

Les organes de supervision bancaire au sein de l'U.E.M.

The supervisory agencies within the EMU

Thibault Dubouchet, GATE, Lyon 2

RESUME

En premier lieu, cet article montre, d'une part, la place particulièrement restreinte qu'octroie l'UEM à la supervision bancaire, et, d'autre part, l'intérêt qu'il y aurait à valoriser le contrôle prudentiel et à instaurer ce que l'on appelle le Système Européen des Organismes de Supervision (SEOS), constituant le pendant du SEBC. En second lieu, est étudiée l'organisation de la supervision bancaire à l'intérieur de chaque pays participant à l'étape finale de l'UEM en montrant les avantages que présente une supervision bancaire indépendante : un renforcement de la démocratie et de l'indépendance du SEBC, et une maîtrise de l'inflation plus efficace.

SUMMARY

Firstly, this article shows, on the one hand, the very limited place of the banking supervision within the EMU, and, on the other hand, the interest to give more importance to the banking supervision and the need to create an European System of Supervisory Agencies, which would be, in the banking supervision's field, equivalent to the European System of Central Banks. Secondly, we examine the organization of the banking supervision within each country which takes part in the EMU, and we show the advantages provided by an independent banking supervision : more democracy and more independence of the ESCB, and a more efficient inflation's control.

MOTS-CLES

banque centrale - indépendance - option de vente - supervision bancaire - UEM

KEY-WORDS

banking supervision - central bank - EMU - independence - put

Introduction

La ratification du traité de Maastricht, le 7 février 1992, et le débat sur le référendum lié à ce dernier en septembre 1992, ont posé la question de l'indépendance des banques centrales vis-à-vis des pouvoirs publics, et notamment des Etats ; question qui fut tranchée dans le sens de la nécessaire autonomie des banques centrales de sorte à ce qu'elles remplissent pleinement leur mission sans interférence des pouvoirs politiques. Concernant l'indépendance des banques centrales, et notamment de la BCE, on peut reprendre les mots de Louis qui la qualifie de "*caractéristique fondamentale*"¹.

Néanmoins, il est apparu, à cette occasion, la question de l'indépendance des organismes de supervision bancaire par rapport à leur banque centrale, et, entre autres, celle de la Commission bancaire par rapport à la Banque de France ; mais, cette question fut rapidement esquivée car considérée, sans doute, comme non prioritaire. Cette question de l'importance et de la place des organismes de supervision bancaire nous semble primordiale à une époque où les faillites bancaires sont particulièrement importantes² et où, par conséquent, se pose le problème de la surveillance des établissements de crédit.

Ainsi, plusieurs questions méritent d'être traitées. Tout d'abord, il convient d'analyser la place, notablement restreinte, qui est octroyée par l'UEM à la supervision bancaire et, entre autres éléments, de développer le principe de subsidiarité. A ce propos, on montre l'intérêt qu'il y a à valoriser le contrôle prudentiel et à instaurer ce que l'on appelle le Système Européen des Organismes de Supervision (SEOS), constituant le pendant du SEBC. Ensuite, on étudie l'organisation de la supervision bancaire à l'intérieur de chaque pays participant à l'étape finale de l'UEM en se demandant, d'une part, si la supervision

¹ LOUIS, J-V., "Les aspects institutionnels de l'intégration monétaire", in *Intégration financière et union monétaire européenne*, Economica, pp.211-223, mars 1991.

² C'est ainsi que Rey souligne : "*Depuis la fin des années 1980, les "accidents" financiers se sont multipliés. Citons à titre d'exemples, la faillite des caisses d'épargne américaines en 1989, le scandale de la BCCI en 1991, la défaillance du Banesto en Espagne et celle du Crédit Lyonnais en 1994, (...)*". REY, N : "Instabilité financière : comparaisons de trois périodes de crises, 1870-1914, 1927-1935, 1961-1998", *Revue d'Economie Financière*, n°56, p.13, mars 2000.

bancaire relève d'une seule institution ou d'une pluralité d'institutions, et, d'autre part, si l'organisme en charge de la supervision bancaire est indépendant ou dépendant de la banque centrale. Dans le premier cas, le régime ayant trait aux relations organisme de supervision bancaire / banque centrale est dit, conformément à la terminologie employée par Goodhart et Schoenmaker³, séparé, et, dans le second cas, combiné.

Ainsi, l'article progresse comme suit : dans un premier temps, on montre la nécessité d'instaurer une supervision bancaire à l'échelle européenne véritablement supranationale en terminant sur une ébauche de ce que pourrait être un SEOS, et, dans un second temps, on indique que cette supervision doit être indépendante par rapport au SEBC tout en collaborant étroitement avec ce dernier.

1-L'ORGANISATION DE LA SUPERVISION BANCAIRE AU SEIN DE L'UEM.

Cette section montre la nécessité d'instaurer une supervision bancaire à l'échelle européenne supranationale. Deux aspects sont développés. En premier lieu, on fait part, grâce à l'étude de certains articles du traité de Maastricht, de l'inexistence d'une telle supervision bancaire, et on démontre, à l'aide de l'application d'un modèle issu de la théorie de Black et Scholes, de l'intérêt qu'il y aurait à valoriser la supervision bancaire. En second lieu, on étudie comment pourrait s'organiser, sur le plan institutionnel, un SEOS, après avoir fait un bref rappel de l'organisation institutionnelle du SEBC.

1.1-L'INEXISTENCE D'UNE SUPERVISION BANCAIRE EUROPEENNE VERITABLEMENT SUPRANATIONALE.

On développera deux points. Un premier point signale la discrétion du traité de Maastricht sur la question du contrôle prudentiel. Un second point démontre l'utilité de renforcer la supervision bancaire.

1.1.1-LE TRAITE DE MAASTRICHT.

En premier lieu, on montre le rôle limité de la supervision bancaire dans le traité de Maastricht. En second lieu, on détaille les quelques articles du traité qui évoquent le contrôle prudentiel, et on précise le principe de subsidiarité.

³ GOODHART, C., SCHOENMAKER, D. : "Should the functions of monetary policy and banking supervision be separated ?", *Oxford Economic Papers*, 47, pp.539-560, 1995.

1.1.1.1-LE ROLE RESTREINT DE LA SUPERVISION BANCAIRE DANS LE TRAITE DE MAASTRICHT.

La supervision bancaire n'est pas véritablement abordée par le traité de Maastricht. Effectivement, nombre d'auteurs signalent la discrétion du traité sur la question prudentielle. Ainsi, Goodhart affirme "qu'il n'y a pas de discussion dans le texte de la forme et de la nature appropriées d'une telle supervision"⁴. De même, Hadjiemmanuil parle, concernant la supervision bancaire, d'un "aspect négligé du traité de Maastricht"⁵, et Flouzat déclare que la "BCE n'est investie d'aucune responsabilité de surveillance prudentielle des établissements de crédit" (décembre 1999, p.24)⁶. Enfin, le Conseil des Ministres de l'U.E a rappelé le 29 / 06 / 1998 que le contrôle prudentiel ne faisait pas partie des missions fondamentales de la BCE énumérées à l'article 105 (2) du traité de Maastricht (CNCT, 1999, p.165). A présent, étudions les articles du traité qui concernent le contrôle prudentiel.

1.1.1.2-LES ARTICLES DU TRAITE CONCERNANT LE CONTROLE PRUDENTIEL ET LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITE.

Les quelques articles du traité de Maastricht ayant trait à la supervision bancaire⁷ n'accordent à la BCE qu'un rôle très marginal (CNCT, 1999, p.165) en la matière et seulement sous des conditions fort restrictives. Ainsi, l'article 25.1 du traité de Maastricht n'octroie à la BCE qu'une fonction consultative dans le domaine prudentiel. Ce rôle consultatif est également souligné dans l'article 105 (4) du traité de Maastricht (1992, p.9). L'article 25.2 donne la possibilité à la BCE d'accomplir des missions prudentielles spécifiques, mais seulement si les conditions fixées par l'article 105 (6) du traité sont remplies : le Conseil européen doit accorder son autorisation à la BCE à l'unanimité de ses membres, sur proposition de la Commission et après avis du Parlement européen. C'est pour cette raison que Goodhart a écrit sur ce sujet : "De fait, le Traité de Maastricht met des obstacles de taille, en exigeant, par exemple, un accord unanime du Conseil à l'attribution à la

⁴ "There is no discussion in the text of the appropriate nature and form of such supervision".

GOODHART, C. : "The draft statute of the european system of central banks : a commentary", *Cahiers économiques et monétaires de la Banque de France*, n°40, p.214, 1992.

⁵ HADJIEMMANUIL, C. : "European monetary union, the european system of central banks and banking supervision : a neglected aspect of the Maastricht treaty", *Tulane Journal of International and Comparative Law*, pp.106-153, spring 1997.

⁶ Ainsi, nous appuyant sur un certain nombre d'auteurs, nous sommes en désaccord avec le Rapport Brouwer lorsqu'il affirme que la construction actuelle, basée sur la subsidiarité et la coopération entre autorités compétentes, n'a pas lieu d'être modifiée.

