



BANQUE DU CANADA

*Déclaration préliminaire
de John W. Crow
gouverneur de la Banque du Canada
devant le Comité permanent des finances de la Chambre des communes
le 19 novembre 1991*

Je suis heureux de l'occasion qui m'est donnée aujourd'hui de commenter les propositions, avancées par le gouvernement fédéral dans le document intitulé *Le fédéralisme canadien et l'union économique*, qui concernent la Banque du Canada.

Dans le mémoire que la Banque a remis il y a quelques jours aux membres de ce Comité, nous avons cherché à réunir, de façon méthodique, des éléments de réponse aux questions qui ont été soumises à la réflexion des Canadiens. En plus de décrire les fonctions et les attributions de la Banque du Canada, nous avons abordé les sujets plus vastes que sont le mandat, le mode de responsabilité (qui englobe les questions de l'autonomie de la banque centrale et de l'obligation de rendre compte de ses actes) et le régime de gestion. Nous avons également émis certaines observations sur la représentation régionale et la transparence de la politique monétaire en réponse à des propositions précises. Enfin, dans une annexe à ce mémoire, nous décrivons brièvement la façon dont toutes ces questions, qui touchent le statut et les fonctions d'une banque centrale, sont traitées dans divers autres pays.

Comme vous avez déjà pu prendre connaissance de toute cette information, ma déclaration sera brève et portera sur certains des grands traits des propositions gouvernementales.

Tout d'abord, en ce qui concerne la responsabilité de la Banque du Canada en matière de politique monétaire, je tiens à souligner à quel point il est important d'avoir bien présent à l'esprit ce que la politique monétaire peut vraiment apporter à l'économie. Autrement dit, j'appuie fortement la proposition du gouvernement fédéral visant à établir de façon explicite que la réalisation et le maintien de la stabilité des prix constituent l'objectif fondamental de la politique monétaire. La stabilité de la monnaie, ou des prix, est la meilleure contribution que la politique monétaire puisse faire au bien-être économique et financier du pays en général. Toute politique monétaire qui alimente l'inflation et les attentes inflationnistes porte préjudice à ce bien-être. Par ailleurs, l'énonciation d'un mandat clairement articulé autour de ce que la politique monétaire est en mesure de fournir permettrait de préciser la responsabilité de la Banque du Canada.

Le deuxième commentaire que je souhaite faire ici concerne la politique monétaire à la lumière des questions liées à la représentation régionale. Il importe de souligner, comme le fait le gouvernement fédéral, que la politique monétaire canadienne opère dans un marché financier efficient reposant sur une monnaie unique et qu'il est, par voie de conséquence, indispensable qu'elle s'applique à l'ensemble du pays de façon uniforme. En d'autres termes, il est techniquement impossible de mettre en oeuvre une politique monétaire qui varierait d'une région à l'autre.

Le gouvernement fédéral avance dans son projet des propositions précises au sujet de la représentation régionale, dont l'une conforte en fait le mode de sélection qui a toujours été suivi pour la composition du Conseil d'administration de la Banque, et l'autre préconise la consultation avec les provinces avant la nomination des administrateurs, de même que la création de comités consultatifs régionaux. À plusieurs égards, ces propositions peuvent présenter des avantages, à la condition qu'il soit clair pour tous que la politique monétaire elle-même ne peut être régionalisée.

La Banque du Canada estime que la meilleure façon d'évaluer ces propositions est de se demander dans quelle mesure elles pourront améliorer la conduite de la politique monétaire, et notamment bien sûr le flux de l'information et la qualité du débat entourant la politique monétaire. C'est sous cet angle que la Banque considère les propositions visant à renforcer les liens avec les régions et celles qui ont pour objet de fixer la fréquence à laquelle le gouverneur sera appelé à témoigner devant le Parlement et d'instaurer des rencontres régulières avec les ministres des Finances des gouvernements fédéral et provinciaux.



**Les fonctions et les responsabilités de la Banque du Canada
Mémoire soumis au
Comité permanent des finances de la Chambre des communes**

Les récentes discussions et propositions concernant le rôle et le régime de gestion de la Banque du Canada ont porté presque exclusivement sur la conduite de la politique monétaire. Toutefois, à l'instar de la plupart des banques centrales, la Banque du Canada assume d'autres fonctions.

Le présent document commencera donc par un bref exposé des diverses fonctions et responsabilités de la Banque du Canada, qui sera suivi d'une analyse détaillée du rôle de la Banque en matière de politique monétaire. Cette analyse portera notamment sur les principes qui sous-tendent la politique monétaire, sur le cadre institutionnel actuel et sur certaines des modifications qui ont été proposées en la matière. Enfin, une annexe décrivant dans les grandes lignes, à des fins de comparaison, le fonctionnement de certaines autres banques, est jointe au présent mémoire.

Les fonctions et les responsabilités de la Banque du Canada

Certaines des fonctions de la Banque du Canada sont clairement énoncées dans la *Loi sur la Banque du Canada*, tandis que d'autres en découlent directement.

a) La politique monétaire

i) La nature de la politique monétaire

C'est par la politique monétaire qu'une banque centrale agit sur l'économie, c'est-à-dire l'influence qu'elle exerce sur l'expansion de la monnaie et du crédit. La banque centrale peut

influencer le rythme d'expansion monétaire, car c'est d'elle que proviennent les moyens ultimes de paiement dans l'économie, à savoir les billets de banque et les encaisses de règlement des institutions financières. En effet, à la fin de la journée, les institutions financières règlent les flux de chèques et d'autres effets de paiement entre leurs nombreux clients par le jeu des tirages et des dépôts effectués aux comptes qu'elles tiennent à la Banque du Canada.

Comme elle est en mesure de déterminer la disponibilité de ces encaisses de règlement, la banque centrale peut influencer la volonté des banques et des autres institutions financières d'accroître à leur tour l'offre de monnaie et de crédit. Il s'agit là du pouvoir fondamental, ou du moyen d'action de la politique monétaire, dont dispose la Banque du Canada pour influencer sur l'évolution de l'économie canadienne.

ii) L'objectif de la politique monétaire

De façon générale, la politique monétaire doit viser, au même titre que les autres politiques économiques des pouvoirs publics, l'amélioration du niveau de vie des Canadiens. Cela, personne ne le conteste. Ce qu'on comprend toutefois moins, et qui donne donc lieu à des discussions et à des divergences de vues, c'est la manière dont la politique monétaire peut, de façon pratique, contribuer à la réalisation de cet objectif.

Compte tenu de la nature de la politique monétaire, la question clé qui se pose à la banque centrale est la suivante : quel rythme d'expansion monétaire serait le plus favorable à l'économie canadienne? Comme il est expliqué dans la seconde partie du présent document, notre économie est fondée sur la monnaie. Mais, pour que la monnaie conserve sa valeur, il faut contenir le rythme d'expansion monétaire. En effet, si la croissance de la masse monétaire est plus rapide que ne l'exigent les impératifs économiques, cela se traduit à long terme par une

inflation persistante. L'érosion monétaire qui en résulte mine la confiance du public à l'égard de la monnaie et nuit à l'économie. Il s'ensuit que la politique monétaire a un rôle à jouer dans le maintien de la valeur de la monnaie, et que c'est en gardant ce principe bien présent à l'esprit qu'on fixera avec le plus d'à-propos l'objectif de la politique monétaire.

Consciente de la contribution que la politique monétaire peut véritablement apporter au maintien d'une bonne tenue économique, la Banque du Canada s'est attachée principalement à réduire le taux d'inflation, dans le but ultime de réaliser la stabilité des prix. Le gouvernement fédéral, dans son projet de réforme, envisage de préciser dans la *Loi sur la Banque du Canada* que la stabilité des prix est le principal objectif de la politique monétaire.

