

L'ÉVOLUTION DE LA SUPERVISION BANCAIRE ET DE LA RÉGLEMENTATION PRUDENTIELLE (1945-1996)

DOMINIQUE LACOUÉ-LABARTHE *

Peu de secteurs économiques font aujourd'hui autant l'objet de contrôles que l'industrie des services financiers, et tout particulièrement les banques et les autres intermédiaires financiers non bancaires. Les dispositions réglementaires qui concernent les réserves obligatoires, les conditions d'accès au marché interbancaire et au refinancement définies par la banque centrale, le plafonnement des intérêts créditeurs et la réglementation de l'épargne fiscalement aidée, relèvent aujourd'hui de la politique monétaire même si ces instruments ont souvent été conçus initialement comme des dispositifs prudentiels. Aujourd'hui, la politique bancaire vise à assurer la stabilité financière, en liaison avec la politique monétaire qui a pour objectif la stabilité des prix. Un système bancaire et financier est stable s'il est capable d'absorber les chocs sans apparition de processus cumulatifs de nature à empêcher l'allocation de l'épargne aux projets d'investissement ou le règlement des paiements dans l'économie.

La politique bancaire a trois composantes interdépendantes :

1- La politique micro-prudentielle, recouvre les licences, l'ouverture d'agences et l'extension des réseaux, les ratios et restrictions bilantiels, l'assurance dépôt, la protection des consommateurs de services financiers, la surveillance sur pièces et l'inspection sur place, tout en garantissant des conditions concurrentielles équitables pour tous les acteurs de l'industrie financière ;

2- La politique macro-prudentielle, s'efforce d'édifier une architecture cohérente et efficace des institutions et des réglementations, exempte de risque moral et d'incitations négatives, apte à assurer le bon fonctionnement du système bancaire et à prévenir ou résoudre les crises systémiques ;

* GRAPE UMR CNRS 5113, Université Montesquieu-Bordeaux IV.

3- Au point de rencontre entre la politique macro-prudentielle et la politique monétaire, la fonction de prêteur en dernier ressort exercée par la banque centrale, arme ultime et ambiguë, se situe au cœur du filet de sécurité.

Ce mode d'organisation articulé est récent. Il n'est apparu qu'au terme d'une évolution hésitante, ponctuée de chocs et de ruptures dommageables à l'activité réelle et particulièrement coûteux en termes de ressources perdues. La politique bancaire ne s'est développée que par à-coups, généralement à la suite de crises bancaires au cours desquelles elle s'est trouvée défaillante. Elle est devenue néanmoins relativement efficace et elle s'est uniformisée entre les pays industrialisés. Elle s'accompagne même depuis une vingtaine d'années d'une certaine cohérence internationale à travers la coopération entre les instances de supervision nationales.

Depuis 1945, les activités bancaires se sont diversifiées géographiquement ; les délocalisations liées aux euromarchés ont multiplié les opérations sans contrôle ni surveillance. Après une période de stabilité financière, les crises bancaires affectant principalement les pays industrialisés sont réapparues à partir des années 1970 avec la variabilité accrue des changes et des taux d'intérêt. La surveillance des banques manquait d'instruments efficaces et elle a été prise en défaut de vigilance à de nombreuses reprises. Parce qu'elles ont pris parfois une dimension systémique et que les banquiers comme leurs autorités de contrôle s'étaient souvent montrés défaillants, ces crises ont suscité de profondes interrogations. Les économistes ont âprement débattu du bien-fondé d'un contrôle accru et, en général, ils se sont montrés plutôt sceptiques, voire critiques à l'égard des solutions proposées par les banquiers centraux et les responsables des administrations de supervision. Les économistes et les banquiers, peu consultés ou associés aux réformes, ne sont pas sortis vainqueurs de ces débats.

C'est aux autorités de supervision et de contrôle, dont l'effort de coopération internationale a été important, qu'on doit les grandes innovations de la période 1945-1996. Les plus notables ont consisté en adaptations de dispositifs existants, parfois depuis longtemps, à une économie caractérisée par la montée du risque crédit et la volatilité accrue des prix des actifs financiers. Les principales réformes se regroupent en trois ensembles : l'universalisation de la licence bancaire qui détermine l'extension maximale de l'industrie où la défaillance d'une institution peut exercer des effets externes sur les autres ; l'association systématique de l'assurance dépôt et d'un ratio minimum du capital aux actifs pondérés des risques qui définit les conditions de la protection des déposants, de la solvabilité des établissements et de la pérennité du fonds d'assurance dépôt ; enfin, l'instauration du contrôle par les autorités du

pays d'origine et de la concertation des prêteurs nationaux en dernier ressort destinés à sauvegarder la sécurité des systèmes de règlement des transactions lorsque les crises financières se transmettent internationalement.

Parmi les grands pays industrialisés, trois d'entre eux offrent des parcours d'évolution sensiblement contrastés, le Royaume-Uni, les États-Unis et la France ; à eux seuls, ces cas montrent combien il a été difficile de concilier une politique forte de la banque centrale et un contrôle prudentiel efficace, les deux éléments paraissant longtemps plus substituables que complémentaires. Ce n'est qu'au début des années 1990 qu'on a convergé vers un même modèle de relations entre la politique monétaire et la politique bancaire.

L'UNIVERSALISATION DE LA LICENCE BANCAIRE

Pendant près d'un siècle, les grands pays ont adopté une attitude différente vis-à-vis du contrôle et de la supervision des banques. Les uns ont considéré que la réglementation était le seul moyen de contrôler les banques et ils ont refusé de se doter d'une banque centralisatrice qui aurait tenu sous son autorité l'activité bancaire. D'autres pays ont eu une attitude opposée, considérant bien suffisante l'action de la banque centrale et superflue une réglementation des banques qui aurait fait double emploi. À la longue, tous les pays se sont dotés à la fois d'une banque centrale et d'un système de supervision et de contrôle réglementaire.

Banque centrale ou contrôle prudentiel

À travers la délivrance d'une licence aux candidats à l'exercice de la profession bancaire sont traitées implicitement les questions de l'entrée dans l'industrie, de l'activité et de la sortie. La licence bancaire s'accompagne de l'assujettissement de la banque à une réglementation prudentielle qui régit l'exploitation courante. La stratégie générale de la banque, en revanche, n'est pas aussi strictement contrainte, à condition que la réglementation prudentielle soit observée.

Un contrôle indirect des banques dans un marché monétaire « en Banque »

La délivrance des licences bancaires n'a généralement pas été confiée directement à la banque centrale par crainte qu'elle s'expose de trop près aux agissements d'établissements avec lesquels il était préférable qu'elle garde ses distances. Au XIX^{ème} siècle, en Angleterre, en France et d'autres pays, la banque principale, future banque centrale, se gardait bien de délivrer des licences. Il n'était même tenu aucun recensement

des banques ; l'entrée dans l'industrie était libre. En fait, la banque centrale, elle-même née banque commerciale, était d'abord une banque de réescompte qui fondait son intervention sur la prudence traditionnelle des banquiers. Ainsi, la Banque de France avait réussi à éliminer l'émission de billets par les banques concurrentes et elle assumait, seule, la maîtrise du marché monétaire où chaque banque trouvait le refinancement nécessaire. Exigeant des banques du papier de première qualité à court terme et comportant trois signatures préalables, la Banque de France et ses succursales en province, particulièrement sélectives, connaissaient avec précision le besoin en liquidité de chaque établissement. L'observation de la liquidité de la place constituait le privilège informationnel dont jouissait la Banque de France. Les banques obtenaient en retour les refinancements les moins coûteux, compte tenu de la qualité des effets présentés ; elles acceptaient ainsi de révéler leurs risques et encouraient une éviction s'ils étaient jugés excessifs. En acceptant cette contrainte, les banques pouvaient aussi espérer un soutien en liquidité de la part de la Banque en cas de besoin. Il n'y avait donc aucun besoin de formaliser une relation qui restait par nature commerciale et ne devait surtout pas devenir administrative pour rester efficace.

