

LA COOPÉRATION INTERNATIONALE ENTRE AUTORITÉS DE CONTRÔLE BANCAIRE

JEAN-LOUIS FORT *

Les autorités de contrôle bancaire se sont adaptées à l'internationalisation des activités financières en renforçant leur coopération dans le double but d'assurer une surveillance efficace des groupes bancaires et d'harmoniser les conditions de concurrence.

Le développement de conglomérats financiers et la présence sur les mêmes marchés d'établissements de crédit, d'entreprises d'investissement et de compagnies d'assurance rend par ailleurs nécessaire une extension de la coopération.

Après un rappel des facteurs motivant un renforcement de la coopération, on se propose de faire le point sur le renforcement des échanges d'informations entre autorités de surveillance et sur l'harmonisation du cadre prudentiel des activités financières en évoquant les grands thèmes actuels de coopération.

65

1 - Une coopération indispensable entre autorités de surveillance

L'internationalisation des activités bancaires, l'interdépendance des marchés financiers, l'essor de conglomérats financiers posent un double défi aux autorités de surveillance et de réglementation : assurer une surveillance efficace des établissements d'une part, maintenir ou promouvoir les conditions d'une concurrence équitable, d'autre part.

S'agissant de la surveillance individuelle des groupes bancaires, la faillite de la BCCI a montré que la dispersion géographique des activités et des responsabilités prudentielles pouvait permettre à un groupe d'envergure internationale de se soustraire à une surveillance effective. Plus récemment, les déboires de Barings ont mis en exergue la vulnérabilité d'une institution de premier plan aux erreurs d'appréciation commises au sein d'une filiale géographiquement éloignée.

Ces expériences soulignent la nécessité d'une coopération entre contrôleurs bancaires pour assurer une surveillance prudentielle effective des groupes largement internationalisés.

* Secrétaire général adjoint de la Commission bancaire.

Dans le cas des conglomérats financiers, dont les activités exclusives ou prédominantes consistent à fournir des services dans au moins deux secteurs financiers différents (banque, assurance, activités de marché), il importe que la coopération s'étende à l'ensemble des autorités concernées.

Quant à l'harmonisation des conditions de concurrence, le « level playing field » dans la terminologie anglo-saxonne, elle apparaît d'autant plus nécessaire que certains domaines de l'activité bancaire font l'objet d'une concurrence mondiale.

Dès lors, les disparités réglementaires d'un pays à l'autre peuvent être source d'avantages concurrentiels parfois indus. En effet, des États peuvent être tentés d'attirer les implantations par une réglementation et une surveillance laxistes, pratiquant ainsi une sorte de « dumping prudentiel ». Les établissements eux-mêmes peuvent avoir tout intérêt à localiser certaines activités dans le cadre réglementaire le moins contraignant.

De plus, dans la mesure où des types d'institutions différents sont présents sur les mêmes marchés, comme par exemple les établissements de crédit et les entreprises d'investissement sur les produits dérivés, il semble légitime que des activités présentant les mêmes risques donnent lieu aux mêmes exigences prudentielles, ce qui nécessite, comme pour les conglomérats financiers, une coopération entre les autorités bancaires et leurs homologues responsables de la surveillance des entreprises d'investissement, des valeurs mobilières et des compagnies d'assurance.

La coopération existe d'ores et déjà et dispose même parfois de cadres institutionnels solidement établis.

C'est ainsi qu'au niveau mondial, la coopération entre contrôleurs bancaires s'exerce essentiellement au sein du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire.

Au niveau européen, le Comité consultatif bancaire auprès de la Commission européenne, et le sous-comité de l'Institut monétaire européen sur la surveillance bancaire sont, avec d'autres groupes plus techniques, les enceintes privilégiées de la coopération entre autorités de surveillance et de réglementation bancaire.

Au-delà des contrôleurs bancaires, la coopération s'étend vers les contrôleurs de marché de valeurs mobilières, réunis au niveau international au sein de l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV), et vers les contrôleurs des compagnies d'assurance.

Au niveau européen, la directive sur les services d'investissement, la directive sur l'adéquation des fonds propres aux risques de marché, qui s'adressent tant aux établissements de crédit qu'aux entreprises d'investissement, et les réflexions actuelles sur les conglomérats financiers constituent de puissants facteurs de rapprochement.

II - Le renforcement des échanges d'informations

Le renforcement des échanges d'informations vise essentiellement à assurer une surveillance effective de groupes bancaires largement internationalisés et dont les différentes entités sont susceptibles de relever de la surveillance d'autorités différentes, en fonction de leur localisation géographique.