Outre la question de l'orientation fondamentale de la politique monétaire, il importe d'aborder une série d'autres questions concernant la politique monétaire et la Banque du Canada. Quels sont les rôles respectifs du gouvernement et de la Banque du Canada dans la conduite au jour le jour de la politique monétaire? Autrement dit, dans quelle mesure la banque centrale doit-elle être responsable de la politique monétaire? Comment assurer la responsabilité des dirigeants de la Banque à l'égard des fonctions confiées à celle-ci? Quels autres moyens devrait-on utiliser afin de rendre la politique monétaire plus transparente? Quels sont la nature et le rôle de la représentation régionale? La seconde partie du présent mémoire sera consacrée à l'étude de toutes ces questions.

b) Le rôle de prêteur de dernier ressort

La Banque du Canada est habilitée à consentir des prêts garantis aux banques et à certaines autres institutions financières, essentiellement dans deux types de circonstances.

La Banque accorde des prêts «ordinaires» aux institutions financières dont les comptes de dépôt tenus chez elle affichent des manques à la suite de flux de paiement inattendus dans le cadre du processus journalier de compensation des chèques et d'autres effets de paiement. Elle consent aussi des prêts «spéciaux» aux institutions solvables qui éprouvent des problèmes de liquidités en raison d'une perte de confiance chez les déposants. La Banque a ainsi été appelée à accorder des prêts «spéciaux» considérables à un certain nombre de banques à charte à la suite de la faillite, en 1985, de deux banques établies en Alberta. Il incombe à la Banque d'offrir de tels mécanismes de financement de dernier ressort pour contribuer au fonctionnement harmonieux du système de paiements et pour faire en sorte que les problèmes de liquidités éprouvés par certaines institutions ne minent pas la confiance du public à l'égard de la stabilité du système financier.

c) L'émission des billets de banque¹

La Banque est chargée de veiller à ce que les besoins en billets dans l'ensemble du pays soient satisfaits de façon efficace et à ce que l'authenticité des billets qu'elle émet ne soit pas mise en doute. Dans le cadre de cette responsabilité, la Banque prend des décisions d'ordre administratif au sujet de l'impression et de la distribution des billets de banque auprès de la population canadienne et du remplacement des billets usés et effectue des nombreuses recherches menées dans le but de prévenir la contrefaçon. Les changements de coupures sont décidés par décret, et le ministre des Finances doit approuver l'aspect matériel des billets.

¹ La majeure partie des dépenses et des effectifs de la Banque sont consacrés à l'émission des billets de banque et à des services bancaires et financiers.

d) La fourniture de services bancaires et financiers au gouvernement fédéral

Il s'agit de services semblables à ceux que les entreprises privées peuvent obtenir auprès des banques à charte, des courtiers en valeurs mobilières ou des sociétés de fiducie. Les services fournis comprennent l'exploitation des comptes de dépôt du gouvernement, par lesquels passent presque toutes les recettes et les dépenses publiques; l'application de la politique du gouvernement et la fourniture de conseils en matière d'interventions sur les marchés des changes; la gestion des réserves de devises du Fonds des changes; le placement des nouvelles émissions de titres du gouvernement et la fourniture de conseils à ce sujet ainsi que tout le travail lié au service de la dette publique et au rachat des titres à l'échéance. Bien qu'en matière de gestion de la dette publique la Banque joue un rôle d'agent plutôt que de mandant, elle est pleinement responsable de l'intégrité des registres de la dette publique et de l'exactitude des paiements qu'elle effectue au nom du gouvernement au titre du règlement des intérêts ou du rachat de titres de dette.

e) Les autres fonctions

- La Banque joue un rôle consultatif en matière de réglementation et de surveillance des institutions financières. Le gouverneur est membre d'office du Comité de surveillance des institutions financières², ce qui permet une coordination étroite entre la fonction de prêteur de dernier ressort exercée par la Banque et les activités de surveillance du Bureau du surintendant des institutions financières. Le

² Le Comité de surveillance des institutions financières a pour objet de faciliter les consultations et les échanges de renseignements entre ses membres sur toutes les questions qui touchent directement à la surveillance des institutions financières fédérales.

gouverneur est aussi membre d'office du Conseil d'administration de la Société d'assurance-dépôts du Canada.

- La Banque assume, de façon informelle il est vrai, une importante fonction de surveillance en ce qui concerne l'évolution du système de paiements et des autres systèmes de compensation et de règlement d'opérations financières. La Banque participe activement au fonctionnement du système financier et s'intéresse tout particulièrement et directement à ces questions car, comme il a déjà été mentionné, le règlement final des paiements au Canada se fait dans les registres de la Banque. Par ailleurs, la loi exige que le président de l'Association canadienne des paiements soit un cadre de la Banque. Celle-ci suit de très près un certain nombre de projets du secteur privé (la mise au point d'un système électronique de transfert de paiements de gros montants, l'immobilisation des titres de dette du gouvernement et la compensation des opérations sur devises) pour veiller à ce que ces projets visent à réduire les risques inhérents au système financier et à accroître l'efficacité de celui-ci.

- La Banque fait aussi fonction de conseiller auprès du gouvernement en ce qui concerne les questions financières internationales et représente le Canada à des réunions internationales (tenues habituellement sous les auspices du Fonds monétaire international et de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques) sur ces questions. Avec le ministre des Finances, le gouverneur assiste aux réunions des ministres et des gouverneurs des banques centrales des pays industriels qui forment le groupe des Sept. La Banque du Canada est actionnaire de la Banque des

Règlements Internationaux, et le gouverneur et le premier sous-gouverneur rencontrent régulièrement à Bâle leurs homologues des pays du groupe des Dix.

La politique monétaire : principes, cadre institutionnel actuel et réforme proposée

Les paragraphes qui suivent portent sur les principes dont s'inspire la banque centrale pour formuler sa politique monétaire, sur le cadre institutionnel en place à l'heure actuelle au Canada et sur le projet de réforme présenté par le gouvernement fédéral. Pour être en mesure de mener des discussions valables sur différents aspects de la structure fonctionnelle et du régime de gestion d'une banque centrale, il faut établir, d'entrée de jeu, ce que celle-ci est censée accomplir par sa politique monétaire. Par conséquent, après avoir donné un bref aperçu du processus par lequel les autorités monétaires prennent leurs décisions, nous nous arrêterons longuement sur l'objectif que doit poursuivre la banque centrale en matière de politique monétaire. Nous nous pencherons ensuite sur les questions du rôle et de la responsabilité de la banque centrale et sur la façon dont ces questions se reflètent sur le mandat du Conseil d'administration, sur les rapports avec le gouvernement fédéral, sur la représentation régionale et sur la transparence de la politique monétaire.

a) Le processus décisionnel en matière de politique monétaire

La politique monétaire peut être considérée comme un processus où interviennent de multiples décisions, entre autres : 1) celles concernant l'établissement de l'objectif que doit viser la politique monétaire; 2) celles concernant sa formulation, notamment la détermination d'un rythme approprié d'expansion monétaire (et, partant, des conditions qui prévaudront sur les marchés financiers) susceptible d'orienter, ou de maintenir, l'économie sur la trajectoire menant à l'objectif ultime de la politique monétaire, et les réglages qu'il faut opérer pour

maintenir ce cap lorsque surviennent des chocs économiques;
3) celles concernant la mise en oeuvre par la banque centrale des mesures de politique monétaire nécessaires à la réalisation de la trajectoire arrêtée en matière d'expansion monétaire et l'établissement des conditions financières appropriées.

