BIBLIOTHÈQUE *du* PARLEMENT

LIBRARY *of* PARLIAMENT

Le juste équilibre entre l'indépendance et l'obligation de rendre compte de la Banque du Canada

Publication nº 2018-37-F
Le 23 novembre 2018

Ryan van den Berg

Division de l'économie, des ressources et des affaires internationales
Service d'information et de recherche parlementaires

Les ***études générales*** de la Bibliothèque du Parlement sont des analyses approfondies de questions stratégiques. Elles présentent notamment le contexte historique, des informations à jour et des références, et abordent souvent les questions avant même qu'elles deviennent actuelles. Les études générales sont préparées par le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque, qui effectue des recherches et fournit des informations et des analyses aux parlementaires ainsi qu'aux comités du Sénat et de la Chambre des communes et aux associations parlementaires, et ce, de façon objective et impartiale.

© Bibliothèque du Parlement, Ottawa, Canada, 2018

Le juste équilibre entre l'indépendance et
l'obligation de rendre compte de la Banque du Canada
(Étude générale)

Publication nº 2018-37-F

This publication is also available in English.

TABLE DES MATIÈRES

1 INTRODUCTION 1

2 ARGUMENTAIRES : INDÉPENDANCE ET OBLIGATION DE RENDRE COMPTE 2

2.1 Argumentaire : indépendance 2

2.2 Argumentaire : obligation de rendre compte 2

3 ÉQUILIBRE ENTRE L'INDÉPENDANCE ET L'OBLIGATION DE RENDRE COMPTE DE LA BANQUE DU CANADA 4

3.1 La structure de la Banque du Canada 4

3.2 Les pouvoirs de la Banque du Canada 6

3.3 La transparence pour rendre des comptes 7

4 INDÉPENDANCE ET OBLIGATION DE RENDRE COMPTE DES BANQUES CENTRALES À L'ÉTRANGER 8

4.1 La Réserve fédérale américaine 8

4.2 La Banque d'Angleterre 10

5 COMPROMIS À LA BANQUE DU CANADA 11

LE JUSTE ÉQUILIBRE ENTRE L'INDÉPENDANCE ET L'OBLIGATION DE RENDRE COMPTE DE LA BANQUE DU CANADA

1 INTRODUCTION

Les banques centrales détiennent un pouvoir considérable à l'égard de l'économie de leur pays. Leur mandat, qui varie d'une banque à l'autre, vise généralement à créer les conditions propices à la stabilité économique et financière. Leurs outils les plus importants sont les politiques monétaires, c'est-à-dire les décisions relatives à la valeur de l'argent. Ces décisions concernent notamment la quantité de monnaie en circulation dans l'économie et les mesures à prendre pour assurer la stabilité de l'inflation.

La plupart des banques centrales détiennent les pouvoirs suivants, en tout ou en partie : la fixation des taux d'intérêt; l'émission des devises; la réglementation des taux de change; la réglementation des banques privées; le rôle d'institution de crédit (surtout en situation d'urgence) pour les gouvernements et les banques privées.

Compte tenu du pouvoir considérable des banques centrales, les législateurs et les dirigeants des banques centrales doivent décider comment arriver à un juste équilibre entre l'obligation des banques de rendre des comptes aux citoyens et l'indépendance de ces dernières vis-à-vis des influences politiques. À cette fin, il est nécessaire de parvenir à un compromis entre des principes concurrents. D'une part, les banques centrales doivent pouvoir agir avec indépendance, car la meilleure politique pour l'économie ne correspond pas nécessairement aux objectifs politiques. D'autre part, en s'acquittant de leur mandat, les banques centrales doivent rendre compte de leurs décisions aux citoyens par l'entremise de leurs législateurs.

Il n'y a pas de compromis unique et idéal entre ces principes. Bien que chaque pays vise le « juste » équilibre entre l'indépendance et l'obligation redditionnelle de sa banque centrale, le résultat diffère d'un pays à l'autre. La plupart des pays ont considérablement modifié leurs pratiques au fil du temps [1]. Depuis sa création en 1934, la Banque du Canada a toujours eu pour mandat « de réglementer le crédit et la monnaie dans l'intérêt de la vie économique de la nation [2] ».

Le présent document explique aux lecteurs le débat actuel sur l'indépendance et l'obligation de rendre compte. On y parle de façon particulière de l'équilibre que la Banque a été à même d'atteindre ainsi que de la façon dont les compromis auxquels le Canada est parvenu pour atteindre le juste équilibre entre l'indépendance et l'obligation redditionnelle se comparent à ce qui prévaut aux États-Unis et au Royaume-Uni.

2 ARGUMENTAIRES : INDÉPENDANCE ET OBLIGATION DE RENDRE COMPTE

2.1 ARGUMENTAIRE : INDÉPENDANCE

Les banques centrales peuvent être considérées comme indépendantes si leurs activités sont relativement libres de l'influence gouvernementale.

L'indépendance des banques centrales comporte de nombreux avantages. Lorsqu'une banque centrale indépendante élabore des politiques, le public peut avoir la certitude que les objectifs politiques du gouvernement n'ont pas influencé indûment les décisions de la banque. Par exemple, une banque centrale indépendante peut empêcher un gouvernement de baisser les taux d'intérêt pour stimuler l'économie en période électorale, au détriment du rendement à long terme.