Dans le cas des conglomérats financiers, il est nécessaire pour les contrôleurs bancaires d'étendre la coopération aux autorités responsables de la surveillance des valeurs mobilières et des compagnies d'assurance.

Le renforcement des échanges d'informations entre contrôleurs bancaires

Au niveau mondial : le Comité de Bâle et le concordat

— Le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire

C'est notamment la faillite de la banque allemande Herstatt, très active sur le marché interbancaire des changes, qui a motivé la création, en décembre 1974, par les gouverneurs des banques centrales des pays du groupe des Dix, du Comité sur les règles et pratiques de contrôle des opérations bancaire — dont la dénomination est depuis devenue Comité de Bâle sur le contrôle bancaire ¹.

Les objectifs de Comité étaient dès l'origine le renforcement de la coopération entre autorités de surveillance afin de mieux contrôler les banques d'envergure internationale, et la réduction des inégalités concurrentielles résultant de normes de surveillance hétérogènes.

— Le concordat de Bâle

Les premiers travaux du Comité ont conduit en 1975 à l'adoption d'un concordat sur le contrôle des établissements bancaires à l'étranger.

Les deux principes sous-jacents à ce document peuvent s'énoncer ainsi : aucun établissement bancaire à l'étranger ne doit échapper au contrôle et ce contrôle doit être adéquat. Le concordat a fait l'objet d'une révision en 1983, à la suite de la crise du Banco Ambrosiano ; 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, le 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.

¹ Le Comité de Bâle regroupe actuellement 12 pays : Allemagne, Belgique, Canada, États-Unis, France, Italie, Japon, Luxembourg, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède, Suisse.

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 de leur appartenance à des 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 œuvre des aspects du concordat révisé qui concernent les flux d'informations 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.

A la suite de l'affaire de la BCCI, le Comité de Bâle a marqué sa volonté de renforcer la coopération entre contrôleurs bancaires en publiant, en juin 1992, un ensemble de normes minimales pour le contrôle des groupes bancaires internationaux et de leurs établissements à l'étranger.

68

Par cet accord, les autorités de tutelle bancaires s'engagent à respecter les normes minimales suivantes.

— Mise en place d'un contrôle consolidé effectif exercé par l'autorité de tutelle du pays d'origine, reposant en particulier sur la disponibilité de l'information pertinente et la possibilité d'en vérifier l'authenticité, par exemple en procédant, ou faisant procéder, à des contrôles sur place.

L'autorité du pays d'origine doit avoir la possibilité de s'opposer à des structures de groupe susceptibles d'entraver une surveillance consolidée effective et d'interdire la création d'établissements étrangers dans certains pays.

— Mise en place d'un système de double agrément, soumettant tout développement international à l'accord préalable de l'autorité de tutelle du pays d'origine et de l'autorité de tutelle du pays d'accueil².

— Engagement, par les autorités de tutelle « locales », de favoriser la circulation de l'information au bénéfice, notamment, de l'autorité chargée du contrôle consolidé.

— Surveillance du respect de ces normes minimales. Cette surveillance appartient à l'autorité de tutelle du pays d'accueil qui se trouve en quelque

2 Pour éviter toute contradiction avec le principe de l'agrément unique retenu par la deuxième directive européenne de coordination bancaire (voir infra), il est entendu que le respect de cette disposition par les États membres de l'Union européenne est établi par le principe de reconnaissance mutuelle des agréments, dont les conditions de délivrance sont harmonisées au niveau européen.

sorte « juge » de l'existence et de la qualité du contrôle consolidé exercé par l'autorité du pays d'origine. En effet, si l'autorité du pays d'accueil estime que ce contrôle est insuffisant, elle s'engage, par l'adhésion à ces normes, à refuser toute implantation d'un établissement donné.

Concrètement, cela signifie qu'un groupe qui ne sera pas jugé comme étant correctement surveillé (ex : maison mère dans un « paradis réglementaire ») ne pourra pas se développer internationalement, sauf à ce que les autorités de tutelle locales acceptent de prendre elles-mêmes en charge ce contrôle. L'application de ce document devrait donc se traduire par une amélioration de la sécurité du système financier.

En pratique, la négociation des concordats, à laquelle ont été associés des contrôleurs bancaires hors G10³ a favorisé une prise de conscience des autorités de surveillance, et rendu plus faciles les échanges d'informations prudentielles, notamment dans un cadre informel. Les réunions fréquentes du Comité de Bâle, les nombreux contacts noués entre responsables des autorités de contrôle créent en effet un contexte très propice à la coopération.

