
LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES DANS LE DOMAINE PRUDENTIEL

Les mutations de l'activité financière impliquent une coopération accrue entre les autorités de contrôle bancaire.

Les mutations de l'activité ne sont pas seulement un défi pour les institutions financières, elles impliquent aussi une évolution des modes de fonctionnement de leurs autorités de surveillance. Différentes organisations, tant à l'échelon international — Comité de Bâle — que sur la scène européenne — institutions de Bruxelles et depuis peu de Francfort — concourent à l'internationalisation et à la diversification du métier bancaire, autant qu'elles s'y adaptent, dans le double but d'assurer une surveillance prudentielle efficace et d'harmoniser les conditions de concurrence.

Le développement des implantations à l'étranger, l'internationalisation des marchés et la diversification des activités montrent, en effet, les limites d'un contrôle organisé par pays et par secteur d'activité. La rupture de l'unité de lieu et d'action qui prévalait dans des marchés cloisonnés et réservés à une seule catégorie d'acteurs induit un besoin de coopération transfrontalière et trans-sectorielle entre autorités de contrôle bancaire. À chaque vague d'internationalisation de l'activité répond donc un nouveau développement de la coopération, d'autant plus poussé que l'intégration bancaire est intense.

La concurrence des établissements financiers sur les marchés mondiaux des crédits syndiqués ou des instruments dérivés appelle une harmonisation des conditions de concurrence, de même que la réalisation du marché unique en Europe appelle un socle de réglementation commune. Par ailleurs, le développement des groupes bancaires à l'étranger — qu'ils choisissent de s'implanter sur place ou de proposer leurs services depuis leur pays d'origine — et l'essor des fusions-acquisitions militent en faveur d'un renforcement des échanges d'informations entre autorités de surveillance.

Cette coopération est devenue plus institutionnelle.

Cette coopération, d'abord spontanée et principalement bilatérale, est devenue rapidement plus institutionnelle et multilatérale. Elle s'appuie désormais sur des structures bien rodées à Bâle, à Bruxelles et à Francfort qui, tout en s'inscrivant dans des contextes politique et juridique bien différents, visent un même objectif d'efficacité.

Dans un contexte d'intégration croissante des métiers financiers, ces organisations internationales veillent à l'harmonisation des normes prudentielles afin d'assurer une meilleure stabilité financière et intensifient leur pratique de coopération.

1. L'ACTION DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES S'INSCRIT DANS DES CONTEXTES DIFFÉRENTS, MAIS S'ORGANISE AUTOUR DES MÊMES IMPÉRATIFS D'EFFICACITÉ

La spécificité des missions des différentes organisations internationales justifie une composition différente, mais leurs structures de travail sont confrontées aux mêmes évolutions de l'activité bancaire et leurs actions se révèlent tout aussi contraignantes malgré des valeurs juridiques distinctes.

1.1. La spécificité des missions des différentes organisations justifie une composition différente

1.1.1. Le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire

Le Comité de Bâle, créé en 1975, a pour mission d'œuvrer pour la stabilité des marchés financiers mondiaux.

Des organisations internationales dans le domaine prudentiel, le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire est sans doute le plus connu : institué, dès 1975, dans un contexte d'internationalisation des activités bancaires, rapide et parfois tumultueuse — comme en témoignent les perturbations liées au démantèlement progressif des accords de Bretton-Woods et, plus ponctuellement, à la défaillance d'institutions actives sur les marchés interbancaires (Banque Herstatt – fin 1974) —, ce comité, initialement baptisé « Comité sur les règles et pratiques de contrôle des opérations bancaires » par les gouverneurs des banques centrales du G10¹, répondait ainsi à un besoin de stabilisation des marchés bancaires.

Hébergé par la Banque des règlements internationaux, le Comité de Bâle est l'un des quatre comités dépendant des gouverneurs du G10, avec le Comité permanent des euromonnaies, le Comité sur les systèmes de paiement et de règlement et le Comité de l'or et des changes.

Le Comité de Bâle s'est donné, à l'origine, pour objectifs de renforcer la coopération internationale, d'améliorer la qualité globale du contrôle bancaire à l'échelle mondiale et de veiller à ce qu'aucun établissement bancaire étranger n'échappe à ce contrôle. Ces objectifs, cohérents avec la nature sectorielle et la compétence spécialisée du Comité de Bâle, sont à replacer aujourd'hui dans une perspective plus large donnée par les chefs d'État et de gouvernement du G7, qui ont assigné aux organisations internationales de surveillance la mission d'œuvrer en faveur de la stabilité des marchés financiers mondiaux et notamment d'aider les économies émergentes à renforcer leurs systèmes financiers et leurs normes prudentielles, en liaison avec le Fonds monétaire international et la Banque mondiale.