BROUWER, H., *Report on financial stability*, Economic and Financial Committee, Bruxelles, avril 2000.

⁷ Par exemple, le chapitre V du traité qui est consacré au contrôle prudentiel ne comporte que deux petits paragraphes répertoriés 25.1 et 25.2.

TRAITE SUR L'U.E., Maastricht, 7 / 02 / 1992, p.40.

BCE d'une fonction quelconque de réglementation proprement dite qui dépasserait le rôle de simple conseil " 8.

Néanmoins, si la BCE n'a qu'un rôle très réduit en matière prudentielle, cela provient du fait que la responsabilité de la supervision bancaire incombe aux BCN : *"la surveillance du système bancaire reste de compétence nationale"* (Flouzat, 1999, p.24)⁹. On retrouve ainsi le principe de subsidiarité : *"le statut de la BCE (Conseil des Communautés Européennes, 1992) attribue à la BCE le pouvoir de conduire la politique monétaire des pays de l'Union européenne, mais laisse la responsabilité de la supervision aux autorités nationales"*¹⁰. L'article 25.2 du traité de Maastricht supprime toute possibilité de considérer la BCE comme organisme de supervision bancaire et accorde cette compétence aux institutions européennes nationales¹¹. De la sorte, comme le rappelle Paulet (1998), la situation européenne est très proche de celle qui prévaut aux Etats-Unis avec, d'un côté, l'institution responsable de la stabilité des prix (*US Federal System*) et, de l'autre, les institutions de contrôle bancaire.

Du fait du morcellement de la supervision bancaire et de son quasi effacement des statuts, elle n'a pas l'importance et l'homogénéité du SEBC ; ce qui nuit à son efficacité et engendre un surcoût pour les pouvoirs publics.

1.1.2-LA VALORISATION DE LA SUPERVISION BANCAIRE COMME DIMINUTION DU COUT DES INTERVENTIONS.

Créer un équivalent du SEBC pour la supervision bancaire, c'est renforcer celle-ci et lui donner, en quelque sorte, ses lettres de noblesse. On peut montrer, en appliquant la théorie des options de Black et Scholes à la supervision bancaire, que le renforcement ou la valorisation de cette dernière aboutit à diminuer le coût des interventions de l'assurance des dépôts et, donc, des pouvoirs publics.

Le montant que les pouvoirs publics (organisme d'assurance-dépôts et

⁸ GOODHART, C., "La politique monétaire dans les années 1990 : objectifs et moyens d'action", *Cahiers économiques et monétaires de la Banque de France*, n°41, p.15, 1993.

D'ailleurs, les derniers articles de Goodhart, lorsqu'ils évoquent cette question, reprennent des propos similaires.

GOODHART, C. : "The organisational structure of banking supervision", *Working Papers, BIS*, November 2000, 56p.

⁹ DI GIORGIO, G., DI NOIA, C., "Designing institutions for financial stability : regulation and supervision by objective for the euro area", *Working Paper Ref.517*, Departament d'Economia i empresa, UPF, November 2000, p.3.

¹⁰ "The statute of the ECB (Council of the European Central Bank, 1992) empowers the ECB to conduct EU-Wide monetary policy, but leaves the responsibility for banking supervision with national authorities".

GOODHART, C., SCHOENMAKER, D. : *op. cit.*, p.539, 1995.

Voir aussi sur cette question :

GOODHART, C. : "The organisational structure of banking supervision", *op. cit.*, p.10.

PADOA-SCHIOPPA, T. : "EMU and banking supervision", *International Finance*, 2, pp.295-308, 1999.

¹¹ PAULET, E. : "L'alternative banques universelles-banques spécialisées dans le système bancaire européen", in *Contrôle des activités bancaires et risques financiers*, *Economica*, p.62, avril 1998.

Etat)¹² doivent payer pour renflouer les établissements de crédit qui connaîtraient des difficultés peut être assimilé à un *put*, c'est-à-dire à une option de vente sur la valeur des actifs bancaires. Cette option est achetée par les banques et est émise par les pouvoirs publics. Elle donne la possibilité aux établissements de crédit de vendre leurs dépôts à une valeur fixe à la date d'expiration de l'option. Le montant que les pouvoirs publics doivent payer a deux valeurs possibles : nulle si la banque est solvable et si, par conséquent, elle n'exerce pas le *put* ; positive et égale à la différence entre la valeur des dépôts bancaires et celle des actifs bancaires si la banque exerce le *put*. La formule de Black et Scholes nous donne les cinq variables qui déterminent le prix du *put*¹³ :

$$P = f(A; D; t; s^2; r)$$

où P désigne le prix du *put* ;
 A, la valeur des actifs ;
 D, le prix d'exercice ;
 t, la durée de vie du *put* ;
 s^2 , la volatilité des actifs ;
 r, le taux d'intérêt sans risque.

Les dérivées premières partielles de la fonction P sont les suivantes :

$$dP / dA < 0 ; dP / dD > 0 ; dP / dt > 0 ; dP / ds^2 > 0 ; dP / dr < 0.$$

Par rapport au sujet qui nous intéresse, renforcer la supervision bancaire revient à jouer sur la variable t de la formule en la diminuant, puisqu'une diminution de t signifie que les contrôles des établissements de crédit sont plus fréquents. Ainsi, Aglietta et Moutot¹⁴ précisent que "*investir en personnel, compétence et information pour que la surveillance des banques soit plus fréquente (...) concerne le renforcement du contrôle prudentiel*". La formule de Black et Scholes nous permet de démontrer qu'une baisse de t, c'est-à-dire en fait valoriser la supervision bancaire, entraîne *ceteris paribus* une baisse du montant que les pouvoirs publics doivent payer pour renflouer les établissements.

¹² Compte tenu de la faiblesse de la couverture prise en charge par les organismes d'assurance-dépôts, l'assurance des dépôts repose en fin de compte sur les pouvoirs publics.

CAL, M-L., *Essai de réactualisation de la fonction de prêteur en dernier ressort*, Thèse pour le doctorat en Sciences Economiques, Université de Bordeaux I, 2 / 02 / 1989, p.103.

DERMINE, J., "Assurance-dépôts et réglementation bancaire", *Revue d'Economie Financière*, 5 / 6, p.279, Juin-sept. 1988.

¹³ "Only five variables determine the option's price : S, t, r, X and s^2 " (Ingersoll, p.749).

BLACK, F., SCHOLES, M., "The pricing of options and corporate liabilities", *Journal of Political Economy*, 81 (3), pp.637-654, may / june 1973.

INGERSOLL, J. : "Option pricing theory", in *The New Palgrave, A Dictionary of Economics*, The Macmillan Press Limited, London, Volume 3, pp.745-51, 1987.

¹⁴ AGLIETTA, M., MOUTOT, P., "Le risque de système et sa prévention", *Cahiers économiques et monétaires de la Banque de France*, n°41, pp.21-53, 1993.

Compte tenu de la formule de Black et Scholes, la valeur de l'assurance est¹⁵ :

$$G(t) = De^{-rt} N(d_2) - A.N(d_1)$$

$$\text{avec } d_1 = (\ln(D/A) - (r + s^2/2)t) / s.t^{0.5}$$

$$\text{et } d_2 = d_1 + s.t^{0.5}$$

Or, du fait qu'il n'y a ni dépôt, ni retrait net de fonds jusqu'à l'audit et que les dépôts sont sans risque, on a :

$$D = De^{-rt} \text{ est le facteur d'actualisation.}$$

Si on pose $d = (D' / A)$ et que l'on nomme g la valeur de l'assurance par franc de dépôt, on obtient :

$$g(d, t) = N(h_2) - (1/d) N(h_1)$$

$$\text{avec } h_1 = (\ln(d) - s^2t/2) / s.t^{0.5}$$

$$\text{et } h_2 = h_1 + s.t^{0.5}$$

$$dg/dt = N'(h_1) / (2d.s.t^{0.5})$$

Des caractéristiques de la distribution normale réduite, il vient que la dérivée première partielle de g par rapport à t est positive : $dg/dt > 0$.

Par conséquent, une baisse de t , c'est-à-dire un renforcement de la surveillance prudentielle, entraîne une diminution des fonds investis par les pouvoirs publics au titre de l'assurance. Or, une façon de renforcer et de donner plus d'importance à la supervision bancaire dans le cadre européen serait de créer un équivalent du SEBC dans le domaine prudentiel : on l'appellera le SEOS.

¹⁵ MERTON, R. : "An analytical derivation of the cost of deposit insurance and loan guarantees : an application of modern option pricing theory", *Journal of Banking and Finance*, pp.3-11, June 1977.

1.2-NECESSITE DE CREER UN SYSTEME EUROPEEN DES ORGANES DE SUPERVISION.

Avant de développer la forme que pourrait revêtir l'organisation institutionnelle du Système Européen des Organes de Supervision bancaire, on fera un rappel de celle du SEBC.

1.2.1-RAPPEL DE L'ORGANISATION INSTITUTIONNELLE DU SEBC.

