

2. COMITÉ DE BÂLE : MODE D'EMPLOI

Mis en place à la fin 1974, le Comité de Bâle a pour mission principale de définir les modalités d'une coopération internationale propre à renforcer le contrôle prudentiel et à développer la qualité de la surveillance des banques.

Ne disposant que d'une autorité « morale », il édicte des recommandations sur les pratiques de contrôle que les autorités nationales sont chargées de mettre en oeuvre. Ses travaux ont abouti en juillet 1988 à la conclusion d'un accord sur un ratio international de solvabilité, plus connu sous le nom de ratio « Cooke ».

L'audience du Comité dépasse le cadre des seuls États membres du Groupe des Dix et s'étend à de très nombreux pays.

Le Comité sur les règles et pratiques de contrôle des opérations bancaires - aujourd'hui Comité de Bâle sur le contrôle bancaire - a été créé en décembre 1974 par les gouverneurs des Banques Centrales des pays du Groupe des Dix - dit G10 - à la suite de graves perturbations financières liées notamment à la faillite de la banque HERSTATT en République Fédérale d'Allemagne.

L'objet de cette création était d'améliorer la coopération entre autorités de tutelle bancaires et concrètement trois domaines d'action ont été privilégiés.

Le Comité constitue tout d'abord un forum privilégié d'échanges d'informations entre autorités de tutelle de pays différents. Il est également chargé d'examiner et de coordonner les modalités de partage des responsabilités en ce qui concerne le contrôle de l'activité bancaire internationale. Enfin, le Comité de Bâle est généralement connu pour ses travaux en matière de renforcement de la solvabilité des banques internationales et par suite la fixation de normes minimales de fonds propres. Avant d'aborder le contenu de ces travaux, il convient d'en étudier le cadre.

2.1. LES STRUCTURES DE DÉCISION AU SEIN DU COMITÉ DE BÂLE

a) Les membres du Comité de Bâle sont originaires des pays du groupe des dix, auxquels se sont joints deux pays, soit douze pays. Il s'agit de l'Allemagne Fédérale, de la Belgique, du Canada, des États-Unis, de la France, de l'Italie, du Japon, du Luxembourg, des Pays-Bas, du Royaume-Uni, de la Suède et de la Suisse. Ces pays sont représentés par leur banque centrale ainsi que par l'autorité responsable du contrôle prudentiel des activités bancaires lorsqu'il ne s'agit pas de la banque centrale. La liste précise de ces institutions est donnée en annexe.

b) Les présidents de ce Comité ont été successivement Sir George BLUNDEN de 1974 à 1976 (Executive Director de la Banque d'Angleterre), MWP. COOKE de 1977 à 1988 (Associate Director de la Banque d'Angleterre) ; et depuis le mois d'octobre 1988, la présidence est assurée par MHJ. MULLER (Executive Director de la Banque des Pays-Bas).

c) Le Secrétariat du Comité occupe une place particulière puisqu'il rédige notamment tous les documents soumis au Comité par les groupes de travail (cf. infra) ou issus de celui-ci.

Il s'assure également que les autorités de tutelle des pays n'appartenant pas au groupe des Dix soient constamment informées des travaux en cours. Pour ce faire, le Secrétariat publie un rapport bisannuel sur l'évolution internationale en matière de contrôle bancaire.

