouvernements qui se sont succédé depuis les années 1970 ont annoncé des compressions budgétaires et un gel des salaires dès le début de leur mandat. Mais une fois les annonces faites et les réductions mises en œuvre, le déficit et la dette publics finissent toujours par augmenter. Avec l'arrivée d'un gouvernement conservateur majoritaire, cependant, les fonctionnaires fédéraux savaient que les compressions allaient être sévères et permanentes. Beaucoup craignaient pour leur emploi.

Le Groupe de travail Nielsen, le nom sous lequel le Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes s'est rapidement fait connaître, était un comité formé des membres du Cabinet responsables des principaux ministères. Ces ministres étaient chargés de superviser un certain nombre de groupes d'étude qui évalueraient la quasi-totalité des programmes et de la réglementation du gouvernement pour ensuite formuler des recommandations. Ils passeraient en revue les recommandations des groupes d'étude avant de les présenter à l'ensemble du Cabinet à des fins d'approbation. Les députés conservateurs opposés à la BFD ont vu dans le Groupe de travail Nielsen le moyen idéal d'obtenir sa fermeture.

Le Groupe d'étude sur la BFD

Le groupe d'étude chargé d'examiner la BFD était appelé « Services et subventions aux entreprises ». Le groupe, formé d'un chef, d'un chef associé et d'équipes de deux personnes, a évalué la gamme complète des programmes fédéraux destinés aux entreprises. Chaque équipe était habituellement composée d'une personne issue du secteur privé et d'une autre issue du secteur public. Le premier

ministre avait demandé au milieu des affaires de proposer des cadres supérieurs volontaires pour qu'ils collaborent avec ces groupes d'étude et de payer leur salaire et leurs dépenses pendant qu'ils travailleraient à Ottawa. La communauté des gens d'affaires a accédé de bonne grâce à cette requête.

Le groupe responsable de l'étude « Services et subventions aux entreprises » était dirigé par Harry Swain. Jack Walsh, l'un des vice-présidents de DuPont Canada, représentait le secteur privé et était chef associé du groupe. Juste avant cette affectation, M. Swain avait été sous-ministre adjoint, Plans, au MEIR. Il connaissait les moindres détails de tous les programmes d'aide aux entreprises dans son ministère, ainsi que ceux des autres ministères avec lesquels le MEIR se disputait ses ressources financières chaque année. Il a appelé M. Lavigueur pour lui demander que la Banque envoie un volontaire pour travailler dans son groupe d'étude. Il allait de soi que cette personne ne pouvait pas être affectée au dossier de la BFD. Mais sachant qu'il serait avantageux d'obtenir des renseignements de l'intérieur sur la manière dont le dossier de la BFD serait géré, M. Lavigueur a envoyé Donald Layne, le directeur de son service des Affaires économiques, afin de travailler avec le groupe d'étude à Ottawa.



Donald Layne,
chef du service des
Affaires économiques
sous la direction de
Guy Lavigueur et auteur
de ce livre.

À l'automne de 1984, il y avait 57 différents programmes de subventions et 155 programmes offrant des services aux entreprises canadiennes. Les 57 programmes de subventions coûtaient au total 4,5 milliards de dollars en subventions et contributions, 7,7 milliards de dollars en recettes fédérales et impliquaient directement 11 440 années-personnes. Les 155 programmes de services coûtaient 713 millions de dollars en subventions et contributions et impliquaient directement 56 860 années-personnes. À lui seul, le total des salaires versés se chiffrait à 1,9 milliard de dollars chaque année, et 1,5 milliard supplémentaire était consacré aux autres charges d'exploitation. À la même

époque, les activités de prêt à terme de la BFD coûtaient au gouvernement un maximum de 50 millions de dollars par année.

Le mandat du groupe « Services et subventions aux entreprises » – appelé ci-après le « Groupe d'étude » – était clair. Il devait examiner une liste de programmes sélectionnés et conseiller le Groupe de travail ministériel sur les programmes qui pourraient être abolis, les programmes dont le champ d'action pourrait être réduit, les programmes qui pourraient être fusionnés et les programmes dont l'objectif de base était solide, mais dont la forme pourrait être modifiée.

Tous les services aux entreprises de la BFD devaient être passés en revue. Le coût assumé par le gouvernement fédéral pour assurer le fonctionnement de la BFD, même en tenant compte des pertes subies en 1984, était infime comparativement aux coûts du large éventail de programmes mentionnés plus haut. C'est pourtant la Banque qui a reçu le gros de l'attention parmi l'ensemble des programmes examinés par le Groupe d'étude. Cela s'explique aisément. La BFD était relativement connue et était une cible privilégiée de bien des députés conservateurs, et ce, avant même qu'ils soient élus en septembre 1984. En outre, il subsistait toujours des doutes au sein du MEIR quant à la pertinence de la BFD, particulièrement si l'on tient compte des affectations budgétaires de 50 millions de dollars réservées chaque année à la BFD à une époque où il y avait une compétition féroce pour l'obtention de fonds entre les ministères et au sein de ceux-ci.

Les doutes à propos du rôle de la BFD avaient refait surface dans le cadre d'un examen de la politique et des programmes visant les petites entreprises mené par le MEIR juste avant que le Groupe d'étude entreprenne son travail en 1984. Lorsque le MEIR avait effectué son examen, la Banque n'avait pas été consultée et ne savait pas qu'une autre étude avait été commandée par le ministère. L'examen du MEIR sur les petites entreprises a remis sur la table la question de savoir si les petites entreprises canadiennes étaient toujours confrontées à une insuffisance de financement. Il semble que les conclusions de la première version de l'étude du financement de la PME, publiée en 1981, trouvaient toujours un écho au ministère. L'examen du MEIR a souligné que l'étude du financement de la PME n'avait pas conclu à un problème majeur en matière de financement. De plus, l'étude avait laissé entendre que l'existence d'autres programmes fédéraux et provinciaux, combinés à l'attention croissante des institutions du secteur privé envers les besoins de financement des petites entreprises, signifiait que ces dernières étaient raisonnablement bien servies. L'examen du MEIR a conclu que la raison d'être des services de financement de la BFD avait considérablement perdu de son importance.

Du point de vue des politiques publiques, l'examen du MEIR proposait un changement d'approche et recommandait de passer des mesures conçues pour faciliter l'obtention des prêts à terme ou améliorer les flux de trésorerie en diminuant les taux d'imposition à des mesures axées sur l'amélioration de l'environnement pour les petites entreprises; par exemple, aider les petites entreprises à participer à des projets d'envergure, réduire le fardeau administratif et réglementaire, encourager l'innovation et les exportations, etc. Le programme du MEIR qui s'inscrivait dans le cadre de la Loi sur les prêts aux petites entreprises (LPPE) serait-il touché par ce changement d'orientation? L'examen voyait les 23 millions de dollars que coûtait annuellement le programme de la LPPE comme

une subvention de marketing pour les banques qui avaient recours au programme et estimait que l'effet macroéconomique qui en découlait était faible. Il a toutefois conclu que le programme de la LPPE devrait être renouvelé (étendu) l'année suivante si des changements étaient apportés à la BFD.

L'examen du MEIR sur les petites entreprises a proposé des options pour l'avenir du portefeuille de financement de la BFD et de ses services-conseils destinés aux petites entreprises. Citant encore l'une des conclusions de l'étude du financement de la PME, à savoir qu'il n'y avait aucune preuve de l'insuffisance des services de financement destinés aux petites entreprises, la première option mise de l'avant a été de vendre le portefeuille de prêts de la BFD, qui s'élevait à 1,6 milliard de dollars, même à rabais s'il le fallait. L'un des principaux avantages de cette option était que les importantes ressources en capital utilisées par la Banque pourraient être consacrées à d'autres priorités. Cette option impliquait aussi d'autonomiser les services-conseils offerts par la BFD et de trouver un autre organisme qui pourrait les offrir. L'examen du MEIR a été plus loin et s'est penché sur le processus de mise en œuvre d'une telle initiative. Il a recommandé que le gouvernement énonce son intention dans le cadre d'un discours du Trône ou d'un budget devancé; peu après, le ministre de l'Expansion industrielle régionale ferait une annonce sur les critères d'évaluation et le processus d'appel d'offres liés à la vente des portefeuilles de prêts et de capital de risque de la BFD. De

Lorsque le Groupe d'étude « Services et subventions aux entreprises » a réalisé son travail sur la BFD, il avait en main l'examen du MEIR sur les petites entreprises.

plus, conformément à ce scénario, le gouvernement organiserait les travaux de la Chambre des communes afin que l'on puisse débattre, et ce, dès le début de la nouvelle session parlementaire, de la possibilité de vendre une partie de la BFD, de dissoudre le reste de la Banque et d'intégrer en priorité les employés de la BFD à la fonction publique fédérale par l'entremise d'un processus concurrentiel.

La vente du portefeuille de financement de la BFD était une option. L'autre consistait à laisser la Banque poursuivre ses activités de financement, mais en lui imposant des lignes directrices plus strictes dans le but de réduire les pertes. Le raisonnement justifiant cette option était fondé sur l'idée que la vente du portefeuille mettrait les clients de la BFD dans une position défavorable. Toutefois,

l'examen du MEIR a ajouté que cet argument, bien que plausible, n'était pas tout à fait valable, car les petites entreprises continueraient à être bien servies par le programme de la LPPE, les programmes provinciaux et les banques à charte, ainsi que par l'institution financière qui rachèterait le portefeuille de la BFD.

Concernant les services-conseils offerts par la Banque, l'examen du MEIR préconisait de mettre davantage l'accent sur les conseils ainsi que sur la fourniture d'information commerciale pertinente et de renseignements sur les programmes gouvernementaux. Il ne resterait qu'à déterminer qui offrirait ces services. Si la BFD devait maintenir ses services de financement, elle continuerait aussi d'offrir des services-conseils. Sauf que, pour marquer un changement, la Banque serait renommée Entreprise Canada (encore ce nom). Par contre, si les activités de financement de la BFD étaient arrêtées, les services-conseils seraient alors regroupés pour former une société d'État distincte ou seraient confiés au MEIR, qui les gérerait par l'entremise de ses bureaux régionaux. La première option a été considérée comme la plus attrayante, étant donné qu'elle pourrait être structurée afin de devenir un guichet unique pour de nombreux services fédéraux aux entreprises, y compris ceux de Revenu Canada (Impôt) et de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. De plus, elle établirait une démarcation nette entre les services-conseils (Entreprise Canada) et l'aide financière aux entreprises, éliminant ainsi tout conflit d'intérêts potentiel. En effet, on avait l'impression que la BFD se trouvait dans une situation de léger conflit d'intérêts en agissant à la fois à titre de conseiller et de prêteur aux entreprises.

L'examen du MEIR a conclu que la meilleure option était celle de la vente du portefeuille de financement de la BFD et de l'établissement d'une nouvelle agence indépendante pour offrir des services-conseils aux petites entreprises. Selon ce scénario, le gouvernement tirerait 200 millions de dollars de la vente du portefeuille et annulerait les versements annuels de 50 millions de dollars au titre des pertes sur prêts, le montant réservé à la BFD dans le cadre de son mandat de 1983. Pour qu'une telle initiative majeure soit proposée, le ministre de l'Expansion industrielle régionale devait être de la partie.

Lorsque le Groupe d'étude « Services et subventions aux entreprises » a réalisé son travail sur la BFD, il avait en main l'examen du MEIR sur les petites entreprises. Le Groupe d'étude n'avait ni le temps ni les ressources pour effectuer une recherche approfondie de façon autonome. Il devait se fier à des sources externes pour la cueillette de données et les analyses. C'est pourquoi l'examen du MEIR sur les petites entreprises a eu une influence majeure sur les conclusions du Groupe d'étude.

L'équipe du Groupe d'étude formée de deux membres qui a traité le dossier de la BFD a divisé son examen en fonction des principaux secteurs d'activités de la Banque: prêts à terme, placements bancaires, planification financière, programme de consultation CASE, formation en gestion et services d'information aux entreprises. Comme on pouvait s'y attendre, l'accent a été mis principalement sur les activités de prêt à terme de la Banque. Les autres services offerts ont été passés en revue, mais les options quant à leur évolution future dépendaient des conclusions sur les activités de prêt à terme.

D'abord, en ce qui concerne le Programme de planification financière de la BFD, le Groupe d'étude a recommandé que, dans l'attente des résultats de l'évaluation en cours du programme, le gouvernement songe à limiter l'offre de ce service à 20 succursales et à en augmenter le prix afin de refléter le coût de sa prestation, et ce, dans le but d'accroître le taux de recouvrement des coûts. Si le gouvernement optait pour la mise en place d'un guichet unique pour les petites entreprises, le Groupe d'étude préconisait que ce programme fasse partie intégrante des services fournis. Une autre solution consistait à stopper le programme à la fin de la période d'essai de deux ans.

Concernant le programme de consultation CASE de la Banque, le Groupe d'étude a noté son acceptation généralisée de la part des utilisateurs et a cité une évaluation effectuée pour la Banque par Services professionnels Cousineau, soit le même (Guy) Cousineau qui travaillait pour Peat Marwick Associates, le cabinet qui avait produit un rapport pour la BFD en 1981, à l'époque de l'étude du financement de la PME. L'évaluation de Services professionnels Cousineau était arrivée à la conclusion que l'on considérait généralement le programme de consultation CASE comme d'excellente qualité, même s'il fallait encore délimiter le champ d'action de ses activités pour éviter que des services-conseils soient fournis à des clients ayant les moyens de payer des honoraires professionnels. Le Groupe d'étude a poussé son raisonnement jusqu'à s'interroger sur l'opportunité, pour le gouvernement, de fournir aux petites entreprises des services déjà proposés, mais à un coût plus élevé, par le secteur privé. Après avoir analysé différentes options, le Groupe a conclu que le programme de consultation CASE était la solution disponible la moins coûteuse pour le gouvernement. Lorsque l'équipe chargée de l'étude a interrogé la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) et le Conseil canadien des petites entreprises, les deux groupes d'intérêts privés ont exprimé une opinion très positive à l'égard du programme de consultation CASE. Le Groupe d'étude a recommandé que le programme améliore le recouvrement de ses coûts et qu'il revienne aux utilisateurs fréquents, ayant les moyens de payer, de couvrir la totalité des coûts du service. Le Groupe d'étude n'a par contre pas fait de propositions quant à la manière de déterminer qui était en mesure de payer.

Troisièmement, en ce qui a trait au programme de formation en gestion de la Banque, le Groupe d'étude a, une fois de plus, constaté la nécessité de ces ateliers et séminaires et recommandé que des consultations régulières soient tenues avec les provinces et les associations sectorielles afin de s'assurer que les services offerts par ces groupes ne se chevauchent pas. Il a aussi préconisé une amélioration du recouvrement des coûts du programme qui, selon lui, cadrerait bien avec le concept de guichet unique.

Enfin, concernant les services d'information aux entreprises de la Banque, le Groupe d'étude a considéré la diffusion de l'information relative aux programmes d'aide du gouvernement aux petites entreprises comme un service essentiel. Toutefois, la BFD n'était pas la seule à fournir de telles informations, car bon nombre d'agences fédérales et provinciales proposaient ce service, d'une manière ou d'une autre, bien qu'il s'agisse dans chaque cas d'un service spécialisé. Le Groupe d'étude a noté que le système de gestion informatisée de l'information (AIM) de la Banque, qui en était toujours au stade expérimental, avait le potentiel

de devenir un outil très puissant dont les entreprises et le gouvernement pourraient profiter grandement. Néanmoins, il reconnaissait qu'il restait encore beaucoup de travail à faire pour perfectionner le logiciel. Peu de gens savaient par contre que la Banque était largement en avance sur son temps, puisqu'elle tentait de concevoir un moteur de recherche dès 1985. Le Groupe d'étude a recommandé que la BFD soit le point de passage obligé pour les entreprises souhaitant obtenir de l'information (et des conseils) sur les programmes fédéraux leur étant destinés.

Les recommandations et les options mentionnées précédemment relativement aux divers services de gestion-conseil offerts par la Banque ainsi que l'avenir des services des placements bancaires dépendaient de la décision du gouvernement à propos de ses activités de prêt à terme. Dans sa revue des activités de prêt, le rapport du Groupe d'étude a reflété avec justesse le mandat et les activités de la Banque. Par exemple, il reconnaissait que la Banque était relativement plus active dans les régions moins développées du pays, que ses 22 000 clients employaient entre 250 000 et 300 000 personnes, dont près du tiers étaient des jeunes de moins de 25 ans, que comparativement aux banques à charte, la BFD offrait des prêts à terme davantage axés sur le secteur des services et octroyait plus de prêts pour le fonds de roulement, l'équipement et les améliorations locatives, que la BFD offrait des modalités de remboursement plus longues, etc. Il soulignait également que trois principes régissant les activités de prêt forçaient la Banque à marcher sur des charbons ardents. Ces principes consistaient à fournir du financement qui ne serait pas autrement disponible selon des modalités raisonnables, à recouvrer ses charges d'exploitation et à ne pas concurrencer les institutions financières privées. Le rapport a ensuite cité l'étude du financement de la PME, selon laquelle il était difficile de ne pas arriver à la conclusion que la mission de la Banque devait être modifiée ou que les restrictions devaient être levées (ou les deux). Comme l'avait fait l'examen du MEIR sur les petites entreprises, le Groupe d'étude a remis en question le bien-fondé de la mission de la Banque pour les prêts à terme et n'a pas pu s'en convaincre. L'étude du financement de la PME avait conclu que, grâce aux mesures mises en place par le gouvernement fédéral et à l'attention accrue portée par les institutions financières du secteur privé aux besoins de financement des petites entreprises, on répondait raisonnablement bien aux besoins de la plupart de ces dernières. Enfin, selon une autre citation tirée de l'étude du financement de la PME, l'ensemble des faits disponibles laissait entendre que le créneau occupé par la BFD avait perdu de l'importance et que cette tendance devrait se poursuivre.

Dans le cadre du processus du Groupe de travail Nielsen, les équipes examinant les divers programmes devaient rencontrer les responsables des programmes de même que des parties intéressées du secteur privé. L'équipe et ses chefs ont donc rencontré M. Lavigueur à Montréal pour connaître son point de vue sur la situation de la Banque et pour vérifier les données qu'ils avaient sur la BFD. (M. Lavigueur avait été préalablement informé par son représentant au sein du Groupe d'étude; lorsque celui-ci avait essayé, à plusieurs reprises, d'intervenir dans les discussions entourant la BFD, il s'était fait rappeler qu'il se trouvait en situation de conflit d'intérêts.) L'équipe est ressortie impressionnée par la présentation des enjeux faite par M. Lavigueur. Elle a également voulu obtenir les commentaires de la FCEI et du Conseil canadien des petites entreprises, les

présumés représentants des PME. Bien que ces deux organismes fussent d'accord avec les services de gestion-conseil proposés par la Banque, ils exprimaient des réserves quant aux activités de prêt à terme. La FCEI, le Conseil canadien des petites entreprises et les gens d'affaires que le Groupe d'étude a contactés ont tous mis en doute la pertinence des activités de prêt à terme de la BFD.

Le Groupe d'étude a considéré (et non conclu) que, globalement, il n'était plus nécessaire pour le gouvernement fédéral de fournir des services financiers directs aux petites entreprises par l'entremise des activités de prêt de la BFD. Il a cependant noté que si la BFD devait maintenir ses activités de prêt, il faudrait songer à avoir recours à la Banque afin de mettre en œuvre les autres programmes de prêts fédéraux. Parmi les candidats possibles, on a mentionné les programmes de prêts de deux ministères, Pêches et Océans et Affaires indiennes et du Nord, ainsi que la Société du crédit agricole. Et si on décidait de mettre fin aux activités de prêt de la BFD, le Groupe d'étude a affirmé que les activités de la Société du crédit agricole devraient aussi être remises en question, même si cette société n'était pas incluse dans le champ de l'étude.

Les conclusions du Groupe d'étude

Dans le rapport final remis au Groupe de travail Nielsen, le Groupe d'étude signalait que l'équipe était ambivalente quant à l'avenir de la BFD. D'un côté, il y avait les conclusions des analyses selon lesquelles le service de financement de la BFD était superflu. En outre, l'incompatibilité de ses objectifs d'exploitation minait la crédibilité de la Banque. Puis, il y avait la LPPE, qui garantissait les prêts aux petites entreprises et avait été récemment prolongée de cinq ans. Ces facteurs ouvraient la voie à une issue possible: la cessation des activités de prêt de la BFD, ce qui mettrait en péril sa survie en tant qu'institution.

D'un autre côté, le Groupe d'étude a conclu que de bons arguments pourraient également être présentés en faveur du maintien, voire du renforcement, de la BFD étant donné que la somme de ses services valait plus que chacun d'entre eux pris séparément et que la Banque était plus près de devenir un guichet unique pour les petites entreprises que la plupart des institutions fédérales. Ce rôle était vu comme pouvant être accru. De plus, la Banque étant reconnue comme un réservoir de personnes hautement qualifiées et compétentes, la décision de la dissoudre ne devrait pas être prise à la légère. (Cette observation originale et audacieuse était généralement attribuée à Harry Swain, qui a écrit le rapport sommaire envoyé aux ministres responsables du Groupe de travail.) Selon ce scénario, le Groupe d'étude envisageait qu'une BFD améliorée puisse mettre en œuvre d'autres programmes fédéraux de financement, comme nous l'avons dit, et substituer les garanties de prêt partielles aux prêts directs. Le fait d'être un garant de prêt ferait de la Banque un partenaire à la fois du client et de la banque à charte, plutôt que de la mettre dans une position de concurrence.

La conclusion « ambivalente » – perdre la Banque ou la maintenir en vie, dans cet ordre – s'est retrouvée dans le rapport final du Groupe d'étude « Services et subventions aux entreprises » publié par le gouvernement du Canada. Aucune recommandation n'a été publiée. Elles ont été présentées à huis clos.

On a rapporté que Jack Walsh, le représentant du secteur privé qui était chef associé du Groupe d'étude, a décidé que l'option de mettre fin aux activités de prêt de la BFD devait être recommandée aux ministres responsables du Groupe de travail Nielsen. Jack Walsh et son équipe issue du secteur privé étaient venus à Ottawa pour réduire la taille de l'État, et cette option cadrait avec cet objectif. Il était fort probable qu'il ait discuté des options pour la BFD avec des politiques haut placés dans l'appareil gouvernemental avant d'avoir pris cette décision, qui était appuyée par d'autres membres du Groupe d'étude issus du secteur privé.

L'apocalypse évitée de justesse

Lorsqu'il est devenu évident que le Groupe d'étude voulait dissoudre la BFD, le représentant de la Banque au sein du Groupe a appelé M. Lavigueur pour lui annoncer la nouvelle. Peu de temps après, M. Lavigueur a aussi reçu un appel de Peter Meyboom, qui était sous-ministre de l'honorable Erik Nielsen, alors vice-premier ministre. M. Meyboom a dit à M. Lavigueur que l'idée d'abolir les activités de prêt à terme de la BFD avait de plus en plus la cote et qu'il souhaitait l'informer de la décision qui, selon toute vraisemblance, serait prise par le Groupe de travail ministériel. Il était courant pour les sous-ministres de s'informer mutuellement des décisions imminentes qui pourraient toucher leurs agences ou ministères respectifs.

Compte tenu du fait que la recommandation allait être soumise au Cabinet, il fallait agir immédiatement. Le fait d'aller voir le ministre de l'Expansion industrielle aurait été une perte de temps. M. Lavigueur a plutôt pris contact avec le chef de cabinet du premier ministre, Bernard Roy, et l'a informé de la situation. M. Roy a rapidement organisé une rencontre avec le premier ministre pour que M. Lavigueur puisse défendre les arguments de la Banque. Celui-ci s'est rendu à Ottawa et a expliqué au premier ministre quel serait l'impact de la fermeture de la Banque pour les petites entreprises, l'économie de Montréal, où la Banque avait son siège social, et toutes les autres collectivités où la BFD était présente. L'honorable Erik Nielsen, contacté par téléphone, a confirmé qu'une recommandation de mettre fin aux activités de prêt à terme de la BFD était effectivement sur la table et sur le point d'être validée. M. Nielsen a reçu pour instruction de ne pas aller plus loin. À la suite de l'intervention rendue possible grâce à M. Roy, M. Lavigueur est rentré à Montréal.

Peu après, M. Lavigueur a reçu un appel de Peter Meyboom qui, à ce moment-là, avait appris l'annulation de la décision visant à abolir les activités de prêt à terme de la BFD. M. Meyboom ne voulait pas savoir comment ni pourquoi on avait changé d'idée. Il s'est contenté de féliciter M. Lavigueur pour son travail bien fait.

La Banque a ainsi échappé de peu à l'apocalypse. Ultérieurement, Harry Swain a supposé que la Banque avait survécu parce qu'elle était considérée comme une institution québécoise. Et même si Ritchie Clark ne pouvait pas prévoir cet événement, les mots qu'il emploie dans son livre sur la BEI sont prophétiques: «cette décision [d'établir la direction de la BFD à Montréal] donna raison à la maxime populaire "d'un petit gland sourd un grand chêne"»⁵. Le chêne est toujours debout, et le bulldozer a été remis. On a avancé l'hypothèse que si le siège de la BFD avait été à Ottawa, sa dissolution aurait été un fait accompli. Cette

5 E. Ritchie Clark, *La BEI: Histoire de la Banque d'expansion industrielle du Canada*, University of Toronto Press, 1985; page 41.

mesure aurait été vue comme l'élimination d'un programme gouvernemental parmi d'autres, et ses employés auraient été inscrits sur les listes de priorité pour les possibilités d'emploi dans les autres ministères du gouvernement – ce qui était chose courante à l'époque et durant les années où les programmes ont subi des révisions successives de la part du gouvernement fédéral. En fin de compte, on avait compris toute l'importance de l'impact de la BFD sur l'économie canadienne.

La BFD s'est retrouvée dans une situation de mort imminente, ce que très peu d'employés de la Banque ont su. M. Lavigneur a décidé de ne pas rendre publiques les délibérations du Groupe de travail Nielsen. À la suite de l'élection du nouveau gouvernement conservateur, des responsables régionaux lui ont demandé à de nombreuses reprises comment les choses allaient à Ottawa. Tout le monde savait que le nouveau gouvernement ne tenait pas la Banque en haute estime, surtout que des politiques haut placés faisaient publiquement des remarques plutôt méprisantes à l'égard de la Banque. Et la plupart étaient conscients que le gouvernement souhaitait réduire ses programmes. Lorsqu'il rencontrait son personnel, M. Lavigneur se contentait de dire que rien d'important n'était à signaler, et que les employés de la Banque devaient se concentrer sur leurs tâches immédiates. La Banque était près de son objectif de recouvrement des coûts, et ce n'était pas le moment de se laisser distraire.

La Banque avait survécu, mais elle devait maintenant reconquérir sa respectabilité et, par-dessus tout, faire en sorte qu'elle ne se retrouve jamais dans une situation aussi périlleuse.

1985–1990

La reconstruction

La Banque se remet de ses pertes d'exploitation et rembourse au gouvernement fédéral des fonds dont elle n'a pas besoin. Elle met en place de nouveaux services (planification financière et placements bancaires) et décentralise la prise de décision.

Les effets positifs des difficiles mises à pied et restructurations, de la lutte menée pour obtenir un nouveau mandat et de nouveaux capitaux, et de l'adoption de nouvelles politiques de crédit ont commencé à se faire sentir à la fin de l'exercice 1985. Dans le rapport annuel de cette année-là, M. Lavigueur écrivait : « L'exercice 1985 a marqué pour la BFD un retour à la vitalité financière. En effet, la Banque a pu retrouver le chemin de la rentabilité grâce à une baisse importante des pertes, à une hausse significative du volume des prêts autorisés ainsi qu'à la croissance rapide de l'un de ses services les plus innovateurs, le Programme de planification financière ». Pour l'exercice 1985, la Banque déclarait un bénéfice de 932 000 \$ avant un élément extraordinaire de 5,6 millions de dollars lié aux réductions de personnel et à une réorganisation administrative. Techniquement, la Banque enregistrait une perte financière, mais les analystes financiers excluent habituellement les éléments extraordinaires, qu'ils soient positifs ou négatifs, lorsqu'ils examinent les paramètres fondamentaux du rendement d'une entreprise. La Banque a fait de même lors de la promotion de ses résultats auprès du grand public. La BFD sortait du rouge et, opportunément, la couverture du rapport annuel de 1985 était en noir.

Si la Banque est passée d'une perte d'exploitation de 64 millions de dollars pour l'exercice 1984 à un faible bénéfice de 0,9 million de dollars en 1985, c'est principalement en raison de l'importante réduction des provisions pour pertes sur prêts. Ces dernières, qui représentaient 72 millions de dollars pour l'exercice 1984, ont chuté à 17 millions de dollars pour l'exercice 1985. Cela s'est traduit par une légère perte d'exploitation nette de 2,2 millions de dollars pour la division des Prêts, avant l'élément extraordinaire, qui a été compensée par le premier bénéfice de la division des Placements bancaires de 3,1 millions de dollars. (Avec la création des Placements bancaires, le terme « division » a été ajouté pour distinguer les trois types de services offerts par la Banque: Prêts, Placements bancaires et Services de gestion-conseil). L'importante réduction des pertes sur prêts illustre clairement que les politiques de crédit plus rigoureuses de la Banque portaient leurs fruits, mais surtout que la Banque tirait profit de la croissance économique au Canada, dont le taux annuel en termes réels au cours de l'exercice 1985 s'était établi à 5%. Toutefois, la croissance économique était inégale à l'échelle du pays, et les provinces de l'Ouest étaient toujours en récession comme en ont témoigné les résultats d'exploitation régionaux. En effet, la perte de 2,2 millions de dollars de la division des Prêts pour l'exercice 1985 se décomposait comme suit: un bénéfice de 0,3 million dans les provinces de l'Atlantique, de 4,8 millions au Québec et de 6,5 millions en Ontario; des pertes de 3,2 millions dans la région Prairies et Grand Nord, et de 10,6 millions dans la région Colombie-Britannique et Yukon.

La division des Prêts comptait 925 employés à la fin de l'exercice 1985, 25% de moins que l'année précédente et 57% de moins qu'à la fin de 1980, quand elle comptait un effectif record de 2 159 employés. La réduction du personnel a permis de faire diminuer les charges d'exploitation de 55 millions de dollars pour l'exercice 1985, soit 13 millions de dollars de moins que l'année précédente. Par contre, le principal ratio d'exploitation (les charges exprimées en pourcentage de l'encours des prêts) s'est établi à 3,4% pour l'exercice, encore supérieur à l'objectif de 3% fixé pour le recouvrement des coûts. Il n'empêche qu'il y avait des signes encourageants de ce côté, car le ratio annualisé avait été de 3% au dernier

trimestre de l'exercice et devait continuer de s'améliorer. La Banque se trouvait à un carrefour important. Qui plus est, avec la croissance du portefeuille des prêts et la réduction des frais liés au problème de non-concordance, les revenus nets d'intérêts avaient aisément compensé les charges d'exploitation, conformément à l'une des exigences du mandat de 1983.

Le redressement de la situation financière de la Banque a été le résultat de décisions et de choix difficiles à tous les niveaux, de même que d'un travail acharné. Si le président établissait l'orientation et les objectifs de la Banque, ce sont les employés, à tous les échelons, qui les ont concrétisés. M. Lavigueur l'a même souligné dans le rapport annuel de 1985 en ces termes: «Les résultats favorables de l'exercice 1985 ne sont pas le fruit du hasard. La Banque doit ce redressement à la persévérance et à la compétence de son personnel qui a dû donner le meilleur de lui-même dans des conditions particulièrement difficiles. Malgré une conjoncture économique défavorable, des changements rapides et une réduction importante du personnel, le professionnalisme des employés de la BFD a permis à celle-ci de s'attaquer à ses problèmes et de les résoudre.» Pouvoir faire face à des situations apparemment impossibles et les surmonter est depuis longtemps un trait distinctif de la Banque.

Dans les rapports annuels, les chefs de la direction remercient traditionnellement leurs employés pour leur contribution au rendement de l'entreprise, habituellement à la fin du rapport. Ce fut le cas dans le rapport annuel de la BFD de 1985, mais la sincérité et la portée de ces remerciements étaient cette fois-ci un peu plus spéciales que d'habitude.

Dès le début de 1985, lors de l'examen du Groupe de travail Nielsen, il était déjà évident que la Banque avait renversé la vapeur. Or, malgré ses efforts pour souligner son redressement, elle n'était pas prise au sérieux; ce qui n'était pas vraiment une surprise compte tenu des partis pris idéologiques dont elle était la cible. Néanmoins, pour prouver que ce qu'elle disait était vrai, la Banque a remboursé 15 millions de dollars au gouvernement du Canada en mars 1985. En vertu du mandat de 1983, qui prévoyait que le gouvernement couvrirait des pertes sur prêts d'un maximum de 50 millions de dollars annuellement, la Banque avait reçu 22 millions de dollars au cours de l'année. Grâce à la baisse des pertes sur prêts et à la croissance des revenus d'intérêts nets, la Banque a estimé qu'elle avait uniquement besoin de 7 millions de dollars pour couvrir les pertes prévues. Un chèque de 15 millions de dollars a donc été émis à l'ordre du receveur général du Canada et remis en mains propres au sous-ministre adjoint responsable des petites entreprises du ministère de l'Expansion industrielle régionale à Ottawa. La lettre qui accompagnait le chèque mentionnait qu'en raison des mesures de réduction des coûts et de la meilleure performance du portefeuille, la somme de 15 millions de dollars, sur les 22 millions de dollars reçus pendant l'année pour les pertes sur prêts, n'avait pas été nécessaire et qu'elle était remboursée au gouvernement. Bien que le chèque ait été volontiers accepté (et que la somme ait possiblement été utilisée aussitôt pour éponger les dépassements de coûts d'autres programmes), la Banque n'a reçu aucune reconnaissance officielle, pas même verbale. C'est que des doutes persistaient encore concernant le redressement de la Banque, à Ottawa, mais aussi au sein de la Banque.

La BFD a connu cinq années de pertes d'exploitation, de 1980 à 1984, avant de renouer avec la rentabilité. Par pur hasard, c'était le nombre d'années qu'avaient prévu dès le début les membres du conseil d'administration qui avaient personnellement vécu une expérience similaire dans d'autres établissements bancaires. Si la Banque n'avait pas bénéficié des injections de capitaux du gouvernement de 1980 à 1984, elle aurait tout simplement été poussée à la faillite. Les pertes cumulatives durant cette période ont totalisé 295 millions de dollars. Au début de l'exercice 1980, les capitaux propres de la Banque s'élevaient à 181 millions de dollars.

Malgré le bénéfice déclaré à l'exercice 1985, des nuages continuaient de flotter au-dessus du conseil d'administration de la BFD.

Malgré le bénéfice déclaré à l'exercice 1985, des nuages continuaient de flotter au-dessus du conseil d'administration de la BFD. De nombreux administrateurs siégeaient déjà au conseil au début des années 1980, et ils se souvenaient encore que la direction les avait rassurés en leur disant que les pertes ne dureraient pas, ce qui ne fut pas le cas. Et maintenant, la direction leur promettait des profits. Même si le sujet n'était pas abordé directement, ils étaient préoccupés par un retour des pertes sur prêts. Les membres du conseil ont admis qu'un travail de reconstruction était à l'œuvre, mais la question était maintenant de savoir si les bases reposaient sur du sable ou sur du roc. Le ciel s'est assombri lorsque la Banque Commerciale du Canada et la Norbanque, toutes deux établies en Alberta, ont déclaré faillite en 1985. La débâcle de la Banque Commerciale du Canada constituait la plus importante faillite d'une banque à charte au Canada et la première en plus de 60 ans. Ces faillites ont marqué les esprits au sein du conseil de la BFD. Si la récession dans les provinces de l'Ouest avait pu avoir raison de banques à charte canadiennes, y avait-il d'autres pertes à prévoir à la BFD, prêteur de dernier recours? Les membres du conseil demandaient souvent à la direction de confirmer que le redressement avait bel et bien été opéré. Lorsqu'Yves Milette, qui avait repris ses fonctions de vice-président, Prêts, a demandé à Ken Neilson une augmentation des limites d'autorisation pour les succursales et le siège social, on lui a répondu que le moment n'était pas approprié pour aborder un tel sujet avec les membres du conseil. Ces derniers devaient d'abord être convaincus de la pérennité de la rentabilité avant d'accroître les limites d'autorisation.

Les membres du conseil étaient également préoccupés par les pertes sur les prêts importants, qu'ils avaient eux-mêmes autorisés sur recommandation de la direction. Ils ont demandé à voir une présentation sur la performance des prêts importants. Le portefeuille des prêts autorisés supérieurs à 5 millions de dollars comptait 25 clients. Parmi eux, huit étaient de catégorie 4, soit à l'étape de la liquidation, et trois étaient de catégorie 3, c'est-à-dire déclassés. Quant au portefeuille des prêts autorisés de 2 millions de dollars et plus, il comptait 78 clients. Parmi eux, 10 étaient de catégorie 3 et 11, de catégorie 4. On accordait de l'importance aux gros prêts, car ils permettaient de renforcer la capacité bénéficiaire du portefeuille et étaient considérés comme peu risqués. Mais les chiffres tendaient à prouver le contraire. On estimait que le taux de pertes ultimes de ces prêts importants serait supérieur à 10 %, bien au-delà de l'objectif de recouvrement des coûts de 6,5 % établi pour l'ensemble du portefeuille. Il n'est donc pas étonnant que les membres du conseil aient refusé d'accorder des limites d'autorisation plus élevées.

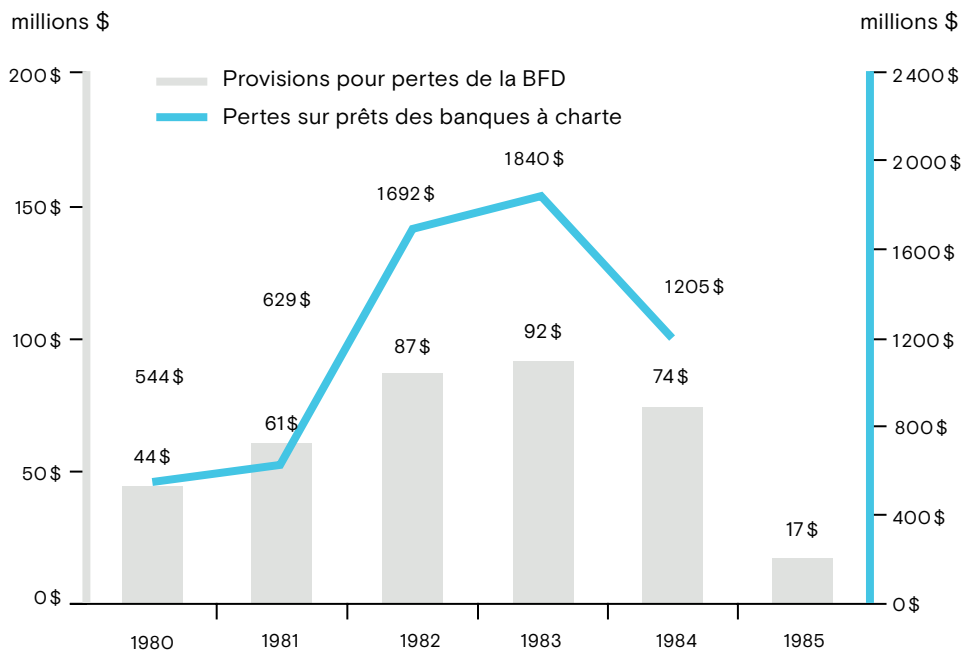
Toujours au sujet des prêts importants, il convient de noter que les renversements des provisions pour pertes sur les prêts importants ont contribué à la réduction des provisions pour pertes de l'exercice 1985 et pour les périodes ultérieures. En voici deux exemples. Dans le cas du premier, il s'agissait d'un prêt important autorisé à une entreprise d'emballage de nourriture du sud de l'Ontario qui avait du succès jusqu'à ce qu'elle ferme ses portes du jour au lendemain. La Banque s'en était étonnée, car les états financiers vérifiés de l'entreprise démontraient un excellent rendement. Or, les états financiers vérifiés ne donnaient pas une image fidèle de la situation financière réelle. Les vérificateurs avaient commis une erreur au moment d'inspecter les stocks. Ils ont ouvert la porte d'un large congélateur pour compter les boîtes. Comme des boîtes débordaient à l'entrée, ils se sont dit que le congélateur était rempli jusqu'au fond. Ils n'ont cependant pas pris le temps de vérifier ce qui se trouvait derrière la première rangée de boîtes, où ils auraient découvert beaucoup d'espace... La BFD a dû inscrire une provision pour pertes dans ce dossier au début des années 1980, mais elle a ensuite récupéré une grande partie de la somme auprès de la compagnie d'assurance des vérificateurs. Elle a ainsi pu renverser une partie de sa provision pour pertes constituée pour ce client.

Le deuxième était celui d'une garantie de prêt importante autorisée à une entreprise de transport. Avant de pouvoir autoriser le prêt garanti, Yves Millette a insisté pour que le propriétaire de l'entreprise donne une garantie personnelle. On lui a répondu que ce n'était pas possible, car le propriétaire ne donnait jamais de garantie personnelle pour des prêts accordés à son entreprise. M. Millette a alors opposé qu'aucun prêt garanti de la BFD ne serait octroyé sans cette garantie. Il a maintenu sa position et finalement obtenu la garantie personnelle du propriétaire. Peu de temps après, l'entreprise a connu des difficultés et la Banque a inscrit une provision pour pertes dans ses livres. Plus tard, dans la foulée de la restructuration de l'entreprise, le prêt garanti de la Banque a été l'une des premières créances de l'entreprise à être remboursée, et la provision sur cet important compte a pu être renversée. Sans la garantie personnelle, il aurait été beaucoup plus difficile d'obtenir le remboursement. Ce genre de renversements a permis à la Banque de renouer avec la rentabilité après la récession.

Les garanties personnelles sur les prêts accordés ont joué un rôle essentiel pour la Banque même si, pour se distinguer des prêteurs du secteur privé, elle se présentait à Ottawa comme la banque qui ne réalise pas les garanties personnelles en cas de défaut de paiement et qui n'évince pas les gens de chez eux pour récupérer son argent. Officiellement, ces garanties servaient principalement de moyen pour s'assurer que les propriétaires d'entreprise remboursent les montants empruntés à la Banque. Sinon, les propriétaires auraient placé la BFD, organisme du gouvernement fédéral, au bas de leur liste de créanciers en cas de liquidation de leur entreprise. Les agents de crédit de la Banque donnaient à ce titre l'exemple, réel ou non, d'un huissier qui avait menacé un propriétaire de saisir ses motos Harley Davidson s'il ne remboursait pas son prêt de la BFD. Et le remboursement n'avait pas traîné. Même si la BFD était moins susceptible que les banques à charte de réaliser des garanties personnelles, ces dernières l'ont été plus d'une fois pour permettre à la Banque de réduire ses niveaux record de pertes sur prêts.

Avec la reprise économique du milieu des années 1980 et la baisse spectaculaire des pertes sur prêts de la BFD, il est devenu évident que la récession du début de la décennie avait été la principale responsable des pertes record de la BFD. Qui plus est, la Banque n'était pas la seule à accumuler des niveaux record de pertes sur prêts. Le graphique ci-dessous (graphique 3) a été présenté dans le rapport annuel de 1985. Il montre que les banques à charte avaient elles aussi subi d'importantes pertes sur prêts au début des années 1980. (Elles ne bénéficiaient pas d'une étude du financement de la PME pour leur rappeler que leurs pertes découlaient d'un marché en décroissance pour leurs activités de prêt et qu'il ne restait plus que des emprunteurs à risque élevé.)

Graphique 3 Provisions pour pertes de la BFD par rapport aux pertes sur prêts au Canada subies par cinq banques à charte canadiennes*



*RBC, BMO, CIBC, Scotia, TD

Le tableau 3 ci-dessous illustre les taux de pertes ultimes sur les prêts autorisés qu'ont connus la BFD et ses filiales régionales avant, pendant et après la grande récession de 1980 à 1982. Le taux de pertes ultimes d'un groupe de prêts correspond à la somme des pertes de ce groupe exprimée en pourcentage des montants autorisés pour ce groupe. Un taux de pertes ultimes de 6,5 % correspondrait au seuil de rentabilité, comme l'explique l'équation du recouvrement des coûts présentée au chapitre 7.

Tableau 3 Taux de pertes ultimes selon l'année d'autorisation et la région

Année	Atlantique	Québec	Ontario	Prairies	C.-B. et Yn	Banque
1978	5,5 %	6,5 %	8,7 %	4,3 %	4,0 %	5,9 %
1979	10,3 %	6,1 %	12,6 %	5,2 %	6,8 %	8,4 %
1980	11,6 %	9,8 %	17,8 %	11,2 %	15,4 %	13,9 %
1981	11,0 %	13,8 %	19,9 %	16,6 %	14,7 %	15,9 %
1982	11,9 %	7,7 %	13,0 %	19,5 %	24,4 %	14,9 %
1983	6,0 %	7,1 %	5,4 %	13,7 %	13,0 %	8,9 %
1984	8,2 %	2,5 %	1,5 %	7,1 %	2,2 %	3,7 %
1985	1,9 %	3,1 %	3,6 %	17,3 %	4,7 %	5,1 %

Le tableau 3 démontre que même après l'imposition de critères plus stricts en matière de crédit, dans le cadre du plan de recouvrement des coûts de la BFD en 1980, et le net recul du nombre d'autorisations de prêts, les exercices 1981 à 1983 affichent encore un taux de pertes record pour les prêts autorisés. Indubitablement, il s'agissait là de l'incidence directe de la récession. Le tableau reflète également les répercussions d'une récession persistante dans l'Ouest du pays découlant du Programme énergétique national.

Le bénéfice déclaré à l'exercice 1985 a marqué le début de la reconstruction de la BFD. Il était alors primordial de solidifier sa viabilité financière. Mais d'autres projets devaient être mis en œuvre, dont l'intégration des services créés dans le cadre du mandat de 1983 (le Programme de planification financière et les Placements bancaires) et le maintien d'un dialogue avec le gouvernement. Avant d'aborder plus en profondeur les nouveaux services de la Banque, un autre fait marquant mérite d'être souligné.

Au milieu des années 1980, de plus en plus de femmes ont démarré leur propre entreprise. Pour tenir compte de cette tendance, le conseil d'administration de la BFD souhaitait s'assurer que la Banque répondait aux besoins de ces entrepreneures. Richard Kroft, un administrateur, a ainsi demandé combien de prêts avaient été autorisés à des femmes. À cette époque, dans le milieu bancaire, très peu de prêts étaient attribués à cette clientèle. Il était encore fréquent que le mari de la femme entrepreneure agisse à titre de cosignataire lorsque celle-ci faisait une demande de prêt pour son entreprise. Au conseil, Ken Neilson a répondu à M. Kroft que la Banque ne recueillait pas ce genre de données, mais qu'elle était résolument déterminée à ce que le système de comptabilité des prêts permette de le faire. C'est alors que la Banque a commencé à porter une plus grande attention aux entrepreneures. Des

séminaires et des ateliers ont été conçus spécialement pour elles, dans le cadre desquels la Banque pouvait faire la promotion de tous ses produits, dont les prêts à terme. Le conseil souhaitait également compiler des données sur les femmes gestionnaires à la BFD. En acceptant plus de femmes dans les rangs de la direction, la Banque a dû relever tout un défi, elle qui, quelques années auparavant, possédait encore un formulaire d'«évaluation du rendement des employés masculins».

Création du Programme de planification financière

Le mandat de 1983 prévoyait l'offre d'un nouveau service par la BFD, le Programme de planification financière. La Banque avait plaidé en faveur de ce programme dans le cadre de sa participation à l'étude du financement de la PME en 1981 et à l'étude de Peat Marwick sur le financement des petites entreprises, qu'elle commanditait. Le programme était initialement désigné comme « Services aux clients ». Les deux études confirmaient que la BFD pouvait jouer un rôle d'intermédiaire en aidant les entrepreneurs à obtenir du financement auprès des prêteurs du secteur privé, y compris en octroyant un financement partiel, si nécessaire. Il semblait que des projets viables ne voyaient pas le jour en raison du manque de compétences des entrepreneurs pour élaborer un plan financier et une demande convenables. D'un autre côté, les prêteurs, y compris la BFD, n'avaient pas le temps de s'asseoir avec ces entrepreneurs pour faire des propositions de financement adéquates. Ces propositions étaient, par nature, plus complexes et exigeantes que la moyenne des projets de financement de petites entreprises évalués par les banques. Voilà donc en quoi consistaient les bases du nouveau programme.

Le premier produit du Programme de planification financière était le service de Préparation de demandes de financement et d'intermédiaire. Comme le mentionnait la brochure du programme: « Si votre entreprise a besoin de financement, la BFD procédera à une évaluation complète de votre projet et préparera un rapport qui facilitera considérablement l'analyse de vos besoins par les institutions financières ou les agences gouvernementales. La BFD est également prête à agir comme votre intermédiaire pour présenter votre demande de financement. »

Document n° 1 – Programme de planification financière Contenu du rapport de préparation de la demande de financement

RÉSUMÉ

Un bref résumé de l'entreprise, comprenant ses antécédents, son équipe de direction, les objectifs du projet et son plan de financement, la situation financière actuelle de l'entreprise, ses revenus actuels et prévisionnels, et une estimation de la valeur des garanties.

ANTÉCÉDENTS

Un récapitulatif chronologique des événements importants survenus depuis la création de l'entreprise.

PROPRIÉTAIRES ET ÉQUIPE DE DIRECTION

Des renseignements relatifs à la propriété, notamment l'organisation du capital social, les titres émis et détenus, une évaluation approfondie de l'équipe de direction en mentionnant les antécédents des principaux dirigeants, notamment l'âge, l'expérience professionnelle, la formation, les compétences particulières et l'actif net personnel.

PROJET ET FINANCEMENT

Les objectifs du projet soumis et son plan de financement.

ACTIVITÉS

Une description des produits ou des services offerts par le demandeur accompagnée d'une évaluation de la qualité. Une description des principaux équipements et services achetés, notamment la provenance, et la pertinence des fournisseurs, des tarifs et des conditions, etc. Le nombre d'employés, les compétences particulières, le taux de salaire et les disponibilités. Une description des procédés de fabrication.

MARKETING

Un examen complet des marchés servis, des marchés potentiels, de la stratégie de marketing de l'entreprise et de la concurrence. Une description des politiques de prix et de crédit, et des façons de faire en matière de publicité. Une liste des principaux clients avec le carnet de commandes, le cas échéant.

ANALYSE DU BILAN

RÉSULTATS D'EXPLOITATION/REVENUS PRÉVISIONNELS

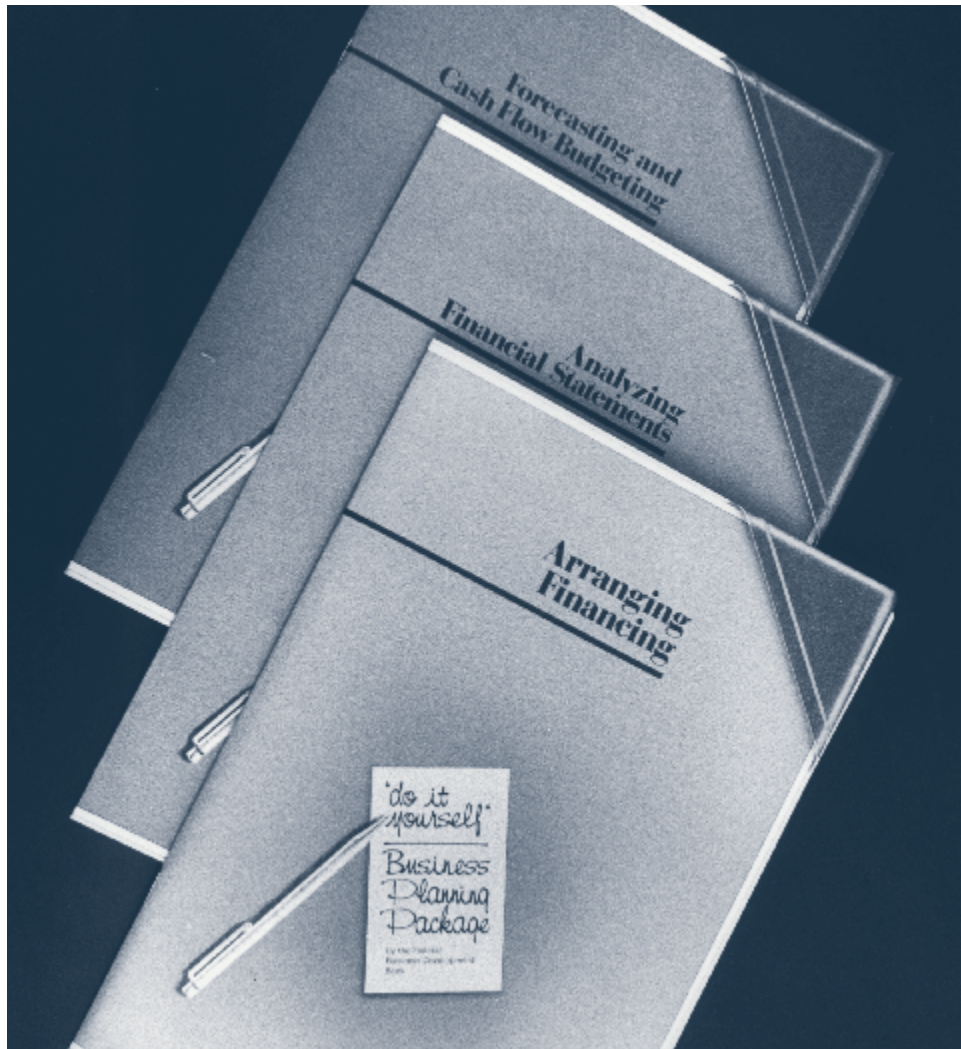
ANALYSE DU FONDS DE ROULEMENT

VALEUR DES INSTALLATIONS ET DES GARANTIES (terrain, immeuble, équipement, véhicule)

Conclusion

Le document n° 1 montre l'exhaustivité du rapport produit par la Banque. Les coûts seraient donc élevés pour faire une analyse en profondeur des divers aspects d'une entreprise, préparer un rapport et agir à titre d'intermédiaire. C'est pourquoi le marché cible du volet Préparation de demandes de financement et intermédiaire était les moyennes entreprises en croissance. Pour les propriétaires de petites entreprises familiales qui ne pouvaient s'offrir ce service, la Banque proposait déjà des séminaires, des ateliers et le programme de consultation CASE, auxquels s'ajoutait une série de *Guides d'autoplanification*.

La Banque a ainsi publié et vendu cinq *Guides d'autoplanification* par l'intermédiaire de ses succursales. Le premier guide s'inscrivait dans la continuité directe du concept d'aide à la préparation d'une demande de financement. Il s'intitulait *Comment obtenir du financement*. Les quatre autres s'intitulaient *Prévisions et mouvements de trésoreries*, *L'analyse des états financiers*, *Évaluer l'achat d'une petite entreprise* et *Crédit et recouvrement*. Chaque guide se vendait 10 \$ et les cinq ensemble étaient offerts à 45 \$.



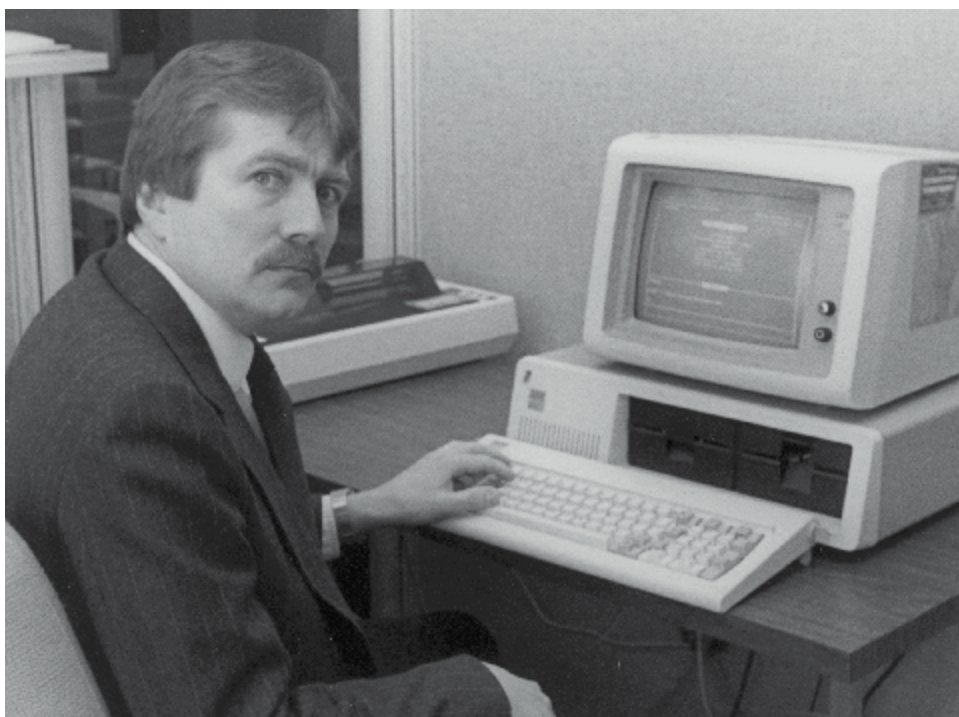
Guides d'autoplanification

Les études sur le financement des petites entreprises effectuées au début des années 1980 ont également souligné l'insuffisance du financement par capitaux propres destiné aux petites entreprises. Du côté des investisseurs privés, on disait que le Canada ne manquait pas de capital d'investissement, mais plutôt de projets viables dans lesquels investir. Les propriétaires de petites entreprises, quant à eux, disaient qu'il leur était impossible d'obtenir du financement par capitaux propres. La BFD a donc créé un deuxième produit dans le cadre du Programme de planification financière, soit le service de Liaison financière, un service d'intermédiaire qui permettait de jumeler des investisseurs à des propriétaires de petite entreprise qui cherchaient des capitaux. Son principal outil était une base de données informatisée qui répertoriait d'abord les investisseurs potentiels et leurs cibles potentielles, puis les propriétaires de petite entreprise à la recherche de capitaux. Même s'il s'agissait d'une base de données disponible à l'échelle nationale, elle était principalement utilisée au niveau local, afin de jumeler des investisseurs et des entreprises d'une même région. La plupart des investisseurs étaient à la recherche d'occasions d'investissement intéressantes, mais ils souhaitaient aussi pouvoir mettre à profit leur expertise dans la gestion de l'entreprise bénéficiaire de l'investissement. Ils savaient d'ailleurs que leur participation active dans l'entreprise financée était nécessaire afin d'obtenir un rendement sur le capital investi.