Le SEBC comprend les quinze banques centrales nationales (BCN) et la BCE d'après l'article 106 (1) du traité de Maastricht (1992, p.10). Les BCN et la BCE sont indépendantes et ont pour objectif prioritaire la stabilité des prix. Il s'agit de deux caractéristiques fortes soulignées par le traité de Maastricht que l'on se propose de préciser dans un premier temps afin d'étudier, dans un second temps, l'organisation institutionnelle de la BCE.

1.2.1.1-LES CARACTERISTIQUES ESSENTIELLES DU SEBC.

Le SEBC possède deux traits majeurs : l'indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics et l'objectif final prioritaire de stabilité des prix.

1.2.1.1.1-L'INDEPENDANCE DU SEBC.

Le SEBC est indépendant à l'égard des pouvoirs publics (Flouzat, 1999, p.23) comme le stipule l'article 107 du traité de Maastricht. Cette indépendance est d'ailleurs confortée par la déconnexion du cycle électoral et de la durée des mandats des banquiers centraux. Effectivement, la durée longue de ceux-ci (huit ans) permet de soustraire les banquiers centraux aux contingences électorales. Par conséquent, l'indépendance dont jouit le SEBC est très élevée, elle serait même plus forte que celle de la Bundesbank¹⁶ puisque certains auteurs

¹⁶ On peut d'ailleurs remarquer la proximité des statuts de la Bundesbank et de la BCE.

(Brookes, par exemple) attribuent à la BCE un indice d'indépendance de 13 sur 16 : 6 sur 8 pour l'indépendance politique et 7 sur 8 pour l'indépendance économique¹⁷.

1.2.1.1.2-L'OBJECTIF FINAL DE STABILITE DES PRIX.

L'objectif principal du SEBC est de maintenir la stabilité des prix des biens de consommation comme le note l'article 105 : "*L'objectif principal du SEBC est de maintenir la stabilité des prix*". Cependant, cet objectif, une fois atteint, rend possible la mise en oeuvre d'autres politiques économiques : "*Sans préjudice de l'objectif de stabilité des prix, le SEBC apporte son soutien aux politiques économiques générales dans la Communauté en vue de contribuer à la réalisation des objectifs de la Communauté (...)*". Par conséquent, sur ce point, le traité de Maastricht reprend une préoccupation primordiale actuellement reconnue aux banques centrales étant donné que la stabilité des prix est la condition *sine qua non* à la réalisation d'une croissance pérenne et forte.

1.2.1.2-L'ORGANISATION INSTITUTIONNELLE DE LA BCE.

Le SEBC comprend les quinze BCN et la BCE. Cette dernière regroupe deux organes centraux qui sont le Conseil des gouverneurs et le Directoire : "*(...) les organes de décision de la BCE, qui sont le Conseil des gouverneurs et le Directoire*" (art. 106 (3), p.10). Le Conseil des gouverneurs de la BCE se compose des six membres du Directoire de la BCE et des douze gouverneurs des BCN des pays de la zone euro (art. 109A (1))¹⁸. Le Directoire de la BCE se compose du président, du vice-président et de quatre autres membres (art. 109A (2a)) nommés

¹⁷ Selon Grilli, Masciandro, Tabellini, l'indépendance politique est définie comme "*la capacité de choisir l'objectif final de la politique monétaire*" et l'indépendance économique, comme "*la capacité de choisir les instruments permettant d'atteindre ces objectifs*".

GRILLI, V., MASCIANDERO, D., TABELLINI, G. : "Political and monetary institutions and public financial policies in the industrial countries", *Economic Policy*, 13, pp.342-391, october 1991.

MOUROGANE, A. : "Indépendance de la banque centrale et politique monétaire : application à la banque centrale européenne", *Revue Française d'Economie*, Volume XIII, pp.135-197, hiver 1998.

¹⁸ Il y a douze gouverneurs puisque la Grèce a intégré la zone euro le 1 / 01 / 2001.

d'un commun accord par les chefs d'Etat et de Gouvernement des Etats membres sur recommandation du Conseil et après avis du Parlement européen et du Conseil des gouverneurs (art. 109A (2b)). L'organisation institutionnelle de ce que l'on a appelé le SEOS pourrait s'inspirer de celle du SEBC et, de la sorte, on instaurerait, à côté du pouvoir monétaire, un véritable pouvoir prudentiel.

1.2.2-L'ORGANISATION INSTITUTIONNELLE DU SEOS.

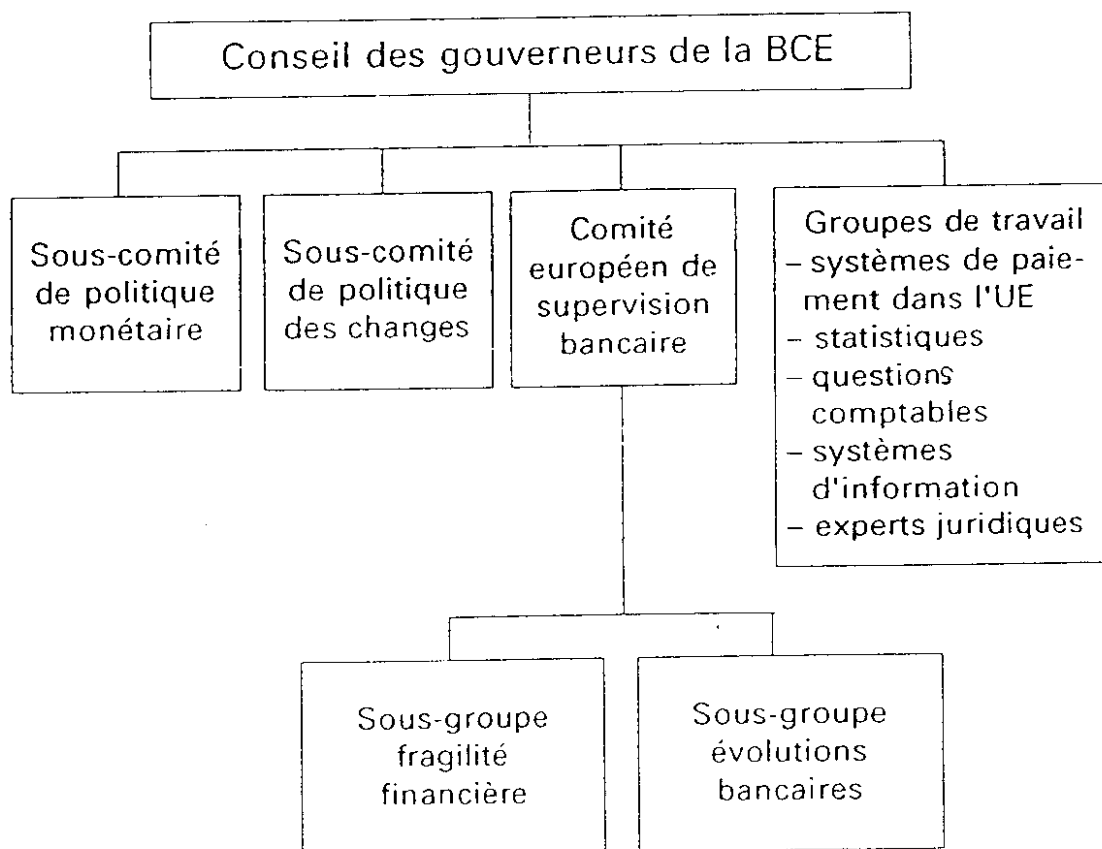
A l'heure actuelle, il existe au niveau européen un Comité de supervision bancaire¹⁹ qui regroupe l'ensemble des contrôleurs bancaires nationaux de l'Union Européenne. Avant de présenter ce que pourrait être le SEOS, on rappellera les caractéristiques de ce Comité.

1.2.2.1-LE COMITE EUROPEEN DE SUPERVISION BANCAIRE.

Le Comité européen de supervision bancaire fait suite au sous-comité de supervision bancaire qui fut en fonction de 1994 à juillet 1998. Le Comité européen de supervision bancaire assure la collaboration entre le SEBC et les organismes nationaux de contrôle bancaire. Le Comité est rattaché auprès du Conseil des gouverneurs de la BCE, et figurent à ses côtés, d'une part, des Comités spécialisés créés pour étudier les questions relatives à la politique monétaire, à la politique des changes, et, d'autre part, des Groupes de travail sur, notamment, les systèmes de paiement, les systèmes d'information, les questions comptables. L'organigramme qui suit permet de visualiser la place du Comité

¹⁹ CNCT, *Rapport 1998, op. cit.*, p.165.

européen (Commission bancaire, p.283) :



Le Comité européen de supervision bancaire est composé exclusivement de représentants d'organismes nationaux de surveillance. Son rôle est triple. En premier lieu, il examine les questions d'ordre macroprudentiel (CNCT, 1999, p.165). En deuxième lieu, il analyse l'évolution du système bancaire et du système financier. En troisième lieu, il permet de réaliser une coopération, via l'échange d'informations, entre le SEBC et les autorités de supervision (CNCT, 99, pp.165-66).