Aussi, la délivrance d'une licence était-elle inutile dans un système bancaire d'émission centralisée avec une banque centrale qui était la banque commerciale des autres banques et où le marché monétaire était « en Banque ». Du reste, en tant que banque commerciale de plein exercice et concurrente des autres banques, la banque centrale ne pouvait s'engager dans des opérations de sauvetage en tant que prêteur en dernier ressort qu'avec beaucoup de retenue, sous peine de se voir reprocher d'avantager arbitrairement telle ou telle banque aux dépens de ses concurrentes. Elle se refusait aussi à créer des précédents en cédant trop complaisamment à l'urgence du moment. La banque centrale s'obligeait donc à lisser en permanence la liquidité de la place en veillant à ce que les difficultés de trésorerie de l'une ou l'autre de ses clientes ne prennent pas trop d'ampleur. En cas de crise systémique, seul l'État pouvait alors intervenir, mais le Trésor ne prêtait pas, il recapitalisait la banque défaillante ou il la nationalisait en prenant des participations suffisantes à son capital¹.

Des chartes bancaires décentralisées

Aux États-Unis, au contraire, où il n'existait pas de banque centrale avant 1914, chaque banque devait obtenir une charte (Bodenhorn, 2003). Un commissaire aux affaires bancaires était chargé de la délivrance des chartes par la législature de chaque État. Il fallut attendre la création du *National Banking System* en 1863 pour voir coexister des banques à charte fédérale et des banques à charte d'État. Les premières

étaient contrôlées par l'*Office of the Comptroller of the Currency* (OCC) une agence fédérale dépendant du Trésor et qui n'était pas à proprement parler une banque centrale au sens où elle ne contrôlait pas la politique monétaire du pays (Lacoue-Labarthe, 2004). Les commissaires aux affaires bancaires des États n'avaient pas non plus d'autre attribution bancaire qu'un pouvoir disciplinaire. La création du Système fédéral de réserve (SFR) en 1913 n'a pas modifié la délivrance des chartes, mais l'adhésion au régime des réserves obligatoires géré par les Banques fédérales de réserve n'a pas été rendue obligatoire pour les banques à charte d'État. En outre, le *Banking Act (Glass-Steagall Act)* de 1933, en créant un régime fédéral d'assurance dépôt facultatif (sauf pour les banques membres du SFR) et une agence fédérale pour en assurer la gestion, la *Federal Deposit Insurance Corporation*, il en est résulté un découpage plus complexe des tutelles. On devait dès lors, pour les définir, combiner trois critères : la charte, l'affiliation au SFR, l'assurance au FDIC² ; en fait, la charte se concevait comme un élément de la supervision bancaire étroitement associé aux deux autres.

Un système aussi différent de celui de l'Angleterre ou de la France ne manque pas de soulever la question du dilemme entre banque centrale et contrôle prudentiel. Jusqu'en 1913, les États-Unis ont évité d'implanter durablement une banque centrale. Beaucoup d'Américains refusaient une telle institution centralisatrice et non démocratique qui aurait pu entretenir des relations inégales avec certaines banques commerciales discrétionnairement choisies. Aussi préférait-on s'en remettre, pour contrôler les banques, à une discipline de caractère général et démocratique, le contrôle prudentiel. Toute personne à l'honorabilité reconnue, tout groupe de négociants, pouvait fonder une banque commerciale qui était, avant tout, une banque d'émission de papier monnaie contre titres ou espèces métalliques. La condition nécessaire était qu'elle obtienne l'autorisation d'exercer, c'est-à-dire une charte, auprès des autorités de la législature de l'État (démocratiquement élue), qu'elle constitue une société respectant un capital minimum et qu'elle offre largement au public la possibilité de souscrire des actions. La qualité de la banque était attestée non seulement par la tenue du cours de l'action, mais aussi par le dividende versé, autant de signaux relatifs à la capitalisation de la banque. La discipline du secteur bancaire se réglait aussi par le maintien en circulation des billets émis par la banque, leur perte éventuelle de valeur par rapport au pair et leur reflux vers l'émetteur, signalant sans ambiguïté qu'il y avait eu surémission. Le public était ainsi averti de l'imminence d'une perte de confiance qui pouvait déclencher une ruée des porteurs pour obtenir le remboursement en espèces légales de ces billets. Si la banque détenait suffisamment de capital, elle pouvait faire

face aux demandes de retrait ; sinon, elle devait céder des actifs illiquides et elle disparaissait ou était rachetée par une concurrente.

En l'absence de banque centrale, il n'y avait pas d'autre solution possible que le contrôle prudentiel (charte, capital minimum) et la discipline de marché (loi du reflux, ruée bancaire). Le prêt de liquidité en dernier ressort était assuré par les chambres de compensation locales (*clearinghouse associations*) dans les quelques États où les banquiers s'étaient organisés pour en créer. Lors de la création de la Réserve fédérale destinée à assurer l'élasticité de l'offre de monnaie et à unifier l'émission de billets, la banque centrale ne devint pas une banque commerciale ; elle pratiqua peu l'escompte d'effets privés et la mise à disposition de liquidités suffisantes au marché monétaire se fera, à partir des années 1920, par les opérations anonymes et globales d'achat-vente de titres publics sur le marché des fonds fédéraux. La Réserve fédérale, à l'instar de l'OCC, n'acceptera pas non plus le rôle de prêteur en dernier ressort, en particulier pendant les crises bancaires de 1930 à 1933. Au contraire, le renforcement du contrôle prudentiel sera systématique. Au lendemain du *bank holiday* de 1933, les seules banques admises à reprendre leur activité furent celles qui satisfaisaient aux obligations liées à leur charte telle qu'elles avaient été vérifiées par leurs autorités de supervision respectives. Le *Glass-Steagall Act* de 1933 et le *Banking Act* de 1935 renforcèrent les contrôles prudentiels en cloisonnant les catégories de banques, en limitant les intérêts créditeurs, en créant une assurance dépôt fédérale pour les banques (FDIC) et un régime jumeau pour les institutions d'épargne (FSLIC)... Le contrôle prudentiel créé était le plus complet et le plus rigide carcan bureaucratique qu'on ait jamais conçu. Il visait à cloisonner l'industrie bancaire et à empêcher toute attitude concurrentielle jugée *a priori* potentiellement destructrice de la stabilité financière.

Banque centrale et contrôle prudentiel

Les pays dotés d'une forte banque centrale durent à leur tour accroître leurs moyens d'actions sur le système bancaire et se doter d'un contrôle prudentiel. La plupart n'adoptèrent le principe de la licence que tardivement. Les banques centrales s'efforcèrent de mettre en œuvre elles-mêmes une réglementation prudentielle dès lors qu'elles étaient chargées de l'état civil des banques. Elles n'y parvinrent que dans les années 1980 et durent accepter un partage des rôles avec d'autres autorités de contrôle.

La réglementation bancaire en France

En France, un décret du 30 septembre 1940 pris en application de la Loi du 16 août 1940 sur l'organisation provisoire de la production

industrielle créa un Comité provisoire d'organisation professionnelle des banques, entreprises et établissements financiers placé sous l'autorité du ministre des Finances. Ce Comité, s'inspirant des travaux de la Commission Brunet élaborait les textes qui devaient devenir les Lois des 13 et 14 juin 1941. La législation de 1941 donnait d'abord une définition et un classement des entreprises qui exercent une activité bancaire ou financière et elle instaurait une direction et une surveillance de ces entreprises par un Comité permanent d'organisation professionnelle et une Commission de contrôle des banques. Outre que la législation de l'État français ouvrait les portes à la spoliation des banques juives qui furent les premières recensées, elle permettait aussi pour la première fois d'inventorier les banques et autres établissements financiers en écartant des dizaines de petites officines qui « encombraient » le secteur bancaire et avaient survécu aux crises des années 1930. Cette législation du régime de Vichy fut largement confirmée en 1945, mais la Loi du 2 décembre remplaça le Comité permanent par le Conseil national du crédit élargi à la représentation des intérêts économiques. Ce Conseil, proche du Trésor, évinçait en fait la Banque de France du rôle de superviseur principal des banques ; il était, en effet, notamment chargé d'inscrire les banques et les sociétés financières sur la liste des établissements agréés et, sur avis de la Commission de contrôle des banques, il pouvait radier de la liste un établissement. Le Trésor supervisait, en outre, directement les banques à caractère mutualiste ou coopératif ainsi que les institutions financières à statut légal spécial, publiques ou privées, qui distribuaient des prêts sur enveloppes budgétaires ou à intérêt bonifié par des subventions d'État.

