

## **4. LE RÔLE DE LA BANQUE CENTRALE DANS LE CONTRÔLE BANCAIRE**

**Intervention de Pierre Duquesne,  
Secrétaire général adjoint de la Commission bancaire,  
au séminaire du FMI le 30 janvier 1997 <sup>24</sup>**

### **« LES RAPPORTS ENTRE SOLIDITÉ DU SYSTÈME BANCAIRE ET POLITIQUE MONÉTAIRE DANS UN CONTEXTE DE MARCHÉS FINANCIERS MONDIALISÉS »**

---

#### **4.0. INTRODUCTION**

---

Il est naturellement convenu aujourd'hui que la responsabilité de la politique monétaire revient à la banque centrale. En revanche, la question de l'attribution de la responsabilité du contrôle bancaire reste beaucoup plus controversée.

Or, il est permis de se demander si la problématique inverse ne fonde pas, tout autant, la pertinence de ce débat institutionnel. Comme le faisait remarquer Paul Volcker à l'occasion du centenaire de la Banque d'Italie, certaines banques centrales, comme le Système de réserve fédérale des États-Unis ou l'Institut d'émission italien, ont été créées « bien plus en fonction de préoccupations touchant à la stabilité du système bancaire que du rôle de la politique monétaire tel qu'on le conçoit actuellement » (« L'importance des banques centrales dans le monde d'aujourd'hui », International Herald Tribune, 4 janvier 1994).

Cependant, quelle que soit la perspective adoptée, la question demeure : est-il préférable, du point de vue de l'efficacité de la politique monétaire et du contrôle bancaire, que les institutions en charge de la politique monétaire et du contrôle bancaire soient indépendantes ou, au contraire, dépendantes d'autorités communes, ou bien encore confondues ?

Les héritages institutionnels, les spécificités nationales ont façonné l'architecture de multiples dispositifs. Au regard du critère d'efficacité déjà mentionné, ni la théorie économique, ni l'analyse de ces dispositifs institutionnels ne permettent d'isoler un modèle objectivement dominant.

L'analyse des originalités du dispositif français, aidée par la description à grands traits des autres dispositifs nationaux, permettra à cet égard d'illustrer toute la richesse des solutions envisageables. À cet égard, le système français paraît combiner les avantages d'une fonction de surveillance bancaire exercée en pratique en collaboration étroite avec la banque centrale et ceux d'un statut juridique d'indépendance. L'émergence programmée d'un modèle supplémentaire (le Système européen de banques centrales) va d'ailleurs encore accroître cette complexité.

#### **4.1. L'ANALYSE THÉORIQUE NE PERMET PAS DE CONCLURE À LA SUPÉRIORITÉ D'UN MODÈLE INSTITUTIONNEL DE CONTRÔLE BANCAIRE**

---

##### **4.1.1. Le contrôle bancaire est légitimé par le rôle stratégique des banques et leur vulnérabilité**

###### **4.1.1.1. Le rôle stratégique des banques**

---

Un système bancaire sain est essentiel en raison de l'importance des fonctions qu'il remplit dans l'économie : intermédiation, transformation d'échéances, création et gestion des moyens de paiement, distribution du crédit. Selon les analyses théoriques modernes, les banques rendent deux services particulièrement importants dans des économies de marché : la production d'information et l'assurance de liquidité.

---

24 IMF Seminar on Banking Soundness and Monetary Policy in a World of Global Capital Markets.

Les services produits par les banques, en particulier la gestion des systèmes de paiement, engendrent d'importantes externalités et ont, de ce fait, un rôle central dans les rouages de nos économies.

#### **4.1.1.2. La vulnérabilité des banques et des systèmes bancaires**

---

De par leur mode de fonctionnement, les banques ont deux spécificités, qui sont aussi deux sources de fragilité, par rapport aux autres entreprises :

- une forte asymétrie des structures de bilan : dans un modèle assez simplifié, elles ont des engagements liquides, dont la valeur nominale est fixe, et des créances peu liquides et difficiles à valoriser (Diamond et Dybvig, 1983) ;
- l'importance de l'interbancaire : une part importante des opérations se font entre les banques elles-mêmes.

L'asymétrie de bilan rend les banques vulnérables en cas de crise de confiance, surtout en cas de « paniques bancaires » (comme l'a montré par exemple Friedman). L'interbancaire peut amener les défaillances bancaires individuelles à se propager, ce qui induit un risque de crise systémique.

#### **4.1.2. Parmi les principales modalités de la politique de contrôle bancaire, le contrôle de la liquidité interfère avec la politique monétaire**

---

Quel que soit le cadre institutionnel, la surveillance des systèmes bancaires par les autorités de tutelle prend trois formes principales :

- le contrôle de l'activité des banques (agrément, réglementation, définition du champ de l'activité bancaire, ...);
- le contrôle de la solvabilité (définition et surveillance des ratios prudentiels...);
- le contrôle de la liquidité (régulation du marché monétaire de manière à garantir son approvisionnement en liquidité).

C'est sur cette troisième dimension qu'il y a interférence entre les politiques monétaire et de contrôle bancaire. Dans la plupart des pays, l'action sur la liquidité bancaire est le principal moyen utilisé par les responsables de la politique monétaire pour atteindre l'objectif de stabilité monétaire interne (prix) et externe (taux de change). De leur côté, les autorités chargées du contrôle du système bancaire sont amenées à surveiller l'évolution de la liquidité dans le système bancaire. Cette surveillance prend deux formes très différentes. Il s'agit, en premier lieu, de veiller à l'alimentation des banques en liquidité, condition sine qua non du bon fonctionnement du système de paiement. En second lieu, les autorités de tutelle doivent éviter les crises de liquidité qui pourraient être induites par la défaillance de banques individuelles.

#### **4.1.3. Les arguments en faveur de l'indépendance de la politique monétaire et du contrôle bancaire sont souvent mis en avant**

##### **4.1.3.1. Éliminer les conflits d'objectifs entre politique monétaire et de contrôle bancaire**

---

L'argument principal en faveur d'une séparation des politiques monétaire et de contrôle bancaire est que la combinaison de ces deux fonctions peut conduire à des conflits d'objectifs. Selon cette analyse, en jouant son rôle de prêteur en dernier ressort pour sauver des banques en difficulté, la banque centrale peut être amenée à opérer des injections excessives de liquidités qui risquent de mettre en péril la stabilité monétaire.

Ce conflit d'objectifs apparaît également à propos de la politique des taux d'intérêt. Ainsi, une diminution des taux d'intérêt directs peut apparaître souhaitable afin d'abaisser le coût des ressources du système bancaire lorsque celui-ci connaît des difficultés ; et dans le même temps, une situation conjoncturelle marquée par l'inflation peut nécessiter une politique de taux élevés : c'est le dilemme, finalement surmonté, auquel furent confrontées les autorités monétaires américaines vers la fin des années 1980 à l'occasion de la crise des caisses d'épargne. Un autre exemple de conflit d'objectifs est fourni par les exigences de la stabilité monétaire externe. La défense d'une monnaie peut exiger la hausse brutale et importante des taux d'intérêt qui risque de peser sur les résultats des banques.