Si l'existence de ce Comité est un élément très favorable, cela demeure insuffisant dans la mesure où ce Comité ne constitue pas l'équivalent, sur le plan de la supervision, du SEBC. Effectivement, ce Comité n'est, selon la Banque de France (Bulletin, n°61, janvier 1999, p.80), qu'un Comité parmi "treize Comités du SEBC qui apportent leur concours aux travaux des services de la BCE et du Conseil des gouverneurs". De même, selon la Commission bancaire (1998, p.243), le Comité européen de supervision bancaire a pour tâche, en grande partie,

de "préparer les travaux et les avis de la BCE", et occupe, dans le meilleur des cas, "une place un peu particulière, directement auprès du Conseil des gouverneurs de la BCE". Par conséquent, pour donner véritablement ses lettres de noblesse et toute son importance à la surveillance prudentielle, il conviendrait de créer une institution comparable, dans le domaine de la supervision, au SEBC.

1.2.2.2-LE SEOS.

Pour être hissé au même niveau que le SEBC, le SEOS devrait être reconnu par le traité de Maastricht, et, les chefs d'Etat et de Gouvernement européens pourraient instaurer un Directoire des superviseurs qui serait l'exécutif du SEOS et un Conseil des superviseurs. Par conséquent, on aurait un SEOS comprenant les représentants des superviseurs nationaux des quinze pays de l'U.E et l'organisme de supervision européen. Ensuite, ce dernier aurait un Directoire composé de six membres dont feraient partie obligatoirement les quatre plus grands pays de la zone euro (Allemagne, France, Italie, Espagne) comme cela se fait pour le Directoire de la BCE, et un Conseil des superviseurs englobant les représentants des superviseurs des douze pays de l'UEM et le Directoire (donc dix-huit membres au total). Ainsi, ce SEOS, en ayant une structure similaire ou très proche de celle du SEBC, trouverait toute son importance.

Pour assurer un contrôle prudentiel efficace, le SEOS devra collaborer avec le SEBC en lui communiquant les diverses informations recueillies et en le consultant pour toutes nouvelles réglementations. De même, cela permettrait d'accorder à la BCE une fonction de prêteur en dernier ressort en ayant, au préalable, consulté l'organisme de supervision européen. Par voie de conséquence, donner ses lettres de noblesse au contrôle prudentiel permettrait, en même temps, de concevoir un prêteur en dernier ressort, autre grand oubli du traité de Maastricht. En outre, le SEOS devra être indépendant du SEBC. Cela signifie que chaque organisme de supervision national sera indépendant de la BCN. En effet, rendre autonome la supervision bancaire nous semble être plus efficace que de la laisser dépendante. Les arguments que l'on va développer le montrent.

2-L'ORGANISATION DE LA SUPERVISION BANCAIRE AU SEIN DE CHAQUE PAYS MEMBRE DE L'UEM.

Deux aspects sont étudiés. D'abord, on précise et on détaille le rôle des diverses institutions qui s'occupent de la supervision bancaire dans chaque pays de l'UEM. Ensuite, on différencie les pays de l'UEM selon la nature du régime des relations existant entre organe de supervision et banque centrale.

2.1-LES INSTITUTIONS EN CHARGE DE LA SUPERVISION BANCAIRE.

Concernant les douze pays de la zone euro, la situation est très diverse étant donné que les organes responsables de la supervision bancaire ont des compétences plus ou moins étendues. Ainsi, si on distingue, au sein du champ de la supervision, quatre secteurs (établissements de crédit, entreprises d'investissement, marchés de valeurs mobilières, compagnies d'assurance) comme le fait le CNCT (1999, p.168), alors on note que, dans certains pays, l'organisme de supervision bancaire n'a en charge qu'un seul secteur, et, dans d'autres, il a la responsabilité de deux, trois, voire quatre secteurs. De ce fait, nous avons, pour un grand nombre de pays, plusieurs institutions responsables chacune d'un secteur de la supervision.

En définitive, on peut repérer quatre groupes de pays. Le premier groupe comprend les pays dont l'organe de supervision bancaire n'a en charge que le premier secteur cité : les établissements de crédit. Il s'agit de l'Espagne et des Pays-Bas dont l'organe de supervision, la banque centrale, s'occupe exclusivement de la surveillance des établissements de crédit ; les autres secteurs étant surveillés par d'autres institutions.

Le deuxième groupe de pays inclut cinq nations dont l'organe de supervision bancaire a en charge deux secteurs : les établissements de crédit et les entreprises d'investissement. En font partie l'Allemagne, la France²⁰, la Grèce, l'Italie et le Portugal.

Le troisième groupe se compose de quatre nations également dont l'organe de supervision bancaire est responsable de trois secteurs : les établissements de crédit, les entreprises d'investissement et les marchés de valeurs mobilières. Il s'agit de la Belgique, de la Finlande, du Luxembourg et de l'Irlande.

Enfin, le quatrième groupe ne comprend qu'un seul pays : l'Autriche. L'organe de supervision autrichien, le ministère fédéral des Finances, surveille quatre secteurs : les établissements de crédit, les entreprises d'investissement, les marchés de valeurs mobilières et les compagnies d'assurance.

Le tableau suivant récapitule les pays de l'U.E.M, l'institution responsable de la supervision bancaire, le nombre de secteurs dont cette dernière a la charge et le

²⁰ Il convient de signaler, pour le cas de la France, la réforme en cours qui prévoit la fusion des autorités de tutelle de la banque et de l'assurance.

PLIHON, D. : "Quelle surveillance prudentielle pour l'industrie de services financiers ?", *Revue d'Economie Financière*, n° 60, p.29, janvier 2001.

nombre d'organismes s'occupant de la supervision²¹ :

Pays	Organe de supervision bancaire	NS*	NO**
Allemagne	Office fédéral de contrôle des banques	2	3
Autriche	Ministère fédéral des Finances	4	1
Belgique	Commission bancaire et financière	3	2
Espagne	Banque d'Espagne	1	3
Finlande	Autorité de surveillance financière	3	2
France	Commission bancaire	2	4
Grèce	Banque de Grèce	2	3
Irlande	Banque centrale d'Irlande	3	2
Italie	Banque d'Italie	2	3
Luxembourg	Commission de surveillance du secteur financier	3	2
Pays-Bas	Banque des Pays-Bas	1	3
Portugal	Banque du Portugal	2	3

* : NS désigne le nombre de secteurs relevant de la compétence de l'organe cité.

** : NO désigne le nombre d'organismes s'occupant de la supervision.

La diversité constatée quant au nombre d'institutions ayant en charge la supervision se retrouve au niveau des relations entre organisme de supervision bancaire et banque centrale.

2.2-LES REGIMES SEPARÉ ET COMBINÉ D'ORGANISATION INSTITUTIONNELLE DES RELATIONS ORGANE DE SUPERVISION / BANQUE CENTRALE.

D'une part, on décrit la situation qui prévaut dans les différents pays de l'UEM, et, d'autre part, on montre les avantages du régime séparé.

²¹ Pour la construction de ce tableau, on s'est servi, outre du Rapport du CNCT, des articles suivants : DI GIORGIO, G., DI NOIA, C., "Designing institutions for financial stability : regulation and supervision by objective for the euro area", *Working Paper Ref.517*, Département d'Economia i empresa, UPF, November 2000, p.17.

PLIHON, D. : *op. cit.*, *Revue d'Economie Financière*, n° 60, p.29, janvier 2001.

2.2.1-LA SITUATION DES PAYS DE L'UEM.

Les pays de l'UEM possèdent une supervision bancaire exécutée, soit directement par une division de la banque centrale ou un organisme dépendant de celle-ci, soit par un organisme indépendant de la banque centrale ; Goodhart et Schoenmaker qualifiant le premier type de relations de régime combiné, et le second de régime séparé²². Le tableau suivant récapitule les pays de l'UEM, l'institution responsable de la supervision bancaire et la nature du régime (CNCT, 1999 ; Di Giorgio et Di Noia, 1999) :

Pays	Organe de supervision bancaire	Nature du régime
Allemagne	Office fédéral de contrôle des banques	séparé
Autriche	Ministère fédéral des Finances	séparé
Belgique	Commission bancaire et financière ²³	séparé
Espagne	Banque d'Espagne	combiné
Finlande	Autorité de surveillance financière	séparé
France	Commission bancaire	combiné
Grèce	Banque de Grèce	combiné
Irlande	Banque centrale d'Irlande	combiné
Italie	Banque d'Italie	combiné
Luxembourg	Commission de surveillance du secteur financier ²⁴	séparé
Pays-Bas	Banque des Pays-Bas	combiné
Portugal	Banque du Portugal	combiné

²² D'autres auteurs retiennent une qualification différente : Di Noia et Di Giorgio parlent, en lieu et place de régime combiné ou séparé, de "banque centrale monopoliste ou non monopoliste".
DI GIORGIO, G., DI NOIA, C. : "Should banking supervision and monetary policy tasks be given to different agencies ?", *International Finance*, 2 : 3, pp.361-378, november 1999.
GOODHART, C., SCHOENMAKER, D. : *op. cit.*, p.539.