Le dernier ajout au Programme de planification financière a été le service de Planification stratégique. Dans le cadre d'un mandat de services-conseils confié par la Banque à la firme ADM Pragma, les représentants de cette firme ont pu voir en quoi consistait le Programme de planification financière de la Banque. Forts de leurs expériences passées en planification stratégique pour de grandes sociétés, ils ont proposé à la Banque d'adapter leur façon de faire à de plus petites entreprises. La firme ADM Pragma a donc été mandatée par la Banque pour élaborer un plan stratégique destiné aux moyennes entreprises. Elle a également formé des employés de la BFD pour qu'ils puissent travailler avec les entreprises à l'élaboration de leur plan stratégique. Ces employés ont ensuite formé leurs collègues. Comme l'indiquait la brochure du Programme de planification financière: «Le service de Planification stratégique vous permettra d'évaluer votre positionnement par rapport à la concurrence, de connaître les points faibles de votre entreprise et de savoir si vous êtes prêt à saisir les occasions présentes ou futures de votre marché.» Le produit de Planification stratégique était si bien structuré qu'il a souvent été utilisé à l'interne par la direction afin d'accroître la présence de la Banque sur le marché ou à des fins de planification.

Dans le cadre du mandat de 1983, la mise sur pied du Programme de planification financière devait d'abord passer par un projet pilote, car personne ne savait exactement quel était le marché pour ce service. Il était convenu que son déploiement à l'échelle du pays et le financement afférent seraient approuvés à une date ultérieure si une évaluation du projet pilote s'avérait positive. Le Programme de planification financière a d'abord été lancé dans une succursale par région, puis dans 10 succursales, pour finalement être offert dans 20 succursales. C'est à John Ryan qu'incombait la responsabilité de mettre en place le programme dans les succursales sélectionnées.

M. Ryan était entré au service de la Banque d'expansion industrielle (BEI) en 1972. Il avait d'abord postulé pour un poste d'agent de crédit à la succursale d'Halifax. Bien que le directeur de la succursale ait rejeté sa candidature, il a rapidement été embauché par le directeur général de la région, Ken Powers, en tant qu'analyste financier du bureau régional. Peu de temps après, il a été nommé agent de crédit à la succursale d'Halifax, où il a travaillé avec le même directeur qui lui avait refusé le poste. Après avoir produit des résultats exemplaires, il a été nommé directeur de succursale dans diverses succursales de la région de l'Atlantique avant d'arriver à Montréal, en 1983, en tant qu'adjoint spécial du vice-président exécutif, Eric Scott. M. Ryan a gravi les échelons de la Banque au fil des années, et il occupait le poste de directeur de l'exploitation lorsqu'il a quitté la Banque en 1997 pour assumer la fonction de président de la Société du crédit agricole.



John Ryan était entré à la Banque d'expansion industrielle en 1972 et avait gravi les échelons avec les années. Lorsqu'il a quitté la Banque en 1997, il y occupait le poste de chef de l'exploitation.

M. Ryan a dû faire face à la résistance des équipes de direction des bureaux régionaux alors qu'il essayait d'attirer certains de leurs meilleurs employés pour collaborer au projet pilote du Programme de planification financière. De plus, beaucoup de gens au sein de la Banque trouvaient que le programme était une fonction étrange pour la BFD. Si un entrepreneur ne pouvait obtenir de financement du secteur privé, la BFD était là comme solution de rechange. Et si la BFD refusait la demande, c'était que le projet n'était pas viable. Alors pourquoi créer un tel programme? Il incombait donc à M. Ryan d'expliquer que, dans le cadre de son nouveau mandat, la Banque devait assumer un rôle élargi et que le projet pilote du Programme de planification financière permettait de tester le marché pour ce service.

De nombreux agents de la BFD trouvaient que le rôle de préparation de demandes de financement et d'intermédiaire était plutôt inusité pour la Banque, et ils n'étaient pas les seuls. Une fois les dossiers financiers préparés par les agents de la planification financière, ces derniers sollicitaient ensuite les banques à charte. Les banques du secteur privé trouvaient cette façon de faire plutôt surprenante. Pourquoi la BFD leur proposait-elle des demandes de prêt qui répondaient à leurs critères? Que se cachait-il derrière cette méthode? Après analyses et vérifications rigoureuses, les banques constataient que les dossiers montés par la BFD remplissaient bel et bien les conditions de financement. Elles sont donc allées de l'avant et ont octroyé des prêts. Dans de nombreux cas, les projets étaient financés conjointement avec la BFD. Mais plus curieux encore: dans certains cas, les dossiers financiers préparés dans le cadre du Programme de planification financière étaient présentés aux agents de crédit de la BFD... qui refusaient de financer les projets. Les mêmes dossiers étaient présentés à une banque à charte... qui autorisait le prêt. La seule explication plausible tient au fait que la Banque ne voulait plus prendre trop de risques après avoir connu d'importantes pertes et procédé à de nombreuses mises à pied. Une autre explication est que certains agents de la BFD n'étaient pas capables de traiter des demandes complexes.

À cet égard, le Programme de planification financière a eu un effet positif à long terme sur la Banque. Il lui a permis de pénétrer un nouveau marché, plus prometteur en termes de potentiel de croissance. Bien sûr, les demandes provenant des entreprises de ce marché étaient plus complexes que la moyenne, mais elles permettaient à la Banque d'apprendre à traiter des demandes de financement délicates et de connaître les rouages de la gestion des entreprises à croissance rapide. Le service de préparation des demandes de financement constituait, d'une certaine façon, un autre petit geste susceptible de contribuer au succès de l'organisation.

Durant le premier exercice complet d'activité du Programme de planification financière, 1985, la Banque a vendu 12 313 guides d'autoplanification, préparé 125 demandes de financement, conclu 30 liaisons financières entre investisseurs et entreprises, et élaboré 15 plans stratégiques. La base de données pour les liaisons financières répertoriait 435 investisseurs potentiels et 620 occasions d'affaires dans lesquelles investir.

En 1985, le niveau d'activité du Programme de planification financière était suffisant pour que la Banque le soumette à une évaluation. Le gouvernement avait mentionné que si les résultats de l'évaluation du projet pilote s'avéraient positifs, le programme pourrait être étendu. Le gouvernement finançait le projet pilote à hauteur de 2 millions de dollars par année, mais la Banque souhaitait obtenir plus pour pouvoir offrir le service à l'échelle du pays.

L'évaluation du Programme de planification financière a été réalisée conformément aux lignes directrices du Bureau du Contrôleur général du Canada. Elle était supervisée par un Comité de direction interministériel formé de représentants de la Direction de l'évaluation des programmes et de la Division sur les sociétés d'État du ministère de l'Expansion industrielle régionale, de la Division sur les sociétés d'État du Conseil du trésor, du Bureau du Contrôleur général du Canada et de la BFD. L'évaluation a été menée par la firme CPER Management Consulting, une

entreprise d'Ottawa. Tous les fondements du programme ont été évalués, et les résultats ont été positifs.

L'évaluation du Programme de planification financière a donc démontré que le service de Préparation de demandes de financement et d'intermédiaire avait atteint ses objectifs; son taux de rendement était élevé par rapport à d'autres programmes d'aide aux entreprises offerts par le gouvernement; il avait sa raison d'être; et le service de Liaison financière répondait à un réel besoin du secteur des petites entreprises. L'évaluation a également déterminé que le service de Planification stratégique était trop récent pour faire l'objet d'un examen. Cependant, une entreprise cliente de chacune des cinq régions de la BFD a été interrogée. Dans les cinq cas, les entreprises étaient satisfaites du service qu'elles avaient reçu et elles ont procédé à des changements qui, selon elles, pouvaient rehausser leurs ventes et leur rentabilité. Par ailleurs, l'évaluation n'a pas porté sur les guides d'autoplanification, mais selon le rapport de CPER, les ventes des guides parlaient d'elles-mêmes. D'après les normes de l'édition au Canada, ils constituaient des succès de librairie.

Avec son évaluation positive en poche, la Banque a demandé du financement au gouvernement pour étendre le Programme de planification financière à d'autres succursales. On lui a alors répondu que même si les résultats de l'évaluation étaient bons, toute décision sur l'expansion du programme serait prise dans le cadre d'un examen général du mandat de la BFD. Comme nous le verrons au prochain chapitre, l'inaction du gouvernement face aux demandes de la BFD, en raison d'un examen à venir du mandat de la Banque, s'est poursuivie jusqu'au début des années 1990.

À la fin des années 1980, le Programme de planification financière était encore géré comme un projet pilote. Environ 300 demandes de financement et 100 plans stratégiques étaient préparés chaque année et 26 000 exemplaires des guides d'autoplanification étaient vendus. Le taux de recouvrement des coûts du programme, ou la proportion des coûts recouverts, était d'environ 44 %, soit plus que les autres services de gestion-conseil de la Banque, dont le taux de recouvrement des coûts global s'est situé autour de 20 % pendant presque toutes les années 1980.

Création de la division des Placements bancaires

La création de la division des Placements bancaires de la BFD a constitué un autre élément majeur du mandat de 1983. La formation de cette division distincte de la Banque cadrait avec la recommandation de l'étude de Peat Marwick de 1981, qui voulait que la Banque offre des services bancaires d'investissement. L'objectif était de jouer un rôle proactif dans le marché, en ciblant des entreprises ayant un fort potentiel de croissance qui auraient des retombées importantes pour l'économie du pays. Adopter cette nouvelle approche permettait à la Banque de mieux se positionner dans les activités d'investissement en capitaux propres.

Avant la création de la division des Placements bancaires, la Banque investissait des capitaux propres dans un ensemble éclectique d'entreprises. Environ deux de ces entreprises sur trois provenaient du secteur de la fabrication, là où

se trouvaient les entreprises les plus florissantes. Ce secteur a d'ailleurs été considéré comme la locomotive de la croissance économique jusque dans les années 1980, la technologie n'ayant pas encore émergé dans le paysage. En fait, les hauts fonctionnaires à Ottawa dépensaient beaucoup de capitaux intellectuels et financiers dans le but de faire prospérer le secteur de la fabrication. Ils souhaitaient que le Canada soit plus qu'une économie de ressources naturelles ou, selon leurs dires, plus qu'un « pays de bûcherons ». Cette aspiration a longtemps été la priorité de la politique industrielle du Canada. Pendant les années 1980, les coûts de la fabrication au Canada ont cessé d'être concurrentiels à l'international et, dans les années 1990, l'objectif des politiques est devenu la promotion des entreprises du savoir et de la haute technologie. (Le secteur des ressources naturelles a continué, quant à lui, de générer le plus d'investissements et d'entrées de devises.)

Au plus fort de ses activités, à l'exercice 1980, la BFD a autorisé 83 nouveaux investissements en titres de capitaux propres, totalisant 14,3 millions de dollars. Bon nombre des investissements de la Banque avant 1983 ont connu un excellent rendement et certaines sociétés bénéficiaires de ces investissements sont même devenues des sociétés cotées. Parmi celles-ci, notons l'entreprise d'emballage Wimpak, qui a ensuite fait son entrée à la Bourse de Toronto. D'autres entreprises ont connu moins de succès.

Dans certains cas, la Banque avait accordé un prêt à terme à une entreprise qui connaissait des difficultés importantes; elle convertissait alors le prêt en une participation au capital, dans l'espoir qu'avec le temps, l'entreprise renouerait avec la rentabilité. La Banque s'enorgueillissait de faire preuve d'une plus grande patience que ses homologues du secteur privé. Ce fut le cas avec une entreprise de fabrication de carton en Ontario. Celle-ci avait bénéficié de plusieurs prêts de la BFD convertis en participations, puis avait finalement fermé ses portes. Mais la patience de la Banque a parfois porté fruit et rapporté gros à l'économie du pays, comme dans le cas notable du centre de ski Blackcomb en Colombie-Britannique.

À la suite des procédures de saisie de Snowridge Ski Development, en 1976, la BFD avait en sa possession les actifs de Snowridge. Elle a alors pris contact avec le groupe Aspen Skiing Corporation, administrateur du réputé centre de ski aux États-Unis qui souhaitait investir dans des centres de ski au Canada, afin d'évaluer les mesures à prendre pour relancer les activités de Snowridge. La montagne était située dans la région de Kananaskis en Alberta, l'un des plus beaux points de vue du Canada. Le groupe Aspen a vu le potentiel dont disposait le site et a accepté de former un partenariat à parts égales avec la BFD. La Banque investissait ses actifs et Aspen Corporation, la somme de 1 million de dollars pour la mise à niveau des installations. Le partenariat a donné lieu à la création d'une nouvelle entreprise, la Fortress Mountain Resorts Limited.

En 1978, le gouvernement de la Colombie-Britannique cherchait un partenaire pour développer un nouveau centre de ski sur la montagne Blackcomb. Ayant effectué des analyses, Aspen Corporation connaissait bien le potentiel qu'offrait Blackcomb. Le gouvernement de la Colombie-Britannique voyait en Aspen Corporation un candidat idéal pour développer le projet, combinant expérience en matière d'exploitation, compétences en gestion et ressources financières. Or,

même si le groupe Aspen Corporation souhaitait piloter le projet de Blackcomb, il avait besoin d'un partenaire canadien, et la BFD a convenu de former un partenariat à parts égales avec lui. Le conseil d'administration de la Banque a accepté d'investir conjointement avec Aspen Corporation dans le développement de la montagne Blackcomb et des terres publiques adjacentes. C'est au directeur général de l'exploitation de Fortress Mountain Resorts en Alberta, Hugh Smythe, originaire de la région de Whistler, qu'on a demandé de diriger le développement du centre de ski Blackcomb. Sa contribution majeure à la construction d'un des meilleurs centres de ski en Amérique du Nord, le Whistler-Blackcomb, a depuis été saluée.

En 1986, le groupe Aspen Corporation, qui faisait alors partie de la géante du cinéma Twentieth Century Fox, a décidé de ne plus investir dans le développement de Blackcomb. Ses parts ont été rachetées par la BFD. À la recherche d'un nouveau partenaire, la Banque a finalement vendu ses parts d'Aspen à l'entreprise Intrawest Properties Limited, fondée par Joe Houssain, Manitobain d'origine, qui est devenu l'un des entrepreneurs les plus prospères du Canada. Il connaissait très peu le domaine du ski, mais son entreprise a pu mettre à profit son expertise et son expérience pour aménager des terrains au pied de la montagne, qui faisaient partie du lot confié par le gouvernement provincial au groupe Aspen et à la BFD. Peu de temps après, Intrawest achetait les parts de la BFD. Et c'est grâce à Intrawest que le projet du centre de ski Blackcomb et du village de Whistler a réellement pris son envol. En 1996, Intrawest a fusionné avec Whistler Mountain Ski et a propulsé le nouveau centre Whistler Blackcomb au sommet des centres de ski en Amérique du Nord. (Il a d'ailleurs accueilli les Jeux olympiques d'hiver en 2010). Et pour boucler la boucle, Intrawest, société ouverte à l'époque, a été achetée en 2006 par le fonds de couverture américain, Fortress Investment Group.

Blackcomb compte parmi les nombreuses entreprises à avoir bénéficié du financement de la Banque au fil des années et à être devenues des sociétés canadiennes d'envergure. Toutefois, l'entreprise qui a connu la croissance la plus fulgurante a sans doute été Rogers Communications. Son fondateur, Ted Rogers, est considéré comme l'un des plus grands entrepreneurs du Canada. Il a débuté avec un prêt de la BEI pour financer une station de radio FM à Toronto, à l'époque de l'émergence de ces radios. M. Rogers avait une excellente idée mais pas assez de fonds pour la réaliser. Mike Rudkin était l'agent de crédit de la Banque responsable du dossier. Il a plus tard été nommé vice-président de la région de l'Atlantique avant de prendre sa retraite. Même s'il avait très peu de garanties pour soutenir le prêt, M. Rudkin a tout de même réussi à le faire autoriser par son supérieur. (Une garantie personnelle et une seconde hypothèque sur une propriété étaient à peu près les seules garanties pour le prêt). Plus tard, alors qu'il était en poste au siège social, M. Rudkin a ouvert le dossier de prêt de M. Rogers pour voir ce qui était advenu de ce prêt. Le directeur général avait inscrit une remarque dans le dossier qui disait que le prêt n'aurait probablement jamais dû être autorisé. La suite des choses, nous la connaissons. M. Rogers s'était servi de son prêt et de sa station de radio pour fonder Rogers Communications.

La nouvelle division des Placements bancaires ne devait pas simplement remplacer les opérations de capital de risque. Elle devait se distinguer afin de mener à bien des activités de développement axées sur les entreprises au potentiel de croissance élevé. Dans le cadre de la planification des activités de cette division, Hugh Carmichael et Dick Bradbury, sous l'œil attentif de Jack Nordin, ont examiné comment les bailleurs de fonds aux États-Unis procédaient pour fournir des capitaux propres aux entreprises à fort potentiel de croissance. Ils ont pris exemple sur les activités de la firme Hambrecht & Quist.

Hambrecht & Quist exerçait ses activités dans la Silicon Valley en Californie et se présentait comme un fournisseur de l'éventail complet des services bancaires d'investissement, tant pour les entreprises en démarrage que pour celles à un stade de développement ultérieur. L'entreprise offrait les mêmes services aux petites entreprises en croissance que ceux offerts par les banques d'investissement de Wall Street aux grandes sociétés ouvertes. Reproduire les activités de Hambrecht & Quist au Canada signifiait offrir aux entreprises canadiennes en expansion une gamme exhaustive de services financiers, comme les services de préparation des demandes de financement et d'intermédiaire, la prise ferme, les co-entreprises, la syndication, le financement par actions, le capital de risque, les fusions et acquisitions et les rachats d'entreprise par les cadres. Il était également question que le financement par action offert par la division des Placements bancaires soit complété par d'autres financements de la BFD comme les prêts à terme, les garanties de prêt et les prêts à redevances, au besoin.

La Banque était consciente que son objectif ne pouvait être atteint du jour au lendemain. Elle devait débiter par la base, en fournissant des capitaux propres, puis bâtir sur cet acquis. Toutefois, un objectif essentiel devait d'abord être réalisé, celui de faire reconnaître les compétences de la Banque dans le milieu des affaires et le secteur financier au Canada. Et il était impossible d'y arriver avec sa réputation de prêteur de dernier recours déficitaire. La division des Placements bancaires a donc été créée et promue comme une entité distincte du reste de la Banque. Roger Lafond, qui a été à la tête des services d'investissement avant le nouveau mandat de 1983, a été nommé chef de la nouvelle division des Placements bancaires.

La division est partie sur de bonnes bases. Les services financiers lui ont transféré un portefeuille d'investissements qui ne contenait que des entreprises solides. Tous les autres ont été laissés en gestion à la division des Prêts. Avant la création de la division des Placements bancaires, le portefeuille des investissements de la Banque comptait 116 clients. Une cinquantaine seulement ont été transférés à la nouvelle division. De plus, le portefeuille transféré était entièrement capitalisé grâce aux 29 millions de dollars reçus du gouvernement du Canada dans le cadre du mandat de 1983. Ce mandat prévoyait ainsi une injection de 60 millions de dollars supplémentaires sur les trois prochaines années pour financer de nouveaux investissements.

En démarrant avec un portefeuille rentable, entièrement capitalisé par le gouvernement, la division des Placements bancaires a été en mesure de déclarer des bénéfices dans sa seconde année d'activité, à l'exercice 1985; des bénéfices qui allaient permettre à toute la Banque d'engranger un profit et d'amorcer son

redressement tant attendu. Qui plus est, grâce à ses bénéfices immédiats, la division détenait plus de capitaux qu'elle ne pouvait en investir et les 60 millions de dollars prévus pour les nouveaux investissements étaient continuellement rééchelonnés pour plus tard.

Un comité distinct du conseil d'administration a été formé pour superviser la création et les activités de cette nouvelle division. Richard Kroft, président du comité, et ses collègues participaient activement à l'établissement des politiques d'investissement et d'exploitation pour la division, de même qu'à l'autorisation de nouveaux investissements. C'était ce qu'on pourrait appeler une direction orientée vers l'action. Au cours des trois premières années, la division a effectué 69 investissements, pour un total de 32 millions de dollars. Mais surtout, pour chaque dollar investi par la BFD, un montant supplémentaire de 2,70 \$ était investi par d'autres investisseurs. Cet effet de levier constituait un objectif important pour la BFD, car il lui permettait de bâtir sa réputation dans le milieu des affaires au Canada. Sa crédibilité avait été renforcée avec le bénéfice de 3,1 millions de dollars dégagé à l'exercice 1985. À l'exercice 1986, la division a de nouveau enregistré un bénéfice, cette fois de 3,4 millions de dollars. La sélection de gagnants potentiels uniquement, pour bâtir le portefeuille, s'est avérée l'élément clé de la consolidation de la réputation de la division dans le milieu des affaires.

De Placements bancaires à Capital de risque

En 1986, le comité du conseil d'administration chargé des placements bancaires recommandait l'embauche d'un premier vice-président pour diriger la division. Marc Vaillancourt s'est rapidement démarqué. Il a commencé par dire que la BFD n'offrait pas des placements bancaires, mais bien du capital de risque aux entreprises canadiennes axées sur la croissance. Il a donc renommé la division, Capital de risque. Puis, il a formé de nouveaux partenariats et consolidé les relations avec le secteur du capital de risque au Canada. Pour ce faire, il a rencontré personnellement ses partenaires et s'est appuyé sur des activités rentables et sur la promotion de l'Association canadienne des sociétés d'investissement en capital de risque, dont il est devenu président. Il organisait aussi un événement annuel réunissant des gestionnaires de fonds de capital de risque de partout au pays. L'événement avait lieu en même temps qu'une assemblée du conseil d'administration de la BFD. Les participants pouvaient assister à des séminaires pendant la journée, puis prendre part à un souper en compagnie des membres du conseil et de conférenciers invités. La division vivait une période de changements, ponctuée par une publicité de la BFD publiée dans le magazine *Venture* mettant bien en évidence le nom de M. Vaillancourt. Les banquiers de la prude BEI n'avaient pas l'habitude de mettre leurs noms sur les publicités, mais c'est ainsi que M. Vaillancourt a atteint l'objectif d'asseoir la réputation de la BFD comme membre reconnu du milieu du capital de risque au Canada.

Décentralisation du processus décisionnel

Le premier bénéfice après la grande récession du début des années 1980, enregistré à l'exercice 1985, a été le point de départ de la reconstruction du portefeuille de prêts. Contraints à autoriser des prêts seulement si ceux-ci ne pouvaient être octroyés ailleurs à des termes et conditions raisonnables,

Ken Neilson et son équipe de vice-présidents des bureaux régionaux et du siège social se sont entendus pour établir un portefeuille de prêts rentable et mettre sur pied un système opérationnel efficace. Avec M. Neilson à la tête de la division des Prêts, les principautés avaient vécu. Pour réaliser les objectifs fixés par M. Lavigueur, tout le monde devait travailler à l'unisson. Ainsi, si les vice-présidents de région détenaient encore beaucoup de pouvoir dans les décisions importantes de la Banque, ils ne pouvaient plus se comporter en monarques indépendants.

Il y a eu certains écueils sur le chemin de la rentabilité. Parmi ceux-ci, notons le manque de nouveaux capitaux permettant de maintenir les activités de prêt à terme à un ratio d'endettement de 10:1, le ratio utilisé pour la planification des objectifs financiers de la division des Prêts. Du côté de l'exploitation, la création du rôle de directeur du développement, qui visait à ce que ce dernier soit la première personne que le client rencontre à sa visite dans un bureau de la BFD, a occasionné des difficultés passagères. Le directeur du développement devait répondre aux besoins des clients en leur offrant des services financiers ou des services de gestion-conseil. Il représentait l'homme du renouveau, celui qui ferait passer la Banque à une nouvelle ère. (Notez qu'au milieu des années 1980, la Banque, tout comme la société en général, n'avait pas encore substitué le terme de « personne » à celui d'« homme ».) En bout de ligne, le rôle du directeur du développement n'a pas permis d'améliorer le rendement des succursales. Il a rapidement été perçu comme un pas en arrière et on l'a rapidement éliminé. Dorénavant, il y aurait des agents de crédit et des agents des services de gestion-conseil dans les succursales.

Pour faire croître son portefeuille, la Banque a dû être plus réactive par rapport aux demandes des clients, et le processus décisionnel a été décentralisé. Comme il a été mentionné précédemment, des bureaux de district, dirigés par un directeur général de district, ont été créés pour rapprocher le pouvoir décisionnel des clients. Le directeur général de district était secondé par un directeur de district, Prêts, et un directeur de district, Services de gestion-conseil. Au total, 17 bureaux de district (appelés succursales de catégorie A) ont été mis sur pied partout au pays, et chacun d'eux avait des succursales de catégorie B ou C sous sa gouverne. Les cinq bureaux régionaux sont restés en place, mais avec beaucoup moins de personnel affecté aux secteurs du financement, des ressources humaines, de l'administration et des services juridiques. La Banque a même renommé ses agents de crédit, directeurs de comptes principaux et directeurs de comptes, conformément aux titres utilisés dans les banques à charte. Les directeurs du développement ont fait place aux directeurs de comptes principaux. Presque tous les clients de la BFD allaient dorénavant faire affaire avec un directeur. Si on demandait à parler à un directeur, le représentant de la BFD pouvait lui répondre: « JE suis le directeur ». Quelques années plus tard, les propriétaires de petite entreprise qui traitaient avec des banques à charte ont relevé la barre en demandant à s'adresser au vice-président. Ces banques ont répondu à la demande en nommant des vice-présidents en série dans leurs succursales. Et la BFD a fini par faire de même.

La nouvelle structure décentralisée et les nouvelles orientations ont tôt fait de porter fruit. Pour l'exercice 1986, la BFD a autorisé des prêts à terme totalisant 545 millions de dollars sur une base nette, soit la somme des prêts autorisés après

annulation et réduction du montant de la part des clients. Cette somme équivalait à presque le double des prêts autorisés deux années auparavant (toujours sur une base nette). L'année suivante, à l'exercice 1987, les prêts autorisés nets ont atteint un sommet de 732 millions de dollars; ils sont demeurés autour de 700 millions de dollars au cours des trois années suivantes, jusqu'à ce que la prochaine récession vienne changer la donne.

Retour à la rentabilité

Bien que la BFD ait engrangé un bénéfice d'exploitation avant éléments extraordinaires à l'exercice 1985, la division des Prêts avait déclaré une perte de 2,2 millions de dollars, compensée par un bénéfice de 3,1 millions de dollars de la division des Placements bancaires. L'année suivante, à l'exercice 1986, la division des Prêts a enregistré un modeste profit de 1,4 million de dollars, auquel s'est ajouté un profit de 3,4 millions de dollars de la division des Placements bancaires. Le bénéfice de la division des Prêts, le premier en sept ans, a été rendu possible grâce à une réduction des charges d'exploitation de l'ordre de 4,4 millions de dollars, pour une troisième année consécutive. Au cours des années suivantes, la division des Prêts a engrangé des bénéfices de 1,4 million de dollars pour l'exercice 1987, de 2,9 millions en 1988, de 2,6 millions en 1989 et de 7,2 millions pour l'exercice 1990. Ces sommes étaient similaires aux profits réalisés par la BFD, et la BEI précédemment, avant la récession de 1980-1982 et paraissaient raisonnables, compte tenu du peu de marge dont disposait la Banque au chapitre de ses bénéfices. Si elle avait réalisé des bénéfices exorbitants, des critiques l'auraient accusée de ne pas avoir soutenu convenablement les petites entreprises et de ne pas avoir pris assez de risques. Et si elle avait déclaré un déficit, comme entre 1980 et 1984, on l'aurait blâmée d'être une société d'État déficitaire comme les autres. Des bénéfices de l'ordre de 5 millions de dollars semblaient donc tout à fait convenables et politiquement corrects pour la BFD. Cependant, ces profits cachaient un autre objectif de M. Lavigreur, qui était de préparer la Banque à une nouvelle récession inévitable.

Comme nous l'avons vu, la Banque avait mis au point une équation du recouvrement des coûts explicitant ce que devaient représenter les revenus d'intérêts nets, les charges d'exploitation et les provisions pour pertes, en pourcentage de l'encours des prêts. Même si les pourcentages des revenus d'intérêts nets et des charges d'exploitation demeuraient stables d'année en année, les provisions pour pertes pouvaient, quant à elles, largement fluctuer selon la conjoncture économique. Par conséquent, la cible de 1,5 % de l'encours des prêts, prévue pour les provisions pour pertes, ne pouvait constituer qu'une moyenne à long terme.

Dans les exercices précédents celui de 1986, les provisions pour pertes passées en charges étaient semblables à la somme réelle des nouvelles pertes sur prêts comptabilisées durant l'année, soit le taux de pertes sur prêts réel. La Banque a modifié sa façon de faire à l'exercice 1986, quand elle a commencé à comptabiliser une somme plus importante pour les provisions pour pertes sur prêts que le taux réel, pratique qu'elle a maintenue jusqu'en 1990. L'objectif de la Banque, en modifiant sa méthode de comptabilisation des provisions pour pertes, était d'aplanir les fluctuations sur un cycle économique.

Conformément à la nouvelle méthode comptable, les provisions pour pertes sur prêts étaient ajoutées à un compte de provision général. Lorsque des pertes sur prêts réelles étaient enregistrées, elles étaient déduites du compte de provision général. Pour justifier cette méthode, la Banque a rappelé une décision du Conseil du trésor qui demandait à la Banque d'engranger un surplus annuel et de continuer de mettre l'accent sur la constitution d'une provision pour pertes sur prêts suffisante. Parfois, les directives du gouvernement pouvaient correspondre aux aspirations administratives de la Banque. Mais les jeux de coulisse étaient beaucoup plus importants qu'il n'y paraissait.

Si la Banque n'avait comptabilisé que les pertes sur prêts réelles, le bénéfice déclaré aurait été plus élevé, et probablement pas très politiquement correct. Le tableau 4, ci-dessous, présente les bénéfices de la Banque si les pertes sur prêts réelles de la division des Prêts avaient été passées en charges.

Tableau 4 Bénéfices après ajustement
Exercices 1986 à 1990 – Division des Prêts en millions de dollars

Exercice	Pertes sur prêts réelles*	Provision pour pertes sur prêts	Bénéfice déclaré	Bénéfice après ajustement
1986	11,8 \$	21,5 \$	1,4 \$	11,1 \$
1987	9,2 \$	29,6 \$	1,4 \$	21,8 \$
1988	8,1 \$	34,3 \$	2,9 \$	29,1 \$
1989	10,5 \$	49,9 \$	2,6 \$	42,0 \$
1990	11,6 \$	55,2 \$	7,2 \$	50,8 \$
Total	51,2 \$	190,5 \$	15,5 \$	154,8 \$

*Antécédents de pertes sur prêts

De 1986 à 1990, la différence cumulative entre les pertes sur prêts réelles et les provisions pour pertes sur prêts passées en charges a totalisé 139,3 millions de dollars (190,5 millions moins 51,2 millions). Cette somme était en fait mise de côté en prévision des prochaines années difficiles.

Le 1^{er} avril 1989, soit le premier jour de l'exercice 1990, le vérificateur général du Canada est devenu vérificateur de la BFD. Conformément à la *Loi sur la gestion des finances publiques*, le vérificateur général du Canada allait, à partir de janvier 1989, occuper la fonction de vérificateur ou de covérificateur pour les sociétés d'État. La Banque, qui avait choisi l'option de la covérification, a nommé Raymond, Chabot, Martin, Paré (RCMP) à titre de covérificateur. La toute première chose que RCMP a voulu vérifier était la provision pour pertes sur prêts. On pouvait se demander, officiellement, si la Banque, qui réalisait des profits à titre de prêteur complémentaire, déclarait suffisamment de provisions pour pertes dans ses états des résultats. Après un court examen, les vérificateurs de RCMP se sont rapidement rendu compte du contraire, c'est-à-dire que la Banque déclarait plus de provisions que de pertes réelles. La direction de la Banque a alors rappelé la décision du Conseil du trésor, mentionnée plus haut, pour justifier sa méthode.

Le deuxième mandat de RCMP, à titre de covérificateur, consistait maintenant à convaincre le vérificateur général du Canada que la Banque ne dissimulait pas de pertes et que sa méthode comptable était appropriée.

Une vérification spéciale des provisions pour pertes a été menée par les deux covérificateurs. Ils ont conclu que le cumul des provisions pour pertes sur les prêts, les garanties et les placements de capital de risque, tel qu'il avait été établi par la direction, était acceptable. La question entourant le montant des provisions pour pertes est rapidement devenue secondaire puisque s'amorçait la récession de 1990. L'expérience des années suivantes a démontré que la Banque avait été prudente dans sa comptabilisation des pertes sur prêts. Au milieu des années 1990, la méthode a été changée de nouveau, car la Banque a dû adopter celle des prêts douteux imposée par l'Institut Canadien des Comptables Agréés à toutes les banques au Canada.

Les vérificateurs de RCMP n'étaient pas les seuls à douter des bénéfices qu'a déclaré la BFD après 1985. À de nombreuses reprises, lorsque des agents de la Banque discutaient des bénéfices avec des intervenants de l'extérieur, ces derniers restaient dubitatifs. Mais avec l'arrivée du vérificateur général du Canada, les agents de la Banque pouvaient maintenant demander aux incroyables s'ils préféraient échanger de vérificateurs externes. Ce qu'aucun ne souhaitait.

La Banque avait reconstitué son portefeuille de prêts et solidifié ses assises pour amorcer le prochain chapitre de son existence. Toute la Banque et tous les employés à tous les niveaux avaient été les artisans de ce redressement. La consolidation de ces années allait devenir encore plus cruciale pour la Banque qui, bientôt, allait être frappée par des crises majeures et une nouvelle récession.

1985–1990

La collaboration avec le gouvernement

La BFD met en œuvre un nombre record de nouveaux programmes au nom des ministères et agit à titre d'intermédiaire pour un important investissement du gouvernement. Elle tente à plusieurs reprises d'obtenir un nouveau mandat.

Dans le cadre de son effort de reconstruction, la Banque a eu plusieurs occasions mutuellement avantageuses de coopérer avec le gouvernement. Dans ses premiers plans d'entreprise, la Banque avait formulé un objectif bien précis: collaborer avec le gouvernement. Seulement dix ans plus tôt, la Banque d'expansion industrielle aurait qualifié ce projet d'hérésie. Les temps avaient changé, et refuser de collaborer avec le gouvernement aurait sans aucun doute occasionné de fâcheuses conséquences, notamment si on pense à l'étude du financement de la petite et moyenne entreprise, à la négociation du mandat de 1983 et aux délibérations du Groupe de travail Nielsen.

Cette étroite collaboration posait des problèmes, mais offrait également des occasions. Celles-ci découlaient de la volonté du gouvernement de concrétiser son inatteignable objectif de guichet unique pour les petites entreprises. Comme l'étude du financement de la PME et le Groupe de travail Nielsen l'avaient signalé, la BFD était la mieux placée pour mettre en œuvre d'autres programmes gouvernementaux d'aide aux petites entreprises. Elle possédait des systèmes, des procédures ainsi qu'un réseau de distribution efficaces et disposait déjà d'une expertise professionnelle. En outre, des sondages avaient révélé que la BFD jouissait d'une meilleure réputation auprès des propriétaires de petite entreprise que les autres programmes gouvernementaux. Durant la deuxième moitié des années 1980, l'offre de programmes pour le compte du gouvernement permettrait d'employer la capacité excédentaire de la Banque et contribuerait à ses frais généraux. C'est dans cet esprit que M. Lavigueur, le président de la BFD, s'est entretenu pour la première fois avec l'honorable Sinclair Stevens, ministre du MEIR et ministre responsable de la BFD.

Si, dès le début du mandat du Parti conservateur, M. Lavigueur avait pu discuter à plusieurs reprises avec le ministre des Petites entreprises, l'honorable André Bissonnette, il a fallu un certain temps avant qu'il puisse rencontrer M. Stevens. Lorsqu'un entretien a pu enfin être organisé, le ministre a tenu à ce qu'il se déroule en privé. Le cahier d'information ministérielle entretenu par la Banque a été mis à jour et préparé spécialement pour l'occasion. On y avait compilé de nombreuses statistiques sur les diverses activités de la Banque, y compris le nombre de petites entreprises soutenues et le total des emplois créés chaque année. La deuxième section comprenait des propositions pour étendre les activités de la Banque, avec une justification et un sommaire des coûts pour chacune.

Lorsque M. Lavigueur est arrivé au siège social du MEIR, situé au dernier étage de l'édifice C.D.-Howe, au 235, rue Queen à Ottawa, il s'est fait conduire à la salle d'attente et offrir une tasse de café, le ministre étant légèrement en retard ce jour-là. En règle générale, lorsqu'on s'entretenait avec un ministre au sujet de la BFD, des hauts fonctionnaires des ministères participaient également aux discussions. D'autres prenaient des notes et répondaient aux questions du ministre. Aucun d'entre eux n'était cependant présent dans la salle d'attente ce jour-là. Il était bel et bien question d'un entretien privé. M. Lavigueur pressentait quelque chose d'inhabituel.

Le ministre Stevens est sorti par la porte arrière de son bureau, a accueilli M. Lavigueur et l'a invité à entrer, le sourire aux lèvres et visiblement de bonne humeur. Avant que M. Lavigueur n'ait pu sortir le cahier d'information de la BFD, le

ministre a saisi une feuille sur son bureau et lui a tendue. Il s'agissait de la véritable raison de cette rencontre, qui n'avait rien à voir avec le compte rendu des activités de la BFD. Elle visait plutôt à informer la BFD qu'elle servirait d'intermédiaire dans un investissement de 79 millions de dollars que le gouvernement avait accepté de réaliser dans Cominco Ltd. Le MEIR n'avait pas le pouvoir d'investir dans des entreprises. Malgré tout, l'article 99 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* autorisait le gouvernement fédéral à donner des directives à une société d'État mandataire. (Des directives étaient requises pour l'exécution d'activités inhabituelles qui n'étaient pas reliées à la mission de la société.) Bien entendu, le gouvernement allait assumer tous les frais qui en découleraient. M. Lavigueur était interloqué, Cominco, un géant du secteur minier au Canada, n'ayant rien des petites et moyennes entreprises dont la Banque avait l'habitude. Ce projet allait bien au-delà de son objectif de collaboration avec le gouvernement.

Cet investissement a financé en partie un projet de 260 millions de dollars visant la modernisation des activités de fusion de Cominco à Trail, en Colombie-Britannique. Une entente de vingt ans prévoyait le partage des risques du projet entre le gouvernement du Canada et Cominco. La BFD a octroyé l'investissement en trois tranches : deux de 28 millions de dollars chacune pour les exercices 1987 et 1988 et une troisième de 23 millions de dollars pour l'exercice 1989. Le remboursement des actions privilégiées de Cominco détenues par la BFD et les dividendes connexes étaient liés au succès du projet ainsi qu'au prix du plomb et de l'argent sur la durée de l'entente. Toutefois, le taux de rendement indiciel était insuffisant pour générer un dividende ou donner lieu à un rachat, et Cominco a cessé d'utiliser la technologie qui faisait partie du projet de modernisation initial. Si Cominco a finalement été en mesure de terminer le projet de modernisation en ayant recours à une technologie mieux adaptée, qui est en service continu depuis 1997, c'est en grande partie grâce au soutien de la BFD, ce qui a permis à Trail Operations de poursuivre ses activités tout en améliorant sa performance environnementale. Néanmoins, il était maintenant évident que les actions de la BFD ne seraient pas rachetées, l'obligeant à radier son investissement en 1992. Une perte de 79 millions de dollars a dû être inscrite au titre des éléments extraordinaires dans les états financiers de la Banque.

Durant la même période, le MEIR a proposé à la Banque d'investir dans une nouvelle entreprise nommée TIEM Canada. Cette dernière, conjointement avec Control Data, une entreprise de technologies de l'information américaine, avait suggéré au gouvernement du Canada de privatiser ses efforts de création d'emplois. Control Data avait auparavant mis sur pied des projets de ce type aux États-Unis et voulait déployer son expertise au Canada. Cette proposition eut la faveur du ministre Stevens, grand partisan de la privatisation qui avait d'ailleurs été chargé de privatiser certains services gouvernementaux au sein du précédent gouvernement conservateur en 1979.

Cette entente donnerait lieu à un projet bien précis. TIEM créerait un réseau national de centres de développement des petites entreprises pour en accélérer la croissance. Ces services aideraient des entreprises à grandir et à créer des emplois permanents, pour lesquels TIEM serait rémunéré par le gouvernement. TIEM envisageait également de percevoir des redevances des entreprises

soutenues. Pour contribuer à la création de ces centres, le MEIR lui accorderait, sur deux ans, un prêt remboursable de 12 millions de dollars et la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (CEIC) lui verserait environ 28 millions de dollars en contrepartie du nombre d'emplois qui, selon les estimations, seraient créés. Puisque TIEM avait recueilli 400 000 \$ en capital de départ, le MEIR a conseillé à la BFD d'investir 200 000 \$ pour obtenir une participation de 5 % dans l'entreprise. Le ministre Stevens semblait appuyer ce projet. Toutefois, étant donné qu'il ne s'agissait pas d'une directive, la Banque devait prendre sa décision seule, sans avis externe. À l'issue de quelques discussions, elle a choisi d'investir. Cette action concordait avec son mandat et son objectif de collaboration avec le gouvernement, d'autant plus qu'elle lui permettrait d'approfondir ses connaissances au sujet du concept relativement nouveau d'accélérateur d'entreprises. Malheureusement, l'investissement a plus tard été radié.

Un partenariat avec la Société pour l'expansion des exportations (SEE) a mené au lancement d'un nouveau produit de la BFD destiné aux petits exportateurs aux prises avec un fonds de roulement insuffisant.

Programme Prêts aux étudiants entrepreneurs

Ce ne sont pas tous les projets en partenariat avec le gouvernement qui ont échoué. En effet, la BFD a mené plusieurs programmes d'affaires au nom d'autres ministères qui ont été très fructueux pour elle-même et les ministères parrains. Grâce à ces programmes, elle exploitait plus efficacement son réseau de distribution et recevait des fonds qui lui permettaient d'accroître son rayon d'action parmi les petites entreprises, quoique de façon ciblée. Le programme Prêts aux étudiants entrepreneurs était commandité et financé par la CEIC. Il permettait l'octroi de prêts sans intérêt allant jusqu'à 3 000 \$ aux étudiants démarrant leur entreprise au cours de l'été et offrait également des formations en affaires et un accès à des conseillers.

Le programme a débuté en 1985 et est devenu une tradition estivale à la BFD. La Banque utilisait des garanties de prêts et, chaque été, elle autorisait environ 3,5 millions de dollars de garanties, répartis entre quelque 1200 étudiants qui créaient autour de 2400 emplois d'été. Elle offrait également un escompte de 100 dollars aux

étudiants qui remboursaient la totalité du prêt avant l'échéance, et un emprunteur sur trois en tirait parti. Les taux de défaillance se situaient en deçà de 20%. Pour la CEIC, qui plus tard deviendrait Développement des ressources humaines Canada, ce programme était une façon rentable de créer des emplois d'été. Pour la BFD et les banques à charte, il permettait d'encourager la relève entrepreneuriale canadienne et de lui enseigner les meilleures pratiques en affaires. Une étude a révélé que les étudiants ayant reçu des garanties de prêt grâce au programme avaient neuf fois plus de chances de devenir propriétaires d'entreprise à temps plein.

Programme de prêts aux producteurs de mollusques

La Banque a également mis en œuvre un programme de prêts aux producteurs de mollusques. En 1988, une crise a frappé l'industrie de la mytiliculture dans les Maritimes. Pêches et Océans Canada (MPO) a donc demandé à la BFD de fournir des prêts pour fonds de roulement aux producteurs de mollusques pour les aider à traverser cette dure période. Après avoir négocié les coûts du financement avec Ron Crowley, directeur général au MPO, la Banque a accepté de soutenir ce secteur au nom du gouvernement.

La Banque a ainsi consenti 36 prêts pour fonds de roulement totalisant plus de 800 000 \$. Cette aide financière, bien que peu élevée, montrait l'efficacité de la Banque dans la gestion des programmes d'affaires, si bien que l'institution a gagné plus de soutien de la part du Conseil du Trésor, lequel s'assure de l'efficacité et de l'efficacité du gouvernement. La Banque a également tiré parti de sa relation avec Ron Crowley : après son départ à la retraite du MPO, il a rejoint les rangs de la BFD en tant que conseiller et est devenu un membre très apprécié au sein de l'équipe qui a travaillé sur la *Loi sur la Banque de développement du Canada* en 1995.

Fonds de développement des industries culturelles

En 1990, le ministère des Communications a annoncé la création du Fonds de développement des industries culturelles (FDIC). Le ministère a fait appel à la BFD pour mettre en œuvre ce programme, qui substituait aux subventions non remboursables des prêts remboursables. La Banque était consciente du risque élevé de ces financements, lesquels comportaient peu de garanties, voire aucune, et savait qu'ils répondraient aux besoins financiers d'entreprises habituées à recevoir des subventions ; de plus, les industries culturelles étaient souvent dans la ligne de mire des médias. Le président et le conseil d'administration devaient donc prendre en compte ces deux facteurs – les coûts et une publicité potentiellement négative – avant de s'entendre sur la prise en charge de ce programme. La BFD et Susan Katz, une représentante du ministère des Communications, ont finalement conclu une entente satisfaisante pour les deux parties.

La BFD a mis sur pied le FDIC pour le compte du ministère. Dans sa présentation au Conseil du Trésor (afin d'obtenir le feu vert pour le programme), le ministère des Communications a fait valoir que ce projet était une initiative sans précédent au Canada. Tous les fonds prêtés en vertu du FDIC provenaient du ministère, de sorte que la BFD n'était exposée à aucune perte sur prêts. Le financement de ce programme a été établi à 33 millions de dollars pour une durée de 5 ans, 26 millions étant destinés aux prêts, et le reste, à l'administration. Un comité mixte,

composé de représentants du ministère et de la BFD, a aussi été formé. Son objectif était principalement de surveiller et d'assurer l'orientation du programme, tout en assumant la gestion des plaintes. La gestion des plaintes a en fait relevé entièrement du ministère. Au bout du compte, les plaintes ont été rares et rapidement réglées.

La mise en œuvre du FDIC a commencé en 1991. La Banque accordait des prêts non garantis de 20 000 \$ à 500 000 \$, bien qu'une disposition permette au comité mixte d'étudier les demandes allant jusqu'à un million de dollars. Au départ, seuls les éditeurs de magazines et de livres avaient droit au financement. Plus tard, les domaines de l'enregistrement sonore, des films et des vidéos ont pu en bénéficier à leur tour.

Quelques personnes à la Banque étaient réticentes à l'idée de financer ces secteurs très risqués comptant leur lot de fervents défenseurs. Les gens de la Banque en avaient déjà plein les bras avec la clientèle de la BFD. Démontrer la pertinence du programme dans le secteur et au sein de la BFD constituait un premier pas important. Appuyés par des responsables du ministère, les représentants de la Banque ont fait la promotion du programme à l'échelle nationale et ont soigneusement expliqué les critères de prêts. Les agents de la Banque ont également saisi l'occasion pour attirer les acteurs les plus viables du secteur. Le point fort du FDIC était son taux d'emprunt, fixé au taux préférentiel plus 1% et très attrayant pour bon nombre d'entreprises. Lorsque les premiers prêts ont été autorisés, on a constaté au sein de la Banque que les entreprises financées par le FDIC dépassaient les attentes. Certaines auraient même pu obtenir un prêt de la BFD en dehors du programme. La crédibilité du programme au sein de la Banque a donc été rapidement établie. Les clients ont également aimé la façon de faire de la BFD: le service était rapide, professionnel et pas trop bureaucratique. En somme, la crédibilité de la BFD dans le secteur a été rapidement établie également.

Le programme du FDIC s'est poursuivi tout au long des années 1990. Son franc succès a été reconnu autant par le ministère des Communications que la BFD. Chaque année, le Fonds autorisait en moyenne 60 prêts totalisant 8 millions de dollars. De plus, entre 150 et 200 entreprises bénéficiaient des conseils d'affaires prodigués par les Services de gestion-conseil de la Banque. Les remboursements de prêts ont par ailleurs permis au Fonds de prêter un total de 52 millions de dollars entre 1990 et 1997, alors qu'initialement, 26 millions de dollars des 33 millions du Fonds étaient affectés au financement. À l'exercice 2000, le ministère, qui s'appelait désormais «ministère du Patrimoine canadien», a transféré le portefeuille du FDIC à la Banque.

Les prêts aux étudiants entrepreneurs, les prêts aux producteurs de mollusques et le FDIC étaient des programmes complets, commandités par le gouvernement et offerts par la BFD. La Banque a également soutenu d'autres programmes sans en avoir l'entière responsabilité. Au cours des années 1980, le gouvernement a procédé à une refonte de sa stratégie de développement régional et a développé de nouveaux programmes axés sur les régions. Leur mise en œuvre accusait du retard, et la BFD a été sollicitée pour fournir les ressources nécessaires à leur démarrage. Le Bureau de la diversification de l'Ouest, le Programme de

développement du Nord de l'Ontario et le Programme Entreprise Atlantique, précurseur de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA), ont tous bénéficié de l'aide de la BFD à leurs débuts pour des enquêtes et des analyses de projets, pour lesquelles la Banque était rémunérée.

Programme de cautionnement des comptes clients à l'exportation

Un partenariat avec la Société pour l'expansion des exportations (SEE) a mené au lancement d'un nouveau produit de la BFD destiné aux petits exportateurs aux prises avec un fonds de roulement insuffisant. De telles insuffisances étaient généralement attribuables aux banques à charte qui sous-évaluaient nettement les comptes clients étrangers. John Taggart, de la région de la Colombie-Britannique de la BFD, a été détaché auprès du siège social pour développer un produit visant à régler ce problème. C'est ainsi qu'a été mis sur pied le programme de cautionnement des comptes clients à l'exportation, grâce auquel la BFD offrait des garanties de prêt aux banques à charte pour qu'elles puissent accroître les marges de crédit des petits exportateurs. Les garanties de prêt reposaient sur les comptes clients assurés par la SEE. Le programme a toutefois eu du mal à démarrer; en 1992, seulement 80 garanties de prêt totalisant 16 millions de dollars avaient été accordées par la BFD. Bien que ce projet n'ait pas occasionné un niveau d'activité élevé, il illustre bien l'identité de la Banque. La BFD a toujours évalué les occasions d'affaires et, le cas échéant, en a tiré parti pour soutenir les petites et moyennes entreprises, sans jamais compromettre sa rentabilité.

D'autres programmes gouvernementaux auraient pu bénéficier du soutien de la Banque, mais les projets n'ont pas abouti. La Banque a ainsi envisagé de prendre la responsabilité de la mise en œuvre de la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* (LPPE) au nom du MEIR, mais l'opposition au sein du ministère fut trop vive.

Un autre projet, cette fois-ci élaboré par le ministère des Transports, prévoyait l'offre d'un financement par la BFD aux camionneurs canadiens indépendants aux prises avec des insuffisances de fonds de roulement. L'entente visait l'octroi de garanties de prêt de plus de 50 000 \$ aux banques à charte en vue de rééchelonner le remboursement des prêts des camionneurs et d'en augmenter le montant. Le programme était particulièrement urgent, car des camionneurs avaient bloqué des autoroutes et des postes frontaliers afin d'être entendus par le gouvernement. Ces événements évoquaient chez M. Lavigueur et sa recrue originaire d'Ottawa (l'auteur) les réminiscences de manifestations du début des années 1970, devant les bureaux de la Commission de l'assurance-emploi du Canada, en raison d'un retard dans les chèques d'assurance-chômage causé par une erreur informatique. Ils voulaient à tout prix éviter que les camionneurs ne fassent de même et viennent manifester devant les bureaux de la BFD avec leurs tracteurs-remorques. Ce programme devait donc être structuré en vue de prévenir de telles manifestations. La Banque a accepté de le prendre en main, mais le gouvernement refusait ses frais administratifs. Il prévoyait déboursier 250 \$ par prêt, alors que le coût calculé par la Banque équivalait à plusieurs fois ce montant. Le ministère des Transports a alors pris la décision d'offrir des remboursements d'impôts aux camionneurs plutôt que des garanties de prêt. Voilà un dossier de plusieurs pouces d'épaisseur qui n'a mené à rien de concret.

Initiatives locales pour le développement d'entreprises

Bien que la Banque se soit taillée une excellente réputation à l'échelle nationale et internationale en soutenant les petites entreprises dans leur croissance et leur réussite, elle a toujours été à l'affût des pratiques innovantes. Ainsi, l'une d'elles a attiré son attention au milieu des années 1980. Au Confederation College, à Thunder Bay, en Ontario, Jim Rapino avait présenté un tout nouveau concept : les « incubateurs sans murs ». Ce concept poursuivait les mêmes objectifs de développement d'affaires que le modèle de TIEM Canada, mais il ne nécessitait pas de centres (ni bureaux ni murs) et n'imposait aucune contrainte quant au stade de développement des entreprises. Le modèle de Rapino prévoyait la création d'un groupe de 25 à 30 petites entreprises locales non concurrentes qui participeraient à un programme de formation. Des conseillers effectueraient ensuite des visites sur place et les aideraient à mettre en pratique les notions acquises en classe. Le chef de l'initiative et les membres d'un comité consultatif local créé pour soutenir le groupe agiraient à titre de conseillers. Les participants recevraient de la formation et des conseils sur 12 mois sur des sujets de leur choix, dans le cadre de 10 séminaires de 4 heures.

Comme Jim Rapino avait besoin d'un réseau national pour mettre en place son modèle d'incubateur, les fonctionnaires du MEIR ont approché la Banque pour qu'elle jette un œil à cette méthode de formation. Rupert Williams, premier vice-président, Services de gestion-conseil, a rencontré M. Rapino et a négocié avec lui une entente qui autorisait la Banque à adopter son modèle d'incubateur d'entreprises dans ses autres centres au Canada. La BFD a également réussi à obtenir des fonds dans le cadre de la Stratégie en matière d'emploi des bureaux régionaux de la CEIC pour financer les formations. Ce programme paraissait beaucoup plus rentable pour la CEIC que le projet de TIEM. La BFD a appelé ce service son Initiative locale pour le développement d'entreprises (ILDE).

La formule de l'ILDE combinant formation et conseils aux entreprises a rapidement gagné en popularité et a été largement adoptée. Lorsqu'Énergie atomique du Canada limitée a annoncé la fermeture de ses centrales à Port Hawkesbury et à Glace Bay en Nouvelle-Écosse, l'entreprise a conclu un contrat avec la BFD afin de former les employés mis à pied souhaitant se lancer en affaires. La Banque a utilisé la méthode de l'ILDE à cette fin. Le même scénario s'est produit lors d'un licenciement massif du Canadien National au Canada atlantique.

Les ILDE, grandement appréciées par les participants, ont engendré des résultats très positifs à moindres coûts. Chaque année, environ 30 ILDE étaient organisées, surtout grâce au financement de la CEIC.

La division des Services de gestion-conseil de la BFD a également reçu une aide financière de Multiculturalisme et Citoyenneté Canada pour aider les entreprises issues de communautés ethnoculturelles. Huit comités consultatifs ont ainsi été formés pour soutenir l'organisation de formations et d'événements informatifs au sein de communautés locales à l'intention des entrepreneurs ethnoculturels. Ces initiatives étaient semblables à celles mises sur pied pour encourager l'entrepreneuriat chez les femmes.

La BFD cherche à obtenir un nouveau mandat

Pendant que la Banque concluait des partenariats avec les ministères fédéraux, elle travaillait également de concert avec le MEIR, son ministère responsable, pour obtenir un nouveau mandat du gouvernement. Le Programme de planification financière avait été une réussite à titre de projet pilote et la Banque souhaitait le généraliser. Les Initiatives locales pour le développement d'entreprises s'étaient aussi révélées un outil efficace pour faire croître les entreprises, si bien que la Banque souhaitait en financer l'élargissement sans avoir à se soumettre aux décisions des bureaux locaux de la CEIC. La Banque avait également développé un nouvel instrument financier, les prêts à redevances (plus tard renommés « débentures participantes », puis « capitaux patients » et enfin « dettes subordonnées »), et souhaitait obtenir des fonds supplémentaires pour lancer ce produit sur le marché.

Bien que la Banque se soit taillé
une excellente réputation à l'échelle
nationale et internationale en
soutenant les petites entreprises
dans leur croissance et leur réussite,
elle a toujours été à l'affût des
pratiques innovantes.

Et surtout, le montant des capitaux propres que la Banque pouvait recevoir du gouvernement frôlait la limite imposée par l'article 28 de la Loi sur la BFD, notamment depuis que le gouvernement avait versé des fonds aux fins de l'investissement dans Cominco. Étant donné l'augmentation des financements accordés durant la deuxième moitié des années 1980, la BFD a eu besoin de capitaux pour accompagner la croissance de son portefeuille. Concrètement un nouveau mandat permettrait d'assurer le maintien des services financier et des services de gestion-conseil, de financer les services en expansion et de conférer à la Banque le pouvoir de proposer une nouvelle loi qui l'autoriserait entre autres à recevoir davantage de capitaux pour répondre à son offre grandissante de financement.

Lorsqu'est venu le temps de solliciter un nouveau mandat durant la deuxième moitié des années 1980, la Banque a amorcé un processus qui deviendrait

récurrent. Elle établissait tout d'abord son plan d'entreprise annuel, dans lequel elle demandait un nouveau financement pour ses services et soutenait l'importance d'adopter une loi qui lui permettrait d'augmenter la limite de son capital. Le plan d'entreprise était ensuite soumis au ministre du MEIR, qui y joignait ses recommandations et le remettait au Conseil du Trésor. Au motif que les demandes de financement adressées par la BFD au gouvernement seraient bientôt formulées dans un mémoire au Cabinet portant sur un nouveau mandat de la BFD, le ministre ne mettait jamais au nombre de ses recommandations l'obtention de fonds supplémentaires. Au cours de l'année suivante, la possibilité d'un nouveau mandat a donné lieu à plusieurs discussions avec le MEIR, mais sans suite. Dans son plan d'entreprise un an plus tard, la Banque plaidait de nouveau en faveur de nouveaux financements pour étendre ses services. La réponse était toujours la même : les propositions de la Banque seraient considérées dans un mémoire au Cabinet traitant du nouveau mandat de la BFD.