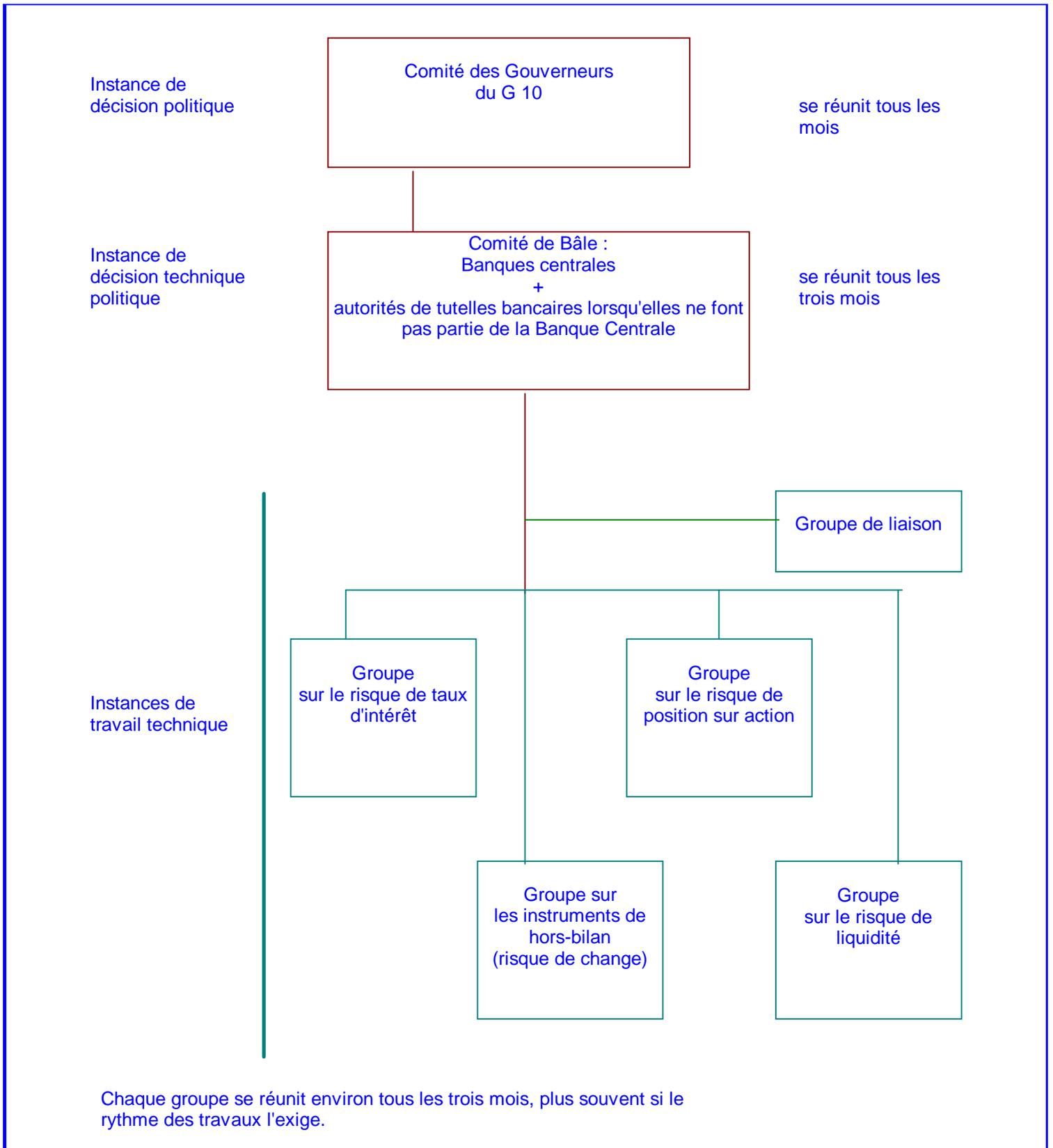
Ce Secrétariat est assuré par la Banque des Règlements Internationaux ; il est composé de spécialistes du contrôle bancaire détachés, pour une période déterminée, par les institutions membres du Comité. Le Secrétaire actuel du Comité de Bâle est M. Peter HAYWARD de la Banque d'Angleterre.

d) Les procédures de décisions internes mettent en oeuvre trois niveaux différents.

En amont, tout d'abord, le Comité de Bâle rend compte au Comité des gouverneurs des banques centrales des pays du groupe des Dix, qui se réunit tous les mois à la Banque des Règlements Internationaux. A cette occasion, les gouverneurs déterminent les grandes orientations des travaux du Comité de Bâle. En outre, c'est le Comité des Gouverneurs qui adopte les textes les plus importants (concordat de Bâle en 1975, ratio international de solvabilité dit ratio « Cooke » en 1988...).