L'importance de ce conflit d'objectifs dépend en grande partie de la structure des systèmes bancaire et financier nationaux. L'enjeu du conflit d'objectifs sera plus grand dans les pays où les systèmes bancaires pratiquent la transformation d'échéances, ce qui se traduit par de fortes asymétries dans les bilans bancaires. Le caractère plus ou moins concurrentiel du marché bancaire est également important. Plus le marché est concurrentiel, plus les banques sont « price takers », moins elles contrôlent la fixation de leurs conditions créditrices et débitrices, plus leurs résultats sont sensibles aux variations de taux d'intérêt. D'une manière générale, les effets des variations de taux d'intérêt dépendent des modalités de fixation des taux d'intérêt (notamment, le partage entre taux fixes et taux variables).

Goodhart et Schoenmaker (1992) relèvent un paradoxe à ce sujet : c'est en Allemagne que la volonté de séparation entre politique monétaire et contrôle bancaire a été la plus forte ; or, c'est peut-être dans ce pays que le conflit d'intérêts présente le moins de risques car le système bancaire y est moins vulnérable, étant fortement concentré et organisé sur un modèle concurrentiel sui generis. En effet, le système financier allemand est dominé par des groupes bancaires puissants dont les ressources, constituées en grande partie par des engagements à taux fixes, ont un coût peu sensible aux variations de taux d'intérêt décidées par les autorités monétaires. Ces dernières peuvent donc largement faire abstraction des conséquences de leurs décisions sur les résultats des banques.

Sur le plan théorique, on peut expliquer l'existence de ce conflit d'objectifs par le fait que la politique monétaire est supposée exercer un impact contra-cyclique, tandis que la politique de contrôle bancaire a des effets pro-cycliques ; ainsi est-il plus difficile pour les banques de respecter les ratios de solvabilité en période de récession lorsque les profits sont bas et les dettes élevées (Goodhart-Schoenmaker, 1992). Dans les cas où les fonctions de régulation monétaire et bancaire ne sont pas institutionnellement séparées, les autorités chargées du contrôle des banques subiront d'importantes pressions pour que soit relâchée la politique monétaire, afin de rendre moins coûteux pour les banques le respect des règles prudentielles : une séparation complète des deux fonctions apparaît alors comme le seul moyen de résister à ces pressions.

#### **4.1.3.2. Donner plus d'importance à la discipline de marché**

---

La bonne santé des banques est d'abord de la responsabilité de leurs actionnaires et de leurs dirigeants. Les principes de gouvernement d'entreprise, fondés sur la sanction du marché, s'appliquent pleinement aux banques. Selon cette approche, le contrôle interne des banques est le moyen d'éviter les difficultés et les faillites bancaires. Dès lors, le rôle de l'agence de contrôle bancaire doit consister principalement à assurer le « contrôle du contrôle interne des banques » afin d'en vérifier l'efficacité et le bon fonctionnement.

Il est admis que l'agence de contrôle bancaire a également pour fonction d'assurer la prévention des risques systémiques, liés à l'interdépendance des banques, risques qui sont ignorés par les modèles de contrôle interne conçus pour gérer uniquement les risques bancaires individuels. Mais, pour que la discipline du marché ne soit pas remise en cause par les interventions de l'agence de contrôle, il est nécessaire que cette dernière soit indépendante. L'efficacité de l'agence de contrôle sera maximale si les banques sont convaincues que celle-ci résistera à leurs pressions. Si l'agence de contrôle est une institution distincte de la banque centrale, elle n'a pas la capacité d'agir en tant que prêteur en dernier ressort et ne peut donc créer de la liquidité pour satisfaire la demande des banques en difficulté. De même, cette agence indépendante n'a pas le pouvoir de manipuler les taux d'intérêt pour aider les banques. L'indépendance de l'agence de contrôle est donc un moyen d'éliminer l'aléa de moralité qui réduit considérablement la crédibilité et l'efficacité d'une agence liée à la banque centrale. En effet, tant que les banques pensent que le prêteur en dernier ressort viendra à leur secours en cas de difficulté, elles ne seront pas incitées à se conformer aux règles prudentielles et à la discipline du marché. Cet aléa de moralité est d'autant plus fort que la taille des banques en difficulté est grande. Les dirigeants des grandes banques savent, en effet, que la banque centrale sera d'autant moins incitée à résister à leurs pressions que leur défaillance risque d'avoir des effets néfastes sur l'ensemble du système bancaire. C'est l'argument « too big to fail ».

L'apport de liquidité en cas de défaillance de banques individuelles est nécessaire afin de se prémunir contre le risque systémique. Mais, une autre solution que l'intervention du prêteur en dernier ressort est souvent utilisée : c'est l'assurance des dépôts collectée par une institution indépendante de la banque centrale. On verra plus loin que cette solution ne résout pas le problème d'aléa de moralité, bien au contraire.

#### **4.1.4. Les arguments contre une séparation totale entre la politique monétaire et le contrôle bancaire sont plus méconnus, quoique tout aussi pertinents**

---

Deux séries de raisons militent contre une séparation absolue et en faveur d'une coordination entre les autorités responsables de la politique monétaire et celles en charge du contrôle bancaire.

##### **4.1.4.1. Assurer la sécurité des systèmes de paiement par la gestion de la liquidité bancaire**

---

Les systèmes de paiement sont un rouage stratégique des économies de marché décentralisées. La masse considérable de règlements intrajournaliers qui transitent dans la plupart des systèmes de paiement de gros montants donne lieu à d'importants risques potentiels de défaillance pouvant rapidement dégénérer en risque systémique. Au cours de la dernière décennie, cette question des risques de paiement est devenue un sujet de préoccupation majeur pour les autorités de tutelle, comme en témoignent le « Rapport Lamfalussy » (BRI, 1990) et le « Rapport Padoa-Schioppa » (Commission Européenne, 1992).

Or, les banques centrales ont un rôle essentiel à jouer en matière de gestion, de garantie et de surveillance des systèmes de paiement : c'est d'ailleurs l'un des principaux arguments mis en avant par Alan Greenspan, président du Système de réserve fédérale, lorsqu'il défendit son institution, lors du débat de 1993-94 sur la création

éventuelle d'une Commission bancaire fédérale (Wall Street Journal, 16 décembre 1993). Bien entendu, la nature et l'étendue de ce rôle dépendent des caractéristiques des systèmes de paiement.

Dans les systèmes à règlements nets et dans les systèmes à règlements bruts avec découvert, les opérateurs sont exposés au risque de contrepartie. Le risque est maximum dans les systèmes à règlements nets avec clauses de révocation des paiements (c'est le cas de Sagittaire en France). Le défaut d'un participant peut entraîner une perte partielle ou totale (selon les règles de fonctionnement) pour les contreparties. De cette perte peut résulter un processus de propagation du défaut de règlement qui risque de déstabiliser les banques concernées. L'intervention de la banque centrale en tant que prêteur en dernier ressort apparaît indispensable pour garantir la crédibilité de tels systèmes.

Le risque de contrepartie est minimisé dans les systèmes bruts (ou en paiement continu) sans découvert, car la qualité des opérateurs est immédiatement déterminée en raison de la synchronisation entre émission et règlement des ordres de paiement. En revanche, ce type d'organisation des paiements impose un besoin de liquidité intrajournalier plus important que dans les systèmes précédents. Les opérateurs sont exposés à un risque permanent d'illiquidité qui peut bloquer le fonctionnement du système de paiement, ce qui amène les banques centrales à surveiller l'évolution de la liquidité et à imposer, dans certains cas, aux opérateurs de maintenir des réserves sur leurs comptes. Un tel système est plus sûr mais présente donc des coûts d'opportunité élevés.

