

1994, LA PHASE II : PRÉPARER LES FONDATIONS DE L'UNION

TOMMASO PADOA-SCHIOPPA,

DIRECTEUR GÉNÉRAL ADJOINT, BANQUE D'ITALIE

Ces pages ont été écrites en novembre 1991, à la veille de la réunion du Conseil Européen à Maastricht, où un document jetant les bases de l'union monétaire a été adopté, sous la forme d'un amendement au Traité de Rome ; celui-ci devra être ultérieurement ratifié par tous les parlements des nations signataires. A l'approche de la date limite, un certain nombre d'aspects du nouveau Traité restaient encore à définir. Certains, importants, mais de nature légale et institutionnelle ne nous concernent pas ici. Notre attention se portera plutôt sur les problèmes de nature fonctionnelle et opérationnelle qui doivent être résolus pour pouvoir préparer la dernière phase de l'union. C'est donc d'un regard « après-Traité » qu'il s'agit même si les solutions légales et institutionnelles que le Traité adoptera pour les questions en suspens, faciliteront ou freineront la résolution des problèmes opérationnels et fonctionnels, discutés ici. La construction de l'Europe ne saurait être une simple suite d'actions, elle est aussi un exercice intellectuel. Elle ne se limite pas à appliquer simplement un modèle déjà existant, de nature politique, économique ou monétaire. Pour les économistes, la création d'abord du marché unique et ensuite de l'union économique et monétaire (U.E.M.), implique une remise en cause des bases mêmes de la gestion économique : les relations entre l'économie de marché et les entreprises commerciales, la répartition entre les différents niveaux du gouvernement de la responsabilité de la politique économique, les objectifs et la répartition des fonctions des banques centrales. Le propos de cet article est de contribuer à ce processus intellectuel.

La mise en œuvre du Traité implique la création d'une Banque centrale Européenne, tout comme la mise en œuvre du Traité de Rome et de l'Acte Unique supposait la création d'un Marché Unique européen. Le Traité définira les missions de la Banque centrale européenne ; mais la définition de ses fonctions et de ses instruments ne s'arrêtera pas là. Pendant la phase de

mise en œuvre, la réflexion continuera à progresser, dans les limites fixées par les textes, pour atteindre un niveau d'analyse bien plus approfondi que celui qu'on aurait pu atteindre dans un document constitutionnel. Notre point de départ doit donc être une vision conceptuelle détaillée des fonctions et des instruments de la banque centrale.

L'objectif final

L'approche méthodologique fondamentale pour aborder les négociations sur l'union économique et monétaire, se devait de commencer par définir l'objectif final de celle-ci : un accord institutionnel fondé sur une monnaie unique et géré par une banque centrale unique. La question de l'union monétaire s'est donc posée à l'Europe dans les mêmes termes que, jadis aux états lorsqu'il s'est agi de légiférer sur la monnaie et la banque centrale.

Le détail des missions exercées par les banques centrales varie d'un pays à l'autre, en fonction des traditions nationales qui ont mis de longues années à se fixer. Ce ne sont pourtant pas les différences qui nous importent ici, mais l'ensemble des missions, des instruments, et des méthodes d'actions qui sont communs aux banques centrales de tous les pays industrialisés.

Il existe un consensus sur une règle fondamentale : une banque centrale est une institution mandatée par la loi à remplir une mission de service public dans trois domaines : le système des paiements, la politique monétaire et le contrôle du système bancaire. Ces trois fonctions sont délibérément citées dans cet ordre, bien que celui-ci ne reflète pas leur importance relative. Au début, l'argent était un moyen de paiement. Les banques centrales modernes furent créées lorsque le système des paiements fut révolutionné par le remplacement du métal par le papier, c'est-à-dire quand la monnaie fiduciaire remplaça la monnaie marchandise. Cette révolution engendra également les éléments de base des systèmes monétaires qui se sont progressivement développés depuis le milieu du siècle dernier : le besoin d'avoir un émetteur en dernier ressort, dont les obligations sont universellement admises et légalement reconnues ; la possibilité de déterminer à volonté la quantité de monnaie en circulation, indépendamment des réserves en or, la possibilité pour les agents privés, les banques en particulier, de créer une partie de la masse monétaire ; et le besoin de contrôler ces agents.

Les liens très étroits entre ces trois fonctions se reflètent dans les relations qu'entretiennent les banques centrales avec les banques de dépôt.

Dans le cadre du système des paiements, la fonction principale des banques centrales n'est plus l'émission et la distribution des billets de banque, bien qu'elle soit encore importante, mais la gestion et la réglementation du système des paiements interbancaires. La politique monétaire est en grande partie menée par le biais de transactions entre la

banque centrale et les banques ordinaires : la masse monétaire est un multiple du montant de la monnaie centrale détenue par les banques, c'est-à-dire des réserves bancaires ; ces dernières dépendent du volume des transactions interbancaires que les banques doivent régler en monnaie centrale. Les réserves obligatoires elles-mêmes sont davantage une contrainte portant sur la demande de monnaie centrale des banques de dépôt, qu'une contrainte portant sur la composition de leur portefeuille d'actifs. Enfin, même dans les pays où la banque centrale n'est pas chargée du contrôle des banques, elle est directement intéressée au maintien des banques en bonne santé et elle en est même responsable, car ce sont ces banques qui créent la monnaie dont la banque centrale avait à l'origine le monopole : une monnaie qui doit être perçue comme le parfait équivalent de la monnaie centrale. Une banque centrale ne peut bien fonctionner que si le public fait entière confiance à tout type de monnaie.

Ce triple rôle de la banque centrale se retrouve clairement tout au long du Traité, bien que, comme nous allons le voir, la place d'honneur soit attribuée à sa fonction monétaire.

En général, un système monétaire suppose une structure unitaire : une seule banque centrale et une seule monnaie. Une monnaie unique implique la certitude de pouvoir en toutes circonstances, convertir un avoir en compte dans une banque commerciale en billets émis par la banque centrale, pour un montant équivalent. Ce n'est pas le nominalisme qui est à la base de la monnaie unique, mais le fait que la banque centrale garantisse le caractère unitaire du système en accomplissant diverses fonctions dans les trois domaines précédemment cités.

La banque centrale a une double nature, à la fois publique et privée. Elle est une institution publique qui applique la réglementation, qui surveille et qui commande, et une banque, c'est-à-dire une institution financière qui opère sur les marchés en utilisant les mêmes instruments contractuels de droit privé que les autres institutions financières. Ce dualisme, cette nature à la fois publique et privée qui caractérise les banques centrales, se reflète aussi dans le Traité. La Banque Centrale Européenne aura à la fois le pouvoir de réglementer et la possibilité de faire des opérations sur les marchés.

Le Traité diffère à deux égards de la législation appliquée dans les pays membres concernant la banque centrale et la monnaie. La « constitution » monétaire européenne est à la fois plus *rigide* et plus *décentralisée* que ne le sont les systèmes juridiques des pays membres, même ceux qui sont fondés sur une structure fédérale.

La *rigidité* découle du fait qu'une grande partie de la législation qui régit l'union monétaire se présente sous la forme d'un Traité ; en d'autres termes, comme pour le Traité de Rome dans son ensemble, elle ne peut être modifiée que par le biais de négociations inter-gouvernementales, doublé d'une

ratification parlementaire. La rigidité a pour but de garantir aux Etats membres que le transfert de pouvoirs aux institutions supranationales ne sera pas excessif. Dans le contexte précis de l'union monétaire, elle répond également à la volonté d'assurer un degré élevé d'indépendance à la Banque Centrale Européenne. Tout se passe comme si, dans un pays, le statut de banque centrale était défini dans la constitution, plutôt que dans la législation ordinaire.