Par ailleurs, les travaux de Comité de Bâle, qui se réunit selon une périodicité de trois à quatre séances par an, sont préparés dans le cadre de sous-groupes techniques. Ces groupes de travail élaborent des rapports lesquels sont soumis pour approbation au Comité plénier. Compte tenu du calendrier actuel du Comité de Bâle, l'ensemble de ces groupes de travail est pour l'instant consacré à l'Accord international sur les normes de fonds propres. Il existe aujourd'hui cinq groupes dont trois sont consacrés aux risques de marché : il s'agit du groupe sur le risque de taux d'intérêt, du groupe sur les instruments de hors-bilan (risque de change), du groupe sur le risque de position sur actions, du groupe sur le risque d'illiquidité et enfin du groupe de liaison. Schématiquement, le processus de décision peut être présenté comme suit :

Processus de décision



e) Les décisions de Bâle n'entraînent pas d'obligation juridique contrairement aux décisions de la Commission des Communautés. En effet, le Comité de Bâle n'est pas une autorité supranationale ; dès lors ses conclusions n'ont pas force exécutoire. Il édicte des normes et des règles de caractère général et il appartient ensuite à chaque autorité nationale de mettre en oeuvre ces dispositions selon le dispositif qu'elle juge adéquat. Ainsi, en France, le ratio international de solvabilité a fait l'objet d'une recommandation du Gouverneur de la Banque de France. Dans d'autres pays, les dispositions de ce ratio ont été transposées dans la réglementation nationale. Le Comité est ainsi favorable à une convergence d'approches et de normes sans que celle-ci se traduise nécessairement par des lourdeurs administratives.

2.2. LES TRAVAUX DU COMITÉ DE BÂLE

Il a été indiqué en introduction que le Comité de Bâle exerçait son activité dans trois domaines différents. Le premier d'entre eux se réunit tous les mois consistant simplement en un échange d'informations, seuls les deux autres domaines feront l'objet de développements.

2.2.1. La détermination des règles de partage de responsabilités en matière de contrôle de l'activité bancaire internationale

La faillite de la banque HERSTATT ayant été à l'origine de la création du Comité de Bâle, c'est naturellement un objectif de resserrement des mailles de la couverture du contrôle international qui a présidé aux premiers travaux du Comité.

Ces travaux ont conduit à l'élaboration d'un texte diffusé en 1975 et connu sous le nom de « Concordat de Bâle ». Les deux principes sous-jacents à ce document sont les suivants : aucun établissement bancaire à l'étranger ne doit échapper au contrôle et ce contrôle doit être adéquat. Ce texte a fait l'objet d'une révision en 1983 ; il a été remplacé par un nouveau document intitulé « Principes pour le contrôle des établissements des banques à l'étranger ». L'objet principal de cette révision était d'y incorporer le principe, adopté en 1978, d'un contrôle des groupes bancaires internationaux sur une base consolidée. Concrètement, ce Concordat révisé définit les modalités de partage des responsabilités de contrôle entre les autorités du pays d'accueil et les autorités du pays d'origine en ce qui concerne les implantations à l'étranger des banques internationales.

Ce texte attire également l'attention des autorités de tutelle sur le fait qu'un contrôle adéquat des banques internationales ne repose pas seulement sur une répartition appropriée des responsabilités mais également sur la coopération entre autorités de tutelle. Dès lors, ce contrôle adéquat requiert la participation active des deux autorités. « Les autorités d'accueil sont responsables des établissements de banques étrangères opérant sur leur territoire en tant qu'institutions individuelles, tandis que les autorités d'origine sont responsables de ces établissements du fait qu'ils font partie de groupes bancaires plus vastes pour lesquels une responsabilité générale en matière de contrôle existe à l'égard de leurs activités consolidées ».

Ce document a été complété en 1990 afin de définir les moyens pratiques de mise en oeuvre des aspects du Concordat révisé qui concernent les flux d'information entre autorités de contrôle. Ce nouveau texte a le statut de « complément » au Concordat révisé de 1983 ; son apport essentiel est son caractère très concret.

2.2.2. La fixation de normes prudentielles minimales :

Les travaux qui ont précédé la publication de l'Accord de juillet 1988 sur les normes de fonds propres des banques internationales portaient d'un double constat. Tout d'abord, les fluctuations observées sur les marchés financiers internationaux ainsi que la manifestation à une échelle macro-économique du risque de crédit (risques-pays) avaient considérablement affecté la solvabilité des banques. Par ailleurs, les travaux effectués dans le cadre du Comité avaient mis en évidence d'importantes distorsions entre établissements de pays différents. Dès lors, le Comité de Bâle a poursuivi un double objectif : renforcer la solvabilité des banques internationales et supprimer les distorsions de concurrence.

