
Déclaration préliminaire faite par
M. Gerald K. Bouey
Gouverneur de la Banque du Canada
devant le Comité permanent des finances, du commerce et des questions
économiques de la Chambre des communes
le mardi 9 juillet 1985

Déclaration préliminaire faite par
M. Gerald K. Bouey
Gouverneur de la Banque du Canada
devant le Comité permanent des finances, du commerce et des questions
économiques de la Chambre des communes
le mardi 9 juillet 1985

L'éventail de recommandations que votre Comité examine, Monsieur le Président, est extrêmement large. Les problèmes qui se posent ont toutefois été diagnostiqués et étudiés en détail dans le Livre vert sur la réglementation des institutions financières et le Rapport Wyman sur l'assurance-dépôts. Je voudrais tout simplement dans cette déclaration préliminaire attirer votre attention sur un certain nombre de questions soulevées dans ces documents et qui revêtent à mon sens une importance toute particulière.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, je crois qu'il serait utile que je précise à votre intention le rôle que joue la Banque du Canada dans le système financier. La Banque n'assume aucune responsabilité officielle en matière de législation financière, et ni le Livre vert ni le Rapport Wyman ne touchent directement à notre domaine de compétence, à savoir la conduite de la politique monétaire. Toutefois, l'efficacité des marchés financiers présente une importance capitale pour la mise en oeuvre efficace de la politique monétaire, et la Banque a toujours été consultée dans le passé au moment de la révision des lois financières. En outre, en ma qualité de membre du conseil d'administration de la Société d'assurance-dépôts du Canada (la SADC), je m'intéresse tout particulièrement aux opérations de cet organisme, dont j'assume aussi la responsabilité.

Les problèmes qui se posent à l'heure actuelle sont complexes, et les solutions ne sont probablement ni évidentes ni simples. Le Livre vert et le Rapport Wyman contiennent un ensemble de propositions, et la prochaine étape importante du processus engagé consistera à écouter le point de vue des institutions financières et des usagers des services financiers - ceux que les changements proposés toucheront le plus.

À mon avis, la question la plus importante qui se pose et qu'il importe de régler au plus tôt est celle du risque que les "transactions intéressées" comportent pour la viabilité financière des institutions à propriété restreinte, et des conséquences que ce risque peut avoir sur la confiance dans l'ensemble du système financier. Les risques de faillites d'institutions financières causées par des "transactions intéressées" sont manifestement un autre sujet important de préoccupation pour notre régime d'assurance-dépôts. Même si la cause première des difficultés que les institutions financières ont connues aux cours des dernières années a été la conjoncture économique défavorable que nous venons de traverser, on ne peut s'empêcher de s'inquiéter du nombre de cas où les faillites d'institutions financières étaient liées aux opérations faites avec des entreprises dans lesquelles les propriétaires de ces institutions avaient des intérêts.

Avec la croissance du nombre de grands conglomérats financiers appartenant à des personnes ayant des intérêts considérables dans des entreprises non financières, les risques que les "transactions intéressées" font courir au système financier sont maintenant beaucoup plus graves. Je ne veux nullement insinuer que la plupart des propriétaires d'institutions financières pourraient, en connaissance de cause et dans le seul but de

favoriser d'autres entreprises qu'ils possèdent, conclure avec elles des opérations comportant des risques excessifs pour l'institution financière. Mais, le monde de la finance a connu un certain nombre de professionnels dénués de scrupules, et, même si l'on fait abstraction de ceux-là, il est permis d'imaginer des circonstances où un homme d'affaires pourrait succomber à la tentation de tirer indûment parti de l'accès aux fonds de l'institution financière qu'il possède. Il s'agit là de risques que nous ne pouvons prendre. Comme nous l'avons vu, de telles situations peuvent engendrer des pertes pour les déposants, une grave saignée pour la Société d'assurance-dépôts et un certain affaiblissement de la confiance dans la stabilité de notre système financier.