Dans ce jeu d'ascenseur annuel au sujet du nouveau mandat, la Banque devait parfois relever des défis. Un jour, le gouvernement lui a ainsi demandé d'envisager le remplacement des prêts à terme par des garanties de prêt. Elle a procédé à plusieurs analyses et conclu que le coût des garanties était bien plus élevé que celui des prêts à terme, avec un ratio d'endettement de 10:1. La Banque a ainsi proposé une option légèrement plus économique qui consistait en un système de garanties à deux niveaux, le premier équivalant *grosso modo* au programme de la LPPE et le second offrant des garanties pour les prêts à montants élevés. Mais même ce système aurait nécessité un financement beaucoup plus élevé que celui dont la Banque avait besoin pour subvenir à ses activités de prêt. Le problème des garanties était que les institutions financières bénéficiaient de la totalité de la marge d'intérêt pour couvrir leurs charges d'exploitation et faire un profit, alors que le garant (le gouvernement) n'accumulait que des pertes sur prêts, bien plus élevées que les frais de garantie.

En 1987, le MEIR a consulté la Banque au sujet d'un nouveau mandat. Il a également consulté l'Association des banquiers canadiens (ABC), qui a produit un document à l'intention du MEIR énonçant le point de vue très critique des banquiers quant au rôle de la BFD. La Banque a fait état de son profond désaccord dans une réplique au vitriol adressée à l'ABC, en affirmant que cette dernière avait procédé à l'analyse des activités de prêt à terme de la BFD et de la taille réduite du marché des petits prêts au Canada pour servir ses seuls intérêts. La Banque remettait en doute la compréhension de l'ABC quant aux activités de la Banque et soulignait le fait que les auteurs du document en question ignoraient que les taux d'intérêt de la BFD étaient supérieurs à ceux des banques à charte, que son programme de prêts à terme était rentable et que le gouvernement fédéral n'avait pas versé un sou à la Banque depuis 1985. En soulignant sans cesse les pertes enregistrées par la Banque, ajoutait-elle, l'ABC ne mentionnait jamais que tous les prêteurs avaient dû faire face à des pertes dans le contexte d'une économie en chute libre au début des années 1980. En outre, la BFD signalait que l'ABC passait sous silence le fait que les provisions pour pertes sur prêts de la Banque étaient revenues à leur niveau enregistré avant la récession, alors que celles des banques traditionnelles continuaient de s'accumuler.

La BFD a toujours entretenu une relation tendue avec l'Association des banquiers canadiens, en dépit des nombreuses rencontres avec ses présidents successifs visant à clarifier la différence entre la BFD et les banques à charte octroyant des prêts aux petites entreprises.

Ce conflit a atteint son paroxysme lorsque l'ABC a encouragé la Chambre de commerce du Canada à déclarer la Banque redondante lors d'une assemblée générale annuelle qui attirait généralement l'attention des médias. Sous la pression d'un de ses membres, le Comité de la petite entreprise de la Chambre de commerce avait proposé une résolution condamnant la BFD et réclamant sa fermeture. L'ABC appuyait cette résolution et prévoyait en faire la présentation lors de l'assemblée. M. Lavigueur est intervenu auprès du Président de la Chambre, Roger Hamel, et la proposition a finalement été rayée de l'ordre du jour. Cet événement embarrassant a amené la BFD être plus présente au sein des différentes chambres de commerce du pays.

Dans sa formulation du nouveau mandat de la BFD en 1987, le MEIR semblait partager l'avis de l'ABC. Le ministère a suggéré à la Banque d'augmenter de 2 % ses taux d'intérêt, et ce, même s'ils étaient déjà plus élevés que ceux des banques à charte. Il lui a également conseillé de faire déménager ses succursales situées en ville vers des milieux ruraux et d'autoriser davantage de prêts dans des régions non métropolitaines à faible croissance. De plus, le MEIR ne voulait pas que la BFD enregistre sans son consentement une hausse annuelle de ses autorisations de prêts de plus de 20 %. Ces recommandations ont été qualifiées d'« option de la banque modifiée ». Le ministère souhaitait en effet que la Banque s'investisse davantage dans des régions à haut risque tout en demeurant rentable. Dans cette perspective, la Banque était victime de son propre succès. Elle a répondu par ses propres propositions qui reprenaient la plupart des éléments des plans d'entreprises élaborés au cours des dernières années. La tentative de 1987 visant à conférer un nouveau rôle et un nouveau mandat à la BFD s'est soldée par un échec.

Au cours du printemps 1988, le plan d'entreprise annuel de la Banque a été soumis pour approbation au Conseil du Trésor du Canada sous réserve de certaines modifications. Cette fois, la demande de capitaux supplémentaires de la BFD pour faire en sorte que le ratio d'endettement des activités de prêt à terme retourne à 10:1 était soutenue par le ministère. Dans l'attente d'une décision, la Banque a reçu l'ordre de ne pas réduire ses prêts selon un scénario où aucun capital supplémentaire ne lui serait consenti. L'augmentation du financement pour les Services de gestion-conseil serait quant à elle étudiée dans un prochain mémoire au Cabinet.

Le Conseil du Trésor a approuvé la recommandation de ramener le ratio d'endettement des activités de prêt à terme à 10:1, mais il n'a pas fourni le capital pour y arriver. Pour se conformer à cette décision et en l'absence de capitaux supplémentaires, la Banque aurait été contrainte de réduire la taille de son portefeuille de prêts. La BFD a de nouveau vu se profiler le spectre d'un rationnement du crédit. M. Lavigueur, président du conseil d'administration, William McAleer et d'autres membres du conseil ont donc fait appel à des contacts à Ottawa. Si bien qu'en juin 1988, la Banque a été informée qu'elle recevrait des

nouveaux capitaux de 35 millions de dollars. En l'espace de cinq ans, il s'agissait du premier financement en capital accordé à la Banque pour subvenir à ses activités de prêt. Selon une nouvelle interprétation de la Loi sur la BFD, la Banque était en mesure d'obtenir ces fonds sous la forme d'un crédit parlementaire, étant donné que le gouvernement ne pouvait plus utiliser la méthode de financement normale en vertu de l'article 28 de la Loi, puisque le total du montant en capital prévu avait été versé.

En 1988, l'approche pour donner à la BFD un nouveau mandat a été différente. Il s'agissait d'élaborer une politique nationale de l'entrepreneuriat, dans laquelle s'inscrirait son futur mandat. Cette politique avait pour objectif d'encourager l'entrepreneuriat afin de soutenir le développement économique, social et culturel de l'ensemble du pays en partenariat avec le secteur privé, les gouvernements provinciaux et territoriaux et le milieu universitaire. Elle visait la création de richesses et d'emplois, en plus de promouvoir l'entrepreneuriat et d'en éliminer certains obstacles. Il s'agissait somme toute d'un projet fort ambitieux de par son style et son caractère inclusif.

Cette politique impliquait notamment l'établissement d'un Institut national de l'entrepreneurship, le recours à la BFD pour atteindre les objectifs et la mise sur pied d'une politique nationale d'incubateurs. Certaines mesures qui concernaient la BFD faisaient écho aux propositions qu'elle avait soumises dans ses plans d'entreprise antérieurs, par exemple le maintien des prêts à terme avec recouvrement intégral des coûts et un ratio d'endettement de 10:1, l'expansion du cautionnement des comptes clients à l'exportation, la mise en œuvre d'un nouveau programme de garanties aux exportations, la prolongation du mandat de Capital de risque, l'élaboration d'un nouveau programme de débentures participantes, la poursuite des Services de gestion-conseil, le développement du système d'information et du réseau AIM, l'expansion du Programme de planification financière et des Initiatives locales pour le développement d'entreprises, la hausse de 20 % à 30 % du taux de recouvrement des coûts des Services de gestion-conseil et l'autorisation d'agir à titre de mandataire pour d'autres ministères dans la prestation de services bancaires avec recouvrement intégral des coûts. Surtout, la Loi sur la BFD serait modifiée pour permettre à la Banque de remplir son mandat, et la BFD deviendrait la « Banque de développement du Canada ».

La Politique nationale de l'entrepreneurship n'a pas eu de lendemain, pas plus que le nouveau mandat de la BFD. Voyant que les tentatives du MEIR demeuraient vaines, la Banque a décidé de présenter son propre mémoire au Cabinet dans l'espoir de contourner la bureaucratie. Sans résultat. La Banque a finalement suspendu toute démarche liée à son mandat jusqu'au début des années 1990.

Le fait que les ministres responsables du MEIR et de la BFD se sont succédé rapidement entre 1985 et 1990 explique en grande partie les insuccès de la Banque à obtenir un nouveau mandat. L'honorable Sinclair Stevens a été nommé ministre du MEIR en 1984, mais il a dû démissionner en 1986 après avoir fait l'objet d'allégations en lien avec le code de conduite. Lui ont succédé l'honorable Don Mazankowski en 1986, l'honorable Michel Côté en 1987, l'honorable Robert R. DeCôtret en 1988, l'honorable Harvie André en 1989 et l'honorable Benoît Bouchard en 1990. Cette discontinuité a sans aucun doute contribué aux échecs répétés des demandes de la BFD.

L'opinion défavorable qu'entretenaient les parties prenantes de la Banque à son égard constituait un obstacle encore plus difficile à surmonter. Chaque fois que la BFD tentait d'obtenir un nouveau mandat, le MEIR consultait diverses parties prenantes, dont l'Association des banquiers canadiens, comme nous l'avons mentionné plus tôt. Les consultations avaient également lieu en présence des deux plus importantes organisations représentant les petites entreprises au Canada: la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) et le Conseil canadien des petites entreprises. Aucune n'approuvait les activités de prêt à terme de la BFD. Le Conseil canadien des petites entreprises estimait qu'il serait préférable pour la Banque d'abandonner les prêts aux entreprises et de miser sur les services de gestion-conseil. Les associations sectorielles ne soutenaient pas non plus la BFD, dont elles associaient les pratiques de prêt à celles des banques à charte. Elles voulaient que la Banque prenne plus de risques et, en particulier, qu'elle comble le plus grand besoin des petites entreprises en leur fournissant davantage de prêts à terme pour fonds de roulement. Le programme de la LPPE, dont le taux d'intérêt maximal imposé par la loi était égal au taux préférentiel plus 1%, connaissait du succès auprès des associations sectorielles, qui en réclamaient l'expansion. D'autres programmes gouvernementaux de subventions, tels que le programme de recherche et de développement industriels, ont reçu un appui similaire. Paradoxalement, les associations sectorielles souhaitaient l'élargissement des programmes de subventions, mais demandaient en même temps que le gouvernement adopte une approche moins interventionniste. Les responsables entendaient des sons de cloche différents auprès de la Banque et auprès du milieu des affaires. Ils ont d'ailleurs indiqué à la Banque qu'elle n'était pas clairement entendue dans l'industrie.

Comme nous le verrons plus tard, la Banque ne se verrait pas confier un nouveau mandat avant 1995, lorsqu'elle deviendrait la Banque de développement du Canada. Entre-temps, la BFD a dû absorber d'autres chocs et surmonter une autre récession. Mais avant d'aborder ces développements, nous devons nous arrêter sur les activités de trésorerie de la BFD, un service qui a joué un rôle dans la résolution du problème de non-concordance et dans le recours de la Banque aux marchés des capitaux pour faire ses emprunts.

1979–1995

Les activités de trésorerie

Une nouvelle fonction de trésorerie est créée, la Banque ne pouvant plus emprunter auprès du Trésor. Le premier défi consiste à remédier au coûteux problème de non-concordance et le deuxième à explorer de nouvelles sources de financement au moyen d'instruments d'emprunt novateurs.

Au cours des exercices 1980 à 1984, la BFD a cumulé des pertes d'exploitation nettes de 295 millions de dollars, dont 50 millions en raison de la non-concordance des échéances entre l'actif de la Banque (les prêts aux petites entreprises) et son passif (les emprunts servant à financer ces prêts). Il est pratiquement impossible que les échéances de l'actif et du passif d'une institution comme la BFD concordent parfaitement, car les remboursements qu'elle reçoit ne peuvent jamais refléter exactement ceux qu'elle doit verser à ses bailleurs de fonds. L'objectif est donc de ramener cette non-concordance le plus près possible de zéro.

Selon des estimations, la non-concordance des échéances a coûté 18 millions de dollars entre les exercices 1976 et 1979, puis 50 millions de dollars après 1984. Au cours de chacune de ces deux périodes, soit avant 1980 et après 1984, la BFD a réussi à dégager un léger bénéfice malgré ces coûts. Dans l'ensemble, la non-concordance des échéances entre les actifs et les passifs a coûté 118 millions de dollars à la Banque avant que le problème ne soit résolu.

À l'époque de la Banque d'expansion industrielle (BEI), tous les emprunts de la Banque étaient faits par la Banque du Canada et auprès d'elle, ce qui revenait à dire qu'on n'avait qu'à se servir si on avait besoin d'argent. Ces emprunts avaient généralement une échéance de cinq ans. Par ailleurs, la BEI consentait des prêts à taux fixe assortis d'échéances variables se situant en moyenne à huit ans. Plusieurs prêts avaient des échéances de 12 ans, par exemple pour le financement d'un immeuble. Si la BEI empruntait 100 millions de dollars à la Banque du Canada pour les prêter à ses clients, elle devait rembourser 20 millions de dollars en capital chaque année au cours des cinq années suivantes. Chaque année, cependant, elle touchait des remboursements de ses clients de l'ordre de 12 millions de dollars seulement, ce qui l'obligeait à emprunter 8 millions de dollars de plus aux taux alors en vigueur pour combler la différence. Et pour qu'un tel scénario fonctionne, on considère que tous les clients remboursent leurs prêts selon le calendrier prévu (ce qui ne se produit à peu près jamais); le montant du refinancement était donc en réalité supérieur à huit millions de dollars. Telle était la nature de la non-concordance inhérente à chaque emprunt effectué par la BEI pour financer les nouveaux prêts. Au total, après cinq ans, la BEI avait remboursé la totalité de ses emprunts, mais ses clients avaient remboursé tout au plus 60 % des leurs, l'obligeant à contracter de nouveaux emprunts aux taux d'intérêt alors en vigueur pour combler les 40 % restants.

La BFD empruntait quant à elle auprès du Trésor (gouvernement du Canada) pour des échéances de huit ans. Même si l'échéance de ces emprunts concordait avec l'échéance moyenne des prêts accordés par la Banque, un problème de non-concordance subsistait en raison du maintien de la pratique consistant à octroyer des prêts à taux fixe assortis d'échéances variables, souvent de plus de 12 ans. Même avec des emprunts à échéance de huit ans, au moins 20 % du montant emprunté initialement devait être refinancé par de nouveaux emprunts.

À l'époque de la BEI, les taux d'intérêt étaient relativement stables et l'impact financier de la non-concordance était négligeable. Cependant, lorsque les taux d'intérêt ont commencé à grimper dans la deuxième moitié de 1978, les coûts de refinancement de la dette sont devenus considérables et se sont répercutés

sur les résultats de la Banque. Par exemple, pendant l'exercice 1974, les fonds empruntés à un taux moyen de 7,47 % ont été prêtés aux clients à 10,23 %, pour un écart de 2,76 %. En 1978, toutefois, 40 % de ces emprunts, maintenant entre les mains de la BFD, ont dû être refinancés à un taux d'intérêt moyen de 8,5 %, amputant d'un point de pourcentage l'écart sur les prêts de 1974. Autre exemple : les emprunts au taux de 8 % échéant en 1980 ont été remplacés par de nouveaux emprunts à 10,2 %, soit une perte de plus de 2 % sur l'écart réalisé sur les prêts correspondants. La situation a empiré en 1981, le taux préférentiel culminant à 22,75 %. C'est bien ce problème de non-concordance des échéances qui, comme nous l'avons indiqué, coûta 118 millions de dollars à la Banque.

La politique de prêt de la Banque a été modifiée en avril 1980. Tous les nouveaux prêts à terme de la BFD devaient être à taux fixe sur cinq ans, quelle que soit la durée jusqu'à échéance du prêt.

En 1978, le gouvernement du Canada a indiqué à la BFD que, dorénavant, ses emprunts au Trésor seraient limités à 245 millions de dollars. Le gouvernement souhaitait en effet réduire ses emprunts toujours croissants nécessaires pour financer ses déficits. Au-delà de cette somme, la Banque devait recourir aux marchés des capitaux. Et comme les marchés publics canadiens étaient déjà saturés par les émissions de titres d'emprunt du gouvernement, la BFD a dû se restreindre aux placements privés, chaque emprunt étant soumis à l'approbation préalable du ministre des Finances. Par conséquent, au Canada, la Banque devait négocier avec des institutions, principalement des sociétés d'assurance vie et de grandes caisses de retraite, qui ajoutaient de 20 à 30 points de base à leurs taux pour compenser le caractère illiquide des créances de la BFD. Une fois pris en compte les coûts supplémentaires liés aux commissions et aux frais juridiques, il fallait ajouter au moins 0,25 % au coût des emprunts au Trésor, un surcoût que la Banque ne pouvait guère se permettre à cette époque.

En 1979, les services de la firme canadienne Wood Gundy ont été retenus pour gérer la première émission de titres d'emprunt de la BFD sur les marchés des capitaux, une opération de 15 millions de dollars. Une autre firme canadienne, Burns Fry, a géré la deuxième émission, cette fois pour 25 millions de dollars. Ce sont au total

105 millions de dollars qui ont été empruntés sur les marchés des capitaux en 1979, en sus des emprunts autorisés auprès du Trésor. En outre, avant de mettre en place sa propre activité de trésorerie, la BFD faisait appel aux banques à charte pour financer (au taux préférentiel) une part importante de ses prêts à terme à taux fixe. La courbe des taux était alors inversée: les taux d'intérêt à court terme étaient plus élevés que les taux à long terme. En octobre 1979, la Banque a été informée par le gouvernement qu'à compter d'avril 1980, c'en serait terminé du financement du Trésor canadien. Le financement gouvernemental se limiterait désormais aux crédits parlementaires annuels servant à subventionner les Services de gestion-conseil et aux capitaux propres destinés aux services financiers de la BFD.

L'élimination du problème de non-concordance

Embauché comme trésorier de la BFD en novembre 1979, Pierre Charbonneau s'est vu confier le mandat de mettre sur pied et diriger une activité de trésorerie pour financer les prêts de la Banque. Auparavant en poste à la Banque Toronto-Dominion dans le secteur du marché monétaire, il a dû en premier lieu trouver des sources de financement pour remplacer les emprunts importants auprès des banques à charte servant au financement à court terme du portefeuille de prêts à terme. Ces emprunts devaient être remplacés rapidement par des instruments à plus long terme, dans un premier temps pour assurer la correspondance avec le portefeuille et, dans un deuxième temps, pour réduire les taux d'emprunt, le taux préférentiel des banques à charte poursuivant alors sa progression.



Pierre Charbonneau
a été nommé
trésorier de la BFD
en novembre 1979.

Analysant le profil des emprunts contractés et des refinancements effectués au cours des années précédentes, Pierre Charbonneau s'est vite rendu compte qu'un autre défi encore plus grand l'attendait, un défi dont on ne lui avait pas parlé lors de son entrevue d'embauche. La Banque avait en effet un grave problème de

non-concordance, lequel, s'il n'était pas résolu, entraînerait une érosion continue de la marge d'intérêt de l'institution.

Au début de 1980, il a prévenu Guy Lavigreur que la Banque était dans une situation périlleuse. Ce dernier croyait au départ que le problème en question tenait à la difficulté de trouver des sources de financement pour les prêts à terme de la Banque; il a donc été étonné d'apprendre qu'il s'agissait plutôt de la non-concordance des échéances des prêts à terme aux clients et des emprunts de la BFD. Interrogé au sujet de l'ampleur du problème, Pierre Charbonneau a indiqué qu'il ne pouvait répondre en raison de l'absence de données et analyses nécessaires pour le mesurer. Tout ce qu'il savait, c'est qu'il y avait un problème important et que la marge d'intérêt de la Banque continuerait de s'éroder si une solution n'était pas trouvée. Le responsable du service des systèmes (d'information) à qui il avait demandé d'extraire les données pertinentes au moyen du Système d'administration et de traitement des prêts (SATP) lui a répondu que cela prendrait des mois.

Pierre Charbonneau a expliqué que le problème résidait dans la structuration des prêts à terme de la Banque et que ses politiques de prêt devaient changer. Cette précision a touché une corde sensible, et Guy Lavigreur a convoqué sur-le-champ une réunion du comité de direction pour que ses membres en soient informés. Selon Pierre Charbonneau, la Banque ne pouvait tout simplement pas emprunter pour des échéances de cinq ans et prêter le même argent pour des échéances de 15 ans. Elle devait donc modifier ses modalités de prêt, une proposition que les représentants du secteur de l'exploitation ont évidemment mise en doute. Ils s'étonnaient que le nouveau trésorier ne puisse trouver l'argent nécessaire pour financer les activités de la Banque; après tout, il avait été engagé précisément pour cela. Selon eux, la Banque n'avait jamais eu de difficultés à trouver de l'argent (il suffisait de se servir dans le coffre de la Banque du Canada) et n'avait jamais eu à se préoccuper du coût des fonds. Après que le trésorier eut exposé clairement le problème, toutefois, la nécessité d'apporter des changements s'est imposée; sinon, l'escalade des coûts de la non-concordance se poursuivrait et la marge d'intérêt continuerait de s'effriter.

La politique de prêt de la Banque a été modifiée en avril 1980. Tous les nouveaux prêts à terme de la BFD devaient être à taux fixe sur cinq ans, quelle que soit la durée jusqu'à échéance du prêt. Cette échéance concordait avec celle que la Banque pouvait obtenir pour ses propres emprunts sur les marchés des capitaux. Elle pouvait par la suite ajuster les taux d'intérêt tous les cinq ans pour tenir compte des coûts d'emprunt en vigueur et maintenir sa marge d'intérêt. (Enfin presque, tous les prêts n'étant pas remboursés selon l'échéancier initial).

Comme les taux d'intérêt continuaient à monter en 1980, les clients de la BFD ne voulaient pas rester coincés avec des taux élevés pendant cinq ans et la demande des prêts à taux variables s'est accrue. La Banque a donc commencé à offrir des prêts à terme à taux variable en octobre cette année-là.

Au début de 1981, afin de favoriser le processus de concordance, Pierre Charbonneau a proposé que les taux d'intérêt soient fixés au moment du déboursement des prêts et non plus lors de l'autorisation. Cette proposition a

toutefois suscité une vive opposition des agents dans les succursales qui ne comprenaient pas la raison d'être de ce changement et pouvaient encore moins en défendre le bien-fondé auprès de leurs clients. Le statu quo a donc été maintenu, mais une commission d'attente a été imposée sur les soldes inutilisés après un mois. Pierre Charbonneau a réussi tout de même à faire modifier la politique de remboursement anticipé des prêts de façon à ce que la Banque obtienne une meilleure compensation pour les coûts engagés. Cette modification, qui permettait aux clients de passer d'un taux d'intérêt fixe à variable et vice versa, a contribué à neutraliser les coûts de la non-concordance.

En 1981, le service de la Trésorerie avait trois rôles : contracter des emprunts à long terme sur les marchés des capitaux pour financer les prêts à taux fixe, emprunter sur les marchés à court terme pour financer les prêts à taux variable, et régler le problème de concordance dont les proportions restaient à préciser. Clément Albert, alors à la Banque Nationale, a été embauché cette année-là pour diriger les activités de marchés des capitaux, rejoignant ainsi Sol Bayer qui s'occupait des emprunts à court terme. Gundars Valdmanis, qui souhaitait être muté du service Planification d'entreprise à celui de la Trésorerie pour élargir ses horizons, s'est à son tour joint à eux pour aider à mesurer le problème de non-concordance.

Le service de la Trésorerie poursuivait dorénavant l'objectif double de trouver du financement pour la Banque au meilleur coût possible et d'éliminer le problème de non-concordance. Guy Laviguer demandait souvent à Pierre Charbonneau si des progrès avaient été réalisés sur ce dernier point, mais ce dernier lui donna inmanquablement la même réponse pendant plus d'un an : « nous ne le savons pas – nous n'avons pas les données. » Il fallut tout ce temps pour comprendre l'ampleur du problème. Le profil des emprunts de la Banque était connu, mais il demeurait impossible de déterminer comment les prêts à terme de la Banque seraient remboursés. Conscient que le système d'information de la Banque avait des lacunes, Guy Laviguer a demandé à Pierre Charbonneau d'analyser les prêts un par un s'il le fallait. Au début de 1981, le portefeuille de la Banque comptait plus de 42 000 prêts à terme.

Une version initiale du modèle de prévisions financières de la Banque conçue par Gundars Valdmanis comprenait un module simulant le comportement du portefeuille de prêts. À l'aide du système informatique SATP, celui-ci a été en mesure d'obtenir des données sur les prêts faisant déjà partie du portefeuille. Il a par ailleurs appliqué des hypothèses aux montants des nouvelles autorisations de prêts et au comportement éventuel de ces prêts. Après avoir présenté ces données au service de la Trésorerie, il a continué à peaufiner sa méthode afin de mieux cerner le problème de non-concordance. Les écarts entre le profil des emprunts de la Banque et celui des prêts à terme à ses clients ont finalement été quantifiés en 1982. L'étape suivante consistait à structurer les nouveaux emprunts pour qu'ils financent les nouveaux prêts, ce qui corrigerait la non-concordance. De nouvelles complications sont cependant apparues dès le lancement de cette étape.

La Banque subissait encore des pertes sur prêts considérables et les taux d'intérêt avaient commencé à se replier par rapport à leur sommet d'août 1981. Cette situation a entraîné au sein des portefeuilles de prêts des mouvements

qui ont exacerbé la non-concordance entre les échéances des actifs et des passifs. Tout d'abord, les taux de délinquance pour les prêts accordés pendant la période 1980-1982 ont augmenté. Les pertes ont atteint 15 % environ des montants autorisés (taux de pertes ultimes). Le pourcentage grimpeait toutefois au double, soit 30 %, pour le nombre de prêts en souffrance, puis radiés des livres prématurément, la différence tenant au fait que dans le cas d'un prêt douteux, la Banque pouvait récupérer la moitié en moyenne de ce qui lui était dû par la liquidation des biens donnés en garantie. La transition des programmes à taux fixe à ceux à taux variable a été le deuxième élément contribuant à accentuer la non-concordance. À la suite de la hausse rapide des taux d'intérêt entre 1979 et 1981, la courbe de taux s'est inversée; les taux à long terme étaient inférieurs aux taux à court terme. Naturellement, beaucoup de clients de la BFD optaient pour le taux fixe inférieur sur leurs nouveaux prêts, mais lorsque les taux à court terme se sont retrouvés sous le niveau des taux fixes, un grand nombre sont passés aux taux variables, malgré les pénalités. Avec le retour à la croissance économique, les clients qui pouvaient se tourner vers d'autres sources de financement ont remboursé par anticipation le solde de leurs prêts. Le portefeuille de prêts de la BFD avait progressé de près de 550 millions de dollars, ou 47 %, entre mars 1977 et mars 1981, mais il a fondu de 500 millions de dollars, soit 23 %, entre mars 1981 et mars 1985. Les prêts étaient radiés plus rapidement que la BFD remboursait les emprunts servant à les financer.

Le moins que l'on puisse dire est que les marchés financiers ont vécu de grandes turbulences pendant la période 1980-1982.

Ce revirement a transformé le caractère de la non-concordance. À la fin des années 1970, la Banque devait contracter des emprunts portant des intérêts relativement élevés pour financer des prêts déjà en portefeuille, le problème initial de la non-concordance. Durant la première moitié des années 1980, la Banque avait trop d'emprunts à taux d'intérêt élevé par rapport aux prêts en portefeuille. Autrement dit, la Banque n'avait au départ pas assez d'emprunts à faible taux d'intérêt et elle en avait maintenant trop à taux élevé. Elle était donc doublement pénalisée et malmenée par les variations du cycle des taux d'intérêt. Heureusement, même si la situation économique rendait le problème plus complexe, on pouvait dorénavant compter sur des données et des analyses. Il a fallu plus de quatre ans pour ramener le problème de non-concordance à un niveau acceptable, voire presque l'éliminer complètement.

John Langlais, l'un des premiers professionnels que Guy Lavigueur a recruté pour la Banque dans le cadre de son programme de professionnalisation, a mentionné à Clément Albert qu'il venait tout juste de lire un article sur une nouvelle stratégie financière déployée aux États-Unis, appelée *defeasance* (désendettement), et lui a demandé si elle était utilisée au Canada. Celui-ci n'en avait jamais entendu parler, mais il vit tout de suite qu'elle pourrait aider la Banque à éliminer la dette excédentaire de ses livres. Selon cette stratégie, une entreprise peut vendre une dette à un tiers et la faire disparaître de son bilan, à condition d'en faire mention dans une note annexe aux états financiers. Le service de la Trésorerie a ainsi pu se débarrasser d'une partie de sa dette excédentaire et même réaliser un petit bénéfice. Trois opérations de désendettement ont été conclues : une avec la Banque continentale (absorbée plus tard par la Banque Nationale du Canada) et deux avec des banques à charte albertaines, la Banque Commerciale du Canada et la Norbanque. Les deux dernières ont fait faillite en 1985, mais (heureusement), la BFD n'a pas perdu d'argent sur ces opérations. L'accord avec la Norbanque est arrivé à échéance un mois avant qu'elle ne déclare faillite, et quand ce fut le tour de la Banque Commerciale du Canada quelques mois plus tard, l'accord avec la BFD avait également expiré. La Banque ne conclut donc que trois de ces opérations, une cote AAA étant rapidement devenue obligatoire pour les contreparties de ces opérations à la suite d'un resserrement des règles. Nous les mentionnons ici pour illustrer l'esprit de pionnier qui animait le service de la Trésorerie de la Banque à ses débuts.

Le moins que l'on puisse dire est que les marchés financiers ont vécu de grandes turbulences pendant la période 1980-1982. Chaque journée semblait amener de nouveaux obstacles à la satisfaction des besoins de financement de la Banque. En raison du resserrement des marchés des emprunts, l'accessibilité au financement devenait problématique et la Banque devait se contenter de ce qu'elle pouvait trouver sur le marché, par exemple un emprunt à échéance de trois ans pour financer des prêts à échéance de cinq ans. La non-concordance faisait donc partie intégrante de ces instruments. Mais la situation économique était désastreuse et des volumes importants de prêts étaient radiés de façon prématurée, ce qui atténuait l'incidence de la non-concordance. Celle-ci était peut-être même utile étant donné que la nature et l'étendue de l'ensemble du problème étaient encore inconnues. La Banque a également conclu des contrats d'emprunt en vertu desquels les prêteurs avaient à l'échéance le droit d'exercer une option de prolongation si les taux d'intérêt leur étaient favorables. Vu la situation sur le marché, même le gouvernement du Canada a dû proposer des options semblables pour attirer les investisseurs (les acheteurs de ses obligations). Lorsque les taux d'intérêt ont diminué au cours des années ultérieures, les investisseurs dans trois de ces contrats de la BFD, qui totalisaient 175 millions de dollars, ont exercé leurs options. Grâce à l'utilisation de nouveaux instruments, le service de la Trésorerie de la Banque a été en mesure de contrebalancer les coûts connexes.

Instruments d'emprunt novateurs

Les turbulences des marchés financiers causées par les taux d'intérêt élevés et imprévisibles ont donné naissance à de nombreuses innovations et le début des

années 1980 a marqué l'émergence de l'ingénierie financière. Et comme on vient de le voir avec la stratégie de « désendettement », la BFD a été une pionnière dans l'utilisation de nouveaux instruments sur le marché canadien.

Après la mise sur pied d'un marché pour les contrats à terme à Chicago, la Bourse de Toronto (TSE) a créé un marché des contrats à terme sur les bons du Trésor et les obligations du gouvernement du Canada en 1982. Afin de couvrir le risque de baisse des taux d'intérêt, la BFD a été l'une des premières institutions à exploiter ce marché pour la couverture des taux d'intérêt, la firme Burns Fry agissant comme conseiller. À un certain moment, le nom de la BFD figurait sur 95 % de tous les contrats à terme en cours sur le marché du TSE. D'une certaine manière, la BFD a été l'instigatrice du marché; les couvertures lui ont permis de contrebalancer les pertes découlant des baisses des taux d'intérêt après septembre 1981. Elles lui ont aussi permis de refinancer ses emprunts excédentaires pour financer de nouveaux prêts, sans devoir assumer les coûts importants attribuables aux écarts de taux d'intérêt.

La situation n'était pas toujours au beau fixe sur le marché à terme en raison des fluctuations considérables des taux d'intérêt. Un vendredi, la position de la Banque affichait une perte (théorique) de 2 millions de dollars, laquelle devenait le vendredi suivant un bénéfice (théorique) de 5 millions de dollars. Une fois le problème de non-concordance résolu, la Banque a dénoué ses positions de couverture. Gundars Valdmanis, qui surveillait le marché, conseilla de demeurer sur le marché encore quelques semaines pour engranger des bénéfices supplémentaires. Toutefois, l'objectif d'en finir avec le problème de non-concordance était atteint et, conformément à sa mission de trouver du financement au coût le plus bas possible, le service de la Trésorerie a mis un terme à ses couvertures.

On a estimé après coup que les couvertures de taux d'intérêt ont annulé environ 50 % des coûts potentiels de la non-concordance pour la BFD dans la première moitié des années 1980. Si la recommandation de Gundars Valdmanis de maintenir les couvertures quelques semaines de plus avait été retenue, des bénéfices importants auraient pu être réalisés. Et si les marchés avaient suivi la tendance inverse? Il est toujours plus facile de se prononcer a posteriori. De toute façon, la BFD n'était pas sur le marché pour faire de l'argent, mais pour moins en dépenser, un *modus operandi* qui lui a probablement permis d'économiser des millions à long terme. La Banque avait déjà suffisamment de problèmes avec le gouvernement pour parvenir à financer ses pertes d'exploitation, qu'elle ne pouvait certainement pas risquer de perdre plus d'argent sur ses activités de trésorerie. Une fois le problème de non-concordance résolu, elle a été en mesure de stabiliser ses taux d'intérêt par rapport à ceux des banques à charte, éliminant ainsi un élément d'incertitude dans ses rapports avec ses clients.

Pendant que l'ingénierie financière s'imposait sur les marchés des capitaux, la BFD et ses conseillers exploraient de nouvelles sources de financement et concevaient des structures novatrices, toujours en vue d'atteindre l'objectif d'obtenir du financement au coût le plus bas possible. Elle pouvait également offrir un plus large éventail de modalités à ses clients: taux variables, taux fixes à un an, taux fixes à deux ans, etc., jusqu'à des taux fixes à sept ans. L'évolution des emprunts individuels illustre la nature progressive des activités de trésorerie de la Banque.

Exclue en avril 1980 du marché public canadien pour ses emprunts à long terme, la BFD se tourna vers l'étranger pour trouver du financement. Wood Gundy, son principal conseiller, était bien implanté à Londres, ce qui lui facilita l'accès au marché européen. La première opération fut un emprunt standard en dollars canadiens assorti d'un taux et d'une échéance fixes. La Banque a ensuite fait une première incursion du côté du marché américain avec une émission de titres d'emprunt de 100 millions de dollars prise en charge par Solomon Brothers, un grand cabinet de Wall Street. Comme les investisseurs américains ne connaissaient pas la BFD, Jack Nordin et Pierre Charbonneau ont animé des rencontres d'information à l'échelle du pays, et ce, en une seule journée. Ils ont débuté à 7 h 30 par un petit-déjeuner avec des investisseurs potentiels à Boston, poursuivi par un lunch à New York suivi par une rencontre en milieu d'après-midi à Chicago, et terminé par un dîner à San Francisco. Pratiquement incapables de parler à la fin de la journée, ils ont fait de l'émission un succès. Une des faiblesses des émissions aux États-Unis avait trait aux coûts juridiques (les avocats de New York). Les commissions y étaient également très élevées et la Banque s'est tournée vers le marché des capitaux européen pour la plupart de ses émissions de titres d'emprunt.

En quelque sorte, la BFD avait son créneau. Elle émettait généralement des titres d'emprunt pour des montants de 50 à 100 millions de dollars mais, surtout, elle avait en tant que mandataire du gouvernement du Canada une cote AAA qui la rendait très intéressante pour les investisseurs à la recherche de placements sûrs. La Banque et ses conseillers se sont également rendu compte qu'avec un peu d'ingénierie financière et d'innovation, une réduction du coût des fonds, même minime, était possible.

L'émission « euro-kiwi » auprès d'investisseurs européens a été un bel exemple d'ingénierie. La Banque a réalisé cet emprunt en dollars néo-zélandais (ou kiwis) plutôt qu'en dollars canadiens, pour un montant équivalent à 50 millions de dollars canadiens au taux de change alors en vigueur. Le taux d'emprunt était de 17,75 % tandis qu'au Canada, les taux d'emprunt comparables se situaient aux alentours de 10 %. Pourquoi emprunter en dollars kiwis à 17,75 % pour financer des prêts en dollars canadiens ? C'est là que les ingénieurs financiers sont entrés en scène. Au moyen d'une série de swaps et de couvertures, l'obligation en dollars kiwis initiale destinée à des investisseurs européens et assortie d'un taux d'intérêt de 17,75 % a été convertie en une obligation en dollars canadiens à un taux de 9,5 %. Comment ? Premièrement, le dollar néo-zélandais était alors soumis à de fortes pressions sur les marchés internationaux et le marché exigeait une prime élevée pour contrebalancer une baisse probable de la devise. Au début des années 1980, la Nouvelle-Zélande était au bord de la faillite et ses réserves de devises étaient pratiquement épuisées. La situation se dégrada au point où les ambassades et les hauts-commissariats du pays reçurent l'ordre de cesser de dépenser.

Ce taux d'intérêt de 17,75 % était donc un « taux avantageux » compte tenu de la perception qu'avait le marché du dollar kiwi. La BFD a échangé simultanément cet emprunt avec la Banque Royale du Canada pour un emprunt en dollars canadiens de 50 millions de dollars à 9,5 %. Aux termes de ce swap, la BFD prêtait les fonds en dollars kiwis à la Banque Royale à 17,75 % et contractait un emprunt

de 50 millions de dollars canadiens à 9,5 %. Les remboursements versés par la Banque Royale sur le prêt en dollars kiwis ont servi à remplir les obligations de la BFD envers ses prêteurs européens. La Banque Royale a conclu à son tour un swap avec l'Australia and New Zealand (ANZ) Bank aux termes duquel celle-ci a pris en charge l'emprunt en dollars kiwis en échange de fonds en dollars US. Ainsi, l'ANZ Bank, qui avait des dollars kiwis en abondance, devait rembourser la Banque Royale dans cette devise (remboursements qui étaient ensuite versés à la BFD puis aux investisseurs européens) et la Banque Royale lui versait en retour des dollars US. La Banque Royale a pris en charge la couverture des taux de change entre le dollar américain et le dollar canadien. Pour que cette opération, complexe pour l'époque, soit possible, toutes ses composantes devaient prendre effet simultanément. En définitive, la BFD a obtenu un emprunt de 50 millions de dollars canadiens à 9,5 %, un taux plus avantageux que le taux d'emprunt équivalent du gouvernement du Canada (10 % environ).

Cette opération en a fait sourciller certains, et un député à la Chambre des communes demanda pourquoi la BFD payait un taux d'intérêt de 17,75 %. Question légitime à laquelle répondrait le bureau des Relations gouvernementales de la Banque à Ottawa.

Au chapitre de l'innovation, le service de la Trésorerie ne s'est pas arrêté à l'émission euro-kiwi et a par la suite émis des titres pour lesquels les rendements des investisseurs étaient liés à différents produits. Une de ces opérations portait sur l'émission de titres d'emprunt à taux fixe assortis d'un bon de souscription en vertu duquel les acquéreurs des titres pouvaient, si les conditions étaient avantageuses, exiger de la BFD qu'elle leur vende de l'or à 462 \$ l'once. Le bon n'a jamais été exercé, mais la Banque avait quand même couvert le risque. Même compte tenu des coûts de la couverture, le coût de cet emprunt demeurait inférieur aux taux du marché. Cette émission bien particulière n'est pas passée inaperçue dans les milieux financiers. Ainsi, en septembre 1987, le magazine *International Financing Review* a publié un article intitulé *Canada goes for gold* dans lequel il était écrit que la Banque fédérale de développement aurait mérité une médaille pour avoir réalisé la première émission en dollars canadiens assortie de bons de souscription sur l'or.

Une autre émission liait les rendements à un indice boursier. Cette fois encore, la BFD a bénéficié d'un taux d'intérêt favorable après avoir couvert intégralement le risque. Une autre émission innovatrice, comportant un coût des fonds remarquablement bas, permettait des allègements fiscaux pour le prêteur établi au Royaume-Uni. Il a fallu consulter Revenu Canada avant de conclure l'opération afin d'assurer la conformité aux traités fiscaux internationaux.

Le service de la Trésorerie a mis en place un secteur du marché monétaire élaboré, principalement pour financer ses emprunts à taux variable. De temps à autre, cependant, il échangeait des emprunts à taux fixe contre des emprunts à taux variable pour abaisser le coût des fonds. Par exemple, la Banque pouvait emprunter 100 millions de dollars à un taux fixe de 6,0 %, puis conclure une opération de swap avec une institution financière qui lui verserait un taux fixe de 6,2 % en contrepartie du paiement par la BFD des taux des acceptations bancaires variables. L'écart entre les deux taux d'intérêt fixes reflétait les conditions de

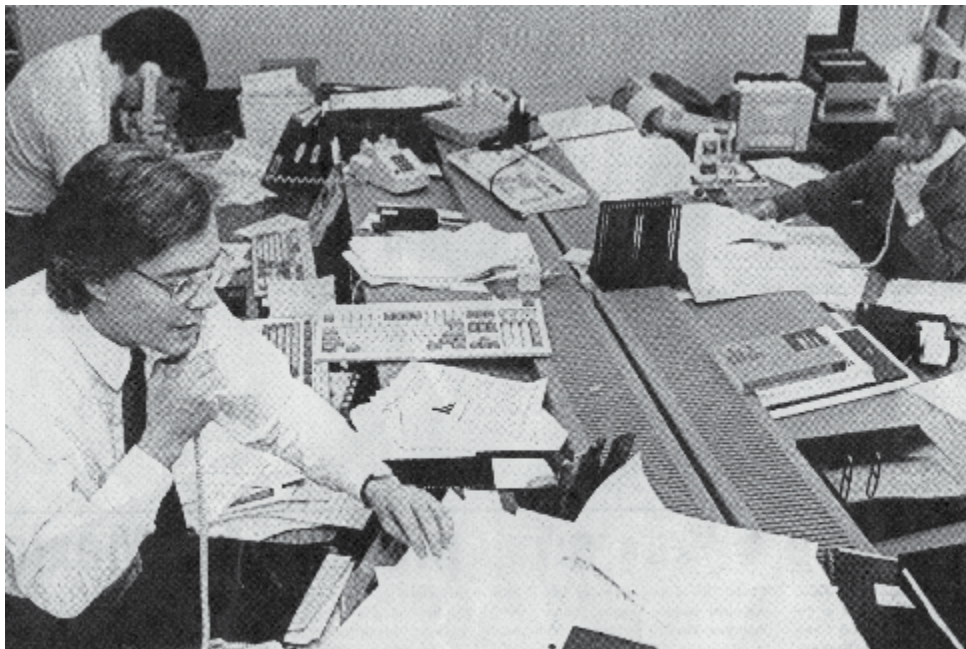
marché du moment ainsi que la cote AAA de la BFD. Celle-ci obtenait en définitive des emprunts à un taux variable inférieur de 20 points de base (0,2 %) à celui de son taux des acceptations bancaires de référence. Des obligations à taux variable étaient également échangées contre des obligations à taux fixe pour assurer la concordance du portefeuille et abaisser le coût des fonds. Règle générale, les swaps de taux d'intérêt permettaient à la Banque d'économiser l'équivalent de 10 points de base au moins sur ses emprunts.

Dans l'histoire du service de la Trésorerie, la période 1980-1984 a été celle des défis : création de la fonction, exploration des marchés étrangers pour trouver du financement et grave problème de non-concordance à régler.

En 1987, la Banque a fait son entrée sur le marché du yen. Par l'entremise de l'ambassade canadienne à Tokyo, des rencontres ont été organisées avec des sociétés d'investissement japonaises pour les renseigner sur cette entité canadienne alors inconnue. Étaient présents des représentants de Daiwa, Yomura Securities et Yamaichi, tous des grands noms du secteur des services financiers au Japon qui prêtaient déjà à des sociétés canadiennes ayant besoin de vastes capitaux, EDC (alors connue sous le nom de Société pour l'expansion des exportations) et des sociétés hydroélectriques provinciales. Pierre Charbonneau est arrivé en mission d'information à Tokyo en octobre 1987, le jour même du krach boursier. Vu la réputation de ponctualité des Japonais, il savait que la situation était très grave car tous ses interlocuteurs étaient en retard. Peu après, la Banque a cherché du financement sur le marché japonais en mettant en place toutes les couvertures appropriées du taux de change entre le yen et le dollar canadien. Elle a ensuite exploré le marché canado-asiatique à Singapour, prête à aller partout où elle pouvait réaliser des économies. Chaque économie de 20 points de base (0,2 %) sur un portefeuille de 2 milliards de dollars produisait des revenus supplémentaires de 4 millions de dollars par année, un montant important compte tenu des bénéfices annuels de 5 millions de dollars environ enregistrés dans la deuxième moitié des années 1980.

Dans l'histoire du service de la Trésorerie, la période 1980-1984 a été celle des défis: création de la fonction, exploration des marchés étrangers pour trouver du financement et grave problème de non-concordance à régler. Ces défis ont ensuite donné lieu à des occasions rentables pendant la période 1985-1990, la Banque étant alors devenue une pionnière en structuration de dettes. Son caractère innovateur se manifestait dans ses activités sur les marchés des capitaux, mais également sur le marché monétaire. Pierre Charbonneau a fait remarquer que le fait de ne plus avoir accès au financement du Trésor avait été, en définitive, une bonne chose pour la BFD, car elle pouvait désormais financer ses activités à un coût plus avantageux.

Lorsqu'il a repris le flambeau, Clément Albert a maintenu essentiellement la même orientation, si ce n'est la mise en place de structures de dette encore plus complexes. Emprunteurs et prêteurs recevaient cependant des signaux du marché leur enjoignant d'accorder plus d'attention aux risques, en particulier le risque de contrepartie.



Clément Albert,
trésorier de la BFD

Le Comité de gestion de l'actif et du passif, qui était formé de membres de la haute direction de la Banque, avait été créé à la suite d'un audit exhaustif des activités de la Trésorerie. Il avait précisément pour mandat de surveiller attentivement les facteurs de risque, une attention constante étant accordée au risque de taux d'intérêt. En raison du problème de non-concordance, la Trésorerie évaluait et présentait périodiquement l'incidence d'une variation soudaine et permanente de 2 % des taux d'intérêt, à la hausse ou à la baisse. Certaines présentations faites par le Comité étaient complexes, comme l'était la structure des transactions conclues par la Trésorerie, et étaient sans contredit en partie incompréhensibles pour certains membres. Il revenait au service de cerner et de présenter les problèmes au Comité et de lui proposer des solutions.

Un problème est survenu justement en 1994. La BFD avait conclu des swaps avec une filiale de la Confederation Life Insurance Company, Confederation Treasury Services Limited (CTSL), qui était cotée AAA en 1992. Au début de 1994, après une série de déclassements de Confederation Life, la cote de CTSL se situait à A+, ce qui, selon la politique de la Trésorerie, devait déclencher immédiatement la liquidation de toutes les opérations ayant une échéance supérieure à trois ans. La BFD avait conclu avec CTSL cinq swaps totalisant 156 millions de dollars en vertu desquels celle-ci lui devait 5,8 millions de dollars. Deux de ces cinq contrats, d'une valeur de 75 millions de dollars, ont dû être liquidés (vendus à une autre contrepartie). L'opération n'a posé aucun problème, car la valeur de marché de ces contrats s'établissait à 7,5 millions de dollars, soit le montant que CTSL devait à la BFD. En août 1994, cependant, CTSL a déclaré faillite et a cessé d'honorer ses obligations envers toutes ses contreparties à la suite d'une ordonnance du tribunal. Au moment de la cessation des paiements, la BFD devait 120 000 \$ à CTSL et CTSL devait 220 000 \$ à la BFD, soit un écart de 100 000 \$. Les solides lignes directrices et l'application rigoureuse de la politique de la Trésorerie avaient ainsi ramené une perte potentielle de 5,8 millions de dollars à 100 000 \$. Lorsque CTSL a fermé ses portes en 1995, la Banque a pu récupérer 140 000 \$ des swaps restants, le marché ayant alors évolué dans une direction favorable.

CTSL a été la seule contrepartie de la BFD à déclarer faillite. Par la suite, un rapport d'état était présenté régulièrement au Comité de gestion de l'actif et du passif sur les transactions avec les contreparties. Dans la foulée de préoccupations exprimées au sujet du montant des swaps que la Banque avait conclus avec AIG Reinsurance, le Comité a reçu l'assurance qu'AIG bénéficiait d'une notation de crédit de grande qualité, sans compter qu'elle était la plus grande institution financière aux États-Unis et ne pouvait tout simplement pas sombrer. Beaucoup plus tard, lors de la crise financière de 2008, AIG s'est bel et bien effondrée mais a fait l'objet d'un sauvetage par le gouvernement américain. La Banque n'avait plus de liens avec elle à ce moment.

En conclusion, il convient d'ajouter que les choses ont encore changé pour le service de la Trésorerie, et ce, bien après la création de BDC. En 2004, la Banque a été informée de l'intention du gouvernement d'analyser la possibilité pour les sociétés d'État d'emprunter sur les marchés des capitaux. Réalisant alors des surplus budgétaires, le gouvernement avait beaucoup moins besoin du marché pour obtenir du financement. Quand l'étude prit fin trois ans plus tard, les sociétés d'État, BDC étant du nombre mais non Exportation et développement Canada, ont reçu l'ordre de combler tous leurs besoins de financement à long terme auprès du Trésor. Avec la fin des emprunts sur les marchés des capitaux, Clément Albert a pris sa retraite de la Banque en 2008. Un service de la Trésorerie allégé a conservé la responsabilité de la concordance des actifs et des passifs de BDC ainsi que du financement (à court terme) sur le marché monétaire. La Banque avait donc bouclé la boucle. L'accès au financement du Trésor, qui lui avait été retiré en 1980, lui était imposé de nouveau en 2007.

1989

La BFD ébranlée

La BFD est ébranlée par des événements inopinés. D'abord, le gouvernement réduit la subvention accordée pour les services de gestion-conseil; puis le scandale des bars de danseuses éclate au grand jour. La BFD est soumise à une intense couverture médiatique.

En 1989, des changements géopolitiques majeurs ont secoué la planète : chute du mur de Berlin, effondrement des régimes communistes en Europe de l'Est et occupation de la place Tiananmen dans le pays le plus peuplé du monde. À l'échelle planétaire, 1989 a changé la donne. Pour la BFD, 1989 est également restée dans les annales en raison de deux chocs majeurs. Le premier, au début de l'année, a été la réduction draconienne de ses activités de services de gestion-conseil, et le deuxième, plus tard dans l'année, a été le scandale des bars de danseuses.

Au printemps de 1989, le gouvernement fédéral annonçait dans son budget des compressions touchant une série de programmes gouvernementaux. La BFD n'a pas été épargnée : la contribution gouvernementale aux Services de gestion-conseil de la Banque a été réduite de 13 millions de dollars par année. Cette réduction a été échelonnée sur l'année pour permettre à la Banque d'adapter ses programmes et d'accroître le recouvrement de ses coûts. La réduction représentait la moitié du montant alloué annuellement par le gouvernement pour maintenir les Services de gestion-conseil de la BFD (services-conseils, formation et information).

Claude LeBon, professeur à la prestigieuse école de commerce de l'Université Simon Fraser, venait de se joindre à la BFD à titre de vice-président des Services de gestion-conseil. Sa première tâche consistait à mener une revue stratégique et à définir un nouveau plan pour la division de ces services. Malheureusement, l'annonce des réductions budgétaires est tombée juste au moment où il achevait ce premier travail. Il a donc dû jeter ses plans à la poubelle et trouver des moyens de faire fonctionner la division avec une subvention amputée de moitié.

La réduction inattendue du budget des Services de gestion-conseil a porté un dur coup à la Banque où soufflait alors un vent d'optimisme dans l'attente d'un nouveau mandat élargi. Un tiers des quelque 330 personnes des Services de gestion-conseil ont été mises à pied en raison de la réduction du budget. Le spectre des précédentes réductions d'effectifs dans les activités de prêt a refait surface. M. Lavigueur a écrit au ministre du MEIR pour lui signifier que l'ampleur de cette réduction affectait le moral de l'ensemble du personnel de la BFD et soulevait des questions relatives à d'éventuelles réductions dans d'autres secteurs. M. Lavigueur a aussi indiqué expressément son souhait que les activités abandonnées par la Banque ne soient pas reprises sous une autre forme, ailleurs, dans un ministère.

La Banque a dû s'adapter à ces réductions et apporter rapidement des modifications à ses activités. On a donc décidé de concentrer les ressources de la division sur le soutien ciblé à la gestion, à l'aide d'activités de formation, de conseil et de planification, et d'éliminer les services qui présentaient le plus faible taux de recouvrement des coûts. C'est ainsi qu'ont été fermés les services d'information de la Banque, y compris le programme prometteur AIM. (Le programme AIM est plus amplement décrit dans le chapitre 14 portant sur les technologies de l'information). Le service de Liaison financière a également été fermé, n'ayant pas atteint le nombre de jumelages escomptés. L'impératif d'augmentation du taux de recouvrement des coûts pour les autres services de gestion-conseil a obligé la Banque à ne plus offrir ces services dans ses plus petites succursales (celles

de catégorie « C »). Il a aussi été question de faire disparaître la bibliothèque du siège social de la Banque, qui fournissait des services d'information aux Services de gestion-conseil. Toutefois, le président a décidé de garder une version allégée de la bibliothèque et de l'intégrer au service des Affaires économiques. La bibliothèque était, et demeure, une ressource essentielle. Cora Siré en a assumé la responsabilité; elle était considérée comme la personne-ressource au sein de la Banque par tous ceux qui recherchaient des informations commerciales internes ou externes. Par la suite, elle a été assistée par Jane Patterson, bibliothécaire (et championne canadienne de judo) qui a fait entrer le service de recherche de la bibliothèque dans l'ère de l'Internet.

En 1989, la réduction du budget a eu un impact direct sur les Services de gestion-conseil, mais aussi un impact financier indirect sur la division des Prêts. La réduction des Services de gestion-conseil signifiait une baisse de la contribution aux frais généraux de la division des Prêts. Mais en 1989, la division des Prêts était en très bonne santé financière et elle a pu atténuer les répercussions de la réduction du budget grâce à quelques ajustements.

Plus tard en 1989, la Banque a subi un autre choc qui a eu des répercussions importantes. Tout a commencé un vendredi après-midi de novembre. Peu après 17 heures, Ken Cavanaugh, le directeur des Affaires publiques au siège social, a reçu un appel téléphonique d'un journaliste basé à Ottawa. Le journaliste voulait quelques informations sur un prêt consenti par la BFD à un bar de danseuses situé à Gatineau, au Québec. Pris au dépourvu, M. Cavanaugh a appelé la division des Prêts pour obtenir les renseignements demandés, mais en ce froid vendredi soir, personne n'était là pour répondre. Il a ensuite appelé Cora Siré pour lui demander si elle pouvait l'aider. Tout ce qu'elle a pu faire a été de lui lire ce qui était écrit dans les circulaires de la Banque, le livre rouge. En temps normal, elle aurait pu fournir des statistiques sur les prêts consentis par la Banque pour n'importe quel secteur de l'industrie, mais elle ne l'a pu le faire dans ce cas, car les bars de danseuses n'entraient dans aucun secteur en particulier. N'ayant aucune information à donner au journaliste, M. Cavanaugh a tenté de gagner du temps et lui a demandé s'il pouvait attendre jusqu'au lundi matin, le temps d'obtenir l'information demandée.

Le lendemain matin, on pouvait lire à la une de ce journal d'Ottawa: La BFD finance des bars de danseuses. Le premier ministre Brian Mulroney effectuait alors un voyage très médiatisé à Moscou et on s'attendait à ce que la une porte sur sa rencontre avec Mikhaïl Gorbatchev, le président de l'Union soviétique. Ce ne fut pas le cas.

Le titre à la une a fait boule de neige: les journaux du pays ont envoyé leurs journalistes à la recherche des bars de danseuses financés par la BFD. Bien que le gouvernement de Mulroney ait été élu depuis peu, une fois de plus à la majorité, sa cote de popularité était faible et les médias étaient prêts à bondir sur toute nouvelle qui contribuerait aux malheurs du gouvernement. Toute la semaine, les titres ont porté sur les bars de danseuses financés par la BFD, le tout accompagné de caricatures impitoyables.

Le lundi matin, M. Cavanaugh a tenté d'obtenir plus d'informations sur les prêts consentis aux bars de danseuses par la division des Prêts, mais n'a obtenu aucune

réponse claire. Tout le monde ignorait combien de ces établissements avaient été financés par la Banque, sans toutefois nier que ces prêts aient été consentis. Les journalistes du pays continuaient à appeler. Ils passaient au peigne fin les registres fonciers pour découvrir qui détenait les hypothèques sur les bâtiments occupés par des bars de danseuses. Mais M. Cavanaugh n'avait pas grand-chose à leur communiquer. Le silence de la Banque a donné à penser qu'elle cherchait à gagner du temps. Elle faisait l'autruche alors que les preuves étaient accablantes, ce qui a fait en sorte que l'histoire a continué à faire les manchettes. La Banque n'a tenu aucune conférence de presse pour expliquer ses politiques et clarifier les circonstances dans lesquelles les prêts avaient été consentis. À la Banque, tout le monde savait que ce genre de prêts était autorisé depuis des années, mais personne n'en parlait. Cependant, Guy Lavigueur a dû s'expliquer sur ces prêts lorsqu'il a été convoqué devant le Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes.