La *décentralisation*, l'autre particularité du Système Européen de Banques Centrales (SEBC), est également liée au laborieux processus de négociation. Le débat portant sur l'U.E.M. ne sut pas toujours faire une distinction claire entre deux problèmes : celui de la nationalité et de la supranationalité, et celui de la centralisation et de la décentralisation, dans un contexte supranational. Jusqu'à l'Acte Unique européen, la structure de la Communauté était extrêmement centralisée et supranationalité était synonyme de « centralisation à Bruxelles ». Avec l'Acte Unique européen et la transition vers un nouveau mode d'intégration du marché, une combinaison entre la supranationalité et la décentralisation est apparue ; le principe de la reconnaissance mutuelle en est l'expression la plus significative. De même, dans le domaine monétaire, le Traité prévoit de déplacer la législation sur les banques centrales de la sphère nationale à la sphère communautaire. Mais le système communautaire devrait rester très décentralisé, car les affaires décentralisées en feront partie. A partir de maintenant la Communauté est virtuellement devenue législateur dans le domaine monétaire.

Parce que l'on a accepté que la banque centrale ait une structure décentralisée dans la dernière phase de l'union, la partie périphérique du SEBC (constituée par les banques centrales nationales) sera appelée à prendre part non seulement à la formulation de la politique du système, mais aussi à sa mise en œuvre.

La période de transition

La décision de fonder le projet d'union monétaire sur la définition de l'objectif final, amena la négociation à se concentrer sur la question de la période de transition. Ainsi, aux problèmes politiques engendrés par la confrontation encore vive entre les partisans et les opposants de la réalisation de l'union monétaire, se sont ajoutés les problèmes techniques liés à la nécessité de prévoir la transmission ordonnée des attributions.

Au cours du débat sur les moyens et les étapes de la transition, qui s'est déroulé aussi bien à l'intérieur des pays qu'entre eux, on peut de nouveau distinguer trois approches méthodologiques qui marquèrent les débats entre les nations européennes depuis la fin de la Seconde guerre mondiale. Ces

méthodes peuvent s'intituler : la méthode de la vertu individuelle, celle de la coordination volontaire, et celle de la supranationalité institutionnalisée.

Selon la méthode de la *vertu individuelle*, la réalisation des objectifs communs ne peut qu'être le fruit de la conduite vertueuse de chaque pays pris individuellement. L'unité n'est atteinte que si tous aspirent au même but. Tout pays qui désire sincèrement atteindre ce but doit le prouver par son action ; manquer l'objectif prouve que les institutions supranationales sont une solution contre-nature et irréaliste. Les institutions sont purement ornementales ; elles ne peuvent ni ne doivent prendre de décisions importantes à la place des nations elles-mêmes. Ce concept a toujours été présent dans les relations économiques internationales, et se glorifie d'avoir d'illustres partisans, alors même que ses racines se trouvent en fait dans la pensée politique des anarchistes.

La méthode de la *coordination volontaire* reconnaît la nécessité de faire coopérer les pays qui visent un but commun. Elle admet que la construction d'une « cité » va bien au-delà que la simple nécessité de « faire le ménage chez soi ». La contribution de cette méthode à la coopération se limite toutefois à la création de lieux de consultation et aux actions volontaires ; elle n'offre ni la force juridique des accords signés, ni règle du vote majoritaire, ni même la présence de véritables institutions communes. Cette méthode a aussi sa propre histoire, de la Diète polonaise à la Société des Nations et à l'Union d'Europe Occidentale.

227

Il existe enfin la méthode *institutionnelle* ; elle consiste à créer des instruments légaux et institutionnels, avec juste la pincée de supranationalité nécessaire à la réalisation de l'objectif commun ; ces institutions ne sont plus de simples lieux de consultation, mais des *forces* permettant l'accomplissement du but commun. C'est cette méthode, inventée par Jean Monnet au vingtième siècle, qui fut utilisée pour la construction de la Communauté européenne qui débuta avec le Traité du charbon et de l'acier.

Jusqu'aux dernières étapes des négociations sur l'U.E.M., qui sont sur le point de s'achever, ces trois approches n'ont cessé de s'affronter lorsqu'il s'est agi d'élaborer les articles couvrant les aspects légaux et institutionnels de la transition. Bien que les aspects fonctionnels et opérationnels n'aient pas été au centre des négociations, ce qui suit démontre que la complexité des problèmes à résoudre pendant la période de transition est telle qu'elle rend irréaliste toute méthode autre que celle que nous avons qualifiée d'institutionnelle.

Depuis le début des discussions concernant la période de transition, il y eut accord sur deux points essentiels, qui fixèrent les limites à l'intérieur desquelles les idées furent ensuite discutées. Le premier point est que la responsabilité de la conduite de la politique monétaire doit rester dans les mains des autorités monétaires nationales pendant la phase de transition ;

toute idée de responsabilité conjointe, nationale ou communautaire, a été écartée, alors même que le principe de l'indivisibilité de la politique monétaire s'est trouvé fermement réaffirmé. Le second point est qu'à partir du premier jour de la phase III, il doit y avoir une politique monétaire unique, décidée et mise en œuvre par la Banque Centrale Européenne : dès le premier jour précisément, car la phase III est définie comme celle durant laquelle il n'y a plus qu'une politique monétaire unique.

Si ces limites sont respectées, le calendrier de la phase de transition ne sera sûrement pas l'anticipation de certains aspects de la phase III, mais la préparation, d'après la méthode institutionnelle, des instruments nécessaires à l'union ; il ne s'agit pas d'initier des relations avant le mariage, mais de construire la maison.

Les fonctions des banques centrales, que nous avons déjà passées en revue, sont exercées dans chaque pays avec des instruments et des méthodes qui ont été forgées pendant des dizaines d'années. L'unité et la cohérence du système monétaire sur la base duquel agit la banque centrale sont des caractéristiques économiques tellement importantes qu'il est difficile d'imaginer une économie qui en serait dépourvue. Les « fondations » sont constituées d'une multitude d'éléments et d'institutions. Dans chaque pays, l'homogénéité de ces fondations ne dépend pas seulement des besoins de la banque centrale ; elle est le produit final d'une législation qui s'est construite graduellement, de marchés qui se sont mis en place très lentement, et d'un héritage économique, voire linguistique, commun.

La mise en place des fondations de l'union monétaire est une tâche qui, par bien des points, ressemble à la préparation du marché unique. En 1985, on décida qu'à partir du 1^{er} janvier 1993 toutes les marchandises, les services, les personnes et les capitaux devraient pouvoir circuler librement au sein d'un marché unique sans aucune entrave technique, réglementaire, tarifaire ou fiscale. Les six années que la Communauté se donna pour réaliser cet objectif n'ont pas été conçues comme une simple période d'attente, ni comme une période au cours de laquelle chaque pays devait se contenter de se préparer chez lui, ni comme une période au cours de laquelle une coordination volontaire des nations aurait suffi à faire émerger le cadre réglementaire du marché unique. Les six années furent nécessaires aux institutions de la Communauté pour concevoir, discuter et approuver les directives qui devaient créer le marché unique, et aux agents économiques pour s'y conformer. Les fondations furent construites en fonction de principes définis dès le début : la reconnaissance mutuelle, l'harmonisation minimale des règlements nationaux, et un programme composé de trois cents directives. Sur une autre échelle, le problème de la transition vers la phase finale de l'union monétaire est identique, même s'il est composé d'éléments différents.

A. notre avis, pour préparer la transition vers l'union économique et monétaire, il convient d'effectuer : un examen approfondi et méthodique des « fondations » de chaque système national ; un examen de leur compatibilité avec les fonctions attribuées à la Banque Centrale Européenne ; une définition du contenu minimum des fondations du système commun ; et la construction de ces fondations au besoin par des actes législatifs.