L'agrément des établissements de crédit occupait une place centrale dans la réglementation bancaire française, à côté d'une panoplie très complète de ratios bilantiels. La Loi relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit du 24 janvier 1984 a organisé minutieusement la surveillance des banques en équilibrant les pouvoirs de multiples autorités de surveillance. Elle a supprimé les compétences prudentielles du Conseil national du crédit et les a redistribuées entre le Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et le Comité de la réglementation bancaire et financière. En fait, le Trésor, qui allait, à partir de 1987, se dégager du capital de nombreuses institutions bancaires et financières nationalisées en 1945 et en 1982, abandonna volontairement un certain nombre de ses prérogatives de tutelle et préféra transmettre au Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (CECEI), et donc indirectement à la Banque de France, la supervision explicite des établissements. Le CECEI récusait cependant formellement l'idée qu'il pouvait être responsable d'une quelconque *politique bancaire*, une expression impliquant une

direction imprimée au secteur bancaire qui était pour lui placée en dehors de sa compétence et, au demeurant, dépourvue de sens. Pourtant, pendant la crise du secteur bancaire frappé par la récession et la crise immobilière de 1993, l'agrément et le retrait d'agrément sont devenus, à travers des recommandations préalables aux protagonistes, des moyens efficaces d'infléchir dans le sens désiré par les pouvoirs publics la consolidation et la restructuration des établissements (Lacoue-Labarthe, 2001). Du reste, le rapport annuel du CECEI fut doté d'un chapitre explicatif des *critères d'appréciation utilisés par le Comité* rendant transparente la politique poursuivie. On y trouvait en fait une interprétation de la mission du comité lui enjoignant de *veiller au bon fonctionnement du système bancaire* qui s'apparentait explicitement à la définition d'une véritable politique de supervision bancaire allant au-delà de l'application stricte de la réglementation bancaire, sinon même des compétences du Comité. On observa ainsi d'année en année une extension notable du champ des interventions du CECEI, en particulier en matière de contrôle des concentrations bancaires et d'appréciation des projets industriels des groupes.

La supervision prudentielle au Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, s'est fait jour après 1945 un changement de forme et de style de la supervision et de la réglementation bancaires très différent de ce qui se passait en France. La supervision avait un caractère discrétionnaire et laissait une large marge d'appréciation à la Banque d'Angleterre en charge de la stabilité financière. En revanche, le contrôle prudentiel était réduit à sa plus simple expression. La Banque veillait sur un club de banquiers liés entre eux par des codes de bonne conduite non écrits qu'aucun membre ne pouvait transgresser sans encourir l'exclusion. Elle les encourageait de manière informelle à s'autocontrôler par un jeu subtil d'incitations et de sanctions. Les banques choisissaient donc un comportement conformiste et prudent, avec l'espoir d'être reconnues dignes de progresser dans la rigoureuse hiérarchie des privilèges (*status ladder*) accordés avec autant de parcimonie que de discrétion. Les coûts de surveillance étaient donc principalement supportés par l'industrie bancaire elle-même et la Banque ne mobilisait, pour les tâches de supervision, qu'un petit nombre de personnes qualifiées.

Pour l'essentiel, il y avait peu de règles explicites. Le *Bank of England Act* de 1946 était muet sur la question des licences bancaires. Pour les opérations de change, une grande latitude était réservée aux seuls intermédiaires agréés en fonction de l'*Exchange control Act* de 1947. Les *Company Acts* de 1948 et 1962 établissaient une liste (*schedule 8*) des banques reconnues parmi les *clearing banks*, les *British overseas banks* et les *discount houses*, leur conférant un statut dérogoire au droit des sociétés

pour la publication de leur bilan (réserves cachées). Ce privilège était réservé aux seuls établissements dont la réputation avait fait l'objet de vérifications préalables par la Banque. En outre, le *Protection of Depositors Act* de 1963 introduisit pour la première fois un système explicite mais incomplet de protection des dépôts bancaires.

De 1973 à 1975, une grave crise affecta quelque 25 banques secondaires (*secondary ou fringe banks*) sur un total de 130 établissements (Reid, 1982) et ébranla fortement la quiétude des superviseurs. En fait, la plupart de ces maisons étaient des sociétés financières ne vivant que de prêts aux promoteurs et autres marchands de biens ainsi que des prises de participation dans leurs programmes d'immobilier commercial³. Ces banques n'avaient guère d'autre choix, pour survivre, que de se lancer dans les opérations délaissées par les banques reconnues, ce qui, inévitablement, les conduisait à prendre des risques importants. Le caractère relativement grossier des indicateurs de capitaux propres (*gearing ratio*, un rapport du capital aux dépôts) et de liquidité (*quick-assets ratio*) dont se contentait la Banque rendait fragiles ses diagnostics et sa vigilance. En général, l'illiquidité résultait d'une mauvaise appréciation de la solvabilité des emprunteurs, d'une transformation excessive des maturités, d'une trop grande uniformité des ressources, essentiellement empruntées à taux variables auprès des grandes maisons d'escompte, alors que les prêts avaient été consentis à taux fixes non révisables. Ces banques ne résistèrent pas aux dispositions du *Competition and Credit Control Act* de 1971 visant à modérer la croissance explosive des agrégats monétaires et au doublement des taux nominaux du marché monétaire (le *minimum lending rate* de la Banque fut porté à 13 %). Les banques eurent du mal à honorer leurs échéances sur le marché monétaire, mettant ainsi en difficulté de grandes banques reconnues (en particulier la Barclays) qui étaient leurs correspondants.

Pour éviter la poursuite des ruées et la propagation aux banques saines de la crise de liquidité, la Banque d'Angleterre, fidèle à sa mission de prêteur en dernier ressort (Overend Gurney en 1866, Barings en 1890) lança une opération de sauvetage des banques illiquides. Le *lifeboat* consistait à refinancer les dépôts retirés par les investisseurs non bancaires du marché monétaire et par les petits déposants aux guichets. Le sauvetage, piloté par la Banque d'Angleterre, mit à contribution un groupe de grandes banques.

À la suite de cette crise, le contrôle prudentiel des banques prit une forme plus homogène et structurée. En 1974, la Banque d'Angleterre créa une *Banking Supervision Division*. Le gouvernement travailliste publia en 1976 un Livre blanc sur la licence et la supervision des institutions de dépôt (Cmnd 6584, HMSO) annonçant que la création d'un établissement collectant des dépôts du public serait soumise à une

autorisation qui ne serait délivrée que si un certain nombre de critères en matière de capitaux propres et de réserves était respecté. La question du recensement fut en fait résolue par la Première directive de coordination des réglementations bancaires nationales adoptée par la Commission européenne en décembre 1977 (77/80/CEE) qui rendait obligatoire l'octroi d'une licence formelle à tout établissement collecteur de dépôts opérant dans un État membre et valant passeport unique pour l'ensemble des pays de la CEE. Dans le *Banking Act* de 1979, les banques reconnues gardaient le bénéfice de leur statut traditionnel, tandis que les autres établissements recevant des dépôts devaient faire l'objet d'une autorisation délivrée par la Banque d'Angleterre. En outre, un nouveau régime de garantie des dépôts, le *Deposit Protection Scheme*, fut organisé en 1979 ; il était alimenté préalablement par les cotisations prélevées sur la base des dépôts collectés par les banques.

Le *Banking Act* de 1987, pièce importante de la déréglementation financière, chercha à pallier les lacunes de la Loi bancaire de 1979, notamment celles révélées par la faillite de Johnson Matthey Bankers (JMB)⁴ en 1984. Suivant les conclusions du rapport Leigh Pemberton (Cmnd 9550, HMSO) et d'un Livre blanc sur la supervision bancaire (Cmnd 9695, HMSO), la loi uniformisa les catégories d'autorisations, précisa le rôle des commissaires aux comptes par rapport aux superviseurs, définit les moyens de déceler la concentration des risques et d'approfondir l'analyse de la qualité des actifs. La Banque d'Angleterre créa un *Board of Banking Supervision* interne chargé d'assister et de conseiller le gouverneur.

LE COUPLAGE DE L'ASSURANCE DÉPÔT ET DU RATIO MINIMUM DE FONDS PROPRES

Les ratios de bilan forment une composante essentielle du contrôle prudentiel. Dans les systèmes bancaires où prévalent les mécanismes de marché, les établissements de crédit peuvent facilement modifier la structure de leur bilan. La gestion de bilan est une notion à laquelle les banquiers et les autorités de supervision sont sensibles. Les banques ont souvent l'occasion de mettre en œuvre des choix stratégiques ; le bilan réagit alors à ces choix. On comprend dès lors l'importance que revêtent les ratios de bilan comme instruments d'information des autorités de supervision et comme moyens d'influencer les comportements des banques par la fixation de valeurs de seuil à ces coefficients.