Au printemps de 1989, le gouvernement fédéral annonçait dans son budget des compressions touchant une série de programmes gouvernementaux. La BFD n'a pas été épargnée.

Heureusement, la réunion convoquée par le Comité permanent de la Chambre des communes n'a pas été tenue d'urgence; la Banque a eu quelques semaines pour rassembler ses informations. M. Lavigueur a assigné la tâche à Jacques Lagacé, vice-président, Vérification interne et inspection. Ce dernier devait réunir toutes les informations et les dossiers liés, même de loin, aux bars de danseuses. M. Lavigueur voulait des informations et des données complètes sur ce qui se trouvait dans le portefeuille de prêts. Quand il s'est présenté devant le Comité de la Chambre des communes le 12 décembre 1989, M. Lavigueur savait précisément ce que la Banque avait financé dans ce secteur.

La réunion du 12 décembre a attiré un public plus nombreux que d'habitude, y compris un important contingent de journalistes. Comme la salle initialement prévue pour l'audience du Comité permanent ne pouvait accueillir tout le monde, l'audience a été relocalisée dans la fameuse Salle des chemins de fer, seule salle assez grande pour accueillir le public et les médias. Même là, on n'y tenait que

debout. La présidente du Comité, Barbara Sparrow, présidait la réunion. C'est à elle qu'incombait la désagréable tâche de défendre le gouvernement dans ce scandale.

Au moment de commencer, M^{me} Sparrow a demandé aux journalistes de retirer tout leur matériel de la salle où abondaient caméras et autres appareils d'enregistrement. Elle a ensuite demandé à M. Lavigueur de présenter ses collègues à la table des témoins et de faire sa déclaration liminaire, en ajoutant : « nous aurons ensuite des questions à vous poser⁶ ».

D'entrée de jeu, Lavigueur a dit : « Depuis quelques semaines, la BFD a été l'objet de nombreux reportages dans les médias qui ont déploré le fait que la Banque a accordé des prêts à des établissements qui présentent des spectacles de strip-tease. En mon nom personnel et au nom de la Banque, j'aimerais déclarer officiellement que je déplore moi aussi la situation dans laquelle nous nous trouvons aujourd'hui. La Banque fédérale de développement n'a jamais eu l'intention d'accorder des prêts ou de fournir aucun service à un établissement qui, tout en étant légal, peut être considéré comme exerçant des activités jugées inappropriées, et donc comme un établissement inapproprié du point de vue d'une société d'État. » À partir de ce moment, la Banque n'a plus parlé de « bar de danseuses », mais d'« établissements qui présentent des spectacles de strip-tease » et les prêts à ces établissements sont devenus des « prêts inappropriés ».

M. Lavigueur a réfuté plusieurs inexactitudes colportées par les médias. Il a ainsi déclaré que tout l'argent prêté par la BFD avait été emprunté et qu'il ne provenait pas du gouvernement, que les entreprises qui n'avaient pas pu bénéficier d'un financement de la BFD n'avaient pas été lésées parce que les fonds qui leur étaient destinés avaient été prêtés à des entreprises inappropriées, qu'il n'y avait aucune influence politique dans l'octroi de prêts de la Banque et, enfin, que la Banque n'était pas une autre société d'État déficitaire. Il a ensuite fourni tous les faits disponibles, à cette date, sur les prêts inappropriés qui avaient été consentis par la Banque. (Nous en reparlerons plus tard, en même temps que des modifications à la politique de prêt.)

La réunion du Comité permanent devait porter sur le mode d'attribution et la justification des prêts inappropriés. Cependant, certains membres de l'opposition cherchant à mettre davantage le gouvernement dans l'embarras, ont interrogé M. Lavigueur sur une autre affaire : le recours à des avocats externes, en particulier le cabinet Lapointe Rosenstein à qui la BFD avait demandé une interprétation de l'article 28 de la Loi sur la BFD, l'article qui portait sur le plafond des capitaux propres de la Banque. Différentes interprétations avaient mené à des conclusions différentes sur les montants que la Banque pouvait encore espérer recevoir du gouvernement. (D'où l'interprétation novatrice de la Loi sur la BFD qui a permis à la Banque de recevoir de nouveaux capitaux en 1989 sous forme de crédits parlementaires.) Le mandat de Lapointe Rosenstein était de clarifier l'interprétation. Cependant, la présidente du Comité a jugé ces questions irrecevables.

Cette audience du Comité permanent de décembre 1989 a été un grand moment, avec une couverture médiatique très intense et des questions sur le

⁶ *Chambre des communes, Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de l'Industrie, de la science et de la technologie et du développement régional et du Nord*, numéro 20, 13 décembre 1989. Les citations de ce chapitre sont tirées des pages 20:4 à 20:32.

mode d'attribution et la justification des prêts consentis aux bars de danseuses. Quelques extraits des échanges rappellent le ton de cette audience. Un membre du Comité a déclaré: « Dans votre mémoire, en anglais, vous employez à l'occasion le terme "exotique". Est-ce une erreur typographique? Est-ce qu'on ne voulait pas dire plutôt "érotique"? » À un autre moment a eu lieu l'échange suivant:

« M. MacDonald: Donc, nous avons 17 millions de dollars de prêt qui ne respectent pas les critères établis?

M. Lavigueur: C'est exact. Cela représente 0,002 p. 100 de tout notre portefeuille.

M. MacDonald: Je me moque du pourcentage. Cela ne vous donne pas raison.

M. Lavigueur: Même si nous n'avions consenti qu'un seul de ces prêts, cela n'aurait pas été acceptable. Je vous l'ai mentionné au tout début et je le répète.

M. MacDonald: Nous comptons maintenant 38 prêts de ce genre.

M. Lavigueur: Même si nous n'en avons consenti qu'un seul, cela serait toujours inacceptable.

M. MacDonald: En nous donnant ce pourcentage de 0,002 p. 100, vous réduisez l'importance de cette erreur. Je trouve cela choquant.

M. Lavigueur: J'espère que le député n'interprète pas cette donnée ainsi. En portant ce pourcentage à votre attention, nous voulons surtout que notre service de l'inspection en prenne bonne note. J'ai en main une lettre de notre vérificateur externe, dont j'aimerais vous citer des extraits.»

Le président a expliqué qu'il avait demandé au vérificateur externe pourquoi les prêts qui contrevenaient à la politique de la Banque n'avaient pas été détectés lors des inspections et des vérifications. Le vérificateur avait répondu qu'étant donné la faible proportion de ce type de prêts, il était fort probable qu'ils n'aient pas été sélectionnés pour vérification; d'où la référence au 0,002 %.

Le président a poursuivi: « Je tiens à le dire officiellement, si nous n'avions consenti qu'un seul de ces prêts, cela n'aurait pas été plus acceptable... Je ne dis pas que nous sommes parfaits. On peut faire mieux.» Il a ajouté, qu'en tant que société d'État, « non seulement nous devons être irréprochables, mais nous devons aussi le paraître.»

Comme la réunion du Comité permanent entamait sa deuxième heure, certains membres se sont inquiétés que la période de questions ne raccourcisse, et l'un d'eux est intervenu: « Par respect de la procédure, le témoin devrait restreindre la longueur de ses réponses. Il empiète sur la période de questions. Madame la Présidente, pourriez-vous, s'il vous plaît, demander au témoin de réduire la longueur de ses réponses? »

Vers la fin de la réunion, la Banque a reçu des éloges sur sa façon de gérer ce tumulte hautement médiatisé. Un membre du gouvernement a fait cette remarque:

« Je tiens à remercier M. Lavigneur et son équipe de comparaître devant ce comité. Je vous observe depuis près de deux heures. J'ai remarqué que vous êtes très bien organisé et que les personnes qui vous accompagnent sont en mesure de vous fournir très rapidement des réponses. La Banque doit être très bien gérée si l'on en juge à la façon dont vous répondez à nos questions. »

Un tel commentaire sur la gestion de la BFD n'était pas rare. L'équipe du Groupe de travail Nielsen, qui avait passé en revue la BFD, avait eu des doutes quant à la poursuite de ses activités, mais après avoir interrogé le président à son bureau de Montréal, elle avait conclu que la Banque était très bien gérée. Cette impression a peut-être été à l'origine d'une des conclusions élogieuses du Groupe Nielsen qui a souligné que la Banque possédait une grande rectitude morale et une expertise qui ne devaient pas être anéanties sans discernement. Par ailleurs, peu de temps après, un sous-ministre fédéral a déclaré à la sortie du conseil d'administration de la BFD que, bien qu'il y ait des doutes quant à la pertinence de la Banque, elle demeurait, selon lui, la société d'État la mieux gérée.

Lorsque M. Lavigneur a quitté la salle de réunion, après avoir répondu aux questions des membres du Comité, il a été assailli par les médias, armés cette fois de leurs caméras et de leurs micros qu'ils braquèrent tous sur lui. En tentant de se soustraire à cette mêlée, il a reçu un coup de pied au genou. Un journaliste avait peut-être cru que c'était le seul moyen de l'empêcher de s'esquiver. La douleur a persisté pendant des jours.

Après la réunion du Comité permanent, les médias sont passés à autre chose. En février 1990, soit deux mois plus tard, on a reparlé du scandale, au Parlement, mais cette fois dans le contexte de la fermeture de la mine Sullivan de Cominco à Kimberley, en Colombie-Britannique. Sid Parker, le député de Kootenay-Est, a déclaré : « Nous venons d'apprendre que certaines mesures disciplinaires sont à prévoir au sein de la BFD en raison des prêts consentis à des bars de danseuses. J'aimerais signaler au ministre que l'octroi sans condition de plus de 79 millions de dollars à une entreprise extrêmement rentable constitue un problème plus grave que des prêts consentis à des bars de danseuses. »⁷ La mesure disciplinaire dont parlait le député était, à l'interne, l'une des répercussions du scandale.

Après la réunion du Comité permanent, il a fallu encore un mois à Jacques Lagacé pour recueillir et examiner tous les dossiers liés aux prêts inappropriés. On a constaté que 70 clients de la division des Prêts possédaient des entreprises offrant un divertissement exotique. Les prêts autorisés à ces clients totalisaient 33 millions de dollars, dont 28 millions étaient en cours en décembre 1989. Ils représentaient 0,45 % du portefeuille de prêts. D'autres dossiers ont été découverts après que M. Lavigneur eut témoigné devant le Comité permanent de la Chambre des communes. Presque trois entreprises dites « inappropriées » sur quatre étaient des entreprises « mixtes », où le divertissement exotique représentait une partie seulement des activités commerciales, à côté de services d'hébergement et de restauration. Sur les 70 entreprises identifiées, 31 offraient un divertissement exotique au moment où le prêt avait été autorisé. Les 39 entreprises restantes faisaient partie d'autres secteurs d'activité, mais s'étaient converties au divertissement exotique après avoir reçu un prêt de la BFD. Dans un

⁷ *Débats de la Chambre des communes*, deuxième session de la trente-quatrième législature, 5 février 1990, vol. 6, page 631; Bibliothèque du Parlement.

cas, en Ontario, le prêt de la BFD avait servi à financer un restaurant qui éprouvait des difficultés. Les propriétaires avaient demandé de l'aide à la Banque. Un conseiller CASE avait été envoyé pour aider au redressement de l'entreprise. C'est lui qui avait conseillé aux propriétaires d'ajouter le divertissement exotique à leurs activités pour maintenir l'entreprise à flot.

La Banque n'avait donc pas pu faire grand-chose pour les 39 clients qui avaient converti leurs entreprises après avoir obtenu un prêt de la BFD. Elle a toutefois reconnu être fautive relativement aux 31 entreprises qui offraient un divertissement exotique au moment où un prêt leur avait été consenti.

Lorsque la nouvelle au sujet du scandale des bars de danseuses a paru dans le journal d'Ottawa, elle portait sur un établissement situé à Gatineau, au Québec. Et on a alors cru, à tort, que la plupart des établissements visés se trouvaient dans la province de Québec. Or, il s'est avéré que le cas cité à Gatineau était le seul dans la Belle Province. La majorité des établissements (18 des 31 cas connus) se trouvaient en Ontario. On en comptait deux autres dans la région des Prairies et du Grand Nord et dix en Colombie-Britannique et au Yukon.

Une autre idée fausse était que ces prêts aient été rentables pour la Banque. En fait, ils comptaient plus d'arriérés que la moyenne. Les entreprises qui s'étaient converties au divertissement exotique n'avaient généralement pas connu de succès et leur santé financière était restée inchangée après la conversion. Alors que 9 % de tous les comptes de la BFD, en novembre 1989, avaient des arriérés, c'était le cas de 16 % des 70 clients qui offraient un divertissement exotique.

Le conseil d'administration de la BFD a reçu un exposé complet sur tous les prêts consentis à ces établissements, y compris trois prêts importants autorisés au niveau du conseil sur recommandation de la direction. Aucun des membres du conseil n'aurait pu savoir que ces prêts étaient consentis à des entreprises qui offraient un divertissement exotique même si, par pure forme, ils avaient demandé : « N'y a-t-il rien d'autre dans ce dossier que nous devrions savoir ? » On peut même douter que les cas autorisés par le comité de crédit au siège social aient été accompagnés d'une documentation détaillée sur leurs activités.

Le scandale des bars de danseuses a porté un dur coup à la Banque. Il est survenu à un moment où elle avait travaillé très dur pour se constituer une assise financière solide sur laquelle bâtir et elle venait de recevoir 35 millions de dollars en nouveaux capitaux du gouvernement pour soutenir ses activités de prêt à terme. Son image était désormais ternie. Une des répercussions du scandale a été qu'il n'y aurait pas de nouveaux capitaux pour la division des Prêts pendant les six prochaines années en dépit d'une croissance significative de son portefeuille.

Il y a eu d'autres répercussions importantes à l'interne. D'abord, la politique de prêt de la Banque a dû être immédiatement modifiée. Les questions liées à l'octroi de prêts à des boîtes de nuit et à des cabarets n'étaient toutefois pas nouvelles au sein de la Banque. Lorsque le mandat de la Banque d'expansion industrielle (BEI) a été élargi en 1961 pour inclure les secteurs des services, les boîtes de nuit et les cabarets ont été considérés comme inappropriés pour l'obtention de prêts de la BEI. Cette politique interne a changé en 1968, lorsque les interdictions envers ces entreprises ont été levées; les subtilités morales étaient en effet de plus en plus en

plus difficiles à réglementer, d'autant plus que ces entreprises se voyaient accorder des licences par les autorités locales et provinciales. Puis, en 1976, lorsque le premier président de la BFD, Richard Murray, a exprimé des préoccupations au sujet de l'implication de la Banque dans les boîtes de nuit, cabarets et entreprises similaires, la politique de crédit a été à nouveau modifiée. En ce qui concernait ces entreprises,

Pour éviter toute ambiguïté ou mauvaise interprétation, la politique de prêt a été révisée en décembre 1989.

la politique stipulait qu'en raison de la difficulté à déterminer si oui ou non certaines demandes pouvaient être traitées, les succursales ne devaient pas les refuser sans consulter au préalable le bureau régional.

Pour éviter toute ambiguïté ou mauvaise interprétation, la politique de prêt a été révisée en décembre 1989. Elle couvrait non seulement le divertissement exotique, mais aussi d'autres types d'entreprises que la Banque n'aurait pu financer sans être critiquée. La nouvelle politique de prêt de la BFD excluait expressément de financer des entreprises ou des fournisseurs de locaux: a) dont les activités constituent de l'exploitation sexuelle, y compris celles qui se caractérisent par un divertissement, un produit ou un service sexuellement explicite; les entreprises susceptibles de tomber dans cette catégorie étaient les agences d'escorte, les boutiques érotiques et certains types de salons de massage, les bars, les boîtes de nuit, les magasins de vidéos, les kiosques à journaux et les cinémas spécialisés dans le matériel classé X; b) qui ne se conforment pas aux normes de santé et d'environnement; c) qui commercent avec les pays proscrits par le gouvernement fédéral; et d) qui sont associés à des activités illégales ou soupçonnés de l'être.

La Banque a également ajouté une clause type à tous ses nouveaux financements, voulant que tout changement non autorisé à la nature des activités constitue un défaut, et que le remboursement du prêt de la Banque devienne immédiatement exigible. Par cette condition, la Banque s'est assuré que les emprunteurs ne pouvaient pas convertir les activités de leurs entreprises en activités inappropriées. Malheureusement, cette politique n'a pu s'appliquer qu'aux nouveaux prêts consentis après décembre 1989, comme l'a illustré l'histoire d'un gang de motards qui a fait la manchette quelques années plus tard.

L'examen des 70 dossiers de prêts relatifs au divertissement exotique de Jacques Lagacé avait aussi pour objectif d'identifier les personnes au sein de la Banque qui savaient, dans la mesure où la documentation le permettait. Cédant plus ou moins aux pressions politiques et publiques, la Banque a donc pénalisé

ceux qui avaient approuvé ces prêts en toute connaissance de cause. Quatorze cadres supérieurs ont subi un gel de salaire pour une période allant de trois à dix-huit mois. Cependant, la plus importante répercussion a été le départ de Ken Neilson. Peu après que le scandale éclate et que les politiciens exigent que des têtes tombent, M. Neilson a remis sa démission, que le président a refusée. Il a finalement pris sa retraite, ce qui a marqué la fin d'une époque pour la Banque. On lui doit d'avoir remis la BFD sur pied pendant les années 1980, d'abord en tant que vice-président des Ressources humaines ayant eu pour tâche de réduire le personnel au début de la décennie, puis en qualité de chef de l'exploitation responsable de l'expansion et de la rentabilité à la fin des années 1980. M. Neilson avait le respect des cadres supérieurs de la Banque qui le considéraient comme un homme pragmatique. Quand il a pris sa retraite, on lui a demandé ce qu'il voulait comme cadeau de retraite et il a répondu : « une scie à chaîne Husquvarna. » Pas une montre de luxe ni un stylo en or. Il prenait sa retraite dans la région de Kootenay, en Colombie-Britannique, où la scie à chaîne lui serait plus utile qu'un beau stylo.

Pour en revenir au scandale, il y a eu d'autres réactions induites par la couverture médiatique. Une dame âgée a appelé John McNulty, vice-président, Région des Prairies et Grand Nord à l'époque, pour lui dire : « Vous irez tous en enfer ! » Par ailleurs, Don Blenkarn, le député et président du Comité permanent des finances à la Chambre des communes, a confié à la presse que son comité avait essayé d'abolir la Banque en 1985, mais qu'André Bissonnette, le ministre de la Petite entreprise, avait persuadé le gouvernement de la conserver. Ce fut la seule fois où on a fait mention publiquement du fait que la Banque avait failli être fermée. M. Blenkarn a ensuite déclaré aux médias qu'il envisageait de réessayer par le truchement de son comité parlementaire. Heureusement, cela ne s'est pas concrétisé.

Dans son livre publié en 2002, John Crow, l'ancien gouverneur de la Banque du Canada et membre du conseil d'administration de la BFD à l'époque, écrit qu'il pensait que la Banque avait réagi de façon excessive au scandale des bars de danseuses. « La BDC a réagi de façon excessive, écrit-il, et elle a proposé un nouvel ensemble de pratiques de financement davantage conformes à des fondamentaux religieux stricts qu'aux principes du milieu des affaires au Canada. Georgina Wyman, qui siégeait au conseil en tant que sous-ministre des Approvisionnements et Services et qui connaissait bien la façon dont les choses se passaient à Ottawa, était de mon avis et croyait que ce scandale ne ferait pas long feu. Nous avons été capables de persuader la direction de se calmer et d'envisager de façon plus pondérée et réaliste les changements nécessaires. »⁸

Lors du *post mortem*, beaucoup se sont demandé pourquoi la Banque ne s'était pas adressée aux médias et n'avait pas reconnu qu'elle avait effectivement consenti des prêts à des bars et à des boîtes de nuit, y compris à des bars de danseuses, l'argument étant que ces entreprises étaient légales et avaient obtenu les licences requises des autorités locales et provinciales. De même que les banques à charte, avec lesquelles les entreprises en question faisaient affaire, la BFD n'avait pas à s'occuper de questions de moralité. Si le gouvernement avait voulu que la Banque n'autorise plus de tels prêts, la Banque aurait vite obtempéré. Cette stratégie

⁸ John Crow, *Making Money: An Insider's Perspective on Finance, Politics, and Canada's Central Bank*, Wiley, 2002, p. 58.

aurait pu calmer les médias, mais elle n'a pu être mise en place, puisqu'on ignorait combien de prêts inappropriés avaient été consentis. Le manque d'information a donné à penser qu'on cherchait à dissimuler les faits et à étouffer l'affaire. En plus, si les médias avaient mis la Banque dans une situation où elle aurait dû admettre qu'elle ne savait pas combien de prêts avaient été consentis à des bars de danseuses, la position de la BFD serait devenue inconfortable.

Une nouvelle stratégie de gestion de crise

La Banque a été prise au dépourvu par le scandale, en partie parce qu'elle n'avait pas de stratégie pour faire face à de telles manchettes. Peu de temps après, une stratégie de gestion de crise a été conçue et mise en place. Elle impliquait de rassembler immédiatement tous les faits pertinents à un cas, de définir la position de la Banque et de préparer des réponses à des questions éventuelles. L'équipe de gestion de crise, ou l'équipe « SWAT » comme on la surnommerait, devait être dirigée par le vice-président concerné qui devait transmettre l'information au président. Il était également prévu que les Relations gouvernementales soient mises au courant et tiennent pleinement informé le bureau du ministre. Elles fourniraient une liste de questions et réponses pouvant être utilisées au Parlement.

La clé du succès tenait en une réponse rapide. À cette fin, un système a été mis en place pour permettre à un cadre supérieur au siège social ou dans une succursale d'être contacté en tout temps. À leur tour, ces cadres auraient été en mesure de contacter à tout moment l'un de leurs subordonnés. Le système a été instauré à une époque où les cadres de la Banque n'avaient pas de téléphones mobiles (ancêtres des cellulaires).

Le système de gestion de crise a été mis à l'épreuve dans les années 1990, lorsque les médias montréalais ont rapporté que la BFD avait prêté de l'argent aux Rockers, un gang de motards figurant parmi les organisations criminelles. La nouvelle est parvenue au siège social vers 15 heures. Le vice-président du Développement des entreprises constitua une équipe de gestion de crise qui comptait André Bourdeau, le vice-président pour la région de Québec. À 17 heures, tous les faits du dossier étaient réunis et une position, adoptée. La Banque avait consenti un prêt à un atelier d'usinage. Le propriétaire était décédé et sa veuve avait vendu l'atelier à un club de motards. Le prêt de la BFD avait été transféré lors de la vente. La Banque a déclaré qu'elle n'avait jamais prêté d'argent au club de motards et qu'elle n'avait jamais été impliquée dans la vente du bâtiment. Elle avait seulement prêté de l'argent à un atelier d'usinage. La Banque a publié un communiqué de presse à cet effet et l'a fait parvenir aux médias. À 18 heures, les entrevues avec le vice-président du Développement des entreprises et le vice-président pour la région de Québec ont été diffusées sur les ondes des radios locales. Le lendemain, certains journaux en ont parlé brièvement, mais on n'en a pas dit mot dans les milieux politiques. L'histoire a duré deux jours et prouvé que le système de gestion de crise était efficace. Mise à part la couverture médiatique limitée, il n'y a eu qu'une incidence fâcheuse. Dans le communiqué de presse, la Banque avait déclaré qu'elle ne prêtait pas à des clubs de motards, phrase qui pouvait être interprétée d'une manière discriminante, ce qui a incité un club de motocyclistes à défilé devant les bureaux de la Banque à Halifax. Doug Artz,

le chef de district, avait cependant contraint les motocyclistes à se disperser, quelques minutes avant qu'une équipe de télévision locale n'arrive sur les lieux.

Par la suite, une préparation minutieuse et une position claire de la Banque se sont avérées utiles lorsque la Canadian Broadcasting Corporation (CBC) a décidé de présenter un portrait critique de la BFD dans le cadre de l'émission de journalisme d'enquête *Fifth Estate*. Le bureau régional de la Banque à Vancouver a été contacté par la CBC qui préparait un reportage sur une entreprise qui avait été saisie. La CBC s'intéressait à un entrepreneur à qui l'on avait enlevé son gagne-pain, puisque son entreprise avait été saisie par une banque, une banque gouvernementale, qui plus est.

L'équipe «SWAT» a été réunie à la Banque pour faire le point. L'entrepreneur avait reçu plusieurs prêts de la BFD pour rénover un bateau de croisière. Selon la Banque, il vivait au-dessus de ses moyens et après plusieurs défauts de paiement, la BFD avait décidé de rappeler le prêt. Le propriétaire du service de croisière n'avait alors toujours pas obtenu les licences d'exploitation requises auprès du ministère des Transports.

John McNulty, le vice-président de la région a été désigné porte-parole de la Banque. Il a été aidé par Lois Campbell qui était directrice des Services de gestion et de formation au bureau de Vancouver, mais qui avait été précédemment directrice des Affaires publiques pour la région (jusqu'à ce que ce poste soit aboli dans le cadre d'un exercice de réduction des coûts annuels à la Banque). Les Affaires publiques au siège social ont joué un rôle de soutien.

John McNulty et Lois Campbell ont tenté de convaincre le producteur de l'émission de la CBC qu'il n'y avait pas d'histoire. Quelqu'un avait omis de rembourser son prêt et après plusieurs reports de paiements, le prêt devait être remboursé. La CBC n'était pas convaincue. Le journaliste Linden McIntyre était en route vers Vancouver et le reportage ne serait pas annulé. La Banque a donc embauché un spécialiste des médias pour préparer John McNulty pour l'entrevue télévisée. Le spécialiste l'a soumis à d'éventuelles questions afin qu'il soit dûment préparé pour répondre à Linden McIntyre.

Dans le reportage, on voit surtout le journaliste qui échange avec le propriétaire du bateau de croisière dans un parc public et moins l'entrevue avec John McNulty. Après l'émission, le bateau de croisière qui, à cette époque, avait été saisi par la Banque (après que le propriétaire ait arrosé l'huissier avec un boyau d'incendie), a coulé à son amarrage dans la région de Vancouver.

La BFD s'est remise des répercussions de l'attention des médias; elle est devenue à la fois plus sage et mieux préparée. Toutefois, le scandale des bars de danseuses avait durement affecté la Banque et le moral des employés. Le fait de travailler pour une organisation vilipendée par la presse inspire bon nombre de questions et de commentaires aux contacts d'affaires et aux proches. L'effet le plus tenace du scandale a été que la presse a sans cesse reparlé de l'événement dans ses articles ultérieurs. On n'a pu tirer un trait définitif sur le passé que lorsque la Banque a changé de nom, cinq ans plus tard. Parallèlement, alors que la BFD se remettait tout juste des chocs de 1989, l'économie canadienne s'apprêtait à se contracter.

1990–1991

Une autre récession

La BFD se prépare au ralentissement à l'aide de mesures proactives qui lui permettront de traverser la tempête. Le gouvernement propose diverses initiatives, alors que la Banque milite en faveur d'une nouvelle loi.

En 1989, Guy Lavigueur en était à son troisième mandat de cinq ans à titre de président de la BFD, lorsqu'il a laissé entendre au conseil d'administration que ce mandat serait son dernier. Le conseil a créé un comité spécial pour lui trouver un successeur, bien que la nomination du président de la Banque relève du gouverneur en conseil (le Cabinet). Comme en 1976, le conseil d'administration a cru pouvoir influencer sur le choix du prochain président de la BFD. Et, comme en 1976, après avoir cherché des candidats à l'interne, le comité a décidé de mener une recherche à l'externe.

En mars 1990, François Beaudoin a été embauché à titre de vice-président exécutif et chef de l'exploitation. Il avait un bon trois ans pour faire ses preuves au conseil. M. Beaudoin deviendrait président et procéderait à une transformation et modernisation marquantes de la Banque. Titulaire d'un MBA de l'Université Columbia, il avait été vice-président à la Banque de Montréal, où il avait occupé plusieurs postes de direction au Québec et en Ontario, y compris celui de vice-président, Région de l'est du Canada.



François Beaudoin a été nommé vice-président exécutif et chef de l'exploitation de la BFD au mois de mars 1990.

François Beaudoin n'a pas eu à patienter pour relever son premier défi. Au deuxième trimestre de 1990, l'économie canadienne entamait un nouveau cycle de récession.

Cette récession n'était pas vraiment une surprise. M. Lavigueur avait ainsi reconnu les signes avant-coureurs d'une récession imminente bien avant qu'elle ne soit confirmée par les statistiques. Le conseil d'administration et la direction des opérations en furent informés, ce qui a sans doute contribué au ralentissement de la croissance des activités de prêt dès 1989. Tout le monde avait encore bien en mémoire l'année 1980: la BFD tournait à plein régime et autorisait un nombre record de prêts quand une grave récession éclata. Au début de 1990, tout le monde savait que la récession était imminente. Après avoir atteint 13,5 % en 1989, les taux de base des banques à charte culminaient maintenant à 14 %.

Tenant compte de ces signaux, la Banque a instauré, en janvier 1990, un système de contrôle des prêts selon lequel le siège social vérifiait un prêt sur trois autorisé sous la limite régionale. Ces vérifications portaient sur la qualité des décisions de crédit, les notations du crédit et les présentations. Une rétroaction était communiquée aux régions et aux districts et, le cas échéant, une formation était dispensée. Dans les deux premiers mois de 1990, le système de contrôle des prêts a permis de constater qu'environ un quart des prêts vérifiés étaient marginaux ou faibles, et que les notations et les présentations de la moitié des prêts étaient lacunaires. Grâce à la rétroaction et à la formation offertes aux régions, cette situation a été vite inversée. Dès juin 1990, le taux de crédits marginaux ou mauvais était retombé à environ 3 % et le taux des notations et présentations lacunaires, à environ 20 %.

Bien que les membres du conseil d'administration n'aient pas été à la Banque en 1980, ils étaient au fait des écueils qu'elle avait rencontrés entre 1981 et 1984, des pertes associées et surtout de sa quasi-fermeture. Ils appréhendaient donc

En octobre 1990, l'économie canadienne était en récession et les activités de prêt de la Banque le reflétaient. L'objectif de prêts nets autorisés pour l'exercice 1991 avait été révisé à la baisse, mais le volume réel était encore moindre.

de nouvelles pertes d'exploitation, surtout dans la foulée du pire scandale de l'histoire de la Banque. Ils se sont tournés vers la direction, et en particulier vers François Beaudoin, pour s'assurer que la Banque était parée pour affronter la récession et que l'expérience de 1980-1984 ne se répéterait pas. La direction et le conseil d'administration ont passé la majeure partie de l'année 1990 à cette besogne.

D'entrée de jeu, ils ont révisé les objectifs pour l'exercice 1991. Le plan d'entreprise, approuvé par le conseil d'administration et déposé auprès du gouvernement, prévoyait de nouvelles autorisations de prêts totalisant 785 millions de dollars sur une base nette pour l'exercice 1991. Après avoir analysé les tendances économiques régionales avec les vice-présidents de région, M. Beaudoin, en sa qualité de chef de l'exploitation, a présenté des objectifs révisés pour les nouvelles autorisations

de prêts. L'objectif passa ainsi à 585 millions de dollars de prêts sur une base nette pour l'exercice. En révisant à la baisse les objectifs, on s'assurait que les directeurs n'autorisent pas de prêts marginaux dans le seul but d'atteindre leurs objectifs.

M. Beaudoin a alors présenté l'idée d'une « liste de surveillance ». Deux objectifs se rattachaient à cette liste. Le premier visait l'identification des comptes susceptibles d'être déclassés dans les six mois. Ceux-ci seraient inscrits sur cette liste. Le deuxième objectif visait la collaboration avec les clients figurant sur la liste, de manière à réduire le risque d'un déclassement. Les clients figurant sur la liste de surveillance présenteraient l'une des caractéristiques suivantes: défauts de paiement pour cause d'insuffisance de fonds; demandes de report des remboursements du capital; demandes de prêts de fonds de roulement; avis négatifs à l'égard des états financiers ou commentaires négatifs de la part des banques à charte et, plus généralement, toute tendance défavorable pour l'entreprise du client.

L'administration des comptes figurant sur la liste de surveillance était plutôt intensive. Elle comprenait une visite chez le client pour cerner les problèmes et inspecter les actifs de l'entreprise. Le cas échéant, la recherche de solutions aux problèmes identifiés se faisait de concert avec le client. Lorsqu'elles étaient justifiées, des vérifications par des tiers (banques à charte, vérificateurs, évaluateurs fonciers, etc.) étaient effectuées. Les visites mensuelles, les dossiers complets, les rapports mensuels et les évaluations continues faisaient partie intégrante de cet effort soutenu. Les listes de surveillance des succursales, accompagnées des rapports sur la résolution des problèmes et les liquidations, devaient être acheminées au bureau de district au plus tard le cinquième jour du mois suivant. Ensuite, elles devaient être envoyées au bureau régional au plus tard le dixième jour du mois, puis au siège social au plus tard le quinzième jour du mois. Sur les 15 000 clients de la Banque, près de 1 000 furent inscrits sur la liste de surveillance durant l'exercice 1991. Collaborer avec les clients à la résolution de leurs problèmes valait l'effort, car 79 comptes furent reclassés pendant la seconde partie de l'année.

Des mesures liées à la responsabilité ont aussi été mises en place. Toutes les demandes de prêt qui dépassaient la limite autorisée pour la région devaient désormais être officiellement approuvées par le vice-président régional. De plus, on a ajouté une nouvelle mesure au processus d'évaluation du rendement: la gestion du portefeuille de prêts. Elle figurait désormais parmi les critères d'évaluation, et ce, pour tous les échelons hiérarchiques (vice-président de région, directeur général de district, directeur de succursale et agent de comptes).

L'efficacité dans la gestion de la liste de surveillance ainsi que l'efficacité par rapport à des indicateurs clés, comme la gestion des risques, les arriérés et les comptes non productifs, sont devenues des critères d'évaluation de la performance. Afin de mettre l'accent sur la gestion du portefeuille, la division des Prêts au siège social a été réorganisée. Deux nouveaux postes de vice-président adjoint (VPA) ont été créés: un VPA, Gestion des portefeuilles de prêts et un VPA, Politique de crédit et gestion du risque de portefeuille. Denis Casavant et Les Elliott ont été nommés à ces postes qui relevaient tous deux du vice-président, Opérations de prêts, John Ryan. Dans le même temps, Frank Watters, qui le méritait bien et qui avait longtemps attendu, a été promu au poste de vice-président, Crédit, poste qui relevait également de John Ryan.

L'évaluation indépendante a été une autre mesure administrative introduite par François Beaudoin. Auparavant, les agents de la Banque procédaient eux-mêmes à l'évaluation des actifs dans le cadre d'une liquidation. L'idée a cependant germé que des évaluations indépendantes permettraient d'établir des estimations plus réalistes des pertes sur prêts potentielles. La révision à la hausse constante des pertes sur prêts des comptes en souffrance avait été l'un des problèmes de la période 1980-1984, problème qui découlait des réévaluations à la baisse des actifs donnés en garantie des prêts de la Banque. La baisse de la valeur des actifs est une conséquence naturelle d'une récession, mais les évaluations des employés de la BFD étaient parfois jugées irréalistes. Quoi qu'il en soit, on pensait que des évaluations indépendantes rendraient les estimations des pertes sur prêts plus exactes et donneraient lieu à moins de révisions au moment d'une liquidation.

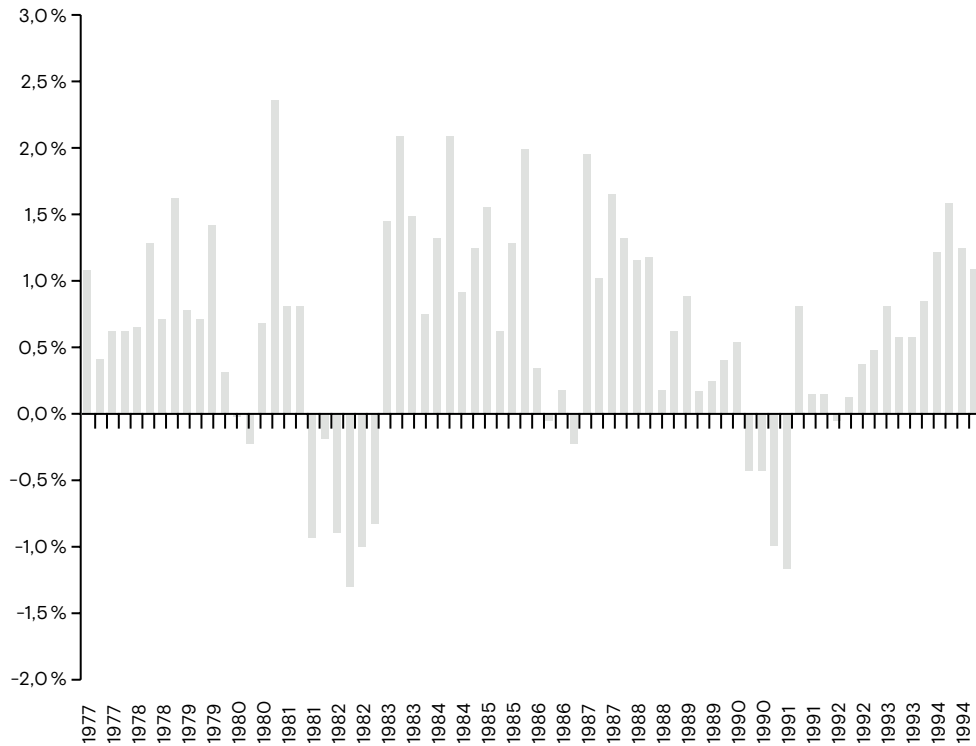
En octobre 1990, l'économie canadienne était en récession et les activités de prêt de la Banque le reflétaient. L'objectif de prêts nets autorisés pour l'exercice 1991 avait été révisé à la baisse (de 785 à 585 millions de dollars), mais le volume réel était encore moindre, soit environ 360 millions de dollars (moitié moins que l'année précédente). Les prêts improductifs quant à eux se multipliaient rapidement, passant d'environ 50 millions de dollars en avril 1990 à près de 90 millions en octobre. La BFD n'a pas été la seule banque confrontée à cette tendance. Les prêts improductifs nationaux de deux banques à charte (qui avaient publié leurs données) avaient plus que doublé par rapport à l'année précédente.

À la fin de l'exercice 1991, les prêts autorisés nets de la BFD ont chuté à 426 millions de dollars par rapport aux 722 millions de l'année précédente. Les normes de dotation en personnel, qui avaient été affinées et qui étaient encore en usage, indiquaient un excédent de personnel à la Banque avoisinant les 10%. En temps normal, cet excédent se serait traduit par une réduction de personnel. À cette époque, on comptait environ 900 employés à la division des Prêts et on évaluait à 83 le nombre de postes excédentaires au sein de la Banque pour cette division. Toutefois, la direction a réussi à convaincre le conseil d'administration de garder ces employés, puisque la Banque bénéficierait de ce personnel en place lorsque la reprise économique s'amorcerait. On prévoyait que la récession ne serait pas aussi grave que celle de 1980-1982, et les coûts liés au licenciement et au réembauchage contrebalançaient les économies escomptées. On s'est entendu pour ne pas remplacer les départs naturels et pour redéployer le personnel selon les besoins en effectifs. Tout compte fait, la Banque pouvait assumer le personnel excédentaire pendant la récession.

Les graphiques à la page suivante montrent un comparatif des récessions économiques amorcées en 1980 et 1990 selon la croissance du produit intérieur brut réel et les taux d'intérêt.

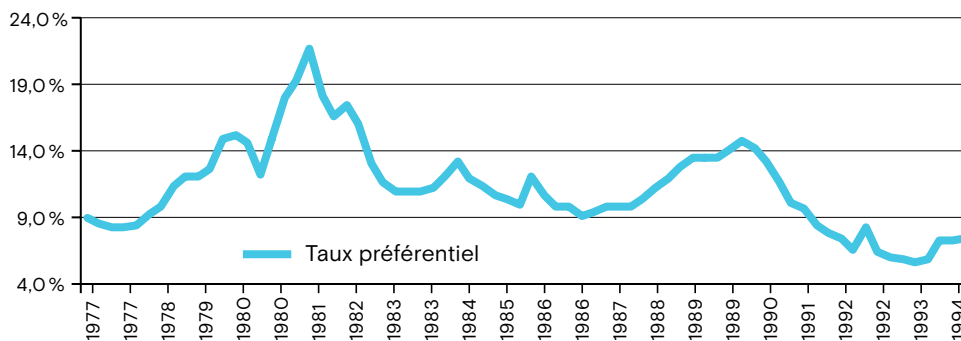
Les prêts autorisés n'ont pas retrouvé leurs niveaux d'avant la récession avant l'exercice 1995, la croissance économique ayant été modérée au sortir de la récession de 1990. Le nouveau système de contrôle des prêts a sans doute aussi débouché sur une approche légèrement plus prudente sur le marché. Autre facteur important : les pertes sur prêts réelles, c'est-à-dire les pertes associées à des prêts devenant douteux, sont restées relativement élevées durant toute la période 1991-1994, malgré les faibles niveaux de nouveaux prêts autorisés. C'était clairement l'effet de la récession économique sur le portefeuille de la BFD.

Graphique 4 Croissance du produit intérieur brut réel (trimestrielle)



Source: Statistique Canada.

Graphique 5 Taux d'intérêt préférentiel



Source: Banque du Canada.

On peut voir au tableau 5 ci-après que la division des Prêts a tout de même réalisé un bénéfice entre 1991 et 1994, malgré des pertes sur prêts réelles relativement élevées. Ceci s'explique par la clairvoyance de la BFD à la fin des années 1980, lorsqu'elle a constitué des réserves générales pour pertes sur prêts. Comme on l'a vu dans un chapitre précédent, l'écart cumulatif entre les provisions pour pertes sur prêts passées en charges et les pertes sur prêts réelles pour la période

1986-1990 s'élevait à 139,3 millions de dollars. Ce sont ces 139,3 millions qui ont permis à la Banque de tenir le coup durant la période 1991-1994. On peut voir aussi au tableau 5 l'écart entre les provisions pour pertes et les pertes sur prêts réelles durant cette période. Les écarts entre ces deux montants étaient comblés par les réserves générales pour pertes sur prêts constituées à la fin des années 1980. La Banque avait pour objectif d'être rentable dans tous les cycles économiques, et cette récession lui a permis de prouver qu'elle en était capable.

Tableau 5 Division des Prêts –
Utilisation des réserves générales pour pertes sur prêts en millions de dollars

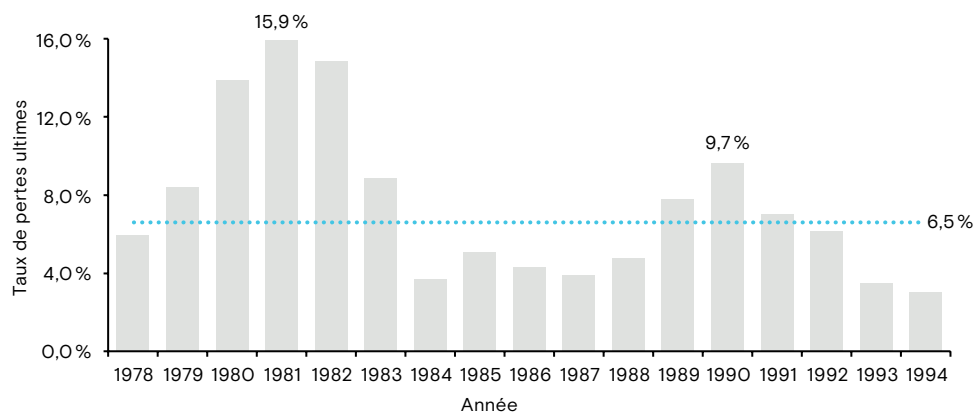
Exercice	Pertes sur prêts réelles*	Provisions pour pertes sur prêts	Écart	Bénéfice déclaré
1991	53,3\$	48,4\$	4,9\$	4,3\$
1992	50,8\$	37,5\$	13,3\$	0,6\$
1993	48,9\$	38,9\$	10,0\$	1,0\$
1994	55,4\$	45,6\$	9,8\$	4,6\$
Total	208,4\$	170,4\$	38,0\$	10,5\$

*Antécédents de pertes sur prêts

Le tableau ci-dessus montre que 38 millions de dollars des 139 millions des réserves générales pour pertes sur prêts, constituées à la fin des années 1980, ont été utilisés pour permettre à la Banque d'enregistrer un léger bénéfice à chaque exercice, lui laissant 100 millions de dollars de réserves pour la suite.

Les taux de pertes sur prêts autorisés au cours de la période 1989-1992 n'ont pas été aussi élevés qu'au début des années 1980. Cependant, ils sont demeurés supérieurs à l'objectif de recouvrement des coûts de 6,5 %, tel que l'indique le graphique suivant.

Graphique 6 Taux de pertes ultimes – Prêts de la BFD
Période d'autorisation 1978-1994



Le taux de pertes ultimes correspond au total des pertes en pourcentage du montant total des prêts autorisés au cours d'un exercice.

Comme au début des années 1980, c'est l'Ontario qui a le plus souffert de la récession. Entre les exercices 1990 et 1994, les prêts improductifs de la BFD ont été multipliés par 2,6. Au cours de la même période, ils ont été multipliés par 8,2 en Ontario, par 3,8 dans la région de l'Atlantique, par 1,8 au Québec et par 1,1 dans la région des Prairies et du Grand Nord. Dans la région de la Colombie-Britannique et du Yukon, les prêts improductifs ont augmenté légèrement en 1991 et 1992, puis ont reculé environ aux deux tiers du niveau de 1990 par la suite.

Comme la tempête n'était pas encore dissipée au début des années 1990, la BFD a mis en tête de ses priorités la gestion saine du portefeuille de prêts. Mais la Banque a eu d'autres problèmes à régler, notamment avec Ottawa. Qui s'en étonne ?

Réponses aux initiatives du gouvernement

Comme la bonne étoile du gouvernement progressiste-conservateur au pouvoir pâlisait, le premier ministre Mulroney a procédé à un remaniement de son cabinet en 1991. Après avoir assumé les fonctions de ministre des Finances pendant sept ans, l'honorable Michael Wilson a été nommé ministre de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie et ministre du Commerce international. En tant que ministre des Finances, il avait été responsable de la mise en œuvre de la taxe sur les produits et services, dont tout le monde sait qu'elle a évité au Canada de s'enfoncer dans l'endettement et peut-être de connaître les mêmes difficultés que la Nouvelle-Zélande dans les années 1980. Comme ministre du Commerce international, il a eu à négocier l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) avec les États-Unis et le Mexique. La TPS et l'ALENA sont d'ailleurs sans conteste demeurés ses deux plus beaux trophées. En sa qualité de ministre d'Industrie, Sciences et Technologie Canada (ISTC), il était responsable de la BFD. Un défi probablement moins glorieux pour un homme comme lui, mais tout de même important.

À la suite d'une réunion convoquée par le ministre Wilson avec les têtes dirigeantes de tous les ministères et organismes se rapportant à lui, son bureau a publié l'Agenda pour la prospérité. Il préconisait notamment de nouvelles mesures visant les petites entreprises, un électorat important. Toutes les nouvelles mesures seraient administrées par ISTC. Il était toutefois dans l'intérêt de la BFD d'être de la partie et, étant donné son vaste réseau de succursales, elle a été appelée à contribuer au démarrage d'un éventail de nouvelles initiatives dont beaucoup n'ont jamais vu le jour.

En premier lieu, la BFD a dû participer à des « consultations » prévues dans l'Initiative pour la prospérité (l'Agenda pour la prospérité étant devenu une initiative). Les consultations visaient à solliciter les commentaires de la communauté des affaires sur les moyens de relancer l'économie et de sortir de la récession. Elles servaient également à promouvoir les services offerts par le gouvernement fédéral. La Banque n'a vu aucun inconvénient à prendre part aux consultations, puisque les agents des bureaux locaux de la BFD y invitaient de nombreux sympathisants de la Banque, notamment des clients. Cette participation saurait prouver l'appui local à la BFD et faire taire les critiques de l'industrie, comme celles qu'elle avait essuyées lorsqu'elle peaufinait son nouveau mandat à la fin des années 1980.

Par ailleurs, la Banque a été conviée par ISTC à participer financièrement à une autre initiative: une étude de Price Waterhouse sur la possibilité d'établir un réseau national d'information aux entreprises. Cette étude a donné lieu à une proposition: le Réseau de possibilités d'investissement au Canada (REPIC). Cette initiative s'apparentait à l'ancien service de Liaison financière de la BFD, fermé lorsque la subvention d'Ottawa destinée aux services de gestion-conseil avait été réduite de moitié en 1989, deux ans auparavant. À cette occasion, le président de la BFD avait d'ailleurs écrit au ministre du MEIR pour lui exprimer son souhait que les programmes de la BFD sacrifiés ne soient pas repris sous une autre forme dans un ministère à Ottawa. Le REPIC est finalement resté à l'état d'ébauche.

Le Programme de fonds communs de capital de risque local a été une autre proposition émanant d'ISTC qui exigea une réponse de la Banque. Ces fonds étaient destinés au démarrage d'entreprises. On pensait que des «anges financiers» participeraient au programme. On a demandé à la BFD de gérer le Programme de fonds communs de capital de risque local. La Banque a lié sa participation à une compensation pour les coûts administratifs et les préjudices pouvant découler de l'administration de ces fonds. Le Programme de fonds communs de capital de risque local, comme le REPIC, n'a jamais été mis en œuvre.

Puis est venue la proposition d'une initiative des réseaux d'entreprises. Le manque de clarté de cette proposition, à laquelle la Banque devait répondre, peut être illustré par une lettre reçue par la Banque d'un responsable d'ISTC, qui écrivait: «Pour faire suite à la conversation téléphonique que nous avons eue ce matin à ce propos, c'est avec plaisir que je joins un concept théorique du concept, de la portée et du financement d'une telle initiative stratégique.»

Dans son budget de février 1992, le gouvernement a demandé à tous les ministères et organismes de prendre toutes les mesures raisonnables afin de regrouper les services gouvernementaux dans des «grappes», ce qui a mené à la création des Centres de services aux entreprises du Canada. On a alors demandé à la BFD de partager des locaux avec des ministères fournissant des services aux entreprises. Cette initiative, rappelons-le, avait déjà été envisagée en 1983, lorsque le ministre du MEIR avait demandé à la BFD et au MEIR de cohabiter autant que possible. Cette demande de centres multiservices destinés aux petites entreprises semblait annoncer la campagne électorale à venir.

En 1992, la Banque a été aussi poliment réticente à cette idée qu'en 1983. Comme en 1983, elle a accepté de partager le même édifice, mais a refusé de partager les espaces de bureaux. Dans le même temps, la Banque était en plein déménagement du bureau de sa succursale de Bathurst qu'elle réinstallait justement dans l'édifice où, par pure coïncidence, logeaient déjà d'autres organismes fédéraux. Pour la BFD, le bureau de Bathurst est devenu un modèle en matière de coopération et de colocation avec les services fédéraux aux entreprises. Elle a accepté de partager les coûts d'une réceptionniste, mais a bien fait comprendre que le partage se résumerait à cela. Tous les ministères fédéraux logeant dans l'édifice ont été informés que les salles de réunion, les photocopieurs, etc. de la Banque étaient déjà utilisés à pleine capacité.

La Banque travaillait activement sur certains projets émanant d'Ottawa. Au début de 1992, le département du Commerce américain a imposé un droit compensatoire de 14,5% sur les importations de bois d'œuvre canadien. Le droit a été contesté par le gouvernement canadien, mais il a fallu des années pour régler le différend. En attendant, les exportateurs de bois d'œuvre vers les États-Unis devaient déposer une caution ou faire un dépôt en argent aux douanes américaines au titre du droit compensatoire. Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international a demandé à la BFD d'aider les exportateurs qui n'étaient pas en mesure de fournir cette caution ou ce dépôt. La Banque a vite mis sur pied un programme pour garantir les cautions en cas de besoin. La Banque avait une seule condition: que les frais de l'initiative lui soient remboursés. À l'instar d'autres programmes, celui-ci n'a pas été mis en œuvre, mais il prouve que la Banque était fermement résolue à collaborer aux initiatives spéciales du gouvernement.

Projet d'expansion de la Société du crédit agricole

Le plus grand défi lancé à la Banque au début des années 1990 a été le projet d'expansion de la Société du crédit agricole (SCA) qui voulait empiéter sur les activités de financement de la BFD, en accordant des prêts aux petites entreprises en milieu rural. Le portefeuille de prêts de la SCA avait diminué de 1,5 milliard de dollars au cours des cinq années précédentes, alors que ses dépenses administratives avaient augmenté, passant de 33 millions de dollars à 53 millions. La SCA faisait l'objet d'un coûteux plan de redressement, tout en étant à l'affût de marchés prometteurs.

La BFD s'est fermement opposée au projet d'expansion de la SCA, dont la majorité des clients provenaient de régions rurales. Quand la SCA a allégué que la BFD n'était pas active en milieu rural, la Banque lui a fait parvenir une liste comptant plus de 400 municipalités rurales canadiennes où l'on trouvait des clients de la BFD. L'appréhension de la BFD était la suivante: la SCA n'était pas un prêteur complémentaire et pouvait rivaliser avec les banques à charte, et comme elle offrait des taux d'intérêt plus bas, elle pouvait facilement pénétrer le marché de la BFD. La Banque craignait que la SCA lui soutire des clients grâce à ses taux plus avantageux, même si cela devait se solder par des pertes d'exploitation pour la SCA. On savait que les pertes d'exploitation de la SCA étaient volontiers épongées par le gouvernement. La SCA bénéficiait d'un soutien, tant politique qu'industriel, ce qui n'était pas le cas de la BFD. (On disait à la blague que si la SCA devait un jour fermer, comme cela avait été envisagé pour la BFD, on verrait des troupeaux de bétail manifester sur la colline du Parlement.)

La BFD maintenait que si le gouvernement voulait financer davantage les petites entreprises en milieu rural, son meilleur véhicule à cette fin était la BFD. La BFD n'était pas la seule à s'opposer au projet d'expansion de la SCA; l'Association des banquiers canadiens était contre également.

L'urgence à faire adopter une nouvelle Loi sur la Société du crédit agricole au Parlement avait une autre explication. Le ministre de l'Agriculture voulait déménager le siège social de la SCA à Regina, en Saskatchewan. Un tel geste aurait donné un coup de fouet à l'économie locale, de même qu'à la cote de

popularité du politicien à l'origine de ce déménagement. Le gouvernement avait donné son accord, mais l'opposition de la BFD au projet d'expansion des mandats de la SCA était la pierre d'achoppement de la relocalisation du siège social. Des réunions ont été organisées à tous les niveaux du gouvernement pour résoudre le problème SCA-BFD. À la réunion des hauts responsables, M. Beaudoin a parlé au nom de la Banque.

Les hauts fonctionnaires tenaient M. Beaudoin en haute estime, car il leur apportait le point de vue du secteur privé. En parallèle, le chef du groupe du développement des affaires de la BFD tenait informé un proche conseiller du ministre Wilson du dossier. Ce conseiller était Rob Dunlop, un membre du personnel ministériel. À la première réunion des responsables du ministère et des organismes convoquée par le ministre Wilson peu après son arrivée à ISTC, M. Lavigueur avait noté que le ministre consultait fréquemment M. Dunlop. Sur le chemin du retour à Montréal, il suggéra au chef du développement des affaires de contacter M. Dunlop pour le tenir au courant de ce qui se passait à la BFD. Ils se sont ensuite rencontrés périodiquement sans ordre du jour ni motivation particulière, sauf celle de partager de l'information. Grâce à ce contact, la Banque s'assurait qu'un proche conseiller du ministre d'ISTC était tenu au fait des affaires courantes de la Banque.

Alors que la BFD répondait aux diverses initiatives destinées aux petites entreprises, elle continuait de militer en faveur d'une nouvelle loi pour elle-même.

La position de la BFD a reçu un large soutien de la part des hauts fonctionnaires à Ottawa qui ne voyaient pas d'un bon œil 1) le chevauchement entre la SCA et la BFD, 2) la concurrence accrue entre la SCA et les prêteurs du secteur privé et 3) les conflits éventuels entre le fédéral et les provinces. Les fonctionnaires préféraient éviter ces conflits politiques. La SCA, quant à elle, était solidement soutenue par le ministre de l'Agriculture.

Les hauts fonctionnaires du Bureau du Conseil privé sont intervenus. Le Conseil privé, comme mentionné plus tôt, est le ministère du premier ministre. Le fait qu'il intervienne dans le dossier signifiait que l'on avait un sérieux problème, même selon les normes d'Ottawa. Finalement, la SCA a renoncé à élargir son mandat pour financer les petites entreprises et la BFD a consenti à un léger élargissement du mandat de la SCA pour inclure les projets de diversification à la ferme et

les activités agricoles « hors ferme » à valeur ajoutée. La législation relative à la Société du crédit agricole a ensuite été adoptée avant les élections générales de 1993 et son siège social a déménagé à Regina.

Les débats sur la SCA n'auraient pas eu lieu si le gouvernement avait suivi les recommandations du Groupe de travail Neilsen en 1985. À la suite de l'examen de la BFD, le Groupe avait conclu que, si la Banque était maintenue (rappelons que la question, à l'époque, était de savoir si on devait maintenir la Banque ou la fermer), elle devrait offrir un plus large éventail de programmes de financement aux entreprises, y compris ceux de la Société du crédit agricole.

L'idée de fusionner les sociétés d'État fédérales procurant du financement aux entreprises a émergé à la fin des années 1980. La fusion hypothétique aurait inclus la Société pour l'expansion des exportations (SEE), la BFD, la SCA et la Corporation commerciale canadienne (CCC). Le président du Conseil du Trésor du Canada, l'honorable Robert DeCotret, la trouvait intéressante. Après tout, les banques à charte offraient le même genre de financement sous un même toit. L'obstacle majeur à une telle fusion était de déterminer quelle société d'État serait fusionnée à une autre. Chaque société d'État avait son conseil d'administration, son siège social, son système et sa culture. On a, par exemple, proposé de créer une société de portefeuille exploitant quatre divisions opérationnelles. Avec le temps, les services communs comme les ressources humaines, la trésorerie et les systèmes d'information seraient transférés à la société de portefeuille. Le projet n'a jamais abouti. Cependant, l'idée de fusion des sociétés d'État à vocation financière, comme on commençait à les nommer, reviendrait sur la table au milieu des années 1990.