Les pages qui vont suivre apportent une contribution méthodologique aux deux premières étapes de cette préparation. Evidemment nos propres recherches et préparations des « fondations » nationales ne sont pas suffisantes pour identifier le contenu minimum des fondations communes : néanmoins nous estimions impossible d'avancer vers celles-ci sans faire un travail de repérage qui n'a jusqu'ici été effectué que d'une manière bien trop générale.

La « reconnaissance des lieux » ne doit pas reposer sur l'hypothèse que *tout* doit être harmonisé. La Communauté a abandonné cette approche dans les années 1980 lorsqu'elle a renoncé au rêve impossible de l'harmonisation totale et adopté la méthode de l'harmonisation minimale et de la reconnaissance mutuelle, basée sur le principe de la subsidiarité. Il est tout aussi important d'éviter que les faiblesses structurelles ou les défauts dans les fondations ne se révèlent trop tard, une fois la politique monétaire commune déjà en place. Le risque de prendre un faux départ doit être réduit au minimum.

229

Nous pensons que l'objectif essentiel consiste à préparer un démarrage sans problème pour le premier jour de la phase finale, en réunissant toutes les conditions minimales pour assurer le fonctionnement efficace et crédible de la politique monétaire unique à son tout début. Des améliorations pourront être faites par la suite, en fonction des événements, si nécessaire.

Le point de départ

La mise en place des fondations commence par la recherche des fonctions et des instruments essentiels à la banque centrale de chacun des pays membres. Cela est nécessaire pour deux raisons : d'abord pour exclure du repérage les différences de pure forme, inévitables au sein d'un groupe d'institutions aux origines diverses ; et deuxièmement pour appliquer le principe de subsidiarité — autrement dit pour exclure du processus d'unification tous les problèmes qu'on peut laisser à la discrétion des banques centrales nationales.

Cet exercice a été effectué en tenant compte des instruments et des fonctions envisagés pour la phase finale dans le statut préliminaire du SEBC. L'article 3 des Statuts mentionne explicitement les fonctions associées au système des paiements, à la conduite de la politique monétaire et au contrôle du système financier et bancaire. Cependant, ce n'est que pour les deux

premières fonctions que le SEBC joue un rôle de premier plan : en ce qui concerne le contrôle prudentiel son rôle sera de « contribuer à la bonne marche des politiques poursuivies par les instances compétentes ». Le tableau A (en annexe) recense brièvement les instruments principaux utilisés par les banques centrales, leur importance par rapport aux fonctions qu'elles exercent, et indique également les articles concernés dans les Statuts du SEBC.

Ce tableau indique que tous les pouvoirs essentiels à l'exercice des fonctions des banques centrales sont explicitement traités dans les statuts. Il n'y a pas cependant de disposition précise donnant pouvoir d'inspecter les banques en dépit de l'importance de cet instrument pour le contrôle bancaire, et peut être aussi à l'avenir pour la surveillance du système des paiements, en particulier dans les pays où la banque centrale n'est pas responsable du contrôle prudentiel. Des mesures de sanction pour non-conformité aux réserves obligatoires sont spécifiquement prévues à l'article 19. Des sanctions peuvent être également nécessaires pour faire appliquer les dispositions touchant au système des paiements. Par ailleurs, l'article 20 des Statuts donne le droit au SEBC d'utiliser, s'il le juge nécessaire, toute autre méthode opérationnelle de contrôle monétaire.

230

Le tableau A indique quel sont les instruments des banques centrales qui relèvent de plus d'une fonction. La disponibilité des données statistiques, par exemple, est essentielle pour les trois fonctions. De même, les avances de la banque centrale, importantes pour la politique monétaire, et qui contribuent à la stabilité du système bancaire, sont également essentiels à la bonne marche quotidienne des systèmes interbancaires de règlement. On devra tenir compte de toutes ces corrélations entre les fonctions lors de l'établissement de l'ordre du jour de la phase II de l'union monétaire.

En commençant par le tableau A, il est possible de comparer et d'analyser l'importance de chacune des fonctions dans les pays de la C.E.E., en utilisant les tableaux pour souligner les caractéristiques principales de chaque fonction dans chaque pays. À chacun des trois tableaux principaux est ajouté ensuite un ou plusieurs « agrandissements » pour comparer dans le détail les procédures opérationnelles en vigueur. Pour interpréter ces tableaux, il convient de garder à l'esprit que, dans le processus d'intégration communautaire, l'importance attribuée à chacune de ces trois fonctions est très différente. Par conséquent, le degré d'harmonisation est lui aussi variable. Pour le contrôle prudentiel, un pas en avant a déjà été fait, en ce qui concerne la coordination des activités de surveillance et l'harmonisation minimale, grâce aux dispositions du Traité de Rome. Après l'adoption de la Première Directive de Coordination bancaire en 1977, de la Directive sur les contrôles sur base consolidée en 1983, et de la Directive sur les Comptes annuels et consolidés en 1986, les règles de base, du marché unique des

services bancaires, furent complétées en 1989, par l'approbation de la deuxième Directive de Coordination bancaire des Directives sur les Fonds propres et les Ratios de solvabilité. La plupart de ces dispositions ont été ou sont en train d'être transposées dans la législation nationale.

Depuis les années 1970 à la suite de quelques crises bancaires, le Groupe des Dix a étudié les fonctions qui relèvent du système des paiements ; on ne s'est cependant intéressé que très récemment aux principes de base de la coordination entre les pays. Et plus récentes encore sont les initiatives lancées au sein de la Communauté, alors même qu'en son sein le volume des opérations transfrontières, et la création imminente d'un marché unique des services bancaires, ont rendu ce sujet urgent. Les sources de la réglementation dans les différents pays (droit civil, législation sur les faillites, contrats entre opérateurs), sont donc nombreuses et pas nécessairement cohérentes.

Sur le front monétaire, la coopération entre les banques centrales européennes, officiellement sanctionnée en 1964 par la création du Comité des Gouverneurs, dépend depuis 1979 du fonctionnement du dispositif de change européen, partie intégrante du Système monétaire européen. Les décisions nationales en matière de politique monétaire ne sont pas coordonnées, bien qu'elles soient en général communiquées à l'avance aux autres banques centrales. Une certaine importance a été accordée à l'étude comparée des objectifs intermédiaires de la politique monétaire mais l'harmonisation des instruments et des procédures n'a guère progressé. Il est à noter cependant que l'innovation financière, la déréglementation des marchés monétaires et financiers, ainsi que la libéralisation des échanges ont considérablement modifié les méthodes de la politique monétaire dans tous les pays industrialisés, estompant ainsi un grand nombre de divergences et introduisant une convergence *de facto*.

En effet, les banques centrales tendent de plus en plus à intervenir par l'intermédiaire d'opérations d'*open market*, plutôt qu'à l'aide de procédures administratives.

Le système des paiements

Le tableau B divise le système des paiements en fonction de base exercées par les autorités compétentes de chaque pays. Alors que tous les pays européens reconnaissent le rôle-clé de la banque centrale dans le système des paiements, seuls certains pays définissent ce rôle explicitement dans la loi. Les tâches confiées à la banque centrale vont d'un mandat général assurant la bonne gestion et la sécurité du système financier (en France), ou facilitant la circulation de la monnaie (en Espagne), à des responsabilités spécifiques au niveau opérationnel (telles que la gestion exclusive des systèmes de règlement en Italie). Dans quelques pays, certaines des fonctions sont exercées par des institutions autres que la banque centrale.