Dans l'exercice de ces missions, le Comité de Bâle se définit avant tout comme une instance de spécialistes. Il a donc vocation à accueillir les représentants, au niveau des présidents ou des directeurs généraux, des autorités nationales en charge de la surveillance du système bancaire qui se réunissent quatre fois par an et rapportent au Comité des gouverneurs des banques centrales du G10.

Instance de spécialistes issus de banques centrales et d'autorités de contrôle prudentiel, le Comité de Bâle se préoccupe à la fois des aspects micro et macro-prudentiels.

Sa composition vise à assurer une représentation équilibrée des préoccupations « macro-prudentielles » de stabilité du système bancaire dans son ensemble et des approches « micro-prudentielles » destinées à assurer l'équilibre des institutions financières individuellement. Il n'est donc pas surprenant que le Comité de Bâle associe banques centrales et autorités de contrôle bancaire.

En pratique, la représentation des pays dépend de leur propre organisation institutionnelle. Si le binôme banque centrale – autorité de contrôle bancaire est le plus répandu (huit pays sur douze²), les pays où la banque centrale exerce directement la fonction de contrôle prudentiel n'envoient que des représentants de l'organisme ou du département de surveillance bancaire (trois pays sur douze).

Les autorités nationales sont toutefois libres d'aménager à leur guise leur représentation. Le cas de la France est original, puisque la Banque de France a délégué au secrétariat général de la Commission bancaire le soin de représenter ses préoccupations de stabilité systémique.

La composition du Comité de Bâle illustre la diversité des modes nationaux d'organisation.

Les spécificités nationales peuvent également justifier une représentation plus complexe ; la délégation américaine n'accueille pas moins de quatre autorités, de manière à refléter l'équilibre institutionnel entre le Conseil de la réserve fédérale (Board of Governors de Washington), le Bureau du contrôleur de la monnaie (Office of the Comptroller of the Currency – OCC) et l'Organisme de garantie des dépôts bancaires (Federal Deposit Insurance Corporation – FDIC) et à tenir compte du rôle éminent de la Banque fédérale de réserve de New York.

La composition du Comité est ainsi révélatrice de la diversité de l'organisation institutionnelle de la régulation financière. Il est d'ailleurs significatif que participent au Comité non seulement des autorités dont la compétence est purement bancaire (telles les autorités américaines), mais également des autorités chargées du contrôle d'autres acteurs financiers. Tel est le cas de la Commission bancaire, responsable à la fois du contrôle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et d'autres « commissions » bi-partites (Commission bancaire et financière belge, Commission bancaire fédérale suisse, Bureau de contrôle bancaire fédéral allemand), ou même tripartite, c'est-à-dire contrôlant les établissements appartenant aux trois secteurs financiers : banque, assurance et marché telles que l'autorité suédoise de contrôle financier et l'autorité britannique de surveillance financière nouvellement créée. La composition du Comité de Bâle évolue donc selon les aménagements nationaux. La réforme en cours du système de régulation financière au Japon pourrait ainsi se traduire, sans doute, par l'accueil de la nouvelle Agence de contrôle qui prendrait le siège actuellement dévolu au Bureau des banques du ministère des Finances.

1.1.2. Le Comité consultatif bancaire au sein des instances de Bruxelles

Les États engagés dans le processus de la construction européenne travaillent à réaliser, au moyen d'une législation communautaire adaptée, un marché européen unifié, fondé sur la libre circulation des biens, des services, des personnes et des capitaux, et éliminant, entre eux, les éventuelles distorsions de concurrence. La Commission européenne, le Conseil des ministres de l'Union européenne et le Parlement européen contribuent, chacun à leur mesure, à l'élaboration, puis à l'adoption des actes communautaires normatifs permettant de créer un tel marché unique entre les États membres, dont les liens se sont progressivement renforcés entre la signature du Traité de Rome en 1957 et celle du traité sur l'Union européenne en 1992.

Cette dimension très large explique que les normes bancaires de l'Union européenne soient produites dans un cadre qui dépasse largement celui des seuls contrôleurs bancaires et revêt une dimension plus directement politique.

La définition et l'adoption de normes communautaires sont principalement le fait de trois instances européennes.

La responsabilité d'adopter les normes communautaires revient au Conseil des ministres et au Parlement européen, à partir des propositions formulées par la Commission européenne. La composition de ces trois instances illustre clairement leur dimension politique. Le Parlement européen rassemble, en effet, les représentants, élus au suffrage universel, des quinze pays composant l'Union européenne. Les gouvernements des États membres envoient, par ailleurs, selon les sujets abordés, leurs ministres siéger au sein du Conseil des ministres, dont la présidence est exercée par le représentant du pays qui assure, pendant une durée de six mois, la présidence tournante de l'Union. Les gouvernements des États membres désignent également les vingt commissaires européens — l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie, la France et le Royaume-Uni en désignent chacun deux, les dix autres pays un seul chacun —, qui ont un domaine plus particulier de compétence.