Il est également prouvé qu'une banque centrale indépendante contribue à la stabilité de l'environnement financier. Par exemple, il est généralement reconnu qu'il existe un lien de corrélation entre l'indépendance des banques centrales et la stabilité de l'inflation [3]. Lorsque l'indépendance des banques est élevée, on assiste également à une diminution des déficits gouvernementaux, surtout dans les pays démocratiques [4].

Voici certaines des pratiques courantes qui visent à assurer l'indépendance des banques centrales modernes :

- permettre au gouverneur de la banque centrale de rester en poste pendant une période prédéterminée et imposer de nombreuses restrictions quant à son congédiement;
- nommer le gouverneur de la banque centrale à l'issue d'un processus non politique;
- donner à la banque centrale, plutôt qu'au gouvernement, le pouvoir d'établir ou d'atteindre des objectifs monétaires;
- limiter la capacité du gouvernement d'emprunter de l'argent à sa banque centrale;
- définir clairement, dans la loi, le mandat de la banque centrale;
- définir clairement, dans la loi, les rôles et rapports hiérarchiques des dirigeants de la banque centrale.

2.2 ARGUMENTAIRE : OBLIGATION DE RENDRE COMPTE

Compte tenu du pouvoir considérable qui leur est conféré, les banques centrales peuvent exercer une forte influence (parfois indirecte) sur le quotidien des gens. Il n'est donc pas surprenant que les citoyens des pays démocratiques s'attendent à pouvoir s'exprimer sur la politique monétaire de leur pays. On dit que les banques centrales sont redevables dans la mesure où elles doivent rendre des comptes au

gouvernement. Les pays peuvent resserrer l'obligation redditionnelle en améliorant la transparence et la surveillance.

La crise financière de 2008 a amené les médias du monde entier à réclamer l'obligation redditionnelle des banques. La confiance du public envers les banques centrales s'est grandement détériorée au cours des années qui ont suivi cette crise[5], laquelle a également été à l'origine de nombreux mouvements populaires tels que *Occupy Wall Street*, un mouvement de citoyens contre l'influence des grandes banques et des grandes entreprises sur la politique économique. Ces mouvements ont mis en lumière l'existence d'un décalage entre les gens ordinaires et les décisions concernant leur économie.

Parallèlement, des pouvoirs « non conventionnels » ont été conférés à de nombreuses banques centrales dans l'espoir de mieux gérer la crise[6]. Ces nouvelles mesures permettent aux banques centrales d'agir de façon plus vigoureuse en cas d'urgence. Ainsi, les banques centrales peuvent aujourd'hui produire davantage de résultats de redistribution (des résultats qui touchent certains groupes plus que d'autres) qu'auparavant, leurs mesures d'intervention d'urgence devenant ainsi de nature plus politique.

Même la politique monétaire « conventionnelle » (soit la politique quotidienne pour permettre à la banque centrale de remplir son mandat) peut favoriser involontairement certains groupes. Par exemple, il est prouvé que la baisse de l'inflation peut faire croître de façon disproportionnée le taux de chômage des femmes[7]. La hausse de l'inflation peut quant à elle faire augmenter l'écart entre les riches et les pauvres[8]. Ainsi, les gouvernements et le public pourraient souhaiter que la politique monétaire fasse l'objet d'une surveillance démocratique et soit assujettie à une transparence accrue.

Les gouvernements disposent généralement de nombreux outils pour obliger les banques centrales à rendre des comptes. Les pratiques courantes à cet égard comprennent les suivantes :

- nommer le gouverneur de la banque centrale par la voie politique et permettre son congédiement si le gouvernement n'est pas satisfait;
- donner au gouvernement, plutôt qu'à la banque centrale, le pouvoir de fixer des objectifs monétaires et fiscaux;
- définir clairement dans la loi le mandat de la banque centrale;
- définir clairement dans la loi la relation entre le gouvernement et les dirigeants de la banque centrale;
- obliger la banque centrale à rendre compte publiquement et régulièrement de ses décisions, de sa méthodologie et de ses finances;
- établir des normes ou des codes de conduite applicables aux dirigeants de la banque centrale[9].

3 ÉQUILIBRE ENTRE L'INDÉPENDANCE ET L'OBLIGATION DE RENDRE COMPTE DE LA BANQUE DU CANADA

La *Loi sur la Banque du Canada* (la *Loi*) établit le mandat, les pouvoirs et la structure de la Banque. Elle confère à cette dernière une indépendance importante, tout en équilibrant ses pouvoirs par des mesures de reddition de comptes.

La section qui suit porte en grande partie sur la structure et les pouvoirs de la Banque, tels qu'ils sont énoncés dans la *Loi*. En pratique, il y a habituellement un haut niveau de coordination entre la Banque et le gouvernement. Même si ce n'est pas toujours le cas, les deux organismes visent souvent les mêmes objectifs.

3.1 LA STRUCTURE DE LA BANQUE DU CANADA

Ainsi qu'il est précisé dans le préambule de la *Loi*, la Banque doit travailler « dans l'intérêt de la vie économique de la nation ». Autrement dit, la Banque doit rendre des comptes aux Canadiens. Elle doit en outre travailler pour les Canadiens plutôt que pour le gouvernement.

En sa qualité de société d'État, la Banque est la propriété du gouvernement fédéral, mais mène ses opérations sans lien de dépendance. Le Conseil d'administration gère les activités quotidiennes de la Banque, mais n'établit pas la politique monétaire. Le Comité de direction du Conseil d'administration (aussi appelé le Conseil de direction) définit la politique monétaire et l'orientation stratégique. La Banque embauche tous les autres employés à l'interne, qui sont des employés de la Banque et non pas des fonctionnaires.

