



BANQUE DU CANADA

**Allocution prononcée par
John W. Crow
gouverneur de la Banque du Canada**

à la

39^e assemblée annuelle
de l'Association des compagnies de fiducie du Canada
Ottawa (Ontario)
le 7 mai 1991

**Ne pas publier avant le 7 mai 1991
à 20 h, heure avancée de l'Est**

Allocution prononcée par
John W. Crow
gouverneur de la Banque du Canada
à la 39^e assemblée annuelle
de l'Association des compagnies de fiducie du Canada
Ottawa (Ontario)
le 7 mai 1991

J'aimerais, pour commencer, que nous nous interrogiions sur ce qu'évoque l'expression "compagnie de fiducie"?

Cette question, je tiens à le préciser tout de suite, je la pose d'un point de vue général. Autrement dit, ce qui m'intéresse, ce n'est pas tant de savoir comment les lois fédérales ou provinciales définissent, devraient définir ou définiront les caractéristiques propres aux compagnies de fiducie canadiennes, mais plutôt l'idée générale qu'on s'en fait.

Pour ma part, l'expression évoque deux points fondamentaux : en premier lieu, les compagnies de fiducie gèrent, au profit de tiers, de grosses sommes d'argent; en second lieu, mais tout aussi important, les compagnies de fiducie appartiennent au monde des affaires. Cela revient à dire que les établissements que vous représentez cherchent à prospérer et à assurer aux actionnaires un taux de rendement au moins concurrentiel.

Je tiens à préciser que ce que je dis ici s'applique à l'ensemble du secteur des services financiers, et certainement aux institutions de dépôt. Sous cet angle, les banques, les caisses populaires et les credit unions, à tout le moins, sont aussi des compagnies de fiducie.

Mais à quel titre un représentant de la Banque du Canada se sentirait-il autorisé à dissenter sur ce sujet? S'il

est vrai que la Banque siège au Comité fédéral de surveillance des institutions financières, elle n'a cependant aucun pouvoir direct de réglementation ou de supervision sur une branche quelconque du secteur financier. Elle fait toutefois office de banquier, de "fiduciaire" pourrait-on même dire, d'une bonne partie du système. La Banque du Canada est non seulement le prêteur de dernier recours, mais elle est aussi le pivot du système canadien de règlement des paiements, un statut que lui confèrent primordialement les pouvoirs et la responsabilité qu'elle a en matière de politique monétaire. L'importance de ces attributions se reflète sans doute dans les opinions que nous sommes amenés à exprimer.

Ces opinions reflètent également le fait que l'activité qui consiste à accepter des dépôts occupe une place très particulière au sein du secteur des services financiers.

Le volume des fonds empruntés - qui vous sont confiés par des tiers - pèse très lourd par rapport à vos fonds propres. L'ampleur de ce ratio tient sans doute en partie au filet de sécurité auquel vous assujettissent les politiques des pouvoirs publics. Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que les activités de vos établissements soient réglementées et surveillées. D'ailleurs, la question n'est pas du tout de savoir si elles devraient l'être. Ce qui importe, c'est que les règles régissant ces activités puissent favoriser, avec le maximum d'efficacité, des comportements marqués au coin de la prudence.

À cet égard, je voudrais rappeler un argument que nous avons invoqué dans le dernier rapport annuel de la Banque.

Nous relevions, non sans quelque satisfaction, que les institutions financières canadiennes dans l'ensemble semblent

être bien pourvues pour résister aux pressions qu'exerce, après plusieurs années très prospères, une conjoncture moins favorable.

Nous ajoutons toutefois que les conditions actuelles permettent aussi de faire ressortir la valeur d'un précepte fondamental en matière de surveillance des institutions financières. Ce précepte veut que l'utilité des règles relatives à la surveillance prudentielle des institutions financières ne s'évalue pas en fonction de la contribution que ces règles peuvent apporter lorsque la conjoncture est favorable. Ce n'est pas pour ce genre de conjoncture qu'elles existent. La véritable question consiste à savoir dans quelle mesure ces règles peuvent contribuer à garantir que les institutions financières sont capables de résister aux pressions qui se manifestent inévitablement lorsque les conditions se dégradent.

Nous avons tenu ce raisonnement parce que, de notre poste d'observation à la Banque du Canada, il nous semblait que la question du risque avait été escamotée par les parties qui ont pris part au houleux débat qui a entouré l'éclosion de la nouvelle législation fédérale sur les services financiers.

Cela n'est peut-être pas particulièrement surprenant si l'on considère que la question qui intéresse le plus les représentants du secteur privé est clairement celle de la détermination des champs d'intervention pour les différentes catégories d'institutions financières. Toutefois, étant donné la gravité du risque inhérent au système financier, la question de la prudence revêt une importance vitale.