Dans tous les pays concernés, la banque centrale émet les billets de banque et effectue des opérations de trésorerie pour le compte de l'Etat, des organisations internationales et des autres banques centrales (éléments 1, 2.1 et 2.2. dans le tableau B). Elle supervise également le système des paiements, même en Belgique, en Allemagne et au Danemark, où elle n'est pas officiellement responsable du contrôle prudentiel. Dans un grand nombre de pays, les banques centrales s'assurent que les règles générales sont appliquées (élément 3.2). La fonction réglementaire est exercée de manière différente : dans certains pays elle est directe, découlant de la législation générale en France, ou de la législation spécifique au système des paiements en Italie et en Allemagne ; dans d'autres pays, elles sont indirectes, et exécutées par le biais de la participation à des organisations interbancaires que la banque centrale préside en règle générale.

L'exercice de fonctions réglementaires est habituellement associé à une participation opérationnelle. Les pays où la banque centrale détient les pouvoirs de réglementation les plus étendus, sont aussi ceux où elle fournit la gamme de services la plus vaste : l'Italie en est un exemple significatif, car c'est la Banque d'Italie qui effectue la compensation et le règlement des opérations des titres, service qui dans les autres pays est fourni par les agences interbancaires ou privées.

Dans tous les pays c'est la banque centrale qui fournit les services de règlement aux systèmes qui facilitent les paiements interbancaires : c'est l'essence même du rôle de la monnaie centrale aujourd'hui, que de fournir au système bancaire et à l'économie entière d'un moyen de paiement final, c'est-à-dire valable pour solde de tout compte. C'est dans le secteur des paiements interbancaires qu'un « risque systémique » peut survenir : l'impossibilité pour une banque de régler sa position débitrice en monnaie centrale peut déclencher une réaction en chaîne et mener à l'effondrement de l'ensemble du système. Les banques centrales acquièrent donc de nouvelles responsabilités, non seulement parce que l'usage accru de leur monnaie renforce la sécurité et l'efficacité du système, mais aussi parce que c'est à elles de s'assurer par l'organisation et les règles de fonctionnement du système interbancaire des paiements réduit le risque systémique à son minimum. La fourniture de service de règlement par la banque centrale comprend toujours des facilités de prêt à court terme qui permettent aux systèmes interbancaires de fermer chaque jour en bon ordre (élément 4.4.).

Dans l'ensemble, l'homogénéité domine dans le tableau B, du moins en ce qui concerne le degré d'implication des banques centrales. Pourtant, si on examine plus attentivement le système des paiements, l'impression d'homogénéité s'estompe. C'est ce qui apparaît lorsque l'on considère les aspects opérationnels des circuits de paiement interbancaires, aujourd'hui au cœur de chaque système.

Le tableau B4 (un agrandissement de la rubrique 4 du tableau B) indique que le seul élément commun à tous les pays est le fait que l'accès aux systèmes de règlement est limité aux banques (4.2.3.). Le degré de spécialisation varie : dans certains pays, il y a des systèmes spécialisés dans le traitement des opérations de gros montants d'une part, de petits montants d'autre part, dans d'autres pays, toutes les transactions sont effectuées par un système unique (4.2.1.). Les heures ouvrables présentent elles aussi d'importantes différences, surtout en ce qui concerne les horaires auxquels sont effectués les règlements finals (4.3.3.) : les douze pays ont neuf heures de fermeture différentes, avec un décalage maximal de six heures entre le Luxembourg et la France. Ces différences représentent un risque pour les paiements internationaux liés à des opérations de change puisqu'elles permettent le règlement irrévocable d'opérations libellées dans une monnaie, sans qu'il soit possible de s'assurer du caractère irrévocable du règlement effectué dans l'autre monnaie.

C'est dans ce domaine du contrôle des risques dans les systèmes de règlement que les disparités entre les pays sont les plus grandes (4.2.4.). Ceci est dû en partie à l'absence de politiques globales de réduction des risques chez les opérateurs privés, et en partie à l'existence d'approches divergentes des banques centrales vis-à-vis de ce problème. Ce n'est que dans quatre pays (le Danemark, l'Allemagne, l'Italie et les Pays-Bas) que les banques de dépôts ont les moyens de régler individuellement chaque transaction en transférant des fonds sur leurs comptes détenus dans les banques centrales (4.3.1). Un tel système sera introduit en France, à partir du 1^{er} janvier 1993. Même dans le domaine des facilités de crédit en cours de journée qui sont un instrument important de la gestion du risque de liquidité, les différences ne sont pas négligeables : six banques centrales sur dix offrent ces services (en France, ils deviendront opérationnels à compter du 1^{er} janvier 1993), mais elles les gèrent de manière différente ; seulement trois pays (France, Allemagne et Danemark) les octroient explicitement (4.4.1 quatrième tiret). En revanche, les services offerts en clôture par tous les pays (4.4.2) sont plus proches. Enfin, la politique des prix des banques centrales concernant les services de paiement et de règlement est assez différente, puisque dans trois pays ils sont fournis gratuitement, alors que dans les autres leurs prix sont fixés à un niveau qui couvre les coûts entièrement ou partiellement.

Dans l'ensemble, les différences existant entre la façon d'aborder les problèmes du système des paiements, sont considérables. Des études ont été lancées par le Comité des gouverneurs pour identifier les domaines dans lesquels une harmonisation serait nécessaire. On doit néanmoins se rappeler qu'en ce qui concerne le système des paiements, une harmonisation minimale ne sera pas suffisante ; un lien opérationnel devra aussi être établi entre les systèmes nationaux, comme condition préalable à une réelle union monétaire.

La politique monétaire

La politique monétaire étant naturellement du ressort de la banque centrale, dans tous les pays de la Communauté, l'étude des « fondations » nationales visait à déterminer de quelle manière et dans quelle mesure les différents instruments sont utilisés, et non à rechercher les institutions compétentes pour les utiliser.

Comme le tableau B, le tableau C se propose de classer les instruments de la politique monétaire dans un cadre assez détaillé et systématique pour servir de dénominateur commun à toutes les banques centrales de la Communauté. Les opérations sont classées en fonction des quatre catégories principales de contreparties (les banques, le Trésor, le marché intérieur, le marché des changes), et les aspects généraux du mode opératoire de chaque catégorie sont indiqués. Les réserves obligatoires sont classées comme instrument à part, et le tableau différencie les pays suivant le rôle que joue la fixation du volume et du prix des réserves.

Le tableau indique que dans tous les pays, les opérations sur le marché intérieur sont très largement utilisées comme un moyen de contrôle monétaire (1.2.).

234

Quant aux autres instruments, leur degré d'utilisation varie d'une manière très importante. C'est dans le domaine des opérations avec le Trésor et dans celui des maniements des réserves obligatoires qu'apparaissent les disparités les plus marquées (1.4. et 2). Examinées à la loupe grâce aux tableaux plus détaillés (tableaux C 1.4. et C 2), ces différences semblent encore plus nettes.

L'usage que fait le Trésor de ses possibilités de découvert en compte courant (tableau C 1.4.) se situe entre un minimum de 0,1 % du P.I.B. en Belgique et un maximum de 6 % en Italie (rubrique 1.2.). Les taux d'intérêt sur les découverts vont de 0 et 1 % en France et en Italie, jusqu'aux taux lombards en Allemagne, et au taux de marché au Royaume-Uni. Il y a aussi des différences importantes dans les opérations effectuées par les banques centrales sur les titres d'Etat, que ce soit à l'open market ou à l'émission (rubrique 2).

En ce qui concerne les réserves obligatoires (tableau C 2) les différences les plus importantes concernant leur montant : elles sont de 0 % en Grande-Bretagne, Belgique, Hollande et Danemark, et représentent 22,5 % des dépôts en Italie. Le traitement des dépôts de non-résidents est également très variable. Dans presque tous les pays qui imposent des réserves obligatoires, leur montant est calculé en faisant la moyenne des soldes journaliers, bien qu'un examen approfondi révèle que certains aspects techniques peuvent aussi présenter des différences : les montants qui peuvent être utilisés, la période de référence, etc.