Alors que la BFD répondait aux diverses initiatives destinées aux petites entreprises, elle continuait de militer en faveur d'une nouvelle loi pour elle-même. Mais comme en 1980, les pourparlers avec les hauts fonctionnaires à Ottawa demeuraient dans l'impasse et la nouvelle loi était sans cesse remise à plus tard. En 1993, la Banque a reçu un message on ne peut plus clair, lorsque le Parlement lui a fait savoir qu'il était trop occupé et ne pouvait pas envisager une nouvelle loi pour la Banque.

Réorganisation du siège social

À l'interne, M. Lavigueur a continué à passer le témoin à François Beaudoin. Au début des années 1990, les services du siège social ont été réorganisés, notamment par la fusion du service Planification d'entreprise avec celui des Affaires économiques. Peu après, le nouveau service a été fusionné avec les services des Relations gouvernementales et des Affaires publiques pour devenir celui du Développement des affaires, qui est ensuite devenu le service des Affaires corporatives lorsque le service des Affaires juridiques et celui des Systèmes d'information ont été ajoutés. Le chef du service des Affaires économiques (l'auteur) a eu pour fonction de diriger ces groupes successifs. En conséquence de ces fusions, deux piliers ont pris une retraite anticipée: Hugh Carmichael qui était chef du service Planification d'entreprise et Michel Azam, le chef du bureau des Relations gouvernementales. Les deux avaient joué un rôle majeur dans la transformation de la BFD et contribué à sa sauvegarde tout au long du périple éprouvant des années 1980.

Hugh Carmichael était bien au fait de la façon de fonctionner d'Ottawa depuis les années 1970, lorsque des négociations avaient eu lieu pour transformer la Banque d'expansion industrielle en BFD. On n'aurait manqué pour rien au monde ses exposés lumineux aux hauts fonctionnaires sur les aspects pratico-pratiques du financement des petites entreprises. Dans son ouvrage sur la BEI, Ritchie Clark n'attribue pas la citation suivante: « Quand donc avez-vous prêté 5\$ la dernière fois? », mais elle n'est pas sans rappeler le style de M. Carmichael.

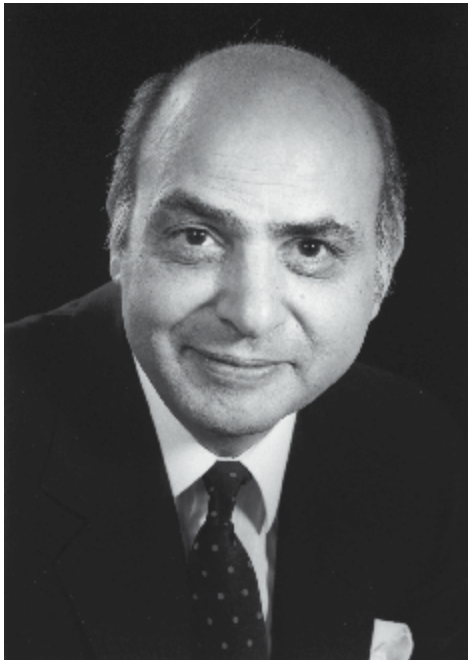


Hugh Carmichael,
chef du service de la
Planification

En tant que chef du service Planification d'entreprise, M. Carmichael militait sans cesse pour le changement, comme le fait tout bon planificateur. Il était spécialiste des systèmes de gestion et, lorsque les plus récentes idées des gourous comme Peter Drucker de l'Université Harvard étaient publiées, M. Carmichael insistait pour qu'elles soient mises en œuvre à la Banque. Ce fut le cas lorsqu'est sorti l'ouvrage *In Search of Excellence* de Tom Peters et Robert H. Waterman, Jr., un succès de librairie en 1982, qui porte sur les techniques de gestion utilisées par les sociétés chefs de file affichant un bilan constant en matière de rentabilité et d'innovation. M. Carmichael a aussi été responsable du projet de nouveaux services de la Banque prévus par le mandat de 1983, de la première série de plans d'entreprise, de l'intégration des systèmes de planification et de budgétisation et de l'instrument de financement novateur, le prêt à redevances. Il a travaillé en étroite collaboration avec Michel Azam en vue d'obtenir du gouvernement toutes les approbations nécessaires pour que la Banque puisse continuer son travail.

Michel Azam avait été recruté par M. Lavigneur en 1980, alors qu'il travaillait au ministère de l'Industrie et du Commerce, pour prendre la tête du bureau des Relations gouvernementales de la Banque, à Ottawa. Son travail consistait à

répondre quotidiennement aux demandes de renseignements des membres du Parlement, la plupart concernant des refus de prêts ou des saisies, de même qu'aux demandes des fonctionnaires. Cela exigeait diplomatie et doigté. Quand les enjeux étaient essentiels, M. Azam servait de pont entre la Banque et le gouvernement. Plus important encore fut son rôle d'homme de confiance du président. Il ne se limitait pas à conseiller ce dernier; il servait aussi de relais avec les membres de la direction.



Michel Azam,
chef des Relations
gouvernementales

Forger des relations internationales

Au début de 1992, la plupart des responsabilités avaient été transmises à François Beaudoin, à titre de vice-président exécutif. L'une des dernières tâches de M. Lavigne a donc été de présider une conférence de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). M. Azam avait négocié avec Florence Estimé de l'OCDE que la Conférence sur les petites entreprises de la prestigieuse organisation basée à Paris ait lieu à Montréal, coparrainée par la BFD et d'autres sociétés canadiennes. La conférence, dont le thème était « La petite entreprise dans l'économie mondiale: nouvelles structures de développement », a eu lieu à Montréal en mai 1992. Elle a attiré des centaines de participants et a fait connaître la BFD. C'est au cours de cette conférence que M. Lavigne a posé la question: « Voulons-nous devenir une nation de "jobineux"? » Comme on le verra, les implications de cette question ont été l'objet du premier examen spécial de la Banque par le vérificateur général du Canada et ont façonné le mandat de la Banque qui a suivi.

La conférence de l'OCDE n'a pas été la première conférence internationale organisée par la BFD. En 1989, elle avait été l'hôte des assemblées annuelles de

l'Association d'Asie et du Pacifique des institutions financières de développement (ADFIAP) et de la Fédération mondiale des institutions financières de développement (FEMIDE). La BFD était vue comme un chef de file parmi les institutions financières de développement du monde entier. La BFD a souvent été sollicitée par la Banque mondiale pour former le personnel de banques situées dans des pays en développement. Par exemple, la Banque mondiale avait parrainé une visite de formation à la BFD pour une équipe de la China Construction Bank. Une vingtaine d'agents de cette banque sont ainsi venus à la BFD pour étudier ses systèmes et ses pratiques en matière de crédit. (La China Construction Bank est à présent l'une des plus grandes banques au monde.)



Une équipe de représentants de la China Construction Bank en visite à la BFD.

En 1992, l'économie canadienne sortait de la récession et l'attention s'est portée sur la croissance, l'amélioration de l'efficacité des opérations de la BFD et la mise en œuvre de nouvelles approches en matière d'environnement et d'autres questions. Avant la récession, la BFD avait connu une augmentation de son portefeuille de prêts, qui était passé de 1,5 milliard de dollars en 1985 à 2,7 milliards en 1990. Au sortir de la récession de 1990-1991, il appartenait désormais à M. Beaudoin et à son équipe de remettre la Banque sur les rails en vue d'accroître son portefeuille de prêts, sans enregistrer de pertes. Il a dû également se pencher sur les impacts importants qu'un passif environnemental pourrait avoir sur la Banque.

Nouvelles politiques environnementales

De nouvelles lois rendaient responsables les prêteurs qui finançaient des entreprises causant des dommages à l'environnement. Par ailleurs, comme en témoignait la nouvelle politique de la BFD à l'égard des prêts inappropriés, la Banque ne voulait pas être associée à des entreprises qui ne se conformaient pas aux normes de santé et d'environnement. Puisque la plupart des entreprises sont susceptibles de porter atteinte à l'environnement, de nouvelles politiques et procédures en matière d'environnement ont dû être élaborées et mises en œuvre.

La Banque avait déjà identifié 89 entreprises clientes qui présentaient une menace potentielle à l'environnement. Un cas était particulièrement préoccupant. La Banque avait pris possession d'une station-service en Ontario dans le cadre d'un processus de liquidation. Or, cette station-service était la source de la contamination des eaux souterraines de la région, dont les résidents dépendaient pour leurs besoins domestiques. En vertu des dispositions sur la «capacité de payer» de la loi, tout propriétaire d'une entreprise portant atteinte à l'environnement, sans égard au moment où ces dommages à l'environnement se produisent, est tenu responsable du préjudice découlant des dommages causés. Dans l'affaire ontarienne, la BFD n'était pas responsable des dommages, mais son client si. Comme la BFD avait pris possession de la station-service, elle était devenue du même coup responsable du sinistre. La Banque a distribué des bouteilles d'eau dans la communauté ontarienne pendant des années.

En 1992, l'économie canadienne sortait de la récession et l'attention s'est portée sur la croissance, l'amélioration de l'efficacité des opérations de la BFD et la mise en œuvre de nouvelles approches en matière d'environnement et d'autres questions.

Lavalin Environnement inc. a été retenue pour élaborer la politique et les procédures en matière d'environnement de la BFD. La firme comptait plusieurs clients au sein des ministères de l'Environnement fédéral et provinciaux et connaissait les diverses lois et réglementations sur la protection de l'environnement.

Quand la BFD a mis en œuvre sa politique et ses procédures en matière d'environnement, elle a été l'une des premières (sinon la première) parmi les institutions prêteuses au Canada à le faire et elle a servi de modèle aux autres. Les objectifs de cette nouvelle politique étaient clairs: 1) faire en sorte que le personnel intègre l'environnement à son état d'esprit; 2) minimiser la responsabilité environnementale de la Banque; et 3) établir des procédures efficaces et réalisables pour mettre en œuvre la politique auprès de ses clients, actuels et futurs. Un manuel de gestion du risque environnemental (GRE), a été produit pour aider les agents

de la Banque, dont la plupart n'avaient pas de formation scientifique, à administrer la politique. Le manuel établissait et décrivait différentes formes et sources de pollution, telles que la production de déchets, les eaux usées, les émissions atmosphériques, les matières dangereuses et la contamination du sol et de la nappe phréatique. Tous les agents de la Banque ont reçu une formation pour apprendre à appliquer la nouvelle politique et à utiliser le manuel.

La politique environnementale de la Banque exigeait trois niveaux d'évaluation environnementale dans ses enquêtes de crédit. L'évaluation de niveau 1 était un questionnaire sur l'environnement adressé aux entreprises ne représentant pas un danger grave de contamination de l'environnement. L'évaluation de niveau 2 était un questionnaire plus détaillé pour les entreprises où des risques confirmés pour l'environnement existaient, comme les ateliers de débosselage, les parcs à ferraille et les entreprises qui utilisaient des contaminants ayant un fort potentiel de pollution. L'évaluation de niveau 3, plus rigoureuse, était exigée pour toutes les entreprises fabriquant des contaminants, comme les entreprises de produits chimiques.

La politique et les procédures en matière d'environnement ont été implantées sans heurts dans l'ensemble de la Banque. Elles avaient sans doute contribué à la diminution des risques en responsabilité civile de la Banque. L'élaboration et la prestation de la formation aux employés pour administrer la politique ont servi de modèles pour les changements à venir aux activités de la Banque.

Revue des opérations pour améliorer l'efficacité

François Beaudoin avait pour principal atout d'avoir vu comment le secteur privé et la BFD étaient organisés pour mener leurs activités de financement. Il n'a donc pas tardé à s'attaquer à la structure des opérations à la Banque. Il a lancé la première revue des opérations. Il en a mis en œuvre une autre, plus tard, pour l'amélioration continue des activités et de la productivité, un thème en vogue dans les années 1990. Le but était de rationaliser les processus de travail et d'élaborer des normes pour mesurer l'efficacité et l'efficacité dans l'ensemble de la Banque.

La revue des opérations se concentrait sur le temps accordé aux diverses tâches à tous les niveaux, le nombre de niveaux impliqués dans les processus d'approbation, les délégations de pouvoir, la paperasserie générée et les besoins en formation. Les Services de gestion-conseil ont également effectué un examen de leurs activités et de leurs mécanismes d'exécution, qui a été inclus dans la revue des opérations. Ces efforts devaient se traduire par des changements organisationnels, puisque les avancées des technologies de l'information généraient des améliorations radicales dans la façon dont l'information pouvait être traitée et partagée dans les entreprises.

La revue des opérations a donné comme premier résultat la création d'une fonction indépendante du crédit au sein des succursales. Huit postes de vice-président adjoint (VPA) ont été créés, mais ces VPA ne relevaient pas des vice-présidents régionaux; ils relevaient directement de la division des Prêts, au siège social. Les seuls objectifs de ces postes étaient liés à la solvabilité et à la qualité de crédit. Autrement dit, on cherchait à décentraliser la prise de décisions de crédit, qui relevait auparavant du siège social, pour la ramener plus près du

client. La création d'une fonction indépendante du crédit permettrait d'éliminer l'échelon de la gestion du bureau de district. Avec le VPA, Crédit, en place, les vice-présidents régionaux seraient moins accaparés par la gestion quotidienne des transactions courantes, du moins en théorie. Dans cet esprit, les 17 bureaux de district de la Banque pourraient être fermés et remplacés par 43 succursales, relevant directement des vice-présidents régionaux, et les 35 petites succursales restantes relèveraient des 43 succursales. Cette structure n'a pas été mise en place, car elle a fait l'objet d'une vive opposition. À la place, les bureaux de district sont devenus des bureaux régionaux ayant à leur tête un vice-président adjoint et un directeur général régional. Avec la création du VPA, Crédit, 17 directeurs de district, Prêts, ont toutefois été retirés de la structure organisationnelle. La revue des opérations n'a pas atteint son objectif quant au retrait d'un niveau de gestion dans la hiérarchie, mais il y aurait d'autres tentatives plus tard.

La politique et les procédures en matière d'environnement ont été implantées sans heurts dans l'ensemble de la Banque. Elles avaient sans doute contribué à la diminution des risques en responsabilité civile de la Banque.

Le plus grand impact de la revue des opérations a été dans le domaine du traitement de l'information. Pendant des décennies, la Banque (BFD et BEI) a compté entièrement sur son formulaire 4073. Ce formulaire contenait toutes les informations nécessaires pour décider si un prêt serait autorisé ou non. Pendant des années, il a été tapé avec soin sur une machine à écrire par des dactylographes, des sténographes, des secrétaires et des adjointes administratives. Si des modifications devaient être apportées au formulaire 73, comme on le nommait, celui-ci devait être retapé au complet ou, quand on le pouvait, on découpait des parties et on les réassemblait à l'aide de ruban adhésif. Cette procédure était la norme, puisqu'il y avait toujours des informations à modifier sur le formulaire 73. Les seuls gains de productivité qui ont été apportés à ce processus pendant des décennies ont été l'introduction des machines à écrire électriques (notamment la IBM Selectric), le correcteur liquide sur lequel on pouvait saisir les révisions et le ruban correcteur pour machine à écrire.

La revue des opérations a changé la façon dont l'incontournable formulaire 73 pouvait être rempli avec l'introduction d'une application connue sous le nom de The Manager. Le développement de ce logiciel, à l'origine de l'un des plus grands gains de productivité que la Banque ait connus, est décrit dans le chapitre 14 portant sur l'évolution des systèmes d'information à la Banque.

The Manager a permis aux gestionnaires de comptes de saisir directement toutes les données pertinentes relatives aux clients dans une base de données informatique (bien que beaucoup aient continué de compter sur leur adjointe administrative pour saisir les données). Il a permis des révisions rapides et efficaces du formulaire 73, ainsi que la communication électronique avec les autres agents de la Banque. Cela a conduit à une réduction des besoins en personnel administratif dont la fonction principale, dans de nombreux cas, était de taper et de retaper le formulaire 73 et le formulaire 4046 (ce dernier servait à modifier les conditions de prêt). Grâce à The Manager, la BFD a pu convertir le personnel administratif en représentants au service à la clientèle (RSC) avec des responsabilités en gestion des comptes de prêt. Les RSC ont aussi été un avantage pour les clients qui pouvaient continuellement contacter une personne à la Banque, les gestionnaires de comptes étant souvent en déplacement.

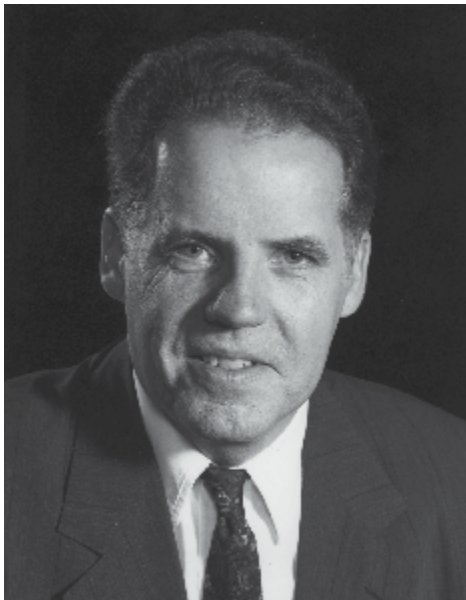
Le programme de révision de prêts a également été bonifié pour fournir une rétroaction continue aux agents de crédit dans le but d'améliorer leurs compétences et de clarifier les critères de la Banque.

Un autre impact de la revue des opérations a été l'introduction d'un programme de qualification des prêteurs. Il a formalisé les compétences et les expériences requises pour différents niveaux d'autorisation de prêt. Le programme de révision de prêts a également été bonifié pour fournir une rétroaction continue aux agents de crédit dans le but d'améliorer leurs compétences et de clarifier les critères de la Banque. Pour atteindre les objectifs de la revue des opérations, le programme de formation du personnel de la Banque a été considérablement élargi. À un moment donné, on dénombrait tant d'employés en formation, que l'on a dû créer une catégorie spéciale dans l'effectif pour ceux qui suivaient une formation. Comme ces employés n'étaient pas disponibles pour un travail productif, on a

dû ajuster le modèle de la productivité du personnel pour en tenir compte. Les normes de dotation en personnel étaient devenues un modèle de productivité.

La division des Services de gestion-conseil a dû procéder à sa propre revue des opérations. Toutefois, cette revue avait une portée plus large, car elle était combinée à une révision des produits et des services. Le changement était nécessaire pour augmenter le recouvrement des coûts de la division. Le budget fédéral de 1989 avec ses réductions inattendues avait montré à la Banque qu'elle ne pouvait pas compter sur le gouvernement pour lui fournir des crédits annuels (subventions) prévisibles et constants afin de soutenir les activités de la division. À part l'ajout du Programme de planification financière en 1983 et la fin des services d'information aux entreprises en 1989 (lorsque les crédits ont été réduits de moitié), la division des Services de gestion-conseil avait vu peu de changements significatifs dans ses activités depuis la création de la BFD en 1976. Les programmes phares étaient encore les séminaires de formation et le service de consultation en gestion CASE qui n'avaient à peu près pas été modifiés depuis les années 1970.

Lorsque John McNulty a été nommé vice-président, Services de gestion-conseil, en 1991, il a été chargé d'établir la stratégie à long terme de la division.



John McNulty a été nommé vice-président, Services de gestion-conseil en 1991.

Afin d'élaborer un plan stratégique pour la division, M. McNulty a utilisé la même méthodologie que la Banque avait utilisée pour élaborer des plans stratégiques pour ses clients. Il a bénéficié de l'expertise d'un groupe de consultants externes qui dispensaient de la formation en gestion et en consultation auprès des petites entreprises. Ils étaient donc au fait des besoins du marché. Ce groupe lui donnait de la rétroaction sur les idées nouvelles et sur les perceptions du marché quant à la prestation des services de la Banque. Par exemple, ils avaient souligné la nécessité de former les conseillers CASE et de mieux ajuster leurs compétences aux besoins des clients. Embaucher un homme d'affaires à la retraite pour l'envoyer

en mission avait fait ses preuves dans les années 1970, mais cette stratégie ne convenait plus aux années 1990. Les missions étaient plus complexes et il fallait se spécialiser en fonction de la demande. Comme le disait l'un des consultants, « on ne peut pas attaquer un nouveau marché armé de vieilles compétences ». D'après le groupe consultatif, les Initiatives locales pour le développement d'entreprises (ILDE) étaient le meilleur produit de la Banque, alors que sa publication de longue date *Profit\$* était ennuyeuse et démodée.



Profit\$, le magazine de BDC publié depuis de nombreuses années.

À la suite de la revue opérationnelle et stratégique, la division a abandonné le modèle du détaillant qui fournit des services de gestion directement aux clients, pour celui de grossiste qui vend ses services par l'entremise de tiers. Au lieu que ce soit le personnel de la BFD qui assure les services de planification financière et stratégique, par exemple, ceux-ci seraient désormais fournis par des professionnels externes inscrits sur la liste de la BFD. La division entendait accroître son effet de levier et ses revenus. « Former les formateurs » est alors devenu le mantra de la division.

Les Services de gestion-conseil ont aussi mis l'accent sur l'orientation client, plutôt que sur l'orientation produits. La priorité était de proposer des produits adaptés aux clients. Dans cet esprit, on a mis l'accent sur le développement de produits innovants pour répondre aux besoins émergents. Par exemple, la Banque a mis au point un nouveau produit pour aider les entreprises en processus de certification ISO. Puis, elle a créé un produit de planification de la relève pour les entreprises familiales. Les deux produits ont été considérés comme des innovations sur le marché. Comme à la division des Prêts, des mesures de productivité ont été introduites à la division des Services de gestion-conseil. La mesure clé était le revenu par employé opérationnel. Des normes ont été établies, telles que le revenu généré par personne-jours de formation et par personne-jours de consultation.

La division du Capital de risque a également été soumise à une revue des opérations. La Banque a demandé au cabinet Price Waterhouse de s'en charger. La division du Capital de risque avait été créée en 1983, et c'est en 1988 que

le plus grand nombre de transactions a été effectué dans une année, avec 32 nouveaux investissements autorisés totalisant 22,5 millions de dollars. Après 1988, les nouveaux investissements avaient diminué à environ 12 par année, un par mois, pour à peine 1 million de dollars par investissement en moyenne. On comptait environ 20 employés à la division. Price Waterhouse a conclu qu'une telle productivité se situait au bas de l'échelle par rapport aux entreprises de référence de l'analyse comparative. Price Waterhouse a recommandé de fixer des objectifs pour la gestion de compte et pour les nouvelles autorisations par gestionnaire de placement. Le capital de risque diffère cependant du crédit aux entreprises. Le meilleur conseil pratique que Price Waterhouse ait pu donner a été de permettre que les investissements moins élevés soient autorisés par un comité de vice-présidents, non plus par le conseil d'administration. Les nouvelles autorisations d'investissement sont restées à peu près au même niveau, soit 12 par année, jusqu'à l'exercice 1996.

Améliorer l'image de la Banque

Comme la Banque menait sa revue des opérations, elle a reçu un coup de semonce du ministre d'État à la Petite Entreprise, lorsqu'il a rendu visite au conseil d'administration de la BFD à la fin de 1992. Il a piqué au vif la Banque. D'abord, il a dit aux administrateurs de ne pas espérer de nouvelles injections de capitaux de la part du gouvernement. Ensuite, que les députés et lui recevaient des plaintes de la part des électeurs: la Banque ne traitait pas assez vite les demandes de prêts; ne prenait pas assez de risques; exigeait trop de garanties et créait des attentes qu'elle ne satisfaisait pas. Selon lui, la BFD ne faisait pas assez de publicité pour les initiatives du gouvernement et, contrairement à la Société du crédit agricole, elle avait mauvaise réputation auprès des députés. Le conseil d'administration a demandé à la direction de répondre aux préoccupations du ministre.

La Banque avait déjà fait un geste pour améliorer ses relations avec les membres du Parlement. Un programme de visites des députés avait été lancé à l'automne 1992, selon lequel les directeurs de succursale devaient aller voir leur député, l'informer sur les activités de la Banque dans la communauté d'affaires et établir une ligne de communication directe avec lui. En cas de plaintes à propos de la BFD, le député était encouragé à appeler directement le directeur de la succursale locale pour essayer de résoudre le problème. Les ministres devaient être rencontrés par les vice-présidents régionaux. Dans le cadre de ce programme, des feuilles d'activités dans la communauté étaient préparées et la Banque transmettait des communiqués de presse aux médias locaux. Des trousseaux de planification étaient laissés dans les bureaux des députés qui pouvaient les remettre aux propriétaires et aux gestionnaires de petite entreprise. Le programme de visites des députés, géré et coordonné par Mary Grover-Leblanc du bureau des Relations gouvernementales, a généré des commentaires positifs sur la Banque.

En réponse aux critiques formulées par le ministre, la direction a vanté sa revue des opérations en cours et une initiative de service à la clientèle qui devait bientôt être lancée. Quant à la publicité des mesures gouvernementales visant les petites entreprises, plusieurs ont été insérées dans le numéro suivant de la publication de la Banque, *Profit\$*.

On a aussi demandé à la Banque d'organiser plus de réunions des conseils consultatifs régionaux. Elle accepta d'en organiser deux fois par an, en plus d'une rencontre individuelle avec chaque membre des conseils. La plupart des vice-présidents régionaux de la Banque, qui devaient organiser ces réunions et y assister, trouvaient que d'en faire plus était improductif et une perte de temps.

Des élections fédérales s'annonçant en 1993, un débat télévisé a été organisé pour les candidats à la chefferie du Parti progressiste-conservateur du Canada. (Le premier ministre Mulroney avait démissionné de son poste de chef du parti.) Garth Turner, un député de l'Ontario, était l'un d'eux. Avant sa campagne à la direction du Parti, il était connu pour ses attaques publiques contre la BFD. Pendant le débat télévisé, il a répété qu'à son avis, la BFD devait être dissoute. Ses remarques ne sont pas passées inaperçues, puisque plusieurs clients de la Banque ont écrit pour dénoncer sa prise de position. Dans ces lettres, on pouvait lire :

- Nous n'avons survécu aux années 1980 que grâce à la BFD. Il existe de nombreuses autres entreprises similaires à la nôtre, prospères aujourd'hui, qui auraient fermé leurs portes sans la BFD. Pour ces raisons, nous sommes indignés par vos commentaires.
- Il y a un de vos commentaires qui me dérange beaucoup. Vous avez l'intention, si vous êtes élu, d'abolir la BFD. Monsieur, je ne peux pas parler pour le reste du Canada, mais à Terre-Neuve, j'ai le net sentiment que de très nombreuses entreprises, y compris la mienne, doivent leur succès à la BFD. Je vous souhaite bonne chance dans vos démarches et j'ai confiance qu'un homme de votre intelligence ne prendra pas de décisions à la légère, sans tenir compte de l'opinion de ceux qui sont aux premières lignes.
- Après avoir entendu votre très discutabile débat à la télévision, j'ai compris que vous n'avez aucune compréhension des nombreuses petites entreprises que la Banque fédérale de développement a aidées, grâce à ses financements. Je m'intéresse aux faits plus qu'au bla-bla des politiciens.

La Banque savait qu'elle bénéficiait de ce type d'appui parmi ses clients, mais de tels témoignages étaient rarement mis par écrit, encore moins envoyés à des politiciens. Le président de la BFD a écrit également à Garth Turner pour lui décrire les réalisations de la Banque et lui proposer une rencontre qui démontrerait que la Banque était une solution à beaucoup de problèmes économiques auxquels le Canada était confronté. M. Turner n'est pas devenu le chef du Parti. Kim Campbell a remporté la course à la chefferie et a été la première femme à accéder aux fonctions de premier ministre du Canada, après que le très honorable Brian Mulroney eut démissionné de ses fonctions. M. Turner a plus tard traversé le parquet de la Chambre des communes pour rejoindre le Parti libéral du Canada lorsque celui-ci eut à former le gouvernement suivant.

La BFD a traversé la récession de 1990-1991 sans enregistrer de pertes et en empêchant une autre société d'État de chevaucher son marché. Les gains d'efficacité ouvraient la voie à une solide croissance, et ces gains étaient en grande partie liés aux nouvelles technologies de l'information. Avant de passer à la renaissance de la Banque, rebaptisée Banque de développement du Canada, nous décrivons dans le prochain chapitre les changements technologiques qui ont transformé notre institution.

1975–1995

Les TI à la BFD et à la BDC

La Banque saisit les occasions offertes par les nouvelles technologies, notamment en développant le système de gestion automatisée de l'information (AIM) et l'application The Manager. À l'approche du nouveau millénaire, on commence à remplacer les anciens systèmes et les principales applications d'affaires.

« Si vous donnez des ordinateurs à des gens brillants, des choses extraordinaires vont se produire⁹. » Cette citation d'Ed Roberts, père de l'ordinateur personnel, illustre bien la révolution technologique de la Banque.

Au milieu des années 1970, lorsqu'on entrait dans un bureau standard de la BFD, on pouvait voir quelques pièces fermées et des rangées de bureaux équipés de calculatrices de la taille d'une boîte à chaussures, de téléphones à roulette, de cendriers (souvent remplis à ras bord) qui faisaient aussi office de patrons pour dessiner des diagrammes circulaires et de machines à écrire électriques dont se servaient des dactylographes à temps plein. La sonnerie des téléphones, les calculatrices qui crachaient des colonnes de chiffres sur des bobines de papier blanc et le cliquetis électrique des touches de machine à écrire produisaient tout un vacarme. On ne se souciait pas encore de la pollution par le bruit, pas plus que du danger de la fumée secondaire.



Machine à additionner

Les employés produisaient des analyses et des rapports sur les activités et les résultats des succursales, des bureaux régionaux et de la Banque à partir de données extraites de l'un des trois systèmes informatisés hérités de la Banque du Canada: le Système d'administration et de traitement des prêts (SATP), le grand livre et le système de paie.

Ces systèmes, programmés à l'époque des cartes perforées, généralement en langage COBOL ou Fortran, généraient des imprimés à partir desquels les employés refaisaient les calculs pour produire des tableaux à la main, qui étaient ensuite tapés à la machine sur de longues feuilles – une tâche particulièrement coûteuse lorsqu'un rapport donné était présenté par région ou par succursale. La plupart des données brutes générées par les trois systèmes finissaient par être reproduites par une dactylographe.

⁹ Steve Lohr, *Digital Revolutionaries: The Men and Women Who Brought Computing To Life*, Roaring Book Press, New York, 2009, page 112.

Avant l'arrivée de PowerPoint et d'Excel, lorsque le chef ou le directeur d'un service voulait donner une présentation, il fallait taper les chiffres de nouveau. Une boule spéciale devait être installée sur la machine à écrire chaque fois qu'on voulait modifier la police de caractères. Les graphiques, comme les diagrammes circulaires et les diagrammes à bandes, étaient tracés à la main, puis les chiffres étaient inscrits à côté par une dactylographe. Les documents papier étaient photocopiés sur des acétates conçus pour les rétroprojecteurs.

Les communications se faisaient uniquement par télex (pour les urgences de la haute direction), téléphone filaire, courrier postal et messagerie, ainsi que par ce qu'on appelait la « valise diplomatique », réservée aux communications gouvernementales entre Montréal et Ottawa. Une lettre envoyée par une succursale éloignée pouvait facilement prendre plus d'une semaine pour atteindre le siège social, car elle devait passer par le bureau régional avant d'être expédiée à Montréal.

Il n'est pas étonnant qu'en 1970, les principales insatisfactions du conseil d'administration quant aux activités de la BFD aient été les longs délais d'exécution (par exemple, en 1975, le délai de traitement moyen d'un prêt, de sa demande à son approbation, était de 14 jours ouvrables, ou 3 semaines), la bureaucratie (trop de paperasse et de signatures requises pour l'autorisation d'un prêt) et le manque d'information claire, en d'autres mots l'absence d'indicateurs de performance et de résultats produits régulièrement (par exemple, on ne connaissait les provisions pour pertes sur prêts qu'à l'approche de la fin de l'exercice).

En rétrospective, il est facile de voir le potentiel qu'offraient les technologies émergentes, qui pouvaient résoudre ces problèmes et accroître considérablement la productivité du personnel. À l'époque, ce n'était pas si évident. Microsoft venait, en 1975, de commercialiser son premier logiciel et Apple Computer était sur le point de lancer son premier produit. Mais ces développements, concentrés dans la Silicon Valley, en Californie, ne s'étaient pas encore rendus jusqu'aux entreprises. De plus, la BFD, comme toutes les banques canadiennes de l'époque, était un milieu conservateur, habitué à travailler d'une certaine façon et réfractaire au changement.

C'était l'aube d'une ère d'évolution technologique massive. La Banque était sur le point d'être transformée de fond en comble par divers groupes d'employés, qui se recoupaient parfois : des pionniers, des sauveurs et des innovateurs dotés de l'ingéniosité et de l'imagination nécessaires pour transformer les méthodes de travail de la Banque. Ces personnes brillantes sont celles qui ont mis en œuvre les nouvelles applications d'affaires et le nouveau matériel informatique au cours des décennies qui ont mené à l'an 2000.

Les percées dans le matériel informatique se sont généralement traduites par l'acquisition de nouveaux logiciels par la Banque. Mais en 1980, les pertes de plus en plus importantes constituaient le principal obstacle à ces acquisitions. Si des analyses plus fiables et plus rapides du portefeuille de la Banque et de ses risques inhérents étaient requises de toute urgence, les pertes exigeaient également un contrôle étroit des charges d'exploitation. Ce n'était pas le moment de dépenser une fortune en ordinateurs et en systèmes informatiques. Tous les investissements de la Banque devaient être stratégiques et justifiables, et procurer un rendement immédiat.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, les professionnels de l'extérieur recrutés par Guy Lavigueur étaient consternés par l'absence de systèmes informatiques capables de produire des données pertinentes à des fins d'analyse. Rappelons que Pierre Charbonneau, ne pouvant pas quantifier l'ampleur du problème de non-concordance en raison des lacunes du système SATP, s'est vu répondre par Guy Lavigueur d'effectuer l'analyse manuellement, prêt par prêt. Pour évaluer les retombées économiques de la Banque afin de contrer les réactions négatives à ses pertes d'exploitation, Don Allen a dû travailler sur un système informatique externe et embaucher Dac Nguyen, son propre analyste en informatique, pour qu'il écrive les programmes nécessaires. Il a innové en faisant l'acquisition d'une bande perforée de Dun & Bradstreet, qui contenait la liste de toutes les entreprises du Canada. Cette bande et ses programmes étaient hébergés sur un ordinateur central, à IST, une société de services informatiques. Pour la première fois, la Banque pouvait quantifier ses taux de pénétration par région et par secteur d'activité ainsi que son importance en matière de financement, par exemple pour les entreprises québécoises ou le secteur de la fabrication à l'échelle nationale. M. Allen a déclenché de nombreux conflits à la Banque en essayant de concevoir un sous-système économique interne fonctionnant dans l'environnement du système SATP, et le projet a été abandonné.

Au début des années 1980, l'évaluation du risque du portefeuille de prêts et la prévision des pertes sur prêts constituaient les principaux besoins en gestion de l'information. Les pionniers de la première heure ont donné le coup d'envoi au développement d'applications comme le sous-système des provisions, créé à partir du système SATP afin de fournir des données en continu à des fins d'analyse des pertes sur prêts et d'élaboration de nouvelles techniques de modélisation financière. Pour endiguer la croissance des pertes sur prêts et assurer le redressement de la Banque, il fallait répondre à des questions fondamentales. Quel serait le taux de pertes ultimes sur les prêts? Quel était le délai de comptabilisation des pertes sur prêts? Quels étaient les meilleurs indices de risque? Les feuilles de calcul n'ayant pas encore fait leur apparition, il fallait calculer chaque estimation à la main d'après des hypothèses et, lorsque celles-ci changeaient, tout devait être calculé de nouveau (et retranscrit par les dactylographes).

Le système SATP était hébergé sur un mini-ordinateur de marque Digital Equipment Corp., situé au service des technologies de l'information (TI), appelé à l'époque le service des systèmes. La mise en œuvre du système de notation des prêts dans le cadre du plan de recouvrement des coûts et la nécessité d'une plus grande quantité de données à des fins de suivi et d'analyse du portefeuille de prêts ont accru la pression sur le système SATP, déjà sujet à des pannes informatiques récurrentes. En effet, la fiabilité des ordinateurs de l'époque laissait à désirer. En raison des défaillances et des pannes multiples, on a décidé de transférer le système à un ordinateur central. Mais au lieu d'acheter son propre ordinateur, la Banque a loué l'ordinateur central d'une société de services informatiques. Dans les succursales et les services, on accédait au système SATP à partir de terminaux passifs (terminaux à écran vert), au moyen d'un réseau étendu composé de circuits de transmission de données de Bell Canada.

En 1981, dans le but d'améliorer ses analyses du portefeuille de prêts, la Banque a fait l'acquisition d'une licence d'utilisation du logiciel de base de données et du langage de programmation FOCUS, d'Information Builders Inc. Étonnamment, ce progiciel était toujours utilisé à la Banque au moment d'écrire ces lignes. Gilles Guillemette, du service des systèmes, a été le premier spécialiste interne de la base de données et du langage FOCUS. Un rapport, connu sous le nom d'Infobase, était extrait du système LAPS chaque mois, et les programmes FOCUS qui y étaient appliqués fournissaient de précieuses données sur le portefeuille de prêts. Au fil du temps, d'autres employés de la Banque se sont familiarisés avec le langage FOCUS. Sandy Mendelsohn se servait de ce langage et du rapport Infobase pour «décortiquer» le portefeuille et faire le suivi de la qualité des prêts pour les services financiers, chargés de faire renouer le portefeuille avec la rentabilité. À des fins de prévision financière, Dac Nguyen, dans les années 1980, et Tomasz Koch, dans les années 1990, ont utilisé le langage FOCUS et le rapport pour analyser divers éléments, comme les tendances dans la comptabilisation des pertes et les ratios de couverture des garanties, ce qui facilitait la prévision des pertes sur prêts de la Banque. De plus, on se servait de la base de données pour évaluer les retombées économiques de la Banque et produire les analyses particulières dont la Banque avait besoin pour négocier avec Ottawa.

On a créé d'autres bases de données en langage FOCUS, notamment une application visant l'enregistrement et le traitement de toutes les demandes de prêt soumises à la Banque. Il a ainsi été possible de réaliser des enquêtes sur des entreprises qui pouvaient ne pas avoir obtenu de financement de la BFD, d'améliorer les stratégies de service à la clientèle, de mieux comprendre le marché de la Banque et de connaître les conséquences pour les entreprises qui n'avaient pas obtenu de prêt de la BFD (un point fréquemment abordé par les fonctionnaires d'Ottawa). Un progrès important, la possibilité pour les utilisateurs de l'extérieur du service des systèmes de produire leurs propres rapports, a réduit les tensions entre les services, qui exigeaient des données et des rapports dont ils avaient besoin de toute urgence.

Certains services avaient des besoins très particuliers. La Trésorerie, par exemple, faisait affaire avec des fournisseurs externes (comme Reuters) pour avoir accès à des données en temps réel sur les marchés monétaire et financier. À mesure que les activités d'emprunt de la Banque se sont complexifiées et que l'offre de services de données s'est accrue, le service a acheté du matériel informatique spécialisé. Remplie d'écrans et de câbles, la salle des marchés de la Trésorerie a fini par ressembler, en plus petit, à un centre de commandement et de contrôle de la NASA.

De nos jours, il serait impensable de gérer un réseau national de succursales et de bureaux régionaux décentralisé sans connexion Internet. C'était pourtant la réalité des entreprises avant que les possibilités offertes par l'accès à distance et les applications multi-utilisateurs donnent lieu à une vague d'acquisitions de nouvelles infrastructures au début des années 1980. Pour la BFD, cette vague a débuté avec les technologies Wang.

Des machines Wang (pour les profanes de l'époque, un ordinateur n'était qu'une simple machine), dotées d'un traitement de texte et de fonctions limitées de

traitement de données, ont été achetées et installées dans les bureaux régionaux, dans certaines succursales et au siège social. On les avait choisies parce qu'il s'agissait du système retenu par le gouvernement du Canada. Si elles étaient à la hauteur des exigences du gouvernement, elles satisferaient sans doute les besoins de la BFD. De plus, elles permettaient de transmettre des documents par voie électronique entre la Banque et Ottawa.

L'acquisition des machines Wang a donné lieu à la première formation de masse sur une technologie donnée à des employés de la Banque, ce qui a mis fin aux derniers relents de luddisme à la BFD. Les fonctions du système Wang ont d'abord été utilisées au service de la planification d'entreprise qui, de concert avec le service du contrôleur, s'en est servi pour mettre en œuvre un processus intégré de budgétisation/planification, qui a été incorporé aux premiers plans d'entreprise produits par Hugh Carmichael.

Les télécopieurs ont rapidement fait leur apparition aussi. Il n'était plus possible de dire au bureau d'un ministre qu'un résumé, une lettre ou une soumission transmis par messagerie était « en chemin » (afin de gagner quelques heures avant le ramassage de la valise diplomatique, à 16 h). Un bureau régional ou une succursale ne pouvait plus tarder à soumettre un rapport ou un formulaire au siège social, et vice-versa. Grâce à cette technologie, les délais sont passés de quelques semaines à quelques jours, et de quelques jours à quelques heures. Au début, cependant, la transmission des télécopies était lente et coûteuse. Il fallait utiliser un papier spécial, et l'envoi de longs documents exigeait plus de patience que n'en avaient les employés les plus persévérants de la BFD. Les pages collaient ensemble, le document devait être envoyé de nouveau et, du côté du destinataire, le résultat était parfois flou. Mais le télécopieur avait l'avantage de produire un rapport indiquant la date et l'heure de la transmission. Cette nouveauté a aidé à conserver une trace écrite des communications avant l'arrivée du courriel.

Les premiers ordinateurs personnels

La plus importante avancée technologique de cette période a été l'invention de l'ordinateur personnel (PC). Les technologies de microtraitement, qui se développaient depuis les années 1960, ont culminé avec la puce 4004 d'Intel, considérée comme le premier microprocesseur au monde. En 1973, Xerox a présenté le Xerox Alto, son prototype de PC, et trois ans plus tard, Apple a lancé son premier produit, l'Apple I. VisiCalc, le premier tableur pour PC, a été commercialisé en 1979. Un grand bond en avant a été réalisé en 1981, année où les ordinateurs personnels, un secteur naissant, ont vu leur usage se généraliser avec l'arrivée du PC d'IBM, ce qui n'a pas échappé à l'attention du monde des affaires. La société IBM était un exemple en matière d'envergure et de stabilité et, surtout, elle incarnait l'innovation et le progrès technologique. Ses produits étaient fiables, et le fait qu'elle vende des ordinateurs personnels indiquait aux gens d'affaires que le temps était venu d'en acheter. C'est ce qu'ont fait bon nombre d'entre eux, parfois sans même savoir quoi en faire.

En 1982, un numéro du *Time* consacré au PC a été intitulé « Machine of the Year ». (Même cette vénérable publication désignait les ordinateurs sous le nom de « machines ».) La même année, la BFD a acheté l'un des premiers ordinateurs



Ordinateur personnel
de l'époque

personnels d'IBM à Montréal; le coût total, incluant les lecteurs de disque et l'imprimante, s'élevait à 10 000 \$, coquette somme pour l'époque! La BFD enregistrait des pertes d'exploitation record et, comme nous l'avons mentionné précédemment, chaque nouvel achat devait être justifié par des retombées immédiates, évaluées uniquement en termes d'économies réelles. L'achat du PC était motivé par des économies de coûts sur la modélisation financière, qui était effectuée sur un mini-ordinateur de marque Burroughs et coûtait environ 14 000 dollars par année en services informatiques externes. C'était le résultat, rappelons-le, du rapatriement par la Banque du modèle informatisé de l'équipe responsable de l'étude du financement de la petite et moyenne entreprise. Le premier PC de la Banque serait rentabilisé en moins d'un an.

Au début des années 1980, l'évaluation du risque du portefeuille de prêts et la prévision des pertes sur prêts constituaient les principaux besoins en gestion de l'information.

Cet achat exigeait l'approbation du comité de direction, auquel Dac Nguyen, qui serait le principal utilisateur du nouvel ordinateur, a donc donné une présentation. Comme la plupart se trouvaient en territoire inconnu, la décision n'était pas facile à prendre. Certains ont remis en question la nécessité d'un PC, et d'autres ont demandé pourquoi on n'optait pas pour un ordinateur Apple. Mais compte tenu des besoins de la Banque, surtout en matière de modélisation financière et d'analyse du portefeuille, le système d'exploitation de Microsoft (MS-DOS) était jugé supérieur en raison de sa transparence, de sa compatibilité et de son efficacité. On a également demandé pourquoi le premier PC de la Banque serait hébergé à l'extérieur du service des systèmes. Mais la machine servirait les besoins particuliers des modélisateurs financiers, et les gains de productivité de ces derniers justifiaient son coût. L'exécution d'un scénario de prévision financière, qui prenait de trois à quatre heures sur le mini-ordinateur (délai surtout attribuable à la file d'attente des tâches), serait presque instantanée sur le PC. Par contre, les premiers PC n'étaient pas conviviaux, avaient une mémoire limitée, exigeaient des disquettes et étaient capricieux. L'électricité statique produite par les tapis synthétiques a été à l'origine de nombreuses pannes et d'importantes pertes de temps avant que des feuilles de plastiques soient installées sous les bureaux où se trouvaient les PC.

Rapidement, les ordinateurs personnels se sont retrouvés sur les bureaux des secrétaires, qui utilisaient surtout le traitement de texte. Fini le correcteur liquide, le découpage et le collage pour mettre la touche finale à un document. Toutefois, il fallait donner une formation sur les technologies informatiques à un nombre accru d'employés. Cette demande de formation s'est poursuivie avec le passage de MultiMate à WordPerfect comme logiciel de traitement de texte, puis de WordPerfect à Word. Le logiciel Ventura, censé être une solution de pointe pour la production de présentations, a donné beaucoup de fil à retordre à ses utilisateurs. Maureen Morganstein et Lauren Nesbitt, entre autres, ont passé des heures à essayer de comprendre comment l'utiliser en vue de produire des présentations pour les réunions du conseil d'administration et les rencontres avec des fonctionnaires d'Ottawa. Même les experts internes du logiciel éprouvaient des problèmes. Ventura semblait tout simplement trop compliqué. Heureusement pour tous, le logiciel Word, avec ses nombreuses polices de caractères, est rapidement arrivé sur le marché, suivi de près par PowerPoint.

Ordinateur personnel d'époque

Le tableur et le logiciel de traitement de texte du PC étaient très utiles, mais les données étaient toujours extraites du système SATP et du grand livre, puis entrées de nouveau dans le PC. Cette double saisie de données s'est poursuivie jusqu'à l'expansion de la mémoire et de la capacité du PC et à l'achat de versions PC de logiciels comme FOCUS pour que les données soient transférées automatiquement à partir de systèmes centraux.

Le conflit entre les tenants d'Apple et des PC s'est intensifié en 1984, année où Apple a commercialisé le Macintosh, premier ordinateur abordable doté d'une fonction pointer-cliquer, d'une souris et d'icônes graphiques à l'écran. Les Services de gestion-conseil, qui avaient besoin de graphiques et de fonctions d'édition pour les documents de formation et les documents publicitaires, ont acheté un Mac, et les deux camps se sont regardés en chiens de faïence au cours des années suivantes.

Pendant tout ce temps, le service des systèmes était géré par des initiés qui avaient gravi les échelons de la Banque dans les activités de prêt à terme et qui étaient appuyés par quelques professionnels des TI. La situation a changé avec la nomination de Frank Urbanski au poste de premier vice-président, Systèmes de gestion et finances. Avant d'entrer au service de la Banque, M. Urbanski travaillait pour Teleglobe, une autre société d'État établie à Montréal. À la fin de 1986, il a fait entrer au service des systèmes les informaticiens Terry Gilbert et Guy Hanchet, d'anciens collègues de Teleglobe. (Il y a également fait entrer Maurice Rossin, qui a pris en charge le modèle de prévision financière et, pendant une grande partie de sa carrière au sein de la Banque, a continué à le perfectionner afin qu'il génère des prévisions de plus en plus précises et détaillées.)

L'une des premières décisions de M. Urbanski a été de résilier le contrat de services informatiques que la Banque avait signé avec la société CSG, dans le cadre duquel les coûts atteignaient 3 millions de dollars par année. On a plutôt acheté de l'équipement informatique central d'IBM, au coût ponctuel de 1 million de dollars, qui a été hébergé dans un centre de données de CGI pour environ

300 000 \$ par année. Le service des systèmes a également été restructuré, avec la création de deux services distincts, sous la responsabilité de deux directeurs : Exploitation et soutien technique, dirigé par Terry Gilbert, et Développement de systèmes, dirigé par Guy Hanchet.

Pendant la majeure partie des années 1980, l'environnement des systèmes et des technologies de l'information de la BFD était digne du « Wild West » en raison des disputes entre les chefs de service pour l'obtention de nouvelles technologies, de l'absence de critères pour la hiérarchisation des demandes et des difficultés budgétaires. Au sein du service des systèmes, il était souvent plus facile et plus efficace pour les professionnels des TI de faire ce qu'ils jugeaient approprié et de demander l'autorisation plus tard. Qu'on parle d'esprit de pionnier ou d'aventurier, cette façon de faire a fait progresser la Banque en lui fournissant des outils pour accroître la productivité des employés, ce qui s'est traduit au bout du compte par une amélioration du service à la clientèle et de la rentabilité.

Sur le terrain, on a longtemps eu l'impression que le siège social, où de nouveaux outils et de nouveaux ordinateurs étaient mis en service, était mieux équipé que les succursales. Ironiquement, le point de vue des employés du siège social, que leur avaient inculqué les vice-présidents successifs des régions, était que la priorité absolue devait être accordée aux succursales, où les ententes étaient conclues, les revenus, générés, et où pouvaient être réalisés les plus importants gains d'efficacité.

La création du système de gestion automatisée de l'information (AIM)

Avant la création du système AIM, développé et mis en œuvre par les Services de gestion-conseil, les succursales, au milieu des années 1980, n'étaient dotées d'aucune installation de micro-informatique. Le système AIM est né du nouveau mandat de la BFD de 1983 et de la directive voulant que la Banque devienne un guichet unique pour les entrepreneurs canadiens à la recherche d'information sur les programmes gouvernementaux. Tous les gouvernements provinciaux ainsi que de nombreux ministères et organismes fédéraux offraient une forme ou une autre d'aide financière ou non financière aux entrepreneurs. La création de programmes à l'intention des petites et moyennes entreprises s'est accélérée avec la montée en flèche du taux de chômage et la publication aux États-Unis d'une étude qui a fait date, *The Job Generation Process*, de David L. Birch, selon laquelle les petites entreprises créaient la majeure partie des nouveaux emplois. Cette conclusion, qui aujourd'hui relève presque du cliché, était inédite à l'époque, et elle a été massivement reprise par les tenants des politiques économiques du président Reagan en raison de son attrait populaire.

Au Canada, des centaines de programmes gouvernementaux, désignés par des acronymes et d'une complexité déconcertante, créaient une véritable « soupe à l'alphabet ». Ils permettaient d'obtenir une ou plusieurs formes d'aide financière (subventions, garanties, crédits fiscaux, prêts à faible taux d'intérêt, etc.), des services de consultation ou une aide à la formation, tous selon leurs propres critères d'admissibilité. Certains étaient réservés à des secteurs d'activités (agriculture, fabrication, tourisme, etc.) ou à un type de région (villes mono-industrielles, régions rurales, provinces, etc.). D'autres étaient régis par



Rod Stillwell en train de donner une formation à des utilisateurs des succursales à l'échelle nationale.

des règles complexes sur l'objectif de l'aide, l'âge de l'entreprise ou sa taille. Les entrepreneurs canadiens se plaignaient à grands cris de la difficulté de trouver l'aide appropriée. La BFD avait produit un guide de la taille d'un bottin téléphonique, l'ABC Handbook, qui dressait la liste des programmes gouvernementaux mais, souvent, il n'était déjà plus à jour au moment de paraître, sans compter le coût élevé de sa mise à jour et de son impression.

La BFD n'avait jamais créé de systèmes pour les utilisateurs des succursales, mais le système AIM était l'occasion rêvée de démontrer la capacité d'innovation de la Banque et d'installer des PC dans toutes les succursales, un investissement que la Banque, sans crédits gouvernementaux, n'aurait pas pu réaliser à ce moment. Après des débuts cahoteux, John Ryan a été nommé responsable du projet de développement du système, et il a sélectionné Rich Goulet, un autre employé de longue date, pour qu'il l'aide en 1985.

C'était un défi de taille, surtout si on considère les outils de l'époque. L'équipe disposait d'une année pour développer la logique informatique du système, programmer le logiciel, configurer le matériel et le brancher. Alain Carrière a été embauché en tant que professionnel des TI pour participer à la conception du système. Pendant son entrevue d'emploi, en 1985, il a dessiné une ébauche des solutions qu'il proposait, et on lui a offert un contrat d'un an sur-le-champ. (En 2013, il travaillait toujours à la Banque.)

Une grande équipe a été constituée au siège social, à laquelle on a confié le mandat de saisir dans les deux langues officielles la description de tous les programmes gouvernementaux destinés aux petites et moyennes entreprises et d'en faire une relecture. La société DMR a programmé le logiciel en langage C (troisième génération) au moyen de Btrieve, un logiciel conçu pour extraire rapidement des données et utilisé pour indexer des fichiers. La logique exigeait de nombreux niveaux d'indexation, par exemple selon le secteur d'activités et la région. On visait un délai d'extraction d'une seconde, une fois la recherche de mots clés lancée dans un index par l'utilisateur.

Le système AIM constituait une innovation en ce qu'il permettait d'effectuer des recherches dans la base de données des programmes gouvernementaux en fonction de mots clés entrés par l'utilisateur. La Banque ne se doutait pas qu'elle faisait preuve d'avant-gardisme en tâchant de concevoir un moteur de recherche, une technologie révolutionnaire qui ferait son apparition des années plus tard avec Google, Yahoo ou Microsoft.

La fin du mois de mars 1986 approchait et l'équipe en était toujours à développer le logiciel AIM. Pour ne pas laisser passer l'échéance des crédits du gouvernement pour le projet et les perdre ainsi définitivement, la Banque a décidé d'utiliser les fonds qui n'étaient pas encore dépensés au cours de l'exercice en achetant les ordinateurs qu'exigerait le système une fois terminé. Cette façon de faire était monnaie courante dans les ministères et les organismes gouvernementaux. Environ 80 ordinateurs ont été achetés, configurés et entreposés dans des salles de conférence jusqu'au lancement officiel du système AIM. L'acquisition par la Banque d'un tel nombre d'ordinateurs en une seule commande, avant l'échéance des dépenses du 31 mars,

n'avait rien d'extraordinaire. Les fournisseurs s'attendaient généralement à d'importants achats gouvernementaux à l'approche de la fin de l'exercice, en prévision desquels ils augmentaient habituellement leurs stocks. Les ordinateurs commandés par la Banque pour le système étaient des IBM PC (pas des XT), dotés d'une mémoire vive de 64 kilo-octets et d'un disque dur de 30 mégaoctets – des caractéristiques exceptionnelles à l'époque. Chaque PC coûtait environ 5 000 \$ (une somme qui en ferait aujourd'hui sourciller plus d'un).

En 1986, le système AIM a été installé dans toutes les succursales, y compris dans les centres d'information pour les entreprises pris en charge par la BFD dans le cadre de son nouveau mandat. Son lancement officiel a eu lieu à Vancouver, à l'occasion de l'Expo 86. Rod Stillwell et Rich Goulet ont été affectés à la formation des utilisateurs des succursales à l'échelle nationale. À Ottawa, une démonstration spéciale a été organisée pour montrer aux représentants du gouvernement ce que la Banque était parvenue à faire. C'était une première: le regroupement de tous les programmes à l'intention des entreprises dans une seule base de données. Le système AIM était un moteur de recherche rudimentaire et, quoi qu'en disaient certains utilisateurs, qui se plaignaient qu'il leur fallait plus de temps pour rechercher les mots clés que pour consulter l'ancien ABC Handbook, il fonctionnait. La Banque avait rempli sa mission, et le système AIM est devenu une source utile et conviviale pour les entreprises canadiennes et tous les employés du secteur public.

Les gestionnaires des programmes figurant dans la base de données du système AIM étaient responsables de la mise à jour. Certains s'acquittaient de cette tâche et d'autres pas, de sorte que certaines données du système n'étaient plus à jour. Les mises à jour de la base de données étaient envoyées régulièrement aux succursales de la BFD et aux autres utilisateurs sur des disquettes, puis copiées manuellement (une succursale à la fois, donc plus de 80 fois), jusqu'à ce qu'on trouve une société californienne capable de produire des copies multiples plus rapidement.

En 1989, le système AIM a été abandonné lorsque le gouvernement a mis fin aux crédits qu'il octroyait aux Services de gestion-conseil de la BFD. Comme nous l'avons mentionné précédemment, la Banque a supprimé ses services d'information, dont le système faisait partie. On a espéré que les gouvernements provinciaux et les chambres de commerce prendraient le relais à l'échelle nationale, mais seuls les gouvernements du Québec et de la Colombie-Britannique ont maintenu le système, sans le mettre à jour. Il a fini par disparaître.

En tant que première application personnalisée destinée aux utilisateurs des succursales de la Banque, le système AIM a laissé un important héritage. Il a mené à l'installation de PC dans toutes les succursales, et il a été le catalyseur de futures innovations axées sur le travail de terrain. Il a favorisé la formation des employés de la BFD en les aidant à se familiariser avec les micro-ordinateurs et en accélérant l'apprentissage sur les méthodes efficaces de formation en informatique dans les succursales et les bureaux régionaux. La présence de PC dans les succursales a permis d'accéder à l'ordinateur central autrement que par des terminaux passifs.