Les décisions qui se rapportent à l'objectif de la politique monétaire sont par nature fondamentales et portent donc sur le long terme. Toutefois, les jugements qui concernent la manière dont la politique monétaire doit être orientée pour que se réalise cet objectif doivent être réévalués périodiquement. Ils portent notamment sur le choix d'une trajectoire d'expansion monétaire et l'établissement sur les marchés financiers de conditions compatibles avec ce profil d'évolution, compte tenu de la vigueur estimée de la demande de biens et de services par rapport à l'offre. En dernier lieu, tous les jours des décisions doivent être prises quant au réglage des instruments de politique monétaire servant à orienter dans le sens désiré l'évolution de la situation monétaire et financière.

b) L'enchâssement dans la Loi sur la Banque du Canada de l'objectif de la banque centrale en matière de politique monétaire

Comme nous l'avons déjà expliqué, la question clé concernant la politique monétaire est de savoir quel rythme d'expansion monétaire est le plus susceptible de favoriser la bonne tenue de l'économie canadienne. Pour pouvoir répondre à cette question, il est utile d'examiner la fonction de notre monnaie dans l'économie. La monnaie est le fondement de notre économie, mais ce fait va tellement de soi qu'il est facile de perdre de vue l'importance capitale qu'il revêt. Aussi vaut-il la peine de souligner que le rôle joué par la monnaie au sein de notre économie est absolument essentiel. C'est elle qui met en relation acheteurs et vendeurs, épargnants et investisseurs, prêteurs et emprunteurs sur tous les marchés, partout au pays. Pour que notre économie fonctionne bien, il faut que les

Canadiens aient confiance que la monnaie qu'ils utilisent peut remplir son rôle.

La Banque du Canada s'emploie à expliquer que la monnaie doit, pour continuer d'inspirer confiance, maintenir sa valeur. Il découle de ce principe que la politique monétaire devrait fondamentalement viser la réalisation d'un rythme d'expansion monétaire compatible avec le maintien de la valeur de la monnaie. En d'autres termes, la politique monétaire devrait être orientée de manière à garantir que la valeur de la monnaie ne sera pas érodée par des hausses de prix continues. Tant la théorie économique que l'expérience nous ont enseigné qu'on ne peut pas réaliser des gains au chapitre de l'emploi et de la production avec une politique monétaire inflationniste. En fait, parce qu'elle mine la capacité qu'a la monnaie de jouer le rôle crucial qui est le sien dans une économie monétaire comme la nôtre, une telle politique nuira à la croissance économique³. Les responsabilités qui incombent légalement à la Banque en matière de politique monétaire sont décrites dans le préambule de la *Loi sur la Banque du Canada*, qui date de 1934. La Banque a été instituée «pour réglementer le crédit et la monnaie dans l'intérêt de la vie économique de la nation, pour contrôler et protéger la valeur de la monnaie nationale sur les marchés internationaux, pour atténuer, autant que possible par l'action monétaire, les fluctuations du niveau général de la production, du commerce, des prix et de l'emploi, et de façon générale pour favoriser la prospérité économique et financière du Canada».

³ Les coûts étendus et insidieux de l'inflation (coûts liés aux difficultés de plus en plus grandes qu'il y a à prendre des décisions judicieuses à long terme et aux efforts déployés pour parer à l'inflation et coûts découlant de l'inéquité qu'elle engendre) sont exposés en détail au deuxième chapitre du Rapport annuel du gouverneur au ministre des Finances pour l'année 1990.

Le gouvernement a proposé que les responsabilités de la Banque du Canada soient clarifiées et que l'objectif premier de la politique monétaire soit la réalisation et le maintien de la stabilité du niveau général des prix au Canada. À cet égard, il convient de faire remarquer que dans les pays où les pouvoirs publics se sont penchés ces derniers temps sur les fonctions de la banque centrale, il a été décidé de mettre au premier rang de ses fonctions la réalisation de la stabilité des prix. Ainsi, en vertu de la nouvelle loi régissant la Banque de réserve de Nouvelle-Zélande, la fonction principale de cette banque est de formuler et de mettre en oeuvre une politique monétaire orientée vers l'objectif économique qu'est la réalisation et le maintien de la stabilité du niveau général des prix. Par ailleurs, les statuts proposés pour le Système européen de banques centrales stipulent que l'objectif premier du Système sera de maintenir la stabilité des prix. Comme on peut donc le constater, les responsables des politiques économiques des grands pays s'entendent généralement pour affirmer que l'objectif approprié de la politique monétaire est le maintien de la valeur de la monnaie, c'est-à-dire la réalisation de la stabilité des prix.

Incorporer aussi clairement un tel objectif dans la loi régissant la banque centrale indiquerait sans équivoque que le gouvernement et le Parlement se sont entendus sur le but que la politique monétaire doit poursuivre et qu'ils l'ont enchâssé dans une loi, parce qu'ils reconnaissent que la politique monétaire ne fait pas sentir ses effets immédiatement et qu'il faut donc que la mise en oeuvre de cette politique s'attache à des objectifs à long terme. L'énonciation d'un tel objectif dans la loi régissant la banque centrale fournirait également une base solide d'évaluation de la performance de la banque centrale et améliorerait la façon dont celle-ci est appelée à rendre compte de ses actes. Elle renforcerait la crédibilité d'une telle politique et faciliterait la réalisation de l'objectif visé. Le fait de donner à la banque centrale un mandat axé sur la

stabilité des prix favoriserait la tenue de discussions constructives sur la politique monétaire et permettrait de cerner ce que la politique monétaire de par sa nature même est ou n'est pas en mesure d'accomplir. Par exemple, les politiques monétaires qui alimentent l'inflation ne peuvent provoquer aucune amélioration de la situation de l'emploi sur longue période.

Parmi les questions importantes et reliées qui se rapportent à l'objectif de stabilité des prix figurent le délai dans lequel ce dernier doit être réalisé et la façon dont la politique monétaire devrait réagir face à des chocs économiques extrêmes. Les décisions prises par rapport à ces questions peuvent avoir de graves conséquences économiques à court terme. C'est pourquoi il a été suggéré à quelques reprises d'incorporer ces questions dans un texte de loi. Or, ces questions semblent se rapporter à des cas précis et ne revêtent donc pas un caractère de pérennité comparable à celui que possède l'objectif fondamental de la politique monétaire. Néanmoins, il pourrait être souhaitable que la loi stipule le cadre temporel dans lequel doit être réalisé cet objectif, qu'elle définisse la stabilité des prix et la façon dont la Banque doit réagir à des chocs économiques extrêmes. Le gouvernement a proposé que la *Loi sur la Banque du Canada* prévoie un mécanisme par lequel la Banque du Canada et le gouvernement conviendraient de la trajectoire qui mène à la réalisation de la stabilité des prix et la rendraient publique. Bien sûr, la trajectoire annoncée pourrait très bien venir confirmer les cibles actuelles de réduction de l'inflation, qui ont été rendues publiques conjointement par le gouverneur et le ministre des Finances le 26 février 1991.

c) La responsabilité en matière de politique monétaire

Charger une banque centrale de formuler et de mettre en oeuvre la politique monétaire vise essentiellement à isoler en quelque sorte des autres fonctions des pouvoirs publics la

responsabilité de la politique monétaire ou, en d'autres termes, à souligner la séparation, déjà bien établie, entre le pouvoir de dépenser et le pouvoir de créer la monnaie. À ce propos, il est généralement admis qu'une politique monétaire ne sera crédible, et par conséquent efficace, que si sa mise en oeuvre est menée dans une perspective à moyen et à long terme. Soustraire la banque centrale aux effets du processus politique se justifie par la nécessité de fournir à cette institution la capacité de travailler à long terme. C'est pour des raisons de cet ordre que la responsabilité de la conduite de la politique monétaire est confiée, dans la plupart des pays, à une banque centrale.

Si elle est chargée de formuler et de mettre en oeuvre une politique monétaire qui vise la réalisation de l'objectif énoncé dans la loi, la banque centrale devrait de toute évidence disposer aussi de l'autorité et de l'autonomie dont elle a besoin pour prendre, dans une perspective à moyen ou à long terme, les décisions qu'elle juge nécessaires à l'exercice de ces fonctions. Ces décisions auraient trait au profil d'expansion monétaire, aux conditions financières propices à la réalisation de l'objectif de la politique monétaire et aux mesures particulières à prendre pour créer ces conditions.