Dans la pratique, la préparation des mesures législatives nécessaires à l'élaboration progressive de l'Union économique et monétaire incombe aux services de la Commission, composés de 24 directions générales, auxquelles s'ajoutent des services spécialisés, tels que le service juridique, garant de la

cohérence de l'application des règles communautaires, et le secrétariat général, responsable du fonctionnement de l'institution.

Le Comité consultatif bancaire, créé en 1977, assiste la Commission dans la préparation des mesures législatives.

En matière bancaire, c'est la Direction générale du marché intérieur et des services financiers (DG XV) qui est compétente. Plus particulièrement, ses responsabilités recouvrent le domaine des banques, des assurances, des valeurs mobilières, de la propriété industrielle et intellectuelle, du droit commercial et du droit des sociétés ainsi que le domaine de la libre circulation des personnes, des marchandises et des services.

Plusieurs instances ont été constituées qui permettent aux responsables, au plus haut niveau, des autorités de surveillance et de réglementation des États membres de l'Union européenne de se rencontrer à intervalles réguliers et de mettre en place une politique prudentielle adaptée. Dès la première phase de coordination dans le domaine des services bancaires, en 1977, le Comité consultatif bancaire (CCB) a été créé pour assister la Commission dans sa tâche.

Institué par la première directive bancaire de 1977 ³, le Comité consultatif bancaire joue un rôle de premier plan, essentiellement consultatif, mais également, dans certains cas, exécutif, tout au long de la procédure d'élaboration du droit bancaire européen ⁴. L'article 11 de la première directive l'investit de la responsabilité d'aider la Commission dans l'élaboration de nouvelles propositions à présenter au Conseil, en ce qui concerne la coordination dans le domaine des établissements de crédit, ainsi que de veiller à la suppression des restrictions à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services en matière d'activités non salariées des banques et autres établissements financiers.

Le Comité consultatif bancaire surveille aussi la bonne application des directives par les États membres.

Il est chargé de formuler un avis sur les avant-projets de directives élaborées par la Commission européenne dans le domaine bancaire que celle-ci lui soumet avant adoption par le Collège des commissaires. Toute reformulation de la proposition est également présentée au Comité consultatif bancaire, dans la mesure où le texte est renvoyé à la Commission. Au-delà de l'assistance à l'élaboration des textes, le Comité consultatif bancaire assure, en outre, un rôle de surveillance a posteriori : il tient la Commission informée de la bonne application des directives déjà entrées en vigueur et, pour cela, suit l'état de leur transposition par les États membres ainsi que l'usage des options ou dérogations qui était ouvert.

Au travers du Comité consultatif bancaire, les représentants des autorités prudentielles disposent ainsi d'une position centrale, lors de la préparation des propositions de directives par les services de la Commission européenne. Le Comité, qui se réunit au rythme de quatre séances par an, rassemble, en effet, autour des représentants de la Commission, les responsables des différentes autorités de surveillance et de réglementation bancaires des États membres. Les délégations étant composées, au maximum, de trois membres nommés à titre personnel, la France est représentée dans cette enceinte par le sous-directeur en charge des questions bancaires à la direction du Trésor du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, par le secrétaire général de la Commission bancaire et par le secrétaire général du Comité de la réglementation bancaire et financière. Du fait de l'éminente qualité de ses membres, le Comité consultatif bancaire émet, en matière prudentielle, des avis qui possèdent une grande autorité : leur prise en compte par la Commission apparaît, bien souvent, comme une garantie de succès pour ses propositions.

L'adoption des directives incombe au Conseil Eucofin et au Parlement européen.

Toutefois, au cours de la deuxième phase de la négociation des propositions de directives, les instances politiques jouent un rôle prépondérant (cf 1.3.1.2.). De fait, c'est au Conseil des ministres de l'Économie et des Finances de l'Union européenne qu'incombe, concurremment avec le Parlement européen, l'adoption des textes bancaires. Très en retrait dans ce processus jusqu'à une date récente, le Parlement européen prend actuellement une part de plus en plus active aux négociations, puisqu'il participe, à égalité avec le Conseil, à la décision. Dans cette enceinte, différents groupes et

commissions se réunissent également et accordent une large place à la représentation professionnelle en tant que telle ou par l'intermédiaire de groupes d'intérêt.

À ce stade, il revient à la représentation permanente de chaque pays auprès de l'Union européenne de faire la part entre politiques et techniciens tout au long de la négociation. Au-delà, il convient de rappeler le rôle déterminant joué par la présidence de la Communauté européenne, qui fixe l'ordre du jour des négociations et contribue à infléchir les débats.

1.1.3. Le Comité de supervision bancaire à Francfort

À la suite du Comité Quinn, le Sous-Comité de surveillance bancaire étudie les questions de supervision bancaire.