²³ En juin 1991, la Commission bancaire belge est devenue la Commission bancaire et financière belge, institution légalement autonome.

²⁴ La CSSF fut créée par la loi du 23 / 12 / 1998 et a repris les responsabilités prudentielles de la banque centrale ainsi que les compétences du Commissariat aux bourses.

Dans ce tableau, on remarque qu'au sein de l'UEM sept pays ont un régime combiné et cinq un régime séparé. En outre, on voit, d'une part, que les pays qui ont un régime combiné sont, soit des pays proches du Royaume-Uni (Irlande), soit des pays latins (France, Italie, Espagne et Portugal) ou helléniques (Grèce). D'autre part, les pays qui ont un régime séparé se trouvent géographiquement ou historiquement proches de l'Allemagne : il s'agit de l'Autriche, de la Belgique, du Luxembourg, d'une nation scandinave (Finlande). Une seule exception : les Pays-Bas. Ainsi, Goodhart et Schoenmaker opposent le modèle combiné au modèle allemand. Par ailleurs, il convient d'observer que tous les pays dont la supervision bancaire est de la compétence de la banque centrale ou d'une division de celle-ci ont, naturellement, un régime combiné, mis à part un : la France dont la Commission bancaire est présidée par le gouverneur de la Banque de France et qui reçoit ressources humaines et moyens logistiques de la Banque de France²⁵.

Enfin, il faut préciser que l'indépendance ou la dépendance vis-à-vis de la banque centrale est plus ou moins forte. Par exemple, la dépendance de l'organe de supervision bancaire en France est moindre que celle prévalant dans les six autres pays à régime combiné, puisqu'en France, la supervision est exercée par une "*autorité administrative indépendante*"²⁶ ; alors que, dans les six autres pays à régime combiné, elle est réalisée directement par une division de la banque centrale (CNCT, 1999, p.166). De manière similaire, l'indépendance de l'organe de supervision bancaire est plus forte en Belgique qu'en Allemagne, car la Commission bancaire et financière belge est totalement indépendante à l'égard de la banque centrale (CNCT, 1999, p.166) ; alors que la Bundesbank intervient dans la supervision bancaire (Goodhart et Schoenmaker, 1995, pp.558-59) en accomplissant toutes les tâches de contrôle sur pièces de premier niveau. En définitive, il serait nécessaire que tous les pays de l'UEM adoptent le régime séparé dans la mesure où celui-ci présente trois avantages majeurs sur le régime combiné.

2.2.2-LES AVANTAGES DU REGIME SEPRE.

Les trois arguments majeurs qui plaident en faveur de l'adoption du régime séparé sont : l'argument démocratique, le renforcement de l'indépendance des banques centrales et une maîtrise plus efficace de l'inflation.

²⁵ Une convention signée le 9 / 08 / 1995 donne la possibilité à la Commission bancaire de disposer de 350 agents de la Banque de France : 130 sont affectés au contrôle sur place et 220 au contrôle sur pièces.

ARRIGHI, J-P. : "Les règles de prévention des risques bancaires", in Spindler, *op. cit.*, p.261.

²⁶ JOURNAL OFFICIEL, *Code monétaire et financier*, Partie législative, 16 / 12 / 2000, pp.38394-38398.

2.2.2.1-L'ARGUMENT DEMOCRATIQUE.

La légitimité démocratique d'une banque centrale autonome, notamment à propos de la BCE, est une préoccupation évoquée par maints auteurs, comme Louis. Cependant, ce dernier pense, avec d'autres, que l'on pourrait satisfaire aux "*exigences fondamentales de légitimité démocratique*" (Louis, 1991) en faisant, par exemple, participer des membres des Exécutifs communautaires aux délibérations des organes de la BCE, ou bien en obligeant le président de la BCE à s'expliquer périodiquement devant le Parlement européen ou le Conseil européen, ou encore en permettant au législateur communautaire d'arrêter de façon démocratique les statuts du Système Européen de Banques Centrales. Ces considérations, pour assurer davantage de légitimité démocratique à une banque centrale indépendante comme l'est la BCE, sont tout à fait judicieuses.

Néanmoins, un autre argument peut être évoqué qui consiste à dire qu'étant donné que la banque centrale est indépendante, et cela de manière tout à fait justifiée, il peut être dangereux, ou du moins non démocratique, qu'elle ait, en plus du pouvoir de mettre en oeuvre la politique macromonétaire et d'exercer certaines fonctions micromonétaires (prêteur en dernier ressort, par exemple), la responsabilité de la surveillance bancaire. Ainsi, le *Working Group of the ECU Institute* écrit qu'un argument favorable à l'autonomie de l'organisme en charge de la supervision bancaire est "*le besoin d'éviter la concentration de nombreux pouvoirs au sein des mêmes institutions*"²⁷ et ajoute "*qu'un corollaire de l'importance de l'autonomie des banques centrales dans les Etats membres de la Communauté (...) est, dans plusieurs Etats, une plus précise démarcation de leur fonction, et même la restriction de certaines de leurs opérations*"²⁸. De même, Goodhart (1993, p.15) affirme à ce sujet : "*Etant donné que le SEBC doit être indépendant de l'autorité politique, on a peut-être hésité à lui donner également des pouvoirs micro-structurels, de peur qu'il apparaisse trop puissant au regard des processus politiques démocratiques*"²⁹.

Cette question de l'antinomie entre l'indépendance de la banque centrale et les exigences démocratiques de nos sociétés modernes fut soulevée notamment par Levy. Ce dernier pense qu'une banque centrale indépendante doit, pour respecter les principes démocratiques, remplir deux conditions :
-premièrement, elle ne doit pas influencer le niveau de chômage, ni d'autres aspects importants de l'économie ou de la société ("*Autrement, si la Fed, plutôt que*

²⁷ "*the need to avoid the concentration of too many powers within the same administrative bodies*". LOUIS, J-V. et alii, *Banking supervision in the European Community - Institutional aspects*, Editions de l'Université de Bruxelles, 1995, p.56.

²⁸ "*that a corollary of the current strengthening of the autonomy of central banks in the Member States of the Community (...) is in many States a more precise demarcation of their function, and even the restriction of some of their operations.*" LOUIS, J-V. et alii, *op. cit.*, p.56.

²⁹ Voir aussi l'article de Goodhart sur l'organisation de la supervision bancaire : GOODHART, C. : "The organisational structure of banking supervision", *Working Papers, BIS*, November 2000, pp.25-26.

(...), choisit parmi différentes combinaisons de chômage, d'inflation et de croissance, cela viole les principes démocratiques"³⁰) mais seulement le niveau des prix (position, nous dit David Levy, de Tietmeyer) ;
-deuxièmement, la banque centrale autonome doit avoir une méthode objective, systématique de sélection de la politique adéquate pour atteindre son but d'une concurrence stable et d'un système sain.

Néanmoins, selon notre auteur, il est très difficile de remplir ces deux conditions : *"La politique monétaire a une multitude d'effets profonds sur l'économie et la société américaines. Et la formulation de la politique monétaire est loin d'être scientifique et objective, comme nous le verrons brièvement"*³¹. C'est notamment un tel ordre de considérations qui explique le partage des compétences entre, d'une part, l'Office fédéral de surveillance du crédit (*Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen*) et, d'autre part, la *Deutsche Bundesbank*. Et ce souci démocratique est d'autant plus justifié que les membres des Conseils des différentes banques centrales ne sont pas des personnalités élues ; mais des experts, des spécialistes nommés par les pouvoirs publics pour une période relativement longue sans qu'ils puissent être révoqués.

De la sorte, on comprend aisément qu'il est nécessaire, afin d'éviter d'avoir une banque centrale jouissant d'une puissance trop importante eu égard aux principes d'une saine démocratie, d'accorder l'autonomie à l'organisme qui a en charge la supervision bancaire. C'est ainsi que Noyer affirme à ce propos : *"Au total, (...) il semble justifié de dire que l'exception au principe démocratique que constitue l'octroi d'un statut d'indépendance de la banque doit s'accompagner d'une définition assez restrictive de sa mission. Il serait difficilement envisageable, à l'autre extrême, de confier à une même autorité indépendante la politique monétaire, la politique de change, le contrôle bancaire, la tutelle des marchés financiers..."*³².

2.2.2.2-LE RENFORCEMENT DE L'INDEPENDANCE DES BCN ET DE LA BCE.

Trois points sont traités. Le premier point présente ce deuxième argument. Le deuxième point précise les études qui ont été effectuées sur l'indépendance des banques centrales. Le dernier point analyse la corrélation entre l'indépendance de l'organe de supervision bancaire et l'indépendance de la banque centrale dans les pays de l'UEM.

³⁰ (*"Otherwise, if the Fed, rather than duly elected officials, chooses among various combinations of unemployment, inflation, and growth, it is violating democratic principles"*).

LEVY, D. : *"Does an independent central bank violate democracy ?"*, *Journal of Post Keynesian Economics*, Vol. 18, n°2, pp. 189-211, winter 1995-96.

³¹ *"Monetary policy has a multitude of profound effects on the U.S.A economy and society. And monetary policy formulation is far from scientific and objective, as we will see shortly."*
LEVY, D. : *op. cit.*, p.191.