La sécurité des systèmes de paiement tend à s'accroître grâce à des progrès constants (paiements bruts en temps continu et synchronisés). Toutefois, les risques ne sont pas encore tous éliminés, les différents systèmes nationaux de paiement étant encore dans une situation très hétérogène à cet égard. À terme, lorsque les systèmes de paiement seront sûrs, la fonction des autorités de tutelle pourra se limiter à des tâches de supervision. Tant que cette situation idéale n'est pas atteinte, l'intervention des banques centrales en tant que prêteur en dernier ressort et comme opérateur restera nécessaire.

Toutefois, au-delà de leur rôle de contrôle, les banques centrales sont amenées à garder un lien fonctionnel avec les systèmes de paiement car elles ont besoin de ceux-ci pour mener la politique de régulation de la liquidité bancaire. On notera ici encore l'existence d'un problème potentiel de conflit d'objectifs, dans la mesure où la quantité de liquidité requise pour le fonctionnement d'un système de paiement brut ne coïncide pas nécessairement avec la quantité de liquidité requise pour la mise en œuvre de la politique monétaire.

#### **4.1.4.2. Prévenir le risque systémique grâce à la fonction de prêteur en dernier ressort**

Concernant la fonction de prêteur en dernier ressort comme moyen d'éliminer le risque systémique, deux conceptions théoriques s'opposent. La conception orthodoxe défend l'idée que les banques centrales ne doivent intervenir que pour aider les banques illiquides mais solvables, en prélevant un taux de pénalité (supérieur au taux du marché) sur celles-ci. Cette approche, dominante chez les théoriciens orthodoxes, a été initialement exposée par Bagehot, dans son livre fameux « Lombard Street » (1873), et a été reprise et développée par toute une lignée de travaux ultérieurs (notamment Humphrey, 1975).

Une approche plus récente et défendue par un nombre croissant d'économistes, notamment par Goodhart et Baltensperger (1992), montre que l'intervention du prêteur en dernier ressort est nécessaire en raison des imperfections caractérisant le marché du crédit. En effet, en raison de ces imperfections, d'une part, la survie d'une banque individuelle peut être menacée en cas de crise de liquidité et, d'autre part, la défaillance d'une banque peut avoir des effets déstabilisateurs sur l'ensemble du système bancaire. L'idée de départ est ici le constat, mentionné plus haut, que les banques sont potentiellement vulnérables du fait de leurs structures de bilan. Par ailleurs, on remarque qu'il existe une asymétrie d'information entre la banque et sa clientèle. Ainsi, le déposant peut difficilement juger la qualité des actifs de sa banque. Dans cette situation d'incertitude, le moindre doute sur la solvabilité d'une banque risque de déclencher un mouvement contagieux de panique bancaire (« bank runs »). Par le canal de l'interbancaire, ce processus est susceptible de fragiliser d'autres banques, qui n'avaient pas de difficultés de trésorerie au départ.

On constate que, dans la pratique, la conception orthodoxe et restrictive du rôle de la banque centrale en tant que prêteur en dernier ressort n'est pas toujours respectée. Ceci est illustré par les résultats d'une enquête récente sur les défaillances bancaires menée par Goodhart et Schoemaker (1992) dans 24 pays et portant sur les années 1980 et le début des années 1990 : sur 104 défaillances bancaires recensées, 73 ont entraîné des opérations de sauvetage impliquant les banques centrales à des degrés divers, les 31 autres cas ont donné lieu à une liquidation, une tentative avortée de sauvetage ayant été menée pour 4 de ces banques.

Les banques centrales sont amenées à intervenir, dans la pratique, pour plusieurs raisons. Tout d'abord, la distinction entre crise de liquidité et de solvabilité est souvent difficile à discerner à court terme. En principe, la solvabilité est mesurée en rapprochant les pertes (effectives ou potentielles) des capitaux propres. Mais cette évaluation prend du temps. Or, les banques centrales doivent le plus souvent intervenir rapidement, pour gagner du temps, afin de préserver la confiance des déposants et d'enrayer tout risque de propagation ou de contagion systémique.

Un autre argument en faveur d'une intervention des banques centrales comme prêteur en dernier ressort concerne la gestion de l'aléa de moralité mentionné précédemment. Comme on l'a vu, il y a deux moyens principaux de fournir de la liquidité aux banques défaillantes (si l'on exclut l'intervention directe du gouvernement) : l'action du

prêteur en dernier ressort ou un système d'assurance de dépôts. L'expérience semble montrer que le deuxième mécanisme, souvent proposé par les tenants de l'approche orthodoxe, est loin d'être supérieur à la solution du prêteur en dernier ressort. En premier lieu, le paiement des indemnités par les systèmes d'assurance de dépôts est généralement lent à mettre en œuvre car il donne souvent lieu à des procédures bureaucratiques et judiciaires complexes, ce qui ne permet pas de restaurer rapidement la confiance des déposants. De plus, la certitude que les déposants seront finalement indemnisés n'est pas de nature à inciter les dirigeants à améliorer leur gestion des risques. Il semble que l'action du prêteur en dernier ressort est moins sujette à ces critiques. D'une part, cette action a le mérite de pouvoir être très rapide et de restaurer ainsi immédiatement la confiance des déposants en cas de risque de défaillance bancaire. D'autre part, les banques centrales peuvent laisser planer le doute sur l'éventualité et l'ampleur de leur intervention en tant que prêteur en dernier ressort, selon la doctrine dite de « l'ambiguïté constructive » ainsi il est possible de réduire les incitations au comportement adverse de la part des dirigeants bancaires. L'expérience semble montrer (voir l'enquête citée à ce sujet) que l'intervention directe des gouvernements (et donc le recours aux ressources du contribuable) est plus fréquente dans les cas où existe un mécanisme d'assurance de dépôts, ce qui peut être interprété comme l'indice d'une moindre efficacité de ce système.

#### **4.1.5. Le besoin d'une articulation entre politique monétaire et contrôle bancaire est donc avéré**

---

Il apparaît, au total, que l'analyse théorique ne permet pas de conclure à la supériorité de la thèse de l'indépendance totale des autorités en charge du contrôle bancaire par rapport aux autorités monétaires.

Pour clarifier le débat, il semble utile en conclusion de faire les deux séries de remarques suivantes.

##### **4.1.5.1. Le débat sur les conflits d'objectifs repose sur des conceptions opposées quant au rôle des banques dans l'économie**

---

Les divergences d'appréciation sur la question de l'indépendance de l'agence de contrôle bancaire sont le reflet des différences de conceptions concernant le rôle des banques dans l'économie. Les partisans de l'indépendance font l'hypothèse que les banques sont neutres, au sens où leur comportement n'a pas d'impact effectif sur le fonctionnement de l'économie. Le courant de pensée, aujourd'hui dominant, qui se réclame de la « nouvelle économie classique » défend cette conception<sup>25</sup>. À partir du moment où les banques sont neutres, il n'y a aucune raison de relier le contrôle de celles-ci avec les autres objectifs de la politique économique.