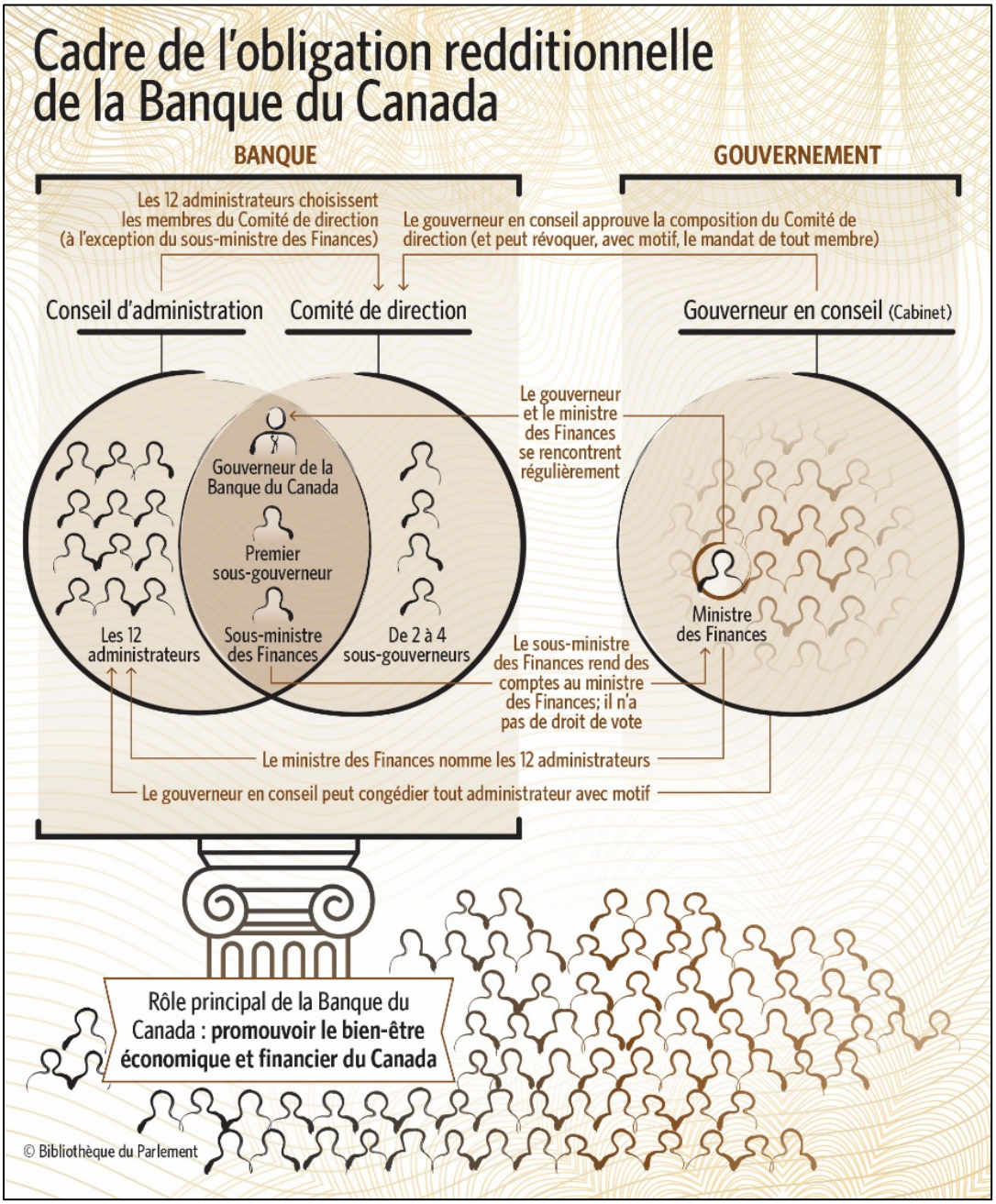
Le Conseil de direction est composé d'un gouverneur, d'un premier sous-gouverneur, de 12 administrateurs et du sous-ministre des Finances [10]. Le ministre des Finances nomme chacun des administrateurs du Conseil d'administration. Les administrateurs siègent pendant un mandat renouvelable de trois ans, auquel le gouverneur en conseil peut toutefois mettre fin avec motif. Les sénateurs, les députés et les fonctionnaires ne sont pas autorisés à siéger au Conseil d'administration. Les membres du Conseil ont une voix chacun, à l'exception du sous-ministre des Finances, qui ne peut pas voter.

L'un des pouvoirs les plus importants des membres du Conseil vise la nomination du gouverneur et des sous-gouverneurs de la Banque, sous réserve de l'approbation du gouverneur en conseil [11]. Le mandat du gouverneur et du premier sous-gouverneur est de sept ans et peut être renouvelé à terme. Le gouverneur en conseil a le pouvoir de congédier le gouverneur et le premier sous-gouverneur, mais doit avoir une raison valable de le faire [12]. Ainsi, le gouverneur et le premier sous-gouverneur peuvent travailler sans crainte de congédiement injuste, même si le gouvernement désapprouve leurs décisions.