³² NOYER, C. : *"A propos du statut et de l'indépendance des banques centrales"*, *Revue d'Economie Financière*, n°22, automne 1992, p.17.

2.2.2.2.1-PRESENTATION DU DEUXIEME ARGUMENT.

Cet argument consiste à dire que le fait, pour une banque centrale, de posséder de multiples objectifs finals (notamment, la stabilité des prix et la stabilité bancaro-financière) nuira à son indépendance dans la mesure où, étant donné qu'une banque centrale entretient toujours des relations avec l'Etat³³, celui-ci peut, à certains moments, influencer celle-là de sorte à ce qu'elle accorde (provisoirement bien entendu) davantage de considération à tel objectif plutôt qu'à tel autre. Ainsi, par exemple, le fait que la Fed ait plusieurs buts finals³⁴ a porté quelque peu atteinte à son indépendance en 1982 : à cette époque, la politique de la Fed était, depuis 1979, très restrictive (taux d'intérêt élevés) et le chômage aux Etats-Unis était important, avec, de surcroît, la crise mexicaine (le Mexique, très endetté, ne pouvait plus supporter les charges excessives de sa dette, dues à des taux très forts justement) ; ce qui a nécessité, sous l'influence du gouvernement américain, un "revirement de la politique monétaire" (Petit, 1992, p.20).

Conséquemment, nous constatons que la pluralité d'objectifs finals nuit à l'indépendance de la banque centrale, ce qui constitue d'ailleurs un élément qui explique pourquoi la Bundesbank, laquelle vise un seul objectif final (Petit, 1992, p.30), est plus autonome que la Réserve Fédérale. C'est dans ce sens que Petit écrit : *"Plus les buts finals de la politique monétaire sont flous, multiples ou bien encore inexistantes, moins l'indépendance de la banque centrale est assurée, quelle que soit par ailleurs la situation de la banque centrale au regard des autres critères. C'est sans doute ce qui fait la supériorité de la Bundesbank par rapport à la banque centrale américaine"*.

C'est ainsi que Petit fait de cette unicité un des critères de l'indépendance fonctionnelle de la banque centrale. De même, Noyer (1992, p.17) affirme : *"Le dernier grand domaine où le rôle de la banque centrale indépendante peut être discuté est celui du contrôle des banques. Deux motifs peuvent conduire à écarter le fait qu'on lui confie ce rôle : d'une part, son statut d'indépendance paraît peu compatible avec une délégation élargie de puissance publique ; (...) "*. Or, on remarque, d'après les études sur l'indépendance des banques centrales qui ont été effectuées ces dernières années, qu'en effet les banques centrales indépendantes exercent, généralement, dans un régime séparé, c'est-à-dire que la fonction de supervision bancaire n'est pas de leur responsabilité mais de celle d'un organisme indépendant (dans le cas contraire, le régime est dit combiné).

³³ Noyer note sur ce point : *"(...) elle (l'indépendance) n'exclut pas l'influence politique, ainsi qu'en témoigne l'exemple américain. Seule l'Allemagne parmi les grands pays a érigé l'indépendance en valeur quasi-mystique, et l'idée qu'une autorité politique puisse émettre un avis en matière monétaire, en sacrilège- tout au moins si l'avis est public, car l'influence discrète n'est pas interdite : elle est même institutionnalisée par l'accès du gouvernement au conseil de la Bundesbank."*
NOYER, C. : *op. cit.*, pp.14-15.

³⁴ La loi de 1978 donne pour mission à la Réserve Fédérale *"d'assurer le plein emploi, la stabilité des prix et la modération des taux d'intérêt"*. Par conséquent, la Fed a une pluralité d'objectifs.
PETIT, J-P. : *"Contenu et critères de l'indépendance des banques centrales"*, *Revue d'Economie Financière*, n°22, pp.19-30, automne 1992.

Pour analyser cette relation entre la nature du régime et l'indépendance de la banque centrale, on procède en deux temps. Dans un premier temps, on précise les classements des banques centrales selon leur degré d'indépendance qui ont été effectués par différents auteurs dans les années 1980 et 1990 en ne prenant en compte que les pays de l'UEM retenus, tout en rappelant pour chaque pays la nature du régime. Dans un second temps, on met en rapport, d'une part, la nature du régime, et, d'autre part, le degré d'indépendance de la banque centrale en distinguant les auteurs des études réalisées.

2.2.2.2.-LES ETUDES REALISEES SUR L'INDEPENDANCE DES BANQUES CENTRALES.

Conformément à l'étude de Posen (1998, p.341), on a retenu quatre classements de l'indépendance des banques centrales qui sont parmi les plus connus. Il s'agit de ceux de Bade et Parkin (1988), de Grilli et *alii* (1991), de Cukierman et *alii* (1992) et de Alesina et Summers (1993)³⁵. Pour chacun de ces classements, on n'a considéré que les pays de l'UEM.

-BADE ET PARKIN (1988) :

Le système de qualification est discret, c'est-à-dire qu'il présente un nombre limité de possibilités. L'échelle de l'indice d'indépendance va de 1 à 4 sachant que plus il est élevé, plus l'indépendance est forte. La période étudiée va de 1972 à 1986. Le nombre de pays de l'UEM analysés est 6.

Pays	Indice d'indépendance	Rang	Nature du régime
Allemagne	4	1	0
Belgique	2	3 <i>ex aequo</i>	0
Pays-Bas	2	3 <i>ex aequo</i>	1
France	2	3 <i>ex aequo</i>	1
Italie	1,5	5	1
Espagne	1	6	1

³⁵ GRILLI, V., MASCIANDERO, D., TABELLINI, G. : "Political and monetary institutions and public financial policies in the industrial countries", *Economic Policy*, 13, pp.342-391, october 1991.
 CUKIERMAN, A, WEBB, S., NEYAPTI, B. : "Measuring the independence of central banks and its effects on policy outcomes", *The World Bank Economic Review*, Vol. 6, n°3, pp.353-398, jan. 1992.
 ALESINA, A., SUMMERS, L. W. : "Central bank independence and macroeconomic performance : some comparative evidence", *Journal of Money, Credit and Banking*, pp.151-162, may 1993.
 POSEN, A. : "Central bank independence and disinflationary credibility : a missing link ?", *Oxford Economic Papers*, 50, pp.335-359, 1998.

-GRILLI, MASCIANDERO et TABELLINI (1991) :

Le système de qualification est discret. L'échelle de l'indice d'indépendance va de 3 à 13. La période étudiée s'étale de 1950 à 1989. Le nombre de pays de l'UEM analysés est 8.

Pays	Indice d'indépendance	Rang	Nature du régime
Allemagne	13	1	0
Autriche	9	2	0
Belgique	7	4 <i>ex aequo</i>	0
Irlande	7	4 <i>ex aequo</i>	1
France	7	4 <i>ex aequo</i>	1
Italie	5	6,5	1
Espagne	5	6,5	1
Grèce	4	8	1

-CUKIERMAN, WEBB et NEYAPTI (1992) :

Le système de qualification est continu puisque différents niveaux de réponses, différentes nuances sont possibles. L'échelle de l'indice d'indépendance va de 0 à 1. Le nombre de pays de l'UEM analysés est 8.

Pays	Indice d'indépendance	Rang	Nature du régime
Allemagne	0,66	1	0
Autriche	0,57	2	0
Grèce	0,52	3	1
Irlande	0,45	4	1
Pays-Bas	0,42	5	1
France	0,28	6	1
Italie	0,25	7	1
Espagne	0,12	8	1

-ALESINA et SUMMERS (1993) :

Le système de qualification est discret. L'échelle de l'indice d'indépendance va de 1 à 4. Le nombre de pays de l'UEM étudiés est 9.

Pays	Indice d'indépendance	Rang	Nature du régime
Allemagne	4	1	0
Autriche	3	2	0
Pays-Bas	2,5	3	1
Belgique	2	5 <i>ex aequo</i>	0
France	2	5 <i>ex aequo</i>	1
Irlande	2	5 <i>ex aequo</i>	1
Italie	1,75	7	1
Espagne	1,5	8	1
Grèce	1	9	1

Les différents classements ayant été précisés, on peut les croiser avec la nature du régime.

2.2.2.2.3-CORRELATION ENTRE INDEPENDANCE DE L'ORGANE DE SUPERVISION ET INDEPENDANCE DE LA BANQUE CENTRALE AU SEIN DE L'UEM.