Les exigences à cet égard sont doubles. D'une part, il importe de se doter de règles qui encouragent la gestion prudente des fonds empruntés. D'autre part, ces règles doivent laisser suffisamment de latitude et de place à l'initiative pour que le

secteur financier soit concurrentiel et, par conséquent, efficient. Il s'agit sans doute là des deux points fondamentaux auxquels se heurte toute tentative sérieuse de rajeunissement et d'amélioration de la législation financière.

Le projet de loi relatif aux institutions financières à charte fédérale, qui est en train de franchir les différentes étapes menant à son adoption par le Parlement, est le fruit d'un très long processus de réflexion qui a donné lieu, avant la présentation des propositions actuelles, à la publication d'un livre vert au début de 1985 et puis d'un livre bleu à la fin de 1986. Les législateurs ont cherché à composer de manière constructive, c'est-à-dire en s'ouvrant sur l'avenir, avec les phénomènes de mélange et de chevauchement des divers services financiers auxquels la concurrence a donné lieu jusqu'ici et est susceptible de donner lieu à l'avenir.

Les législateurs ont eu à se dépêtrer, sur le plan intérieur, de la situation complexe que crée le chevauchement des juridictions fédérales et provinciales d'une part et celui des juridictions des provinces entre elles, d'autre part. Cet entrelacs de juridictions n'a certainement rien perdu de sa complexité depuis, tandis que la situation sur la scène mondiale continue d'évoluer avec rapidité.

Lorsque la Banque du Canada a présenté il y a un peu plus d'un an, à la demande du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, un mémoire sur les institutions financières canadiennes dans le contexte de la mondialisation des marchés financiers, l'un des aspects de cette situation nous a semblé quelque peu ironique. En effet, le Comité avait mis en relief le défi posé par le fait que plusieurs provinces avaient entrepris de réglementer de nouveau le secteur des services financiers dans leur juridiction. Nous avons alors découvert,

en évaluant divers modèles pouvant servir à harmoniser la réglementation des institutions financières canadiennes d'une province à l'autre, que nous pourrions peut-être nous inspirer utilement de certains principes actuellement appliqués dans l'ensemble des différents pays de la Communauté européenne.

Revenons aux différentes étapes de l'élaboration du projet de loi fédéral sur les services financiers. Un autre facteur frappant est le fait que les rédacteurs des lois ont, au fil du temps, accordé de plus en plus de poids aux questions de prudence et de saine gestion. Au départ, ce sont les mesures que l'on croyait susceptibles d'accroître le décloisonnement des institutions et, espérait-on, leur compétitivité, qui retenaient toute l'attention.

Si l'accent était alors mis surtout sur les champs d'intervention des institutions, c'est peut-être en partie à cause de l'enthousiasme général suscité par l'idée que l'établissement de conglomérats ou de supermarchés de la finance pouvait donner lieu à des gains synergiques réellement très importants. Plus c'est grand ou plus c'est vaste, meilleur c'est, croyait-on. Après avoir observé les résultats de l'application de ce concept à divers endroits et de diverses façons, personne ne peut en être si sûr.

Le changement d'accent témoigne également de l'expérience relative aux problèmes qui peuvent se poser aux institutions financières, particulièrement les institutions de dépôt.

Au Canada, cette expérience a été particulièrement marquante, mais c'est aux États-Unis, surtout en ce qui concerne les associations d'épargne et de crédit, que le choc s'est fait sentir à grande échelle.

On peut dégager un certain nombre de préceptes de cette situation. Je n'en retiendrai que deux.

En premier lieu, nous pouvons nous féliciter, au Canada, d'avoir eu la bonne fortune d'éviter des mécanismes de contrôle comme ceux du Règlement Q, qui a institué un plafond de rémunération des dépôts à terme en vue de protéger les associations d'épargne et de crédit et, par conséquent, du moins l'espérait-on, les sociétés de financement de la construction résidentielle. Le Canada est peut-être perçu comme un pays où l'activité économique est généralement plus réglementée qu'aux États-Unis. Toutefois, en ce qui concerne le secteur financier, nous avons réussi à échapper à la plupart des règlements en vigueur aux États-Unis qui, essentiellement, limitent la concurrence, au lieu de favoriser une saine gestion des institutions. À cet égard, on peut citer notamment les restrictions relatives à l'exercice d'activités bancaires inter-États et la tentative de subventionner, au moyen de restrictions étendues imposées au secteur financier privé, certaines activités comme la construction de logements.

Force est d'avouer que ces restrictions n'ont pas eu l'effet escompté. De fait, non seulement ont-elles été inopérantes, mais elles ont eu des répercussions très dommageables tant sur les institutions elles-mêmes que sur l'économie que ces institutions sont censées servir.

Le deuxième précepte que l'on peut dégager, lorsqu'on examine la situation des associations de crédit américaines, est que l'on s'attire des ennuis lorsqu'on offre à des institutions financières souffrant d'une insuffisance de capital la protection d'une assurance-dépôts généreuse. Dans de tels cas, les institutions peuvent continuer à attirer des dépôts puisque ceux-ci sont assurés, mais comme leurs propriétaires n'y risquent plus

leurs propres fonds comme auparavant, l'incitation implicite à faire preuve de prudence disparaît.

