

LIBRARY FILE COPY  
EXEMPLAIRE DE LA BIBLIOTHÈQUE

---

EXPOSÉ PRÉLIMINAIRE FAIT  
PAR M. GERALD K. BOUEY  
GOUVERNEUR DE LA BANQUE DU CANADA  
DEVANT LE  
COMITÉ PERMANENT  
DES FINANCES, DU COMMERCE ET DES QUESTIONS ÉCONOMIQUES  
CHAMBRE DES COMMUNES

---

le 28 novembre 1978

le 28 novembre 1978

---

Exposé préliminaire fait  
par M. Gerald K. Bouey  
Gouverneur de la Banque du Canada  
devant le  
Comité permanent  
des finances, du commerce et des questions économiques  
Chambre des communes

---

Permettez-moi de vous dire que c'est avec plaisir que je me présente de nouveau devant votre Comité et que, dans la mesure où je peux vous aider à approfondir l'imposant projet de loi actuellement à l'étude, et en particulier le court chapitre relatif à la Loi sur la Banque du Canada, c'est également avec plaisir que je le ferai.

Je n'ai pas l'intention d'entrer dans les détails du projet de loi, mais il serait peut-être utile que je vous expose mon point de vue sur les dispositions qui ont trait au rôle et aux opérations de la Banque du Canada. A mon avis, les modifications proposées ne vont pas influencer de façon significative la mise en œuvre de la politique monétaire. Même si dans plusieurs domaines les opérations de la Banque vont être touchées dans une certaine mesure par quelques-unes des nouvelles dispositions, ces opérations resteront fondamentalement les mêmes.

Il serait peut-être utile, pour vous expliquer comment je suis arrivé à cette conclusion, que je vous fasse une description succincte des mécanismes de contrôle monétaire et que je commente les modifications de la législation qui me semblent les plus significatives à cet égard. Je vous dirai

ensuite un mot de quelques-unes des autres propositions, en particulier celles qui concernent les modifications à la Loi sur la Banque du Canada.

\* \* \*

Le principal moyen dont dispose la Banque du Canada pour influencer les taux d'intérêt et la croissance de la masse monétaire consiste à agir sur le comportement du système bancaire. A cet égard, le rôle de courroie de transmission est joué principalement par les réserves-encaisse que doivent maintenir les banques à charte. Ces réserves sont constituées surtout de dépôts à la Banque du Canada et doivent correspondre en moyenne à un pourcentage du passif-dépôts de ces institutions; elles répondent à des considérations de gestion et à des raisons d'ordre légal. Chaque banque doit être en tout temps en mesure, d'une part, d'honorer les chèques qui sont tirés sur elle par ses clients et qui lui sont présentés par d'autres banques et, d'autre part, de faire face aux retraits en espèces des déposants. Ainsi, même s'il n'y avait pas d'obligation légale en ce sens, les banques devraient maintenir des liquidités suffisantes pour satisfaire ces besoins. Bien sûr, le montant minimum des réserves-encaisse que chaque banque doit maintenir est prescrit par la Loi sur les banques. Puisque les banques doivent maintenir des réserves dont le montant est au moins aussi élevé que celui qu'elles détiendraient volontairement de toute façon, et que ces réserves ne rapportent aucun intérêt, les banques essaient en général d'éviter de détenir à la Banque du Canada des dépôts excédant de beaucoup le minimum prescrit. Aussi peut-on prévoir avec une relative précision le montant des dépôts que l'ensemble des banques veulent détenir à la Banque du Canada.

La possibilité qu'a la Banque du Canada de contrôler le montant total de son passif-dépôts qui sert à répondre à la demande de réserves-encaisse des banques constitue l'outil dont elle a besoin pour influencer le comportement de l'ensemble des banques à charte. L'essence du mécanisme de contrôle réside dans le montant des réserves excédentaires que la banque centrale met à la disposition des banques à charte. Si la banque centrale est relativement généreuse dans l'octroi des réserves excédentaires, les banques à charte seront portées à investir davantage dans des titres du marché monétaire, à rechercher moins activement des dépôts et éventuellement à consentir plus volontiers des prêts. Cette réaction des banques à charte aura tendance à exercer des pressions à la baisse sur les taux du marché monétaire et de là sur l'ensemble des taux d'intérêt au Canada. Par contre, si la banque centrale réduit dans une certaine mesure le montant des réserves excédentaires, les banques devront, pour obtenir les liquidités dont elles ont besoin, se départir de certains avoirs et se livrer à une vive concurrence pour attirer des dépôts. Il en résultera une pression à la hausse, qui s'exercera directement sur les taux à court terme et indirectement sur les taux à long terme. Parallèlement à la gestion des réserves-encaisse, la banque centrale modifie de temps à autre son taux d'escompte afin d'encourager l'ajustement des taux d'intérêt qu'elle désire provoquer.