L'actuelle *Loi sur la Banque du Canada* confie effectivement à la Banque la responsabilité de la conduite de la politique monétaire (en l'absence d'instructions communiquées publiquement par le ministre, comme il est indiqué plus loin). Cette loi donne à la Banque une autonomie considérable dans l'exercice de ses fonctions en ce sens qu'elle la place sous la direction d'un Conseil d'administration et qu'elle prévoit pour le gouverneur et le sous-gouverneur des mandats de sept ans.

Pour qu'une banque centrale puisse exercer l'autorité qui lui est confiée dans le domaine de la politique monétaire, elle doit aussi disposer de l'autorité nécessaire pour assumer la

gestion de ses propres affaires. Un droit de regard des pouvoirs publics sur les questions de budget et de personnel d'une banque centrale peut être l'occasion de faire pression sur celle-ci et de miner son indépendance en matière de politique monétaire. La *Loi sur la Banque du Canada* accorde à la Banque l'autonomie dont celle-ci a besoin pour gérer ses affaires.

d) La surveillance des opérations de la Banque : le rôle du Conseil d'administration

Compte tenu des responsabilités qu'assume la Banque du Canada et l'autorité qui lui est conférée à cet égard, les modalités de surveillance des opérations effectuées à la Banque revêtent une importance particulière. C'est pour cette raison que le Conseil d'administration joue un rôle prépondérant dans la gestion de la Banque⁴.

Le Conseil d'administration de la Banque du Canada est composé de douze administrateurs externes, et donc à temps partiel, du gouverneur, du premier sous-gouverneur et du sous-ministre des Finances (ce dernier n'ayant pas droit de vote). Le gouverneur de la Banque est le président du Conseil et le principal fonctionnaire administratif de la Banque, et le premier sous-gouverneur est son suppléant.

Les douze administrateurs externes sont nommés par le ministre des Finances, avec l'approbation du gouverneur en conseil, pour un mandat de trois ans renouvelable. Le Conseil d'administration se réunit sept fois par an. Son comité de

⁴ Il convient de noter que les propositions de modification du régime de gestion de la Banque visant à la mettre sous la tutelle d'un Conseil d'administration ou d'un Conseil des gouverneurs à temps plein ne tiennent généralement pas compte de la nécessité d'une surveillance des activités de la Banque par un organe indépendant, soit un organe composé essentiellement de personnes qui ne sont pas employées par la Banque.

direction est composé du gouverneur, du premier sous-gouverneur, du sous-ministre des Finances et de quatre administrateurs externes. Le Comité de direction au complet se réunit en séance plénière sept fois par année et tient des discussions régulières (parfois par téléphone) les semaines où il n'y a pas de réunion du Conseil d'administration ni d'assemblée plénière. D'autres comités du Conseil, à savoir ceux du budget et de la planification, de la vérification, des ressources humaines et de la rémunération ainsi que celui des immeubles se réunissent selon les besoins dans le courant de l'année.

Les administrateurs externes ont, entre autres grands rôles, celui de veiller à ce que les affaires de la Banque soient gérées par des personnes compétentes. Ils sont chargés de nommer le gouverneur et le premier sous-gouverneur, pour un mandat de sept ans renouvelable (sous réserve de l'approbation du gouverneur en conseil), de nommer les autres sous-gouverneurs, et ils participent à la nomination des cadres supérieurs de la Banque; ils fixent en outre le traitement du gouverneur et du premier sous-gouverneur (sous réserve de l'approbation du gouverneur en conseil). Les objectifs internes, les projets et le budget annuel de la Banque sont approuvés par le Conseil d'administration, qui reçoit les rapports des vérificateurs externes sur les états financiers de la Banque. C'est aussi le Conseil d'administration qui détermine les politiques générales que doit poursuivre la Banque dans le cadre de ses responsabilités autres que celles qui concernent la politique monétaire. Pour ce faire, il suit de près l'orientation générale des politiques émanant des pouvoirs publics.

Par l'information qu'ils transmettent sur la situation financière et économique au pays, les administrateurs apportent une contribution importante aux décisions que prend la Banque en matière de politique monétaire et ils assurent la communication entre la Banque et leurs régions respectives. Par ailleurs, les

administrateurs n'étant pas nécessairement des spécialistes de la politique monétaire (la Loi précise en effet qu'ils doivent être de «professions diverses») et leur charge ne les occupant pas à temps plein, il ne serait pas raisonnable de compter sur eux pour formuler et pour mettre en oeuvre la politique monétaire, même si en tant que groupe ils sont clairement habilités à prendre toutes les mesures qu'ils jugent utiles. En pratique, c'est la Haute Direction de la Banque qui formule et met en oeuvre la politique monétaire et en rend compte devant le Conseil d'administration et le Comité de direction lors des réunions régulières.

À la Banque, l'étude des questions de politique monétaire et les échanges d'information pertinente ont lieu au cours des réunions quotidiennes du Comité de gestion. Il s'agit d'un groupe composé du gouverneur, du premier sous-gouverneur, des sous-gouverneurs, des conseillers et du secrétaire de la Banque, et présidé par le gouverneur en sa qualité de principal fonctionnaire administratif. Lorsque le gouverneur est absent, le premier sous-gouverneur le remplace.

e) Le régime de responsabilité en matière de politique monétaire

On doit s'attendre à ce que la législation régissant une banque centrale prévoie des moyens de garantir que les personnes qui y sont chargées de conduire la politique monétaire aient à répondre de leurs décisions et de leurs actes devant une personne ou un organe élu, idéalement dans le but de déterminer si elles ont effectivement rempli leur mandat.

Les dispositions relatives à la responsabilité peuvent donner à la personne ou à l'organe élu le pouvoir de modifier la direction de la banque centrale en refusant de renouveler le mandat du gouverneur. Et il pourrait y avoir bien d'autres moyens du même type. Par exemple, une personne ou un organe élu peut être habilité à renverser les décisions de la banque

centrale dans les cas extrêmes. Certains pourraient prétendre qu'il ne s'agit pas là d'un moyen de faire en sorte que les dirigeants rendent compte de leurs actes, mais plutôt d'une restriction de l'indépendance de la banque centrale. Quoi qu'il en soit, il convient de souligner que le pouvoir de renverser une décision ne devrait s'exercer qu'après que la décision a été prise. Si l'organe ou la personne en question a effectivement un droit de regard sur les décisions relatives à la formulation de la politique monétaire et ou à des aspects de sa mise en oeuvre avant qu'elles ne soient appliquées, la banque centrale ne pourrait plus en assumer la responsabilité. En d'autres termes, celle-ci n'aurait clairement plus la liberté d'action qu'il lui faut pour être tenue responsable de ses actes.

Au Canada, la loi exige du ministre des Finances qu'il donne une instruction explicite s'il désire annuler les décisions de la Banque du Canada en matière de politique monétaire. La disposition relative à ce pouvoir du ministre se trouve à l'article 14 de la *Loi sur la Banque du Canada*. Cet article aborde les deux aspects de la question.

Premièrement, l'article stipule que «le ministre et le gouverneur se consultent régulièrement sur la politique monétaire et sur les rapports de celle-ci avec la politique économique générale». Pour répondre à cette exigence, le ministre et le gouverneur se rencontrent chaque semaine, dans la mesure du possible, et plus souvent quand il le faut. De cette façon, le ministre est tenu au courant des mesures précises que prend la Banque pour mettre en oeuvre la politique monétaire.