Ces réflexions ont abouti à la publication de l'Accord de juillet 1988 relatif au ratio international de solvabilité. Ce ratio a pour objectif de couvrir le risque traditionnel de l'activité bancaire, à savoir le risque de contrepartie. Les travaux en ce domaine peuvent être considérés comme achevés. Cependant, comme tout ratio suscite des interprétations et que par ailleurs il ne peut prendre en compte que des instruments existants au moment de son élaboration, le Comité de Bâle assure en quelque sorte un « service après-vente » par l'intermédiaire du groupe de liaison. Ce groupe de travail, présidé par le Secrétaire du Comité de Bâle, M. Peter HAYWARD, a pour mission de répondre aux interrogations suscitées par le ratio actuel. Il a, par exemple, été amené à se prononcer sur des émissions de titres particulières, dites « Titres Subordonnés à Durée Indéterminée repackagés » dont la spécificité était que ces titres à durée indéterminée sont assortis d'un coupon zéro qui assure par la même une échéance à ces émissions qui ne peuvent dès lors plus être considérées comme à durée indéterminée.

Par ailleurs, le ratio actuel étant uniquement destiné à couvrir le risque de contrepartie, les autres composantes des risques, à savoir les risques de marché ne sont actuellement pas intégrées dans ce dispositif. Or, le développement des risques de cette nature pris par les établissements de crédit a conduit le Comité des Gouverneurs et le Comité de Bâle à prolonger leurs travaux en ce domaine. L'aboutissement de ces travaux nécessite deux choses : tout d'abord un accord sur la mesure du risque, ensuite, un accord sur la protection dont l'autorité de tutelle souhaite s'entourer ; la couverture prudentielle résultant de ces deux éléments.

Ces travaux sont actuellement poursuivis dans le cadre de trois sous-groupes. Le premier d'entre-deux, présidé par

M. DANIELSSON de l'inspection de la Banque de Suède, est relatif aux instruments de hors-bilan. Concrètement ces travaux portent sur le risque de change et son mandat a été récemment étendu aux problèmes de « netting » *(3). Le deuxième, présidé par M. CAROSIO de la Banque d'Italie concerne le risque de taux d'intérêt. Le troisième, enfin, présidé par M. BARNES de la Banque d'Angleterre se consacre au risque de position sur actions. Par ailleurs, les risques de marché étant un domaine dans lesquels les principaux concurrents des banques internationales sont les sociétés de bourses, le Comité de Bâle a décidé d'ouvrir les débats des deux derniers groupes à des représentants des autorités de marché. Sont ainsi associés aux travaux portant sur le risque de taux d'intérêt et le risque de position sur actions, la SEC (États-Unis), le SIB. (Grande-Bretagne) et la COB. (France).

Il existe un autre domaine dans lequel le Comité de Bâle poursuit ses réflexions. Il s'agit du risque de liquidité. Ce groupe de travail est présidé par M. MUSCH de la Banque des Pays-Bas.

2.3. L'AUDIENGE DU COMITÉ DE BÂLE

Au delà des problèmes de contrôle bancaire, le Comité de Bâle est conscient que certaines questions liées aux techniques bancaires et surtout aux pratiques comptables sont déterminantes. C'est pour cette raison que des réflexions communes sont en cours, notamment avec le Comité international de normalisation de la comptabilité, le Comité international de la vérification de la Fédération internationale des comptables et la Chambre de commerce internationale. Par ailleurs, des contacts fréquents sont établis avec les auditeurs externes.

Un problème crucial, à l'heure où les travaux se concentrent sur la couverture des risques de marché, concerne la convergence entre banques et non-banques. En effet, les principaux concurrents des banques internationales en matière des risques de marché sont les intervenants spécialisés sur les marchés boursiers. Afin de supprimer les éventuelles distorsions de concurrence, le Comité de Bâle considère que les règles en vigueur en matière de risques de marché doivent être identiques pour les deux types d'intervenants, notamment en ce qui concerne le portefeuille le plus exposé à ces risques, à savoir le portefeuille de transaction. Pour ce faire, certains groupes de travail sont ouverts aux représentants des autorités de marché (cf. supra). Par ailleurs, des réunions conjointes au niveau du Comité plénier ont lieu à intervalles répétés, au minimum une fois par an.

Un autre type de concurrence se développe. Il s'agit de celui des compagnies d'assurance. Afin de confronter les opinions respectives des autorités de tutelle bancaires et des autorités responsables du contrôle des assurances, une première réunion commune a été organisée en décembre 1990.