En revanche, si l'on n'admet pas ce postulat de neutralité, alors se pose la question de l'articulation entre politique monétaire et contrôle bancaire. Car le bon fonctionnement du système bancaire devient un véritable enjeu de politique économique. Trois séries d'arguments plaident en faveur de l'absence de neutralité. (i) La stabilité monétaire apparaît étroitement liée à la stabilité du système bancaire, avec une relation à double sens : le système bancaire est le principal canal de transmission de la politique monétaire ; donc un dysfonctionnement du système bancaire nuit à l'efficacité de celle-ci. Symétriquement, un système bancaire ne peut être en bonne santé que dans un environnement monétaire stable (absence d'inflation, stabilité relative des taux d'intérêt et des taux de change). (ii) Les crises bancaires peuvent avoir d'importantes conséquences sur le fonctionnement de la sphère réelle de l'économie ; ceci a été amplement démontré par les analyses théoriques, souvent fondées sur l'étude de l'expérience historique, proposées notamment par Kindleberger et Minsky. (iii) Le coût économique et social d'une crise bancaire est généralement supérieur au coût macro-économique d'une injection de liquidité, d'autant que les banques centrales ont les moyens de neutraliser au moins partiellement cet effet-liquidité (notamment par des opérations compensatrices de stérilisation).

##### **4.1.5.2. La séparation des responsabilités n'implique pas l'indépendance des institutions**

---

À partir du moment où, pour les raisons précédentes, l'on reconnaît la nécessité d'une articulation des fonctions de politique monétaire et de contrôle bancaire, toute organisation institutionnelle fondée sur une indépendance des autorités chargées de ces fonctions apparaît sous-optimale, car l'indépendance est le mode organisationnel le moins favorable à la coordination. Le mode organisationnel à promouvoir doit concilier la nécessaire division des responsabilités entre les autorités monétaires et bancaires et la coordination des actions engagées dans le cadre de ces deux fonctions menées selon des règles précises. Une telle solution peut être obtenue de plusieurs manières : deux services distincts de la banque centrale (cas de la Banque d'Angleterre ou de la Banque d'Italie) ou deux institutions séparées mais coordonnées (cas de la France où la Commission bancaire est adossée à la banque centrale). Certaines lois récentes portant statut de banques centrales ont opté pour une formule

---

<sup>25</sup> La nouvelle économie classique repose sur deux piliers : la théorie de l'équilibre général et l'hypothèse des anticipations rationnelles. Ses principaux promoteurs sont les économistes américains Lucas, Wallace et Sargent. L'un des principaux théoriciens de la « neutralité » bancaire est Fama.

intermédiaire, en donnant à la fonction de contrôle bancaire une position spéciale d'indépendance partielle, tout en la maintenant au sein de la banque centrale (Tuya et Zamalloa, 1994).

On notera, pour terminer, que le dispositif institutionnel prévu dans le cadre de l'Union économique et monétaire (UEM) propose une solution originale à cette question de la séparation entre politique monétaire et contrôle bancaire. Ces deux fonctions sont clairement séparées car elles relèvent de deux niveaux distincts dans le futur Système européen de banques centrales (SEBC). La politique monétaire sera de la responsabilité de la Banque centrale européenne (BCE), tandis que le contrôle bancaire sera décentralisé au niveau national en vertu du principe de subsidiarité, ce qui bien sûr n'exclut aucune des formes les plus appropriées de coopération, par exemple les échanges d'informations ou de vues entre les autorités de surveillance bancaire nationales, les banques centrales nationales (BCN) ou la BCE.

Dans ce nouvel environnement institutionnel, l'indépendance des agences de contrôle bancaire nationales devient donc moins nécessaire, d'autant que l'évolution institutionnelle engagée dans le cadre de la préparation de l'UEM a conduit à l'indépendance des banques centrales nationales. Dans le passé, lorsque les BCN n'étaient pas indépendantes, on pouvait craindre que les gouvernements imposent aux autorités monétaires des politiques bancaires laxistes. À partir du moment où celles-ci deviennent indépendantes, ce risque disparaît. Dans ce nouveau contexte institutionnel, le fait de créer des agences de contrôle indépendantes des BCN risquerait ainsi paradoxalement de rendre la politique bancaire plus vulnérable face aux groupes de pression bancaires et au pouvoir politique. Or la crédibilité de la politique de contrôle bancaire dépend plus de l'indépendance par rapport à ces acteurs que par rapport à la banque centrale, comme le soulignent des études à caractère international (par exemple, Tuya et Zamalloa, 1994).

Bien plus, l'indépendance à l'égard des pressions extérieures — et avant tout des pressions politiques — est l'une des conditions essentielles d'un contrôle bancaire efficace : ce principe doit être complété par une coordination adéquate entre contrôle bancaire et politique monétaire (comme cela a été argumenté plus haut), quel qu'en soit le cadre institutionnel, et par la mise à disposition des ressources humaines et matérielles adaptées à la fonction de contrôle.

Au total, il apparaît que, contrairement à l'opinion la plus répandue aujourd'hui, il n'existe pas d'arguments théoriques décisifs en faveur de la thèse de l'indépendance entre la politique monétaire et le contrôle bancaire. L'évolution récente des systèmes bancaires, et notamment des systèmes de paiement, ferait plutôt pencher la balance dans le sens d'une nécessaire implication des banques centrales dans la gestion des systèmes bancaires, en collaboration avec les agences de contrôle bancaire. La diversité des expériences nationales suggère qu'il n'existe pas de modèle unique et universel dans ce domaine.

## **4.2. EN PRATIQUE, LES RELATIONS D'INTERDÉPENDANCE DES INSTITUTIONS SONT PLUS COURANTES QU'IL N'Y PARAÎT**

---

### **4.2.1. Le système français de réglementation et surveillance bancaire constitue un dispositif original, à trois pôles ; en particulier, le pôle de contrôle proprement dit, la Commission bancaire, bénéficie d'un adossement reconnu à la Banque de France**

---

On oppose souvent à la segmentation institutionnelle des activités bancaires, mise en œuvre aux États-Unis, le modèle de la « banque universelle » européenne. Il convient ici de noter qu'il existe en fait au moins trois modèles de « banque universelle » en Europe : l'allemand (regroupant dans un même bilan toutes les activités bancaires, y compris les opérations de marché pour le compte de la clientèle), le britannique (la filialisation des activités de marché est totale), enfin, le français (ce sont plutôt les groupes bancaires qui sont universels).

Précisément, à cette « banque universelle à la française » répond l'universalité du champ d'application de la loi bancaire française de 1984, marginalement étendu depuis : il couvre ainsi la quasi-totalité des acteurs du secteur des financements intermédiés français.

#### **4.2.1.1. La Commission bancaire est l'organe principal exerçant le contrôle bancaire, notamment à travers son secrétariat général**

---

La loi bancaire a confié le contrôle des établissements de crédit à la Commission bancaire, qui s'est ainsi substituée à l'ancienne Commission de contrôle des banques mise en place en 1941.

Néanmoins, les fondements de l'organisation n'ont pas été bouleversés en 1984 et, de fait, la surveillance des établissements de crédit repose en France depuis plus de cinquante ans sur un système original : une commission

indépendante, au service de l'État, sans personnalité juridique formelle ni patrimoine propre, mais qui assure une fonction juridictionnelle.