Le gouverneur, le premier sous-gouverneur, de deux à quatre sous-gouverneurs et le sous-ministre des Finances siègent au Comité de direction. Le Comité de direction établit la politique monétaire par consensus, toutefois, comme dans le cas du Conseil d'administration, le sous-ministre des Finances n'a pas de droit de vote.

Le Comité de direction doit mettre le procès-verbal de ses réunions à la disposition des membres du Conseil. Le Conseil peut conseiller le Comité de direction et évaluer ses politiques, mais ne peut pas infirmer ses décisions.

Figure 1 – Cadre de l'obligation redditionnelle de la Banque du Canada



En vertu de la *Loi*, le ministre des Finances et le gouverneur « se consultent régulièrement sur la politique monétaire et sur les rapports de celle-ci avec la politique économique générale » [13]. Habituellement, les deux tiennent des réunions hebdomadaires. Si la Banque et le gouvernement ne s'entendent pas au sujet de la politique monétaire, le ministre des Finances peut donner au gouverneur des instructions écrites que la Banque doit suivre. Ces instructions doivent être publiées, et le gouvernement doit les déposer au Parlement peu de temps après les avoir communiquées à la Banque. Toutefois, jusqu'à maintenant, aucun ministre n'a exercé ce pouvoir.

Contrairement à d'autres ministères et organismes du gouvernement fédéral, la Banque soumet ses dépenses à son Conseil d'administration plutôt qu'au Conseil du Trésor. Par ailleurs, l'état de compte de la Banque doit, en vertu de la *Loi*, faire l'objet d'une vérification annuelle. Sur recommandation du ministre des Finances, le gouverneur en conseil nomme les vérificateurs – qui doivent provenir d'entreprises externes et non du Bureau du vérificateur général du Canada.

3.2 LES POUVOIRS DE LA BANQUE DU CANADA

Dans l'ensemble, la Banque jouit d'une grande indépendance financière, ce qui signifie qu'elle contrôle son budget et ses finances et, de ce fait, elle ne dépend pas des fonds publics pour faire son travail. En effet, la Banque se voit accorder, en vertu de la *Loi*, un capital donné pour couvrir ses frais d'exploitation ainsi que le pouvoir de générer des revenus et d'accumuler des fonds de réserve. La principale source de revenus de la Banque provient de l'émission des devises à une valeur nominale beaucoup plus élevée que le coût de production. Cette pratique s'appelle « seigneuriage » [14].

L'un des rôles les plus importants de la Banque consiste à contenir l'inflation. À cet égard, son principal outil est son pouvoir de fixer le « taux directeur », aussi appelé « taux du financement à un jour ». Le taux directeur est le taux d'intérêt auquel les banques peuvent se prêter des fonds à court terme. La modification du taux directeur déclenche une chaîne d'événements qui ont une incidence sur l'inflation à moyen et à long terme [15]. La Banque fixe les taux d'intérêt à court terme de façon indépendante, mais consulte le gouvernement pour fixer des cibles d'inflation à long terme par le truchement de l'entente relative à la cible de maîtrise de l'inflation.

En vertu de cette entente, la Banque accepte de tenter de maintenir l'inflation à l'intérieur de la fourchette cible. L'entente initiale de 1991 a été renouvelée tous les cinq ans; selon l'entente renouvelée en octobre 2016, la fourchette de maîtrise de l'inflation se situe entre 1 % et 3 %, la cible de la Banque se situant à 2 %. L'objectif de l'entente est de donner au gouvernement et au public l'assurance que l'inflation demeurera à un niveau bas, stable et prévisible, ce qui procure « un climat plus favorable à une croissance solide et durable de l'économie et de la création d'emplois » [16]. Cette entente permet également de mesurer clairement les réussites de la Banque, dont le gouverneur peut facilement être tenu responsable. Toutefois, si la Banque rate sa cible, l'entente n'exige pas officiellement qu'elle en assume les conséquences.

Fait important, la stabilité financière du gouvernement n'incombe pas à la Banque du Canada, contrairement à ce qui prévaut dans d'autres pays. Ainsi, la Banque n'est pas tenue d'assumer les dépenses à court terme du gouvernement au détriment de la stabilité à long terme. Elle peut cependant prêter de l'argent au gouvernement, à la discrétion du gouverneur. La Banque peut accorder des prêts pour diverses raisons, notamment pour financer les dépenses publiques et accorder des fonds d'urgence [17].

À titre de mesure d'indépendance, la *Loi* limite les modalités selon lesquelles la Banque peut prêter de l'argent au gouvernement. Ainsi, les prêts ne peuvent excéder le tiers des recettes annuelles du gouvernement du Canada. Par ailleurs, bien que la Banque accorde des prêts au gouvernement à des taux d'intérêt presque nuls [18], le gouvernement paie habituellement des taux d'intérêt qui s'apparentent à ceux du marché [19].

En vertu de la *Loi*, les délais de remboursement des prêts varient; le plus long délai est de 15 mois, ou de 6 mois dans le cas des prêts d'urgence. Cependant, la Banque s'est dotée d'une politique visant à plafonner le remboursement des prêts d'urgence à un jour pour « empêcher le solde des dépôts que le gouvernement tient à la Banque de tomber au-dessous de zéro » [20]. Également en vertu de cette politique, la Banque doit rendre public l'octroi d'un tel prêt. Ces limites font en sorte que le gouvernement ne peut pas financer toutes ses dépenses en empruntant sans fin à la Banque. Les emprunts illimités du gouvernement entraîneraient inévitablement une hausse de l'inflation; la demande globale de biens et de services découlant d'une plus grande quantité d'argent en circulation augmenterait plus rapidement que la capacité de production de l'économie [21].