Il convient de remarquer que les disparités mises en relief par ces deux tableaux sont susceptibles de s'atténuer au cours des prochaines années indépendamment des actions requises pour la construction des fondations opérationnelles de la politique monétaire unique. Tout d'abord, dans leurs opérations avec le Trésor, les banques centrales devront se conformer à l'interdiction du financement monétaire des déficits, prévue dans le Traité et dans les Statuts.

Par ailleurs, dans le domaine des réserves obligatoires, un ajustement devra être fait dans le pays qui est le plus éloigné de la moyenne communautaire, l'Italie, plus pour mettre ses banques sur un pied d'égalité avec la concurrence européenne, que pour faciliter la politique monétaire de la Banque Centrale Européenne. Cependant, si cette dernière décidait d'utiliser les réserves obligatoires comme instrument de politique monétaire, il serait nécessaire de standardiser les procédures et les caractéristiques qui sont encore loin d'être homogènes.

C'est dans le domaine des opérations avec le marché, et des opérations avec les intermédiaires individuels qu'il faudra procéder aux changements les plus importants pour préparer les fondations de la politique monétaire commune. Ces éléments sont examinés dans le tableau C 1/1.2, un agrandissement des éléments 1.1. et 1.2. du tableau C. Le tableau démontre que les opérations de marché sont assez uniformes, grâce à l'intégration croissante des marchés internationaux, et à l'usage de plus en plus répandu de techniques opérationnelles comparables. Toutes les banques centrales ont très largement recours aux opérations d'open market et plus particulièrement aux prises en pension (1.2.2.). Dans les pays étudiés, ces instruments laissent généralement aux banques centrales une marge de manœuvre importante dans la fixation du volume comme du coût de la liquidité fournie au système bancaire. De plus ils ont en général un impact important sur les taux d'intérêts dans le marché (1.2.5). Néanmoins, il subsiste d'importantes différences dans les méthodes d'actions des banques centrales, et il faudra y remédier si l'on veut mettre en œuvre une politique monétaire unique. Ces différences concernent notamment le type et la qualité des titres utilisés au cours des opérations d'open market temporaires ou définitives, les techniques d'enchères des conditions de règlement...

Harmoniser les opérations fortes avec les banques individuellement semble être encore plus compliqué. Ici aucun facteur ne favorise l'intégration, que ce soit avant ou indépendamment de l'union monétaire. De plus, l'occasion de transactions avec les banques individuelles, les objectifs de soutien au système des paiements et de sauvegarde de la stabilité bancaire peuvent aller de pair avec l'objectif du contrôle monétaire et les approches des diverses banques centrales peuvent diverger beaucoup en ce qui concerne les méthodes, voire même les principes. Les débats portant sur la

notion de prêteur en dernier ressort qui ont eu lieu à l'occasion de la rédaction des Statuts du Système Européen de Banques Centrales ont révélé ces différences.

Dans la sphère opérationnelle, les modalités d'accès aux crédits de banque centrale vont devoir être uniformisés, surtout celles qui concernent la possibilité offerte aux banques de se refinancer au guichet de l'escompte, les actifs admis en garantie, les taux de pénalisation et règlement des positions débitrices.

D'une manière plus générale, notre enquête révèle un grand nombre de différences entre les pays. Le tableau C 1.1/1.2 indique, par exemple, que du fait de leur fort taux d'utilisation et de leur impact sur le marché, les crédits accordés par la banque centrale sont un instrument complémentaire de la politique monétaire en Allemagne, au Danemark, et en Italie (rubriques 1.1.1 et 1.1.4).

L'Allemagne a largement recours à l'escompte et aux crédits « lombards », mais l'effet sur les taux du marché est atténué du fait que les quotas d'escompte sont toujours entièrement utilisés. Cette utilisation est moins intense en Italie, mais les liens avec les taux du marché sont plus forts, grâce au mécanisme des avances à terme fixe. En France les mécanismes de l'escompte ne sont plus utilisés. Au Royaume-Uni et en Espagne leurs liens avec les taux de marchés sont faibles, voire nuls.

236

Le contrôle bancaire

L'analyse des mesures à prendre dans le domaine du contrôle bancaire est difficile, parce que ni les sous-fonctions (réglementation, agrément, inspections...), ni les institutions mandatées de les exercer, ne peuvent s'inscrire dans un modèle commun à tous les pays de la Communauté, découlant de principes économiques reconnus par tous. Le schéma proposé dans le tableau D doit donc être considéré comme un rapport de reconnaissance préliminaire, pouvant éventuellement être sujet à une révision ultérieure.

Le contrôle prudentiel peut être divisé en plusieurs sous-fonctions, chacune correspondant à une activité spécifique, au moyen desquelles le contrôle des banques est effectué. Les autorités qui se sont vues confier le pouvoir d'exercer ces fonctions peuvent à leur tour être regroupées en au moins quatre catégories distinctes. Quelques-unes de ces sous-fonctions sont exercées, au sein même de la Communauté, par jusqu'à trois types d'institutions différentes : l'inspection des banques (rubrique 5), par exemple, peut être menée à bien par les banques centrales, des organismes publics dotés de pouvoir de contrôle, ou des auditeurs extérieurs ; il peut même y avoir plusieurs autorités compétentes à l'intérieur d'un même pays.

Cependant, si l'on s'intéresse plus attentivement au rôle de banque centrale dans ces différentes sous-fonctions (tableau DD), on remarque que dans la majeure partie des pays l'engagement de la banque centrale est soit très important, soit non-négligeable. Et même lorsque la banque centrale n'est pas officiellement responsable du contrôle bancaire, comme en Belgique ou en Allemagne, son rôle est toujours important dans les domaines de la réglementation et de l'analyse statistique (lignes 1 et 3 du tableau DD). En fait, une coopération étroite entre la politique monétaire et le contrôle bancaire est nécessaire pour éviter de soumettre les banques à des exigences contradictoires, voire extrêmement pesantes. En Allemagne en particulier, la banque centrale joue un rôle important dans l'analyse des rapports prudentiels.

D'après ce qui précède, et considérant que le contrôle bancaire a fait l'objet d'une très importante « harmonisation minimale » depuis les années 1970, en liaison avec le marché commun et ensuite avec le marché unique, on pourrait conclure que pour l'étape finale de l'union économique et monétaire, l'harmonisation est déjà suffisante. D'après nous, cette conclusion est inexacte. Pour préparer le marché unique, l'action de la Communauté a mis en jeu le cadre législatif et réglementaire, et non la phase pratique, celle au cours de laquelle le contrôle est vraiment mis en œuvre. En ce qui concerne cette étape cruciale, seules quelques principes généraux de coopération ont été posés, alors qu'il est légitime de penser que la formation d'un système bancaire unique devra s'accompagner d'une organisation plus unifiée (à distinguer d'une organisation centralisée) de l'exercice pratique du contrôle. Presque partout, la législation bancaire attribue aux organes mettant en œuvre le contrôle de vastes pouvoirs discrétionnaires. La décentralisation de l'exécution est un principe d'organisation efficace (suivi même au sein des systèmes nationaux tels que l'Italie), parce que la familiarité avec l'économie nationale et les origines historiques et juridiques communes constituent sans doute des avantages comparatifs importants pour les Etats membres, lorsqu'ils exercent un contrôle sur les établissements de crédit, enracinés dans la réalité de leur pays d'origine. Cependant, pour éviter toutes les incohérences et les conflits qui seraient nuisibles à la stabilité que le contrôle est supposé garantir, un ensemble de règles communes est indispensable. Seul un organisme commun peut avoir le pouvoir d'émettre les décisions, de répondre aux doutes ou de régler les conflits d'interprétation.