La Commission bancaire est un collège de six membres : le gouverneur de la Banque de France, ou son représentant, qui en est le président ; le directeur du Trésor, ou son représentant ; ainsi que quatre autres membres nommés pour six ans par le ministre chargé de l'Économie et des Finances : un conseiller d'État ; un conseiller à la Cour de Cassation, donc des magistrats représentant deux des plus hautes juridictions du pays ; deux membres choisis en raison de leur compétence bancaire et financière, généralement des banquiers à la retraite. En cas de partage des voix, la voix du président est prépondérante.

La Commission bancaire se réunit toutes les deux à trois semaines. Son mandat est triple. Elle est chargée de contrôler le respect, par les établissements de crédit, des dispositions législatives et réglementaires qui leur sont applicables et de sanctionner les manquements constatés. Elle examine les conditions de l'exploitation de ces établissements et veille à la qualité de leur situation financière. Elle s'assure également du respect des règles de bonne conduite de la profession. Elle exerce donc à la fois des pouvoirs administratifs et des pouvoirs juridictionnels. Ainsi, le rôle de la Commission bancaire s'étend bien au-delà du simple contrôle du respect, par les établissements de crédit, des normes prudentielles.

La Commission bancaire dispose d'un secrétariat général auquel elle donne des instructions pour effectuer le contrôle des établissements. De manière générale, ce Secrétariat prépare et met en œuvre les directives et les décisions de la Commission. La très grande majorité de son personnel est issue de la Banque de France, dans le cadre de mises à disposition prévues par une convention, ce qui assure l'homogénéité nécessaire au bon exercice du contrôle (au sens large), qui s'exerce sur trois plans : le contrôle permanent, dit encore « sur pièces », le contrôle sur place, au moyen d'inspections et la surveillance générale du système bancaire. Le secrétariat général est ainsi structuré autour de trois directions :

- micro-surveillance : contrôle permanent des établissements de crédit individuels et des entreprises d'investissement ;
- macro-surveillance : affaires juridiques, affaires européennes et internationales, analyse bancaire, questions comptables, informatique ;
- contrôle sur place, exercé par les inspecteurs de la Banque de France.

Ces trois directions représentent un personnel d'environ 400 personnes.

Ce système a été confirmé en 1993, lors de la réforme du statut de la Banque de France établissant son indépendance. Le législateur a, en effet, considéré comme bénéfique la combinaison d'une commission indépendante et d'un secrétariat général mis à disposition par la banque centrale, qui assure ainsi, conformément à la tradition française en matière juridictionnelle, la séparation de l'instruction et de la décision.

#### **4.2.1.2. La Commission bancaire n'exerce pas les fonctions de réglementation ou d'agrément, mais assiste les autorités compétentes dans ces tâches**

---

Ce système de contrôle s'inscrit dans une organisation plus générale de la réglementation et de la surveillance bancaires en France. En effet, le cadre institutionnel établi par la loi bancaire est bâti sur une rigoureuse séparation des fonctions et des organes. L'originalité française, à cet égard, tient encore, tout à la fois, à la séparation des trois fonctions de réglementation, d'agrément et de contrôle, et à leur dévolution officielle à des entités juridiquement distinctes des services de la banque centrale tout comme du ministère des Finances.

En contrepartie, le système français organise la concertation entre le ministère et la banque centrale : dans ces trois entités siègent à la fois le gouverneur de la Banque de France et le ministre de l'Économie et des Finances ou son représentant (le directeur du Trésor). Le Comité de la réglementation bancaire et financière (CRBF), dont le nom indique la fonction, est un organe collégial de six membres, présidé par le représentant du ministre. En revanche, l'organe responsable des agréments (création d'un établissement et modification significative de ses caractéristiques fondamentales, notamment, de son actionnariat majoritaire), c'est-à-dire le Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (CECEI) est, à l'instar de la Commission bancaire, présidé par le gouverneur de la Banque de France.

La Commission bancaire et son secrétariat général apportent leur assistance technique au CRBF et au CECEI. En outre, ils apportent des clarifications ou des précisions aux réglementations prudentielles afin d'en assurer la compréhension et l'application par les établissements de crédit.

#### **4.2.1.3. Les trois pôles de réglementation et surveillance bancaires sont étroitement liés à la banque centrale, notamment en matière de personnel**

---

Politiquement indépendants, les trois comités mentionnés précédemment sont également indépendants les uns des autres. Cependant, en raison même de la nécessité d'une collaboration étroite entre ces trois organes qui concourent ensemble à la gestion globale de l'évolution, la plus saine possible, du système bancaire français, des liens institutionnels ou, tout au moins, organiques, assurent leur synergie en même temps qu'ils les relient

principalement à la banque centrale. Celle-ci joue à cet égard un rôle catalytique dans la collaboration permanente entre ces comités ; si les décisions finales sont adoptées par les comités, leur préparation et leur mise en œuvre sont assurées par le personnel de la Banque de France.

Dans les faits, le secrétariat permanent de ces trois organes est assuré essentiellement par le personnel de la banque centrale, ce qui correspond par ailleurs à une disposition de la loi bancaire dans le cas de la Commission bancaire. Outre la mise à disposition de personnel, les trois entités peuvent bénéficier de l'appui logistique de la Banque de France, et notamment de l'accès à certains de ses fichiers informatiques.

Bien plus, le secrétariat général de la Commission bancaire (SGCB) peut s'appuyer sur les informations qualitatives recueillies par le réseau des succursales de la Banque de France : celui-ci joue ainsi un rôle stratégique dans la préparation et l'agencement du contrôle bancaire, même s'il est sans doute plus discret que dans le cas des « Landeszentralbanken » allemandes.

S'agissant du personnel mis à disposition, sa cohésion en termes de recrutement et de formation, de méthodes et de buts poursuivis est une grande force du système français. En contrepartie, afin de garantir l'ouverture de l'organe de contrôle bancaire sur les pratiques du marché et de stimuler ainsi les échanges de vue entre contrôleurs et contrôlés, un dispositif d'échanges (« swaps ») temporaires entre les principaux établissements et le SGCB est mis en place depuis quelques années : il permet à des spécialistes du contrôle, détachés par le SGCB, d'affiner leurs compétences à l'extérieur pendant deux ans environ et, inversement, à des cadres bancaires de se familiariser avec les préoccupations du contrôleur bancaire, tout en lui apportant leur savoir-faire.

Bien plus, afin de tirer le meilleur parti du socle commun constitué par le personnel mis à disposition par la Banque de France, une politique ciblée de recrutements complémentaires est mise en œuvre en même temps qu'une stratégie de formation professionnelle suffisamment approfondie.

Enfin, en raison de la mobilité naturelle des agents d'une banque centrale, il est possible, sinon courant, qu'un agent de la Banque de France effectue au cours de sa carrière plusieurs allers-retours, entre une direction générale participant à la définition ou à la conduite de la politique monétaire et le secrétariat général de la Commission bancaire ou la direction des Établissements de crédit de la Banque de France, qui assure le secrétariat du CECEI.