On peut dire en résumé que la politique monétaire procède principalement en agissant sur le montant des réserves-encaisse que le système bancaire détient en sus du minimum exigé. Par conséquent, les propositions

relatives au montant, en chiffres absolus, des réserves obligatoires ne revêt pas de signification importante au chapitre de la gestion monétaire, puisque la Banque du Canada pourra toujours déterminer dans quelle mesure l'encaisse disponible excédera le nouveau minimum requis.

Une autre question qui a reçu une attention considérable lors des discussions qui ont précédé la rédaction de cette législation est celle de savoir si, pour assurer une mise en œuvre efficace de la politique monétaire, il faut ou non assujettir les institutions parabancaires - les sociétés de fiducie, les sociétés de prêt hypothécaire, les credit unions et les caisses populaires - aux dispositions relatives aux réserves-encaisse. Comme je l'ai déjà mentionné, la réaction des banques à charte ne constitue que la première étape du processus par lequel la politique monétaire agit sur l'économie et c'est par le jeu de la concurrence que les effets des opérations de la banque centrale se transmettent partout sur les marchés financiers. Pour conserver leur part des dépôts et leur marge de profit, les institutions parabancaires n'ont guère d'autre choix que d'aligner sur les taux pratiqués par les banques les taux d'intérêt qu'elles versent sur les dépôts et les taux qu'elles réclament sur leurs prêts et leurs placements. Sinon, on verrait le public désertier en masse un secteur du marché du crédit au profit d'un autre, à la recherche des taux les plus rémunérateurs pour leurs épargnes et des prêts octroyés aux taux les plus faibles. Par conséquent, tant que les taux pratiqués par les banques seront sensibles à l'excédent ou au déficit des réserves-encaisse et tant que les banques elles-mêmes joueront un rôle de

premier plan comme intermédiaires financiers, les opérations de la banque centrale exerceront rapidement une influence prépondérante sur toutes les institutions et tous les marchés financiers, y compris les institutions parabancaires. Il suffit de penser aux réactions immédiates du système financier aux modifications apportées cette année au taux d'escompte pour s'assurer de l'exactitude de cette affirmation.

Cela ne signifie pas nécessairement que les mécanismes institutionnels dont on a besoin pour répondre aux exigences fondamentales de la politique monétaire soient tout à fait adéquats à d'autres points de vue. Les exigences en matière de réserves-encaisse ont certainement des incidences sur la rentabilité et sur l'équilibre qu'il faut maintenir, au niveau de la concurrence, entre les institutions de dépôt qui y sont assujetties et celles qui ne le sont pas. Il semble donc qu'il se pose à cet égard des problèmes importants d'équité ou d'efficacité économique. Toutefois, les dispositions relatives aux réserves-encaisse en vigueur dans notre pays ne constituent que l'un des nombreux aspects du cadre complexe des lois fédérales et provinciales régissant nos institutions de dépôt qui soulèvent des questions de cet ordre. Par conséquent, toute tentative de formulation d'un jugement bien pensé sur l'équité ou le manque d'équité de cette différence - et des autres différences - dans la manière dont sont traitées des institutions exerçant des activités de plus en plus semblables comporte inévitablement de délicats jugements de valeur.

Je voudrais maintenant parler brièvement des propositions relatives aux opérations des banques étrangères au Canada. Je n'hésite pas à dire que j'approuve ces propositions. L'activité des banques étrangères se fait déjà sentir de façon très visible au Canada, mais elle se déroule en dehors du cadre fixé par la législation bancaire existante. Le but de ces propositions est de régulariser la situation actuelle et d'orienter l'évolution future. Je suis d'avis que les banques étrangères ont un rôle utile à jouer au Canada et j'estime qu'il est désirable que toutes les banques établies au pays fassent partie du même système et soient soumises aux mêmes normes et règlements. Par ailleurs, je crois aussi que le principe visant à imposer des limites à la croissance des banques étrangères au Canada n'est pas insensé; il mérite de fait d'être appuyé, si l'on considère les risques et les incertitudes auxquels nous nous exposerions si nous ne fixions pas un certain nombre de règles.

Les dispositions relatives aux banques étrangères n'auraient pas, à mon avis, de répercussions considérables sur la mise en œuvre de la politique monétaire. Étant donné que ces institutions obtiendront vraisemblablement sur les marchés financiers canadiens la plus grande partie des fonds qu'elles placeront au Canada, elles devront, elles aussi, tenir compte de la structure des taux d'intérêt canadiens dans la recherche de ces fonds. On a prétendu toutefois que les institutions contrôlées par des intérêts étrangers seront moins disposées que les institutions canadiennes à se prêter à la persuasion morale. Comme vous le savez sans doute, la persuasion morale