3.3 LA TRANSPARENCE POUR RENDRE DES COMPTES

En vertu de la *Loi*, la Banque est tenue de publier certains renseignements en ligne afin d'assurer sa transparence et, par extension, de s'acquitter de son obligation de rendre compte. Elle doit ainsi afficher chaque semaine l'information sur son actif et son passif, tandis que son bilan doit être publié chaque mois. La Banque doit également soumettre ses états financiers vérifiés au ministre des Finances chaque année. De plus, les Canadiens peuvent présenter une demande en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* afin de consulter les dossiers de la Banque.

Au fil des ans, la Banque a également instauré des pratiques volontaires pour accroître sa transparence. Par exemple, elle annonce les décisions relatives aux taux d'intérêt à des dates fixes, huit fois par année, pour qu'elles soient prévisibles. Dans le but d'aider les Canadiens à comprendre ces décisions, la Banque publie également quatre rapports sur la politique monétaire et prononce quatre discours sur les progrès économiques, chaque année [22]. Les discours sont notamment l'occasion, pour les médias, de poser des questions sur les décisions de la Banque [23].

Le gouverneur et le premier sous-gouverneur comparaissent habituellement plusieurs fois par année devant les comités du Sénat et de la Chambre des communes, à l'invitation de ces derniers. Les parlementaires peuvent ainsi poser des questions approfondies sur les décisions de la Banque.

Depuis quelques années, les dirigeants de la Banque prononcent davantage de discours publics, lesquels sont également publiés en ligne. Le mandat des comités de la Banque est également publié sur le site Web de la Banque. De plus, les gouverneurs expliquent les décisions en termes simples afin que tous les Canadiens soient mieux à même de comprendre la politique monétaire[24]. Au nombre des activités de la Banque en matière de rayonnement, mentionnons l'exploitation d'un musée à Ottawa, dont l'entrée est gratuite.

4 INDÉPENDANCE ET OBLIGATION DE RENDRE COMPTE DES BANQUES CENTRALES À L'ÉTRANGER

Les universitaires ne s'entendent pas sur la meilleure façon de mesurer l'indépendance et l'obligation redditionnelle des banques centrales. Cependant, les indices les plus couramment utilisés dans les études récentes révèlent que, en comparaison avec la plupart des pays, le Canada exige un haut niveau de reddition de comptes de sa banque centrale. Toujours selon ces indices, la Banque jouirait d'une indépendance relativement moindre par rapport aux normes internationales[25]. Il convient cependant de souligner que ces indices mesurent toutefois l'indépendance d'une banque centrale conformément à ce qui est prévu dans la loi, laquelle peut être mise en application différemment en fonction des politiques ou de la culture institutionnelle.

De façon générale, les banques centrales des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont tendance à être très indépendantes. Bon nombre d'entre elles sont habilitées à établir leurs propres politiques et objectifs. Les banques centrales européennes sont généralement les plus indépendantes, principalement en raison des limites strictes en matière d'emprunts publics[26].

Chaque pays opte pour des compromis différents à l'égard des politiques de sa banque centrale afin d'obtenir l'équilibre qu'il privilégie entre indépendance et reddition de comptes. La section qui suit présente ces compromis; on y décrit les politiques que la Réserve fédérale américaine et la Banque d'Angleterre du Royaume-Uni ont adoptées. Ces banques centrales offrent des points de comparaison utiles, parce qu'elles desservent des pays économiquement avancés, même si leurs pratiques en matière d'indépendance et de reddition de comptes sont différentes.

4.1 LA RÉSERVE FÉDÉRALE AMÉRICAINE

Le niveau d'indépendance de la Réserve fédérale est semblable à celui de la Banque du Canada. Toutefois, les structures et mandats de ces deux banques diffèrent grandement. Les principales différences tiennent au « double mandat » de la Réserve fédérale, son pouvoir d'établir la politique monétaire et son processus de nomination.

La plupart des banques centrales ont un mandat unique, lequel concerne la stabilité des prix. Le mandat de la Réserve fédérale concerne à la fois la stabilité des prix – qui, pour la Réserve fédérale, est synonyme d'inflation faible et stable – et le taux de chômage. La Réserve fédérale s'attend généralement à ce que ces deux aspects de son mandat évoluent dans des directions opposées (p. ex. si l'inflation augmente, le taux de chômage baisse). Ainsi, elle est généralement en mesure de contrôler les deux leviers à la fois. Parfois, il arrive que l'inflation et le taux de chômage montent ou baissent en même temps, de sorte que la Réserve fédérale peut atteindre l'un de ses objectifs, mais pas l'autre[27], auquel cas il peut s'avérer difficile de tenir la Réserve fédérale responsable.

Lorsqu'il s'agit de définir la politique monétaire, la Réserve fédérale jouit d'une plus grande indépendance que la Banque du Canada. C'est au Congrès américain qu'il incombe d'établir le mandat de la Réserve fédérale : promouvoir efficacement les objectifs d'emploi maximal, de prix stables et de taux d'intérêt à long terme modérés[28]. La Réserve fédérale est toutefois libre d'interpréter son mandat en fixant ses propres cibles.