Il convient toutefois de reconnaître que des obstacles, notamment liés au secret professionnel et aux questions de souveraineté nationale (par exemple à propos du contrôle sur place des établissements étrangers par l'autorité du pays d'origine), peuvent continuer de s'opposer à des échanges plus formalisés avec certains pays.

69

Au niveau de l'espace économique européen, les adaptations institutionnelles liées à la réalisation du marché unique bancaire ont renforcé la coopération entre contrôleurs bancaires

Au sein d'ensembles fortement intégrés sur le plan financier, des réformes institutionnelles ont permis de renforcer sensiblement la coopération entre autorités de surveillance.

— La deuxième directive de coordination bancaire

La deuxième directive de coordination bancaire⁴ fonde entre les États membres de la Communauté européenne un marché unique des services bancaires en posant les principes de l'agrément unique et de la surveillance par le pays d'origine, corollaires de l'harmonisation des conditions essentielles de l'exercice de l'activité bancaire⁵.

³ Le supplément au concordat (1990) a été préparé conjointement par les membres du Comité de Bâle et ceux du groupe des contrôleurs bancaires des pays off-shores. Les normes minimales ont été discutées, après leur adoption formelle, avec les représentants des groupes régionaux de contrôleurs bancaires, à la 7^e conférence internationale des autorités de contrôle bancaires.

⁴ Directive 89/646/CEE.

⁵ Cf notamment l'harmonisation des conditions de délivrance des agréments, du capital minimum, de la définition des fonds propres, de la solvabilité et des grands risques.

La directive accorde une place importante à la coopération et aux échanges d'informations entre autorités de surveillance.

Conformément au principe de la surveillance par l'autorité du pays d'origine, celle-ci peut notamment procéder à des contrôles sur place auprès des succursales implantées dans un autre État membre après avoir préalablement informé l'autorité du pays d'accueil.

L'échange d'informations de nature prudentielle est favorisé par plusieurs mesures importantes, notamment sur le secret des informations recueillies.

Les normes communautaires prévoient par ailleurs la conclusion de memoranda bilatéraux entre autorités nationales de contrôle, fixant les modalités concrètes de coopération et d'échanges d'informations. La Commission bancaire et le Comité des établissements de crédit ont ainsi signé 9 accords de coopération en 1993 et 4 accords en 1994 avec leurs homologues de l'Espace économique européen.

— Les instances de coopération

Le Comité consultatif bancaire, mis en place par la première directive de coordination bancaire de 1977⁶ constitue une structure de coopération à vocation générale et réglementaire très importante. S'il ne prend pas en charge l'étude des problèmes concrets ayant trait aux différents établissements de crédit⁷, d'autres instances servent toutefois, en-dehors des échanges informels entre membres du Comité consultatif bancaire, de cadre aux échanges d'informations sur les situations individuelles d'établissements. C'est ainsi que le « groupe de contact », qui réunit de manière informelle les autorités de surveillance depuis 1972, constitue une enceinte très appropriée pour les échanges concernant la situation d'établissements de crédit présents dans plusieurs États membres.

De même, le sous-comité de la surveillance bancaire (ou « Comité Quinn », du nom de son président), constitué en 1989 dans le cadre du Comité des gouverneurs des banques centrales de la Communauté économique européenne, et rattaché depuis 1994 à l'Institut monétaire européen, peut évoquer les problèmes afférents à des établissements de crédit particuliers.

Le cadre européen semble ainsi constituer un laboratoire et un modèle de coopération entre autorités de surveillance bancaires.

Devant le développement des conglomérats financiers, la question se pose de l'extension de la coopération aux autorités de contrôle des entreprises d'investissement et des compagnies d'assurance.

⁶ Directive 77/780/CEE.

⁷ Conformément au point 3 de l'article 11 de la Directive 77/780/CEE.

L'ouverture vers les autres contrôleurs

Le risque de contagion au sein des conglomérats financiers rend nécessaire la coopération des autorités de surveillance

L'une des conséquences de la déréglementation et de l'internationalisation des activités financières a été l'essor de conglomérats financiers, c'est-à-dire de groupes de sociétés sous contrôle commun, dont les activités exclusives ou prédominantes consistent à fournir des services dans au moins deux différents secteurs financiers (banque, assurance, activités de marché)⁸. On assiste également à la montée en puissance de conglomérats mixtes, qui offrent non seulement des services financiers (éventuellement dans un seul des trois secteurs sus-mentionnés), mais également des prestations de nature industrielle et commerciale.

