

Ne pas publier avant 14h30, heure avancée de l'Est,
le 16 septembre 1974

CONFÉRENCE CANADIENNE SUR LA BANQUE

LA POLITIQUE MONÉTAIRE DU CANADA AURAIT-ELLE UNE
PLUS GRANDE PORTÉE SI LES AUTRES INSTITUTIONS FINANCIÈRES
HABILITÉES À RECEVOIR DES DÉPÔTS ÉTAIENT SOUMISES
DIRECTEMENT AUX EFFETS DE L'ACTIVITÉ DE LA
BANQUE DU CANADA AU MÊME TITRE QUE LES BANQUES À CHARTE?

PRÉSENTÉ PAR

MONSIEUR GERALD K. BOUEY

GOUVERNEUR

LA BANQUE DU CANADA

16 et 17 SEPTEMBRE 1974

La politique monétaire du Canada aurait-elle une plus grande portée si les autres institutions financières habilitées à recevoir des dépôts étaient soumises directement aux effets de l'activité de la Banque du Canada au même titre que les banques à charte?

Nous avons été invités, le Gouverneur Mitchell et moi, à donner notre avis sur une importante question, celle des pouvoirs qu'une banque centrale doit avoir pour être en mesure de s'acquitter efficacement de ses fonctions. Les opérations de la banque centrale influencent-elles directement une proportion suffisante des institutions de dépôt du pays pour lui permettre d'exercer un contrôle effectif sur la monnaie? La question est d'actualité. Elle fait présentement aux États-Unis l'objet d'un examen approfondi et je suis persuadé qu'au Canada le sujet des banques et des quasi-banques devra être abordé en vue de la prochaine révision décennale de la législation bancaire.

Les pouvoirs et les mécanismes techniques nécessaires à l'accomplissement des fonctions d'une banque centrale dépendent de l'idée qu'on se fait de ces fonctions. Les objectifs immédiats d'une banque centrale ainsi que la méthode utilisée pour les atteindre varient dans une certaine mesure d'un pays à l'autre et, dans un même pays, se modifient dans le temps à la lumière de l'expérience acquise et de l'évolution des circonstances.

Dans certains pays, la banque centrale s'en remet presque entièrement aux effets indirects de la gestion des réserves-encaisse pour régler le rythme d'expansion des grands agrégats que sont la monnaie et le crédit, laissant principalement aux institutions et aux marchés financiers du secteur privé le soin de répartir l'incidence de sa politique sur le coût et sur la disponibilité du crédit entre les diverses catégories d'emprunteurs ou de prêteurs. Des mesures gouvernementales telles que des programmes de financement direct ou d'autres formes d'intervention peuvent certes modifier la situation, mais elles ne sont pas considérées comme faisant partie des attributions de la banque centrale à proprement parler. L'obligation imposée aux institutions bancaires de maintenir une réserve-encaisse minimale est le principal mécanisme généralement associé à cette conception globale de la politique monétaire. Cette conception de base ayant été adoptée par le Canada, la question primordiale du débat d'aujourd'hui consiste à savoir si la Banque du Canada serait mieux en mesure d'atteindre ses principaux objectifs au cas où l'obligation imposée aux banques de détenir des réserves-encaisse serait étendue aux institutions de dépôt non bancaires.

Il est cependant permis de penser que la politique monétaire ne se borne pas à exercer une influence générale de cette nature et qu'elle comporte également des mesures influant directement sur l'octroi de crédits à des catégories données d'agents économiques ou sur la structure de certains taux d'intérêt. De nombreuses banques centrales ont recours

à des techniques complémentaires conçues dans ce but et quelques-unes en font même l'un de leurs principaux moyens d'action. Dans certains cas, ce sont les gouvernements eux-mêmes, au lieu des banques centrales, qui interviennent de cette façon. Si l'on veut compléter la politique de réserves-encaisse par des mécanismes officiels ou par des démarches officieuses qui influent plus directement sur le fonctionnement des marchés financiers, faut-il que ces mesures s'appliquent seulement aux banques ou doivent-elles viser plus loin?