Ce danger peut être atténué de diverses façons. On peut par exemple chercher à renforcer les ratios de fonds propres. De fait, la Banque du Canada a participé à un exercice de ce genre, sous les auspices de la Banque des Règlements Internationaux, qui a donné lieu à l'élaboration d'une entente multilatérale sur le capital des banques internationales. On peut aussi continuer à examiner de près les modalités mêmes de l'assurance-dépôts. L'objectif immédiat consisterait à veiller à ce que le risque de conduire à une gestion imprudente qui découle de certains aspects particuliers de ces modalités soit réduit autant que possible. Ces deux façons de procéder ne s'excluent pas nécessairement et, bien sûr, la question fondamentale reste de savoir comment favoriser et susciter un comportement axé sur la prudence, de sorte que le recours à l'assurance-dépôts devienne un cas rare.

J'ai fait remarquer au début de mes propos que certaines des responsabilités de la Banque tiennent en partie au fait qu'elle est le pivot du système canadien de règlement des paiements. Je voudrais vous exposer brièvement en quoi le système de règlement et de compensation nous intéresse.

La Banque a reconnu il y a quelques années qu'il lui fallait jouer un rôle actif dans l'évolution des systèmes de règlement et de compensation des transactions financières au Canada. Elle a pris des mesures en ce sens. Quelques-uns d'entre vous ont sans doute traité avec des représentants de divers aspects de ce domaine très complexe, très important et qui évolue très vite.

Nous nous intéressons aux aspects techniques de ces systèmes, en particulier à leur lien précis avec les opérations de la Banque du Canada. Mais nous nous préoccupons évidemment aussi des questions fondamentales de politique qu'ils ne manquent pas de soulever. Nous avons donc prêté, et continuons de prêter, une attention particulière à des questions comme la mesure du risque systémique; la répartition du risque; l'accès raisonnable aux systèmes; les modalités d'interconnexion des divers systèmes; et les méthodes de supervision efficaces. Aucune de ces questions - qu'elle se pose par exemple dans le cadre de systèmes pouvant être gérés par la Caisse Canadienne de Dépôt de Valeurs, du projet de système électronique de transfert de paiements de gros montants sur lequel se penche actuellement l'Association canadienne des paiements ou du projet de système de compensation d'opérations sur devises - n'appelle une réponse simple. Mais je puis vous assurer que la Banque du Canada étudie et continuera d'étudier sérieusement ces questions et les solutions proposées par les intéressés.

Je conclurai ces remarques par une observation très brève et très générale sur la politique monétaire.

Mises à part les allocutions que nous prononçons ici dans la Capitale nationale, mes collègues et moi-même consacrons beaucoup de temps à échanger avec des tas de gens un peu partout au pays. Il n'y a pas si longtemps, au cours d'un de ces entretiens, je me suis fait dire que la meilleure chose que la Banque du Canada, organisme situé à Ottawa, pouvait faire, c'était de cesser de mettre les bâtons dans les roues des gens, en d'autres termes, de ne plus nous mettre sur leur chemin! J'ai répliqué que la Banque n'avait pas à l'esprit de mettre en oeuvre une politique monétaire compliquée et interventionniste. De fait, lorsque souvent dans le passé la Banque a été pressée de mettre en oeuvre des politiques monétaires régionales, elle n'a

ménagé aucun effort pour expliquer pourquoi, compte tenu de l'efficacité élevée des marchés financiers au Canada, nous ne pouvions avoir qu'une politique monétaire d'envergure nationale. Le but de la politique monétaire nationale, au-delà des interventions techniques sur le marché monétaire, est ni plus ni moins de préserver la valeur de la monnaie nationale.

Mais la valeur de la monnaie vaut-elle la peine d'être préservée? Évidemment oui. Et la Banque en a expliqué les raisons économiques fondamentales à de nombreuses reprises, notamment dans son Rapport annuel pour 1990. Je ne reprendrai pas ici les arguments avancés, mais je soulignerai qu'il ne s'agit pas, loin de là, d'une notion purement théorique ou d'une affaire de goût. C'est une question qui a une importance pratique et dont les gens ont raison de se préoccuper.

En ce sens, il a été intéressant de constater, dans toutes les discussions et les déclarations entourant le débat constitutionnel ces derniers mois, que les gens commençaient à s'intéresser réellement aux mesures qu'il fallait prendre pour préserver la confiance à l'égard de la monnaie nationale. Il n'y a rien de très sorcier dans tout cela, mais, assurément, il faut veiller à se doter d'une institution monétaire centrale qui soit chargée de préserver la valeur de la monnaie et prenne cette responsabilité au sérieux.