Deuxièmement, l'article décrit une procédure formelle selon laquelle, en cas de divergence d'opinion insurmontable entre le gouvernement et la Banque, le ministre des Finances peut, avec l'agrément du gouverneur en conseil, donner au gouverneur des instructions sur la politique monétaire à

appliquer pendant une période donnée. Ces instructions doivent être écrites, ponctuelles et obligatoires, et le texte doit en être publié sans délai. Cette disposition de la Loi indique sans équivoque à la fois que le gouvernement doit assumer la responsabilité ultime de la politique monétaire et que la Banque doit en assumer la responsabilité immédiate tant que des instructions ne lui sont pas données. De telles instructions n'ont jamais été données à la Banque. Les pouvoirs publics et la Banque ont interprété la notion de «responsabilité ultime» comme se rapportant à l'orientation générale de la politique monétaire et non à chacune des mesures prises par la Banque.

Quoi qu'il ne soit pas possible de prévoir toutes les circonstances susceptibles d'amener le gouvernement à donner des instructions de ce genre à la Banque, l'une des conséquences les plus probables d'une telle mesure serait la démission du gouverneur, puisque de telles instructions ne seraient guère nécessaires si le gouverneur pouvait en toute conscience mener la politique préconisée par le gouvernement. Par conséquent, pour que l'indépendance de la Banque prenne toute sa signification, le gouverneur doit être disposé à défendre les politiques que la Banque juge appropriées et prêt à démissionner s'il reçoit une directive l'enjoignant d'agir autrement.

La présence du sous-ministre des Finances au Conseil d'administration de la Banque et au Comité de direction permet à la Banque du Canada et au ministère des Finances d'avoir des échanges de vues officiels, auxquels s'ajoutent un grand nombre d'autres contacts sur des questions d'intérêt commun.

L'un des mécanismes obligeant la Banque à rendre compte, également prévu dans la *Loi sur la Banque du Canada*, est le rôle joué par le gouvernement dans la nomination des dirigeants de la Banque. En effet, le gouvernement doit approuver les décisions prises par les administrateurs en ce qui concerne la

nomination du gouverneur (et du premier sous-gouverneur) pour un mandat de sept ans et le renouvellement de ce mandat.

Les récentes propositions du gouvernement visent à renforcer, dans la *Loi sur la Banque du Canada*, les mécanismes par lesquels la Banque est appelée à rendre compte de ses actes et les voies officielles par lesquelles serait décrite et expliquée la politique monétaire. Le gouvernement a en outre proposé que la nomination du gouverneur soit ratifiée par le Sénat, que le gouverneur témoigne régulièrement, probablement deux fois par an, devant le Parlement en vue d'expliquer la situation financière et économique, passée et à venir, que le gouverneur rencontre chaque automne les ministres des Finances des administrations fédérale et provinciales pour faire le point sur la situation économique et pour discuter des interactions entre les politiques budgétaire et monétaire.

f) La représentation régionale

Au Canada, de nombreuses discussions ont eu lieu au sujet de la manière d'assurer la participation des régions à la prise des décisions relatives à la politique monétaire. Il faut toutefois dès le départ préciser que la politique monétaire est, de par sa nature même, une et indivisible. Autrement dit, parce qu'elle s'applique à une monnaie unique dans un marché financier efficient, elle ne peut être scindée. Certes, les conditions de l'offre et de la demande peuvent très bien varier d'une région à l'autre ou d'un secteur industriel à l'autre. Mais la politique monétaire ne saurait être ajustée en fonction d'une région ou d'un secteur donné, que ce soit pour la création de monnaie ou le niveau des taux d'intérêt. La politique monétaire unique qui est mise en oeuvre au Canada doit donc être fondée sur l'ensemble de la situation économique, c'est-à-dire sur la somme des situations économiques régionales. Et cela est vrai quelle que soit la façon dont la Banque est gérée.

En fait, et bien que la loi ne l'exige pas, les administrateurs de la Banque sont nommés (par le ministre des Finances) de manière à assurer la représentation régionale au Conseil d'administration. Ainsi, depuis que la Banque a été créée, deux administrateurs proviennent de l'Ontario, deux du Québec et un de chacune des autres provinces. En outre, la coutume veut que le Conseil d'administration choisisse les membres du Comité de direction de façon à assurer la représentation régionale. À chaque réunion du Conseil, les administrateurs font le point sur la situation économique et financière de leurs régions respectives. Ils contribuent aussi, généralement de manière informelle, à diffuser à l'échelon régional la politique mise en oeuvre par la Banque. Chaque année, le Conseil tient l'une de ses réunions dans une ville autre qu'Ottawa pour permettre à ses membres de rencontrer des représentants des diverses collectivités régionales.

Pour pouvoir interpréter l'évolution de la situation économique, il importe de disposer de renseignements à jour sur les diverses régions et les divers secteurs. Comme il a déjà été mentionné, la Banque du Canada décide des mesures qu'elle doit prendre en fonction de l'évaluation qui est faite de la vigueur de la demande globale et des pressions inflationnistes dans l'ensemble du pays. Elle est actuellement suffisamment bien informée de l'évolution dans les régions par ses administrateurs, par l'étude de données statistiques et grâce aux contacts que divers membres de son personnel entretiennent à tous les échelons.

Les propositions avancées par le gouvernement du Canada visant à officialiser la participation des régions à la nomination des administrateurs et la transmission de l'information par l'entremise de comités consultatifs créés dans les régions, qui seraient présidés par les membres du Conseil d'administration, auraient pour effet de garantir par une loi la

participation des régions à la prise de décisions relatives à la politique monétaire nationale.

g) La communication de l'information et la transparence des actions de la Banque

Pour ce qui est de l'obligation qu'a la Banque du Canada de tenir le public informé de ses activités, elle est, en vertu de la *Loi sur la Banque du Canada*, tenue de publier ses bilans hebdomadaires et mensuels et de déposer au Parlement ses états financiers annuels ainsi que le Rapport annuel du gouverneur au ministre des Finances. Par ailleurs, le gouverneur prononce fréquemment des discours visant à expliquer la politique monétaire, et la Banque publie des données et des analyses portant sur des questions économiques et financières, notamment des extraits des procès-verbaux des réunions du Conseil d'administration. En outre, la Banque est appelée de plus en plus fréquemment à témoigner devant des comités parlementaires.

La Banque possède des agences dans huit provinces et a à son service des agents de liaison avec le marché financier à Toronto, à Montréal et à Vancouver. À cela s'ajoutent les fréquentes visites que le gouverneur et des cadres supérieurs de la Banque font sur tout le territoire canadien pour y prononcer des discours et y rencontrer divers groupes locaux.

Les propositions du gouvernement du Canada prévoient un certain nombre de moyens officiels de communication que la Banque pourrait utiliser pour diffuser ses politiques et expliquer les mesures qu'elle prend. Comme il a été mentionné, le gouverneur témoignerait devant un comité parlementaire au moins deux fois par an et participerait chaque automne à des réunions avec les ministres des Finances fédéral et provinciaux. En outre, les comités consultatifs régionaux assureraient un échange d'informations dans les deux sens, constituant ainsi une autre tribune où la politique monétaire serait débattue et expliquée.

ANNEXE

Fonctions et statut de quelques autres banques centrales

La présente annexe examine les fonctions et le statut des banques centrales de certains grands pays industriels.

L'exposé s'articule autour de trois questions clés, à savoir le rôle, l'autonomie et la responsabilité de la banque centrale. Dans le cas des pays où le régime politique est de type fédéral, nous aborderons également la question de la participation des régions au processus de décision de la banque centrale. L'accent sera mis sur le rôle que jouent les banques centrales en matière de politique monétaire.

Nous examinerons la banque centrale des États-Unis, de l'Allemagne, du Japon, du Royaume-Uni, de la Suisse et de la Nouvelle-Zélande. Il sera aussi question du Système européen de banques centrales, qui est en cours d'élaboration.