En admettant que dans un avenir proche le système bancaire de la Communauté demeure essentiellement composé de banques ayant une base nationale bien définie et des ramifications à l'étranger, certaines différences au niveau des pratiques du contrôle pourront être acceptées sur la base du principe de subsidiarité. Mais l'élimination des barrières internes affectant

l'activité bancaire et le passage vers la monnaie unique, vont probablement faire émerger de véritables banques supranationales. L'approche « nationale » des autorités compétentes, et les divergences dans les pratiques du contrôle constitueraient dès lors des obstacles de plus en plus sérieux à l'efficacité du contrôle des banques. La gestion de faillites impliquant de telles institutions deviendrait de plus en plus difficile, surtout en ce qui concerne les procédures de prêteur en dernier ressort et les opérations de liquidation.

Parce qu'une analyse détaillée met en évidence certaines différences marquées entre les approches nationales du contrôle bancaire, de ses instruments et de ses procédures, des « fondations » liées aux fonctions du contrôle bancaire doivent également être envisagées. Les tableaux D 2 et D 5 soulignent, à titre d'exemple, les différences entre l'Italie et le Royaume-Uni au niveau des réglementations et des procédures régissant les deux sous-fonctions analysées dans les tableaux précédents, à savoir l'agrément et l'inspection. Les caractéristiques les plus nettes de procédure d'agrément italienne sont : l'importance du capital initial requis, le caractère statuaire des critères de compétence professionnelle, et une séparation stricte entre les opérations bancaires et les autres activités commerciales. Au Royaume-Uni, le capital initial requis est beaucoup moins important, les organismes de contrôle ont de vastes pouvoirs discrétionnaires en ce qui concerne l'appréciation de la compétence professionnelle, et il n'y a pas de loi concernant la distinction des opérations bancaires et commerciales. En ce qui concerne les inspections, le Royaume-Uni utilise beaucoup plus des auditeurs extérieurs, et les longues inspections générales sur place sont peu courantes, alors qu'en Italie elles sont la règle. Enfin, le tableau D 7 compare quelques-unes des caractéristiques principales de protection des dépôts de dix des pays membres (le Portugal et la Grèce n'en ont pas encore). La différence principale concerne le niveau de la protection, qui montre en fait une divergence dans les objectifs : protection simple pour les petits épargnants dans beaucoup de pays, mais aussi sauvegarde de la stabilité du système dans d'autres pays, tels que l'Allemagne et l'Italie.

Certaines difficultés découlent donc du fait que le Traité et les Statuts du SEBC n'attribuent pas de pouvoirs, pour ne pas parler de pouvoirs exclusifs, à l'institution centrale dans ce domaine, comme ils le font pour le système des paiements et pour la politique monétaire. Comme on l'a remarqué précédemment dans la section 2, la décentralisation au sein du SEBC a été confondue jusqu'à un certain point avec le maintien d'une forte juridiction nationale dans le contrôle bancaire. Lorsqu'elle exercera ses responsabilités de contrôle — on ne sait toujours pas si la banque centrale agira sous l'autorité de la législation et du pouvoir national, ou sous celle du SEBC. Par conséquent, plus que pour d'autres fonctions, la préparation des fondations

dans le domaine du contrôle bancaire devra reposer sur une coopération volontaire.

Certaines conclusions peuvent être tirées de l'analyse proposée dans cet article. Notre étude préliminaire des « fondations » nationales des fonctions et des instruments des banques centrales, révèle de larges zones de désaccord. Une étude plus approfondie, qui dépasse le propos de cet article, devrait servir de point de départ pour déterminer les cas où il conviendra d'éliminer les différences au cours de la phase II de l'U.E.M., afin d'éviter de se retrouver non préparé pour le démarrage de la phase III. Une application conjuguée de la théorie de la banque centrale et du principe de subsidiarité devrait guider ce travail. On peut raisonnablement présumer qu'un degré minimal d'harmonisation sera la condition nécessaire à l'établissement de « fondations » uniques adoptées à la phase III de l'U.E.M.

Cette conclusion découle de notre hypothèse selon laquelle, au moins pendant la période de rodage, le SEBC aura une structure opérationnelle décentralisée. Mais abandonner cette hypothèse ne diminuerait nullement la nécessité d'harmoniser les « fondations » nationales. Si, par exemple, il n'y avait qu'une seule banque centrale nationale qui appliquait les fonctions de la politique monétaire (comme aux USA où la Banque Fédérale de Réserve de New York est le centre opérationnel du système entier) les marchés monétaires de tous les Etats membres devraient être bien plus harmonisés que dans le modèle décentralisé. Car c'est ainsi seulement que les mesures de la politique monétaire pourraient être transmises uniformément par un centre unique à toute la Communauté. En outre, ce degré élevé d'harmonisation devrait être réalisé par l'alignement de toutes les banques centrales sur celle qui aurait été sélectionnée pour la mise en œuvre des décisions politiques. Enfin, il paraît évident que la délégation des tâches à une seule banque centrale ne serait réalisable que pour ce que nous appelons les instruments orientés vers le marché, car dans le cas contraire la Banque Centrale chargée de la mise en œuvre devrait être équipée pour fonctionner avec chaque banque de dépôt exerçant son activité dans la Communauté. D'un autre côté, centraliser les instruments de marché, alors qu'on décentralise les opérations avec les banques, nécessiterait une coordination et une cohérence entre le centre et la stabilité des systèmes bancaires et des paiements. En conclusion, indépendamment des problèmes politiques posés par l'hypothèse d'une délégation de pouvoirs trop importants à une banque nationale unique, les considérations économiques et organisationnelles suggèrent que la décentralisation est la meilleure approche pour la phase III.

De ce qui précède, il est possible de déduire une conclusion plus générale. Il semble que, bien avant l'harmonisation des instruments et des procédures, l'ordre du jour pour la phase II devrait consister à comparer d'une manière

plus générale, mais aussi plus approfondie, les principes mêmes sur lesquels la banque centrale est fondée. Alors que dans l'abstrait ces principes peuvent être énoncés de la même manière, leur traduction en pratique va probablement soulever des problèmes qui susciteront des opinions divergentes. Il faudra choisir entre la centralisation et la décentralisation, entre les opérations de marché et les opérations avec les banques, entre la stabilité monétaire et la stabilité du système.

C'est parce qu'elle est consciente de la portée de ces problèmes, que l'Italie a plaidé vigoureusement en faveur de la thèse selon laquelle la Banque Centrale Européenne devrait être créée au début de la phase II. Alors qu'elle ne serait pas intervenue dans la conduite de la politique monétaire, maintenue sous responsabilité nationale, la BCE se serait chargée de la préparation si nécessaire des fondations de l'union monétaire. Il est donc d'autant plus essentiel que son prédécesseur, l'Institut Monétaire Européen, soit doté des structures et des pouvoirs nécessaires à la préparation de la phase III, dans tous ses aspects complexes que cet article a tenté d'élucider. À la veille du Conseil de Maastricht, nous sommes profondément conscients que l'ultime épreuve du Traité sera sa mise en œuvre.