Les conglomérats présentent des risques spécifiques, liés en particulier au phénomène de contagion résultant des liens entre les différentes parties d'un même groupe. En effet, les difficultés rencontrées par une société du groupe peuvent se propager aux entités saines, en raison des expositions intra-groupe, ainsi que de la dégradation de l'image du groupe et de la confiance des tiers. L'expérience montre notamment que les difficultés d'une société industrielle appartenant à un conglomérat mixte peuvent entraîner une crise de solvabilité et de liquidité de la filiale bancaire du groupe, par l'effet conjugué d'une crise de confiance des déposants et de l'incapacité de la filiale industrielle à honorer ses engagements vis-à-vis de la filiale bancaire.

Le risque de contagion rend nécessaire une surveillance de l'ensemble du groupe, en complément de la surveillance par segment d'activité. À l'heure actuelle, dans un conglomérat financier, les activités de banque, d'assurance et de marché relèvent chacune de trois autorités différentes, sans que la supervision de l'ensemble soit réellement coordonnée. Dans le cas des conglomérats mixtes, certaines activités, notamment industrielles et commerciales, ne sont pas réglementées et ne font l'objet d'aucun contrôle prudentiel, ce qui constitue un obstacle majeur à une surveillance effective de l'ensemble, en particulier dans le cas de structures de groupe opaques.

Il est donc important que soit organisée à tout le moins une coopération entre les différentes autorités de surveillance compétentes pour promouvoir une supervision effective au niveau du groupe. Tel est le sens des travaux actuellement menés tant au niveau mondial qu'euro-péen.

⁸ Conformément à la définition retenue par le rapport du groupe tripartite de Suvaan sur le contrôle des conglomérats financiers (rapport non public).

Au niveau mondial : la coopération entre le Comité de Bâle, l'Organisation internationale des commissions de valeurs et l'Association internationale des contrôleurs d'assurance

Le Comité de Bâle a pris l'initiative de constituer avec ses homologues responsables du contrôle des entreprises d'investissement et des compagnies d'assurance un groupe de travail tripartite informel sur les conglomérats financiers (groupe de Swaan, du nom de son président).

Si le Comité de Bâle a fait l'objet d'une présentation ci-dessus, il n'est pas inutile de rappeler le rôle de ses homologues, l'Organisation internationale des commissions de valeurs et l'Association internationale des contrôleurs d'assurance.

— *L'organisation internationale des commissions de valeurs (OICV)*⁹

L'OICV, fondée en 1983, comprend actuellement 115 membres représentant notamment les autorités de surveillance des marchés de valeurs mobilières des principaux centres financiers¹⁰.

Le Comité exécutif de l'OICV regroupe douze membres élus et un représentant de chaque comité régional permanent¹¹. Il est assisté par un comité technique, qui regroupe seize autorités de contrôle représentant quinze pays¹², et qui joue un rôle analogue au Comité de Bâle. Ce Comité technique s'est lui-même entouré de groupes de travail dont un concerne les échanges d'informations. Les présidents du Comité technique et du Comité des marchés émergents y participent également.

— *L'Association internationale des contrôleurs d'assurance (AICA)*¹³

Les contrôleurs d'assurance se sont regroupés très récemment au niveau mondial, dans une structure moins institutionnalisée, l'Association mondiale des contrôleurs d'assurance ; la coopération est toutefois très active au niveau du Comité des assurances de l'OCDE, et du Comité des assurances auprès de la Commission européenne, qui sont assistés de groupes de travail techniques. Par ailleurs, la Conférence paneuropéenne des contrôleurs d'assurance facilite également des échanges d'informations.

— *Les travaux du groupe tripartite de Swaan sur la surveillance des conglomérats financiers*

C'est en 1993 que le Comité de Bâle a pris l'initiative de réunir un groupe de travail tripartite afin d'étudier les moyens de renforcer le contrôle des

9 IOSCO dans la formulation en langue anglaise.

10 La France est représentée par la Commission des opérations de bourses, le Conseil des bourses de valeurs et le Conseil des marchés à terme qui sont membres affiliés.

11 Il existe quatre comités régionaux : Interaméricain, Européen, Asie-Pacifique, Afrique-Moyen Orient.

12 Allemagne, Australie, Canada (Ontario Securities Commission, Commission des valeurs mobilières du Québec), Espagne, États-Unis (SEC et CFTC), France (COB), Hong-Kong, Italie, Japon, Mexique, Pays-Bas, Royaume-Uni (SIB), Suède, Suisse.

13 LAIC dans la formulation en langue anglaise.

conglomérats financiers internationaux. Le groupe s'est penché à la fois sur les moyens d'améliorer l'organisation institutionnelle de la surveillance prudentielle des conglomérats financiers internationaux et sur la question de la mesure et de l'adéquation de leurs fonds propres. Un assez large consensus a pu se dégager sur le premier point, reposant notamment sur l'idée d'instaurer une surveillance de type « solo-plus », où la supervision des entités individuelles par chaque contrôleur concerné est complétée par une surveillance globale au niveau du groupe, exercée par un contrôleur chef de file (ou « lead regulator ») afin de renforcer la coopération entre les différentes autorités de contrôle et de clarifier la répartition des responsabilités.