Le plus important de ces ratios prudentiels est celui qui impose aux banques de maintenir un minimum de capitaux propres en toutes circonstances. Dans ses formes les plus anciennes, ce minimum pouvait être défini en valeur absolue ; puis, associé aux premiers systèmes

d'assurance dépôt, il est devenu un rapport minimum des fonds propres aux dépôts, avant de se transformer en ratio du capital aux actifs. On parvint alors, à l'opposé du résultat attendu, non à une prudence accrue des banques et à une plus grande stabilité financière, mais à une situation de risque moral maximum. La crise des *savings and loan associations* (SLA) américaine dans les années 1980 illustre cette évolution.

La naissance des ratios de capital aux États-Unis

L'expérience américaine a ceci d'original que les ratios de bilan du contrôle prudentiel ont été très tôt associés au fonctionnement des systèmes d'assurance dépôt. Un système d'assurance dépôt a été créé dès 1829 par l'État de New York, puis dans 13 autres États à la suite. Les États cherchaient dans l'assurance dépôt, en l'absence de banque centrale, une issue aux ruées bancaires si nombreuses pendant la *National Banking Era*. La relation entre l'assurance dépôt et les ratios prudentiels était la clé du dispositif de supervision du système bancaire. Elle conduisit à expérimenter de manière inconnue en Europe une réglementation fonctionnelle des capitaux propres. Ainsi, au Texas cette législation fut introduite dans le système d'assurance dépôt de l'État en mai 1909 sous le nom de Project 4 (*Bill 4, section 27*) du Sénat. Comme l'assurance dépôt pouvait amener les banques à accroître leurs risques, le *Senate Bill 4* introduisit dans la réglementation de l'assurance dépôt des exigences en capital. Un ouvrage classique à l'époque (Robb, 1921) soulignait que le Texas est crédité d'avoir été le premier État dans l'histoire des États-Unis à avoir établi une relation arithmétique entre les dépôts et le capital d'une banque. Mais à la différence de la réglementation moderne du capital, cette première tentative définissait comme base les dépôts et non les actifs bancaires. En cas d'infraction à la règle, il était interdit aux banques de continuer à accepter de nouveaux dépôts.

La supervision bancaire et le contrôle prudentiel sur une base décentralisée n'empêchèrent pas la poursuite des crises bancaires sous le *National Banking System*. Pas plus la création du Système fédéral de réserve (1914), que celle du Système national d'assurance dépôt (1933) et la généralisation des réglementations bancaires et du contrôle prudentiel (1935) ne furent décisives pour empêcher les crises bancaires des années 1930 puisque la banque centrale refusa de jouer le rôle de prêteur en dernier ressort pour fournir la liquidité manquante.

L'absence de crise bancaire se prolongea jusqu'aux années 1960 avec une inflation contenue, un cours du dollar fixe et des taux d'intérêt gelés par l'accord de 1951 passé entre le Trésor et la Réserve fédérale. Puis le système bancaire américain connut à nouveau une vague de défaillances avec la grande inflation et l'abandon des parités fixes en 1973. Parmi ces

incidents, la faillite de banques nationales contrôlées par l'OCC, US National Bank of San Diego (1973) et Franklin National Bank of New York (1974) en particulier, démontra que la supervision bancaire manquait essentiellement d'instruments de contrôle efficaces. La crise des *savings and loan associations* et de nombreuses banques régionales confirma l'insuffisance de la supervision et la passivité des réactions des autorités de contrôle.

Le FDIC, garant d'une large proportion des dépôts bancaires, avait toujours eu le souci de voir les banques respecter un montant adéquat de fonds propres. Or, le volume de capital par rapport au total des actifs des banques avait chuté de quelque 50 % en 1840 à 12 % à la fin des années 1920 pour tomber ensuite à 5 % en 1989. Au fil du temps, les banques avaient modifié leur appréciation du risque encouru par les déposants. Elles considéraient qu'en raison de l'assurance dépôt et des possibilités assouplies qu'elles avaient d'accéder au guichet de l'escompte de la Réserve fédérale, le besoin d'un montant de fonds propres important se faisait moins sentir.

Les capitaux propres des banques, aux yeux du FDIC, doivent réduire l'exposition aux pertes de l'assurance dépôt et limiter les incitations des banques à prendre des risques excessifs. La réflexion des autorités pointait aussi le caractère forfaitaire des cotisations d'assurance dépôt qui incitait les banques à s'endetter davantage et à investir dans des projets plus risqués. Le FDIC s'efforça alors d'affiner l'estimation de la probabilité de défaut des établissements et en déduisit une classification des banques (*Problem and failed banks status*) en trois catégories devant faire l'objet d'une surveillance graduée⁵. De son côté, l'OCC mit en œuvre par une instruction de 1975 un *National bank surveillance system*, consistant en un ensemble de normes subjectives de fonds propres. Le régulateur comparait le ratio capital/actifs d'un établissement à la moyenne d'un groupe témoin de banques de caractéristiques et de taille comparables (*peer monitoring*). Il s'efforçait de persuader les établissements affichant un ratio inférieur à la moyenne de leur groupe d'augmenter leurs fonds propres.

En raison de l'exposition accrue aux risques du système d'assurance pendant les années 1970, la réglementation du capital fondée sur les groupes témoins fut remplacée par des exigences minimales spécifiques. Un accord fut signé en décembre 1981 par les trois agences de supervision, OCC, Réserve fédérale et FDIC selon lequel toutes les banques et les *Bank holding companies* (BHC) auraient l'obligation de porter leurs fonds propres primaires à au moins 6 % de leurs actifs pour les établissements dont l'actif n'excédait pas 1 Md\$, et à 5 % pour les plus grandes banques et les BHC. À compter de juin 1985, le minimum de capital fut porté à 5,5 % pour toutes les banques et les BHC, quelle que soit leur taille.

Cependant, l'assurance dépôt sans primes ajustées des risques était devenue un facteur puissant de risque moral qui menaçait l'existence même du fonds de garantie des dépôts. Le comportement des *savings and loan associations* démontra que face à un renchérissement brutal de leurs conditions de refinancement comme celui intervenu en 1979, elles pouvaient impunément accroître leurs risques, puisque leur défaillance éventuelle serait couverte sans limite par le fonds de garantie. En outre, les responsables du FSLIC firent preuve de passivité, sinon de complaisance par indulgence (*forbearance*), par crainte de devoir fermer un trop grand nombre d'établissements et de porter atteinte aux intérêts des notables locaux gestionnaires des SLA. Il s'ensuivit la faillite et une réforme du FSLIC (*Financial Reform, Recovery and Enforcement Act* de 1989). La stabilité financière fut aussi sérieusement ébranlée par une nouvelle succession de défaillances bancaires, dont celle de la Continental Illinois National Bank en 1984. Pour la première fois, une banque était qualifiée *too big to fail* publiquement par un responsable de la supervision, ce qui révélait inopportunément un lien entre la taille d'un établissement et l'impossibilité de sa faillite. La réaction des superviseurs n'avait pas été à la hauteur du désastre et l'on se contenta pourtant de mieux surveiller les indicateurs prudentiels CAMEL pour les banques et BOPEC⁶ pour les BHC. La crise bancaire se prolongea jusqu'en 1991 avec la ruée, à Boston, sur la Bank of New England.

On chercha alors à mieux appréhender le risque des actifs et à moduler les primes d'assurance dépôt en fonction du risque. Dans les discussions qui précédèrent l'adoption du *Financial Deposit Insurance Corporation Improvement Act* (FDICIA) en décembre 1991, on arrêta un mode de calcul du ratio minimum de capital ajusté des risques conçu dans le même esprit que celui défini dans l'accord anglo-américain de 1987. Il fut assorti de règles relatives à une coercition graduée en cas de manquement aux nouvelles obligations d'adéquation du capital et d'un système obligeant les agences de supervision à intervenir précocement (*prompt corrective action*) selon la dégradation de la capitalisation des banques. Par ailleurs, le ratio Cooke adopté par le Groupe des dix à Bâle en 1988, assez peu différent du ratio minimum de fonds propres américain, devint obligatoire à partir de fin 1992 pour les banques à activité internationale reconnue, c'est-à-dire une très faible proportion du nombre total de banques.