La solution que je préfère est celle d'une large dispersion du capital, d'un système où une seule personne ne peut détenir une part assez grande du capital pour dominer une institution financière et être en mesure d'exploiter sa situation à des fins personnelles. Ce système a bien fonctionné dans le cas des banques à charte, et je souhaite vivement qu'il continue de s'appliquer aux banques de l'Annexe A. Il y a quelques années, il aurait peut-être été possible d'appliquer la même exigence à la plupart des autres institutions du système financier, mais cela serait extrêmement difficile aujourd'hui. La tendance à la propriété restreinte du capital est allée trop loin pour qu'on puisse la renverser sans trop de difficultés.

Ce que le Livre vert propose équivaut à une sorte d'interdiction des opérations entre entreprises ayant entre elles des liens de dépendance. Cette solution n'est pas parfaite car il ne sera pas facile de l'appliquer ni d'en surveiller l'application, mais elle peut s'accompagner de pénalités

susceptibles d'avoir un fort pouvoir de dissuasion. Et personne n'a, que je sache, trouvé une meilleure solution au point de vue pratique. Pour que l'interdiction soit efficace, il faudra probablement qu'elle soit presque absolue. La part faite au jugement est bien trop grande lorsqu'il faut déterminer lesquelles des transactions entre entreprises présentant des liens de dépendance sont bonnes ou mauvaises; aussi une telle approche entraînerait-elle le secteur financier dans une réglementation et une bureaucratie considérables et accroîtrait le risque que des gens sans scrupules ne puissent être démasqués. Il vaut beaucoup mieux établir au préalable certaines règles simples au sujet de transactions entre entreprises ayant des liens de dépendance, et si l'on interdit ainsi un certain nombre de transactions comportant peu de dangers, ce sera là le prix qu'il faudra payer pour protéger la stabilité du système financier et conserver la confiance des déposants.

Si certaines institutions finissent par trouver que les restrictions relatives aux transactions entre entreprises ayant entre elles des liens de dépendance sont plutôt coûteuses, elles pourront toujours diversifier la propriété de leur capital pour y échapper.

Je voudrais également dire un mot au sujet d'un autre point soulevé dans le Livre vert, à savoir la tendance récente des diverses catégories d'institutions à s'engager de plus en plus dans le domaine traditionnellement réservé aux institutions financières des autres catégories. Cette tendance soulève des réserves en matière d'équité et de conflit d'intérêts.

Il est difficile de déterminer ce qui est un règlement ou une exigence équitable lorsque les institutions qui entrent en concurrence dans un secteur donné du marché financier sont assez différentes dans les autres opérations qu'elles effectuent. Et comme le fait remarquer le Livre vert, l'équité dans la réglementation ne signifie pas qu'il faille absolument assujettir les diverses catégories d'institutions aux mêmes règles. Cependant, lorsque les institutions entrent sur les marchés des unes et des autres à un point tel que leurs opérations deviennent presque identiques, il est évident qu'elles doivent être traitées de la même façon. Un point qui me préoccupe particulièrement est l'obligation que la loi impose aux banques de détenir des réserves-encaisse, qui sont calculées en fonction de leur passif-dépôts. Cette disposition a pour but de mettre à la disposition de la Banque du Canada un instrument fiable pour la conduite de la politique monétaire. Cependant, les autres institutions financières qui entrent de plus en plus dans ce qui était le marché traditionnel des banques ne sont pas soumises à cette exigence. Je pense particulièrement aux sociétés de fiducie qui ont maintenant un passif-dépôts très semblable à celui des banques, étant donné la croissance de leurs opérations sur comptes de chèques et sur comptes d'épargne, et qui accordent de plus en plus des prêts aux entreprises. Abstraction faite de la gestion des successions, des opérations proprement dites de fiducie et de représentation que font ces sociétés, celles-ci commencent à ressembler beaucoup aux banques sans toutefois être sujettes aux dispositions relatives aux réserves-encaisse.

Une autre conséquence de cette tendance des diverses catégories d'institutions d'étendre leurs opérations aux marchés traditionnels d'autres catégories d'institutions - laquelle ressort particulièrement

lorsqu'on considère la croissance des conglomérats - réside dans l'augmentation des risques de conflit d'intérêts. Bien que la structure de notre système financier n'ait peut-être pas été expressément conçue pour limiter les conflits d'intérêts, le cloisonnement des opérations de prêts aux entreprises, des opérations proprement dites de fiducie et des opérations de prise ferme d'émissions de titres, qui étaient réservées respectivement aux banques, aux sociétés de fiducie et aux courtiers en valeurs, a certainement eu cet effet bénéfique.