Les lois et règlements régissant actuellement le fonctionnement des institutions de dépôt au Canada sont le fruit d'une longue évolution. Ils ne procèdent pas d'une conception globale unique, mais constituent plutôt un ensemble hétérogène, constitué de solutions pragmatiques apportées à divers moments aux problèmes de l'heure. Ces décisions ayant été prises aussi bien par les autorités provinciales que par le gouvernement fédéral, on se retrouve dans de nombreux cas avec une diversité de règles applicables à des opérations identiques. La législation que nous avons aujourd'hui n'est donc pas entièrement dépourvue de logique, mais elle aurait été certainement tout autre si l'on avait eu l'occasion de faire table rase et d'élaborer un ensemble de dispositions cohérentes.

S'il était possible de créer, en partant de zéro, le cadre légal dans lequel doit s'appliquer la politique monétaire, la première étape consisterait probablement à déterminer quels pouvoirs techniques

il faudrait accorder à la banque centrale pour lui permettre d'influer d'une manière générale sur la conjoncture financière, et la seconde à préciser quels pouvoirs supplémentaires il conviendrait de lui octroyer pour lui permettre d'intervenir directement dans le fonctionnement du marché.

La législation inspirée de cette description des tâches stipulerait probablement que toutes les obligations qu'il faudrait imposer aux établissements financiers dans l'intérêt d'une politique monétaire efficace s'appliqueraient sans distinction à toutes les institutions effectuant des opérations financières semblables.

Ainsi, l'obligation de maintenir des réserves-encaisse, qui constitue la clé de voûte de la politique monétaire au Canada, devrait s'appliquer uniformément à tous les dépôts présentant les mêmes caractéristiques, sans égard à la catégorie d'institutions financières où ils sont maintenus. Ce principe évident semblerait logique, équitable et garant d'efficacité. Pourquoi devrait-il en être autrement? De même, tout pouvoir qui serait conféré à la banque centrale pour assurer une distribution donnée du crédit ou une structure déterminée des taux d'intérêt devrait pouvoir s'appliquer uniformément à tous les secteurs intéressés du système financier. À des situations identiques s'appliquent des règles identiques, dit un principe très important en droit, et qui, dans le domaine économique, contribue à une affectation efficace des ressources. Peut-être est-il souhaitable de s'en écarter pour atteindre certains objectifs sociaux ou économiques, mais le premier pas vers une régulation ou un contrôle du

système financier serait certainement l'adoption d'un ensemble de lois et de règlements uniformes et applicables à tous les cas.

Comme nous le savons tous, la situation au Canada s'écarte quelque peu de cet idéal de logique, d'équité et d'efficacité. Des opérations identiques effectuées par des institutions financières sont soumises à des restrictions et à des obligations différentes, suivant le régime légal dont l'institution relève. Les règles qui dans notre pays revêtent pour la banque centrale une importance primordiale - coefficient obligatoire de réserves-encaisse constituées exclusivement de créances sur la Banque du Canada et minimum variable de réserves secondaires - s'appliquent seulement aux banques à charte. Qui plus est, leur application varie suivant les genres de dépôts. En effet, encore que la Loi sur les banques oblige ces dernières à « maintenir des actifs suffisants et appropriés pour couvrir les exigibilités payables en monnaies étrangères » , les dépôts en monnaies étrangères ne sont assujettis à aucun coefficient de réserves, même s'ils sont couverts par un contrat de change à terme et sont de ce fait presque équivalents à des dépôts à terme en dollars canadiens. Toutefois, la principale caractéristique du régime est que l'obligation de maintenir une réserve-encaisse minimale s'applique aux banques et non pas aux autres institutions.