consiste à demander aux banques, et peut-être aux institutions financières et autres établissements qui participent au marché financier, d'octroyer des prêts, de fixer des taux d'intérêt et de mener leurs opérations conformément aux objectifs particuliers de la politique monétaire du moment, au lieu de s'en tenir exclusivement à leur propre évaluation de la conjoncture du marché. Sans aller jusqu'à prétendre que le comportement des banques contrôlées par des intérêts étrangers sera différent à cet égard de celui des banques canadiennes, j'aimerais faire remarquer, pour ma part, que la Banque du Canada utilise très peu la persuasion morale présentement - et ne le fera probablement pas davantage à l'avenir. Sauf dans des occasions très spéciales, la Banque du Canada préfère se fier aux forces du marché pour transmettre les effets de la politique monétaire. A mon avis, la persuasion morale ne peut être utile que sur une courte période et lorsque des circonstances particulières exigent, de l'avis même des parties concernées, une intervention qui servira en fin de compte leurs propres intérêts. Dans un tel cas, je m'attendrais à obtenir la collaboration à la fois des banques canadiennes et des banques étrangères et même, si les circonstances l'exigeaient, celle des autres institutions financières et des autres établissements qui interviennent sur les marchés.

J'aimerais maintenant commenter brièvement les modifications proposées à la Loi sur la Banque du Canada qui, comme je l'ai déjà mentionné, ont une portée relativement limitée. Les modifications se divisent en deux catégories principales, soit, d'une part, celles qui découlent du projet de fondation de l'Association canadienne des paiements et, d'autre part, celles qui



mettent à jour certaines dispositions de la Loi ou accroissent, de façon négligeable et pour diverses raisons, les pouvoirs actuels de la Banque.

Le premier groupe d'amendements a pour objet de permettre aux institutions parabancaires qui font partie de l'Association canadienne des paiements d'utiliser les services de la Banque du Canada pour effectuer des règlements avec d'autres membres, un peu de la même façon que le font présentement les banques à charte, c'est-à-dire en effectuant des virements de fonds entre les comptes tenus à la Banque du Canada. La principale différence par rapport à la situation actuelle est que, même si les comptes de dépôts ouverts au nom des banques à charte peuvent servir à des fins de compensation, ils ne font pas moins partie intégrante des réserves-encaisse obligatoires, tandis que les dépôts des institutions parabancaires membres de l'Association canadienne des paiements serviraient uniquement à la compensation. Il semble probable (compte tenu du volume de chèques traités par chaque membre) que le choix d'une méthode de compensation ou d'une autre ne sera pas difficile et que seules les grosses institutions parabancaires voudront détenir un compte de dépôts à la Banque du Canada. Dans tous les cas, afin de mettre tous les membres sur un pied d'égalité devant la loi, il est proposé d'autoriser la Banque du Canada à recevoir des dépôts de tous les membres de l'Association canadienne des paiements, et non pas seulement des banques à charte. De même, si une institution parabancaire membre décide de maintenir des dépôts à la Banque du Canada, elle aura besoin de facilités de crédit au cas où, pour des raisons imprévues, elle n'aurait pas suffisamment de fonds à son compte pour effectuer ses opérations de compensation. D'où la

proposition visant à autoriser la Banque du Canada à consentir des prêts et des avances de courte durée non seulement aux banques à charte, comme c'est le cas présentement, mais aussi aux institutions parabancaires. Puisque ces modifications seraient de nature à élargir le groupe d'institutions avec lesquelles la Banque entretient directement des relations d'affaires, il serait également souhaitable de modifier en conséquence certaines dispositions de la Loi, notamment celles se rapportant à la nomination des administrateurs.

Le second groupe de modifications comprend un certain nombre de changements relativement peu significatifs qui concernent la gestion de la Banque du Canada et une disposition conçue dans le but de clarifier, à la lumière d'un jugement rendu récemment par la Cour Suprême, le statut des billets émis par la Banque; toutefois, ces modifications servent principalement à définir ou à élargir quelque peu les pouvoirs techniques de la Banque en ce qui a trait aux opérations de change et aux types d'avoirs financiers qu'elle peut utiliser ou accepter en garantie. Ainsi, la Banque du Canada pourrait détenir des comptes de dépôts dans des banques au Canada et à l'étranger afin de faciliter ses opérations de change, d'acheter et de vendre les droits de tirage spéciaux émis par le Fonds monétaire international et enfin, de négocier une variété de titres émis ou endossés par les banques un peu plus grande que celle actuellement spécifiée dans la Loi.

Ces propositions revêtent un caractère limité et technique et n'entraînent aucun changement important dans la structure des pouvoirs que confère la présente Loi. L'absence de propositions qui modifieraient fondamentalement

la Loi sur la Banque du Canada s'explique par le fait que, à notre avis, les pouvoirs qu'exerce présentement la banque centrale suffisent pour lui permettre de mettre en œuvre efficacement la politique monétaire et de s'acquitter de ses autres responsabilités.