Pendant la plus grande partie de son histoire, la Réserve fédérale se fixait des cibles d'inflation non officielles, mais ne rendait pas publiques ses cibles officielles. Cependant, depuis 2012, elle publie volontairement un document intitulé *Statement on Longer-Run Goals and Monetary Policy Strategy* (déclaration sur les objectifs à plus long terme et la stratégie de politique monétaire). Selon cette déclaration, les cibles d'inflation fixes sont établies à 2 %. Par ailleurs, la Réserve fédérale a également déclaré qu'il serait inapproprié d'établir des objectifs fixes en matière d'emploi, car les analyses ne peuvent qu'être incertaines[29].

Par ailleurs, les processus de nomination en vigueur à la Réserve fédérale diffèrent de ceux en vigueur à la Banque. Ainsi, le président des États-Unis nomme sept membres au Conseil des gouverneurs, en plus du président et du vice-président. Le Sénat doit cependant approuver ces choix. Le mandat des membres du Conseil des gouverneurs est relativement long (habituellement 14 ans), mais ces derniers ne peuvent pas être reconduits dans leurs fonctions au terme d'un mandat complet. Pour leur part, le président et le vice-président – qui sont également membres du Conseil des gouverneurs – exercent des mandats relativement courts (habituellement quatre ans) et peuvent être reconduits dans leurs fonctions respectives avant l'expiration de leur mandat.

Douze régions distinctes des États-Unis sont également représentées à la Réserve fédérale, chacune par l'intermédiaire des banques de la Réserve fédérale. Il revient au conseil d'administration de chacune des banques de la Réserve de choisir ses membres. Ensemble, le Conseil des gouverneurs et cinq des présidents des banques de la Réserve (qui siègent à tour de rôle) forment le Federal Open Market Committee, lequel fixe les taux d'intérêt huit fois l'an.

En vertu de la *Federal Reserve Act*, le président des États-Unis peut, mais seulement avec motif (« for cause »), destituer tout membre du Conseil des gouverneurs[30]. Toutefois, il n'est pas précisé, dans la *Federal Reserve Act*, ce que peut constituer un motif. La jurisprudence à ce sujet est également ambiguë.

Selon le juriste Peter Conti-Brown, la protection contre la révocabilité n'existe pas pour le président de la Réserve fédérale, mais existe sous une forme inconstitutionnelle pour les présidents des banques de la Réserve [31]. Si l'on s'en remet à cette interprétation et que l'on compare ce processus à ce qui prévaut dans d'autres pays de l'OCDE, le président des États-Unis peut obliger plus facilement les dirigeants de banques centrales à rendre des comptes.

4.2 LA BANQUE D'ANGLETERRE

La Banque d'Angleterre rejoint la moyenne mondiale en matière d'indépendance [32]. À certains égards, son mandat est semblable à celui de la Banque du Canada, et sa capacité d'établir des politiques est aussi semblable à celle de la Banque du Canada. Malgré ces similitudes, d'importantes différences existent. En premier lieu, la Banque d'Angleterre jouit d'une grande protection à l'égard de l'obligation de prêter de l'argent au gouvernement. Toutefois, le Royaume-Uni impose à sa banque centrale des pratiques de reddition de comptes plus rigoureuses que celles que le Canada impose à la Banque.

La Banque d'Angleterre a le pouvoir de prêter de l'argent au gouvernement du Royaume-Uni par l'intermédiaire d'un compte appelé le National Loans Fund (NLF). Le gouvernement peut emprunter à la Banque d'Angleterre pour diverses raisons, notamment pour financer ses dépenses ou rembourser ses dettes. La *National Loans Act 1968* impose toutefois des limites à la capacité du gouvernement à recourir à ce fonds [33].

Par exemple, les prêts pour la réalisation de projets gouvernementaux sont limités à 95 milliards de livres sterling, et le Parlement du Royaume-Uni doit approuver ces dépenses. De plus, le gouvernement et la Banque d'Angleterre doivent s'entendre sur les taux d'intérêt applicables aux fonds que le gouvernement détient dans le NLF. De même, si le gouvernement crée des titres pour rembourser sa dette ou assurer la stabilité financière, il ne peut les racheter à la Banque d'Angleterre qu'au prix courant (avant leur échéance). Ces restrictions permettent notamment de veiller à ce que le gouvernement du Royaume-Uni ne soit pas en mesure de financer toutes ses dépenses par l'intermédiaire de sa banque centrale.

Pour équilibrer ce haut niveau d'indépendance, le Royaume-Uni exerce une surveillance rigoureuse à l'égard de la Banque d'Angleterre. À titre d'exemple, le Comité de la politique monétaire (CPM) de la Banque d'Angleterre – qui fixe les taux d'intérêt huit fois l'an – est tenu par la loi de publier ses procès-verbaux. Les décisions publiées doivent contenir le nom des membres et leurs allégeances au vote. Toutefois, certains procès-verbaux peuvent ne pas être publiés si le CPM estime que l'information portera atteinte à l'intérêt public. En outre, la Banque d'Angleterre a également annoncé en 2014 qu'elle publierait volontairement, entre autres mesures de transparence, les transcriptions complètes des décisions relatives à la politique monétaire après huit ans.