Au fait, qu'est-ce qu'une banque exactement? La loi la définit non pas en fonction de la nature de ses opérations, mais d'après le fait qu'elle est constituée en vertu d'une loi spéciale. Bien que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique ait conféré au Parlement du Canada le

pouvoir de légiférer en matière bancaire, notre législation ne donne aucune définition précise du commerce de banque. Les autorités provinciales ainsi que le gouvernement fédéral ont pendant de nombreuses années autorisé la création et réglementé le fonctionnement d'institutions dont un grand nombre d'activités sont par leur nature assimilables à celles des banques, mais qui sont soumises à des dispositions très différentes.

Par exemple, les sociétés de fiducie ou de prêt, les caisses populaires, les credit unions ainsi que les institutions de dépôt appartenant à des provinces sont habilitées à gérer des comptes de dépôt qui sont fondamentalement identiques aux comptes bancaires, mais échappent aux exigences concernant les réserves. Les banques doivent bloquer, dans des comptes improductifs auprès de la banque centrale, des réserves-encaisse équivalant à 12% de leurs dépôts à vue en dollars canadiens, plus 4% de leurs dépôts à terme en dollars canadiens. Par contre, les différents textes légaux qui réglementent les opérations des autres institutions de dépôt obligent dans la plupart des cas ces dernières à respecter un certain coefficient de liquidité, dans le calcul duquel entrent cependant en général différentes espèces de titres en portefeuille ainsi que des dépôts à terme productifs d'intérêt et des dépôts à vue. Les réserves-encaisse de ces institutions ne sont pas maintenues à la Banque du Canada; du même coup, ces établissements n'ont pas accès au crédit que la banque centrale peut accorder aux banques à charte.

Il existe naturellement de nombreuses autres dispositions légales régissant les institutions de dépôt, dont quelques-unes visent évidemment les mêmes problèmes de liquidité qui doivent intéresser la banque centrale en sa qualité de prêteur de dernier ressort. L'obligation de se soumettre à des inspections et de publier des états de situation varie d'une catégorie d'institution à l'autre; les règles concernant d'autres aspects de leurs activités présentent également des divergences considérables. Point n'est besoin d'étudier en détail la liste complète de mécanismes tels que les coefficients minimaux et maximaux d'avoirs, les placements autorisés ou défendus, les clauses sur les cas non prévus, les lois qui selon le cas fixent le montant minimum du capital ou sont muettes sur ce point, les différences de régime fiscal, et j'en passe. Loin de vouloir insinuer que ces diverses lois fédérales ou provinciales ne suffisent pas à la tâche, je ne peux m'empêcher de remarquer qu'elles ne brillent pas par leur cohérence ni par leur uniformité.

Un exemple particulièrement frappant d'anomalie imputable à cet état de choses nous est donné par l'empressement que manifestent les banques étrangères à étendre leurs opérations à notre pays. La Loi sur les banques contient des restrictions d'ordre général sur l'appartenance des banques canadiennes, lesquelles interdisent aux banques étrangères d'ouvrir des guichets au Canada sous leur propre nom ou de détenir une proportion considérable du capital d'une banque canadienne. De plus, tant la législation fédérale que certaines lois provinciales instituent des restrictions similaires

en ce qui concerne les sociétés de fiducie et les sociétés de prêt. Cependant, d'autres dispositions fédérales ou provinciales permettent aux banques étrangères de constituer des sociétés et ainsi d'étendre leurs activités au Canada, ce qu'elles n'ont pas manqué de faire de diverses manières, notamment en créant des filiales à cent pour cent, dotées de dénominations peu précises et à consonance financière.