Le cadre institutionnel des banques centrales évolue peu et lentement. Toutefois, il importe de souligner d'entrée de jeu que toutes modifications, qu'elles aient été apportées (comme en Nouvelle-Zélande) ou qu'elles soient au stade de projet (comme la création d'une banque centrale européenne), ont toujours visé à renforcer l'engagement de la politique monétaire envers la stabilité des prix.

a) Rôle

Les lois régissant les banques centrales des grands pays industriels sont en gros de deux types selon qu'elles assignent à la banque centrale un rôle clair et spécifique ou bien un rôle comprenant des objectifs multiples. En outre, certaines banques centrales n'ont pas de mission prescrite par la loi et ne sont ainsi tenues de se conformer à aucun objectif explicite.

En Allemagne et en Nouvelle-Zélande, la loi confie à la banque centrale le mandat de réaliser des objectifs relativement précis. En Allemagne, la *Bundesbank* doit réglementer la quantité de monnaie en circulation dans le but de sauvegarder l'unité monétaire nationale. Selon la *Bundesbank*, cela signifie qu'elle doit préserver la valeur interne du mark, c'est-à-dire la stabilité des prix. En Nouvelle-Zélande, la fonction première que la législation confie à la Banque de réserve est de formuler et de mettre en oeuvre une politique monétaire qui vise la réalisation et le maintien de la stabilité du niveau général des prix¹. Par ailleurs, selon la version préliminaire des statuts devant régir le nouveau Système européen de banques centrales, le principal objectif du Système sera le maintien de la stabilité des prix.

Aux États-Unis, au Japon et en Suisse, la législation confie à la banque centrale des objectifs multiples. Aux États-Unis, la loi régissant le fonctionnement du Système fédéral de réserve (la *Federal Reserve Act*) oblige la Réserve fédérale à maintenir une croissance à long terme des agrégats de la monnaie et du crédit proportionnelle à la capacité à long terme de l'économie d'accroître la production de façon à favoriser efficacement la réalisation d'un niveau maximum d'emploi, de la stabilité des prix et de taux d'intérêt à long terme modérés. Témoignant devant des comités du Congrès, le président Greenspan a reconnu que la législation à laquelle doit se conformer la

¹ La loi prévoit en outre que le ministre des Finances et le gouverneur de la Banque de réserve doivent convenir par contrat, pour la durée du mandat du gouverneur, des objectifs spécifiques que la politique monétaire devra viser pour que la Banque puisse s'acquitter de sa fonction première. Cette entente définit la stabilité du niveau général des prix en termes quantitatifs et fixe des délais pour sa réalisation. La cible visée à l'heure actuelle est un taux d'augmentation de 0 à 2 % de l'indice des prix à la consommation; la stabilité des prix doit être atteinte d'ici décembre 1993 et maintenue par la suite.

Réserve fédérale prescrit des objectifs multiples qui ne sont pas toujours conciliables, du moins à court terme. Il s'est dit favorable aux propositions visant à orienter la politique monétaire vers un objectif unique qu'elle est mieux que toute autre en mesure de poursuivre, soit la stabilité des prix. Au Japon et en Suisse, les lois en la matière énoncent de manière générale que la banque centrale a pour fonction de régler la monnaie et le crédit afin d'appuyer la réalisation de l'ensemble des objectifs économiques².

Parmi les grands pays industriels, le Royaume-Uni est à peu près le seul où les principaux pouvoirs, fonctions et responsabilités de la banque centrale ne sont pas définis par la loi. La Banque d'Angleterre n'est décrite dans aucun texte de loi comme la banque centrale du Royaume-Uni, et elle s'appuie davantage sur la coutume et les précédents que sur la législation pour s'acquitter de ses responsabilités.

b) Autonomie

Selon la loi qui la régit, la Bundesbank a l'obligation d'appuyer la politique économique globale du gouvernement à la condition expresse que cette dernière n'entre pas de façon insoluble en conflit avec sa fonction première, qui consiste à réaliser et à maintenir la stabilité des prix. Le gouvernement ne peut donner d'instructions à la Bundesbank sur la manière dont celle-ci exerce son autorité. La loi sur la Bundesbank ne prévoit aucun recours en cas de graves divergences d'opinion entre le gouvernement et la banque centrale, mais elle exige que les deux

² En pratique, la Banque nationale suisse considère la réalisation et le maintien de la stabilité des prix comme l'objectif principal de la politique monétaire. D'après des cadres de la Banque, le public appuie dans une large proportion l'objectif que celle-ci s'est fixé en matière de politique monétaire. La Banque du Japon soutient elle aussi avec énergie que l'objectif fondamental de la banque centrale doit être la stabilité des prix à long terme.

parties collaborent et se consultent. Le Conseil de la banque centrale, organe suprême de la *Bundesbank* en matière de formulation de politiques, est constitué des administrateurs et des présidents des onze banques centrales des *Länder*. Seuls les membres du Conseil d'administration (président, vice-président et jusqu'à huit autres membres) sont nommés par le gouvernement fédéral. Autrement dit, la loi sur la *Bundesbank* empêche le gouvernement fédéral de nommer la majorité des membres du Conseil de la banque centrale. La durée du mandat de ces derniers est de huit ans³.

De par son cadre structurel, la Réserve fédérale jouit d'une grande liberté d'action dans la conduite de sa politique monétaire. Le Comité de l'open market, qui est le principal responsable de la formulation de la politique monétaire, décide de celle-ci par voie de scrutin majoritaire. Le comité comprend les sept membres du Conseil des gouverneurs, lesquels sont désignés par le président des États-Unis, avec l'accord du Sénat, pour un mandat non renouvelable de quatorze ans; s'y ajoutent cinq des présidents des douze banques fédérales de réserve. Le Conseil d'administration de ces dernières choisit son président avec l'accord du Conseil des gouverneurs. Le président et le vice-président du Conseil des gouverneurs sont nommés par le président du Conseil d'administration parmi les membres du Conseil pour un mandat renouvelable de quatre ans.

³ Après la réunification de l'Allemagne, le gouvernement fédéral a proposé de modifier la loi sur la *Bundesbank*. La proposition a notamment pour objet de réduire à neuf le nombre des banques centrales de *Länder*. Le Conseil de la banque centrale serait composé du président, du vice-président, d'au plus six autres membres du Conseil d'administration et des neuf présidents des banques centrales des *Länder*. Plusieurs petits *Länder* seraient regroupés sous la juridiction d'une seule banque centrale; en revanche, les grands *Länder* seraient toujours dotés de leur propre banque centrale. La proposition visant à faire modifier la loi est débattue en ce moment au Parlement.

En Nouvelle-Zélande, la loi limite le pouvoir d'intervention du gouvernement dans les affaires de la Banque de réserve et accorde à cette dernière une indépendance réelle dans la mise en oeuvre de la politique monétaire. Bien que le gouverneur soit entouré d'un Conseil d'administration constitué de sept à dix membres, c'est à lui qu'il revient expressément de veiller à ce que la politique monétaire de la Banque soit conforme aux objectifs visés. Les administrateurs, qui sont nommés par le ministre des Finances pour un mandat de cinq ans, ont notamment pour tâche d'évaluer dans quelle mesure le gouverneur parvient à réaliser les objectifs poursuivis. Le gouverneur préside le Conseil d'administration et est nommé pour un mandat de cinq ans (pouvant être renouvelé indéfiniment) par le ministre des Finances, sur recommandation du Conseil. Une fois établis, les objectifs de la politique monétaire ne peuvent être modifiés par le ministre des Finances sans l'accord du gouverneur. Le gouvernement conserve le pouvoir d'annuler en dernier ressort, par décret du gouverneur général, l'entente relative aux objectifs de la politique et peut demander à la Banque de formuler et de mettre en oeuvre une politique monétaire visant un autre objectif que celui de la stabilité des prix. Le décret doit cependant être publié et, à moins d'être renouvelé explicitement, il devient caduc après douze mois. En outre, dans certains cas, peu nombreux (qui concernent notamment le taux de change et les opérations sur devises), le gouvernement a le droit de transmettre une directive à la Banque; toutefois, le gouverneur peut se soustraire à celle-ci s'il juge qu'elle entre en conflit avec l'objectif économique de la politique monétaire.