En ce qui concerne les cibles d'inflation, les pratiques du Royaume-Uni et du Canada sont similaires. En effet, on s'attend à ce que les banques centrales des deux pays respectent les cibles d'inflation; l'une des principales différences réside dans le fait que le gouvernement britannique fixe seul les objectifs de la Banque d'Angleterre, tandis que, dans le cas du Canada, cette décision est prise par la Banque du Canada en consultation avec le gouvernement. Par ailleurs, en vertu de la loi britannique, le Trésor fixe des objectifs pour le CPM, que le chancelier de l'Échiquier (l'équivalent du ministre des Finances du Canada) publie chaque année en même temps que le budget. Le gouvernement du Royaume-Uni dispose également d'outils pour tenir la Banque d'Angleterre responsable si l'inflation s'éloigne de sa cible.

Si l'inflation rate la cible de plus d'un point de pourcentage, le gouverneur de la Banque d'Angleterre doit envoyer une lettre ouverte au chancelier de l'Échiquier pour en expliquer la raison. Il doit également préciser les mesures que la Banque d'Angleterre prend pour atteindre la cible, le moment où cette cible devrait être atteinte, l'influence que les décisions de la Banque d'Angleterre ont exercée – et continueront d'exercer – sur la production économique, ainsi que la façon dont son approche s'harmonise avec la politique monétaire du gouvernement. La Banque d'Angleterre doit envoyer une nouvelle lettre après trois mois si l'inflation n'atteint toujours pas la cible fixée.

5 COMPROMIS À LA BANQUE DU CANADA

La comparaison des politiques d'autres banques centrales aide à mettre en évidence les compromis que le Canada a faits pour trouver l'équilibre entre l'indépendance et l'obligation de rendre compte. Par exemple, selon les normes internationales, le processus de nomination des dirigeants de la Banque du Canada confère à ces derniers un niveau d'indépendance relativement élevé. Néanmoins, ce même processus, si on le compare à celui en vigueur aux États-Unis, impose plus de limites à la capacité du gouvernement à démettre les dirigeants de leurs fonctions.

Les approches de ces pays quant aux cibles d'inflation mettent l'accent sur des compromis similaires. En effet, la capacité de la Réserve fédérale à fixer ses propres cibles d'inflation lui confère un haut niveau d'indépendance. En comparaison, le gouvernement du Royaume-Uni fixe les cibles d'inflation et impose de solides mécanismes de contrôle à la Banque d'Angleterre. Pour sa part, le Canada a trouvé un certain équilibre entre les deux, son gouvernement fixant ses cibles conformément à une entente intervenue avec la Banque du Canada.

Cependant, il est parfois possible d'arriver à un haut niveau de reddition de comptes tout en sacrifiant très peu d'indépendance (ou vice versa). Par exemple, l'exigence selon laquelle la Banque d'Angleterre doit publier en temps opportun les procès-verbaux des décisions de ses dirigeants peut aider le public à mieux comprendre les changements de politiques ainsi que les raisons qui motivent ces changements. Cette transparence permet au public de scruter les activités de sa banque centrale sans que cette dernière renonce à sa capacité décisionnelle.

Au Canada comme ailleurs dans le monde, le débat sur l'indépendance et l'obligation redditionnelle des banques centrales se poursuit. Comme pour n'importe quelle institution de cette envergure, les Canadiens doivent déterminer s'ils sont toujours satisfaits des compromis qui ont été faits pour obtenir un équilibre entre l'indépendance et l'obligation redditionnelle de la Banque du Canada. Le présent document explique quelles sont les pratiques dans d'autres pays et en quoi elles diffèrent des nôtres. Il revient toutefois aux Canadiens de décider quels sont les éléments auxquels ils accordent le plus d'importance lorsqu'il est question de leur banque centrale.

NOTES

1. Voir Bertrand Blancheton, « Central bank independence in a historical perspective: Myth, lessons and a new model », *Economic Modelling*, vol. 52, janvier 2016, p. 101 à 107.
2. « Préambule », *Loi sur la Banque du Canada*, L.R.C. 1985, ch. B-2.
3. Otmar Issing, « The uncertain future of central bank independence », dans *Hawks and Doves: Deeds and Words – Economics and Politics of Monetary Policymaking*, éd. Sylvester Eijffinger et Donato Masciandaro, Centre for Economic Policy Research Press, Londres, février 2018.
4. Cristina Bodea et Masaaki Higashijima, « Central Bank Independence and Fiscal Policy: Can the Central Bank Restrain Deficit Spending? », *British Journal of Political Science*, vol. 47, nº 1, janvier 2017.
5. Benjamin Braun, *Speaking to the People? Money, Trust, and Central Bank Legitimacy in the Age of Quantitative Easing*, document de réflexion, Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne, Allemagne, 2016.
6. L'assouplissement quantitatif est une politique non conventionnelle largement adoptée par les banques centrales depuis la crise financière de 2008. Par l'assouplissement quantitatif, les banques centrales créent de l'argent et l'utilisent pour acheter des titres. Cela déclenche une chaîne d'événements visant à réduire les taux d'intérêt et les coûts d'emprunt, à encourager les prêts et à stimuler l'activité économique.
7. Elissa Braunstein et James Heintz, « Gender bias and central bank policy: employment and inflation reduction », *International Review of Applied Economics*, vol. 22, nº 2, 2008.
8. Andrea Colciago, Anna Samarina et Jakob de Haan, *Central bank policies and income and wealth inequality: A Survey*, Working Paper nº 594, De Nederlandsche Bank, Amsterdam, mai 2018.
9. Voir aussi Fonds monétaires international, *Code de bonnes pratiques pour la transparence des politiques monétaire et financière : Déclaration de principes*, le 26 septembre 1999.
10. Les sous-ministres sont des représentants non élus nommés par le premier ministre et chargés d'assurer le bon fonctionnement quotidien de leur ministère.
11. Les décisions du gouverneur en conseil sont prises par le gouverneur général selon l'avis du Cabinet fédéral.