Nombre de ceux qui entreprennent d'implanter des établissements financiers de ce genre au Canada viennent nous voir et je peux vous assurer que, quelle que soit la forme juridique ou le nom de leur société, ce sont toujours des banquiers qui discutent avec nous. Ces filiales canadiennes ne peuvent opérer sous le nom de la banque mère, mais elles peuvent en général effectuer la plupart des opérations entrant dans la sphère d'activité des banques canadiennes. Leurs engagements à court terme présentent dans l'ensemble les mêmes caractéristiques que les dépôts bancaires : ils sont en fait couverts par la garantie de la banque mère, bien qu'en pratique ils ne soient nullement soumis au contrôle des autorités canadiennes. En outre, ces sociétés peuvent entreprendre certaines activités, notamment le crédit-bail, auxquelles les banques canadiennes ne peuvent participer directement.

Je me permets une brève digression pour signaler que la Banque du Canada reçoit maintenant des déclarations périodiques de la part des nouveaux établissements financiers canadiens appartenant entièrement ou dans une large mesure à des banques étrangères et qu'elle commencera

sous peu à publier un bilan mensuel de l'ensemble de ces établissements. Fin juin, les sociétés déclarantes comptaient un actif total de près de 1 milliard de dollars comparativement à un peu plus de 600 millions à la fin de 1973. En juin, leur actif comprenait 121 millions de créances au titre du crédit-bail, 100 millions de prêts immobiliers et 584 millions d'autres concours aux entreprises; de ce dernier chiffre, 388 millions représentaient des prêts à moins d'un an. Plus de la moitié de leur actif était financé par émission de papier à court terme, des emprunts auprès de banques canadiennes fournissant par ailleurs 116 millions de dollars. Ces chiffres sont encore relativement modestes - ils ne représentent que 2% des avoirs en dollars canadiens des banques à charte -, mais ces nouveaux venus sur la scène financière canadienne connaissent une expansion rapide depuis leur établissement.

Revenons-en au cadre législatif applicable aux banques et aux établissements parabancaires. Tout en admettant que les mécanismes actuels présentent des anomalies, il faut reconnaître que jusqu'à présent ils fonctionnent en pratique de façon relativement satisfaisante en ce qui concerne la politique monétaire. Les pouvoirs d'ordre technique conférés à la Banque du Canada se sont révélés dans l'ensemble appropriés aux buts que poursuit notre institution. Le contrôle qu'elle exerce principalement sur les réserves-encaisse mises à la disposition des banques à charte lui a incontestablement permis d'influer suffisamment

sur l'expansion monétaire pour régir, dans une large mesure, le degré de tension ou d'aisance des marchés financiers. Les faits sont là pour le prouver. Il est évident que les effets des opérations de la Banque du Canada sur la croissance de la monnaie et du crédit ainsi que sur les niveaux des taux d'intérêt, loin de se limiter aux banques à charte, se sont propagés à l'ensemble du système financier.

Il est à peine besoin de vous rappeler que la banque centrale peut, en modifiant le niveau des réserves-encaisse des banques à charte, influencer sur les activités non seulement des banques mais aussi des établissements financiers parabancaires. Toute modification des réserves-encaisse, par rapport à la demande du système bancaire, a un effet immédiat sur les taux du marché monétaire et sur les taux d'intérêt pratiqués par les institutions; ces taux subissent une pression à la baisse lorsque les réserves sont relativement abondantes, et une pression à la hausse lorsque la banque centrale se montre plus avare de réserves-encaisse.

Lorsque le dernier cas se présente et que l'intensification de la chasse aux dépôts fait monter les taux d'intérêt à court terme, les établissements parabancaires sont obligés de suivre le mouvement à la hausse, sous peine de voir leur trésorerie se détériorer. Ils risqueraient en effet de voir diminuer les fonds qui leur sont confiés, les déposant étant attirés par les taux supérieurs offerts dans les autres institutions, et les emprunteurs essayant de profiter du crédit relativement bon marché offert par les établissements en question.