De nouvelles applications axées sur les succursales

Au sein des Services de gestion-conseil et du service du contrôleur, on développait un nouveau système, qui se ferait connaître sous le nom de MS-BOS. Conçu pour traiter les coûts et les activités au niveau des succursales, il permettait de faire le suivi des revenus à mesure qu'ils étaient reçus plutôt qu'au moment où les activités étaient planifiées, ce qui a mené inévitablement à des baisses importantes des activités et des taux de recouvrement des coûts. Un facteur essentiel de la mise en œuvre du système, qui était programmé en Zim, un langage de quatrième génération comme FOCUS, a été l'adoption de la taxe sur les produits et services (TPS) en 1991 et son incidence sur les honoraires facturés par les consultants et les formateurs.

À la fin des années 1980 et au début des années 1990, on a continuellement amélioré l'infrastructure technique et les applications d'affaires de la Banque. Avec l'offre de clones moins chers, le nombre de PC est passé d'environ un par succursale à 800 à l'échelle de la Banque. La présence de micro-ordinateurs dans toute la Banque a ouvert la porte à l'adoption de nouvelles technologies, par exemple une forme primitive de courriel fondée sur une ancienne version de Microsoft Mail. Ces innovations étaient soutenues par un service d'assistance du siège social, formé à l'origine d'une équipe de trois personnes (Hélène Febrile, Collette Hamilton et Jeanette Mende) et dirigé par Elwin Jopling. Ce service s'est par la suite transformé en centre d'appels, où on répondait à toutes les questions sur le matériel informatique et les logiciels de la Banque.

Au service des Prêts, une avancée précoce a été réalisée en 1986 lorsque Jean-Pierre Hébert et Gilles Guillemette se sont servis du logiciel FOCUS pour créer le système d'administration locale des prêts, une application de comptabilité des prêts en succursale, qui est devenue The Administrator. Le module d'analyse pour l'octroi des prêts, le LSAM (pour Loan Support Analysis Module), développé dans Lotus 123 (devenu Excel), visait à enregistrer les états financiers d'un client et à les analyser. À l'époque, ces applications étaient considérées comme des percées majeures.



Jean-Pierre Hébert
et Gilles Guillemette
(service des Prêts)
en compagnie de
Guy Lavigueur
(président et chef de
la direction)

Vers 1990, dans les succursales, on a commencé à utiliser un progiciel appelé Form Easy, qu'on a tôt fait, pour des raisons évidentes, d'affubler de noms soulignant sa complexité («form hard» ou «form crazy»). Pour la première fois, le formulaire d'autorisation de prêt F4073 était rempli à l'ordinateur plutôt qu'à la machine à écrire. Comme le laissent entendre les blagues dont elle était l'objet, cette application était source d'exaspération. Installée dans les succursales, Form Easy n'était pas liée au système SATP. Elle avait tendance à geler et à perdre des données, ce qui donnait de graves maux de tête aux utilisateurs, et encore plus aux préposés des centres d'appels. On répétait souvent aux utilisateurs de ne pas appuyer sur les touches du clavier lorsque le système ne répondait pas, mais il était alors trop tard. Il fallait informatiser le formulaire F4073, mais Form Easy n'était pas à la hauteur. C'est ainsi qu'une autre innovation, The Manager, est apparue au début des années 1990 et a considérablement stimulé la productivité à la BFD. En matière de durée, cette application ne serait dépassée que par le système SATP; dans les années 2010, la Banque l'utilisait toujours.

La création de The Manager

En 1992, Dave Mowat, qui travaillait alors à Winnipeg, et John Ryan, qui était responsable des activités de prêt, ont confié à Denis Poirier, fort de nombreuses années d'expérience sur le terrain, le mandat de développer une application visant à remplacer Form Easy. Le projet devait durer trois mois. Critère important, aucune modification ne devait être apportée au format des formulaires concernés, soit le formulaire d'autorisation de prêt et les formulaires de modification et de déboursement de prêt.

The Manager a été conçu par des employés de la BFD, et principalement par Denis Poirier et Alain Carrière (connu pour son travail sur le système AIM), qui incarnaient l'esprit de pionnier du développement de systèmes. Retenons que le développement, orienté vers les utilisateurs, a donné lieu à une application axée sur les besoins des succursales. Dans le milieu de travail, c'était l'«attitude» (l'effort) et le sens de l'humour qui prenaient le pas sur l'«altitude» (la hiérarchie).

Comme plateforme pour The Manager, on a choisi le système de gestion de base de données Microsoft Access et l'environnement Visual Basic (commercialisé pour la première fois en 1991) qui, à 99 \$, était plutôt bon marché. Cette décision, qui s'est révélée judicieuse, a été prise pour assurer l'interface avec le système SATP et les communications, une fois que les réseaux locaux pourraient être installés à l'échelle de la Banque. D'autres options ont été rejetées, car elles ne permettaient pas la construction d'une base de données. Par ailleurs, Microsoft offrait des services de consultation. À l'origine, le projet était connu sous le nom de «clux» (mot utilisé par un conseiller), mais il a fini par être rebaptisé «The Manager» (gestionnaire des données du client).

Encore une fois, le temps était compté. Trois mois se sont écoulés, et la portée du projet s'est élargie. D'autres consultants ont été appelés à travailler sur l'application. Après deux ans, le vice-président, Systèmes, a manifesté son impatience en affirmant que The Manager ne fonctionnerait jamais. Peu après, on a envoyé une version pilote aux succursales. Elle comprenait notamment un message indiquant «Ne cliquez pas sur ce bouton»; lorsqu'un utilisateur cliquait sur le bouton en

question, le message « Pourquoi avez-vous cliqué sur ce bouton, espèce de fouine ? » s'affichait. On l'avait laissé par inadvertance... ou peut-être pas ?

À l'été 1994, on a déployé la première version de The Manager. Les développeurs ont dû l'installer dans toutes les succursales – l'un d'eux a pris 21 vols en 19 jours – et le personnel a dû suivre une formation. Le système était lent mais convivial et, contrairement au logiciel sans queue ni tête qu'il remplaçait, il ne perdait pas de données. Au début, il était décentralisé, chaque succursale possédant sa propre base de données. Il fallait donc sauvegarder plus de 100 bases de données sur des serveurs tous les soirs. On envoyait encore des copies papier du formulaire d'autorisation de prêt F4073 au service du contrôleur du siège social à des fins de saisie de données et, pendant les premières années, on ne s'est jamais servi de l'application pour autoriser des prêts. On faisait circuler une disquette d'une succursale à l'autre lorsque le formulaire F4073 était modifié. Dans une version ultérieure, on a ajouté un bouton d'autorisation de prêt à l'écran, mettant en scène un personnage aux cheveux roux portant une veste verte, d'une ressemblance troublante avec l'un des vice-présidents régionaux de la Banque.

Constamment perfectionné, The Manager a fait l'objet d'améliorations continues tout au long de son utilisation. L'installation de réseaux locaux dans les succursales, en 1995, a facilité les communications. Le projet, qui devait prendre trois mois, a pris fin au bout de quatre ans. On doit sa réussite à la patience de ses principaux promoteurs, qui ont toujours vu plus loin que les ratés, ainsi qu'à la détermination de ses développeurs.

Catalyseur de l'automatisation du travail de bureau et du courriel à la BFD, The Manager a aussi contribué à mettre fin une fois pour toutes à la méfiance à l'égard des ordinateurs. Une fois, au moment de mettre à niveau les PC des succursales, les employés des TI en ont trouvé quelques-uns, encore dans leur boîte, qui n'avaient jamais été utilisés. Sur d'autres, on avait installé toutes sortes de logiciels, achetés de façon ponctuelle. The Manager a amélioré la productivité et, malgré la résistance du début, les employés des succursales ont commencé à entrer eux-mêmes leurs rapports de solvabilité à l'ordinateur au lieu de demander à une adjointe de les dactylographier. Grâce à The Manager, la Banque a pris de l'avance sur son temps et accru sa productivité globale et la connectivité des succursales. Les nouveaux employés provenant d'autres institutions financières ne tarissaient pas d'éloges à son égard.

Du fait de la reconnaissance du rôle important des nouveaux systèmes d'information et de la formation dans l'accroissement de la productivité des employés, un nouveau poste de TI a été créé dans chaque région: celui de représentant régional, Systèmes d'information. Les représentants soutenaient l'installation de matériel informatique et de logiciels dans les succursales de leur région, effectuaient des mises à niveau et des réparations, et offraient de la formation et de l'encadrement pour faciliter l'adaptation aux nouvelles applications dans les succursales.

Tout au long des années 1990, la Banque a continué à mettre à niveau et à remplacer les systèmes d'exploitation et les logiciels bureautiques pour PC. MS-DOS a été successivement remplacé par diverses versions de Windows.

De 1993 à 1995, des réseaux locaux fonctionnant sous Novell ont été installés dans toutes les succursales, et bien plus tard, en 1999, Windows NT a été adopté comme système d'exploitation de réseau local.

Pendant ce temps, le spectre du bogue de l'an 2000 se profilait à l'horizon. Le système SATP, le grand livre, le système de paie et les anciens systèmes de la Banque du Canada n'y étaient pas préparés. Le service des systèmes d'information avait planifié les importantes mises à jour exigées par cette transition tout au long des années 1990, comme l'illustre une présentation de 1993 au conseil d'administration :

Projets en cours

Développement

- The Manager pour le personnel des Prêts
- MS-BOS pour le personnel des Services de gestion-conseil

Refonte

- Système d'administration des prêts (SATP)
- Remplacement

Application du grand livre

- Application de ressources humaines/paie
- Application de gestion de la trésorerie

Source: Présentation des TI au conseil d'administration, 1^{er} décembre 1993.

Le remplacement des anciens systèmes

Le service des systèmes a accéléré le remplacement du système SATP, devenu un véritable « patchwork » au cours des 20 années précédentes. Parallèlement, il était aussi urgent de remplacer les applications du grand livre, du système de paie et de la trésorerie en prévision du bogue de l'an 2000. Ces anciens systèmes « ne communiquaient pas entre eux » et, après 25 ans ou plus, étaient complètement obsolètes. La véritable conversion des anciens systèmes a eu lieu après 1995 (donc au-delà de la période visée par le présent ouvrage), mais une grande partie du travail et des décisions clés sont antérieurs à cette date. Pour mémoire, les paragraphes qui suivent résument ce qui a été fait pour remplacer les anciens systèmes de la Banque et les résultats, même si ces événements ont eu lieu après 1995.

Le système SATP a été remplacé par un nouveau système appelé Abacus. Après avoir mené de nombreuses études peu concluantes sur la marche à suivre, on a fait appel à Price Waterhouse. Le cabinet a recommandé à la Banque d'adopter un système développé par un fabricant de logiciels de San Diego, en Californie. Créé pour les institutions financières des États-Unis, le système ACBS (Advanced Commercial Banking System) était constitué de modules programmés en langage LANSA. La BDC a été la première au Canada à utiliser ce nouveau

logiciel, suivie par la Banque Nationale; d'autres banques à charte ont conservé leurs propres systèmes d'administration et de traitement des prêts.

Après avoir consulté la société de San Diego, la BFD a acheté un ordinateur AS/400 pour y exécuter Abacus. Cette décision a donné lieu à des problèmes relatifs au grand livre et aux applications de ressources humaines et de finances de PeopleSoft, conçus avant tout pour être exécutés sur une plateforme IBM 360. Le manque d'employés expérimentés et qualifiés, capables de faire fonctionner PeopleSoft sur une plateforme AS/400, constituait la principale difficulté.

Le projet se serait relativement bien déroulé si les processus de la BDC avaient pu être adaptés au progiciel ACBS. Mais comme l'indiquait son rapport annuel, la BDC faisait « banque à part », et le passage du système SATP à une application préadaptée ne s'est pas fait sans mal. Pendant que les morceaux du système SATP étaient répartis dans les modules du système ACBS, il est rapidement devenu clair que la structure de ce dernier ne permettrait pas de répondre facilement aux exigences de souplesse de la Banque (par exemple, le versement de remboursements saisonniers par les clients). Les processus de la BDC s'écartaient considérablement de ceux pour lesquels le système ACBS avait été conçu (ceux des banques régionales des États-Unis).

Il a fallu combler les écarts par rapport au système SATP en modifiant le nouveau système, et non les procédures de la BDC. On ne pouvait pas mettre la charrue avant les bœufs. De plus, le manque d'analystes de systèmes capables de programmer en langage LANSAL, une rareté à Montréal, compliquait la transformation. La Banque a dû faire des recherches pour en trouver et rivaliser avec d'autres pour les embaucher. Les processus pour combler les lacunes d'Abacus ont pris plusieurs mois.

Or, le temps pressait. Mireille Rondeau et son équipe, qui comptait Anne Boutin, Guy Turcotte et Louis Dallaire, ont dû trouver comment résoudre les problèmes de compatibilité. Par ailleurs, ils devaient faire en sorte que les applications existantes, comme The Manager, puissent « communiquer » avec Abacus.

Après quelques pépins techniques avec l'AS/400, Abacus a été déployé le 31 mars 1999. Étonnamment, compte tenu de son importance, il n'a pas été exploité en parallèle avec le système SATP. On a joué le tout pour le tout. Il n'y avait aucune solution de rechange. Le projet Abacus a coûté 5 millions de dollars, ce qui comprend l'achat du système ACBS pour 500 000 \$. L'une des leçons retenues, c'est qu'il aurait fallu échelonner les paiements. Au moment de faire l'acquisition du progiciel, il avait été convenu que le fournisseur offrirait des services de consultation à la BDC pendant qu'elle développerait Abacus. Or, une fois le paiement intégral reçu, les consultants n'étaient presque jamais disponibles. Mireille Rondeau et son équipe ont dû résoudre des problèmes complexes. Mais c'est dans ce genre de situation que la Banque a prouvé qu'elle pouvait surmonter des difficultés d'ordre pratique. Un don qui faisait partie de son ADN.

Pendant ce temps, le remplacement des applications du grand livre, de la paie et des finances en vue du bogue de l'an 2000 se poursuivait. Le grand livre a été considéré comme défectueux et sujet à des problèmes de conformité. Il exigeait énormément de mises à niveau, qui touchaient presque tous les employés.

Le système de paie de la Banque a évité le bogue de l'an 2000 grâce à l'achat d'un logiciel de ressources humaines de PeopleSoft. Ce type de produit, connu sous le nom de système de planification des ressources d'entreprise, était conçu pour les entreprises, en partie pour qu'elles puissent se préparer au bogue et, en Europe, au passage à l'euro. Certains systèmes offraient de nombreuses fonctions: ils comprenaient des systèmes intégrés exploités en temps réel et partageant une même base de données pour les finances, la comptabilité, les ressources humaines, les relations avec les clients, etc. Utilisé par les fabricants et les institutions financières, PeopleSoft, comme son nom l'indique, puisait sa source dans les systèmes de ressources humaines. Contrairement à d'autres logiciels, qui devaient être mis en œuvre par une armée de consultants, PeopleSoft n'en exigeait qu'une petite troupe. Comme l'ont découvert des représentants de la BDC en participant à des séances de formation avec d'autres utilisateurs, dont bon nombre provenaient d'entreprises comptant de 50 000 à 100 000 employés, ce produit était surtout utilisé par de très grandes sociétés. Après que la Banque eut pris la décision d'acheter le logiciel, une autre tâche colossale l'attendait. Encore une fois, le temps filait, et très vite.

Ross Hamilton et Claude Mailhot faisaient partie des employés brillants chargés de la mise en œuvre du système. L'ordinateur AS/400 acheté pour Abacus a posé un gros problème à l'équipe. Cet équipement ne constituait pas la plateforme idéale pour PeopleSoft, et il a donné du fil à retordre au cours de la conversion.

Du côté des Finances, la conversion du grand livre a exigé 25 consultants et une équipe interne des TI. Le 1^{er} avril 1998, à temps pour le nouvel exercice, PeopleSoft Financials 7.01 fonctionnait sur l'AS/400. Au début, la production de rapports était très lente (une fois, elle a pris plus de 24 heures), mais le délai a fini par raccourcir.

Au sein des Ressources humaines (RH), pour la conversion du système de paie, Price Waterhouse a aidé l'équipe interne des TI. À l'automne 1998, on a essayé sans succès de traiter la paie au moyen du nouveau système. En décembre, on a enfin réussi à le faire fonctionner et, le 1^{er} janvier 1998, la paie a été produite par PeopleSoft (version 7.01). Un changement a exigé l'approbation du président: dans le logiciel, les salaires versés deux fois par mois étaient calculés en divisant le salaire annuel par 26. L'ancien système de paie (Genesys), qui datait de 1975, le divisait par 26,088, comme au gouvernement fédéral. Le montant des chèques de paie a donc augmenté, un changement si petit qu'il en était négligeable, mais qui a été bien accueilli par les employés. Le coût total pour la Banque s'est élevé à quelques milliers de dollars.

En plus de la paie, les Ressources humaines comptaient sur des systèmes distincts pour gérer les données sur les employés, le rendement et la planification de la relève. En 1988, le service avait fait l'achat d'un progiciel de Compushare servant à entrer des renseignements de base sur tous les employés de la Banque, qui produisait également des rapports obligatoires sur l'équité en matière d'emploi et les langues officielles. Les premiers rapports sur le rendement des employés étaient des formulaires dactylographiés appelés PMP (*performance management process*), auxquels a succédé le PACT (Performance Assessment based on Contribution Targets), dans le logiciel Word. Tous ces systèmes, de même que

l'administration des avantages sociaux et des prestations de retraite (qui était impartie), ont par la suite été intégrés dans PeopleSoft, ce qui a rendu inutiles les entrées multiples de données.

Au fil du temps, de nouvelles versions de PeopleSoft sont apparues, et des plateformes matérielles plus efficaces ont été adoptées. La souplesse, l'une des forces du système, s'est transformée en sérieux problème. Comme on l'avait remarqué avec Abacus, les employés de la Banque étaient habitués à leur façon de faire, ce qui avait exigé un nombre important de personnalisations. Lorsque PeopleSoft a été mis à niveau, le personnel des TI a dû gérer 3 000 personnalisations.

A posteriori, si le battage médiatique qui a entouré le bogue de l'an 2000 semblait avoir été orchestré par des adeptes de prophéties apocalyptiques, il était en réalité alimenté par des professionnels extrêmement compétents. Tout au long des années 1990, d'importantes entreprises de gestion et de consultation en systèmes informatiques ont mis en garde leurs clients contre ce désastre imminent. Les systèmes informatiques qu'on avait conçus sans tenir compte du changement de millénaire tomberaient en panne, disaient-ils, et toutes les activités qui en dépendaient cesseraient. Dans les applications d'affaires, de nombreux champs de données n'affichaient que deux caractères (p. ex., « 95 » pour 1995), de sorte que les calculs liés au temps (salaires, horaires, échéances, etc.) ne fonctionneraient plus à compter du 31 décembre 1999 à minuit s'ils n'étaient pas modifiés. Les prophètes les plus imaginatifs prédisaient des catastrophes comme des écrasements d'avion à minuit et l'implosion des centrales nucléaires, ce qui décimerait la population. Quantité de gens ont fait des réserves, au cas où. Finalement, une heure à la fois, tous les pays ont fait leur entrée dans le nouveau millénaire sans graves conséquences. Quoi qu'il en soit, le passage à l'an 2000 aurait gravement nui aux anciens systèmes de la Banque. Le fait que la Banque ait résolu tous les problèmes d'envergure en apportant tous les changements requis en temps et en heure avant le début du nouveau millénaire constitue un bel indicateur de sa réussite.

De nouvelles avancées dans les communications et la portabilité

François Beaudoin, qui était président à l'époque, a compris le potentiel de l'acquisition et de la mise en œuvre de nouveaux systèmes de traitement de l'information pour l'amélioration de la productivité des employés et du service à la clientèle. Son soutien a été essentiel aux progrès technologiques de la Banque. Le nouveau nom adopté par la Banque en 1995 et son nouveau mandat, qui mettait l'accent sur les industries du savoir, signifiaient que l'organisation elle-même devrait s'adapter à un paysage technologique en constante évolution et se préparer à l'explosion annoncée du commerce électronique.

Le développement d'Abacus et de PeopleSoft a coïncidé avec deux nouveaux courants technologiques novateurs : la connectivité et la portabilité. L'Internet a commencé de s'imposer dans les années 1990, ce qui a forcé la Banque à faire face à des problèmes de sécurité et d'accès. Dans les premiers temps, on a cru que la solution résidait dans une politique voulant que la navigation sur Internet se fasse sur des PC individuels et autonomes, situés dans quelques bureaux.

Mais cette option a rapidement été remplacée par une approche plus globale, fondée sur l'utilisation de logiciels (et non de matériel) pour assurer un maximum de sécurité. Google est devenu un chef de file des technologies de recherche. Finalement, tous les employés de la BDC ont pu avoir accès au Web à partir de leur bureau. Le réseau étendu de la Banque a été remplacé par des réseaux à relais de trame de Bell Canada, et la transmission de données s'est beaucoup accélérée de 1994 à 1999. De plus, la montée en force du Web dans les années 1990 s'est traduite par le développement de la présence en ligne de la BDC et, en 1998, par la création de Connex, portail unique de la BDC pour les entreprises.

Les avancées en matière de portabilité ont favorisé le développement d'infrastructures sécurisées d'accès à distance, comme les réseaux privés virtuels. L'un des premiers PC portatifs de la Banque était un Compaq, qui pesait 20 bonnes livres. Ce n'était pas de tout repos de le traîner partout, surtout s'il fallait aussi transporter une serviette. Mais c'était l'ancêtre des ordinateurs et des tablettes vraiment portables.

Les avancées en matière de portabilité ont favorisé le développement d'infrastructures sécurisées d'accès à distance, comme les réseaux privés virtuels.

Sur le plan des communications, le premier téléphone portable était de la taille d'une boîte à chaussures, et les appels étaient brouillés à des fins de sécurité. Il n'était utilisé que par certains (hauts) directeurs, tout comme les téléavertisseurs. Au milieu des années 1990, un viceprésident arborait dans la poche de sa chemise un téléavertisseur de la taille d'un stylo, dont lui avait fait cadeau le président; cette technologie, à la fine pointe pour l'époque, signifiait toutefois qu'il était « sur appel » en tout temps. Avec l'évolution de la téléphonie mobile, les téléphones portables se sont généralisés, et leur adoption à grande échelle a culminé avec le déploiement du BlackBerry quelques années plus tard.

Parallèlement, les outils d'analyse et de suivi du portefeuille de la Banque se sont considérablement améliorés grâce à la mise à niveau continue du Système d'information pour gestionnaires (pensé par Luc Provencher), à l'amélioration des pratiques de gestion du risque de portefeuille et aux recalibrages de la modélisation financière.



Luc Provencher,
créateur du Système
d'information pour
gestionnaires

La BDC a fini par produire des rapports d'une exhaustivité et d'une qualité remarquables, y compris des analyses longitudinales, qui n'étaient qu'un rêve pour certains employés de la BFD dans les années 1980, époque où ceux qui demandaient un système automatisé pour accéder aux données de la Banque et les analyser provoquaient des roulements d'yeux. On pouvait maintenant répondre en claquant des doigts – ou en appuyant sur un bouton – aux questions qui s'étaient d'abord posées en 1980 au sujet des taux de pertes ultimes sur des ensembles de prêts, de la comptabilisation des pertes et des indices de risque. À la toute fin des années 1990, lorsqu'on a fait appel à des consultants pour qu'ils élaborent un modèle d'évaluation du crédit pour les petits prêts, ils ont présenté une liste de données dont ils avaient besoin, que d'autres clients n'étaient pas en mesure de fournir avec la précision exigée. La BDC, pour sa part, a pu fournir 90 % de ces données.

Au cours des années 1990, l'impartition de fonctions d'entreprise était souvent considérée comme une stratégie d'affaires efficace et un moyen de réduire l'effectif. Dans ce contexte, le service des TI de la Banque s'est retrouvé au centre de discussions animées, et même d'occasionnelles prises de bec, lors d'au moins trois projets d'impartition. À l'époque, le service des TI comptait environ 40 personnes. Il en est ressorti que la Banque faisait une très bonne affaire: le service des TI avait un budget annuel d'environ 15 millions de dollars, et son impartition aurait coûté approximativement 35 millions par année.

Le déménagement du siège social

La naissance de la nouvelle BDC a posé un autre défi important au service des systèmes d'information: le déménagement du siège social, prévu en 1996. Encore une fois, bien que ce déménagement ait eu lieu après la période visée par le présent ouvrage, il est pertinent de le raconter, car les préparatifs ont commencé bien plus tôt.

Le déménagement du siège social représentait pour le service des systèmes d'information un défi évident, à l'enjeu important, qui exigeait une planification méticuleuse et une exécution rapide. Il fallait transférer plus de 200 employés, avec toutes leurs affaires, du square Victoria aux nouveaux bureaux du 5, Place Ville Marie, à Montréal. Le déménagement devait s'effectuer en un week-end pour que la Banque poursuive ses activités sans interruption. Tous les employés devaient avoir emballé leurs affaires le vendredi avant 17 h et, le lundi matin suivant, ils se présenteraient dans leurs nouveaux locaux et reprendraient leur travail comme si rien n'avait changé, à l'exception des nouvelles machines à café.

Pour la plupart des employés, la préparation au déménagement n'était pas un casse-tête. Elle aurait l'avantage de les forcer à jeter tous les objets inutiles accumulés au fil des années. Pour les employés du service des systèmes d'information, c'était une autre paire de manches. Ils devaient s'assurer que tous les téléphones et les systèmes informatiques en réseau fonctionneraient le lundi matin, comme si le déménagement n'avait jamais eu lieu.

Pendant le week-end, une équipe de six personnes du service Exploitation et soutien technique a travaillé sans relâche pour installer le matériel informatique et vérifier que les systèmes et les communications fonctionnaient normalement. À un moment, les membres de l'équipe se sont rendu compte qu'un commutateur de données du réseau local avait été endommagé dans le déménagement, et ils se sont débrouillés pour communiquer avec une société californienne afin de trouver une solution. L'équipe a inspecté les téléphones et les ordinateurs un par un, à tous les postes de travail de tous les étages occupés par la BDC. Le lundi matin, lorsque les employés sont arrivés dans les nouveaux locaux, tous les systèmes et les téléphones fonctionnaient parfaitement. Le service avait fait ses preuves, et il a renforcé un peu plus son image au sein de la Banque.

Mentionnons au passage que, deux ans plus tard, une intervention d'urgence a été nécessaire en raison d'une catastrophe totalement imprévue. En janvier 1998, une tempête de verglas a dévasté la région de Montréal et a entraîné des pannes d'électricité prolongées dans de nombreuses villes. La Place Ville Marie disposait d'un peu d'électricité, mais le système de chauffage a été éteint pour l'économiser. La plupart des employés du siège social ont pu rester à la maison. Terry Gilbert et son équipe de soutien technique, par contre, ont dû travailler sans relâche pour que les systèmes essentiels de la Banque continuent à fonctionner malgré le froid. Tout le système de courriel de la Banque, d'un bout à l'autre du pays, fonctionnait à partir du siège social; il fallait donc assurer la poursuite normale des activités dans les bureaux de la Banque situés à l'extérieur de Montréal. Heureusement pour les systèmes centralisés, CGI disposait d'un plan d'urgence et avait des générateurs auxiliaires et un réservoir de diesel dans ses locaux. Au bout du compte, les

activités de la BDC ont été peu perturbées. Mais à l'instar de toutes les entreprises touchées par la tempête de verglas, la Banque a dû élaborer de nouvelles procédures en cas de catastrophe et les mettre en œuvre. Par exemple, le service de la Trésorerie, qui n'avait pourtant pas été gravement touché par la tempête, a établi une procédure prévoyant la sauvegarde de toutes ses opérations et, au besoin, son déménagement dans un bureau d'Ottawa en cas de catastrophe locale.

Post-mortem sur les changements

Avec le recul, on constate que les changements majeurs apportés de 1975 à 1995 ont été attribuables à une combinaison de facteurs: l'apparition de nouveau matériel informatique et de nouveaux logiciels, la disponibilité de ressources financières et la volonté de la direction de prendre des risques et de faire preuve de patience. Malgré son pouvoir d'achat limité, la Banque avait une longueur d'avance dans le domaine des applications axées sur l'utilisateur, comme le système AIM et The Manager. Les changements sont venus par vagues et, a posteriori, le manque de développement continu après des dépenses majeures pour l'achat de nouveaux systèmes a posé problème. La Banque était une entreprise relativement petite dans le secteur des services financiers, mais elle fonctionnait comme une grande société, avec les mêmes systèmes de gestion et d'information. Elle a dû opter pour des logiciels volumineux, destinés à de grandes entreprises, mais, faisant «banque à part», elle a dû adapter les applications à ses processus et à ses besoins. Un cadre d'IBM aurait déjà dit qu'il n'y a pas pire désordre qu'un désordre informatique. À cet égard, la Banque a connu son lot de pépins techniques et de retards, mais jamais un véritable cafouillis.

Le travail extraordinaire accompli pendant vingt ans par des personnes brillantes a complètement changé le visage de la Banque. Aujourd'hui, lorsqu'on entre dans un bureau standard de la BDC, on peut voir des bureaux et des espaces de travail équipés d'ordinateurs de bureau ou d'ordinateurs portatifs, qui donnent accès à des systèmes intégrés et à des technologies de communication instantanée. Pour un employé ayant travaillé à la Banque avant l'arrivée de la « machine », les lieux pourraient sembler étrangement silencieux. De plus, les employés du début des années 1980 auraient été renversés par la quantité de données sur le portefeuille fournies par les outils d'analyse développés au fil des années et par la rapidité à laquelle on y a accès.

Dans les années qui ont suivi 1995 (qui feront l'objet du prochain ouvrage sur l'histoire de la Banque), d'autres grands développements marqueront l'histoire de la Banque: l'entreposage de données, les technologies sans fil améliorées, l'informatique en nuage et la tablette, sans oublier toutes les percées imprévisibles qui révolutionneront encore la BDC.

1992–1995

Le début d'une nouvelle ère

La Banque met en place des programmes de service à la clientèle et cherche à rehausser son image auprès du grand public. Puis, elle s'organise en vue du renouvellement de son mandat et de l'élaboration d'une nouvelle loi. La Banque de développement du Canada est créée en juillet 1995 après l'adoption du projet de loi C-91.

Au début de 1993, lorsque François Beaudoin a été nommé président, la situation financière de la BFD était saine, ce qui constituait une base solide pour l'établissement de la nouvelle BDC. Guy Lavigueur, qui est allé poursuivre sa carrière dans les services bancaires internationaux, avait réussi à garder le cap, malgré 15 années de tumultueuses tempêtes. Avec le soutien des membres du conseil d'administration, en particulier de ceux qui, compte tenu de leur propre expérience dans le secteur privé, comprenaient l'importance du rôle de la BFD et les difficultés que doivent surmonter les petites entreprises, M. Lavigueur avait réussi à développer des arguments convaincants à l'appui de la viabilité de la Banque dans le financement et le soutien aux PME canadiennes. Sous sa gouverne, la Banque est devenue une organisation moderne et estimée, prête à relever les futurs défis d'une économie en constante évolution.

La nomination de M. Beaudoin au poste de président et chef de la direction de la BFB a été appuyée par les membres du conseil d'administration. John Crow, alors gouverneur de la Banque du Canada et membre du conseil de la BFD, a d'ailleurs livré les impressions du conseil à cet égard dans son livre, mentionné précédemment, où il souligne le rôle qu'il a joué dans la nomination de François Beaudoin au poste de président de la Banque.

La transition vers son nouveau poste s'est faite en douceur, car M. Beaudoin dirigeait déjà la plupart des activités de la Banque en tant que chef de l'exploitation. Il a donc poursuivi le travail qu'il avait commencé en vue de faire passer la Banque au niveau supérieur.

La revue des opérations de toutes les divisions de la Banque visait à augmenter la productivité en rationalisant les activités. L'objectif général était d'améliorer le service à la clientèle et de stimuler la croissance des nouvelles activités. Or, le service à la clientèle avait toujours représenté un défi pour la BFD, et il reflétait sa position plutôt paradoxale de prêteur complémentaire, un prêteur qui doit à la fois exiger des lettres de refus d'autres institutions financières et prendre de plus grands risques tout en étant rentable. Des sondages réalisés pendant les années 1980 ont indiqué que les clients de la BFD étaient satisfaits des services rendus par la Banque, tant du côté du financement que des Services de gestion-conseil. Les questionnaires, qui étaient distribués à la fin des séminaires ou à l'issue des mandats de consultation, donnaient tous un taux de satisfaction bien supérieur à 90 %. La seule plainte provenant des clients de la division des Prêts était que les taux d'intérêt de la BFD étaient trop élevés. (Dans une conjoncture où les taux d'intérêt se trouvaient constamment au-dessus de 10 %, même les banques à charte pouvaient recevoir ce genre de plainte.)

Pour avoir l'heure juste sur la qualité des services offerts par la Banque, une étude indépendante approfondie a été effectuée en 1992 par Goss Gilroy, une firme de services-conseils d'Ottawa. Elle avait pour objectif d'évaluer le niveau de satisfaction des clients de la division des Prêts de la BFD en examinant plusieurs volets du service, notamment la courtoisie et les compétences du personnel, les explications sur les conditions des prêts, la satisfaction des besoins des clients et le délai de traitement des demandes. Le taux de satisfaction à l'égard de la Banque se situait bien au-delà de 90 % (clients satisfaits ou très satisfaits) sur presque tous les points évalués. Seul le volet sur le délai de traitement des

demandes a obtenu un niveau de satisfaction inférieur à 80 %. En comparaison des services offerts par d'autres prêteurs, 72 % des répondants s'entendaient pour dire que la BFD offrait de meilleurs services. Oui, de meilleurs services. Seulement 6 % des répondants ont affirmé que les services de la BFD étaient pires que ceux des autres prêteurs. Plus de 95 % des répondants ont indiqué qu'ils feraient de nouveau affaire avec la BFD et qu'ils la recommanderaient. Outre les commentaires sur le délai de traitement des demandes, les personnes sondées ont exprimé un certain mécontentement par rapport aux taux d'intérêt et aux frais de la Banque.

Il ne faisait donc aucun doute que les clients qui avaient bénéficié du financement de la BFD étaient satisfaits. Par contre, des députés étaient mécontents de la façon dont la Banque traitait des dossiers qu'ils lui avaient recommandés. Les demandeurs qui voyaient leur dossier de financement refusé se plaignaient fréquemment du service fourni par la Banque. Certains députés sont même allés jusqu'à dire qu'ils cesseraient de recommander des gens de leur circonscription à la BFD, car les demandeurs finissaient toujours par se plaindre du service. Cette perception du service à la clientèle de la BFD a été mise en exergue dans les remarques du ministre des Petites entreprises à l'intention du conseil d'administration à la fin de 1992 (mentionnées au chapitre 13). Les députés n'étaient pas les seuls à se plaindre du service à la clientèle de la BFD. En effet, à la fin des années 1980, le ministère de l'Expansion industrielle régionale a réalisé un sondage auprès des parties prenantes de la BFD, et les services de cette dernière ont été largement critiqués par les membres d'associations industrielles.

Même si les clients des services financiers et de gestion-conseil de la Banque étaient presque en tous points satisfaits des services reçus, la BFD devait déployer plus d'efforts du côté des clients dont le dossier de financement était refusé. Le programme de visites auprès des députés, dont on a parlé au chapitre 13, avait par ailleurs permis d'améliorer la compréhension de ces derniers à propos des activités de la Banque et des limites de ses services. Il reste que M. Beaudoin a fait de la satisfaction de la clientèle une priorité de la Banque, tout en soulignant un point important. Pour lui, quiconque se tournait vers la Banque pour solliciter l'un de ses services était un client. Suivant un principe de base du marketing, un client satisfait parlera de son expérience positive à une seule personne, alors qu'un client insatisfait fera part de son expérience négative à dix autres personnes. Comme il venait du secteur des services aux particuliers d'une banque à charte, où la satisfaction du client était primordiale, M. Beaudoin a instauré une série de mesures afin que la satisfaction de la clientèle devienne une priorité pour tout le personnel de la Banque.

Ainsi, une brochure intitulée *Si vous n'êtes pas heureux, nous ne sommes pas heureux* a été conçue à l'intention des clients insatisfaits des services rendus par la Banque, et placée bien en vue dans les succursales et les bureaux régionaux. On pouvait y lire: « Sachez, chers clients, que nous examinerons attentivement toutes les questions ... et si nous ne pouvons vous fournir une réponse positive, nous vous expliquerons pourquoi. » Trois points de contact pour la résolution de problème ont été mis à la disposition des clients qui passaient dans une des succursales de la BFD. Le premier point de contact était le directeur de succursale. Si le problème ne pouvait être résolu à l'entière satisfaction du client,

ce dernier était alors invité à communiquer avec le vice-président régional, dont les coordonnées étaient fournies dans la brochure. Si le problème persistait, le client pouvait écrire au président et chef de la direction de la Banque, dont les coordonnées figuraient aussi dans la brochure.

Le nombre de clients à avoir recours aux mécanismes de résolution n'était pas comptabilisé officiellement, mais une chose était certaine: presque tous les problèmes devaient être résolus au premier point de contact, en succursale. De fait, les directeurs de succursale ne voulaient pas que leur vice-président régional ait à régler les plaintes provenant de leur succursale et les vice-présidents régionaux ne souhaitaient pas voir le bureau du président recevoir les plaintes provenant de leur région. Ce dernier point de contact a d'ailleurs été retiré plus tard du processus de traitement des plaintes, lors de la création du poste de l'ombudsman. En 1995, la Banque a adopté sa charte des droits du client, qui est administrée par l'ombudsman. Elle a également mis en place un service de médiation indépendante à frais partagés pour des cas de rappel de prêt, où le problème n'a pu être résolu au moyen du système de traitement des plaintes. Un service d'assistance téléphonique sans frais a aussi été mis à la disposition des clients.

La brochure *Si vous n'êtes pas heureux, nous ne sommes pas heureux* était assortie d'une brochure destinée aux employés, intitulée *S'ils ne sont pas heureux, nous ne sommes pas heureux*. Elle contenait des explications sur les objectifs et les stratégies des services de la Banque ainsi que des moyens de répondre aux préoccupations des clients. Un programme de formation a en outre été mis sur pied à l'intention du personnel afin qu'il puisse offrir un service à la clientèle extraordinaire. De plus, des sondages en continu ont été instaurés auprès des clients, et leurs résultats utilisés dans le cadre des évaluations de rendement des employés. M. Beaudoin a même été plus loin en faisant de la satisfaction de la clientèle interne une mesure du rendement. Les employés des succursales devaient évaluer le service qu'ils avaient reçu des services du siège social. Cette évaluation avait une incidence sur le rendement global des services, qui influait à son tour sur le rendement individuel. Par conséquent, tous les employés de la Banque accordaient maintenant la priorité à la satisfaction de la clientèle. Un vieil adage se vérifiait de nouveau: «Les gens travaillent sur ce qui est évalué, non sur ce qu'on attend d'eux.»

La mission de la Banque remise en question

Parallèlement aux améliorations opérationnelles, M. Beaudoin a dû également composer avec les résultats inattendus de l'examen spécial mené par le Bureau du vérificateur général du Canada. Conformément à la *Loi sur l'administration financière*, les sociétés d'État devaient se soumettre à un examen spécial tous les cinq ans. Cet examen s'apparente à une vérification approfondie, sauf qu'il est réalisé par le gouvernement et plus particulièrement par le vérificateur général du Canada. Ce dernier devait déterminer si les systèmes et les pratiques étaient utilisés de manière à fournir l'assurance raisonnable que i) les actifs de la Banque étaient protégés et contrôlés; ii) les ressources financières, humaines et physiques de la Banque étaient gérées de façon économique et efficace; et iii) les activités de la Banque étaient réalisées efficacement. En 1989, le cabinet Price Waterhouse

a été mandaté pour effectuer la première vérification du genre à la Banque. Elle n'a décelé aucune faiblesse majeure dans les systèmes et les pratiques, uniquement des lacunes de moindre importance qui devaient être corrigées par la direction, sous l'œil attentif du conseil d'administration.

Le deuxième examen spécial effectué par le vérificateur général du Canada entre 1992 et 1993 a cependant souligné non pas une, mais deux lacunes importantes à la Banque. Dans son rapport, il indiquait que: i) la mission de la Banque, selon son mandat prescrit par la loi, devait être mieux définie pour établir des objectifs et rendre compte des résultats; et ii) la Banque n'avait pas de stratégies de marketing globales pour vendre ses services et atteindre les objectifs fixés, notamment en ce qui avait trait à la coordination des activités à l'échelle de la Banque. Ces lacunes pouvaient paraître importantes sans être trop graves pour les non-initiés. Mais en réalité, elles touchaient à l'essence même de la Banque et à sa façon de s'acquitter de son mandat, conformément à la loi.

L'identification de ces deux lacunes importantes dans le cadre de l'examen spécial a provoqué plusieurs discussions animées entre la Banque et le Bureau du vérificateur général du Canada. Le conseil et la direction considéraient que la Banque respectait à la lettre son mandat d'intérêt public prescrit par la loi. Le vérificateur en chef, Beant Barewall, qui a réalisé l'examen en 1993, était persuadé du contraire, tout comme le Bureau du vérificateur général du Canada. Les membres de son comité consultatif du secteur privé, qui comprenait d'anciens banquiers chevronnés, l'appuyaient également. Selon lui, la Banque devait jouer un rôle dans le développement de certains secteurs spécifiques qui pouvaient offrir des avantages économiques importants. Les dirigeants de la Banque lui ont alors fait remarquer que la Loi sur la BFD ne faisait référence à aucun secteur en particulier. Elle stipulait que l'objectif de la corporation était «de favoriser et de faciliter la création et l'expansion d'entreprises au Canada en fournissant, de la manière et dans la mesure prévues par la présente loi, un concours financier, des conseils de gestion, des programmes de formation des cadres, des services d'information et de consultation et les services accessoires à ces diverses fonctions.» Toujours d'après la loi, la BFD devait accorder une attention particulière aux besoins des petites entreprises. Il s'agissait là de la seule cible que la Banque avait l'obligation de viser.

Le débat qui s'en est suivi a ranimé des discussions tenues au sein de la Banque, notamment du conseil d'administration, sur le rôle de la BFD dans le marché. La Banque devait-elle répondre aux demandes et aux besoins de toutes les petites entreprises ou uniquement d'un petit groupe d'entreprises ciblées, provenant principalement du secteur manufacturier et capables d'apporter une importante valeur ajoutée à l'économie? Gordon Sharwood, membre du conseil, avait soulevé cette question en 1980. Comme nous l'avons dit précédemment, il croyait que la Banque devait axer son financement sur les secteurs en croissance et moins sur les petites entreprises de type familial. Dans le même ordre d'idées, l'étude Peat Marwick avait proposé, en 1981, que la Banque joue un rôle réactif auprès des petites entreprises familiales et proactif auprès des entreprises en croissance. La division des Placements bancaires avait d'ailleurs été créée en partie pour jouer ce rôle proactif, mais le nombre d'investissements

réalisés chaque année par la Banque ne lui permettait pas d'avoir une influence véritablement déterminante sur l'économie. Un haut fonctionnaire à Ottawa a un jour comparé les activités de capital de risque de la Banque à une goutte d'eau dans l'océan – mais une belle goutte.

Le mandat d'intérêt public prescrit par la loi dont devait s'acquitter la BFD consistait à offrir des services à l'ensemble des petites entreprises. La Banque faisait valoir qu'en fournissant des services uniquement à certains secteurs d'activité, elle outrepassait les pouvoirs conférés par la Loi sur la BFD. Le membre du conseil d'administration représentant Industrie, Sciences et Technologie Canada (ISTC) a d'ailleurs noté que la politique du gouvernement était que la BFD offre ses services sans discrimination. Les activités de développement du gouvernement étaient concentrées dans ses agences de développement régionales et à ISTC, où des programmes de subvention étaient offerts.

La seconde lacune identifiée par l'examen spécial concernait le marketing des services de la Banque. Le marketing a pour principal outil la publicité, et cette lacune en la matière a fait renaître un problème récurrent à la Banque. Tout juste après la création de la BFD en 1975, Jack Poole, membre du conseil, avait relaté que l'honorable Ron Basford, ministre originaire de Vancouver, estimait que la BFD n'était pas connue du grand public. Ce manque de visibilité avait d'ailleurs fait dire aux membres du conseil d'administration que la Banque était le secret le mieux gardé, et le sujet avait mené à des discussions sur les moyens à prendre pour faire ou non plus de publicité. Comme il a été raconté précédemment, on croyait qu'une campagne publicitaire agressive heurterait la susceptibilité des banques à charte et que la BFD serait perçue comme une entreprise concurrente plutôt que comme un prêteur complémentaire qui offre du financement qui n'est pas « autrement disponible ». Ainsi, au cours des années, la Banque a fait la promotion de ses services dans différents médias, mais sans être agressive. En outre, la somme allouée à la publicité était limitée à ce que la Banque pouvait y consacrer. Bien que le marketing ait été identifié comme une lacune, la Banque n'y accordait pas trop d'importance, compte tenu de son rôle de prêteur complémentaire prévu par la loi.

Le marketing des services de la BFD a été la source de nombreuses discussions pendant les années 1980. Lorsque la Banque s'est engagée dans la croissance de son portefeuille de prêts après 1985, bon nombre de représentants sur le terrain croyaient que la Banque avait tout intérêt à mettre sur pied un service de marketing. La suggestion n'a pas été prise en compte immédiatement, mais après plusieurs demandes répétées, une équipe de marketing a finalement été formée au siège social, non sans quelques péripéties. Généralement, le chef du marketing était en poste pendant quelques mois, mais sans réalisations concrètes pour justifier son rôle; il se voyait alors attribuer d'autres fonctions. Le poste de chef de marketing demeurait vacant durant quelque temps, puis disparaissait de l'organigramme. Mais le besoin d'un service de marketing refaisait surface et un nouveau chef était donc nommé à la tête de l'équipe. Et, encore une fois, sans résultats tangibles, le chef était affecté à une autre fonction et le groupe était aboli. Pour permettre à l'équipe du marketing d'avoir une plus grande incidence, un des chefs de l'équipe a suggéré que les responsabilités et les budgets du programme de marketing de

la Banque, alors administrés par les Affaires publiques, soient transférés à l'équipe du marketing. La proposition a été rejetée et le même scénario s'est répété. La Banque était donc bien au fait que ses services de marketing constituaient un défi particulier lors de l'examen spécial.

Selon la gravité de la lacune, le vérificateur général du Canada avait le choix de la signaler au conseil d'administration, au ministre responsable de la société d'État ou au Parlement. Les lacunes de moindre importance, normalement liées aux opérations, étaient communiquées au conseil d'administration qui lui, supervisait ensuite les mesures correctives prises par l'équipe de direction. Mais comme la Banque et le vérificateur général avaient des vues particulièrement opposées à la suite de l'examen spécial, le vérificateur général pouvait signaler les lacunes au Parlement. Cela aurait signifié une nouvelle série d'audiences parlementaires pour la Banque, et une nouvelle fois sur un problème. Heureusement, les résultats de l'examen spécial, mettant en lumière les deux importantes lacunes, ont été envoyés au ministre de l'Industrie et c'est à ce dernier qu'est revenue la tâche de mettre en place des mesures correctives. Un nouveau gouvernement était alors en poste et les résultats allaient être remis à un nouveau ministre de l'Industrie.

Dans le cadre des élections fédérales d'octobre 1993, le Parti libéral du Canada a remporté une vaste majorité de sièges au Parlement. Le Parti progressiste-conservateur, alors au pouvoir, n'a conservé que deux sièges qu'ils détenaient précédemment. Le Bloc Québécois, sous la gouverne de l'honorable Lucien Bouchard, ministre dans l'ancien gouvernement progressiste-conservateur, a quant à lui remporté le deuxième plus grand nombre de sièges, 54 au total, pour former l'opposition officielle au Parlement. Et grâce au soutien provenant principalement de l'Ouest canadien et des anciens électeurs du Parti progressiste-conservateur, le Parti réformiste a gagné 52 sièges, néanmoins insuffisants pour devenir l'opposition officielle.

Pendant la campagne électorale de 1993, le Parti libéral a publié son programme politique, qu'on a surnommé le livre rouge. Il présentait la feuille de route d'un éventuel gouvernement libéral. Une grande attention était portée sur le développement des petites entreprises. Lorsque le ministre de l'Industrie, l'honorable John Manley, a reçu les résultats de l'examen spécial de la part du vérificateur général du Canada, il a déclaré que des modifications au mandat et à la Loi sur la BFD permettraient de corriger les lacunes.

Rehausser l'image publique de la Banque

La perspective certaine d'un nouveau mandat et d'une nouvelle loi a encouragé M. Beaudoin à se consacrer à une autre de ses priorités. Il souhaitait promouvoir l'image de la Banque tout en la modifiant. L'une de ses premières mesures à titre de président avait été de faire retoucher le logo de la Banque. Celui-ci représentait un cercle stylisé, comprenant les lettres b et d. Le logo a été conservé tel quel, mais redisposé dans un carré. Ensuite, il a fallu dynamiser les publicités de la Banque diffusées dans les médias. Les nouvelles publicités ont donné un vent de fraîcheur à la Banque et ont piqué la curiosité des propriétaires de petites entreprises. La taille des publicités dans les médias imprimés a contribué à leur visibilité, puisqu'elles étaient beaucoup plus larges

que les précédentes; certaines occupaient jusqu'à un quart de page dans les journaux et une demi-page dans les magazines. Les nouvelles publicités de la Banque se démarquaient largement des précédentes qui, généralement, étaient si petites qu'elles passaient inaperçues. On les appelait les publicités de type carte d'affaires, en raison de leur taille.

Les retombées de ces nouvelles publicités n'étaient pas dues au hasard. Le processus de création s'amorçait avec des groupes de discussion et un sondage auprès de propriétaires et exploitants de petites entreprises de partout au pays. Des groupes de discussion ont d'abord été formés à Toronto, à Montréal, puis à Vancouver. Ils avaient pour objectifs d'évaluer les critères qui comptaient le plus pour les propriétaires de petites entreprises lorsqu'ils étaient à la recherche d'un fournisseur de services de financement ou de gestion-conseil, de même que leurs connaissances et leurs impressions de la BFD, les médias qu'ils consultaient, et les phrases ou les images qui retenaient leur attention. Les résultats émanant de ces groupes de discussion étaient ensuite utilisés pour élaborer un questionnaire plus exhaustif permettant d'obtenir une vue d'ensemble, plus représentative, des petites entreprises. Les données du sondage étaient analysées puis remises à l'agence de publicité de la Banque, qui créait ensuite les nouvelles publicités. C'est le Groupe BCP de Montréal qui a été choisi par la Banque à la suite d'une demande de propositions. Le travail de l'agence consistait à créer les publicités et à les positionner dans les médias pour la Banque. Toutefois, le concept des publicités devait d'abord être approuvé par l'équipe de direction, y compris le président.

Presque tous les participants des groupes de discussion et du sondage n'avaient jamais fait affaire avec la Banque. À la question leur demandant de nommer des institutions financières qui offraient du financement, peu de personnes pensaient spontanément à la BFD. Par contre, à la question «Avez-vous déjà entendu parler de la Banque fédérale de développement?», presque tous les répondants répondaient oui. Ils connaissaient les services offerts par la Banque (financement, gestion-conseil), mais leur impression générale de la Banque n'était ni négative ni positive. Si, à tout hasard, un répondant avait bénéficié des services de la Banque, il en gardait une impression favorable.

Christiane Beaulieu est entrée au service de la BFD en 1994 à la tête des Affaires publiques. Elle était responsable de l'élaboration et de la gestion d'une stratégie permettant de mieux faire connaître la Banque au public. Grâce aux sondages tout récemment réalisés, la Banque avait sous la main une mesure de référence de sa notoriété auprès des propriétaires et des exploitants de petites entreprises. L'un des objectifs de la stratégie publicitaire consistait donc à faire augmenter le nombre de propriétaires et d'exploitants de petites entreprises qui répondaient «BFD» lorsqu'on leur demandait de nommer une institution financière qui offrait du financement. La Banque cherchait également à accroître le taux d'impressions positives parmi ceux-ci.



Christiane Beaulieu,
responsable du service
des Affaires publiques
et André Bourdeau,
vice-président de la
région du Québec

Le Groupe BCP a fait diffuser les publicités de la BFD dans les journaux, les magazines et à la télévision. Il y avait très longtemps que la Banque n'avait pas recouru à la publicité télévisée. La première série de publicités n'est pas passée inaperçue. Elle a suscité des réactions positives, surtout des équipes sur le terrain. Les réactions étaient si favorables que la Banque a décidé de bonifier le budget de publicité. Elle allait désormais dépenser environ 1 million de dollars en annonces publicitaires. Il était pour le moins extravagant pour la BFD de dépenser une telle somme, mais comme l'achat d'une pleine page dans un journal de Toronto pouvait coûter plus de 100 000 \$, les retombées auraient été négligeables avec un budget plus limité. C'était donc pour des considérations budgétaires et liées à la nécessité de rejoindre un large public que la Banque ne faisait auparavant que des publicités de type carte d'affaires.

Grâce aux réactions favorables qu'ont suscitées les publicités, M^{me} Beaulieu a pu en quelque sorte dépasser le budget qui lui était alloué. Puisque la Banque avait déclaré un petit profit, tout juste inférieur à 5 millions de dollars pour la période 1993-1994, des fonds étaient disponibles pour couvrir cette priorité. Cela dit, tout le monde n'a pas obtenu de rallonges. En fait, la Banque ne tolérait pas les dépassements de budget, sauf s'ils avaient été préautorisés par les plus hautes instances. Après tout, chaque 50 000 \$ économisé permettait d'éviter la suppression d'un emploi de plus à la Banque. En 1993 et 1994, la division des Prêts était encore en mode réduction de ses effectifs, même si cela se concrétisait surtout par des départs volontaires.

À titre de président, M. Beaudoin a donc fait de la visibilité et de l'image de la Banque une nouvelle priorité. (Soulignons que cette priorité a été instituée peu de temps après que la Banque s'est opposée au vérificateur général du Canada sur l'importante lacune identifiée en matière de marketing; un bel exemple de difficulté transformée en occasion de s'améliorer.) La création de nouvelles publicités et l'appropriation d'espaces publicitaires plus vastes ont constitué les principaux outils pour y arriver. Mais il y en a eu d'autres. Notons l'allocation d'un budget à l'intention des employés sur le terrain afin qu'ils puissent joindre des associations professionnelles locales, particulièrement des chambres de commerce. Un budget a aussi été créé pour la commandite d'événements locaux où la Banque (et son nouveau logo et ses brochures) pouvait bénéficier d'une belle visibilité. Dès que l'occasion se présentait, la Banque tirait profit de ses commandites pour que l'un de ses représentants intervienne à titre de conférencier. Avant 1994, une telle présence dans le milieu des affaires local était ponctuelle, voire rare. Mais dorénavant, des efforts et des fonds étaient systématiquement engagés pour ce genre de participation.

Le budget bonifié pour la publication d'annonces plus grandes dans les journaux a permis au Groupe BCP d'organiser des réunions de comité de rédaction pour la Banque. Dans le cadre de ces réunions, des dirigeants de la Banque étaient interrogés par les chroniqueurs et journalistes économiques. La Banque souhaitait faire connaître son histoire au public par l'intermédiaire des médias en prévision des changements prévus à son mandat et à sa loi. Des réunions de comité de rédaction ont été organisées dans les principales villes du Canada, à l'exception de Vancouver où les deux grands quotidiens ont refusé d'y participer. Le chef des Affaires corporatives et un directeur local de la BFD ont ainsi participé à des réunions dans l'Ouest du Canada et dans la région de l'Atlantique. Le président s'est occupé du Québec et, avec le chef des Affaires corporatives, a rencontré le *Globe and Mail* à Toronto. À la suite de ces réunions, les journaux ont tous publié des articles favorables sur la Banque, notamment au sujet de son nouveau mandat élargi.

Le comité de rédaction du *Globe and Mail* était le plus important, compte tenu de la distribution du journal à l'échelle nationale et du lectorat de sa rubrique *Report on Business*. Mais c'est là que la Banque a dû répondre à des questions difficiles, venant d'une source plutôt surprenante. Andrew Coyne était un chroniqueur reconnu de la rubrique *Report on Business*. Ardent défenseur du libre marché, il a interrogé les représentants de la BFD sur la justification de l'existence de la Banque et la réalité de l'insuffisance du financement. On aurait dit une nouvelle version de l'étude du financement de la petite et moyenne entreprise. Même si les représentants de la Banque s'attendaient à des questions difficiles de la part de Andrew Coyne, ces derniers n'avaient pas envisagé qu'il les interrogerait sur la nécessité de la BFD. Après tout, son père, James Coyne, avait occupé le poste de gouverneur de la Banque du Canada et de président de la Banque d'expansion industrielle, prédécesseuse de la BFD. M. Coyne, père, qui gardait très jalousement l'indépendance de la Banque du Canada, avait préféré remettre sa démission au début des années 1960 plutôt que d'avoir à adopter la politique d'expansion monétaire du gouvernement Diefenbaker. Quoi qu'il en soit, la Banque a été très soulagée de voir que l'article publié quelques jours plus tard par le *Globe and Mail* lui était favorable.

Le président a également été interviewé par le chroniqueur d'expérience Neville Naukivell pour le *Financial Post*, un autre journal national lu par les gens d'affaires. Un article favorable s'en est suivi. Il mettait en lumière des points intéressants sur l'éventuel nouveau mandat de la Banque, comme l'obtention d'une participation du secteur privé par l'émission d'actions privilégiées, objet d'un futur débat lors de l'élaboration de la nouvelle loi. L'article mentionnait en outre que si l'utilité de la Banque avait souvent été remise en question par le passé, le milieu bancaire semblait maintenant l'avoir acceptée et travaillait étroitement avec elle. La BFD avait d'ailleurs tout récemment formé une alliance stratégique avec la Banque TD dans le cadre de laquelle son programme CASE serait utilisé par les petites entreprises clientes de la TD.

La BFD avait tout récemment formé une alliance stratégique avec la Banque TD dans le cadre de laquelle son programme CASE serait utilisé par les petites entreprises clientes de la TD.