Tableau A

INSTRUMENTS OF CENTRAL BANKING: IMPORTANCE FOR THE PERFORMANCE OF INSTITUTIONAL TASKS

INSTRUMENTS	POWERS OF THE ESCB	IMPORTANCE FOR THE PERFORMANCE OF INSTITUTIONAL TASKS		
		PAYMENT SYSTEM	MONETARY POLICY	STABILITY-ORIENTED SUPERVISION
1. NOTE ISSUE				
- Production and distribution of notes	● art. 16	■	▣	□
2. OPERATIONS				
- Discounting (rate and quantity)	● art. 18.1	□	▣	▣
- Advances (rate and quantity)	● art. 18.1	■	▣	▣
- Open-market operations	● art. 18.1	▣	■	□
- Foreign-exchange market operations	● art. 18.1	□	■	□
3. REGULATORY				
- Compulsory reserves	● art. 19.1	▣	▣	▣
- Liquidity ratios	○ art. 25.1	▣	□	■
- Solvency ratios	○ art. 25.2	▣	□	■
- On-site controls	○	▣	□	▣
- Sanctions	● art. 19.1 ● art. 22	▣	▣	▣
- Access to the clearing and settlement system	● art. 22	■	▣	▣
4. STATISTICS				
- General	● art. 5	▣	■	■
- Central credit register	● art. 5	□	□	▣

241

Legend:

Type of power

● = regulatory ● = executive ○ = specific executive ○ = consultative

Importance for task performance

■ = essential ▣ = important ▣ = limited □ = nil

Tableau B

PAYMENT SYSTEM: ACTIVITIES AND COMPETENT BODIES

	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	P	UK
1. NOTE ISSUE	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
2. TREASURY SERVICES												
2.1 For the government	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
2.2 For international entities and other central banks	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
3. SUPERVISION AND REGULATION												
3.1 Issue of general rules	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
3.2 Enforcement of rules	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
4. INTERBANK PAYMENT SYSTEMS												
4.1 Oversight	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
4.2 Management of clearing systems	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
4.3 Settlement services	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
4.4 Liquidity facilities	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
5. SECURITIES TRANSACTIONS												
5.1 Centralized depository systems	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
5.1.1 For government securities	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
5.1.2 For other securities	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
5.2 Clearing systems	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
5.2.1 For government securities	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
5.2.2 For other securities	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■

Legend: ■ Central bank ■ Public body or owned by the central bank ■ Interbank body □ Banks or private bodies

PAYMENT SYSTEM: INTERBANK CIRCUITS

Tableau B.4

	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	P	UK
4.2 CLEARING												
4.2.1 Clearing Systems												
- Large-value												
- Retail												
- Unspecialized												
4.2.2 Public nature of the Clearing House												
4.2.3 Access reserved to banks												
4.2.4 Risk-control measures												
- limits on exposure												
- possibility of "unwinding" of balances												
4.3 CENTRAL BANK SETTLEMENT SERVICES						(1)						
4.3.1 Continuous gross settlement systems												
4.3.2 Settlement of clearing balances												
4.3.3 Closing time	17.00	15.30	13.30	15.00	16.00	17.30	17.00	17.00	11.30	15.30	14.00	15.50
4.3.4 Pricing	●	○	○	○	●	●	○	○	●	●	○	○
4.4 CENTRAL BANK LIQUIDITY FACILITIES												
4.4.1 Intraday facilities (for gross settlement systems)												
- Collateralized												
- Caps												
- Granted discretionally												
- Explicit												
4.4.2 End-of-day facilities (for clearing systems)												

(1) The system will come into operation as of 1.1.1993.

Legend:
 Yes No
 Full cost Running cost Free of charge

Tableau C

MONETARY POLICY: INSTRUMENTS AND THEIR INTENSITY OF UTILIZATION

	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L ⁽¹⁾	NL	P	UK
1. OPERATIONS												
1.1 With individual intermediaries	■	■	■	■	■	□	■	■	○	■	■	■
1.2 In the domestic market	■	■	■	■	■	■	■	■	○	■	■	■
1.3 In the foreign-exchange market	□	□	□	□	□	■	■	□	○	□	□	■
1.3.1 Use of forward operations	□	□	■	□	■	■	■	■	○	□	■	■
1.3.2 Degree of sterilization	□	□	■	□	■	■	■	■	○	□	■	■
1.4 With the Treasury	■	■	■	■	■	■	■	■	○	■	■	■
1.4.1 Volume	■	■	■	■	■	■	■	■	○	■	■	■
1.4.2 Interest rate	■	■	■	■	■	■	■	■	○	■	■	■
2. REGULATIONS												
2.1 Compulsory reserves	□	□	□	■	■	■	■	■	○	□	■	■
2.1.1 Volume	□	□	□	■	■	■	■	■	○	□	■	■
2.1.2 Interest rate	□	□	□	■	■	■	■	■	○	□	■	■
2.2 Quantitative controls	□	□	□	□	□	□	■	□	○	□	□	□

(1) The creation of money by the Luxembourg Monetary Institute is governed by the agreement signed with the National Bank of Belgium in 1977.

Legend: ■ High or extensive ■ Intermediate ■ Nil or non-existent ○ Not available

**MONETARY POLICY: OPERATIONS WITH
INDIVIDUAL INTERMEDIARIES AND IN THE DOMESTIC MARKET**

Tableau C.1.1/1.2

	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L ⁽¹⁾	NL	P	UK
1.1 OPERATIONS WITH INDIVIDUAL INTERMEDIARIES												
1.1.1 Extent of use	■	■	■	■	■	■	■	■	○	■	■	■
1.1.2 Degree of central bank discretion in determining the quantity of liquidity supplied	■	■	■	■	■	■	■	■	○	■	■	■
1.1.3 Degree of central bank discretion in determining the cost of liquidity supplied	■	■	■	■	■	■	■	■	○	■	■	■
1.1.4 Ability to influence market rates	■	■	■	■	■	■	■	■	○	■	■	■
1.2 OPERATIONS IN THE DOMESTIC MARKET												
1.2.1 Extent of use	■	■	■	■	■	■	■	■	○	■	■	■
1.2.2 Use of repurchase agreements	■	■	■	■	■	■	■	■	○	■	■	■
1.2.3 Degree of central bank discretion in determining the quantity of liquidity supplied	■	■	■	■	■	■	■	■	○	■	■	■
1.2.4 Degree of central bank discretion in determining the cost of liquidity supplied	■	■	■	■	■	■	■	■	○	■	■	■
1.2.5 Ability to influence market rates	■	■	■	■	■	■	■	■	○	■	■	■

(1) The creation of money by the Luxembourg Monetary Institute is governed by the agreement signed with the National Bank of Belgium in 1977.

Legend: ■ High or extensive ■ Intermediate ■ Low or limited □ Nil or non-existent ○ Not available

MONETARY POLICY: COMPULSORY RESERVES

Tableau C.2

	B ⁽¹⁾	DK ⁽²⁾	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL ⁽³⁾	P	UK ⁽⁴⁾
1. RATIOS												
1.1 Sight deposits	()	()	(6.6 9.9 12.1)	(8)	(5)	4.1	(8)	(22.5)	(0)	()	(17)	()
1.2 Term deposits	()	()	(4.95)			20						
1.3 Savings account deposits and CDs	()	()	(4.15)			0.5						
2. RATE OF INTEREST												
2.1 Rate of interest												
3. FOREIGN DEPOSITS												
3.1 Non resident holders												
3.2 Foreign exchange												
4. DEDUCTIONS												
4.1 Capital and reserves												
4.2 Vault cash												
5. AVERAGE LAG (days)												
5.1 Average lag			15	10	12	15	20	45			3	
6. COMPUTATION AS AVERAGE OF DAILY BALANCES												
6.1 Computation as average												

(1) The law provides for its introduction, on the basis of agreements between the central bank and the banks, with maximum ratios of 8% for sight deposits, of 4.5% for term deposits and 2% for savings deposits. - (2) Reserve requirements were formally abolished in March 1991. - (3) The aggregate amount of monetary base to be absorbed by means of the compulsory reserves is set every three months and then divided among the banks in relation to their liabilities. - (4) The cash ratio is negligible and not used as a monetary policy instrument. - (5) Ratios applicable respectively to the following brackets: up to DM10 million, from DM10 million to DM100 million, and more than DM100 million. - (6) Maximum ratio for stocks; for flows the ratio is 25% for increases and 22.5% for decreases. - (7) About 60 per cent earns interest at the rate of 12.5%, the rest is non-interest-bearing. - (8) At the margin, the rate is close to the market rate; the average rate, calculated at the end of 1990, was around 7.5%. - (9) Non residents' sight deposits are subject to a reserve requirement of 12.1%; those in foreign currencies are calculated on the basis of net flows. - (10) Net positions. - (11) Except for the lira deposit of non-resident non-bank customers. - (12) The rate is currently zero.