L'accord anglo-américain sur l'adéquation du capital

Les autorités britanniques n'ont jamais manifesté beaucoup d'intérêt pour l'assurance dépôt comme moyen d'amener les banques à renforcer leurs capitaux propres. Le capital des banques, à leurs yeux, avait d'autres rôles importants à jouer. Ainsi, la nouvelle Loi bancaire de

1987, plutôt en avance sur des préoccupations futures, augmenta les pouvoirs de la Banque d'Angleterre dans le domaine des règles prudentielles à observer lors des opérations de prise de contrôle et de concentration de banques. En effet, les prises de participation d'une banque au capital d'une autre n'augmentent pas la capitalisation globale du système bancaire. En conséquence, elles ne procurent pas une meilleure protection contre le risque, même si les institutions intéressées considèrent les fusions et acquisitions comme des moyens de renforcer leur position. Par ailleurs, la Banque d'Angleterre redoutait la généralisation de l'exposition aux grands risques internationaux de banques insuffisamment capitalisées comme dans le cas de l'affaire JMB. Les superviseurs de la Banque cherchèrent les moyens de prévenir ces situations critiques de concert avec leurs interlocuteurs américains habituels plutôt que dans un cadre international plus large.

En janvier 1987, un accord sur l'adéquation du capital fut signé entre la Banque d'Angleterre et les agences de supervision bancaire américaines⁷. L'accord visait à inclure dans le filet de protection tous les établissements et à éliminer les risques d'une délocalisation des banques qui recherchaient les réglementations nationales les moins contraignantes, afin de promouvoir des conditions concurrentielles équitables pour tous les acteurs. Pour ce faire, on s'efforça de converger vers une définition uniforme du capital primaire déterminé comme le montant susceptible d'être utilisé par une banque pour faire face à ses pertes tout en poursuivant l'exploitation courante. En outre, la méthode d'évaluation retenue pour définir le montant adéquat de capital était l'approche par la pondération des risques imaginée par les Britanniques et adoptée par les agences américaines de supervision bancaire en janvier 1986. Le risque crédit devait se mesurer selon le type d'actif et non la catégorie de débiteur. Il était envisagé dans le futur d'étendre l'exigence de capital au risque de position et de taux d'intérêt, c'est-à-dire au risque de marché. Les engagements hors bilan étaient aussi à prendre en compte : les montants nominaux des contrats feraient l'objet d'une mise en équivalence avec des éléments de bilan à l'aide de facteurs de conversion. Ils seraient alors intégrés au calcul global des risques pondérés répartis en fonction des différentes catégories de contreparties.

Le point le plus important dans cet accord était l'idée de traiter les banques sur un pied d'égalité en imposant un minimum uniforme de capital primaire par rapport au total des actifs pondérés par leurs risques. L'intention de ménager ainsi les conditions d'un environnement concurrentiel, *a level playing field*, était moins bien assurée, dans la mesure où les autorités des deux pays entendaient bien préserver une marge d'autonomie pour exiger de leurs banques ressortissantes un ratio de capital plus élevé que le minimum convenu. En outre, il restait à résoudre

en pratique les différences de mesure du capital primaire, ce qui revenait à trouver une issue au problème des réserves occultes ou spécifiques que les banques avaient été autorisées à conserver dans certains cas.

Malgré ces difficultés, d'autres pays manifestèrent leur intérêt pour cet accord et firent connaître leur souhait de s'y associer. Ce fut le cas du Japon en juin 1987, encore que la présence de plus-values latentes sur les titres détenus par les banques et qui figurent dans leur capital en tant que réserves occultes ait posé des difficultés à ses partenaires. En septembre 1987, il apparut que les banques centrales du G10 (Allemagne, Belgique, Canada, États-Unis, France, Italie, Japon, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède), auxquelles s'ajoutèrent celles de Suisse, du Luxembourg, puis d'Espagne, se saisissaient de la question et étaient prêtes à accepter l'accord anglo-américain.

L'HARMONISATION INTERNATIONALE DE LA SUPERVISION ET DU CONTRÔLE BANCAIRES

La dimension internationale croissante que prirent les activités bancaires, les ramifications à l'étranger des conglomérats financiers développant succursales, filiales et participations hors frontières, conjuguées aux conséquences de défaillances bancaires sur des systèmes de paiement étrangers firent apparaître les insuffisances et les dangers d'une supervision et d'un contrôle prudentiel exclusivement nationaux. Un effort de coordination et d'harmonisation devait être entrepris. Le Groupe des dix, en créant le Comité de Bâle réunissant des banquiers centraux et les autorités de contrôle prudentiel, d'une part, la Commission européenne, avec ses réunions des ministres des Finances et des directeurs du Trésor, d'autre part, surent proposer des solutions convergentes dans plusieurs domaines de la politique bancaire. Le principe de la responsabilité des autorités de contrôle du pays d'origine, issu du Concordat de Bâle, fut le premier acquis de la coopération internationale. Le ratio minimum de fonds propres (ratio Cooke, ratio européen de solvabilité) a été la réussite la plus éclatante de l'effort d'harmonisation. Bien que ces deux réalisations aient été critiquées, leur simplicité et leur universalité leur ont valu une grande notoriété ; elles n'ont pas non plus été dénuées d'efficacité et la stabilité financière a incontestablement progressé dans les domaines où ces dispositions ont été appliquées.

La responsabilité internationale des autorités de supervision

Le Concordat de Bâle

Le choc pétrolier de 1974 a accru la volatilité des marchés et perturbé les flux de capitaux ; ce fut le début du recyclage des surplus pétroliers

dont bénéficiaient les pays de l'OPEP par les banques actives sur le marché de l'eurodollar. De nombreuses banques aux États-Unis et en Europe subirent des pertes de change à la suite de la dépréciation non anticipée de certaines devises et du resserrement de la politique monétaire américaine. Ainsi, la faillite de la Herstatt⁸ donna naissance à un nouveau type de risque baptisé risque de règlement intrajournalier, qui est lié au décalage entre l'acte de paiement et l'acte de règlement irrévocable mettant en jeu deux devises. La défaillance de la Herstatt affecta aussi de manière significative le marché international du crédit qui connut une contraction et l'éviction de nombreux emprunteurs. Il fallut près d'un an pour que les conséquences de cette crise soient résorbées. Un communiqué des gouverneurs des banques centrales du G10, réunis à la Banque des règlements internationaux, fut publié le 10 septembre 1974 dans lequel il était dit : « Il ne serait pas opportun de fixer à l'avance de manière détaillée les règles et les procédures permettant de fournir temporairement des liquidités. Mais les moyens nécessaires existent et seront utilisés le cas échéant ». La formulation délibérément vague de ce communiqué traduisait le souhait évident de ne pas créer un risque moral supplémentaire.

Le G10 créa un Comité des règles et pratiques de contrôle des opérations bancaires rebaptisé en 1992 Comité de Bâle sur le contrôle bancaire. En février 1975, le Comité de Bâle parvint à un *concordat* qui fixait le principe d'une responsabilité parentale internationale des banques commerciales et des banques centrales des pays d'origine. Cependant, de nouvelles défaillances bancaires montrèrent la difficulté de coordonner les interventions des autorités de contrôle bancaire comme le montra la faillite du Banco Ambrosiano Spa en 1982⁹. L'opération de sauvetage menée en 1983 par les autorités allemandes pour secourir la banque Schröder, Münchmeyer und Hengst (SMH)¹⁰ se situa à l'opposé de l'attitude adoptée par ces mêmes autorités lors de la fermeture de la banque Herstatt ; elle fut aussi très différente du traitement du Banco Ambrosiano. Une coordination exemplaire entre les banques allemandes et les autorités des deux pays conduisit au sauvetage de la banque et de sa filiale au Luxembourg, la Bundesbank se montrant particulièrement soucieuse, en allant au-delà de ses obligations, de la réputation de la Place de Francfort.

L'issue très variable des crises bancaires montra la fragilité des partages des responsabilités qui avaient été ébauchés en 1975 et conduisit à une révision du Concordat de Bâle en mai 1983. Les *Principes pour le contrôle des établissements des banques à l'étranger* exposaient les règles de partage, entre autorités du pays d'origine et du pays d'accueil, des responsabilités du contrôle des succursales, filiales et sociétés en participation ouvertes à l'étranger par les banques. Par la suite, le Comité

poursuivit activement ses travaux, cherchant en permanence à améliorer la mise en œuvre de ces normes et à renforcer l'échange d'informations et de codes de bonnes pratiques entre les autorités responsables de la supervision et du contrôle bancaires.