Une version finale du rapport de Swaan est actuellement examinée par le Comité de Bâle et ses homologues.

Les efforts européens en faveur d'une surveillance intégrée

Au niveau européen, la forte intégration financière a nécessité l'adoption de mesures destinées à renforcer rapidement le pouvoir d'investigation des autorités de contrôle bancaire.

— La directive post-BCCI et la surveillance consolidée des compagnies financières : le renforcement de la coopération entre les autorités de surveillance bancaires et leurs homologues

La faillite de la BCCI a amené l'Union européenne à renforcer la surveillance sur base consolidée des groupes bancaires dont l'entreprise mère (compagnie financière) n'est pas établissement de crédit. La directive prévoit en particulier une coopération étroite des autorités en charge de la surveillance des établissements de crédit, des entreprises d'investissement et des compagnies d'assurance¹⁴, les informations transmises étant alors couvertes par le secret professionnel. En France par exemple, la loi a été aménagée pour permettre de tels échanges¹⁵, en autorisant la Banque de France, le Comité des établissements de crédit, la Commission bancaire, la Commission de contrôle des assurances, la Commission des opérations de bourse, le Conseil des bourses de valeurs, le Conseil des marchés à terme et le Conseil de discipline des organismes de placement collectif en valeurs mobilières, à se communiquer les informations nécessaires.

Concrètement, un Comité de liaison réunit régulièrement, de manière informelle, les autorités concernées.

— Les projets relatifs aux conglomérats financiers

Dans le même esprit qu'à Bâle, le Comité consultatif bancaire et le Comité des assurances se sont réunis en février 1994 et ont mandaté un

¹⁴ Voir directive 92/30/CEE, article 2, point 4.

¹⁵ Voir loi 92-665 du 16 juillet 1992, article 45.

groupe d'experts pour élaborer un rapport sur la surveillance prudentielle des conglomérats, tandis que la Commission européenne faisait part de son intention de proposer une directive en ce domaine.

III - L'harmonisation du cadre prudentiel des activités financières

Si la coopération internationale entre autorités de surveillance se traduit par un vif accroissement des échanges d'informations et une meilleure répartition des responsabilités, elle se manifeste aussi par une harmonisation du cadre réglementaire d'exercice des activités financières.

L'existence de normes réglementaires différentes d'un pays à l'autre peut en effet entraîner des distorsions de concurrence sur un marché largement internationalisé. Des acteurs relevant d'un cadre réglementaire laxiste peuvent en effet se trouver avantagés par rapport à leurs concurrents soumis à des exigences prudentielles plus strictes. Le « dumping prudentiel » de la part de certains États pourrait d'ailleurs mettre en péril la solidité et la stabilité du système bancaire et financier international.

C'est ce qui a justifié le rapprochement du cadre prudentiel applicable aux banques d'envergure internationale sous l'égide du Comité de Bâle et l'harmonisation du cadre réglementaire des établissements de crédit au sein de l'Union européenne.

74

Les institutions

Le rôle du Comité de Bâle au niveau international

Outre le renforcement de la coopération entre contrôleurs bancaires en vue d'assurer une meilleure surveillance des banques internationales, le Comité de Bâle, qui regroupe les douze puissances bancaires de premier plan au niveau mondial, a pour objectif déclaré l'harmonisation du cadre prudentiel des banques d'envergure internationale.

Le Comité de Bâle se réunit environ quatre fois par an ¹⁶.

Les réunions sont préparées par des groupes de travail techniques ¹⁷, qui peuvent eux-mêmes créer des sous-groupes spécialisés ¹⁸. Les rapports des groupes de travail sont soumis pour approbation au Comité de

¹⁶ Sur la période récente, la préparation du dispositif sur les risques de marché et les travaux sur les produits dérivés ont nécessité des réunions plus fréquentes.

¹⁷ Quatre groupes de travail sont actuellement constitués :

- groupe de liaison sur l'application de l'accord de juillet 1988 sur les fonds propres,
- groupe « risque de taux », chargé d'élaborer le dispositif risques de marché,
- groupe « hors bilan », compétent en particulier pour les produits dérivés,
- groupe tripartite sur le contrôle des conglomérats financiers.

¹⁸ Notamment un sous-groupe « modèles internes » créé auprès du groupe « risque de taux », et un sous-groupe « reporting » créé auprès du groupe « hors bilan ».