Le fait que les établissements parabancaires échappent à l'obligation de maintenir un certain minimum de réserves-encaisse ou de bloquer une partie de leurs liquidités auprès de la banque centrale, à l'instar des banques à charte, ne modifient pas fondamentalement les résultats obtenus. Le système des réserves obligatoires imposé aux banques sert en effet tout simplement à prévoir avec plus de précision et de certitude quelle sera à court terme leur réaction à des changements dans les dépôts des banques à charte auprès de la banque centrale. Tant que les banques devront garder des montants de réserves-encaisse non rétribuées un peu plus élevés qu'elles ne le voudraient, elles réagiront assez vivement toutes les fois que leurs réserves-encaisse seront excédentaires ou déficitaires. Et tant que les établissements soumis à ces exigences légales occuperont une place importante dans le système financier - tout particulièrement en ce qui concerne l'acceptation de dépôts mobilisables par chèques - leur réaction à toute modification de leur position de réserve-encaisse aura des effets rapides et sensibles sur les autres établissements et marchés financiers.

Les conditions nécessaires à une mise en œuvre relativement efficace de la politique monétaire se trouvent réunies pour le moment au Canada. Les banques à charte occupent sur le plan de l'acceptation de dépôts et de l'octroi de crédits à court terme une position suffisamment forte pour assurer à la Banque du Canada, par le biais de la politique de gestion des réserves-encaisse, l'efficacité et la précision requises pour le contrôle monétaire. En ce qui concerne nos besoins en données

statistiques, il est vrai que la loi ne nous autorise à demander de renseignements qu'aux banques à charte. Mais en fait, les autres catégories d'institutions collaborent très aimablement avec nous et nous communiquent de plein gré les renseignements demandés.

Bien que d'autres institutions de dépôt se développent rapidement, les dépôts auprès des banques à charte représentent encore environ les deux tiers de tous les dépôts confiés à des établissements financiers au Canada. La part des banques à charte est encore supérieure dans le domaine des dépôts transférables par chèques. À la fin de 1973, 78% de ces derniers étaient détenus par les banques à charte et 22% seulement, formés surtout par des comptes d'épargne de particuliers avec faculté de tirage par chèque, étaient confiés à d'autres établissements de dépôt. Bien que la part des banques ait diminué ces dernières années, il reste vrai qu'au Canada une proportion écrasante des règlements se fait par chèques tirés sur des comptes bancaires.

Jusqu'ici, on ne peut donc, à mon avis, imputer les insuffisances de la politique monétaire aux mécanismes reliant la Banque du Canada au reste du système financier. L'inexistence de règles obligeant les établissements de dépôt parabancaires à constituer une réserve-encaisse n'a jamais, à ma connaissance, empêché la Banque du Canada de provoquer un ralentissement de l'expansion monétaire et une hausse corrélative des taux d'intérêt

à court terme aussi considérables que nous l'avions envisagé à la lumière des circonstances.

Quant à savoir s'il continuerait d'en être ainsi au cas où les institutions parabancaires s'approprieraient une proportion croissante de l'activité bancaire au Canada, c'est là une autre paire de manches. Lorsqu'on réfléchit à l'efficacité du système actuel des réserves-encaisse sur le plan du contrôle monétaire, il convient d'envisager les conséquences qu'entraînerait une nouvelle réduction possible de la proportion des comptes assortis du droit de tirage par chèques détenue dans les banques. Un relâchement progressif du rapport existant entre le volume des réserves-encaisse mises à la disposition des banques par l'institut d'émission et les réactions probables des établissements qui fournissent au public la majeure partie des moyens de paiement nécessaires au règlement des transactions rendrait sans aucun doute moins prévisible le résultat des interventions de la banque centrale.