12. Les administrateurs de la Banque du Canada exercent leur fonction à titre inamovible. Cela signifie qu'ils ne peuvent pas être congédiés pour des raisons purement politiques; ils peuvent toutefois être congédiés pour avoir enfreint les règles de comportement et d'éthique attendues des fonctionnaires canadiens. Voir, par exemple, Banque du Canada, *Code de conduite professionnelle et d'éthique de l'administrateur*, août 2013.

13. *Loi sur la Banque du Canada*, art. 14.1.

14. Voir Banque du Canada, « Le seigneuriage », document d'information, mars 2013.

15. Voir Banque du Canada, « La politique monétaire », document d'information, avril 2012.

16. Voir Banque du Canada, « Les avantages d'un bas taux d'inflation », document d'information, mai 2013.

17. La Banque du Canada peut aussi consentir un prêt de facto au gouvernement du Canada pour créer de l'argent. Voir Penny Becklumb et Mathieu Frigon, *Le pouvoir de création monétaire de la Banque du Canada pour le gouvernement fédéral : aspects opérationnels et juridiques*, publication nº 2015-51-F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 10 août 2015.

18. Étant donné que la Banque du Canada est la propriété du gouvernement du Canada, elle doit remettre à ce dernier les recettes nettes tirées des prêts gouvernementaux. Cela a pour effet que la Banque prête de l'argent au gouvernement à des taux d'intérêt presque nuls puisqu'elle remet au gouvernement tous les intérêts qu'elle tire des prêts publics – moins ses propres dépenses.

19. Dans la plupart des cas (p. ex. prêts pour un projet d'infrastructure), le gouvernement du Canada contracte des prêts auprès de la Banque du Canada pour payer les entreprises privées ou les particuliers concernés qui déposeront vraisemblablement l'argent dans des banques privées qui, à leur tour, déposeront les fonds à la Banque du Canada pour tirer des intérêts. Ainsi, le gouvernement du Canada paie des intérêts aux banques privées (par l'entremise de la Banque) au taux directeur – qui correspond à peu de choses près au taux du marché – moins 0,25 %.

20. Banque du Canada, *Énoncé de la politique régissant l'acquisition et la gestion des actifs financiers pour les besoins du bilan de la Banque du Canada*, 23 novembre 2018, art. 7.5.

21. Voir Banque du Canada, « Politique monétaire – FAQ : 4. Pourquoi la Banque du Canada n'imprime-t-elle pas suffisamment de billets de banque pour rembourser la dette publique? », *Foire aux questions*.

22. Un autre outil de reddition de comptes que les banques centrales peuvent utiliser est l'« orientation prospective ». Les banques centrales donnent des indications aux marchés quant à leurs prochains taux d'intérêt. La Banque du Canada a cessé de donner des avis prospectifs de routine en 2014 afin d'être plus transparente au sujet des incertitudes du marché.

23. Voir Nicolas Parent, Phoebe Munro et Ron Parker, « Une évaluation du régime des dates d'annonce préétablies », *Revue de la Banque du Canada*, automne 2003, p. 3 à 11.

24. Voir Stephen S. Poloz, « Soyons clairs : la transparence pour inspirer confiance et être compris », allocution prononcée devant la Chambre de commerce du Grand Victoria, Victoria, 27 juin 2018.

25. Les deux outils les plus courants pour mesurer l'indépendance des banques centrales sont l'indice Cukierman, Webb et Neyapti (CWN) et l'indice Grilli, Masciandaro et Tabellini (GMT). Ces méthodes accordent différents niveaux d'importance aux mêmes facteurs, ce qui entraîne parfois des résultats très différents. À moins d'indication contraire, l'ensemble de données internationales le plus complet et le plus récent, soit l'indice CWN, est utilisé dans le présent document : Ana Carolina Garriga, CBI [central bank independence] Data (base de données), consulté le 25 septembre 2018; et Ana Carolina Garriga, « Central Bank Independence in the World: A New Data Set », *International Interactions*, vol. 42, nº 5, 2016.

26. Garriga, 2016 et 2018; et Jakob de Haan *et al.*, « Central Bank Independence Before and After the Crisis », *Comparative Economic Studies*, vol. 60, nº 2, 2018, p. 183 à 202.

27. Jeffrey M. Lacker et John A. Weinberg, « Inflation and Unemployment: A Layperson's Guide to the Phillips Curve », *Economic Quarterly*, vol. 93, nº 3, été 2007, p. 201 à 227.

28. États-Unis, « Section 2A: Monetary policy objectives », *Federal Reserve Act*.

29. Réserve fédérale américaine, *Statement on Longer-Run Goals and Monetary Policy Strategy*, 30 janvier 2018.

30. États-Unis, « Section 10(2): Board of Governors of the Federal Reserve System », *Federal Reserve Act*.

31. Peter Conti-Brown, « The Institutions of Federal Reserve Independence », *Yale Journal on Regulation*, vol. 32, nº 2, été 2015, p. 257.

32. Garriga, CBI Data, consulté le 25 septembre 2018.

33. Royaume-Uni, *National Loans Act 1968*.