Bâle. Les textes les plus importants, comme l'accord de juillet 1988 sur les fonds propres, sont également soumis par le Comité de Bâle à l'approbation du Comité des gouverneurs des banques centrales. Il appartient ensuite aux autorités nationales compétentes de mettre en œuvre les recommandations de Bâle selon les moyens et la forme appropriés.

L'un des principaux avantages de cette organisation est de permettre des prises de décisions rapides, selon un formalisme allégé, préservant la « réactivité » du cadre prudentiel aux évolutions des pratiques bancaires.

L'autre force du Comité de Bâle réside dans son audience mondiale. En effet, l'accord des États-Unis, du Japon et d'États européens de premier plan, confère aux normes de Bâle une autorité qui s'étend bien au-delà du groupe des Dix, comme le montre l'adoption du ratio international de solvabilité (« ratio Cooke ») par la plupart des places financières.

L'harmonisation du cadre réglementaire au niveau de l'Union européenne

Le souci d'assurer les conditions d'une concurrence équitable au sein du marché unique a rendu nécessaire l'harmonisation des normes prudentielles au niveau de l'Union européenne¹⁹.

Les décisions européennes, juridiquement contraignantes, revêtent un caractère plus formalisé. En effet, la réglementation bancaire européenne résulte de directives, fixant l'objectif à atteindre, tout en laissant aux États membres la liberté quant à la forme et aux moyens.

Depuis l'entrée en vigueur du traité de l'Union européenne, les directives bancaires sont adoptées selon la procédure 189 B (codécision), qui donne en particulier un droit de veto au Parlement européen²⁰.

Si l'initiative appartient exclusivement à la Commission européenne, la procédure accorde une place importante au Comité consultatif bancaire, qui réunit les responsables des autorités nationales compétentes et rend un avis sur les propositions de directives. Compte tenu du haut niveau des membres du Comité, la prise en compte de ses avis par la Commission est une garantie de succès pour la suite de la procédure. Le Comité consultatif bancaire intervient également sous forme de comité de réglementation dans le cadre des compétences d'exécution des directives et joue donc un rôle essentiel dans les adaptations techniques des directives.

Dans la mouvance du Comité consultatif bancaire s'inscrivent, à un niveau plus technique des comités de spécialistes nationaux comme le groupe de contact et le groupe technique d'interprétation des directives.

¹⁹ Cette harmonisation a été étendue à l'Espace économique européen.

²⁰ Auparavant (de l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen à celle du traité sur l'Union européenne), les directives bancaires étaient adoptées selon la procédure de coopération avec le Parlement (procédure 189 C).

Par ailleurs, le sous-comité de la surveillance bancaire de l'Institut monétaire européen (« Comité Quinn ») examine également des sujets prudentiels.

Tant au niveau mondial qu'euro-péen, ces institutions accomplissent une œuvre prudentielle considérable et en adaptation permanente.

Réalisations et travaux en cours

Les principaux domaines d'action du Comité de Bâle et des autorités européennes concernent le risque de crédit, les risques de marché et les produits dérivés²¹.

L'adéquation des fonds propres au risque de crédit

Le risque de crédit est le risque lié à la défaillance potentielle d'une contrepartie. Il s'agit du risque bancaire le plus traditionnel. Il était donc légitime que la définition des normes minimales de fonds propres par rapport au risque de crédit constitue l'un des premiers sujets de coopération entre contrôleurs bancaires.

L'accord de juillet 1988 sur la convergence internationale de la mesure et des normes de fonds propres, qui instaure une norme minimale de fonds propres par rapport aux engagements pondérés selon leur risque de crédit — le ratio international de solvabilité, dit ratio Cooke — constitue le texte de référence, négocié dans le cadre du Comité de Bâle. La Communauté européenne s'est dotée d'un dispositif similaire avec les directives relatives aux fonds propres des établissements de crédit (directive 89/299/CEE) et au ratio de solvabilité (directive 89/647/CEE), dans le cadre de la réalisation du marché unique bancaire.

Ces textes sont naturellement évolutifs.

Les travaux récents du Comité de Bâle en matière du risque de crédit ont porté sur l'appréhension des produits dérivés.

C'est ainsi que des amendements récents à l'accord de juillet 1988 ont étendu la reconnaissance prudentielle de la compensation bilatérale (« bilateral netting ») à l'ensemble des accords bilatéraux de compensation²² reconnus juridiquement valides par l'autorité nationale. Cette reconnaissance permet une réduction des exigences de fonds propres au titre du risque de crédit courant et (partiellement) au titre du risque de crédit potentiel futur.