Afin de mettre en relation ces deux formes d'indépendance, d'une part, on attribue la valeur 0 lorsque le régime est séparé et la valeur 1 lorsqu'il est combiné, et, d'autre part, on indique le rang des banques centrales des pays de l'UEM selon leur degré d'indépendance d'après les études retenues. La première variable (nature du régime) est la variable explicative, et la seconde (rang des banques centrales), la variable expliquée. Le tableau qui suit, lequel concerne les pays de l'UEM pris en considération par les études citées, récapitule les résultats trouvés :

régime \ rang	1	2	3	4	5	6	7	8	9
B.P. (1988)	0;1	0;3	1;3	1;3	1;5	1;6			
G.M.T. (1991)	0;1	0;2	0;4	1;4	1;4	1;6,5	1;6,5	1;8	
C.W.N. (1992)	0;1	0;2	1;3	1;4	1;5	1;6	1;7	1;8	
A.S. (1993)	0;1	0;2	1;3	0;5	1;5	1;5	1;7	1;8	1;9

Dans ce tableau, le chiffre de gauche désigne la nature du régime en vigueur dans les pays de l'UEM étudiés, et le chiffre de droite indique le classement des banques centrales des pays selon leur degré d'indépendance d'après le modèle retenu (les premiers rangs correspondent à une forte indépendance et les derniers à une faible indépendance). Les initiales (comme B.P. pour Bade et Parkin) désignent les auteurs ou l'auteur du classement avec en-dessous l'année de réalisation du modèle (1988 pour Bade et Parkin). Lorsque l'on a un chiffre qui se répète plusieurs fois de suite comme 3 dans le classement de Bade et Parkin, cela signifie que plusieurs pays sont *ex aequo*.

Globalement, ce tableau nous permet d'observer une corrélation positive assez forte entre, d'une part, l'indépendance de l'organisme de supervision bancaire et, d'autre part, l'indépendance de la banque centrale, puisqu'en général, on remarque que les pays qui possèdent la banque centrale la plus indépendante (qui occupent donc les premiers rangs du classement) connaissent un régime séparé (valeur 0), et réciproquement. Ainsi, il est frappant de constater que les deux premières colonnes du tableau possèdent exclusivement la valeur 0 ; tandis que c'est l'inverse pour les quatre dernières colonnes. Donc, plus on se rapproche des pays qui ont une banque centrale faiblement indépendante, et plus la valeur 1 (régime combiné) se répète jusqu'à devenir exclusive.

Par conséquent, en croisant le type de relations existant entre la banque centrale et l'organisme à qui incombe la supervision bancaire avec le degré d'autonomie de la banque centrale, on observe que, généralement, les pays qui ont une banque centrale fortement autonome possèdent aussi un organisme en charge de la supervision bancaire indépendant. C'est ainsi que Goodhart et Schoenmaker constatent qu'il y a "*une tendance qui fait que les banques centrales dépendantes ont des fonctions combinées*"³⁶. De même Di Giorgio et Di Noia écrivent : "*(...) les banques centrales indépendantes sont plus capables (...) et ces banques centrales indépendantes ne tendent pas aussi à avoir des responsabilités de supervision*"³⁷. Assurément, on ne peut pas établir de stricte relation de causalité ; mais, dans une certaine mesure, une relation de corrélation

³⁶ "*(...) a tendency for more dependent central banks to have combined functions*".
GOODHART, C., SCHOENMAKER, D. : *op. cit.*, p.544.

³⁷ "*(...) independent central banks are better (...) and that these independent central banks also do not tend to have supervisory responsibilities*".

DI GIORGIO, G., DI NOIA, C. : "Should banking supervision and monetary policy tasks be given to different agencies ?", *International Finance*, 2 : 3, p.370, november 1999.

qui montre qu'un régime séparé (variable explicative) pourrait renforcer l'indépendance de la banque centrale (variable expliquée). En effet, le coefficient de corrélation entre l'indépendance de l'organe de supervision bancaire et l'indépendance de la banque centrale est positif et significatif puisqu'il est égal à 0,652 ; comme l'indiquent les études statistiques récapitulées dans les tableaux ci-après :

Régression Simple X 1: Moyenne 1 Y 1: Moyenne 2				
Fréquence :	R :	R-carré :	R-carré ajust. :	Ec.-type Résiduel :
31	,652	,425	,405	1,736
Analyse de la variance				
Source	DDL :	S. des carrés :	Carré moyen :	Test-F :
REGRESSION	1	64,501	64,501	21,406
RESIDUEL	29	87,386	3,013	p = ,0001
TOTAL	30	151,887		
Résidus				
SC[e(i)-e(i-1)]:	e ≥ 0:	e < 0:	Test de DW :	
163,366	12	19	1,869	

Régression Simple X 1: Moyenne 1 Y 1: Moyenne 2					
Coefficient de régression					
Variable :	Coefficient :	Err. Std. :	Coeff. Std. :	(Valeur)-t :	Probabilité :
CONSTANTE	2,2				
PENTE	3,086	,667	,652	4,627	,0001
Intervalles de confiance					
Variable :	95% Inf. :	95% Sup. :	90% Inf. :	90% Sup. :	
MOY (X,Y)	3,653	4,928	3,761	4,82	
PENTE	1,722	4,45	1,952	4,219	

Pour conclure cette étude, il convient de développer un troisième argument majeur en faveur de l'indépendance de l'organe de supervision, lié d'ailleurs à l'argument précédent : un organe de supervision indépendant renforce, certes, l'indépendance de la banque centrale, mais permet également un contrôle plus efficace de l'inflation.

2.2.2.3-UNE MAITRISE DE L'INFLATION PLUS EFFICACE.

Cet argument est développé par Di Giorgio et Di Noia (1999, pp.370-372) à la suite d'une étude statistique. Cette étude met en relation, d'une part, le taux d'inflation de vingt-quatre pays de l'OCDE sur la période 1960-1996 (statistiques du FMI), et, d'autre part, l'indépendance des banques centrales (selon l'indice de GMT) et leur caractère monopoliste (c'est-à-dire si elles ont la responsabilité de la supervision bancaire). Ces deux dernières variables forment les variables explicatives.

La relation obtenue par Di Giorgio et Di Noia est la suivante :

$$\text{INFL}_{60-96} = 9,29 - 0,47 \text{ GMT} + 1,48 \text{ MON}$$

avec $R^2 = 0,64$.

Donc, lorsque le degré d'indépendance de la banque centrale augmente (GMT augmente), le taux d'inflation baisse, et, quand la banque centrale a le monopole de la supervision bancaire (MON augmente), le taux d'inflation s'accroît. Cela est confirmé par les chiffres donnés par Di Giorgio et Di Noia : *"(...) le taux d'inflation moyen est plus du double (11,21 % contre 5,09 %) dans les pays où la banque centrale a le monopole de la supervision bancaire. Même si l'on exclut l'Islande et la Turquie, la situation ne change pas beaucoup : l'inflation reste 50 % plus élevée dans les pays "monopolistes" (7,64 % contre 5,09 %)"*³⁸.

Le fait que l'indépendance de l'organisme de supervision bancaire facilite la maîtrise de l'inflation par la banque centrale s'explique par au moins deux raisons. En premier lieu, cette indépendance conforte celle de la banque centrale et, par conséquent, comme le démontrent les études sur l'autonomie des banques centrales, cela permet un contrôle plus efficace de l'inflation. En second lieu, quand une banque centrale possède la responsabilité du contrôle prudentiel, ceci peut perturber sa fonction de lutte anti-inflationniste parce qu'elle peut être incitée, à certains moments, à accorder une moindre importance à l'objectif de stabilité des prix. Or, en lui ôtant cette responsabilité, on évite ce conflit d'objectifs et la maîtrise de l'inflation n'est plus perturbée et devient donc plus efficace.

³⁸ *"(...) average inflation is more than double (11,21 versus 5,09) in countries where the central bank is a monopolist in banking supervision. Even if we exclude Iceland and Turkey, the situation does not change much : inflation remains 50 % higher in "monopolist" countries (7,64 versus 5,09)".*
DI GIORGIO, G., DI NOIA, C. : *op. cit.*, p.370.

Conclusion

Plusieurs leçons ressortent de cet article. En premier lieu, après avoir constaté l'inexistence d'une supervision bancaire à l'échelle européenne véritablement supranationale et montré l'intérêt que tirerait l'UEM de l'organisation d'une telle supervision, on en conclut à la nécessité d'instaurer un système européen des organismes de supervision qui serait le pendant du SEBC sur le plan du contrôle prudentiel. En second lieu, ce SEOS devrait être, selon la terminologie retenue par Goodhart et Schoenmaker (1995), séparé, c'est-à-dire indépendant du SEBC. Effectivement, il convient que les organes de supervision nationaux et européens soient indépendants tout en collaborant avec le SEBC compte tenu de trois arguments majeurs : le premier est l'argument démocratique, le deuxième consiste à dire que l'indépendance du SEOS renforcerait celle des BCN et de la BCE, et le dernier montre que cette indépendance permet une maîtrise plus efficace de l'inflation. En définitive, on rejoint la position défendue par Di Giorgio et Di Noia selon laquelle il est nécessaire d'instaurer une nouvelle agence de supervision bancaire qui serait séparée de la BCE : *"Cela a-t-il un sens d'avoir une politique monétaire commune et de viser un système financier plus intégré alors que l'on conserve toujours différentes règles de supervision et de réglementations bancaires (et financières) dans chaque Etat membre ? Si la réponse est négative, comme nous le croyons, notre analyse suggère qu'une nouvelle agence européenne, séparée de la BCE, saurait remplir la tâche d'harmoniser et de coordonner la réglementation et la supervision bancaires au sein des Etats membres"*³⁹. De plus, dans un article récent, Di Giorgio et Di Noia préconisent la création, au sein de la zone euro, de deux agences européennes de réglementation financière, chacune séparée formellement de la BCE, dont l'une serait responsable de la stabilité microéconomique (autorité de supervision financière) et l'autre, de la transparence des marchés (autorité pour la transparence des marchés)⁴⁰.