La Banque nationale suisse jouit aussi d'une grande indépendance. La Direction générale, principal organe responsable de la politique monétaire, réunit trois membres nommés par le gouvernement fédéral pour des mandats de six ans. En Suisse, le gouvernement fédéral et la banque centrale

entretiennent des relations d'égal à égal, puisqu'ils doivent, conformément à la loi, se tenir mutuellement informés de leurs intentions en matière de politique économique et monétaire avant d'arrêter toute décision d'importance majeure, puis coordonner leurs mesures respectives. Le gouvernement ne peut adresser de directives à la banque centrale en matière de politique monétaire.

Dans le même esprit, le projet de statuts du Système européen de banques centrales, et de la Banque centrale européenne, recommande que «ni la BCE, ni une banque centrale nationale, ni un membre quelconque de leurs organes de décision ne peuvent solliciter ou accepter des instructions des institutions communautaires, des gouvernements des États membres ou de tout autre organisme».

Au Japon, l'organe suprême de décision de la banque centrale est le Conseil de formulation des politiques. Ce conseil se compose de sept personnes : cinq d'entre elles, dont le gouverneur nommé par le gouvernement pour une durée de cinq ans, sont habilitées à voter, contrairement aux deux dernières, qui représentent le gouvernement. Même si le président du conseil de formulation des politiques est élu parmi les cinq membres qui ont le droit de vote, c'est habituellement le gouverneur qui assume cette fonction. En vertu de la loi régissant la Banque du Japon, la banque centrale relève du ministre des Finances et, dans les faits, la Banque du Japon a disposé jusqu'à maintenant d'une indépendance considérable dans la conduite de ses affaires⁴.

⁴ Des hauts fonctionnaires du gouvernement ont confirmé (par exemple lors de témoignages devant la Diète) que c'est la banque centrale qui prend les décisions en matière de conduite de la politique monétaire, surtout en ce qui concerne les variations du taux d'escompte.

Outre la question de l'indépendance dont jouit la banque centrale en matière de politique monétaire, il convient de mentionner celle de l'autonomie financière. Pour que la banque centrale puisse exercer l'indépendance qui lui revient dans la formulation de la politique monétaire, elle doit posséder les pouvoirs nécessaires à sa gestion interne. En se mêlant de questions touchant au budget ou au personnel de la banque centrale, le gouvernement peut réduire l'indépendance dont celle-ci dispose dans la conduite de la politique monétaire.

De manière générale, la plupart des banques centrales jouissent d'une grande autonomie financière.

Aux États-Unis, le Conseil des gouverneurs de la Réserve fédérale et les banques de réserve ont leurs propres sources de financement, et le Congrès ne peut par conséquent recourir au processus d'autorisation de crédits pour influencer les politiques de la Réserve fédérale. En Allemagne et en Suisse, le processus d'établissement du budget de la banque centrale n'est pas assujéti au contrôle du gouvernement. Certaines exigences doivent cependant être respectées, telles que la fixation des échelles salariales des employés de la banque centrale en fonction de celles des fonctionnaires dans le cas de l'Allemagne et l'approbation des échelles salariales par le gouvernement dans le cas de la Suisse.

Au Japon, la loi sur la banque centrale stipule que la Banque du Japon doit soumettre son budget d'exploitation à l'approbation du ministère des Finances. En Nouvelle-Zélande, les dépenses liées aux fonctions administratives de la banque centrale sont fixées par des ententes quinquennales entre le ministre des Finances et la Banque fédérale de réserve, lesquelles doivent être ratifiées par le Parlement.

c) **Obligation de rendre compte**

L'obligation qu'ont les banques centrales de rendre compte de leurs actes a pour pendant le pouvoir des gouvernements de ne pas renouveler le mandat des hauts fonctionnaires. Le principe de la responsabilité peut aussi s'accompagner du pouvoir pour le gouvernement de renverser des décisions ou des mesures prises par la banque centrale. Si celle-ci jouit d'une autonomie pour l'administration de ses affaires, elle doit à plus forte raison répondre d'une manière ou d'une autre de l'utilisation qu'elle fait des deniers publics. Du principe de la responsabilité découle en outre pour la banque centrale l'obligation de renseigner le public sur ses objectifs et sur ses activités.

En Allemagne, la *Bundesbank* n'a à rendre compte de ses décisions en matière de politique monétaire à aucune personne ni à aucun organe élu. Sur recommandation du gouvernement fédéral et après consultation du Conseil de la banque centrale, le président de la République fédérale nomme jusqu'à dix des membres (président et vice-président compris) du Conseil de la banque centrale, qui joue le rôle d'organe de décision; il reste que la majorité des sièges (soit onze) au Conseil sont occupés par des membres d'office, à savoir les présidents des banques centrales des *Länder*. Toutefois, ces présidents ne sont pas censés défendre les intérêts de leurs *Länder* respectifs ni recevoir d'instructions d'eux. En pratique, la *Bundesbank* n'est donc pas directement responsable devant la Chambre des *Länder* ni devant la Diète fédérale de la République fédérale d'Allemagne. Les membres du gouvernement fédéral peuvent assister aux réunions du Conseil de la banque centrale et y proposer des motions, mais ils ne sont pas habilités à voter et peuvent tout au plus demander que les décisions du Conseil soient retardées pour un maximum de deux semaines. Ainsi donc, il semble que l'on ne puisse renforcer le principe de la responsabilité autrement que par le

non-renouvellement du mandat des hauts fonctionnaires et par des modifications à la législation. Comme il a été signalé précédemment, le processus d'établissement du budget de la *Bundesbank* n'est pas soumis au contrôle gouvernemental.

Toutefois, la structure salariale de la banque doit être liée à celle de la fonction publique, et le bureau chargé de la comptabilité générale au sein de l'administration fédérale examine, après coup, les dépenses que la *Bundesbank* a effectuées. Les états financiers annuels de la *Bundesbank* sont communiqués au ministre fédéral des Finances. Il est manifeste que la grande autonomie dont jouit la *Bundesbank* s'appuie sur un large consensus parmi les Allemands autour de l'orientation générale des politiques économique et monétaire. Afin de s'assurer l'appui général nécessaire à son action, la *Bundesbank* pratique une politique active et ouverte en matière d'information, que l'on peut percevoir comme une façon de rendre compte, au sens large, de ses activités.

Le Conseil des gouverneurs de la Réserve fédérale aux États-Unis rend compte de toutes ses activités au Congrès. Il est tenu (en vertu de la loi Humphrey-Hawkins) d'exposer deux fois l'an au Congrès ses objectifs en matière de politique monétaire et ses prévisions sur la tenue de l'économie. En outre, les membres du Conseil, y compris le président, sont appelés à comparaître devant le Congrès pour y discuter de questions précises. Les budgets du Conseil des gouverneurs de la Réserve fédérale et des banques de réserve sont approuvés par le Conseil des gouverneurs à l'occasion d'une assemblée publique qui se tient chaque année en décembre. Par ailleurs, chaque printemps, deux membres du Conseil doivent comparaître devant un sous-comité de la Chambre des représentants pour passer en revue les dépenses et le budget de la Réserve fédérale et en discuter. En outre, dans le cadre de la surveillance générale qu'il exerce, le Congrès procède à des vérifications ou examens fréquents de

certaines opérations que la Réserve fédérale mène et qui ne sont pas liées à la politique monétaire. Seuls le président et le vice-président du Conseil des gouverneurs et les gouverneurs qui terminent le mandat d'un ancien gouverneur peuvent voir leur mandat renouvelé.