Par un autre amendement, intervenu en avril 1995, le Comité de Bâle a par ailleurs étendu la matrice des facteurs additionnels (« add-ons ») rela-

²¹ La coopération avec les commissions de valeurs mobilières et les contrôleurs d'assurance à propos des conglomérats financiers, déjà évoquée, n'est pas reprise ci-après.

²² Notamment la compensation bilatérale avec exigibilité anticipée (« close-out netting »).

tive au risque potentiel futur, en vue de renforcer la charge en capital sur les produits dérivés à volatilité élevée²³ et à échéances longues²⁴.

Des dispositions similaires sont en cours d'adoption au niveau de l'Union européenne.

L'adéquation des fonds propres aux risques de marché

Les risques de marché sont les risques résultant d'une évolution défavorable du niveau ou de la volatilité des prix de marché. Le développement de l'activité de négociation (« trading ») au moment où l'instabilité des taux d'intérêt, des taux de change, des cours des actions et des matières premières tend à s'accroître, rendant les banques vulnérables à l'évolution des prix de marché.

Il était donc légitime d'étendre les normes d'adéquation des fonds propres aux risques de marché, comme l'avaient d'ailleurs prévu dès 1988 les rédacteurs de l'accord de Bâle.

Les travaux menés en parallèle à Bâle et Bruxelles ont permis d'élaborer un dispositif standard d'adéquation des fonds propres aux risques de marché. L'approche retenue par la Communauté européenne, qui s'adresse d'ailleurs non seulement aux établissements de crédit, mais également aux entreprises d'investissement, conformément à la volonté d'assurer une égalité de conditions de concurrence, a fait l'objet d'une directive²⁵ qui doit être transposée par les États membres avant le 1^{er} janvier 1996.

77

Au niveau du Comité de Bâle, les propositions d'avril 1993 ont été revues à la lumière des observations de la profession.

Les nouvelles propositions du Comité de Bâle, publiées en avril 1995, prévoient la reconnaissance des modèles internes des établissements, dont la sophistication permet une évaluation du risque plus proche de la réalité que des coefficients standards, en particulier à propos des produits dérivés. Ces modèles internes, qui devront respecter certains critères qualitatifs et quantitatifs, feront l'objet d'une validation par les autorités de tutelle, qui s'assureront de leur solidité, et notamment de leur capacité à réagir à des scénarios défavorables d'évolution des prix de marché. Les résultats des modèles internes seront également soumis à un facteur multiplicateur modulable par l'autorité de contrôle selon la qualité du modèle (et notamment son aptitude prédictive).

Dans l'attente d'une modification formelle probable de la directive relative à l'adéquation des fonds propres, l'accord intervenu entre les

²³ Produits dérivés sur actions, sur métaux précieux (sauf l'or traité comme le change), sur matières premières.

²⁴ Au-delà de 5 ans.

²⁵ Directive 93/6/CEE.

contrôleurs bancaires européens au Comité consultatif bancaire de mars doit permettre la mise en œuvre de la directive européenne d'adéquation des fonds propres au 1^{er} janvier 1996 sans que les établissements disposant de modèles internes élaborés soient astreints à procéder en permanence à un double calcul de leurs exigences de fonds propres, l'un selon la méthode standard de Bruxelles, l'autre selon l'approche modèles de Bâle.

Les produits dérivés

Ce sont les produits dérivés qui ont motivé les amendements les plus récents à l'accord de juillet 1988 et pour une large part justifié la reconnaissance des modèles internes. En effet, dans le cas des produits dérivés tout particulièrement, la définition de normes de fonds propres ne saurait être efficace sans relais par un système interne de gestion et de contrôle des risques.

Par ailleurs, il convient d'améliorer l'information sur les activités sur marchés dérivés à destination des autorités de surveillance, mais aussi du public. Tel est le sens de la coopération entre le Comité de Bâle et l'OICV.

La gestion et le contrôle des risques sur produits dérivés

Le 27 juillet 1994, le Comité de Bâle et le Comité technique de l'OICV ont publié conjointement des lignes directrices pour la gestion des risques sur instruments dérivés.

Ce document rappelle les principes de base d'une saine gestion des risques, en particulier l'implication de la direction générale et l'existence d'un système d'information performant, capable de suivre l'évolution des risques et de vérifier le respect des limites internes ; il précise pour chaque catégorie de risque (risque de crédit-règlement, risques de marché, risque de liquidité, risque opérationnel, risque juridique), les pratiques spécifiques de saine gestion des risques.

La mise au point de systèmes internes performants de mesure doit également faciliter une meilleure diffusion de l'information.