En contrepoint, il faut toutefois noter que de tels parcours professionnels ne mettent pas en péril l'existence d'une « muraille de Chine » entre la banque centrale et l'organe de contrôle bancaire, dans les domaines où elle est nécessaire. Ainsi, en dehors de l'exercice de ses missions légales, la Banque de France ne saurait bénéficier d'aucune information, fournie par le SGCB, sur la qualité de telle ou telle signature. Le SGCB est tenu par les règles du secret professionnel, dans les conditions prévues pour l'échange d'informations entre autorités investies de missions légales dans les domaines bancaire et financier.

L'adossement de l'organe de contrôle bancaire à la banque centrale est enfin capital, au regard d'une mission qui n'est pas toujours assumée par l'entité officiellement chargée du contrôle (qu'il s'agisse d'une banque centrale ou de toute autre structure) : le contrôle sur place, qui complète donc le contrôle permanent « sur pièces ».

Ce contrôle fondé sur l'inspection directe dans les établissements, et dont le volume des missions va croissant, suivant la tendance générale observée dans les principaux systèmes bancaires nationaux, consiste aussi bien en des missions traditionnelles d'examen complet des activités d'un établissement, qu'en des missions thématiques « transversales », couvrant l'ensemble de la population bancaire, ou surtout en des missions d'alerte ciblées. Cette dernière catégorie suit la même évolution ascendante, par exemple, qu'aux États-Unis.

#### **4.2.1.4. La gestion des crises bancaires s'opère sous l'égide de la Commission bancaire qui dispose de pouvoirs étendus et en étroite relation avec les établissements de crédit de la place**

---

– Les contacts étroits entretenus par les agents responsables du contrôle sur pièces avec l'ensemble des établissements assujettis, aussi bien que la capacité d'intervention des équipes d'inspection orientées vers des missions plus ciblées, doivent contribuer à prévenir ou, dans le pire des cas, à circonscrire les coûts pour le système d'une situation de crise. Dans ce même but, la Commission bancaire est conduite à utiliser une palette affinée de sanctions et de modalités d'intervention.

Dès que la Commission bancaire détecte des évolutions défavorables, sans que la situation soit irrémédiablement compromise (c'est-à-dire sans qu'existe un passif net avéré ou une situation de crise de trésorerie ouverte), elle intervient très rapidement, et très discrètement, pour promouvoir le redressement de la situation. Parallèlement, la Commission peut ouvrir une procédure disciplinaire, qui est entourée de garanties visant au strict respect des droits de la défense : l'échelle des sanctions va de l'avertissement jusqu'au retrait d'agrément (entre les deux extrêmes, se trouvent l'interdiction ou des limites posées à l'exercice de certaines activités, des amendes, la suspension temporaire ou définitive d'un dirigeant responsable). En outre, lorsque la Commission bancaire détecte qu'un établissement n'est plus correctement dirigé, elle doit en tirer les conséquences en nommant un administrateur provisoire, qui coopérera avec l'administrateur judiciaire. Lorsqu'une évolution est tellement défavorable que la situation ne peut plus être redressée, elle doit retirer l'agrément et nommer un liquidateur. Les propositions d'action à l'encontre d'établissements individuels émanent du SGCB, mais doivent être adoptées par

la Commission. Elle agit alors en tant que juridiction administrative. Les décisions ne sont généralement pas rendues publiques au moment de leur adoption.

La surveillance ne peut éviter toute défaillance individuelle d'établissements de crédit, notamment parce que le contrôle de la Commission, quelles que soient sa célérité et son efficacité, est toujours effectué a posteriori, et ne saurait justifier une immixtion dans la gestion proprement dite des établissements de crédit 26. En outre, dans les périodes de conjoncture difficile, les situations individuelles peuvent se dégrader très rapidement.

– C'est la raison pour laquelle le traitement des situations de crise fait partie intégrante des missions de la Commission bancaire, cependant que leur prévention nécessite une coopération renforcée avec deux autres instances de contrôle : les commissaires aux comptes et les responsables du contrôle interne placés au service des organes de surveillance, c'est-à-dire des actionnaires.

Ceux-ci sont d'ailleurs placés dans une position qui n'est pas celle, par exemple, des actionnaires d'établissements américains vis-à-vis du FDIC : en France, l'engagement pécuniaire de l'actionnaire d'un établissement de crédit n'est pas limité à la fraction du capital qu'il détient 27. C'est la raison pour laquelle l'article 52 alinéa premier de la loi bancaire permet au gouverneur de la Banque de France, s'il le juge opportun, d'inviter, en tant que président de la Commission bancaire, les actionnaires d'un établissement à fournir à ce dernier le soutien nécessaire.

De plus, dans des circonstances exceptionnelles, le gouverneur de la Banque de France, en vertu de l'article 52 alinéa 2 de la loi bancaire, peut « organiser le concours de l'ensemble des établissements de crédit en vue de prendre les mesures nécessaires à la protection des intérêts des déposants et des tiers, au bon fonctionnement du système bancaire ainsi qu'à la préservation du renom de la place ».

Ces interventions d'urgence sont nécessairement préparées par une longue phase de contacts discrets. De nombreuses interventions de la Commission bancaire visant à prévenir de telles extrémités restent inconnues du grand public. Néanmoins, même si l'expérience montre que le coût pour la collectivité d'une intervention raisonnable — c'est-à-dire ne visant pas à maintenir artificiellement en activité un établissement irrémédiablement compromis, quelle que soit sa taille — reste inférieur à l'effet systémique d'une série de défaillances mal gérées, l'aléa de moralité que peut induire pareille intervention, malgré toute menace de sanction externe, conduit à la plus grande circonspection dans la mise en œuvre des deux dispositions de l'article 52 (notamment, l'appel aux établissements de la place).

Il importe, en effet, de responsabiliser avant tout les actionnaires, c'est-à-dire de donner leur plein effet aux dispositions statutaires, réglementaires et législatives déjà existantes ou prévues, consolidant le « gouvernement d'entreprise » au sein des établissements de crédit et de leurs sociétés actionnaires. En particulier, le règlement n° 97-01 du 21 février 1997 du Comité de la réglementation bancaire et financière, portant sur le contrôle interne des établissements de crédit, incite à la création de comités d'audit et surtout renforce, en les détaillant, les prérogatives de services de contrôle interne indépendants de la hiérarchie opérationnelle, qui rapportent directement aux organes de surveillance, au contrôleur bancaire (SGCB) et aux commissaires aux comptes. En outre, la tendance à une coopération renforcée entre ces derniers et les services du SGCB suit une tendance désormais bien affirmée en Europe.

En effet, en raison de préoccupations souvent semblables, et malgré les héritages institutionnels très différents, les systèmes de contrôle bancaire nationaux connaissent quelques évolutions communes, même si la part des spécificités locales ne permet pas d'unifier ces « modèles ».

---

26 Ainsi, par exemple, la Commission bancaire n'a pas le pouvoir de donner des instructions en ce qui concerne la politique à suivre en matière commerciale : modalités de collecte de ressources, catégories de crédits distribués... Elle peut seulement constater, notamment à l'aide d'inspections ciblées et d'un reporting précis et rapide, les éventuels déséquilibres financiers résultant des choix opérés par l'établissement ; à ce titre, elle demandera, par exemple, un meilleur adossement des ressources aux emplois ou un provisionnement adéquat des risques compromis.