Des pressions accrues pour l'obtention d'un nouveau mandat

En 1994, des pressions croissantes, venant de l'intérieur comme de l'extérieur, se faisaient sentir à la Banque pour que des changements soient apportés rapidement à sa loi. En plus de devoir corriger les lacunes identifiées lors de l'examen spécial du vérificateur général, la Banque s'approchait du plafond de financement de 3,2 milliards de dollars prévu par la loi. En juin 1994, l'équipe de direction a rapporté au conseil d'administration que ce plafond avait peut-être été dépassé pendant une journée. Mais cette alerte était sujette à caution, car de nombreuses estimations sous-jacentes étaient utilisées pour établir les états financiers mensuels non vérifiés. Elle annonçait néanmoins l'urgence d'adopter une nouvelle loi. Le conseil a alors demandé à la direction de veiller à ce que la limite permise par la loi ne soit pas dépassée.

Les députés demandaient eux aussi des modifications au mandat de la Banque et à la Loi sur la BFD. Dans la foulée des recommandations du livre rouge, la plateforme électorale du Parti libéral lors des élections fédérales de 1993, qui

conférait à la petite entreprise le titre de locomotive de la croissance économique, les membres du caucus libéral de l'Ontario ont organisé des assemblées locales sur le sujet dans toute la province. Ces dernières ont toutes fini par parler du resserrement du crédit auquel faisaient face les petites entreprises.

Dennis Mills était un membre influent du caucus libéral. Il était l'un de ceux qui avaient mis la petite entreprise au cœur des préoccupations du livre rouge et il condamnait le traitement que leur réservaient les banques à charte. M. Mills a été nommé secrétaire parlementaire du ministre de l'Industrie. Il était un grand ambassadeur de la petite entreprise et il plaidait en faveur d'une modification de la Loi sur la BFD. Ses collègues du Comité permanent de l'industrie de la Chambre des communes ont produit un rapport, intitulé *Pour financer le succès de la PME*, qui recommandait une nouvelle définition du mandat de la Banque fédérale de développement à titre de prêteur complémentaire pour les petites et moyennes entreprises et qu'elle soit autorisée à utiliser de nouveaux instruments financiers afin de remplir son mandat. Lors d'une de leurs réunions matinales, M. Mills a affirmé au chef des Affaires corporatives de la Banque que le gouvernement allait quadrupler la taille de la BFD. Le Comité de l'industrie avait également recommandé qu'on la renomme Banque canadienne de la petite entreprise.

Il n'était pas étonnant de voir que les banques à charte devenaient plus frileuses en matière de prêts aux petites entreprises. Au début des années 1990, l'Association des banquiers canadiens (ABC) a mandaté l'Université Western en Ontario pour réaliser une étude sur les pratiques d'octroi des prêts des banques à charte. Elle a été menée par deux professeurs de la même école de gestion, M. Wynant et M. Hatch, qui avaient déjà effectué des recherches semblables pour le compte de l'ABC au début des années 1980. La nouvelle étude visait à examiner la relation entre les banques à charte et leur clientèle de petites entreprises, cerner les problèmes et recommander des solutions.

En réalité, l'étude sur les petites entreprises de l'ABC a plutôt tenté d'expliquer pourquoi les banques à charte étaient devenues plus exigeantes avec leurs clientes. Elle concluait que: i) les banques à charte avaient pour objectif d'offrir du financement peu risqué aux petites entreprises; ii) les banques devaient limiter les pertes sur prêts afin de garantir la sécurité des dépôts; et iii) les banquiers avaient besoin de se fier à une deuxième source pour le remboursement du prêt, si l'entreprise éprouvait des difficultés, afin d'atteindre un taux de recouvrement de 99,5 % sur les prêts aux petites entreprises. Pour la première fois, les banques à charte révélaient leur objectif d'un taux de recouvrement sur les prêts octroyés aux petites entreprises de 99,5 %, ou un coefficient de perte 0,5 %. Les banques utilisaient en outre pour la première fois la « sécurité des dépôts » pour justifier le minimum de risques qu'elles prenaient sur les prêts attribués aux petites entreprises. Sous-entendu que si elles prenaient plus de risques, l'ensemble des Canadiens pouvait perdre leurs dépôts en banque.

D'autres motifs, non mentionnés dans l'étude, poussaient les banques à charte à ne pas vouloir prendre de risques et déployer plus d'efforts sur les dossiers des prêts octroyés aux petites entreprises. Au cours des années 1980, les banques à charte canadiennes ont perdu des sommes considérables sur des prêts consentis aux pays en développement, et pendant la récession de 1990, elles ont subi des

pertes sur prêts importantes dans le domaine de l'immobilier commercial. Ces événements ont conduit à un resserrement généralisé des normes de crédit dans le secteur bancaire, qui rappellent les efforts déployés par la BFD pour le recouvrement des coûts au début des années 1980. Les banques se sont ensuite vu imposer de nouvelles exigences en matière de capitaux propres dans le cadre du premier accord de Bâle. Ces exigences signifiaient que les fonds propres devaient être rationnés entre les différentes activités commerciales et que les rendements générés par tous les actifs, y compris les prêts aux petites entreprises, devaient augmenter. Le capital allait donc d'abord être attribué aux activités générant les rendements les plus élevés.

Compte tenu du mécontentement exprimé par les députés à l'égard du financement des petites entreprises au Canada, le ministre de l'Industrie, l'honorable John Manley, et son sous-ministre, Harry Swain, ont réfléchi à l'orientation future de la BFD. De son propre aveu, le ministre n'était pas un grand partisan de la Banque. En tant que membre de l'opposition et lors d'audiences de commissions parlementaires antérieures, il avait fait comprendre son désaccord à l'égard de certaines mesures de la BFD par ses questions aux dirigeants de la Banque. Toutefois, il était du même avis que son sous-ministre concernant le rôle prépondérant que la Banque pourrait jouer dans la stratégie du gouvernement axée sur l'emploi et la croissance. Mais pour ce faire, sa vision et son mandat devaient être modifiés. Selon le ministre et le sous-ministre, la Banque devait redéfinir ses orientations ou être vendue. Pour soutenir l'ensemble de la stratégie axée sur l'emploi et la croissance, la BFD devait se repositionner pour répondre aux besoins d'une économie basée sur la technologie et les exportations. De l'avis du ministre, la Banque devait réduire graduellement l'attribution de prêts garantis par un bien immobilier et augmenter ceux octroyés aux entreprises du savoir. Il était prêt à présenter cette nouvelle orientation ainsi que les changements à la Loi sur la BFD à ses collègues du Cabinet pour obtenir leur autorisation. Le processus du mémoire présenté au Cabinet n'a donc pas tardé à se mettre en branle.

Le ministre Manley appuyait les changements proposés au rôle et au mandat de la Banque, comme la suppression de la disposition qui prévoyait que la Banque ne pouvait consentir un financement que s'il n'était pas autrement disponible à des conditions raisonnables, pour permettre un meilleur accès au marché, à la manière de la Société du crédit agricole ou de la Société pour l'expansion des exportations. Par contre, les hauts fonctionnaires du ministère de l'Industrie souhaitaient que la Banque conserve son mandat de prêteur de dernier recours. M. Beaudoin et le ministre Manley en ont alors discuté et il a été conclu que la Banque jouerait un rôle « complémentaire » sur le marché, c'est-à-dire qu'elle continuerait de combler les insuffisances de financement.

Au début de 1995, Kevin Lynch, le nouveau sous-ministre délégué de l'Industrie, a rédigé le mémoire présenté au Cabinet. Reconnu comme l'un des plus grands esprits du gouvernement, il a rapidement redéfini le mandat sous un nouveau jour. Nommé sous-ministre de l'Industrie peu de temps après, M. Lynch est devenu membre du conseil d'administration de la Banque et il a supervisé la mise en œuvre de son travail. (Il a par la suite été nommé sous-ministre des

Finances, puis greffier du Conseil privé, le poste le plus élevé de la fonction publique fédérale.)

M. Lynch a fractionné la lacune de financement en quatre éléments. D'abord, la lacune en matière de risques dans le marché, de nombreux prêteurs se refusant à consentir des prêts plus risqués que la moyenne, même à des taux d'intérêt plus élevés. Ensuite, la lacune liée à la taille, occasionnée par le coût élevé des évaluations des petits prêts qui empêchait le prêteur d'obtenir un rendement potentiel. Ce type de lacune avait d'ailleurs été soulevé auparavant par Gerald Bouey, l'ancien gouverneur de la Banque du Canada, et Frank Podruski relativement au rôle de la BFD dans le marché et à l'insuffisance de financement pour petites entreprises. Puis, M. Lynch a identifié une lacune en matière de connaissance, due au manque de méthodes ou de connaissances des institutions financières pour évaluer les risques associés aux prêts ou aux investissements destinés aux entreprises de la nouvelle économie. Et finalement, une lacune en matière de souplesse, les prêteurs refusant d'offrir des conditions de financement souples aux entreprises prometteuses. Ces quatre éléments reflétaient des situations de financement bien réelles pour la Banque. Mais ce qui comptait surtout, c'était que M. Lynch, illustre économiste du gouvernement, admettait que le marché du financement des petites entreprises comportait des lacunes. Le ministre de l'Industrie allait d'ailleurs fréquemment y faire référence à l'occasion de ses exposés au Parlement.

L'élaboration d'un nouveau projet de loi

En règle générale, un mémoire au Cabinet était rédigé en vue de faire approuver des mesures particulières. En cas de changements majeurs apportés à une loi, le Cabinet pouvait demander au ministère de la Justice de rédiger le projet de loi afférent. Il était ensuite remis au Cabinet pour approbation avant d'être présenté au Parlement. Il fallait habituellement de nombreux mois pour mener à bien ce processus. Toutefois, en raison du plafond de financement de 3,2 milliards de dollars qui allait rapidement être atteint, le temps manquait à la BFD pour passer par les deux étapes du processus. Pour accélérer les choses, la Banque a dû convaincre les fonctionnaires du ministère de la Justice de l'autoriser à rédiger elle-même le projet de loi visant à modifier la Loi sur la BFD. La demande a été acceptée à condition que le projet soit examiné minutieusement par un groupe interministériel composé de juristes des ministères de la Justice et de l'Industrie, et du Conseil du Trésor du Canada. Ainsi, ces derniers avaient droit de veto sur le contenu du projet de loi sans avoir à déboursier les coûts de production.

L'approbation du ministère de la Justice dans ce dossier était un élément crucial dans l'échéancier. Il a plus tard été convenu que le projet de loi pourrait être jumelé au mémoire présenté au Cabinet de sorte que l'approbation du mémoire inclue à la fois l'approbation du projet de loi sur la modification de la Loi sur la BFD et l'approbation de la présentation au Parlement. Même si cette façon de faire était plutôt inhabituelle, toutes les parties concernées ont compris que c'était le seul moyen de voir adopter la nouvelle loi avant juillet 1995.

Pour l'élaboration du nouveau projet de loi, qui devait être prêt en moins d'un mois, M. Beaudoin a fait appel aux services du cabinet d'avocats Martineau

Walker à Montréal. Ce dernier allait travailler sous la direction du groupe de travail législatif de la Banque, formé notamment de Jim Hercus, vice-président des Services juridiques, et de Mary Grover-Leblanc, du bureau des Relations gouvernementales, et dirigé par le chef des Affaires corporatives. D'autres services participaient, au besoin, à l'élaboration du projet de loi, dont la Trésorerie qui avait besoin de pouvoirs clairs pour poursuivre ses emprunts innovants.

Daniel Picotte, de chez Martineau Walker, était responsable de la rédaction du nouveau projet de loi. Il a été convenu très tôt dans le processus que la Loi sur la BFD ne serait pas modifiée par bribes, mais bien entièrement réécrite. Habituellement, les entreprises sont constituées en vertu de la *Loi sur les sociétés par actions* (LSA). Les sociétés d'État, quant à elles, sont gouvernées par leurs propres lois adoptées par le Parlement. Une société d'État ne peut rien faire qui ne figure pas dans la loi qui la régit, ce qui signifiait que toute action de la Banque, passée ou à venir, devait être incluse dans sa loi. D'où la nécessité que le projet de loi prévoie les besoins futurs, qu'il emploie un vocabulaire précis et qu'il évite tout ce qui pourrait nuire à la Banque ou freiner ses activités dans l'avenir.

La rédaction du projet de loi est littéralement partie de zéro. La Loi sur la BFD a servi de guide, mais la Banque souhaitait remplacer bon nombre de ses principales dispositions. Depuis l'adoption de la Loi il y avait plus de vingt ans, divers problèmes de nature juridique en lien avec les activités de la Banque étaient survenus, particulièrement en ce qui avait trait aux activités d'emprunt du Trésor et aux partenariats de la BFD avec d'autres organisations. Ces problèmes avaient occasionné des dépenses majeures en matière d'interprétation juridique. L'un des objectifs de la nouvelle loi visait donc à écarter les problèmes d'interprétation en conférant à la Banque le pouvoir explicite de poursuivre ces activités. À titre de chef du contentieux, Jim Hercus avait conservé un dossier concernant tous les problèmes qui devaient être résolus avec l'adoption de la nouvelle loi.

Fort de son expertise de la LSA et de la *Loi sur les banques* encadrant les activités des banques à charte, Daniel Picotte avait la tâche de rédiger le projet de loi de la BFD de sorte qu'il confère à la Banque les mêmes pouvoirs qu'une entreprise traditionnelle tout en respectant les contraintes relatives à son mandat d'intérêt public, soit d'agir comme prêteur complémentaire, ainsi que les contraintes imposées par la *Loi sur la gestion des finances publiques* du gouvernement. Chaque ébauche rédigée par M. Picotte était passée au peigne fin par le groupe de travail législatif. Comme on présumait que la nouvelle loi durerait au moins 20 ans, ses formulations devaient être interprétées en fonction de la conjoncture du moment, mais aussi selon toutes les éventualités imaginables. La place des virgules était devenue très importante. Diane Reid, secrétaire adjointe, faisait le suivi de la révision, article par article, effectuée par le groupe de travail législatif, soulignant les changements à apporter à la Loi sur la BFD avec arguments à l'appui. Cette façon de faire s'est avérée utile pour répondre aux questions des juristes du groupe interministériel et des députés au Parlement.

Le groupe de travail législatif a été en mesure de respecter son échéance et a pu entreprendre les pourparlers avec les juristes des ministères susmentionnés. De nombreuses concessions ont été accordées de part et d'autre, surtout en

raison des limites imposées par la *Loi sur la gestion des finances publiques* auxquelles la nouvelle loi devait se conformer. Fidèles à leurs habitudes, les juristes (ainsi que quelques économistes présents) argumentaient avec ferveur sur le sens des mots, des phrases et des virgules qui pouvaient prêter à interprétation. Finalement, le projet de loi a pu être approuvé dans les délais serrés.

Parallèlement, une ébauche du mémoire au Cabinet sur le nouveau mandat de la Banque était présentée aux agences et aux ministères fédéraux concernés. Contre toute attente, le ministre responsable de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA), l'honorable David Dingwall, a formulé des réserves (même si ses fonctionnaires n'avaient soulevé aucune objection au cours des réunions du groupe interministériel à propos du nouveau mandat présenté dans le mémoire au Cabinet). Or, sans l'appui du ministre Dingwall, la présentation du mémoire au Cabinet ne pouvait être poursuivie, car les changements apportés au mandat et à la loi de la Banque devaient faire l'unanimité au Conseil des ministres. Tout comme la *Loi sur la Société du crédit agricole* qui venait tout juste d'être modifiée.

Il restait peu de temps. La BFD allait rapidement atteindre son plafond de financement de 3,2 milliards de dollars. On a alors proposé de diviser la nouvelle loi en deux parties. La première porterait uniquement sur la hausse du plafond de financement, et la deuxième traiterait de tous les autres changements à apporter ultérieurement. Le conseil d'administration de la Banque estimait que ce découpage n'était ni avantageux ni recommandé. Le ministre Manley abondait dans le même sens. De nouveau, le conseil envisageait d'élaborer en urgence un plan de rationnement du crédit afin que la Banque puisse rester sous le plafond des 3,2 milliards de dollars. Les autorisations de nouveaux prêts connaissaient alors un taux de croissance de 17% par année.

Le président du conseil, Patrick Lavelle, et le président de la BFD ont rencontré le ministre Dingwall pour discuter de certains passages du mémoire au Cabinet présenté par la Banque. Ancien sous-ministre de l'Industrie en Ontario, M. Lavelle, siégeait à titre de président du conseil d'administration de la Banque depuis octobre 1994. Il avait souhaité initialement être nommé président de la Société pour l'expansion des exportations, mais ce poste n'était pas ouvert. C'est après avoir pris connaissance du nouveau mandat de la BFD que M. Lavelle s'est laissé convaincre. L'honorable David Dingwall détenait, quant à lui, le titre non officiel de ministre de la région de l'Atlantique. Et par le plus grand des hasards, Patrick Lavelle entretenait lui aussi des liens avec le Parti libéral de la région. (Il avait d'ailleurs déjà occupé la fonction d'adjoint de l'honorable Allan J. MacEachen, un ancien ministre des Finances et ministre non officiel de la région de l'Atlantique pendant les années Trudeau.)

Au cours de la rencontre avec le président du conseil et le président de la Banque, le ministre Dingwall a demandé que la BFD joue un rôle plus important dans les provinces de l'Atlantique. Il souhaitait qu'un protocole d'entente soit conclu entre l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA) et la Banque pour soutenir les petites entreprises de la région. Le protocole a été ratifié à l'été de 1995. La Banque s'engageait à participer à la capitalisation du Fonds d'investissement de l'Atlantique, à offrir des services de capital de risque

dans la région et, dans la mesure du possible, à augmenter le nombre de prêts dans la région au cours des trois années suivantes en appuyant plus particulièrement les entreprises de la nouvelle économie. Il y a lieu de croire que la rencontre avec le ministre Dingwall a permis de dénouer une impasse majeure et confirmé qu'une nouvelle banque serait bientôt créée.

L'adoption de la nouvelle loi

Le 15 mai 1995, l'honorable John Manley déposait le projet de loi C-91 à la Chambre des communes, un texte visant à maintenir la Banque fédérale de développement sous la dénomination de Banque de développement du Canada. Après sa première lecture à la Chambre, il a exceptionnellement demandé que le projet de loi C-91 soit renvoyé au Comité permanent sur l'industrie de la Chambre des communes. Habituellement, un projet de loi est renvoyé à un Comité permanent à la deuxième lecture à la Chambre des communes.

À l'étape de l'examen du Comité permanent, des témoins sont invités à présenter leur point de vue et à répondre aux questions des membres du comité. Les parties concernées peuvent aussi demander de témoigner en personne devant le Comité. Dans le cas présent, on s'attendait à ce que l'Association des banquiers canadiens vienne témoigner. Elle a en fait refusé de le faire, prétextant être trop occupée, mais elle a fait parvenir ses commentaires au Comité par écrit. Elle s'opposait à ce qu'on modifie le rôle de prêteur de dernier recours de la Banque. Parmi les autres associations de l'industrie à ne pas avoir participé aux discussions sur le projet de loi C-91, notons la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante. Le ministre de l'Industrie (l'honorable John Manley), son secrétaire parlementaire (Dennis Mills), et des dirigeants de la Banque ont quant à eux témoigné devant le Comité de l'industrie.

Le 31 mai 1995, l'honorable John Manley et le président de la BFD se sont présentés aux premières audiences du Comité. M. Beaudoin y est retourné la semaine suivante pour répondre aux questions sur le contenu du projet de loi. La semaine d'après, le 13 juin, le Comité de l'industrie procédait à l'étude, article par article, appuyé par Dennis Mills, à titre de témoin principal du gouvernement, et le groupe de travail législatif de la Banque.

Le temps était compté en ce 13 juin 1995 pour le Comité de l'industrie, dont c'était la dernière journée pour effectuer l'examen article par article et envoyer ses recommandations à l'ensemble des députés de la Chambre des communes, qui allaient ensuite débattre du projet et voter pour son adoption. Suivant le calendrier prescrit, une semaine complète était requise pour la préparation et la traduction du rapport du Comité avant qu'il puisse être déposé à la Chambre des communes. Or, la pause estivale du Parlement débutait le 22 juin et durait jusqu'à l'automne. Et surtout, la reprise des travaux parlementaires était des plus attendues, car elle serait ponctuée d'un discours du Trône. Ce qui signifiait que tous les projets de loi qui n'avaient pu être déposés à la séance précédente devaient reprendre le processus législatif du début.

Une seule journée, entrecoupée de pauses pour participer, entre autres, à la période de questions quotidienne à la Chambre des communes, c'était peu pour

que le Comité de l'industrie puisse réviser article par article le projet de loi C-91 de la Banque, surtout compte tenu des nouveaux pouvoirs élargis qui étaient en jeu. Le président du Comité, Paul Zed du Nouveau-Brunswick, a grandement applaudi l'esprit de consensus des membres du Comité. Cet esprit prévalait déjà un an plus tôt, alors que les députés du Comité de toute allégeance avaient trouvé un consensus sur le contenu du rapport *Pour financer le succès de la PME*. Le Comité a ainsi pu débattre en profondeur lors de l'examen article par article. Les deux premiers articles étudiés, soit la nouvelle dénomination de la Banque et son nouveau mandat de prêteur complémentaire, ont toutefois suscité la controverse chez les membres de l'opposition. (Le prochain chapitre portant sur le contenu de la nouvelle loi comprend des commentaires entendus pendant ce débat.)

À la fin de la séance du matin, le Comité permanent avait examiné et avalisé seulement 4 des 50 articles du projet de loi C-91. Si l'étude article par article n'était pas terminée à la fin de la journée, la Banque devait faire une croix sur sa nouvelle loi pour un bon pour de temps.

On ne sait pas ce que les membres du Comité se sont dit pendant la période du dîner, mais le rythme s'est accéléré pendant la séance de l'après-midi. Le président allouait des périodes de débat, mais il a réussi à diriger la séance de sorte que l'examen article par article soit terminé et les amendements finalisés à la fin de la journée. Aucun membre de l'opposition dans le Comité ne s'est plaint du rythme soutenu. Le temps qu'avaient passé Jim Hercus et Mary Grover-Leblanc, de la BFD, avec des membres de l'opposition la journée précédente a contribué à accélérer les débats, car ces derniers étaient déjà aux faits des principaux articles du projet de loi et ils avaient posé leurs questions au préalable. Les membres ont d'ailleurs accueilli favorablement cette initiative de la Banque.

Le rapport du Comité de l'industrie sur le projet de loi C-91 envoyé à la Chambre des communes pour deuxième lecture comprenait 33 amendements. Ceux-ci ont fait l'objet d'un débat et ont été votés à la Chambre le 21 juin 1995. On peut dire que les membres de l'opposition se sont bien acquittés de leur tâche de s'opposer aux propositions des députés. De fait, les députés du Bloc Québécois trouvaient la nouvelle loi inutile, car la Banque faisait déjà bonne figure au Québec. Ils voyaient les nouveaux pouvoirs conférés à la Banque comme une tactique du gouvernement fédéral pour s'ingérer davantage dans les affaires économiques de la province, pouvoirs qui relevaient selon eux de l'administration provinciale. Quant aux députés du Parti réformiste, ils disaient ne pas appuyer la création de nouvelles sociétés d'État, ce que faisait, en un sens, le projet de loi C-91. Selon eux, les sociétés d'État fédérales devaient être dissoutes ou privatisées. Ils citaient la privatisation d'Air Canada et du CN comme des exemples. Mais comme ils savaient que le projet de loi C-91 serait adopté à la Chambre des communes par le gouvernement majoritaire, ils ont soutenu les amendements proposés par le Comité de l'industrie. Tant qu'à avoir une banque, autant qu'elle soit structurée convenablement.

Le projet de loi C-91 devait passer en troisième lecture le jour suivant à la Chambre des communes, puis être transmis au Sénat. Or, la loi de Murphy étant ce qu'elle est, un contretemps est survenu à la dernière minute. Jacques Hudon, vice-président des Affaires gouvernementales à la Banque, avait appris que l'opposition officielle, en l'occurrence le Bloc Québécois, envisageait de recourir

aux procédures parlementaires pour empêcher l'adoption du projet de loi C-91. Il semble que cette manœuvre ne visait pas particulièrement la Banque, mais qu'elle découlait plutôt de divergences fondamentales avec le gouvernement. L'air était lourd au Parlement à l'approche du référendum qui allait avoir lieu au Québec. Jacques Hudon a immédiatement avisé M. Beaudoin de la situation. À la suite d'une rencontre organisée, M. Beaudoin a réussi à convaincre le chef de l'opposition, l'honorable Lucien Bouchard, de ne pas s'opposer à l'adoption du projet de loi C-91 au Parlement. Si l'adoption de la nouvelle loi était reportée, la Banque n'avait d'autre choix que d'instituer un dispositif de rationnement du crédit le mois suivant. Le Québec, qui détenait le volume de prêts le plus important à cette époque, aurait été la province la plus durement touchée par ce dispositif.

À la Chambre des communes, Dennis Mills a remercié le chef de l'opposition de sa collaboration en vue de l'adoption du projet de loi C-91. Il a en outre souligné l'engagement du gouvernement à ne pas accélérer les activités de prêt de la Banque et à ne pas faire la promotion de ses activités au Québec avant le prochain référendum.

Le 22 juin 1995, la Chambre des communes adoptait le projet de loi C-91, le dernier jour des travaux parlementaires de la session. Le 13 juillet, il était adopté au Sénat, puis la sanction royale lui était accordée le même jour. Le Comité sénatorial des banques tenait normalement ses propres audiences avant l'approbation des projets de loi au Sénat. Or, le projet de loi C-91 n'a fait l'objet d'aucune audience. Le ministre Manley a d'ailleurs révélé plus tard qu'il avait fait une concession au Comité sénatorial afin que le projet de loi puisse être adopté rapidement au Sénat. Il était prêt à permettre au Comité sénatorial des banques de tenir des audiences sur toutes les sociétés d'État fédérales à vocation financière.

Le 14 juillet 1995, les membres du conseil d'administration de la Banque ont été officiellement avisés de l'entrée en vigueur imminente de la nouvelle *Loi sur la Banque de développement du Canada*. Toutes les résolutions qu'avait préparées la secrétaire générale, Andrée Leblanc Daviault, ont été votées, et les activités de la Banque pouvaient ainsi se poursuivre sans heurts. Tout comme en 1975, lors de la fondation de la BFD, les pouvoirs de la nouvelle Banque étaient entre les mains du conseil d'administration pour ensuite être délégués aux agents de la Banque.

C'est dans l'allégresse générale que M. Beaudoin a annoncé à tous les employés de la Banque que la nouvelle loi était adoptée et que leur nouvel employeur était dorénavant la Banque de développement du Canada.

1995

La Loi sur la BDC

Des articles importants de la Loi sur la BDC sont le fruit de nombreuses discussions et négociations. Ceux-ci portent sur la dénomination de la Banque, sa mission, son rôle complémentaire, la structure de son capital, certains pouvoirs spécifiques et la disposition relative aux futurs examens législatifs.

Ce chapitre présente les principaux changements qui ont été apportés par la *Loi sur la Banque de développement du Canada* adoptée en 1995 (ci-après la Loi sur la BDC).

La dénomination de la Banque

La nouvelle dénomination de la Banque est présentée dès le premier article de la Loi sur la BDC qui se lit comme suit: «*Loi sur la Banque de développement du Canada*». Comme ce fut le cas pour la Loi sur la BEI et la Loi sur la BFD, la dénomination de la Banque a suscité de nombreux débats au Parlement. Les membres du Comité permanent de l'industrie de la Chambre des communes, tant de l'opposition que du gouvernement, n'ont pas aimé le nom. Ils n'ont pas aimé non plus que le gouvernement modifie l'une de leurs décisions ayant fait consensus.

Dans son rapport *Pour financer le succès de la PME*, le Comité de l'industrie avait consenti à ce que la BFD soit transformée et rebaptisée «Banque canadienne de la petite entreprise». Tous les membres du Comité tenaient à ce nom, en particulier Dennis Mills, le secrétaire parlementaire du ministre de l'Industrie. C'était leur bébé, comme on dit. Ce nouveau nom avait été si souvent mentionné après la publication du rapport du Comité qu'il était utilisé lors des présentations de la direction à la Banque, pratiquement comme un fait accompli. Mais ce nom a été testé: que signifiait-il pour les petites entreprises? La Banque a posé la question à des propriétaires et exploitants de petites entreprises qui participaient aux groupes de discussion qu'elle avait constitués à cet effet. Elle leur a également demandé de commenter d'autres noms potentiels. Et leur préférence allait unanimement à Banque de développement du Canada. C'est donc ce nom que le ministre Manley a adopté pour la Banque. Et c'est à Dennis Mills qu'a incombé la tâche délicate d'aviser le Comité de l'industrie que le gouvernement avait proposé ce changement de nom.

Quelques membres du Comité de l'industrie préféraient conserver le nom «Banque fédérale de développement» si celui de «Banque canadienne de la petite entreprise» était rejeté. Les coûts liés au changement de nom de la Banque justifiaient en partie un tel statu quo. Un membre de l'opposition a même fait valoir que l'ancien nom suscitait le respect au Québec. Pour la Banque, cependant, le changement de nom était l'un des deux motifs de la nouvelle législation. Le changement d'image est une pratique courante dans l'industrie quand un nom de produit ou d'entreprise a un trop lourd passé. La BFD était encore associée au financement des bars de danseuses dans la presse. Et, plus encore, elle voulait se débarrasser de son image de prêteur de dernier recours. Enfin, beaucoup de gens avaient du mal à prononcer «BFD» et, souvent, on entendait ou voyait écrit à la place «BDF» ou «FBD», même de la bouche ou de la plume de membres du conseil d'administration.

Lors de l'analyse article par article du projet de loi C-91 (la Loi sur la BDC), le Comité de l'industrie a soumis un amendement à la Chambre des communes pour reprendre le nom «Banque canadienne de la petite entreprise». Mais le ministre Manley a insisté, et les membres du gouvernement à la Chambre ont voté pour «Banque de développement du Canada».

Un rôle complémentaire

Comme mentionné au chapitre précédent, il a fallu toute une matinée au Comité de l'industrie pour examiner les quatre premières dispositions de la Loi sur la BDC. La première concernait la dénomination de la Banque et la deuxième, son nouveau rôle complémentaire, soit les deux principaux objets de controverse et les deux priorités de la nouvelle loi. Le Comité de l'industrie avait lui-même recommandé que la Banque joue un rôle complémentaire dans le marché, mais on ne s'entendait pas sur la signification du rôle complémentaire, particulièrement dans la version anglaise du texte. Ainsi, dans la version de la Loi sur la BDC déposée pour la première fois au Parlement, l'article 14(4) énonçait: «the loans, investments and guarantees are to *complement* those available from commercial financial institutions.»

Selon le ministre, dans son rôle complémentaire, la Banque serait un chef de file dans le financement de la petite entreprise grâce à ses méthodes uniques d'évaluation du risque et à ses nouveaux instruments de financement novateurs.

Lors de la première série d'audiences portant sur la Loi sur la BDC, les membres du Comité de l'industrie ont demandé des précisions sur le sens de «complement». En guise de réponse, on leur a donné la définition d'un dictionnaire: «to fill out or complete». Comme cette question était souvent posée, on a décidé de définir le mot à l'article des interprétations (article 2) de la Loi sur la BDC. C'est ainsi que le débat sur le rôle complémentaire s'est amorcé dès le début de l'analyse article par article. Quelques membres du Comité de l'industrie voulaient que la Banque demeure un prêteur de dernier recours. Ils croyaient qu'en endossant son nouveau rôle complémentaire, la Banque s'écarterait de son rôle traditionnel et rivaliserait directement avec les banques à charte auprès des entreprises rentables. On leur a fait remarquer que si faire concurrence au secteur privé avait été l'objectif, aucune référence au rôle complémentaire n'aurait été introduite dans la Loi. La situation serait similaire à celle des lois régissant la Société du crédit agricole et la Société pour l'expansion des exportations. La condition de complémentarité signifiait exactement que la Banque serait un complément au financement offert par les institutions financières commerciales.

Le Comité de l'industrie a recommandé un amendement au projet de loi C-91. Il a supprimé la définition du mot «complémentaire» de l'article 2, puis a modifié l'article 14 (4) qui est devenu: «the loans, investments and guarantees are *to fill out or complete services* available from commercial financial institutions» Cet amendement a ensuite été adopté à la Chambre des communes, puis intégré à la Loi sur la BDC. Quelques mois plus tard, un nouveau membre du Comité de l'industrie a demandé ce que signifiait l'expression «to fill out or complete services». On lui a répondu d'emblée: «to be complementary».

On pouvait affirmer que le changement du rôle de la Banque sur le marché lui donnait plus de latitude. Son précédent rôle, qui consistait à fournir du financement qui ne serait pas autrement disponible à des termes et conditions raisonnables, prenait fin, et sur décision du Parlement. Ainsi, la Banque n'était plus tenue de demander une lettre de refus pour autoriser un prêt, procédure administrative qui constituait une perte de temps que le ministre de l'Industrie et la Banque voulaient éliminer. Bien que le gouvernement ait délesté la Banque de son rôle de prêteur de dernier recours, il ne voulait pas pour autant qu'elle entre en concurrence directe avec le secteur privé. Le mot «complémentaire» et sa définition ont été retenus comme une solution de compromis entre ces deux options.

Comme on pouvait s'y attendre, la signification concrète des termes «compléter» et «complémentaire» a fait l'objet de nombreuses discussions après l'entrée en vigueur de la Loi sur la BDC. Pour clarifier les choses, la Banque a illustré son rôle complémentaire à l'aide d'un exemple, un partenariat basé sur la complémentarité. Si une entreprise avait une marge de crédit d'exploitation auprès d'une banque à charte et un prêt à terme auprès de la BDC, le prêt à terme de la BDC était alors complémentaire à la marge de crédit (et à tous les autres services que la banque à charte fournissait à l'entreprise). Pour souligner son rôle, la Banque informait le banquier principal de chaque client du programme de financement envisagé par ce dernier. Une autre facette du rôle complémentaire a été décrite dans le contexte de la différenciation des marchés et des produits. Une analogie avec le marché de la bière a été utilisée. Dans les années 1990, ce marché comptait deux principaux brasseurs canadiens, soit Molson et Labatt, et des brasseurs américains comme Budweiser, tous en concurrence sur un même marché occupé également par des brasseries de plus petite taille et des microbrasseries. Ces dernières fournissaient un produit spécialisé à des personnes disposées à payer un peu plus cher pour un produit qui correspond à leurs préférences. Elles n'étaient donc pas en concurrence directe avec les grands brasseurs et étaient considérées comme des fournisseurs de produits complémentaires. Dans cette analogie, la BDC était la brasserie de plus petite taille et les banques à charte, les grands brasseurs. Selon le ministre, dans son rôle complémentaire, la Banque serait un chef de file dans le financement de la petite entreprise grâce à ses méthodes uniques d'évaluation du risque et à ses nouveaux instruments de financement novateurs.

La structure du capital

Plus tôt, il avait été décidé que la Banque devrait convertir sa structure de capital en une structure de capital-actions. La structure précédente, définie dans la Loi sur la BFD, prévoyait par exemple des paiements à la Banque du Canada,

et sa définition laissait place à de nombreuses interprétations juridiques pour déterminer combien la Banque était en droit de recevoir à titre de capital. Compte tenu des multiples interprétations données par les diverses parties, Jim Hercus avait noté dans son dossier législatif que lorsque la législation de la Banque serait modifiée, sa structure financière devrait être convertie en une structure de capital-actions, à l'instar de toutes les entreprises constituées en vertu de la *Loi canadienne sur les sociétés par actions*.

Ainsi, le passage à une structure de capital-actions pour les capitaux propres de la Banque a constitué un autre changement majeur de la Loi sur la BDC. Elle permettait l'émission d'actions ordinaires et privilégiées au ministre compétent. Elle permettait aussi l'émission d'instruments hybrides de capital à des sources non gouvernementales. Cette structure a suscité beaucoup de débats au sein du Comité de l'industrie et à la Chambre des communes.

La nouvelle législation a permis à la Banque de repartir sur une bonne base en convertissant ses capitaux propres en actions ordinaires d'une valeur nominale de 100 \$ chacune, détenues par le gouvernement du Canada. Le 13 juillet 1995, les capitaux propres de la BFD s'élevaient à 303,4 millions de dollars. Ils ont donc été convertis en 3 034 000 actions ordinaires de la BDC.

Le pouvoir d'émettre des actions privilégiées a été inclus dans la Loi sur la BDC. Il découlait des nombreux refus envisagés par la BFD, lorsqu'elle avait demandé de nouvelles injections de capitaux. La Banque avait proposé que des institutions du secteur privé puissent investir dans des actions privilégiées de la BDC, de sorte que le gouvernement ait moins à gratter les fonds de tiroirs pour financer la Banque. Une propriété mixte, publique et privée, a été envisagée dans ce scénario, bien que le secteur privé ne puisse détenir que des actions privilégiées sans droit de vote. Rappelons-nous qu'en 1944, il avait été question que la BEI soit créée comme une entité détenue par les banques à charte et autres institutions privées. En 1995, la Banque a suggéré la possibilité que les banques à charte puissent investir dans les actions privilégiées de la BDC pour montrer leur engagement envers la petite entreprise et ainsi faire taire les critiques de la classe politique qui leur reprochait de ne pas aider ce secteur important de l'économie.

Le ministre de l'Industrie ne s'opposait pas à l'ajout d'actions privilégiées à la structure du capital de la BDC. Toutefois, il voulait que le Comité de l'industrie en débattenne avant qu'une décision soit prise. Les avocats du Conseil du Trésor avaient cependant une position différente. En effet, selon la *Loi sur la gestion des finances publiques*, seul le gouvernement du Canada peut détenir des actions dans une société d'État. La Banque a souligné que si le Parlement le souhaitait, il pouvait changer cette disposition par le truchement de la Loi sur la BDC. Cette question aurait pu remettre en cause le consensus autour du projet de loi. Pour qu'il soit transmis au Parlement, le projet de loi devait être rédigé de telle sorte que seul le gouvernement du Canada puisse détenir des actions privilégiées de la BDC. L'inclusion des actions privilégiées dans la structure du capital était autorisée, car ce véhicule devait permettre à la Banque d'obtenir plus facilement de nouveaux capitaux auprès du gouvernement. Les actions privilégiées pourraient générer des dividendes pour le gouvernement. De plus, elles ne seraient pas comptabilisées dans un compte budgétaire dans les livres comptables du gouvernement.

Autrement dit, elles n'auraient aucun impact sur le déficit budgétaire et, de ce fait, feraient face à moins d'obstacles lors du processus d'approbation.

Dans son examen de la Loi sur la BDC, le Comité de l'industrie a refusé l'idée de propriété privée de la Banque et a voulu que l'émission d'actions privilégiées soit limitée au gouvernement du Canada. Ceci a mis fin à ce qui aurait pu être un partenariat public-privé véritablement novateur.

Une disposition a été ajoutée à la loi pour permettre l'émission d'instruments hybrides de capital (une mesure défensive au cas où l'émission d'actions privilégiées au secteur privé ne soit pas autorisée). L'article 28 (1) de la Loi sur la BDC énonce que « [l]a Banque peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil donnée sur la recommandation du ministre des Finances, émettre en faveur de personnes autres que Sa Majesté des instruments hybrides de capital que le gouverneur en conseil désigne par règlement comme étant, en tout ou en partie, des capitaux propres [...] ». L'article 28 (2) énonce que « Sa Majesté ne peut être d'aucune façon tenue du paiement des montants dus aux termes d'un instrument émis en vertu du paragraphe (1) ». L'article 28 (3) énonce qu'« il est entendu que les instruments visés au paragraphe (1) ne constituent pas des actions au sens de la partie X de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. »

L'intégration d'instruments hybrides de capital dans la Loi sur la BDC a suscité de nombreux débats au Parlement. Lorsque le Comité de l'industrie a demandé à François Beaudoin ce que signifiait un instrument hybride de capital, il a répondu à l'aide d'une définition donnée par le Bureau du surintendant des institutions financières, l'organisme de réglementation des services financiers au Canada. Selon cette définition, un instrument hybride de capital est un titre de créance non garanti, subordonné et intégralement libéré. Ces instruments ne sont pas rachetables à la demande du détenteur, mais ils le sont par l'émetteur après une période initiale de cinq ans, avec le consentement préalable du surintendant. Le président a expliqué que les instruments hybrides étaient utilisés par les banques à charte, qu'on les appelait des créances subordonnées et qu'ils étaient considérés comme du capital de catégorie 2 aux fins de la réglementation. La catégorie 1 recouvrait généralement les actions ordinaires.

L'article portant sur les instruments hybrides de capital a été adopté par le Parlement, mais à des fins de clarification, un autre article a été ajouté à la loi. Ainsi, l'article 40 énonce que « [l]e gouverneur en conseil peut, par règlement a) définir "instrument hybride de capital " ». La fonction de l'instrument hybride de capital était de donner les moyens à la Banque de parer à toutes les éventualités, au même titre que les autres dispositions « souples » de la Loi sur la BDC.

En ce qui concerne le plafond des emprunts et des garanties de la BDC, l'article 30 (1) de la Loi sur la BDC énonce que la somme des emprunts contractés par la Banque et le passif éventuel constitué par les garanties qu'elle consent ne doit pas dépasser le produit des capitaux propres de la Banque et du coefficient 12. La disposition permettant l'augmentation du coefficient d'endettement à 15, qui figurait dans la Loi sur la BFD, n'a pas été maintenue dans la Loi sur la BDC. On a ainsi voulu réduire les risques de surendettement de la Banque. Un coefficient d'endettement de 12 correspondait plus ou moins aux exigences réglementaires de

fonds propres édictées dans le premier accord de Bâle pour les banques du secteur privé. L'article 30 (2) énonce que les capitaux propres de la Banque sont constitués des éléments suivants: les sommes payées pour ses actions; les bénéfices non répartis, qu'ils soient positifs ou négatifs; les crédits affectés au capital de la Banque par le Parlement et le produit des instruments d'emprunts, des instruments hybrides de capital ou d'autres arrangements, que le gouverneur en conseil désigne par règlement comme étant des capitaux propres. On voulait par cette disposition se réserver une certaine marge de manœuvre face aux imprévus de l'avenir.

L'article 23 prescrivait que le total du capital versé sous forme d'actions, du surplus d'apport qui s'y rapporte et du produit des instruments hybrides de capital désignés par règlement comme étant des capitaux propres, ne pouvait pas dépasser 1,5 milliard de dollars. Si la Loi sur la BFD fixait un plafond strict de 3,2 milliards de dollars pour le total du passif de la Banque, la Loi sur la BDC ne fixe aucune limite précise: tout dépend de la valeur de chaque élément de capitaux propres de la Banque défini à l'article 30 (2). Le montant des bénéfices non répartis, par exemple, est un facteur pour déterminer la taille maximale de la Banque.

À l'instar de la *Loi sur les banques* régissant les banques à charte au Canada, un examen décennal de la Loi sur la BDC a été prévu.

La mission de la Banque

La disposition la plus souple de la Loi sur la BDC est peut-être celle portant sur la mission de la Banque. Comme le stipulait la Loi sur la BFD: «La Corporation a pour objet de favoriser et de faciliter la création et l'expansion d'entreprises au Canada en fournissant, de la manière et dans la mesure prévues par la présente loi, un concours financier, des conseils de gestion, des programmes de formation des cadres, des services d'information et de consultation et les services accessoires à ces diverses fonctions.» Cet article fut remplacé par l'article 4 (1) de la Loi sur la BDC: «La Banque a pour mission de soutenir l'esprit d'entreprise au Canada en offrant des services financiers et de gestion et en émettant des valeurs mobilières ou en réunissant de quelque autre façon des fonds et des capitaux pour appuyer ces services.» L'article 22 de la Loi sur la BDC dispose en outre que la Banque peut accomplir tous autres actes accessoires ou utiles à la réalisation de sa mission. Ces modifications reflétaient la perception que l'énumération de la Loi sur la BFD restreignait la mission de la Banque. En revanche, la nouvelle mission comportait la souplesse nécessaire pour parer à toute éventualité.

Les autres modifications apportées à la Loi sur la BDC découlaient davantage d'un souci de « nettoyage » que de « clarification ». Au fil des ans, la Banque a dû s'appuyer sur des interprétations juridiques pour mener bon nombre d'activités, principalement les diverses stratégies d'emprunt utilisées par son service de Trésorerie. Ainsi, toute une partie a été ajoutée à la Loi sur la BDC pour autoriser une gamme complète d'activités de trésorerie. De plus, le pouvoir de conclure des accords avec d'autres, comme les ministères, et de fournir des services en leur nom, a été explicité dans l'article 20 de la Loi sur la BDC. Ce pouvoir n'étant pas explicite dans la Loi sur la BFD, la Banque avait là encore dû se fier à des interprétations juridiques pour mener à bien des activités telles que la gestion du Fonds de développement des industries culturelles. À l'article 21 de la Loi sur la BDC, on a ajouté que la Banque peut exercer toute fonction liée à un programme de soutien à l'entrepreneuriat canadien qui lui est assignée par le ministre compétent dans la mesure où elle peut récupérer les coûts afférents. Cet article fut inclus dans la Loi pour préciser que la Banque doit être rémunérée pour toute activité que lui assigne le ministre compétent et qui est susceptible de se traduire par des pertes.

L'article 16 précise les pouvoirs afférents à l'acquisition de prêts et autres instruments auprès d'institutions financières, ainsi que d'autres à des fins de titrisation. En vertu de la Loi sur la BFD, la Banque devait s'en remettre aux interprétations juridiques pour confirmer qu'elle disposait de ces pouvoirs. Comme énoncé dans l'article 16 de la Loi sur la BDC : « La Banque peut acquérir et considérer comme siens des prêts, investissements ou garanties consentis par d'autres personnes pourvu que ceux-ci, ou la majorité de ceux-ci s'ils sont acquis en bloc, répondent aux critères d'admissibilité prévus au paragraphe 14(3). » L'article 14(3) énonce essentiellement que la Banque a pour mission de financer les entreprises qui présentent des perspectives raisonnables de réussite. Cette même disposition de viabilité commerciale était évoquée dans la Loi sur la BFD.

Les demandes d'informations bancaires déposées en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* étaient traitées par Bob Annett, conseiller juridique qui a passé la majeure partie de sa carrière à la Banque. Puisque les renseignements recueillis auprès des clients sont confidentiels, la Banque est limitée sur ce qu'elle peut divulguer en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. L'article 37 de la Loi sur la BDC indique clairement que la communication des renseignements se rapportant à la clientèle n'est pas autorisée sauf si ces renseignements sont destinés à l'application ou à l'exécution de la Loi sur la BDC et des procédures judiciaires qui s'y rapportent, destinés aux poursuites intentées en vertu de la présente loi ou de toute autre loi fédérale, destinés au ministre du Revenu national uniquement pour l'administration ou l'application de la *Loi de l'impôt sur le revenu* ou de la *Loi sur la taxe d'accise*, ou communiqués avec le consentement écrit de la personne à laquelle ils se rapportent. La Loi sur la BDC a aussi apporté un amendement à la *Loi sur l'accès à l'information* par l'ajout de l'article 37 de la Loi sur la BDC, à titre d'exemption reconnue en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Ce qui signifie que les informations relatives au client sont « privilégiées » et exemptes des obligations de divulgation en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. La première occasion d'appliquer cet article s'est présentée quelques années plus tard avec l'affaire de L'Auberge Grand-Mère. Les journalistes tentèrent d'obtenir

des informations inscrites dans le dossier du client de la BDC en évoquant la *Loi sur l'accès à l'information*. Le commissaire à l'information du Canada a alors reconnu que l'article 37 de la Loi sur la BDC avait préséance sur les articles pertinents de la *Loi sur l'accès à l'information*.

La situation de la Banque par rapport à l'impôt sur le revenu a également été clarifiée. Les sociétés d'État faisaient régulièrement l'objet d'un examen de leur situation fiscale. Chaque fois, la Banque devait justifier le fait de ne pas être assujettie à l'impôt sur le revenu. Comme le dispose l'article 35 de la Loi sur la BDC: «La Banque est exemptée de tous les impôts prévus par la *Loi de l'impôt sur le revenu*.» Par l'article 35, on a voulu signaler que c'est le Parlement qui tenait à ce que la BDC demeure exonérée d'impôt, peu importe les modifications apportées à sa législation. Parmi les suppressions de la Loi sur la BFD, celle portant sur les conseils consultatifs régionaux est à noter. Comme la Loi sur la BDC n'en fait pas mention, ils furent de ce fait abandonnés. La Loi sur la BDC donne plutôt au conseil d'administration le pouvoir explicite d'établir ses propres groupes consultatifs.

À l'instar de la *Loi sur les banques* régissant les banques à charte au Canada, un examen décennal de la Loi sur la BDC a été prévu. Les membres du Comité de l'industrie voulaient qu'un examen soit fait plus tôt; par conséquent, la Loi a exigé qu'un examen de la Loi sur la BDC soit effectué cinq ans après son entrée en vigueur et tous les dix ans par la suite. Dans l'année qui suit l'examen, le ministre compétent doit présenter au Parlement un rapport à ce sujet. Le rapport doit ensuite être examiné par un comité du Sénat ou de la Chambre des communes, ou un comité mixte.

Libérée de deux jous, à savoir la mauvaise réputation associée au nom de la BFD et le rôle de prêteur de dernier recours, la Banque était mieux équipée pour passer au niveau supérieur. Les attentes étaient très élevées. Bon nombre de politiciens et de responsables s'étaient regroupés pour parvenir à un consensus et respecter des délais serrés. Les parties prenantes, les médias, les gens d'affaires et les employés de la Banque étaient à présent aux aguets.

1995

Changement de mandat, changement de culture

La nouvelle BDC se dépêche de mettre en œuvre son nouveau mandat. Sa nouvelle image, sa visibilité accrue, ses nouveaux produits et ses projets coopératifs sont appuyés par une transformation de sa culture d'entreprise.

Dans la courte période qui a suivi l'adoption de la Loi sur la BDC, bon nombre de nouvelles stratégies ont été mises en place par la direction de la Banque. À titre de président, François Beaudoin a dirigé la Banque pendant cette transformation. Grâce à sa vision, à sa détermination et à son travail assidu, il s'est fait le promoteur de changements qui ont touché presque tous les volets des activités de la Banque, et il a bien préparé la BDC à accomplir son nouveau mandat.

Certains changements apportés en 1995 ont eu des répercussions immédiates. D'autres ont jeté les bases de réussites ultérieures. Bien qu'ils aient connu leur aboutissement après la période visée par le présent ouvrage, nous les abordons afin d'illustrer l'ampleur des changements au sein de la Banque.

Dès le départ, on s'attendait à ce que la Loi sur la BDC amène une nouvelle approche d'exploitation. Le ministre de l'Industrie et son sous-ministre voulaient que la Banque modifie ses marchés cibles. Le nouveau mandat d'exploitation confié par le gouvernement incitait donc la Banque à se concentrer sur des prêts et des investissements plus petits, à accorder davantage d'attention aux entreprises du savoir et aux entreprises exportatrices (sans toutefois abandonner les secteurs traditionnels), à conclure des alliances stratégiques avec des organismes fédéraux de développement régional, à accroître le financement accordé à des entreprises appartenant à des Autochtones et à revoir ses services de gestion-conseil. De plus, le nouveau mandat était assorti de conditions financières. Les activités de prêt à terme devaient atteindre au minimum le seuil de rentabilité, les activités de capital de risque devaient générer un rendement au moins égal au coût des fonds du gouvernement, et il fallait hausser les niveaux de recouvrement des coûts des services de gestion-conseil.

Le nouveau mandat semblait constitué d'un méli-mélo d'objectifs, mais chacun d'eux avait été fixé d'après les besoins des petites entreprises jugés les plus pressants par le ministère de l'Industrie. La mission d'accroître le nombre de prêts et d'investissements plus petits était justifiée par les lacunes liées à la taille et l'accent mis sur les investissements de 1 million de dollars ou plus dans le secteur du capital de risque. Quant à l'accent mis sur les entreprises du savoir ou axées sur l'exportation, il faisait en sorte que la Banque se conforme à la priorité d'Industrie Canada.

Tout au long des années 1990, les progrès en sciences appliquées ont engendré de nouvelles technologies et une nouvelle économie. Le secteur de la fabrication continuait à se tourner vers l'étranger, où la main-d'œuvre était meilleur marché. L'avantage concurrentiel du Canada reposait désormais sur les entreprises du savoir qui commercialisaient de nouvelles technologies. On percevait les sociétés non traditionnelles axées sur le savoir, dont les principaux actifs et intrants étaient fondés sur les connaissances, comme les moteurs de la croissance de l'avenir. Toutefois, leur manque de financement étant considéré comme un obstacle majeur, on a demandé à la Banque d'enrichir son offre d'instruments novateurs de financement par quasicapitaux propres et de financement du fonds de roulement, et de se concentrer sur ces entreprises.

Le ministère de l'Industrie, qui accordait également davantage d'attention (et de financement) aux entreprises appartenant à des Autochtones, voulait que la BDC

emboîte le pas. Le mandat de collaborer avec des organismes de développement régional visait à accroître la synergie entre le financement de la BDC et celui de ces organismes. Le protocole d'entente entre la Banque et l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA) devait servir de modèle à des ententes avec d'autres organismes de développement régional.

Dans la courte période qui a suivi l'adoption de la Loi sur la BDC, bon nombre de nouvelles stratégies ont été mises en place par la direction de la Banque.

Le nouveau mandat découlait de longues discussions entre des représentants de la Banque et des fonctionnaires du ministère de l'Industrie, notamment au sein du conseil d'administration, où siégeaient des hauts fonctionnaires de ce ministère. C'est à la demande de la Banque que la formule « sans abandonner les secteurs traditionnels » a été ajoutée à l'énoncé du mandat. Les discussions sur le choix du marché cible de la BDC ont témoigné de la dichotomie des petites entreprises, divisées en deux groupes selon leur potentiel faible ou élevé, leurs risques de financement et leurs contributions à la croissance économique. Elles rappelaient celles du début des années 1980 et l'examen spécial du vérificateur général en 1993, mais s'inscrivaient dans le contexte d'une nouvelle économie en pleine évolution.

Deux semaines après l'adoption de la Loi sur la BDC par le Parlement, en 1995, l'honorable John Manley, ministre de l'Industrie, a pris la parole devant le conseil d'administration de la Banque. Il a décrit le nouveau mandat, soulignant que le gouvernement voulait que la Banque accroisse ses activités afin de combler les lacunes de financement, en particulier dans les secteurs des prêts pour les micro-entreprises, les entreprises du savoir ainsi que le financement pour certains groupes, comme les Autochtones, et dans certaines régions, comme le Canada atlantique. Il a indiqué que la Banque n'abandonnerait pas les secteurs de prêt traditionnels, mais qu'à son avis, il faudrait pratiquement réduire l'importance accordée à certains secteurs, comme le tourisme et la fabrication à faible technologie. Le ministre voulait que la Banque se concentre beaucoup plus sur les prêts stratégiques à l'intention d'entreprises du savoir, à valeur ajoutée et du secteur des biens échangeables. Il a également indiqué que la Banque devait donner l'exemple aux institutions du secteur privé en cette

matière, ce qui lui permettrait de démontrer ses compétences supérieures en matière de services bancaires novateurs.

Le ministre a admis que la Banque aurait besoin de nouveaux outils pour relever les défis de son nouveau mandat, et qu'il fallait notamment entreprendre un effort de communication efficace afin de faire connaître son nouveau nom et son nouveau mandat à la communauté des affaires. Il a également reconnu qu'il faudrait modifier les politiques de rémunération de la Banque afin de recruter et de fidéliser de bons employés de première ligne. Il s'attendait à recevoir un plan d'entreprise révisé reflétant le nouveau mandat de la Banque.

Le ministre prévoyait que ce plan se traduirait par une diminution graduelle des prêts garantis par des biens immobiliers. Cette question avait été soulevée devant le conseil d'administration par les représentants du ministère dans les mois ayant précédé l'adoption du nouveau mandat. À un moment, la Banque avait fait appel au cabinet Price Waterhouse pour qu'il mène une étude sur le marché du financement immobilier commercial, dont les conclusions indiquaient que l'offre du financement offert aux petites entreprises pour des projets garantis par des biens immobiliers s'était considérablement réduite. Le nombre de fournisseurs traditionnels avait diminué du fait de la prise de contrôle de sociétés de fiducie par des banques à charte. Par ailleurs, les banques préféraient les projets résidentiels aux projets immobiliers commerciaux en raison des lourdes pertes que ces derniers leur avaient fait subir plus tôt au cours de la décennie, particulièrement les tours de bureaux dans des centres urbains.

En 1995, on estimait que la plupart (71%) des prêts composant le portefeuille de la Banque, répartis dans tous les secteurs de l'économie, étaient garantis par des biens immobiliers. Si la Banque n'avait pas pris de telles garanties, elle aurait fait faillite depuis longtemps. À bien des égards, les services bancaires commerciaux reposent sur l'obtention de garanties adéquates pouvant être monnayées. Mais du point de vue des décideurs sectoriels, les prêts garantis par des biens immobiliser étaient essentiellement des prêts hypothécaires commerciaux ne contribuant pas à la croissance économique, surtout si les entreprises financées appartenaient au secteur de l'hôtellerie ou des services.

À la demande du ministre Manley, le conseil d'administration a créé un comité de transition chargé d'étudier les options qui s'offraient à la Banque pour l'exécution de son nouveau mandat et de superviser le nouveau plan d'entreprise connexe. En septembre 1995, le comité de transition a passé en revue les stratégies potentielles.

Le ministre Manley avait indiqué à la Banque qu'elle ne recevrait pas de financement gouvernemental supplémentaire pour mener à bien son mandat. Par conséquent, l'une des stratégies clés de la Banque consistait à élargir considérablement son portefeuille de prêts et à accroître ses profits afin de couvrir les frais de démarrage des nouveaux programmes de financement exigés par le nouveau mandat. La croissance rentable du portefeuille de prêts est ainsi devenue le premier objectif d'exploitation de la Banque. La direction, consciente de la nécessité de transformer rapidement l'organisation afin qu'elle réponde aux nouveaux objectifs relatifs aux entreprises du savoir et des technologies, a proposé de créer une division distincte qui se chargerait du financement de ces entreprises,

dont les caractéristiques et les facteurs de risque différaient considérablement de ceux des sociétés des secteurs traditionnels et dont l'analyse des risques exigeait de nouvelles compétences... et peut-être une nouvelle culture d'entreprise.