Le passeport unique européen et le contrôle par le pays d'origine

À la différence du Concordat de Bâle qui est, certes, devenu une pièce maîtresse de la supervision bancaire internationale, mais qui n'a pas été complètement clarifié, la Commission européenne a entrepris de construire par un ensemble plus complet et cohérent de directives une réglementation prudentielle des banques et des entreprises d'investissement que les États membres eurent l'obligation de transposer dans leurs droits nationaux. Il y aurait donc une réglementation européenne et une supervision nationale. La réglementation comprendrait à la fois des dispositions fondamentales harmonisées et une reconnaissance mutuelle des règles nationales non harmonisées. Quant à la supervision nationale, elle s'accompagnerait d'une coopération entre les autorités nationales.

Ainsi la Seconde directive de coordination bancaire 89/646/CEE du 15 décembre 1989 prévoyait un régime de délivrance d'une licence bancaire unique par les autorités du pays d'origine de l'établissement valant, sous le principe d'une reconnaissance réciproque par les autorités de contrôle des autres pays de l'UEM, passeport européen pour l'établissement de succursales à l'étranger ou la libre prestation transfrontière de services bancaires. De même fut affirmé le principe du contrôle et de la surveillance des succursales à l'étranger par les autorités du pays d'origine de la banque mère alors que ce sont les autorités du pays d'accueil qui surveillent et contrôlent les filiales de banques étrangères. L'universalité de ce principe devait cependant être largement affaiblie car les banques développèrent plutôt des filiales à l'étranger que de simples succursales. La surveillance devait donc être partagée entre les autorités de contrôle du pays d'origine et celles du pays d'accueil dans des conditions qui pouvaient être conflictuelles.

La faillite de la Bank of Credit and Commerce International (BCCI) en 1991 a aussi posé le problème de la fermeture de banques internationales défailtantes et de la responsabilité de l'indemnisation des déposants par les systèmes de garantie du pays d'origine et du pays d'accueil¹¹. Le Comité de Bâle adopta des recommandations concernant l'agrément et la surveillance des groupes bancaires à caractère international et visant à organiser un rapprochement entre les autorités du pays d'accueil et celles du pays d'origine. La Commission européenne adopta la directive 94/19/CEE du 30 mai 1994 sur la garantie des dépôts qui rendit obligatoire pour les États membres de constituer un système

d'indemnisation des déposants en cas de retrait de licence et de liquidation d'une banque. En outre, avec la directive 01/24/CE du 4 avril 2001 sur l'assainissement et la liquidation des banques, la Commission européenne voulut assurer la cohérence entre le principe du contrôle par le pays d'origine et les modalités de liquidation d'une banque. C'est pourquoi la directive de 2001 dite *post BCCI* prévoit une procédure d'insolvabilité unique engagée dans l'État membre où l'établissement a son siège statutaire qui sera régie par un droit de la faillite unique, celui de l'État d'origine. La multiplicité des procédures d'insolvabilité distinctes et séparées, avec les inévitables conflits de compétence qu'elles entraînent, devrait donc disparaître au profit d'une règle claire qui s'applique à tous les créanciers et les traite sur un pied d'égalité pour la répartition des avoirs.

L'adéquation des fonds propres

La définition harmonisée et la mise en œuvre d'un minimum de fonds propres destiné à couvrir le risque crédit des institutions de dépôt ont constitué le deuxième objectif essentiel de la coopération financière internationale. Alors que les autorités britanniques et américaines parvenaient précocement à un accord bilatéral, le Comité de Bâle d'une part et la Commission européenne d'autre part œuvraient dans la même direction. On aboutit ainsi en 1988 à la définition du ratio Cooke qui devait entrer en vigueur fin 1992 pour les banques à activité internationale des pays du G10 et de ceux qui s'associeraient à l'accord de Bâle. Par ailleurs, dans le cadre du marché unique des services bancaires et financiers, à compter de 1993, le ratio européen de solvabilité défini par la Commission devint obligatoire pour toutes les institutions de dépôt de l'Union économique et monétaire européenne.

Sans sous-estimer les quelques différences techniques qui existent entre le ratio Cooke, le ratio européen de solvabilité et le ratio américain d'adéquation du capital, l'harmonisation des principes et des modalités a été saluée comme une réalisation remarquable pour l'intégration financière internationale.

Le ratio Cooke

Depuis le début des années 1980, le Comité de Bâle se préoccupait de la détérioration des ratios de fonds propres des principales banques internationales au moment où les risques de défaut augmentaient, surtout vis-à-vis de pays émergents lourdement endettés (pertes de la Citibank, moratoire de la dette mexicaine en 1982, défaillance de la Continental Illinois en 1984). Le Comité voulait aussi favoriser une plus grande convergence des méthodes de mesure afin d'éliminer une source d'inégalité concurrentielle due aux différences nationales de normes de

capitaux propres ; à cette fin, il a d'entrée affiché son objectif de parvenir à un accord multinational.

Un premier document consultatif a été diffusé en décembre 1987. Il reprenait l'esprit dans lequel l'accord anglo-américain de janvier 1987 avait été conçu. Le président de la Réserve fédérale voulait l'extension de cet accord aux banques internationales d'autres pays, en particulier aux banques japonaises soupçonnées de détenir peu de capitaux propres véritables et d'utiliser des artifices comptables pour en rehausser fictivement le montant. La définition du capital a constitué l'exercice le plus difficile pour le Comité. Les banques allemandes, en effet, disposaient en moyenne d'un capital social suffisant pour satisfaire les normes envisagées dans l'accord, mais elles faisaient peu appel à l'endettement et ignoraient les titres de dette subordonnée. En revanche, les banques britanniques disposaient d'un dosage plus équilibré entre endettement et capital social. Les banques américaines avaient, pour leur part, émis des titres assimilables à du capital social, dits actions privilégiées à durée indéterminée. Les banques japonaises allaient devoir effectuer un ajustement important dans la mesure où les plus-values latentes sur leurs portefeuilles de titres allaient être exclues des quasi fonds propres. Quant aux banques françaises, elles avaient pour la plupart un capital entièrement ou très majoritairement détenu par l'État¹². Dans la mesure où la garantie apportée par le statut de banque nationale était présentée comme suffisante, elle privait la représentation française d'une grande audience dans la négociation. Le compromis final rapprocha la définition des fonds propres de celle retenue dans l'accord anglo-américain, ce qui constitua un revers pour les Allemands. Il établit une distinction entre les fonds propres stricto sensu (*tier one*) recouvrant le capital social et les bénéfices non distribués d'une part, et les fonds propres complémentaires, ou quasi fonds propres (*tier two*), d'autre part, comprenant les réserves occultes, les provisions pour réévaluation, les provisions générales, les obligations convertibles en actions, les obligations à durée indéterminée à taux flottant et les titres de dette subordonnée à long terme. Le *tier one* devait représenter 50 % au moins du total des fonds propres.

L'accord de Bâle a consisté finalement en un système de mesure des fonds propres approuvé par les gouverneurs des banques centrales des pays du G10 et communiqué aux banques en juillet 1988 dans un document intitulé *Convergence internationale de la mesure et des normes de fonds propres*. Il visait à instaurer avant la fin de 1992 un dispositif communément appelé *ratio Cooke* comprenant une norme minimale de fonds propres, fixée à 8 %, assortie d'un système de pondération des risques de bilan et de hors bilan. Le ratio Cooke a été progressivement mis en place dans les pays membres du G10, mais aussi dans de

nombreux autres pays possédant des banques à dimension internationale. En revanche, son application par les banques sans activité internationale substantielle n'était nullement obligatoire, ce qui dans de nombreux pays excluait *de facto* du champ d'application de l'accord la quasi totalité des banques à activité exclusivement nationale. C'était en particulier le cas aux États-Unis où pratiquement seules les grandes *money center national banks* ont été assujetties au ratio Cooke, guère plus de quelques dizaines d'institutions de crédit sur plus de 12 000 banques à l'époque.

Par la suite, le dispositif de 1988 a été amendé à plusieurs reprises, notamment en 1991 pour clarifier la définition des provisions générales ou réserves générales pour créances douteuses pouvant être incluses dans les fonds propres, et en 1995 pour intégrer l'exposition des banques au risque de crédit sur produits dérivés. Un amendement officiel fut adopté en 1996 visant à incorporer les risques de marché liés aux positions ouvertes des banques sur devises, titres de dette négociés, actions, produits de base et options. Les banques furent, à cette occasion, autorisées sous réserve de critères quantitatifs rigoureux à utiliser leurs modèles internes de valeur en risque pour calculer leurs exigences de fonds propres en regard des risques de marché. L'extension des normes aux entreprises d'investissement a été également officialisée en 1996.