Il faut également tenir compte d'un autre aspect de la question. Les réserves-encaisse minimales que les banques à charte doivent bloquer sont improductives et sont quelque peu supérieures à ce qu'elles détiendraient de leur propre gré. Les réserves secondaires qu'elles doivent également maintenir, à la différence de leurs concurrents, peuvent également avoir à l'occasion un effet défavorable sur leur compte d'exploitation. Ces mesures en soi défavorisent les banques sur le plan de la concurrence, ne serait-ce que dans une faible mesure. Il est vrai que les banques bénéficient en contrepartie de certains avantages liés à la grande variété de pouvoirs qu'elles ont dans les domaines de l'octroi du crédit et de la recherche de

fonds, à l'auréole particulière qui entoure l'appellation de « banque » dont elles ont l'exclusivité et, dans certains cas, à leur dimension. Il est néanmoins permis de s'interroger sur le bien-fondé de ces dispositions discriminatoires sur le plan non seulement de l'efficacité mais aussi de l'équité, du moins en ce qui concerne les petites banques et les sociétés susceptibles de solliciter une charte de banque.

Nous n'avons pas, il est vrai, à nous préoccuper d'un problème particulier aux États-Unis, où des banques à part entière peuvent s'établir hors du Système de réserve fédérale et où les établissements participants peuvent quitter ce dernier sans perdre aucun des avantages liés à la qualité de banque. Je me préoccupe cependant du fait que ces dernières années le nombre des nouveaux venus dans le système bancaire, sur lequel notre institution exerce un pouvoir direct, est resté faible par rapport à celui des établissements qui ont été créés en vue d'exercer des activités très comparables à celles des banques, mais dans un cadre législatif différent.

J'ai examiné les relations de la Banque du Canada avec les institutions de dépôt principalement sous l'angle des réserves-encaisse parce que la Loi sur la Banque du Canada stipule clairement que la gestion des réserves-encaisse est le principal instrument de politique monétaire mis à la disposition de l'institut d'émission. Abstraction faite des réserves secondaires imposées aux banques à charte, notre institution ne dispose d'aucun moyen légal pour influencer sur la répartition du crédit ni sur les taux d'intérêt que pratiquent les établissements privés. La banque centrale

a néanmoins apporté son appui aux ententes que les banques, avec l'assentiment du ministre des Finances, ont à l'occasion conclu entre elles afin de limiter les taux d'intérêt servis sur certains genres de dépôts. Notre institution a également parfois demandé aux banques de suivre certaines lignes directrices dans la conduite de leurs affaires, leur proposant par exemple une certaine répartition de leurs prêts. Ces démarches n'ont pas constitué des initiatives prises en toute indépendance par la Banque du Canada, mais ont généralement été entreprises en collaboration avec le ministre des Finances.

Comme nous n'avons que rarement recouru à de telles mesures, je n'ai pas l'impression que le fait qu'elles s'appliquaient exclusivement aux banques à charte ait suscité de graves problèmes. S'il fallait en faire un usage beaucoup plus intensif, on serait justifié d'étendre leur application au-delà du système bancaire. Dans certaines circonstances, il faudrait peut-être en passer par là. Si cette approche générale n'a été employée au Canada que de façon tellement restreinte, c'est moins en raison du cadre dans lequel évolue le système financier que des nombreux problèmes concrets que comporte la mise au point d'importantes interventions de ce genre de manière à ce qu'elles aient en fait de bonnes chances de contribuer à atteindre l'objectif visé.

J'ai évoqué un certain nombre de sujets qui débordent le cadre des pouvoirs essentiels à une banque centrale. Je voudrais, en conclusion, revenir à la question posée au début de mon exposé. À mon avis, une extension

des pouvoirs de la Banque du Canada qui placerait une gamme plus étendue d'établissements dans sa sphère de compétence ne s'est pas révélée nécessaire jusqu'ici pour permettre à l'institut d'émission d'atteindre ses objectifs avec une efficacité raisonnable. Il faut cependant replacer ce jugement dans le contexte du système financier canadien, tel qu'il s'est développé jusqu'à ce jour. Or, certaines des tendances qui se manifestent à l'heure actuelle sur le plan structurel n'ont, tout compte fait, rien de rassurant et elles pourraient, si elles persistaient, accroître les difficultés qu'éprouve la banque centrale à s'acquitter de sa mission.