Le Livre vert, qui recommande le maintien et même le renforcement du cloisonnement traditionnel des activités financières des diverses catégories d'institutions mais permet l'existence de liens de propriété entre banques, sociétés de fiducie, compagnies d'assurance, etc., aborde les problèmes de conflit d'intérêts et d'équité et répond en même temps aux désirs de beaucoup d'institutions financières de diversifier leurs opérations. Les sociétés de fiducie et d'assurance pourraient même s'engager encore davantage dans les opérations de prêt en créant des banques de l'Annexe C, qui sont soumises aux mêmes règles et exigences applicables aux autres banques. De plus, le maintien des activités de fiducie et des opérations bancaires commerciales dans des sociétés distinctes coiffées par une société de portefeuille devrait faciliter l'érection de cloisons destinées à empêcher la transmission d'informations sur la clientèle susceptibles de créer des situations de conflit d'intérêts. Finalement, le maintien du cloisonnement traditionnel des activités des divers types d'institutions financières devrait faciliter la surveillance. Il s'agit d'une considération qui est de toute évidence très importante si l'on veut confier aux organismes de surveillance un surcroît considérable de responsabilités dans l'application des règles relatives aux opérations intéressées.

La formule de la société financière de portefeuille dont il est question dans le Livre vert devrait permettre la création de supermarchés financiers dans notre pays si tel est le voeu des consommateurs, mais les propositions contenues dans ce document n'ont pas pour but d'imposer cette formule. Je pense qu'il restera encore beaucoup de place dans notre système pour les institutions financières indépendantes qui se spécialiseront dans la fourniture d'une gamme plus restreinte de services financiers.

Je voudrais maintenant faire quelques commentaires sur certaines questions relatives au fonctionnement de l'assurance-dépôts au Canada, mais je n'ai pas l'intention de parler spécifiquement de toutes les propositions contenues dans le Rapport du Comité Wyman. J'espère que le témoignage que M. Wyman doit faire cette semaine et les réponses que vous recevrez des différents groupes d'institutions financières nous aideront à faire une évaluation complète de toutes les implications des propositions faites dans le Rapport. La plupart des remarques que je ferai aujourd'hui auront une portée plutôt générale.

En premier lieu, je désire souligner que l'assurance-dépôts fait partie intégrante du système financier canadien. Pendant ses quinze premières années d'existence, soit depuis 1967, le régime d'assurance-dépôts a fonctionné de façon efficace, quoiqu'il soit resté dans l'ombre. Ce n'est que durant les toutes dernières années que ses opérations ont commencé à attirer l'attention, c'est-à-dire depuis que les graves problèmes des institutions financières ont commencé. Lorsqu'on

cherche à déterminer si les mécanismes de l'assurance-dépôts sont bien adaptés à nos besoins, il est important de se rappeler que les pressions auxquelles les institutions financières ont été récemment soumises étaient en général extraordinairement fortes.

Nous n'oublierons pas de sitôt la conjoncture difficile que notre économie a traversée : une inflation aiguë, une forte récession et la façon dont l'inflation a été combattue avec des taux d'intérêt élevés dans la plupart des pays industrialisés parce que les politiques budgétaires n'étaient pas assez restrictives. Il était inévitable que les institutions financières soient secouées par ces phénomènes économiques pratiquement sans précédent. Certaines institutions n'ont pas survécu et d'autres ont eu besoin d'aide. Dans les deux cas, l'assurance-dépôts a dû intervenir.

Il y a eu un certain nombre d'autres cas, qui ont reçu moins de publicité, où la confiance a pu être sauvegardée par l'existence du régime d'assurance-dépôts. Je pense en particulier aux menaces qui ont pesé pendant quelques temps sur la confiance du public, notamment à celles auxquelles les banques ont dû faire face du fait de la lourde dette étrangère de certains pays en développement et des problèmes financiers de quelques gros emprunteurs canadiens, particulièrement ceux du secteur énergétique. De plus, il ne faut pas oublier que même si l'assurance-dépôts n'a pas été obligée d'effectuer des paiements, les pertes sur prêts ont dû être payées par quelqu'un. Les coûts engendrés par les provisions pour pertes sur prêts exceptionnellement importantes que les banques ont été obligées de constituer ont été répercutés sur les clients sous la forme d'écarts plus importants entre les taux d'intérêt des dépôts et ceux des prêts.