20

Le ratio européen de solvabilité

La Commission des Communautés européennes a suivi la voie ouverte par le Comité de Bâle et adopté une directive relative à la surveillance des établissements de crédit sur une base consolidée en juin 1983. Parallèlement, la Commission se préoccupait elle aussi, comme les autorités de supervision anglaises et américaines, comme le Comité de Bâle, de l'adéquation des fonds propres des banques et des entreprises d'investissement. Elle a proposé une *recommandation* sur l'harmonisation du concept de fonds propres qui distinguait entre les éléments internes du capital et les éléments externes. Les premiers correspondent essentiellement au noyau des fonds propres, c'est-à-dire ceux qui sont disponibles pour la couverture des risques et qui sont comptabilisés et publiés (capital libéré, réserves légales, réserves de réévaluation et bénéfices non-distribués). Les seconds sont à la disposition de la banque, mais ne sont pas entièrement sa propriété ou sous son contrôle total (dette subordonnée). Ce texte précisait les conditions d'éligibilité de ces éléments externes et, eu égard à leur moindre qualité par rapport aux composantes internes, il fixait les limites dans lesquelles ils pouvaient être retenus comme fonds propres au sens de la réglementation prudentielle.

Deux directives sur le ratio minimum de fonds propres des banques

ont été adoptées par le Conseil des communautés européennes. La définition au numérateur des composantes des fonds propres était contenue dans la Directive 89/299/CEE du 17 avril 1989 qui était applicable à l'ensemble des actes de contrôle prudentiel. La Directive 89/647/CEE du 18 décembre 1989 (modifiée par la Directive du 19 décembre 1990) harmonisait les exigences de solvabilité pour les établissements de crédit et réalisait ainsi l'objectif principal de la première directive de coordination bancaire de 1977. Elle donnait la définition du dénominateur du ratio européen de solvabilité, c'est-à-dire les risques pondérés, les modalités de calcul et les normes à respecter.

À partir de ces textes fondamentaux, un long travail devait être entrepris pour compléter le ratio de solvabilité par d'autres normes afin de prendre en compte, à côté du risque de crédit, des risques de marché auxquels sont exposés les établissements. En outre, ces risques ne sont pas supportés par les seules institutions de dépôt, mais aussi par des intermédiaires qui ne sont pas soumis au contrôle d'autorités bancaires comme les *investment banks*, américaines ou les *securities houses* japonaises. Le Comité de Bâle entama des discussions avec l'Organisation des commissions de valeurs mobilières (IOSCO) en vue de ménager des conditions concurrentielles équitables entre tous les établissements financiers, mais il ne put trouver un accord entre les autorités bancaires et les autorités de marché. La Commission européenne, en revanche, a réussi à trouver une position commune qui s'est traduite par la Directive 93/6/CEE du 15 mars 1993 sur l'adéquation des fonds propres aux risques de marché. Alors qu'elle avait pu avancer plus efficacement que le Comité de Bâle sur cette question, ce dernier fut plus rapide que la Commission européenne pour reconnaître l'utilisation des modèles internes conçus par certaines grandes banques pour évaluer leurs besoins de couverture des risques de marché. La Commission tira les conséquences de cette avancée en amendant en 1996 la Directive sur l'adéquation des fonds propres et son extension aux entreprises d'investissement par la directive 93/22/CEE.

À l'évidence, le travail effectué par les deux instances internationales a été et continue à être plus complémentaire que redondant. Les compétences territoriales ne sont pas les mêmes, la force exécutoire des recommandations du Comité de Bâle est moins forte que celle des directives du Conseil et de la Commission européenne. Le projet d'ensemble diffère aussi puisque le marché unique des services financiers européen vise à compléter l'Union monétaire tandis que l'intention du Comité de Bâle est d'instaurer par la persuasion des codes de bonnes pratiques sur la base d'un engagement qui ne peut être que volontaire de la part des pays qui choisissent d'adhérer à ce type de coopération. En outre, le Comité de Bâle est attaché à renforcer le contrôle des banques

internationales alors que les autorités européennes ont pour projet de superviser et contrôler des institutions à activité nationale principalement.

Pas plus le Concordat de Bâle que la réglementation des fonds propres n'ont donné entièrement satisfaction, même si la stabilité financière semble avoir progressé dans les pays industrialisés au cours des années 1990 par rapport aux décennies précédentes. Les défaillances de banques internationales, par exemple celle de la Barings en 1995, ont certes continué à poser de redoutables problèmes de liquidation et de conflits de compétence même si les autorités de contrôle britanniques firent preuve d'une rapidité et d'une fermeté bien plus grandes que lors de l'affaire de la BCCI. Quant au ratio Cooke (et ses cousins), si sa simplicité a déclenché une prise de conscience de l'importance des capitaux propres comme instrument de la solvabilité des banques, l'ajustement au niveau requis des établissements est accusé d'avoir provoqué une contraction du crédit aux entreprises, une réorientation excessive des actifs bancaires vers les titres de dette publique et un abandon brutal des prêts aux États et aux firmes assurant le démarrage du développement local des pays émergents.

22

Malgré ces reproches en grande partie fondés, les responsables de la supervision bancaire ont tiré des leçons des innovations prudentielles qui ont vu le jour dans les années 1980. L'un de ces enseignements est l'introduction d'une gradation dans l'appréciation des situations concrètes des établissements. Le système de la coercition graduée (PCA) des Américains apparaît ouvrir des perspectives intéressantes pour minimiser les effets de seuil et concilier menace de fermeture et possibilités de redressement d'une banque. Les primes d'assurance dépôt variables en fonction des risques pris par les établissements tels qu'ils ressortent du calcul de leurs fonds propres réglementaires semblent aussi de nature à minimiser le risque moral qui menace tout ratio minimum de fonds propres et tout système de garantie des dépôts isolés l'un de l'autre lorsque les risques pondérés ne sont pas pris en compte simultanément. Comme l'avaient bien perçu les inventeurs des premiers systèmes d'assurance dépôt, c'est le couplage de plusieurs mécanismes prudentiels, plutôt que l'accumulation de dispositifs séparés les uns des autres qui peut s'avérer efficace.