Le Conseil de formulation des politiques de la Banque du Japon rédige un rapport annuel sur la mise en oeuvre de la politique monétaire qu'il présente au Parlement (la Diète). En outre, le gouverneur comparait, en compagnie d'autres cadres supérieurs, devant la Diète pour faire connaître l'évaluation de la Banque du Japon de la conjoncture économique et financière. Le gouverneur participe également aux réunions ministérielles sur la situation économique afin de faciliter la coordination des politiques mises en oeuvre par le gouvernement et la banque centrale. Comme il a été mentionné précédemment, le ministre des Finances, en vertu de la loi, supervise la Banque du Japon et en approuve le budget des dépenses.

En Suisse, même si la majorité des actions de la Banque nationale suisse sont détenues par les cantons et les banques cantonales⁵, la banque centrale rend principalement compte de ses actes au gouvernement fédéral. Celui-ci nomme les trois membres à plein temps de la Direction générale, le principal organe responsable de la politique monétaire, et doit approuver le rapport annuel et les états financiers de la banque centrale avant leur présentation à l'assemblée générale des actionnaires. D'autres organes rattachés à la banque centrale sont chargés du suivi des questions d'ordre administratif et budgétaire. Ces organes, qui ne fonctionnent pas sur une base permanente, comprennent des représentants élus à l'assemblée des

⁵ Les banques cantonales sont créées par les cantons, et leurs engagements sont généralement garantis par l'État. Ces banques échappent en partie à la supervision du gouvernement fédéral.

actionnaires, mais la plupart de leurs membres sont nommés par le gouvernement fédéral et proviennent de divers secteurs de l'économie et de différentes régions de la Suisse.

En Nouvelle-Zélande, la Banque de réserve doit présenter au moins chaque semestre un énoncé de politique monétaire dans lequel sont exposées les politiques qu'elle entend mettre en oeuvre pour atteindre les objectifs fixés ainsi que les raisons qui motivent ses décisions. Les énoncés de politique sont soumis à l'étude d'un comité spécial de la Chambre des représentants, devant lequel la Banque est appelée à comparaître. De plus, le Conseil d'administration de la Banque est chargé de surveiller la manière dont le gouverneur s'acquitte de sa charge, qui est de veiller à ce que la Banque atteigne ses objectifs. Si le gouverneur ne s'en acquitte pas de façon satisfaisante, le Conseil est dans l'obligation de recommander au ministre des Finances de le démettre de ses fonctions au moyen d'un décret. Le ministre peut également arriver à la même conclusion de son côté et recommander au gouverneur général que le gouverneur de la Banque soit destitué. Dans le cadre de sa gestion interne, la Banque est également liée par un accord quinquennal de financement conclu avec le ministre des Finances et ratifié par le Parlement.

d) Représentation régionale

Les États-Unis, l'Allemagne, et la Suisse sont tous des États fédéraux au sein desquels les gouvernements provinciaux détiennent un pouvoir considérable. Par ailleurs, c'est dans ces trois pays que la banque centrale jouit de la plus grande autonomie. La banque centrale y est dotée d'un organe de direction dont les membres exercent leurs fonctions à plein temps. Même si les membres de cet organe représentent d'une certaine manière les régions constituantes, les décisions relatives à la politique monétaire reflètent un point de vue national et unifié. Aux États-Unis et en Allemagne, les membres

de l'organe de direction sont aussi responsables de la gestion interne, alors qu'en Suisse, celle-ci est confiée à des administrateurs à temps partiel qui ne participent pas à l'élaboration de la politique monétaire.

En Allemagne, chacun des *Länder* possède sa propre banque centrale, qui est en fait un bureau régional de la *Bundesbank*⁶. Le président de la banque centrale de chaque *Land* est membre d'office du Conseil de la banque centrale, l'organe dirigeant celle-ci. Les présidents des banques centrales des *Länder* sont désignés par la Chambre des *Länder* du Parlement allemand sur proposition des gouvernements des *Länder* et après consultation du Conseil de la banque centrale. La loi sur la *Bundesbank* n'oblige pas les présidents de ces banques centrales à habiter le *Land* où est située la banque centrale qu'ils dirigent. Comme il a déjà été mentionné, ces présidents ne sont pas censés défendre les intérêts de leurs *Länder* respectifs ni recevoir d'instructions d'eux.

Aux États-Unis, les douze présidents des banques fédérales de réserve assistent aux réunions du Comité de l'open market et participent aux délibérations, mais seulement cinq d'entre eux ont le droit de vote. Il s'agit du président de la Banque fédérale de réserve de New York et d'un groupe réunissant quatre des onze autres présidents, ceux-ci devant se relayer par

⁶ Les banques centrales des *Länder* effectuent les opérations et les tâches administratives à caractère régional et administrent les quelque 200 succursales de la *Bundesbank* réparties dans les villes d'une certaine importance. On considère qu'elles font partie intégrante de la *Bundesbank*. Le gouvernement fédéral quant à lui détient l'ensemble du capital de la *Bundesbank*.

roulement tous les ans⁷. Les présidents des banques fédérales de réserve ne sont pas autorisés à représenter les intérêts exclusifs de leur région et sont censés adopter une perspective nationale au moment de voter les mesures de politique monétaire. La répartition géographique des douze banques fédérales de réserve reflète des facteurs tant historiques que géographiques : par exemple, le Missouri possède deux banques de réserve⁸. Les présidents des banques fédérales de réserve sont choisis par leur Conseil d'administration, sous réserve de l'approbation du Conseil des gouverneurs⁹. Leur mandat est d'une durée de cinq ans, et ils peuvent être reconduits dans leurs fonctions. Lorsqu'un nouveau président doit être nommé, une recherche est effectuée dans l'ensemble du pays; c'est pourquoi les présidents des banques de réserve ne sont pas forcément issus de la région qu'ils représentent. Afin de promouvoir la diversité régionale au sein du Conseil des gouverneurs, il n'est pas permis à un district fédéral d'y être représenté par plus d'un gouverneur. Dans la pratique, toutefois, les gouverneurs n'entretiennent pas toujours des liens personnels très étroits avec le district qu'ils représentent.

⁷ De ces quatre présidents habilités par roulement à voter, l'un provient des districts de Boston, de Philadelphie ou de Richmond; un autre, de ceux de Cleveland ou de Chicago; un autre, de ceux de Minneapolis, de Kansas City ou de San Francisco et un dernier de ceux d'Atlanta, de Dallas ou de Saint-Louis.

⁸ Les banques fédérales de réserve sont chargées de la surveillance financière dans leur région et du fonctionnement d'une partie importante du système de paiements.

⁹ Les banques commerciales détiennent l'ensemble du capital des banques fédérales de réserve, ce qui les autorise à élire six des neuf administrateurs de chacune de ces banques. (La moitié des six administrateurs provient de la communauté bancaire, et l'autre moitié, du milieu des affaires.) Le Conseil des gouverneurs désigne les trois autres administrateurs, dont l'un devient président, et un autre, vice-président de la banque fédérale de réserve.

En Suisse, le Conseil de Banque, qui ne siège qu'à quelques reprises durant l'année, est le principal organe responsable de la surveillance des questions liées à l'administration et au budget. Il est composé de quarante représentants régionaux nommés par le gouvernement fédéral et les actionnaires. Le Conseil est aussi perçu comme une tribune favorisant l'échange d'informations et de vues entre la Banque nationale suisse et des représentants de l'économie suisse. Le Conseil de Banque se réunit tous les trimestres, alors qu'un sous-comité composé de dix membres, le Comité de Banque, se réunit une fois par mois afin d'exercer la surveillance et le contrôle de la gestion de la Banque nationale suisse. Dans les faits, le Comité de Banque fait office de comité de direction du Conseil de Banque.