27 C'est d'ailleurs la raison pour laquelle l'agrément d'un établissement est notamment conditionné à l'existence d'un « actionnaire de référence » susceptible d'être sollicité chronologiquement en priorité par la Commission bancaire, en cas de crise de trésorerie ou de solvabilité.

## **4.2.2. Dans les autres pays — en particulier dans les pays développés —, aucun modèle précis n'apparaît véritablement dominant, en ce qui concerne la répartition des pouvoirs entre les autorités chargées de la réglementation et de la surveillance bancaires et la banque centrale**

### **4.2.2.1. Si la définition de la réglementation appartient généralement aux autorités gouvernementales, les autorités chargées de délivrer les agréments sont très diverses et les spécificités nationales ne permettent guère d'attacher beaucoup d'importance à une classification précise**

---

L'évidence de ce rattachement est manifeste dans la plupart des cas. Le Japon offre ainsi traditionnellement l'exemple d'une concentration notable du pouvoir réglementaire au sein du ministère des Finances. Le plus souvent, les grandes lignes de la réglementation sont fixées par ce ministère, l'organisme de contrôle intervenant alors par le biais de documents de portée plus technique et moins générale. En ce qui concerne les pays de l'Union européenne, qu'il suffise ici de noter que l'Autriche, l'Allemagne et, à certains égards, la France (supra), suivent assez fidèlement ce modèle ; la Belgique, l'Espagne, la Finlande, l'Italie, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni et la Suède s'y conforment aussi en partie. Quant au Danemark, la « Finanstilsynet », dont les instructions remplissent ce rôle, y était rattachée au ministère de l'Industrie jusqu'au début de cette année.

Mais les spécificités nationales ne permettent guère d'attacher beaucoup d'importance à cette schématisation. Ainsi, dans le cas allemand, le dispositif d'élaboration des normes réglementaires associe la Bundesbank, dont l'accord est requis en certaines matières (monétaires...), au processus d'édiction, par le « Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen » (BAK) — agence indépendante —, des instructions qui complètent le cadre réglementaire émanant du ministère fédéral des Finances. Dans le cas britannique, la souplesse du cadre juridique associant le Trésor et la Banque d'Angleterre et organisant les pouvoirs de celle-ci réduit la pertinence de la distinction entre le siège des prérogatives réglementaires et celui du pouvoir d'exécution.

S'agissant des règles d'accès à la profession (délivrance d'un agrément), la situation s'avère d'emblée très variée. Hormis le cas français, la situation européenne apparaît ainsi partagée entre les pays dans lesquels l'autorité compétente en matière de surveillance, banque centrale ou organisme indépendant, agréée aussi les établissements de crédit (c'est le cas de l'Allemagne, de la Belgique, de la Grèce, de l'Italie, des Pays-Bas, du Portugal, du Royaume-Uni et de la Suède) et les pays dans lesquels l'agrément est délivré par le ministère des Finances, souvent d'ailleurs après consultation de l'autorité chargée du contrôle (Autriche, Espagne, Finlande, Luxembourg, Norvège, Suède — pour les banques —, Portugal — pour les actionnaires étrangers — et Irlande).

Au Japon, cette prééminence du ministère des Finances est traditionnellement des plus marquées. Ici encore, une étude minutieuse des différents domaines relevant d'une autorisation porterait à mettre en lumière les inévitables spécificités nationales.

### **4.2.2.2. L'exercice du contrôle bancaire appartient généralement — de manière exclusive ou conjointe — à la banque centrale : encore les modalités concrètes de cette mission peuvent-elles varier significativement d'un dispositif institutionnel à l'autre**

---

Dans neuf pays de l'Espace économique européen (Espagne, Pays-Bas, Portugal, Grèce, Irlande, Islande, Italie, Luxembourg, Royaume-Uni), le contrôle des établissements est directement exercé par une division de la banque centrale. Le contrôle n'est, en revanche, assuré directement par le ministère des Finances que dans un seul pays européen : l'Autriche. La situation apparaît plus complexe dans les pays scandinaves ainsi qu'en Allemagne, en Belgique et en France, où l'autorité chargée du contrôle bancaire est un organisme indépendant, parfois doté d'une personnalité morale propre. En outre, dans certains pays, cet organisme a une compétence financière générale : il surveille également les marchés financiers, comme en Belgique, voire les entreprises d'assurance, comme dans la plupart des pays scandinaves. Cependant, en dépit de cette autonomie juridique, et sauf dans le cas belge, cet organisme est le plus souvent, à des degrés divers, organiquement lié à l'une ou l'autre des deux grandes branches : banque centrale ou ministère des Finances (ou de l'Économie, dans le cas danois).

Il importe, cependant, de mettre en garde ici contre le danger des typologies trop tranchées, comme l'illustre un examen, même sommaire, du dispositif allemand de contrôle proprement dit. Celui-ci associe plusieurs entités : la banque centrale, notamment en s'appuyant sur les banques centrales des Länder, accomplit toutes les tâches de contrôle sur pièces de première instance, ce qui lui permet de suivre la situation financière des établissements en première ligne ; les associations professionnelles surveillent sur pièces et sur place la solvabilité de leurs adhérents garantis ; enfin, le BAK exerce la responsabilité juridique des décisions individuelles prévues par la loi bancaire, et il instruit les dossiers à cet effet. Il s'agit là d'un bon exemple du caractère efficace d'un lien entre la fonction de contrôle bancaire et une banque centrale indépendante.

La question générale de l'adossement, voire du rattachement pur et simple du contrôle bancaire à la banque centrale ou à l'administration compétente, ne doit pas pour autant conduire à négliger l'examen de l'organisation concrète du contrôle bancaire. Ainsi, apparaissent du plus haut intérêt les implications pratiques d'une éventuelle transformation en profondeur de la tutelle du système bancaire au Japon, les modalités nouvelles de mise en œuvre de ce contrôle au Royaume-Uni, ou bien encore le vaste programme de consolidation du dispositif complexe de contrôle bancaire et financier, engagé ces dernières années aux États-Unis. En particulier, au-delà de la complexité du débat institutionnel américain, il est intéressant de noter que le projet de substitution d'une Commission bancaire fédérale au dispositif actuel a été en fin de compte abandonné, avant tout au motif qu'une institution isolée risquait de manquer des contacts essentiels avec le secteur financier et de la capacité à réagir efficacement aux signaux de possibles crises de liquidité.

### **4.2.3. Un troisième facteur essentiel interagit avec les responsabilités de politique monétaire et de contrôle bancaire : la sauvegarde des intérêts des déposants** <sup>28</sup>

---

La présente communication a abordé pour l'essentiel la question du contrôle bancaire dans son lien direct, immédiat, avec la politique monétaire : le contrôle de la liquidité. Mais à ce contrôle de liquidité s'ajoute un contrôle de solvabilité, qui vise plus spécifiquement à sauvegarder les intérêts des déposants et de l'organisme d'assurance des dépôts.

Il ne s'agit pas ici de savoir si ces deux types de contrôle sont naturellement séparables et devraient être effectués par des auditeurs différents. Force est de constater, à tout le moins, qu'il existe deux exemples célèbres de contrôle sur place, mis en œuvre par un ou des organismes d'assurance des dépôts : il s'agit, bien entendu, des cas américain (un organisme fédéral) et allemand (plusieurs organismes professionnels).