NOTES

1. Ce fut le cas pour plusieurs établissements en France pendant la crise bancaire des années 1930, notamment pour la fermeture et la restructuration de la Banque nationale de crédit en 1932.
2. Pour l'essentiel, le FDIC est devenu la principale autorité fédérale pour la supervision des banques à charte d'État assurées au FDIC non membres du Système fédéral de réserve. La Réserve fédérale supervise les banques à charte d'État assurées au FDIC membres du SFR et il contrôle aussi les *Bank holding companies*. L'OCC supervise les banques nationales à charte fédérale qui sont nécessairement assurées par le FDIC et membres du SFR. Les commissaires locaux aux affaires bancaires, enfin, ont la tutelle des banques à charte d'État. La configuration complète des cas de figure aboutit à un système particulièrement complexe.
3. Ce fut le cas notamment du London and County Securities Group, de Keyser Ullmann Holdings, Edward Bates & Sons Holdings, J.H.Vavasseur Trust, First National Finance Corporation, Slater Walker Securities etc. La plus importante *finance house* du pays elle-même, United Dominion Trust, sera à son tour placée dans l'obligation de solliciter le dispositif de sauvetage au cours de l'été 1974.
4. La Banque d'Angleterre dut racheter Johnson Matthey Bankers pour une livre sterling symbolique, cette maison de courtage sur métaux précieux, l'un des cinq teneurs du marché de l'or à Londres, et monter avec la participation d'autres institutions de la City un nouveau plan de sauvetage. L'insolvabilité de JMB fut provoquée par la défaillance de deux grands débiteurs pakistanais dont les dettes représentaient respectivement 76 % et 34 % du capital du courtier. Le Trésor s'opposait au rachat de JMB ; la Banque d'Angleterre tentait en vain de reproduire le sauvetage des banques secondaires de 1974 alors que la faillite de JMB était due cette fois à l'insolvabilité et non à l'illiquidité de l'établissement en détresse.
5. Une banque classée PPO (*potential payoff*) était considérée comme ayant 50 % de chances d'avoir recours dans l'année à l'indemnisation de ses déposants par le FDIC ; une banque SP (*serious problems*) ou OP (*other problems*) devait également être surveillée dans la mesure où elle représentait un risque potentiel.
6. CAMEL : *capital adequacy, asset quality, management ability, earnings level, liquidity level* ; BOPEC pour les BHC : *bank subsidiaries, other nonbank subsidiaries, parent company, earnings-consolidated, capital adequacy-consolidated*.
7. *Agreed proposals of the United States federal banking supervisory authorities and the Bank of England on primary capital and capital adequacy assessment, the « accord »* ; Bank of England Quarterly Bulletin, February 1987.
8. La fermeture de la Bankhaus I.D. Herstatt le 26 juin 1974 à 16h30 par le BAK (*Bundesaufsichtamt für das Kreditwesen* à Berlin), l'Office fédéral de supervision des établissements de crédit, avec l'autorisation de la banque centrale intervint après la clôture du système de règlement des transactions en Allemagne. En raison du décalage horaire, il n'était que 10h30 à New York ; le règlement de 600 M\$ attendus par des banques américaines en contrepartie d'opérations de change au comptant conclues deux jours plus tôt n'a pas été effectué. La fermeture eut un impact systémique en entraînant l'interruption de transactions de change. En empêchant la bonne fin des opérations de CHIPS (*Clearing House International Payments System*) du 26 juin, elle provoqua des pertes pour les banques qui avaient irrévocablement déjà payé les marks dus ce jour-là à la Herstatt. Les contreparties furent ainsi confrontées au défaut de synchronisation des règlements de fonds constituant une grave externalité négative.
9. Le Banco Ambrosiano Spa, connu comme banque du Vatican, contrôlait un *holding* luxembourgeois BAH qui s'était engagé dans des transactions frauduleuses (prêts à des filiales à Nassau et au Pérou pour soutenir le cours des titres de la maison mère) mal appréhendées par les autorités italiennes et luxembourgeoises. Lorsque la défaillance de la BAH entraîna la faillite de la banque italienne, les déposants du Banco Ambrosiano Spa furent rapidement remboursés par un groupe de banques sous l'égide de la Banque d'Italie, mais ceux de BAH ne le furent que partiellement et avec retard. Les autorités italiennes furent accusées de ne pas avoir fait face à leurs obligations internationales, tandis que celles du Luxembourg se déclarèrent non concernées. Les opérateurs des marchés en tirèrent la conclusion qu'il était peu probable que les autorités de contrôle porteraient assistance à des établissements dont ils n'avaient pas la responsabilité directe.
10. La défaillance de la banque Schröder, Münchmeyer und Hengst (SMH) de Munich résulta d'une mauvaise appréciation du risque crédit. Un gros fabricant de matériaux de construction IBH concentrait sur son seul nom des prêts consentis par SMH à hauteur de 800 % des fonds propres de la banque. Pour échapper à la réglementation allemande sur la concentration des prêts, une partie des prêts avait transité par la filiale luxembourgeoise de SMH à hauteur pour cette dernière de 16 fois le montant de ses fonds propres,

ce qui n'était pas interdit par les autorités luxembourgeoises. La déconfiture d'IBH rendit impossible la survie de SMH.

11. La Bank of Commerce and Credit International dont les actionnaires majoritaires étaient l'Émir et le gouvernement d'Abou Dhabi, avait établi sa société mère BCCI Holdings SA au Luxembourg, mais l'essentiel de son activité internationale était développé à partir de ses filiales BCCI SA établie à Londres dotée de 47 succursales et 2 filiales dans 15 pays, y compris les États-Unis, et BCCI Overseas disposant d'un réseau de 63 succursales réparties dans 28 pays. Les procédures judiciaires visant à la fermeture définitive du groupe BCCI dont les dirigeants avaient été convaincus de blanchiment d'argent sale, de fraudes (y compris un trafic d'armement nucléaire), de corruption et d'un grand nombre de délits financiers furent particulièrement longues et compliquées; en effet, la Banque d'Angleterre, l'Institut monétaire luxembourgeois, le gouverneur des Îles Caïman, le commissaire aux banques de l'État de New York et celui de Californie, le Bureau des gouverneurs de la Réserve fédérale, chacun séparément, intentèrent des actions judiciaires pour obtenir la fermeture des composantes du groupe. La plupart ne purent aboutir à aucune récupération de valeur liquidative permettant de compenser les pertes des régimes de garantie des dépôts.

12. Les signaux d'alarme émis par la dégradation des ratios prudentiels, des provisions et des fonds propres d'une vingtaine d'établissements importants ne pouvaient être exploités par des autorités de contrôle bancaire qui s'en remettaient entièrement au Trésor. Il n'existait pas de système général et efficace d'assurance dépôt. C'était donc à l'État actionnaire de recapitaliser les banques défaillantes de manière adéquate. Devant les difficultés du sauvetage de banques publiques qui, *par construction* ne pouvaient être mises en faillite, un vaste programme de restructuration, privatisation et consolidation fut lancé à partir de 1987 (Lacoue-Labarthe, 2001).

BIBLIOGRAPHIE

- BARTHOLOMEW Philip F. & GUP Benton, (1999) « A survey of bank failures in the non-US, G-10 countries since 1990 », in H.P. Gray, ed, *Research in international banking and finance*, vol. 14, Stamford, Con., JAI Press, 45-88.
- BENSTON George J. & KAUFMAN George G., (1988) *Risk and solvency regulation of depository institutions: past policies and current options*, Salomon Brothers Center for the Study of Financial Institutions, New York University, monograph 1988-1.
- BODENHORN Howard, (2003) *State banking in early America ; a new economic history*, New York, Oxford University Press.
- CASSOU Pierre-Henri, (1998), *La réglementation bancaire*, Boucherville, Québec, SEFI.
- COMITÉ DE BÂLE, (1999) Compendium des documents produits sur le contrôle bancaire; ([www.commission-bancaire.org/Contrôle bancaire/CB et contrôle bancaire/Comité de Bâle/Autres publications](http://www.commission-bancaire.org/Contrôle%20bancaire/CB%20et%20contrôle%20bancaire/Comité%20de%20Bâle/Autres%20publications)).
- DALE Richard, (1984) *The regulation of international banking*, Cambridge, Mass., Woodhead-Faulkner.
- FOURNIER Henri, (1968) « Les institutions et mécanismes bancaires en France », in *IDEF*, 67-194
- GENERAL ACCOUNTING OFFICE, (1994) *Bank regulatory structure: the United Kingdom*, Washington DC, GAO/GDD-95-38, Dec.29.
- GENERAL ACCOUNTING OFFICE, (1995) *Bank regulatory structure: France*, Washington DC, GAO/GDD-95-152, Aug.31.
- GENERAL ACCOUNTING OFFICE, (1996) *Bank oversight structure: US and foreign experience may offer lessons for modernizing US structure*, Washington DC, GAO/GDD-97-23, Nov.
- GILBERT Alton, STONE Courtenay C. & TREBING Michael E., (1985) «The new bank capital adequacy standards », Federal Reserve Bank of Saint Louis *Review*, May.
- GUNTHER Jeffery, HOOKS Linda & ROBINSON Kenneth, (1997) « Are capital requirements effective? A cautionary tale from pre-depression Texas », Federal Reserve Bank of Dallas, *Financial industry studies*, August.

HALL Maximilian J.B., (1993) *Banking regulation and supervision; a comparative study of the UK, USA and Japan*, Aldershot, Edward Elgar.

HALL Maximilian J.B., (1999) *Handbook of banking regulation in the United Kingdom*, Cheltenham, Edward Elgar, 3rd ed.

INSTITUT D'ÉTUDES BANCAIRES ET FINANCIÈRES, (1968) *Institutions et mécanismes bancaires dans les pays de la Communauté économique européenne*, Paris, Dunod.

KAUFMAN George G., ed, (1992) *Banking structures in major countries*, Dordrecht, Kluwer.

KEELEY Michael C., (1988) « Bank capital regulation in the 1980s : effective or ineffective? » Federal Reserve Bank of San Francisco *Economic Review*, Winter n°1.

LACOUÉ-LABARTHE Dominique, (2001) *Les banques en France; privatisation, restructuration, consolidation*, Paris, Economica.

LACOUÉ-LABARTHE Dominique, (2004) « Le Système fédéral de réserve, Banque centrale des États-Unis », Encyclopaedia Universalis.

REID Margaret, (1982) *The secondary banking crisis, 1973-75 ; its causes and course*, Londres, Macmillan.

REINICKE Wolfgang H., (1995) *Banking, politics and global finance; American commercial banks and regulatory change, 1980-1990*, Aldershot, Hants, Edward Elgar.

ROBB Thomas B., (1921) *The guaranty of bank deposits*, Boston, Houghton & Mifflin.