Legend: Yes No Not applicable

MONETARY POLICY: TREASURY FINANCING BY THE CENTRAL BANK

	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	P	UK
1. OVERDRAFT												
1.1 Automatic access ⁽¹⁾	■	□	□	■	■	■	■	■	■ ⁽²⁾	□	■	□
1.2 Limit (stock) ⁽³⁾	0.1	0.0	0.4	4.8	2.3	0.6	0.0	6.0	□	0.9	2.5	0.0
1.3 Limit (flow) ⁽³⁾	0.0	0.0	0.0	1.6	0.0	0.2	0.0	0.6	□	0.3	0.5	0.0
1.4 Limit	Fixed	Zero	Fixed	□	□	Fixed ⁽⁴⁾	Fixed	□	□	3% of budget revenues	10% of budget revenues	Zero ⁽⁵⁾
- permanent	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□
- periodic	□	□	□	Month end: 10% of budget expenditure.	Year end: fixed ⁽⁶⁾	Year end: zero	Year end: zero	Month end: 10% of budget expenditure.	□	□	□	□
1.5 Interest rate	Advances	Zero ⁽⁷⁾	Lombard	1.5%	Zero	Zero	Prime	1%	□	Discount	Zero	Market
2. OPERATIONS IN GOVT. SECURITIES												
2.1 At issue	□	□	□	■	■	□	■	■	□	■	■	■
2.2 Open market	■	□	■	■	■	■	■	■	□	□	■	■
2.3 Financing of intermediaries	■	□	□	□	□	□	□	■	□	□	□	■

(1) "Yes" if no formal act is required on the part of the central bank for the Treasury to draw on its overdraft. - (2) Not utilized in practice. - (3) Limit on utilization expressed as a percentage of GDP/GNP in the most recent year for which data are available (as a rule 1990). - (4) The limit is revised twice a year with reference to the revaluation of the official reserves. - (5) Overdrafts on the Treasury current account are not permitted; to ensure that the account is not overdrawn, the Bank of England grants short-term advances at market rates. - (6) The limit is the level recorded at 31.12.1989. - (7) No interest is paid on deposits of less than 3 million DKR; amounts in excess of this limit earn interest at the discount rate less than two percentage points.

Legend: ■ Yes □ No □ Not applicable

Tableau C 1.4

Tableau D

BANKING SUPERVISION: SUB-FUNCTIONS AND COMPETENT AUTHORITIES

	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	P	UK
1. REGULATION	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
2. AUTHORIZATION	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
3. STATISTICS	■	■	■	■	■	■	■	■	○	■	■	○
3.1 Central credit register	■	○	■	■	■	○	■	■	○	■	■	○
4. PRUDENTIAL SUPERVISION	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
4.1 Liquidity ratios	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
4.2 Solvency ratios	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
4.3 Risk concentration	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
5. ON-SITE CONTROLS	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
6. SANCTIONS/REVOCAION OF AUTHORIZATION	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
7. DEPOSIT PROTECTION	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	○	■
Memorandum item	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
NON-BANK SUPERVISION	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■

Legend:

- Central bank (LMI in Luxembourg)
- Public agency separate from the central bank, with general supervisory responsibilities
- Other autonomous bodies with specific tasks
- Other persons appointed by the supervisory authority (e.g.: auditors)
- Non-existent

Tableau D.2

**BANKING SUPERVISION: AUTHORIZATION PROCEDURES
IN THE UNITED KINGDOM AND ITALY**

	UNITED KINGDOM	ITALY
2. AUTHORIZATION		
2.1 Minimum initial capital (millions of ecus)		
2.1.1 Domestic commercial banks	14	163
2.1.2 Other domestic banks	Building societies: 0.14	Cooperative banks: 6.5; rural and artisans' banks: 1 or 2
2.1.3 Branches of foreign banks	No endowment fund	8.15
2.2 Requirements		
2.2.1 Professional competence	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
2.2.1.1 Definition	Discretional	Rigidly specified by law
2.2.1.2 Scope		
- shareholders	Owners and other persons who exercise a significant influence	<input type="checkbox"/>
- administrators	Administrators and managers (all officials with managerial and accounting responsibilities)	Chairman, managing director, general manager and members of the governing bodies with powers to grant credit
2.2.2 Integrity	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
2.2.2.1 Definition	Discretional	Rigidly specified by law
2.2.2.2 Scope		
- shareholders	Owners and other persons who exercise a significant influence	Persons holding (directly or indirectly) more than 2% of the capital
- administrators	Administrators and managers (all officials with managerial and accounting responsibilities)	Chairman, managing director, general manager and members of the governing bodies with powers to grant credit
2.3 Separation of banking and commerce	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
		Non-financial enterprises may not own more than 15% of the capital

Legend: Yes No

Tableau D.5

**BANKING SUPERVISION: ON-SITE CONTROLS
IN THE UNITED KINGDOM AND ITALY**

	UNITED KINGDOM	ITALY
5. ON-SITE CONTROLS		
5.1 Independent auditors	■	□
5.2 Supervisory inspectors	■	■
	Own staff and persons seconded from major banks and accounting firms	
5.2.1 Scope of inspections	Particularly organizational aspects, internal controls and loan portfolios	Normally comprehensive
5.2.2 Duration	2-10 days	From 6 weeks to 10 months (depending on size)
5.2.3 Frequency	Every 4-5 years	Every 5-6 years

Legend: ■ Yes □ No

TABLE D.7

BANKING SUPERVISION: DEPOSIT PROTECTION SCHEMES ⁽¹⁾

	B	DK	D	E	F	IRL	I	L	NL	UK
7. DEPOSIT PROTECTION										
7.1 Source of financing										
7.1.1 Public	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7.1.2 Private	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
7.2 Amount guaranteed (thousands of ecus)	11.8	31.9	30% of bank's capital	11.7	57.3	19.5	651.7	11.8	17.3	28.5
7.2.1 Total compensation	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	up to 1303	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7.2.2 Partial compensation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	max 13.0	75% of remaining 521.4	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	75%
7.2.3 Protection extended to foreign currency deposits	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7.3 Scope of intervention										
7.3.1 In case of winding up	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
7.3.2 Independently of winding up	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

⁽¹⁾ Deposit protection schemes have not yet been introduced in Portugal and Greece.

Legend: Yes No

Tableau D. 7

Tableau D.D

BANKING SUPERVISION: INVOLVEMENT OF THE CENTRAL BANK

	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	P	UK
1. REGULATION	■	□	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
2. AUTHORIZATION	□	□	□	■	■	■	■	■	■	■	■	■
3. STATISTICS	■	□	■	■	■	■	■	■	○	■	■	○
3.1 Central credit register	■	○	■	○	■	○	■	■	○	□	■	○
4. PRUDENTIAL SUPERVISION	□	□	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
4.1 Liquidity ratios	□	□	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
4.2 Solvency ratios	□	□	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
4.3 Risk concentration	□	□	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
5. ON-SITE CONTROLS	□	□	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
6. SANCTIONS/REVOCATION OF AUTHORIZATION	□	□	□	■	■	■	■	■	■	■	■	■
7. DEPOSIT PROTECTION	■	□	□	○	■	□	■	■	■	■	○	■
Memorandum item	■	□	□	○	■	□	■	■	■	■	○	■
NON-BANK SUPERVISION	□	□	■	■	■	■	■	■	■	■	■	□

Legend: ■ Extensive ■ Intermediate □ Limited ○ Nil ○ Non-existent