La promotion de l'information à destination des superviseurs (« reporting ») et des tiers (« disclosure »)

Plusieurs documents, émanant de source privée²⁶, ou publique²⁷, ont mis en avant la nécessité de renforcer l'information sur les activités sur produits dérivés, en vue d'améliorer la transparence et la sécurité des marchés.

²⁶ Notamment Group of Thirty, Institute of International Finance, Derivatives Policy Group.

²⁷ Notamment le General Accounting Office des États-Unis et le Comité des Euromonnaies à la Banque des règlements internationaux.

En particulier, le Comité permanent des euromonnaies de la Banque des règlements internationaux, qui réunit au plus haut niveau les représentants des banques centrales des pays du groupe des Dix et s'intéresse de près aux marchés de produits dérivés²⁸, a publiquement incité les intermédiaires financiers à améliorer l'information publiée en matière de produits dérivés dans leurs rapports annuels²⁹, et procède actuellement à une vaste enquête sur les marchés dérivés, en même temps que l'enquête triennale sur les marchés de change³⁰. Le Comité permanent des euromonnaies prévoit la possibilité de mettre en place un système régulier de collecte d'informations sur les produits dérivés auprès des principaux acteurs de ces marchés. Ces travaux montrent qu'en matière de produits dérivés, les préoccupations des banques centrales rejoignent celles des autorités de surveillance des établissements de crédit et des entreprises d'investissement.

Tout récemment, le Comité de Bâle et le Comité technique de l'OICV ont publié un document commun³¹ proposant un cadre de référence pour l'information des superviseurs sur les activités des établissements de crédit et des entreprises d'investissement en matière de produits dérivés.

Ce document, préparé par le groupe hors bilan du Comité de Bâle et le groupe de travail n° 3 de l'OICV, recense un ensemble d'informations pertinentes (approche « catalogue ») et propose un cadre minimum commun de reporting représentant le noyau dur de l'information nécessaire aux autorités prudentielles, que celles-ci pourront étoffer à partir des éléments du catalogue.

Si l'approche catalogue s'intéresse successivement au risque de contrepartie, au risque de liquidité, aux risques de marché et à la génération des résultats, le cadre minimum commun de reporting se concentre plus particulièrement sur le risque de contrepartie (il porte notamment sur la valeur de remplacement des contrats, sur la qualité des contreparties, sur l'impact de la compensation), et dans une moindre mesure sur l'incidence des produits dérivés sur les résultats. Le cadre minimum commun est toutefois destiné à intégrer les risques de marché, lorsque le dispositif d'adéquation des fonds propres sera arrêté.

Depuis la création du « Comité des règles et pratiques de contrôle des opérations bancaires » à Bâle en 1975, la coopération entre contrôleurs bancaires à l'échelon mondial a su s'adapter à l'internationalisation des

28 Cf notamment le « Rapport Hannoun » sur les questions macroéconomiques et de politique monétaire soulevées par la croissance des marchés de produits dérivés (Décembre 1994).

29 Cf le « Rapport Fisher » sur la publication d'informations sur les risques de crédit et de marché par les intermédiaires financiers (Septembre 1994).

30 Cf le « Rapport Brockmeijer » sur les problèmes de mesure de la taille des marchés dérivés et de leurs risques macroprudentiels (Février 1995).

31 Publication commune du 16 mai 1995.

activités bancaires, non seulement en améliorant la répartition des responsabilités et l'échange des informations entre autorités de contrôle bancaire, mais également en harmonisant les conditions de concurrence, par la création d'une norme minimale d'adéquation des fonds propres.

Cette convergence, sensible au niveau international, l'est encore plus au sein de l'Espace économique européen où la réalisation du marché intérieur bancaire, fondée sur l'harmonisation des règles prudentielles, la reconnaissance mutuelle des agréments et la surveillance par l'autorité du pays d'origine, a créé des structures de coopération et de réglementation efficaces.

Il incombe maintenant certainement aux contrôleurs bancaires de développer la coopération avec les autorités de surveillance des entreprises d'investissement et des compagnies d'assurance. Si chaque autorité de surveillance a ses traditions propres, il est fort probable néanmoins que la nécessité de faire face à des problèmes identiques et nouveaux appelant les réponses prudentielles les plus appropriées permettra de dégager des solutions communes.

La mise en place de la directive sur l'adéquation des fonds propres aux risques de marché, qui s'applique à la fois aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement, comme la coopération entre le Comité de Bâle et l'OICV en matière de produits dérivés, constituent une double illustration de la voie qu'il convient de suivre, sans que l'on doive toutefois s'en dissimuler les difficultés ni les limites.