On a alors cité l'exemple de Saturn, une division de General Motors créée aux États-Unis pour modifier la culture de la construction automobile. La division créée par la BDC, quant à elle, se concentrerait sur le financement, par quasi-capitaux propres, des entreprises du savoir et des technologies selon un nouveau mode opératoire. Le conseil d'administration, qui était d'avis que l'ensemble de la Banque devait faire l'objet d'un changement de culture afin de répondre aux exigences de son nouveau mandat, surtout sur le plan du financement des entreprises du savoir, a tôt fait de rejeter le projet Saturn, comme on l'appelait.

Tout le monde parlait des entreprises du savoir, mais ces dernières ne faisaient pas l'objet d'une définition unanime. Chacun pouvait ainsi avoir sa propre interprétation du concept et, malgré tout, être d'accord avec les autres. De plus, sans définition standard d'« entreprise du savoir », il n'était pas possible de savoir si la Banque s'acquittait de son nouveau mandat. Cette dernière a donc fait appel à Nuala Beck, qui avait beaucoup écrit sur la nouvelle économie émergente et les entreprises qui la composaient. Elle avait donné de nombreux exemples des entreprises du savoir, mais n'avait pas établi de définition standard à des fins d'évaluation. La Banque a donc collaboré avec Industrie Canada afin de déterminer quelles catégories de Statistique Canada pouvaient servir d'indicateurs. Finalement, on a sélectionné un ensemble de secteurs représentatifs, où se concentraient les entreprises du savoir, et la Banque et Industrie Canada les ont adoptés afin de déterminer quelles activités étaient fondées sur le savoir.

Lorsqu'on a appliqué ces catégories sectorielles, on s'est rendu compte que seulement 4 % de l'ensemble des entreprises canadiennes pouvaient être considérées comme axées sur le savoir. Parmi ses clients, la BDC comptait 7 % d'entreprises appartenant à cette catégorie. Or, afin de pouvoir évaluer les progrès de la Banque dans l'exécution de son nouveau mandat, la direction a fait pression pour que les exportateurs, qui comptaient pour 10 % de la clientèle, soient inclus dans le groupe cible, arguant que le ministre Manley avait cité les entreprises du secteur des biens échangeables parmi les cibles de la Banque lors de son allocution devant le conseil d'administration. Ainsi, au début du nouveau mandat de la BDC, 17 % des clients emprunteurs étaient des entreprises du savoir ou des exportateurs. Pour le premier exercice suivant l'adoption du nouveau mandat, le conseil d'administration s'est donné pour objectif que 25 % des nouveaux prêts soient consentis à des entreprises de cette catégorie.

Depuis son arrivée, en 1990, M. Beaudoin avait apporté d'importants changements aux activités de la Banque. Le nouveau mandat exigeait toutefois une restructuration fondamentale. La Banque ne pouvait pas se permettre d'attendre, et elle devait agir simultanément sur plusieurs fronts. Elle devait d'abord se créer une nouvelle image. Ensuite, il fallait ancrer cette image dans l'esprit des propriétaires de petites entreprises et la faire connaître sur le marché et auprès du grand public. À l'interne, il fallait renforcer les compétences et la productivité des ressources humaines afin de satisfaire aux exigences du nouveau

mandat. Le roulement, les compétences et la rémunération du personnel posaient d'importants problèmes, qu'il fallait résoudre rapidement. On devait développer des produits pour les groupes cibles énoncés dans le nouveau mandat, refondre les services de gestion-conseil, améliorer le recouvrement des coûts et accroître les activités de capital de risque. Mais ce qui importait peut-être le plus, c'était de modifier la culture à l'échelle de l'organisation. Cette tâche, souvent la plus ardue, requiert habituellement plusieurs années.

Durant le processus législatif, lorsqu'il n'y a plus eu de doute quant au nouveau nom de la Banque, on a rapidement pris quelques mesures. D'abord, on a choisi une dénomination commerciale et un sigle.

Durant le processus législatif, lorsqu'il n'y a plus eu de doute quant au nouveau nom de la Banque, on a rapidement pris quelques mesures. D'abord, on a choisi une dénomination commerciale et un sigle. La Banque serait-elle désignée par deux sigles, en anglais et en français, comme à l'époque de la FBDB/BFD? La direction voulait un seul sigle, «BDC», même s'il ne constituait pas l'abréviation complète du nom de la Banque en anglais. Comme nous l'avons mentionné précédemment, pendant des années, on avait souvent mal épilé le sigle de la Banque dans les médias, et celui-ci avait donné lieu au surnom de «fub dub». La Banque ne voulait pas que cet accroc dans son histoire se répète et que son nom soit déformé en «bud dub».

Il fallait aussi trouver un nouveau logo. Christiane Beaulieu, responsable des Affaires publiques, a lancé un appel d'offres. On a demandé aux trois principales agences de conception de logos du pays de faire une proposition. Les soumissions n'ayant pas suscité l'enthousiasme des examinateurs de la Banque, y compris le président, M^{me} Beaulieu a décidé de faire appel au talent des employés d'une petite agence montréalaise, dirigée par Roland Ménard, qui ont dessiné un D et un C entrelacés de façon stylisée, logo qui a finalement été retenu pour la Banque.

Avant d'arrêter ses décisions quant au sigle et au logo, la Banque a confié à Insight Canada le mandat de recueillir les réactions de propriétaires de petites entreprises, comme on l'avait fait pour le nouveau nom. Les quatre logos reçus par

la Banque ont été évalués par quatre groupes de discussion. Le logo représentant un D et un C entrelacés et une feuille d'érable a reçu l'accueil le plus favorable, et de loin. On estimait qu'il évoquait une entreprise coopérative, axée sur les services et l'accompagnement. On l'associait davantage à une entreprise de haute technologie qu'à une banque. Quelques participants étaient d'avis que le logo avait un aspect trop oriental pour une organisation canadienne, d'autant plus qu'il était rouge. La feuille d'érable a toutefois aidé à contrer cette perception, tout en donnant une impression de stabilité. (Plus tard, la direction des Affaires corporatives a dû garantir à un membre du conseil que le logo n'était pas une interjection en mandarin ou dans une autre langue.)

De plus, les groupes de discussion ont préféré le sigle «BDC» aux autres propositions. Ils jugeaient que «BDBC» était difficile à mémoriser et à prononcer, et que les lettres «BC», à la fin, donnaient à penser qu'il s'agissait d'une organisation de la Colombie-Britannique. Il fallait absolument que le logo et la dénomination commerciale de la Banque soient bien choisis, car c'est eux qui donneraient au public une première impression de l'image de la BDC.

Lorsqu'on a finalement décidé d'utiliser «BDC» comme désignation commerciale, Tony Singelis, des Services de gestion-conseil, a eu la présence d'esprit de proposer que la Banque réserve immédiatement un numéro sans frais 1-800 et un nom de domaine pour son site Web. On a d'abord choisi 1800BDCINFO comme numéro sans frais, et BDC.com comme adresse de site Web. M. Singelis ayant appris qu'ils avaient déjà été réservés, la Banque a finalement arrêté son choix sur 1-888-INFO-BDC et BDC.ca.

Faire connaître la Banque

M. Beaudoin ne voulait pas seulement modifier l'image publique de la Banque: il voulait qu'elle soit connue du plus grand nombre, surtout au sein des groupes cibles énoncés dans le nouveau mandat. Selon ses propres mots, l'heure était venue pour la Banque de «sortir de sa coquille». Un plan de communications concertées, qui exigeait le renforcement des stratégies visant la publicité, les relations avec les médias, la promotion, le marketing direct, l'«infiltration dans la communauté des affaires» par la formation d'alliances avec des associations professionnelles et sectorielles, le resserrement des relations avec des professionnels offrant des services aux petites entreprises et le développement du site Web de la Banque, a ainsi été élaboré.

On a de nouveau confié au Groupe BCP la création de publicités, dont des publicités pour les journaux et les magazines et des annonces télévisées. Encore une fois, les publicités ont été testées par des groupes de discussion formés de propriétaires de petites entreprises, qui ont fait part de leurs impressions sur les messages véhiculés. Au moyen d'une méthode avant/après, on a évalué l'impact des publicités en fonction de divers critères, comme la perception de la BDC, le degré d'expertise projeté par la BDC et la probabilité de faire appel à la BDC ou de la recommander. Après l'évaluation des publicités et leur modification en conséquence, un petit obstacle demeurait: le budget. Le conseil d'administration a approuvé un budget extraordinaire d'environ 3 millions de dollars, dont 1,3 million servirait aux publicités papier et 1,7 million,

aux annonces télévisées. Ce montant s'ajoutait au budget publicitaire de base, qui s'élevait à environ 0,5 million. Les premières annonces télévisées ont été programmées à un moment stratégique, soit juste avant les activités de la Semaine de la PME 1996.

A posteriori, on a constaté que le taux de souvenir des publicités de la BDC avait bondi de 11 points de pourcentage, soit de 18 % à 29 %, chez l'ensemble des propriétaires de petites entreprises. Parmi les clients de la Banque, il était passé de 45 % à 58 %. Cet indicateur était important, car environ la moitié des propriétaires de petite entreprise qui se rappelaient les publicités de la BDC étaient susceptibles de penser faire appel à ses services. En 1998, l'exercice suivant, le conseil d'administration a approuvé à la demande du président un autre budget extraordinaire de 4 millions de dollars afin de prolonger la campagne publicitaire.

La publicité, bien que le plus onéreux, n'était qu'un des volets de la campagne de sensibilisation et de modification de l'image publique de la Banque. La stratégie suivante consistait à accroître l'efficacité des relations avec les médias. L'objectif : faire publier davantage d'articles sur la Banque dans les journaux et les magazines, et assurer sa présence télévisuelle. Ce dernier objectif était difficile à atteindre, mais M. Beaudoin a fait plusieurs apparitions à la télévision afin de promouvoir la Banque et ses services. Il a même été interviewé au sujet de la Semaine de la PME dans le cadre de l'émission nationale Canada AM. (Cette entrevue en a valu la peine, même si elle a obligé le président à se présenter au studio de télévision de CTV, situé à Markham, en Ontario, un matin à 5 h 30.)

Conformément à sa stratégie de relations avec les médias, la Banque rédigeait des articles prêts pour la publication et les envoyait à des rédacteurs en chef et à des journalistes spécialisés dans les actualités financières. Peter Stewart, le principal rédacteur des Affaires publiques, demandait aux succursales de fournir des histoires de réussite de clients susceptibles d'intéresser les médias locaux de par leur secteur d'activité ou leur croissance, puis il rédigeait des articles sur l'entreprise de ces clients, où il établissait des liens avec la BDC et ses services. Les articles étaient ensuite transmis à des journalistes locaux, qui les publiaient souvent sans grandes modifications. Ils ont connu un tel succès dans les succursales qu'on a créé un modèle d'article, où les directeurs de succursale n'avaient qu'à entrer le nom du client et la description de l'entreprise. Dans certains magazines d'affaires, la parution d'une publicité de la BDC s'accompagnait d'un article sur la Banque dans le magazine, conformément à une sorte d'entente de contrepartie.

Après l'adoption de la Loi sur la BDC et du nouveau mandat, le nombre de communiqués de presse envoyés par la Banque aux fils de presse a connu une hausse importante. Les nouveaux produits de la Banque constituaient un sujet de communiqué attrayant, tout comme les conclusions d'études sur les retombées économiques des petites entreprises parrainées par la BDC, surtout celles qui étaient menées pour Association canadienne des sociétés d'investissement en capital de risque (A.C.S.C.R.). À l'approche de la Semaine de la PME, de nombreux articles de la BDC étaient envoyés à des médias locaux et nationaux afin de susciter l'intérêt. À l'époque, le point fort de la stratégie

médiatique a été un supplément de 14 pages sur la Semaine de la PME dans le *Globe and Mail*. Il contenait des articles de la BDC, mais avait été payé à même le budget publicitaire de la Banque et de ses partenaires, dont FedEx, la Banque de Montréal, Nortel, la Banque Scotia, IBM, Microsoft, la Banque Royale et la Société pour l'expansion des exportations. Une publicité de 14 pages dans le *Globe and Mail* aurait coûté plusieurs millions de dollars. La BDC n'en a assumé qu'une petite partie, mais le supplément était axé sur la Semaine de la PME. Lorsque le service de suivi médiatique de la Banque a fait le bilan de tous les articles liés à la BDC publiés chaque année dans les médias, il a estimé la valeur de la publicité pour la Banque à plusieurs millions de dollars, ce qui dépassait de loin le budget publicitaire.

La Banque a pris d'autres moyens pour améliorer son image. Le magazine *Profit\$*, envoyé à toutes les entreprises domiciliées au Canada, a subi une transformation devenue nécessaire depuis longtemps, dont il est ressorti plus éclatant, avec un fini lustré et des images aux couleurs vives.

La Banque a pris d'autres moyens pour améliorer son image. Le magazine *Profit\$*, envoyé à toutes les entreprises domiciliées au Canada, a subi une transformation devenue nécessaire depuis longtemps, dont il est ressorti plus éclatant, avec un fini lustré et des images aux couleurs vives. D'une citrouille, on avait fait un carrosse! Des histoires de réussite ont été ajoutées au contenu, et la rédaction de la plupart des articles, dont se chargeaient auparavant des employés internes, a été confiée à des professionnels externes, qui bénéficiaient d'une publicité gratuite en contrepartie de leur travail. C'était une autre façon d'établir des partenariats avec des défenseurs des petites entreprises.

De nouveaux documents publicitaires sur les divers produits de la Banque ont aussi été créés. Ils soulignaient les nouvelles priorités économiques de la Banque avec, bien en vue sur leurs couvertures, des inventions canadiennes et leurs auteurs. Ces couvertures étaient si attrayantes et si parlantes que de nombreux

visiteurs des bureaux de la BDC emportaient une ou plusieurs copies avec eux. La Banque devait également bâtir son site Web, tâche qu'elle a impartie, n'ayant pas d'expertise interne. Dans sa première version, le site était plutôt rudimentaire, selon des standards ultérieurs (les sites Web constituaient encore une nouveauté au milieu des années 1990), mais les propriétaires de petite entreprise qui l'ont visité l'ont jugé favorablement.

La prochaine étape du plan de communications consistait à demander aux gestionnaires de la BDC de parler du nouveau mandat de la Banque à l'occasion de congrès d'affaires. De nouveaux fonds ont été affectés aux bureaux régionaux et aux succursales pour la commandite d'activités liées aux petites entreprises, où des documents promotionnels de la BDC seraient distribués et où un représentant de l'institution donnerait une allocution. On attendait de tous les directeurs de succursale qu'ils prennent la parole dans le cadre d'un événement d'affaires local chaque trimestre. Selon la nature du congrès, on faisait parfois appel à des membres de la haute direction. M. Beaudoin s'est adressé plusieurs fois à un large public de gens d'affaires, par exemple lors de congrès organisés par des chambres de commerce.

Plus tard, en 1998, la Banque a lancé une stratégie de soutien communautaire à l'échelle nationale et locale. S'adressant aux jeunes Canadiens participant à diverses activités sportives, elle visait à améliorer l'image de la Banque dans les communautés où elle exerçait ses activités et à démontrer qu'elle assumait sa responsabilité sociale en redonnant à la communauté. L'objectif ultime consistait à faire connaître la Banque aux futurs entrepreneurs canadiens. L'un des premiers parrainages a été celui d'un groupe de skieurs du mont Tremblant, au nord de Montréal, dont les vêtements portaient en grosses lettres le nom de la BDC, ce qui a soulevé certaines inquiétudes en rappelant le tumulte politique créé au début des années 1970 par des skieurs de Banff, en Alberta, dont les dossards portaient l'inscription « On UIC » (sur l'assurancechômage). Heureusement, les skieurs sponsorisés par la BDC n'ont pas provoqué de réaction semblable.

Une autre stratégie d'amélioration de la visibilité de la BDC prévoyait l'ouverture de nouvelles succursales afin d'élargir le rayon d'action de la Banque. À cette fin, on a sélectionné des bureaux bien situés dans des centres d'affaires très fréquentés. Et comme la Banque serait un locataire de catégorie A, comme les ministères fédéraux, M. Beaudoin a insisté pour que son nom soit affiché de façon bien visible sur les immeubles. En 1996, lorsque le siège social et le bureau de Montréal ont déménagé au 5, Place Ville Marie, au centre-ville de Montréal, la Banque a obtenu l'autorisation d'afficher son logo au sommet de l'édifice, qui a officiellement été rebaptisé « Édifice de la BDC ». On a obtenu des autorisations semblables pour d'autres emplacements prestigieux, comme le Bentall Centre, à Vancouver, la tour Cogswell, à Halifax, et l'intersection des rues King et York, à Toronto.

Le déménagement du siège social à la Place Ville Marie, à Montréal, est un bon exemple de la volonté de la Banque d'éviter la controverse. M. Beaudoin, déterminé à ce que le processus soit libre de toute influence politique, a fait appel à un consultant indépendant pour qu'il aide la Banque à étudier les propositions. Le conseil d'administration a mis sur pied un comité extraordinaire, le comité des

établissements, qui superviserait le projet. Le marché de l'immobilier de bureau était faible à l'époque, et la Banque a donc pu négocier un bail très favorable pour ses nouveaux locaux, selon les critères du secteur.

Simone Desjardins, à titre de vice-présidente, Ressources humaines et Administration, a géré le projet de déménagement du siège social. À la Banque, elle est la première femme à avoir gravi les échelons pour passer du poste d'agente de crédit à celui de vice-présidente, brisant le « plafond de verre ».



Simone Desjardins,
vice-présidente,
Ressources humaines
et administration

M^{me} Desjardins a estimé que la Banque réaliserait des économies de quelque 27 millions de dollars sur la durée du nouveau bail à la Place Ville Marie par rapport au bail précédent. Pour que le processus de la Banque soit équitable et libre d'influence indue, elle a demandé au ministère des Approvisionnements et Services d'examiner les procédures appliquées. Ce ministère était chargé de toutes les recherches d'immeubles et de la négociation de tous les baux pour l'ensemble du gouvernement fédéral. Ses fonctionnaires ont félicité la Banque pour ses procédures, qu'ils ont jugées rigoureuses et avantageuses pour l'institution.

La restructuration des ressources humaines

Lorsque le ministre Manley s'est adressé au conseil d'administration, après l'adoption de la Loi sur la BDC au Parlement, il a indiqué qu'il aiderait à résoudre le problème de la Banque en matière de rémunération. Comme nous l'avons mentionné plus tôt, les nouveaux gouvernements qui se succédaient à Ottawa procédaient tous, sous une forme ou une autre, à une revue des programmes, à des réductions des dépenses et à des gels des salaires. La Banque n'était pas à l'abri de ces mesures, comme l'ont prouvé le Groupe de travail Nielsen et la réduction de 50 % de la subvention des Services de gestion-conseil. Or, pendant les années 1980 et 1990, les gels des salaires ont eu un effet cumulatif néfaste.

La Banque a souffert d'un roulement élevé chez son personnel de première ligne. Pour exécuter le nouveau mandat, M. Beaudoin avait besoin à la fois d'un personnel stable et d'employés dotés de compétences exceptionnelles. Il fallait donc hausser les niveaux de rémunération de la Banque, alors bien inférieurs à ceux du marché.

Lorsque Rob Yuzwa est entré au service de la Banque, au début des années 1990, le taux de roulement annuel du personnel était de 30 % et les salaires étaient inférieurs de moitié, environ, à ceux de postes comparables dans le secteur privé. Pour réduire le roulement, la Banque a lancé un programme, appelé *Selecting the Best and the Brightest* (Sélectionner la crème de la crème), qui visait à embaucher de nouveaux employés pour remplacer ceux qui partaient. M. Beaudoin avait le goût du style. Lorsque la Banque allait annoncer un nouveau programme, il veillait à ce qu'il capte l'attention. Comme c'était le cas chaque année avec le lancement de la Semaine de la PME, les événements importants se démarquaient par des productions dénotant un sens du spectacle et un grand professionnalisme. Le programme *Selecting the Best and Brightest* visait à inciter les jeunes étudiants des cycles supérieurs d'écoles de commerce à mettre leur talent au service de la Banque, qui en retour les formerait à sa façon de faire. Au début, de nombreux étudiants ont été embauchés et formés, puis ont quitté la Banque. *Veni, vidi, reliqui*. Ils s'en allaient, attirés par les salaires plus élevés offerts par d'autres institutions financières. À l'occasion de conférences sur les ressources humaines, des banquiers remerciaient M. Yuzwa pour les candidats bien formés qu'ils avaient embauchés après leur séjour à la Banque.

Pendant la majeure partie des années 1990, M. Yuzwa a travaillé de concert avec deux viceprésidents, Ressources humaines, Simone Desjardins et Dave Mowat, à la conception d'une structure d'administration des ressources humaines (RH) qui aiderait à atteindre les objectifs globaux de la Banque. Ils ont rencontré à de nombreuses reprises les fonctionnaires du Conseil du Trésor pour tenter de faire alléger les contraintes salariales imposées à la Banque. Malheureusement, peu a été fait pour combler l'écart par rapport au secteur privé. Ce n'est qu'à l'annonce du nouveau mandat que le conseil d'administration a décidé d'ajuster les niveaux de rémunération de la Banque à ceux du marché. Et encore, il a fallu attendre 1998 pour que la Banque soit enfin à parité avec le secteur privé.

L'ajustement des niveaux de rémunération n'était qu'une des pierres de l'édifice – mais une grosse pierre – dans la mise en place d'une structure d'administration des RH. Il y avait aussi la cotation des emplois, l'évaluation du rendement ainsi que leur incidence sur la rémunération. Au fil des années, le système de cotation des emplois de la Banque avait été trituré par des gestionnaires qui voulaient le tourner à l'avantage de leurs subordonnés (et au leur). Il était fondé sur le système Hay, mais il avait été tellement chambardé par des mesures de contournement des contraintes salariales qu'au début des années 1990, Hay Group a menacé de ne plus tenir compte de la Banque dans ses sondages sur les salaires. Nombre de grandes sociétés, dont la Banque, utilisaient les conclusions de ces sondages afin de comparer les rémunérations du marché pour des emplois aux cotes semblables. Les données de la banque s'écartaient tellement de la norme qu'elles faussaient les références du système Hay. Pour assurer l'efficacité de la structure

d'administration des RH, il fallait revoir la description et la cote des postes de sorte qu'ils se comparent à des emplois équivalents dans le secteur privé et à leur niveau de rémunération. Un comité d'évaluation des postes, qui attribuait des points à chaque poste de la Banque, a été mis sur pied. Comme il fallait s'y attendre, tous les gestionnaires voulaient y siéger. Le comité était assisté d'un expert de chez Hay & Associates.

Lorsque le ministre Manley s'est adressé au conseil d'administration, après l'adoption de la Loi sur la BDC au Parlement, il a indiqué qu'il aiderait à résoudre le problème de la Banque en matière de rémunération.

Étant donné qu'il ressemblait beaucoup au poste équivalent des banques à charte, le poste de directeur de comptes principal, auquel la cote B9 était attribuée dans le système de la Banque, a servi de référence pour la cotation des autres postes de la BDC. La cotation de certains postes professionnels de soutien posait des difficultés, car les activités de la Banque étaient moins étendues que celles d'une banque à charte. De plus, la mise en correspondance de la rémunération et de la cote du poste dans le secteur privé était impossible pour les postes de haute direction, dont les salaires étaient réduits de façon à conserver un rapport proportionnel raisonnable avec celui du président, fixé par le gouvernement et reflétant l'échelle salariale des sous-ministres. Cette échelle salariale n'avait aucun lien avec le secteur privé, où (pensait-on) aucun poste équivalent n'existait. Finalement, tous les postes ont été réévalués, et la Banque n'a pas été mise à l'écart du système Hay.

Il a également fallu remanier le système d'évaluation du rendement. Rappelons que le processus de gestion du rendement avait été instauré dans les années 1980, époque où la Banque procédait à une réduction importante de ses effectifs. Ce système d'évaluation, lui aussi, avait été manipulé à l'extrême par des gestionnaires qui tentaient de contrer les effets de la faiblesse relative des salaires. L'une des premières tâches de Simone Desjardins à titre de vice-présidente, Ressources humaines, a été de solliciter les idées de gestionnaires de toute la Banque quant aux façons d'améliorer le processus. M^{me} Desjardins a aussi formé des groupes de discussion composés de

représentants de tous les groupes d'employés. Après avoir synthétisé toute l'information qu'elle avait recueillie, l'équipe des RH a créé et déployé un nouveau système d'évaluation du rendement des employés de la Banque, qu'on a appelé le PACT, pour *Performance Assessment based on Contribution Targets*. Il s'agissait d'un système plus équitable et plus transparent, axé sur l'atteinte des objectifs et la responsabilité. Tous les employés se sont vu attribuer des responsabilités clés orientées vers les clients, les gens et les résultats; leur rendement serait évalué en fonction de l'atteinte des objectifs fixés pour chacune de ces responsabilités.

La mise en place d'une structure de rémunération efficace et concurrentielle était un premier pilier de la stratégie globale en matière de ressources humaines.

Le PACT est devenu un outil de communication bidirectionnelle pour les employés et leurs supérieurs. Ces derniers n'avaient d'autre choix que de discuter des évaluations avec leurs subordonnés, qui avaient la chance de faire part de leurs commentaires et de leurs aspirations de carrière. Ce processus a été mis en œuvre en même temps qu'un système de planification de la relève, lui aussi institué dans la foulée du nouveau mandat.

L'évaluation du rendement, composante importante de la structure de rémunération de la Banque, devait absolument être efficace. Le PACT, conforme à ce critère, a rapidement gagné la faveur des gestionnaires des RH. La Banque a été invitée à décrire le PACT à d'autres sociétés, et une entreprise a tenté de la convaincre de l'autoriser à en développer une version logicielle. Grâce au PACT ainsi qu'à une rémunération et à un système de cotation des emplois conformes au marché, la Banque disposait désormais d'une structure de rémunération équitable et concurrentielle.

Au début des années 1990, la Banque perdait des directeurs de comptes au profit des banques à charte. En moins d'une décennie, elle avait transformé sa réputation sur le marché, et c'étaient désormais les banques à charte qui perdaient des directeurs de comptes à son profit. Les dirigeants de ces banques se plaignaient du fait que la BDC leur volait leurs bons employés. Grâce à ses nouvelles politiques de formation et de ressources humaines, la Banque attirait, et fidélisait, *la crème de la crème*.

La mise en place d'une structure de rémunération efficace et concurrentielle était un premier pilier de la stratégie globale en matière de ressources humaines; le deuxième était la formation du personnel en vue de respecter les exigences du nouveau mandat. Les nouvelles recrues recevaient une formation de six mois sur la façon de faire de la BDC, qui prenait entre autres la forme de cours en classe et de mentorat en milieu de travail. Les directeurs de comptes choisissaient des cours dans un programme en fonction de leurs besoins et des recommandations des superviseurs. Les cours portaient notamment sur la diligence raisonnable, les compétences en gestion, le financement par capital de risque, le développement des affaires et le crédit. Ils ont connu un tel succès qu'il est arrivé que les employés qui souhaitaient y participer s'inscrivent sur une liste d'attente, et un centre de formation structurée a été ouvert au siège social.

Dans la deuxième moitié des années 1990, la restructuration des systèmes de gestion et d'administration des ressources humaines de la BDC a assuré d'autres bases solides. Ses résultats, qui seront présentés plus loin, témoignent de la réussite de la Banque. Et grâce à ces efforts, au cours de la décennie suivante, la BDC a acquis une excellente réputation dans le milieu des ressources humaines, comme le prouve son classement dans la liste des 100 meilleurs employeurs au Canada et dans celle des meilleures entreprises pour les leaders, dressée par le magazine *Fortune*, où elle est la seule organisation canadienne à figurer.

De nouveaux produits, services et alliances

En 1996, alors qu'elle disposait de nouveaux objectifs ambitieux pour faire croître le portefeuille de prêts de façon rentable et qu'elle engageait toutes les dépenses supplémentaires nécessaires à sa restructuration et à la redéfinition de son image, la Banque a mis en place Accès direct afin de mieux répondre aux besoins de ses clients et d'augmenter sa productivité. Ce système nécessitait de rationaliser l'organisation. La principale mesure qu'on a prise a été de supprimer le niveau de direction des bureaux régionaux. Rappelons que quelques années plus tôt, dans le cadre de la première revue opérationnelle, on avait proposé de retirer les bureaux de district de la structure de prestation et de créer davantage de succursales, supervisées par des vice-présidents de région. Devant une vive opposition, cette mesure n'avait pas été adoptée. Cette fois-ci, il n'y a pas eu de consultation. Les vice-présidents de région ont été informés que les bureaux régionaux seraient éliminés, et leurs postes aussi.

Les pouvoirs des bureaux régionaux ont été répartis entre les dix-sept bureaux de secteur de la Banque, chacun dirigé par un vice-président et directeur de secteur, et les anciens employés de soutien des bureaux régionaux (les contrôleurs et le personnel des Ressources humaines, par exemple) ont été mutés à des centres de services aux succursales, mais dans l'ensemble, le nombre d'employés occupant un poste dans une fonction de soutien régional a diminué. Les fonctions de soutien du siège social devaient elles aussi être « rationalisées », ce qui signifie qu'il fallait réduire l'effectif. Depuis les premières mesures de recouvrement des coûts, au début des années 1980, la Banque avait eu comme principe, lors des réductions de personnel, de diminuer l'effectif du siège social proportionnellement au reste de l'organisation. Comme on disposait

de peu de latitude pour supprimer des postes, on a imparti certains services afin d'atteindre les objectifs. À titre d'exemple, les activités de traduction de la Banque ont été confiées à un fournisseur externe. Ces impartitions ont fait grimper les coûts, mais l'objectif de réduction de l'effectif a été atteint. Comme nous l'avons mentionné plus tôt, la Banque a aussi cherché à impartir ses services de systèmes d'information, mais s'en est finalement abstenue, car les coûts auraient été trop importants. À mesure que l'effectif des services de soutien diminuait, le nombre d'employés de première ligne augmentait.

Du fait de la réorganisation entraînée par Accès direct, on a dû réaffecter certains employés. Les jeunes recrues prometteuses qui demeuraient à la Banque recevaient davantage de responsabilités et d'encadrement pour qu'elles se développent professionnellement. Autre conséquence de la restructuration, un certain nombre d'employés ont quitté la Banque. Au total, entre 1993 et 1998, le roulement du personnel de l'institution a été de 50 %, et il a été plus important encore dans les succursales. On a embauché 500 nouveaux employés au cours de cette période. L'effectif total de la Banque est demeuré relativement stable, à environ 1000 employés, dont pratiquement 900 faisaient partie de la division des Prêts. Le conseil d'administration a approuvé un régime de retraite anticipée qui s'inscrivait dans le programme Accès direct.

La tâche suivante consistait à créer des produits axés sur des volets précis du nouveau mandat. Sommairement, il s'agissait de nouvelles variantes des produits de prêt et de financement par quasi-capitaux propres existants. Dans le domaine des prêts à terme, les nouveaux produits faisaient augmenter le risque que la Banque était prête à assumer, mais ils étaient assortis de limites d'autorisation et portaient des noms attrayants, qui évoquaient leur public cible et captaient l'attention sur le marché. Les limites de volume garantissaient que les pertes seraient restreintes pendant la période de mise au point.

Avant l'annonce du nouveau mandat, on estimait que les petites entreprises avaient surtout besoin de fonds de roulement. Il n'y avait là rien de nouveau, mais cet enjeu a été mis en évidence par le rapport *Pour financer le succès de la PME*, publié par le Comité permanent de l'industrie. Pour répondre à ce besoin, la BDC a lancé le produit Fonds de croissance. On a offert des prêts à terme allant jusqu'à 100 000 \$ afin de compléter les marges de crédit que les clients avaient déjà auprès d'une banque à charte. Il y a ensuite eu les prêts pour les microentreprises, qui allaient jusqu'à 25 000 \$ et pouvaient être accordés par la Banque moyennant la réussite d'un programme de formation et de conseil ainsi que la présentation d'un plan d'affaires viable. Ces prêts, qui visaient à augmenter le nombre de petits prêts, comme l'exigeait le nouveau mandat, ont également justifié l'ouverture de centres de l'entrepreneuriat partout au Canada. Treize de ces centres, axés sur l'offre de services de financement et de consultation à des entreprises en démarrage et à de petites entreprises en croissance, ont ouvert leurs portes dans des bureaux de la BDC.

Ensuite est apparu le produit Capital patient; il s'agissait essentiellement du prêt à redevances créé par la Banque au début des années 1990, qui avait été rebaptisé (et enregistré par la Banque à titre de marque déposée). Selon les défenseurs des petites entreprises, les jeunes entreprises en croissance avaient

un urgent besoin de financement sous forme de capital patient, c'est-à-dire sans obligation de rendement immédiat. Le produit Capital patient s'adressait aux entreprises du savoir à fort potentiel de croissance qui n'arrivaient pas à obtenir de capital de risque. Comme pour son prédécesseur, le prêt à redevances, son rendement était fondé sur une combinaison d'intérêts et de redevances liés aux ventes ou au bénéfice de l'entreprise cliente. La valeur maximale du prêt, fixée au départ à 250 000 \$, est rapidement passée à 500 000 \$. Ce produit est devenu plus tard le financement subordonné.

Pour étendre son rayon d'action auprès des entreprises du savoir, la Banque a signé une série de protocoles d'entente avec des organismes de développement régional et des banques à charte. Elle pouvait compléter le financement des organismes régionaux en offrant elle-même du financement, du capital patient et des prêts à terme ainsi que des services de mentorat, payés en partie par les organismes. Et de concert avec la Banque Royale du Canada, elle offrirait du soutien à des entreprises du savoir et à des fabricants innovateurs du « triangle technologique » du sud de l'Ontario. Ce triangle se concentrait dans la région de Kitchener-Waterloo, et plus particulièrement à l'Université de Waterloo, l'un des principaux bassins de recrutement de Microsoft et d'entreprises semblables.

De nouveaux partenariats avec des banques et des sociétés d'État

L'alliance avec la Banque Royale du Canada témoignait d'un changement d'attitude des banques à charte à l'égard de la Banque. En 1998, la BDC avait signé avec les six grandes banques à charte des ententes de partenariat prévoyant l'offre de services de la BDC à leurs petites entreprises clientes. Grâce à sa stratégie de communications et à ses mesures, la Banque était perçue comme un chef du financement de la nouvelle économie, et les banques à charte ont voulu prendre le train en marche.

La Banque a également signé avec Financement agricole Canada (FAC) un protocole d'entente visant à constituer un fonds de développement agricole conjoint, qui devait permettre d'offrir du financement pouvant aller jusqu'à 100 millions de dollars sur trois ans. Le protocole prévoyait d'autres mesures de coopération, notamment des recommandations croisées de clients, l'utilisation des bureaux de l'autre partie pendant les visites à des clients et des détachements.

Ce protocole d'entente s'inscrivait dans une volonté plus large du gouvernement de favoriser la coopération entre ses sociétés d'État à vocation financière. Rappelons que l'idée de fusionner ces sociétés est née dans la seconde moitié des années 1980. Après l'adoption de la Loi sur la BDC, en 1995, le Comité sénatorial des banques et du commerce, dans le cadre de son examen des sociétés d'État à vocation financière, a de nouveau envisagé cette idée et a recommandé la fusion de la BDC et de FAC. La Société pour l'expansion des exportations (SEE) a été exclue de la proposition de fusion, peut-être parce qu'elle faisait surtout affaire avec de grandes entreprises. Après avoir étudié la recommandation du comité sénatorial, le gouvernement a décidé de ne pas fusionner les deux institutions. Il est probable que l'emplacement du siège social et des postes de la nouvelle entité ait posé problème dans ce dossier. Le tumulte politique qui a suivi l'attribution du contrat de maintenance des

avons de combat F-18 à Bombardier, une entreprise de Montréal, plutôt qu'à Bristol Aerospace, de Winnipeg, était probablement encore bien présent dans la mémoire de la classe politique. Au lieu de fusionner les sociétés, on a donc créé un conseil des institutions financières de la Couronne, chargé de coordonner autant que possible les activités d'exploitation des sociétés d'État à vocation financière et leurs négociations avec les clients. Il était composé du président du conseil et du président de chacune de ces sociétés ainsi que des sous-ministres dont elles relevaient.

Dans un esprit de coopération, la BDC et la SEE ont renouvelé leur partenariat visant à financer le fonds de roulement des exportateurs. Le financement des comptes clients à l'exportation, lancé à la fin des années 1980, a été repensé et rebaptisé Fonds de croissance à l'exportation. Lancé comme un nouveau produit novateur, ce fonds permettait d'ajouter un financement de la BDC pouvant aller jusqu'à 250 000 \$ aux marges de crédit existantes afin de financer la croissance des stocks et des comptes clients, la production de marchandises et le marketing à l'exportation.

Comme les sociétés de capital de risque concentraient leur attention sur les investissements de plus de 1 million de dollars et qu'elles se désintéressaient des entreprises en début de croissance, la BDC a décidé de constituer, avec des partenaires, des fonds de capitaux de démarrage. Elle s'est engagée à verser 40 millions de dollars à trois fonds de ce type qui devaient être créés pour le Québec, l'Ontario et le Canada atlantique, et l'ouest du Canada. On a mis en commun des capitaux de l'ordre de 25 millions de dollars, destinés à la commercialisation de découvertes issues de la recherche. Ensuite, afin d'attirer les jeunes entrepreneurs, la Banque a établi un programme de financement réservé à cette clientèle, inspiré du programme de financement des micro-entreprises. Pour en faire la promotion, elle a noué des partenariats avec la CIBC et la Banque de Montréal.

Un programme de préparation à l'an 2000 a été lancé afin de fournir aux entreprises les fonds dont elles avaient besoin pour modifier leurs logiciels et leur matériel informatique en prévision du changement de millénaire et des problèmes et pannes qu'il risquait d'entraîner. En partenariat avec la Commission canadienne du tourisme, la Banque a créé le Fonds de développement de l'industrie touristique, d'une valeur de 500 millions de dollars, afin de favoriser le développement de l'infrastructure du tourisme haut de gamme. En pratique, il ne s'agissait pas d'un fonds, car la Banque n'avait pas versé 500 millions de dollars à un compte géré séparément du reste de ses activités; il s'agissait simplement d'une autre activité de prêt visant un secteur précis. De plus, la Banque a conclu un partenariat avec la Banque TD afin d'offrir la Marge de crédit globale Visa, produit phare de son offre en ligne, accessible à partir du portail BDC Connex. On a aussi créé le prêt à l'innovation et le prêt techno.net. Un autre produit, Partenaires MBO, visait à répondre à un besoin de financement de rachats d'entreprise par les cadres et par les investisseurs (MBO/MBI). Encore une fois, il s'agissait d'un fonds théorique, auquel serait versée une contribution de la BDC (théorique elle aussi) de 100 millions de dollars, et auquel participeraient d'autres partenaires, dont Royal Bank Capital Corporation, McKenna Gale Capital, le Fonds de solidarité FTQ et la Société pour l'expansion des exportations. Par l'entremise

de Partenaires MBO, on prévoyait investir jusqu'à 300 millions de dollars dans des MBO/MBI, soit des financements de l'ordre de 3 à 15 millions de dollars.

La création d'un grand nombre de nouveaux produits démontrait que la Banque entendait respecter son nouveau mandat et qu'elle ne s'y prendrait pas en accordant des prêts à terme, comme elle l'avait toujours fait. Le sous-titre du rapport annuel de la BDC pour l'exercice 1996, «Autres temps, nouvelles perspectives», évoquait de nouvelles approches et, même si les nouveaux produits étaient tous des variantes des trois produits de financement de base des années 1980 (les prêts à terme, les prêts à redevances et le capital de risque), ils indiquaient à la communauté des affaires que la BDC avait modifié sa façon de répondre aux besoins en financement, en particulier ceux des entreprises du savoir et des exportateurs, ses secteurs cibles. Pour plus de certitude, des risques de crédit seraient associés aux nouveaux produits, surtout le financement du fonds de roulement et le capital patient, mais ils seraient maîtrisés, comme nous l'avons déjà mentionné, par la limitation des montants totaux versés au moyen de ces nouveaux instruments et par le système de suivi des prêts amélioré mis en place au début des années 1990. La Banque diversifiait ses risques, mais elle le faisait conformément à une gestion rigoureuse.

Afin de relever l'objectif ambitieux d'accroître rapidement le financement accordé aux entreprises du savoir et aux entreprises exportatrices, une division des marchés émergents, dirigée par David Mowat, premier vice-président, a été créée. La nouvelle division, qui a pris en charge les activités de capital de risque, était responsable des nouveaux produits de capital patient/prêt à redevances.

La nouvelle banque a considérablement accru sa présence sur le marché canadien du capital de risque afin de combler une lacune dans le financement du secteur privé: les besoins en petits investissements des entreprises à forte croissance. L'objectif était d'accroître les activités et d'en maximiser les résultats en investissant conjointement avec d'autres acteurs du marché. La BDC a ainsi contribué au développement du secteur du capital de risque, tout en appuyant un plus grand nombre d'entreprises émergentes à forte croissance. Comme nous le verrons au chapitre suivant, le portefeuille d'investissements de capital de risque de la BDC avait presque quadruplé à l'exercice 2000.

Le déploiement des nouveaux produits reposait en grande partie sur des partenariats avec d'autres institutions. Les alliances avec des banques à charte de même que le rôle proactif joué par la BDC dans les industries du savoir ont globalement renforcé la coopération au sein du milieu bancaire. À la fin de 1996, le président de l'Association des banquiers canadiens (ABC) a rencontré M. Beaudoin afin d'établir un partenariat stratégique avec la BDC. Consciente du rôle stratégique de la Banque sur le marché, l'Association en était devenue la défenseuse.

Au milieu des années 1990, le gouvernement fédéral a décidé d'accorder davantage d'attention et de ressources aux entrepreneurs des Premières Nations. Le ministère de l'Industrie a créé un service distinct consacré au développement des entreprises autochtones. Il soutiendrait les sociétés de financement des Autochtones qui étaient mises sur pied dans tout le pays. La BDC, du fait de son nouveau mandat, devait accroître le financement qu'elle accordait aux entreprises appartenant à des Autochtones, lequel lui avait posé problème tout au long de

son histoire, car elle ne pouvait pas prendre de terres des Premières Nations en garantie. Des prêts ont été accordés, mais trop peu.

Pour accroître la valeur du financement accordé par la BDC aux entreprises appartenant à des Autochtones, il fallait créer une structure interne consacrée exclusivement à cet objectif. À cette fin, la Banque a demandé à Jim Richardson de prendre la tête des Services bancaires aux Autochtones. Ce dernier est devenu le représentant de la Banque auprès de la communauté autochtone des affaires, et le représentant de la communauté autochtone des affaires auprès de la Banque. Ses premiers mandats ont consisté à renforcer l'image de la BDC sur le marché autochtone des affaires et à développer des produits et des programmes visant à mieux répondre aux besoins de cette clientèle.

M. Richardson devait sensibiliser la BDC aux facteurs culturels et environnementaux propres au marché autochtone des affaires, puis accroître sa capacité à offrir des services sur ce marché. Pour ce faire, il devait embaucher des directeurs de comptes autochtones. Appuyé sans réserve par le président et le conseil d'administration, qui ont mis sur pied un comité de développement des entreprises autochtones, M. Richardson a pris une série de mesures en matière de formation et de communication en vue d'atteindre ses objectifs. Il a forgé des alliances avec la Banque Royale du Canada, la CIBC et Apeetogosan Development Inc. afin d'offrir des services de financement, de consultation et de mentorat aux entreprises autochtones. Pour le financement, la BDC a créé un autre fonds, le Fonds de développement des entreprises autochtones, suivi plus tard par une nouvelle initiative, le programme Capital destiné à assurer la croissance des entreprises autochtones. Toutes ces mesures ont produit des résultats concrets; en effet, la valeur des prêts consentis à des entreprises appartenant à des Autochtones est passée de 4,7 millions de dollars, à l'exercice 1996, à 12,4 millions de dollars, à l'exercice 1998. À l'exercice 2000, la Banque avait accordé à ces entreprises des prêts totalisant 37 millions.

Des Services de gestion-conseil à BDC Consultation

À l'amorce de son nouveau mandat, surtout axé sur les services financiers, la Banque a entrepris un examen de ses Services de gestion-conseil, qui a donné lieu à une restructuration de la division et de son offre de services. À la suite d'une analyse stratégique du marché des services de gestion-conseil, la société d'experts-conseils Secor a conclu que les fournisseurs indépendants, des travailleurs autonomes dotés d'antécédents professionnels, avaient afflué sur le marché. Ils offraient bon nombre des services de la Banque, au même tarif. Le fondement des Services de gestion-conseil de la BDC, un service subventionné, a donc été remis en question. Deux options se présentaient: mettre fin aux services de gestion-conseil de la Banque, ou, la solution finalement retenue, faire passer la BDC d'une institution axée sur la production (de séminaires, de mandats de consultation, de revenus...) à une institution axée sur le client, se concentrant sur les entreprises en croissance et les exportateurs, un peu comme l'exigeait le mandat de la division des Prêts.

En septembre 1996, le conseil d'administration a approuvé un plan visant à transformer le service afin qu'il devienne BDC Consultation, une division qui

fournirait, comme l'indiquait le rapport annuel 1997, des « solutions sur mesure [...] adaptées aux besoins des clients selon l'évolution de leur entreprise ». Il a également décidé de ne plus demander de crédits parlementaires pour le service, mettant ainsi fin à sa subvention gouvernementale. On pensait que les profits générés par les services financiers de la Banque seraient suffisants pour compenser la perte de ces crédits et que cette décision inciterait encore davantage le service à atteindre son objectif ultime, le recouvrement intégral des coûts. On a donc renoncé à des crédits parlementaires d'environ 14 millions de dollars par année.

Afin de mener à bien la transformation, les Services de gestion-conseil devaient se restructurer pour passer d'une orientation produit à une orientation client. Ils devaient élaborer une nouvelle stratégie de marketing visant les entreprises du savoir, les entreprises en croissance et les exportateurs, reconstituer entièrement leur bassin de consultants, bâtir un réseau de spécialistes fonctionnels et se doter de ressources humaines possédant les bonnes compétences, ce qui supposait une autre vague d'embauches et de mises à pied.

Le nouveau rôle de BDC Consultation sur le marché s'est traduit par une réduction draconienne du nombre de clients auxquels la Banque fournissait des services de gestion-conseil. Pour l'exercice 1995, avant le début de la transformation, la Banque a déclaré que plus de 5 000 mandats de consultation avaient été accomplis, que 35 000 personnes avaient participé à ses séminaires et ateliers et que les programmes de mentorat avaient compté 43 000 participants. Du fait des nouvelles priorités de BDC Consultation, le nombre de clients du service a chuté sous la barre des 10 000 par année. Nous ne connaissons pas les chiffres exacts, car la Banque a cessé de communiquer le nombre de clients ayant reçu des services. Le projet, amorcé à l'exercice 1998, devait prendre quatre ans; à la fin de 1999, le service était encore au fort de la transformation et tâchait de régler des problèmes majeurs de gestion du changement et d'acquisition des compétences nécessaires au sein des ressources humaines.

La communication des changements au sein de la BDC

Afin d'apporter des changements concrets conformes au nouveau mandat de la Banque, il fallait aussi changer de culture. Toutes les mesures mentionnées précédemment indiquaient que la Banque vivait une transformation culturelle, mais pour qu'elle soit menée à bien, tous les employés devaient comprendre la nouvelle mission de la Banque de la même manière, y adhérer et tendre vers le même but. Dans les grandes organisations hiérarchiques, les communications internes constituent une science inexacte et, dans bien des cas, un oxymoron. Auparavant, un message pouvait être (mal) interprété plusieurs fois pendant son cheminement dans la structure hiérarchique. Et souvent, il n'était tout simplement pas transmis. M. Beaudoin et son équipe ont donc décidé de faire passer leur message et de présenter leur vision de la Banque directement à chaque employé de la BDC.

Les conférences nationales et régionales, auxquelles participaient nombre d'employés de la Banque, sont devenues monnaie courante. La première, une conférence nationale qui réunissait tous les directeurs et les membres des échelons supérieurs, a eu lieu au moment de l'élaboration du nouveau mandat. Le président et d'autres représentants du siège social ont donné des présentations

sur l'orientation de la Banque et son plan d'action. Peu après l'annonce du nouveau mandat, en 1995, M. Beaudoin et les dirigeants de la Banque ont organisé une série de conférences régionales. Tout le personnel de l'Ontario a participé à la première d'entre elles, tenue à Toronto. De nombreux employés faisaient un voyage d'affaires pour la première fois, et la conférence a généré un certain enthousiasme chez le personnel. Les bureaux régionaux et les succursales sont restés ouverts ces jours-là grâce à des employés temporaires embauchés pour répondre aux appels.

Dans le cadre des conférences régionales, les employés participaient à des ateliers sur les nouvelles activités de la Banque, et le président présentait la nouvelle mission et la nouvelle vision, ainsi que la façon dont elles seraient réalisées. Ces conférences se déroulaient bien, et le même message était communiqué à tous. Il n'y a eu qu'un soubresaut: en Colombie-Britannique, la conférence régionale avait lieu à Whistler, une ville touristique, à un moment où les stations de télévision de Vancouver enquêtaient sur des conférences pharaoniques organisées pour des fonctionnaires du gouvernement de la Colombie-Britannique; l'une de ces stations a eu vent d'une conférence organisée pour tout le personnel de la BDC à Whistler et a décidé d'y envoyer un journaliste et une équipe de tournage qui mèneraient l'enquête. Le système de gestion de crise de la Banque a joué son rôle, et Lois Campbell, l'ancienne directrice des Affaires publiques de la région, a réussi à convaincre l'équipe journalistique qu'il n'y avait là aucune primeur. Les chambres d'hôtel de Whistler étaient moins chères que celles de Vancouver parce qu'on était en basse saison, tout le personnel participait à des séminaires de formation – auxquels le journaliste a pu assister – et personne n'en profitait pour jouer au golf. Le journaliste a téléphoné à son producteur pour lui dire qu'il n'y avait pas de reportage à faire et est retourné à Vancouver avec l'équipe de tournage à la recherche d'un autre scoop.

Une autre conférence nationale qu'il convient de mentionner est celle qui a réuni, en septembre 1996, tous les directeurs de comptes du pays; ces employés de première ligne allaient réaliser le principal objectif du nouveau mandat: accroître la proportion des prêts accordés aux entreprises du savoir et aux entreprises exportatrices. La conférence visait à renseigner tout le monde sur la situation de la Banque, son bilan relativement au nouveau mandat et les futurs objectifs, de sorte que la direction transmette à tous les directeurs de comptes le même message, non déformé. L'événement a débuté par une scène soulignant la difficile tâche de la Banque: le noir s'est fait dans le hall, puis des projecteurs ont éclairé des comédiens vêtus de noir descendant en rappel du plafond haut de plus de sept mètres, sur le thème musical de la série *Mission impossible*, ce qui a rappelé à certains un commentaire de l'étude du financement de la petite et moyenne entreprise de 1981 voulant que la mission de la Banque soit héroïque, voire impossible à réaliser.

Dans la deuxième moitié des années 1990, la Banque s'est transformée du tout au tout. L'adoption de la Loi sur la BDC et du nouveau mandat ont fait de la BDC une banque de développement distincte de la BFD. François Beaudoin avait mis en place tous les éléments importants nécessaires à la nouvelle orientation de la BDC. La Banque s'était dotée d'une nouvelle image et profitait d'une bien meilleure visibilité qu'auparavant. De nouveaux produits, aux noms attrayants, visant à répondre aux besoins des entreprises du savoir, des entreprises exportatrices et

des entreprises à forte croissance, avaient été créés. Accès direct avait transformé la prestation des services de la Banque et accru la productivité. Les ressources humaines disposaient de nouvelles mesures du rendement et de nouvelles politiques de rémunération efficaces. La Banque s'était littéralement donné un nouveau visage avec des mises à pied et l'embauche de «jeunes loups». La BDC se taillait une place parmi les employeurs de choix, et ses employés étaient unis autour d'un objectif commun.

Au tournant du siècle, le chêne évoqué dans l'ouvrage de E. Ritchie Clark sur l'histoire de la Banque d'expansion industrielle, dont il a été question dans de précédents chapitres, avait poussé plus haut que jamais: son tronc était plus large, ses branches plus longues, et ses racines plus profondes qu'auparavant. Il avait survécu à 25 années de récessions et de reprises économiques, de creux et d'expériences de mort imminentes, d'examens et de transformations. Essentiellement, l'ADN de la Banque n'avait pas changé: il était toujours rempli de la grandeur d'âme d'une multitude d'employés et de leur volonté à travailler avec acharnement, à vaincre des obstacles en apparence insurmontables et à être fiers d'aider les PME canadiennes à réussir.

Plus forte que jamais, la nouvelle BDC était prête à jouer un rôle de premier plan en contribuant à la vitalité de l'entrepreneuriat au Canada pendant la décennie à venir, marquée par l'accroissement de la concurrence et la mondialisation, les crises financières et les révolutions technologiques... des défis que nous aborderons dans un autre volet de l'histoire de la Banque.

Le chapitre suivant de l'histoire de la Banque, qui a été rempli à la fois de succès et de défis, continue de s'écrire 20 ans plus tard.

1975–1995

Membres du conseil d'administration

Banque fédérale de développement
et Banque de développement du Canada

Les personnes ci-dessous ont siégé au conseil d'administration de la Banque fédérale de développement et de la Banque de développement du Canada entre 1975 et 1995. Elles sont nommées approximativement dans l'ordre où elles se sont jointes au conseil. Le nom des présidents du conseil d'administration est marqué d'un astérisque, et celui des trois personnes ayant occupé le poste de président de la BFD ou de la BDC pendant la période visée, soit J.R. Murray (1975-1978), Guy A. Lavigueur (1978-1992) et François Beaudoin (1993-1999), est en bleu.

S. Kanee*,
Manitoba

G.K. Bouey,
Ontario

H.B. Cohen,
Alberta

G.J. Desmarais,
Québec

R.F. Fiske*,
Nouvelle-Écosse

C.C. Frenette,
Québec

G.A. Lavigueur,
Québec

Dr. J.M. LeClair,
Ontario

J.D. Love,
Ontario

H.H. MacKay*,
Saskatchewan

J.R. Murray,
Québec

J.W. Poole,
Colombie-Britannique

R.G. Rankin,
Ontario

F.D. Rosebrugh,
Ontario

G.F. Osbaldeston,
Ontario

M. Reid,
Terre-Neuve

S. Cloutier,
Ontario

D.R. Andrews,
Colombie-Britannique

G.R. Sharwood,
Ontario

W.R. Teschke,
Ontario

B.D. Stanton,
Alberta

R.G. Annable,
Colombie-Britannique

J.S. Cowan,
Nouvelle-Écosse

R.H. Kroft,
Manitoba

R.C. Montreuil,
Ontario

L.P. Nolet,
Québec

Y. LeBlanc,
Nouveau-Brunswick

M. Baril,
Québec

P. George,
Ontario

A. Lutfy,
Québec

G. Ritchie,
Ontario

G. Veilleux,
Ontario

J.T. Douglas,
Nouvelle-Écosse

B.J. Lavoie* , Québec	B. Tsakumis , Colombie-Britannique	J. Burns , Alberta
G. Wyman , Ontario	A. Celmainis , Alberta	P. Lavelle* , Ontario
H.G. Carter , Colombie-Britannique	D.H. Freeman , Ontario	D. Braverman , Colombie-Britannique
W.J. McAleer* , Ontario	J.C. Lebel , Québec	R. Le de Santis , Québec
H.J.F. Bloomfield , Québec	J. Bourgon , Ontario	E.A. Carmichael , Nouvelle-Écosse
J.W. Crow , Ontario	R.M. Canonico , Ontario	G. Savard , Québec
H.J. Flemming , Nouveau-Brunswick	N. Hughes Anthony , Québec	C. Stedman , Ontario
C. Lemelin , Ontario	H.G. Rogers , Ontario	F. Lamont , Manitoba
P. Black , Alberta	R.E. Stafford , Nouvelle-Écosse	R. Caron , Québec
L.L. Willis , Ontario	F. Beaudoin , Québec	K. Lynch , Ontario
D. McMillan , Saskatchewan	L. Goulet , Québec	
R.C. Atkinson , Manitoba	H. Swain , Ontario	

1975–1995

Contributeurs

Banque fédérale de développement
et Banque de développement du Canada

Les personnes qui suivent ont généreusement donné leur temps pour répondre aux questions de l'auteur. Elles sont nommées approximativement dans l'ordre où elles ont été consultées.

Guy Lavigneur	Rob Yuzwa	Luc Provencher
Hugh Carmichael	Rupert Williams	Sandy Mendelsohn
Yves Milette	John McNulty	Michel Ré
Michel Azam	Alain Carrière	Patrick Lavelle
Terry Gilbert	Ross Hamilton	William MacAleer
George Kirkwood	Claude Mailhot	Simone Desjardins
Jim Hercus	Denis Poirier	Christiane Beaulieu
Rich Goulet	Anne Boutin	Harry Swain
John Langlais	Nancy Crisafulli	John Ryan
Richard Morris	Cécile Cournoyer	Dave Mowat
Clément Albert	Frank Podruski	Lois Campbell
Pierre Charbonneau	Jacques Hudon	Mike Rudkin
Yvonne Zacios	Pierrette Blanchette	Bob Annett
Maryse Corbella	André Bourdeau	Jacques Lemoine

L'auteur remercie tout particulièrement Ching Jung, Dominique Davies et Susan Hughes d'avoir conservé des données historiques précieuses, notamment celles sur les effectifs et la comptabilisation des pertes sur prêts, dont elles sont les seules à disposer. La description d'un grand nombre de tendances et d'événements importants dont il est question dans cet ouvrage se fonde sur ces données.

Le présent ouvrage relate l'histoire de la Banque de développement du Canada, plus spécifiquement la période BFD, de 1975 à 1995. Il y est question de décisions difficiles, de travail acharné, d'innovations et de travail d'équipe qui, ensemble, ont permis à une société d'État d'éviter de justesse l'annihilation, puis de devenir un partenaire essentiel du développement et de la réussite des petites et moyennes entreprises au Canada.