Il ne va pas de soi que de tels contrôles constituent des « doubles emplois » même lorsque le contrôle porte sur les mêmes risques (solvabilité, concentration des crédits...), car le profil, la formation et les méthodes des différentes catégories de contrôleurs ne sont pas les mêmes. Toutefois, la question du surcoût pour l'ensemble du secteur bancaire et financier ne paraît pas négligeable. D'une manière générale, le renforcement et l'adaptation des contrôles, en France comme dans nombre de pays confrontés à des problèmes semblables, paraissent plutôt devoir passer par trois voies.

La première tient à meilleure interaction entre les différents types de contrôle externe existants : exploiter au mieux les contrôles existants, notamment par une coopération renforcée entre les contrôleurs bancaires et les commissaires aux comptes. Cette réforme est déjà mise en œuvre en France.

La deuxième tient à l'amélioration permanente de la formation professionnelle des contrôleurs : c'est une des préoccupations fondamentales, à l'heure actuelle, dans toutes les grandes banques centrales et organismes responsables du contrôle bancaire. Des contrôles plus ciblés, plus fréquents, sont nécessaires : ils requièrent un personnel qui ne reste pas enfermé dans une spécialisation définitive, sauf en des cas très rares, et offrant donc une polyvalence de très haut niveau.

Enfin, le troisième élément est constitué par la généralisation d'un pôle de contrôle interne dans chaque établissement.

– Quel lien établir entre ces « objectifs intermédiaires » du contrôle bancaire et la conduite de la politique monétaire ? Il peut s'agir d'essayer de concilier la mutation accélérée de certains pans du système bancaire et financier avec le maintien de l'efficacité des deux fonctions centrales de ce système, déjà évoquées au début de cette communication : la production d'information et l'assurance de liquidité. Ces fonctions sont aussi au cœur de la politique monétaire.

## **4.3. CONCLUSION**

---

Une analyse de la question du rôle de la banque centrale révèle une grande diversité d'approches, aussi bien dans le domaine de la réflexion théorique que dans le champ des expériences pratiques nationales. Sur le plan théorique, il apparaît qu'aucun argument décisif ne peut être avancé en faveur d'une indépendance totale de l'agence de contrôle bancaire par rapport aux autorités monétaires, ce qui semble aller à l'encontre de l'opinion dominante. Sur le plan des pratiques et des institutions, on constate que des dispositifs nationaux fonctionnant suivant des principes très différents ont fait la preuve de leur efficacité.

Il n'apparaît guère surprenant que la politique monétaire ne puisse ignorer les impératifs du contrôle bancaire. De même, il semble inévitable de rencontrer un écart récurrent entre les principes, notamment en matière de

---

<sup>28</sup> La question a été abordée très partiellement sous l'angle des interventions d'urgence, éventuellement engagées sous l'impulsion du Gouverneur de la Banque de France (fin du point 2.1).

séparation rigoureuse des fonctions, et la pratique, qui se traduit fréquemment par une interdépendance plus ou moins officielle entre les institutions. Mais il est, certes, frustrant de ne pouvoir isoler aucun modèle abstrait surclassant tous les autres en termes de prévention des crises et de minimisation du coût de l'adaptation du système bancaire et financier à l'évolution de l'économie sous-jacente.

Toutefois, d'un point de vue pratique, il est indéniable, au vu des conditions générales, culturelles et politiques, qui caractérisent certains pays (en particulier, les pays émergents), que la dévolution de la fonction de contrôle bancaire à un département spécifique de la banque centrale peut être considérée, tout au moins dans un premier temps, comme la meilleure façon de satisfaire trois conditions de base : indépendance à l'égard des pressions politiques, coordination entre politique monétaire et contrôle bancaire, logistique fiable.

Il est bien certain que chaque dispositif national de contrôle est spécifique et ne saurait être transposé sans certaines précautions : le dispositif américain, par exemple, peut s'avérer extrêmement complexe à gérer dans un pays qui manquerait de l'expérience institutionnelle nécessaire, en termes d'équilibre des pouvoirs et de coopération.

Faute de trouver une solution idéale, soit dans la théorie économique, soit dans la pratique des divers pays, il est possible de regarder vers l'avenir.

Le dispositif institutionnel qui se met en place en Europe, dans le cadre de l'Union économique et monétaire, apporte une nouvelle réponse originale à la question des relations entre banques centrales et agences de contrôle bancaire. En respectant la diversité des pratiques nationales, en vertu des principes de subsidiarité et d'efficacité, le Système européen de banques centrales organise une séparation entre politique monétaire, décidée au niveau européen, et contrôle bancaire effectuée à l'échelon national par les institutions qui l'exercent actuellement. Le Traité est assez clair en la matière et la volonté politique des autorités économiques et monétaires des divers pays également. Toutefois, il convient de noter que le Traité n'exclut pas des échanges de vues et d'informations entre les contrôleurs bancaires nationaux, les banques centrales nationales et la BCE. Il n'interdit pas non plus à la BCE de participer aux débats sur des questions générales comme la stabilité du système financier, ou la solidité globale du secteur bancaire.

Face à cette diversité, une certaine modestie s'impose donc : il n'existe pas de réponse simple et unique à la question complexe des relations entre banque centrale et autorités de contrôle bancaire. Il n'existe pas, non plus, de liste de critères institutionnels et normatifs pour évaluer l'efficacité des systèmes nationaux de contrôle bancaire. Mais il est clair qu'aucun système n'organise une étanchéité absolue entre l'autorité monétaire et celle de contrôle bancaire, et que l'une et l'autre ont intérêt à coopérer quand elles ne sont pas proches institutionnellement ou dans les faits. Ce pragmatisme n'est pas forcément inquiétant.

## Références bibliographiques

---

- BAGEHOT W. (1873), "The Lombard street - A description of the money market", London, Kegan, Paul & Co
- BALTENSPERGER E. (1992), "Central Bank policy and lending of last resort" in "Prudential regulation, supervision and monetary policy", BRUNI F. ed.
- BANQUE DES RÈGLEMENTS INTERNATIONAUX (1990), "Report of the committee on interbank netting schemes of the Central Banks of the Group of Ten countries (the Lamfalussy Report)", Basle, November
- COMMISSION EUROPÉENNE (1992), "Payment systems in EC member states (the blue book)", septembre 1992
- DIAMOND D. W., DYBVIG P. H. (1983), "Bank runs, deposit insurance and liquidity", Journal of Political Economy
- GOODHART C., SCHOENMAKER D. (1992), Institutional separation between supervisory and monetary agencies" in "Prudential regulation, supervision and monetary policy", BRUNI F. ed.
- HUMPHREY T. (1975), "The classical concept of lender of last resort", Federal Reserve of Richmond Economic Review
- KINDLEBERGER C. P. (1978), "Manias, panics and crashes : a history of financial crises", Basic Books, New York
- MINSKY H. (1982), "The financial instability hypothesis : capitalist processes and the behavior of the economy", in C. P. KINDLEBERGER and J.-P. LAFFARGUE eds "Financial crises; theory, history and policy", Cambridge University Press
- TUYA, J., ZAMALLOA, L. (1994), "Issues on placing banking supervision in the central bank", in "Frameworks for monetary stability", FMI