Des contacts étroits sont également établis avec la Commission européenne. De fait, le ratio européen de solvabilité, qui s'imposera à tous les établissements de crédit de la CEE, a été construit en convergence avec les grandes lignes du ratio international de solvabilité. Afin de prolonger cette collaboration en matière de risques de marché, un représentant de la Commission européenne est présent dans chacun des groupes de travail. Par ailleurs, d'étroites relations sont entretenues avec le groupe de contact des autorités de contrôle bancaire des États membres de la Communauté européenne.

Il est aussi important que cette audience aille au delà des pays du groupe des Dix. A cet égard, des contacts existent avec le groupe offshore des autorités de contrôle bancaire, avec la Commission des autorités de contrôle bancaire et des organes d'inspection d'Amérique latine et des Caraïbes, avec le groupe des autorités de contrôle bancaire des Caraïbes, avec le groupe constitué par les pays du Golfe persique, avec le groupe des pays membres de la SEANZA et plus récemment avec le groupe des pays européens de l'Est. Les relations avec les autorités de contrôle des pays n'appartenant pas au groupe des Dix ont été renforcées depuis 1979 grâce à la création des conférences des autorités de contrôle bancaire qui sont organisées tous les deux ans. La prochaine conférence aura lieu à Cannes à l'automne 1992.

Par ailleurs, depuis 1987, ces contacts sont également approfondis à un niveau plus technique grâce à l'organisation par la B. R.I. d'un séminaire annuel destiné à de futurs hauts responsables du contrôle bancaire et regroupant des représentants d'une trentaine de pays.

Enfin, le Comité de Bâle ne pouvait pas être étranger au mouvement d'aide en faveur des pays de l'Est. Le Secrétariat a été renforcé d'une personne spécialement chargée d'organiser et de coordonner les formations bancaires destinées aux cadres des banques centrales de ces pays. Un séminaire a récemment été organisé en liaison avec le F.M.I.

2.4. CONCLUSION

Le Comité de Bâle est donc une instance internationale spécifiquement destinée à assurer une meilleure coopération entre autorités de tutelle bancaires.

Les structures de décision sont souples et suivent un circuit court, les décisions elles-mêmes n'adoptent qu'un formalisme allégé ce qui permet éventuellement des modifications rapides. Ce Comité mettant face à face des

praticiens du contrôle bancaire, une de ses caractéristiques est l'aspect plus technique que politique de ses décisions. Enfin, un de ses plus grands mérites consiste à confronter, au sein d'une même instance, les autorités responsables des intervenants majeurs au niveau mondial. En effet, l'aval donné par les autorités américaines et japonaises aux décisions du Comité de Bâle confère à celles-ci une audience inégalée.

2.5. ANNEXE

| | |
|------------|--|
| BELGIQUE | - COMMISSION BANCAIRE - SERVICE DES ACCORDS INTERNATIONAUX BANQUE NATIONALE DE BELGIQUE |
| CANADA | - BANK OF CANADA - OFFICE OF THE SUPERINTENDENT OF FINANCIAL INSTITUTIONS |
| ALLEMAGNE | - BUNDESBANK - BUNDESAUFSICHTSAMT FUR DAS KREDITWESEN |
| ITALIE | - BANCA D'ITALIA |
| JAPON | - COMMERCIAL BANKS DIVISION - BANKING BUREAU - MINISTRY OF FINANCE - BANK OF JAPAN |
| LUXEMBOURG | - INSTITUT MONÉTAIRE LUXEMBOURGEOIS |
| PAYS-BAS | - DE NEDERLANDSCHE BANK NV |
| SUÈDE | - FINANCIAL MARKET DEPT - SVERIGES RISKBANK - THE SWEDISH BANK INSPECTION BOARD |
| SUISSE | - SCHWEIZERISCHE NATIONALBANK - EidG BANKENKOMMISSION |
| ANGLETERRE | - BANK OF ENGLAND |
| ÉTATS-UNIS | - FEDERAL RESERVE BANK OF NEW YORK - OFFICE OF THE COMPTROLLER OF THE CURRENCY - FEDERAL DEPOSIT INSURANCE CORPORATION - DIVISION OF BANKING SUPERVISION AND REGULATION, FEDERAL RESERVE SYSTEM |
| FRANCE | - COMMISSION BANCAIRE - DIRECTION GÉNÉRALE DES SERVICES ÉTRANGERS, BANQUE DE FRANCE |