En dépit du soutien que l'assurance-dépôts a apporté aux institutions financières ces dernières années, d'aucuns ont tendance à faire porter au régime actuel d'assurance-dépôts la responsabilité du relâchement de la discipline de marché au niveau des institutions financières. Je crois que cet argument a été exagéré, mais je suis aussi d'avis que le fonctionnement de l'assurance-dépôts peut être amélioré. Cependant, il n'est pas facile de maintenir un juste équilibre entre les deux attitudes à adopter : encourager la discipline de marché au niveau des institutions de dépôt et éviter l'instabilité du système financier.

Le Rapport Wyman juge qu'il est nécessaire de retourner à un renforcement de la discipline du marché et il propose, pour ce faire, que la valeur assurée ne dépasse pas 90 % des dépôts mais que le plafond des dépôts assurés soit relevé. Bien que je ne mette pas en doute les avantages du renforcement de la discipline de marché, je partage avec le ministre d'État aux Finances l'idée que le moment ne se prête pas à l'adoption d'une pareille mesure. Les efforts devraient plutôt porter maintenant sur le renforcement de la confiance dans nos institutions financières.

Mais, même si la question de la confiance ne soulève pas d'inquiétude, il est peu probable que les mécanismes proposés pour renforcer la discipline de marché permettent en soi d'exercer un contrôle suffisant sur les institutions financières. En effet, ces mécanismes sont habituellement fondés sur la capacité des déposants de s'informer sur la situation des institutions financières et d'agir de façon à obliger celles qui prennent des risques excessifs à modifier leurs comportements, sans toutefois provoquer de retraits massifs de dépôts. Cela équivaut à exiger beaucoup

des petits et moyens déposants. Bien qu'il doive être possible de renforcer un jour la discipline de marché dans le cadre de notre régime d'assurance-dépôts, je crois que celle-ci doit être imposée principalement par le biais de la réglementation et de la surveillance.

D'autres propositions du Rapport Wyman devraient être étudiées de façon plus urgente. Il faut sans doute augmenter sans délai les primes d'assurance-dépôts afin de commencer à réduire le déficit de la SADC. Le Comité Wyman propose d'augmenter les primes en deux étapes et de les faire passer de 1/30 de 1 % à 1/10 de 1 %. Vous savez déjà que le conseil d'administration de la SADC s'est prononcé en faveur de l'application immédiate de cette mesure. Mais je suis plus circonspect à l'endroit de la proposition du Rapport qui vise à éliminer le déficit plus rapidement au moyen d'une émission d'actions privilégiées. Bien que le Rapport Wyman recommande que le gouvernement ne participe pas directement au refinancement de la SADC, l'application de cette proposition provoquerait néanmoins une augmentation des dépenses fiscales du gouvernement du fait que les dividendes des actions privilégiées ne sont pas imposables. Je partage sans réserve l'opinion que la SADC devrait être refinancée par les institutions membres et non pas par le gouvernement. Les versements effectués par la SADC ont toujours eu pour but de réduire au minimum les coûts imposés aux institutions membres du régime d'assurance-dépôts et ils n'ont été en aucune façon reliés à des considérations d'ordre politique.

Ma dernière remarque portera sur la recommandation du Rapport Wyman relative au rôle de la SADC dans la surveillance préventive des institutions financières. Dans la perspective des changements qui se produisent actuellement dans le secteur financier et des propositions du

Livre vert qui augmentent considérablement les besoins de surveillance, il est nécessaire de revoir de façon approfondie l'organisation actuelle des organismes de surveillance. Je suis d'accord avec l'opinion, exprimée dans le Rapport Wyman, selon laquelle la SADC devrait recevoir davantage de renseignements de la part des institutions membres et qu'elle devrait être en mesure d'exercer une plus grande influence sur le comportement de ces dernières. Cependant, je crois que nous devons chercher à prendre les dispositions nécessaires pour renforcer la position de la SADC sans qu'il soit nécessaire pour autant de procéder à un dédoublement important des activités des organismes actuels de surveillance, comme le propose le Rapport Wyman.