³⁹ *"Does it make sense to have a common monetary policy and aim at a more integrated financial system while still keeping different banking (and financial) regulations and supervising rules in each member country ? If the answer is negative, as we believe, our analysis suggests that a new European agency, separated from the ECB, should be given the task of harmonizing and coordinating banking regulation and supervision in the member states"*.

DI GIORGIO, G., DI NOIA, C. : *op. cit.*, p.376.

Concernant la création *"d'une nouvelle agence européenne"*, voir aussi le point de vue du *Working Group of the ECU Institute* :

LOUIS, J-V. et alii, *op. cit.*, 1995, p.16.

⁴⁰ DI GIORGIO, G., DI NOIA, C., *"Designing institutions for financial stability : regulation and supervision by objective for the euro area"*, *Working Paper Ref.517*, Departament d'Economia i empresa, UPF, November 2000, pp.20 et 23.

BIBLIOGRAPHIE

- AGLIETTA, M., MOUTOT, P.**, "Le risque de système et sa prévention", *Cahiers économiques et monétaires de la Banque de France*, n°41, pp.21-53, 1993.
- ALESINA, A., SUMMERS, L. W.**, "Central bank independence and macroeconomic performance : some comparative evidence", *Journal of Money, Credit and Banking*, pp.151-162, may 1993.
- BANQUE DE FRANCE**, "Le système européen de banques centrales et la BCE", *Bulletin de la Banque de France*, n°61, pp.73-84, janvier 1999.
- BLACK, F., SCHOLES, M.**, "The pricing of options and corporate liabilities", *Journal of Political Economy*, 81 (3), pp.637-654, may / june 1973.
- BROUWER, H.**, *Report on financial stability*, Economic and Financial Committee, Bruxelles, avril 2000.
- CAL, M-L.**, *Essai de réactualisation de la fonction de prêteur en dernier ressort*, Thèse pour le doctorat en Sciences Economiques, Université de Bordeaux I, 2 / 02 / 1989, 394p.
- CNCT**, *Rapport annuel*, 1999, pp.165-170.
- COMMISSION BANCAIRE**, Rapport 1997, juillet 1998, 298p.
- CUKIERMAN, A, WEBB, S., NEYAPTI, B.**, "Measuring the independence of central banks and its effects on policy outcomes", *The World Bank Economic Review*, Vol. 6, n°3, pp.353-398, january 1992.
- DERMINE, J.**, "Assurance-dépôts et réglementation bancaire", *Revue d'Economie Financière*, 5 / 6, pp.274-283, Juin-sept. 1988.
- DI GIORGIO, G., DI NOIA, C.**, "Designing institutions for financial stability : regulation and supervision by objective for the euro area", *Working Paper Ref.517*, Departament d'Economia i empresa, UPF, November 2000, 28p.
- DI GIORGIO, G., DI NOIA, C.**, "Should banking supervision and monetary policy tasks be given to different agencies ?", *International Finance*, 2 : 3, pp.361-378, november 1999.
- FLOUZAT, D.**, "Le concept de banque centrale", *Revue d'Economie Financière*, n°55, pp.7-36, décembre 1999.

GOODHART, C., "La politique monétaire dans les années 1990 : objectifs et moyens d'action", *Cahiers économiques et monétaires de la Banque de France*, n°41, pp.5-20, 1993.

GOODHART, C., "The draft statute of the european system of central banks : a commentary", *Cahiers économiques et monétaires de la Banque de France*, n°40, pp.198-216, 1992.

GOODHART, C. : "The organisational structure of banking supervision", *Working Papers, BIS*, November 2000, 56p.

GOODHART, C., SCHOENMAKER, D., "Should the functions of monetary policy and banking supervision be separated ?", *Oxford Economic Papers*, 47, pp.539-560, 1995.

GRILLI, V., MASCIANDERO, D., TABELLINI, G., "Political and monetary institutions and public financial policies in the industrial countries", *Economic Policy*, 13, pp.342-391, october 1991.

HADJIMMANUIL, C., "European monetary union, the european system of central banks and banking supervision : a neglected aspect of the Maastricht treaty", *Tulane Journal of International and Comparative Law*, pp.106-153, spring 1997.

INGERSOLL, J. : "Option pricing theory", in *The New Palgrave, A Dictionary of Economics*, The Macmillan Press Limited, London, Volume 3, pp.745-51, 1987.

JOURNAL OFFICIEL, *Code monétaire et financier*, Partie législative, 16 / 12 / 2000, pp.38303-38424.

LEVY, D., "Does an independent central bank violate democracy ?", *Journal of Post Keynesian Economics*, Vol. 18, n°2, pp. 189-211, winter 1995-96.

LOUIS, J-V., "Les aspects institutionnels de l'intégration monétaire", in *Intégration financière et union monétaire européenne*, *Economica*, pp.211-23, mars 1991.

LOUIS, J-V. et alii, *Banking supervision in the European Community - Institutional aspects*, Editions de l'Université de Bruxelles, 1995, 308p.

MERTON, R., "An analytical derivation of the cost of deposit insurance and loan guarantees : an application of modern option pricing theory", *Journal of Banking and Finance*, pp.3-11, June 1977.

MOUROUGANE, A., "Indépendance de la banque centrale et politique monétaire : application à la banque centrale européenne", *Revue Française d'Economie*, Volume XIII, pp.135-197, hiver 1998.

NOYER, C., "A propos du statut et de l'indépendance des banques centrales", *Revue d'Economie Financière*, n°22, pp.13-18, automne 1992.

PADOA-SCHIOPPA, T., "EMU and banking supervision", *International Finance*, 2, pp.295-308, 1999.

PAULET, E., "L'alternative banques universelles-banques spécialisées dans le système bancaire européen", in *Contrôle des activités bancaires et risques financiers*, Economica, pp.45-71, avril 1998.

PETIT, J-P., "Contenu et critères de l'indépendance des banques centrales", *Revue d'Economie Financière*, n°22, pp.19-30, automne 1992.

PLIHON, D. : "Quelle surveillance prudentielle pour l'industrie de services financiers ?", *Revue d'Economie Financière*, n° 60, pp.17-32, janvier 2001.

POSEN, A., "Central bank independence and disinflationary credibility : a missing link ?", *Oxford Economic Papers*, 50, pp.335-359, 1998.

REY, N., "Instabilité financière : comparaisons de trois périodes de crises, 1870-1914, 1927-1935, 1961-1998", *Revue d'Economie Financière*, n°56, pp.7-36, mars 2000.

SPINDLER, J. et alii, *Contrôle des activités bancaires et risques financiers*, Economica, avril 1998, 386p.

TRAITE SUR L'U.E., Maastricht, 7 / 02 / 1992, 55p.

Les organes de supervision bancaire au sein de l'U.E.M.

The supervisory agencies within the EMU

Introduction.

Section 1 : L'organisation de la supervision bancaire au sein de l'U.E.M.

1.1-L'inexistence d'une supervision bancaire européenne véritablement supranationale.

1.1.1-Le traité de Maastricht.

1.1.1.1-Le rôle restreint de la supervision bancaire dans le traité de Maastricht.

1.1.1.2-Les articles du traité concernant le contrôle prudentiel et le principe de subsidiarité.

1.1.2-La valorisation de la supervision bancaire comme diminution du coût des interventions.

1.2-Nécessité de créer un Système Européen des Organes de Supervision.

1.2.1-Rappel de l'organisation institutionnelle du SEBC.

1.2.1.1-Les caractéristiques essentielles du SEBC.

1.2.1.1.1-L'indépendance du SEBC.

1.2.1.1.2-L'objectif final de stabilité des prix.

1.2.1.2-L'organisation institutionnelle de la BCE.

1.2.2-L'organisation institutionnelle du SEOS.

1.2.2.1-Le Comité européen de supervision bancaire.

1.2.2.2-Le SEOS.

Section 2 : L'organisation de la supervision bancaire au sein de chaque pays membre de l'U.E.M.

2.1-Les institutions en charge de la supervision bancaire.

2.2-Les régimes séparé et combiné d'organisation institutionnelle des relations organe de supervision / banque centrale.

2.2.1-La situation des pays de l'U.E.M.

2.2.2-Les avantages du régime séparé.

2.2.2.1-L'argument démocratique.

2.2.2.2-Le renforcement de l'indépendance des BCN et de la BCE.

2.2.2.2.1-Présentation du second argument.

2.2.2.2.2-Les études réalisées sur l'indépendance des banques centrales.

2.2.2.2.3-Corrélation entre indépendance de l'organe de supervision et indépendance de la banque centrale au sein de l'U.E.M.

2.2.2.3-Une maîtrise de l'inflation plus efficace.

Conclusion.