Dans le cadre de la préparation de l'union monétaire, la nécessité, pour la future Banque centrale européenne (BCE), de prendre en compte certains aspects d'ordre prudentiel en matière de politique monétaire a entraîné, en 1994, la constitution, au niveau de l'Institut monétaire européen, du Sous-Comité de surveillance bancaire (SCSB). Cette instance, à qui a été dévolue l'étude des questions de supervision bancaire, a poursuivi les travaux entamés dans le cadre informel du Comité Quinn — du nom de son premier président, alors sous-gouverneur de la Banque d'Angleterre —, qui s'était formé en 1989 auprès du Comité des gouverneurs des banques centrales de la Communauté économique européenne, pour répondre aux recommandations du rapport Delors pour la première étape de l'Union monétaire.

La future Banque centrale européenne aura un rôle essentiellement consultatif.

Le rôle de la future Banque centrale européenne en matière de contrôle bancaire a néanmoins été largement discuté. Aux termes du traité sur l'Union européenne ⁵, en effet, l'Institut monétaire européen (IME) devait procéder à « des consultations sur des questions qui relèvent de la compétence des banques centrales nationales et affectent la stabilité des établissements et des marchés financiers ». Quant au Système européen de banques centrales, il doit contribuer à la bonne conduite des politiques menées par les autorités compétentes en ce qui concerne le contrôle prudentiel des établissements et la stabilité du système financier ⁶.

Pour ce qui est de la Banque centrale européenne, elle sera également habilitée à donner des avis et à être consultée par le Conseil, la Commission et les autorités compétentes des États membres sur la portée et l'application de la législation communautaire concernant ces questions ⁷. Enfin, en vertu d'une décision prise à l'unanimité par le Conseil européen, la Banque centrale européenne pourrait se voir confier diverses missions spécifiques ayant trait aux politiques suivies en matière de contrôle prudentiel des institutions de crédit et des autres institutions financières, à l'exception néanmoins des entreprises d'assurance.

Finalement, le démarrage de la phase 3 de l'Union économique et monétaire ne modifiera pas le cadre de la surveillance prudentielle, tel qu'il est aujourd'hui en vigueur au sein de l'Union européenne. Le contrôle prudentiel des établissements de crédit continuera, en effet, à relever des autorités de tutelle nationales. Et les membres du Conseil de l'Institut monétaire européen se sont accordés pour conserver à la Banque centrale européenne un rôle essentiellement consultatif, qualifié de « macro-prudentiel ».

Dans ce contexte, il est apparu nécessaire d'instaurer une structure spécifiquement en charge de la réflexion prudentielle. Figurant aux côtés des comités spécialisés créés pour étudier les questions relatives à la politique monétaire, à la politique des changes ou encore aux systèmes de paiement, par exemple, et préparer les travaux et les avis de la Banque centrale européenne, le Comité de supervision bancaire, qui fait suite au Sous-Comité de supervision bancaire en fonction jusqu'en juillet 1998 a, par conséquent, pour vocation d'examiner les questions de nature macro-prudentielle, de surveiller les évolutions des systèmes bancaires et financiers et de promouvoir un échange d'informations fluide entre le Système européen de banques centrales (SEBC), d'une part, les autorités bancaires ainsi que les autres superviseurs, d'autre part.

S'ils concernent des domaines plus spécifiques que ceux qui sont abordés à Bruxelles et ne s'inscrivent pas dans une démarche réglementaire, les sujets traités dans ce cadre répondent également à des préoccupations prudentielles qui expliquent — comme pour le Comité de Bâle — une représentation au sein du Comité des spécialistes du contrôle bancaire.

Le Comité de surveillance bancaire est composé exclusivement de représentants des autorités de surveillance bancaire.

Le Comité de surveillance bancaire, dont les réunions ont lieu quatre fois par an, le plus souvent à Francfort ⁸, rassemble, en effet, exclusivement les responsables des autorités nationales de surveillance bancaire, quel que soit le mode d'organisation adopté par chaque pays. Au sein de l'Union européenne, selon les États, le contrôle prudentiel peut, en effet, être exercé par des organismes autonomes, par la banque centrale ou par le ministère des Finances. La France est, pour sa part, représentée dans cette instance par le secrétaire général adjoint de la Commission bancaire. Cette représentation peut conduire, le cas échéant, à la présence de membres non rattachés à une banque centrale nationale et explique la volonté du Comité d'adopter une place un peu particulière, directement auprès du Conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne.

1.2. Les structures de travail, en amont, sont confrontées aux mêmes évolutions

Les comités se sont dotés de structures de travail spécialisées.

Si la composition des Comités de haut niveau répond à l'impératif de représentation pertinente des structures nationales et présente, par conséquent, un caractère de permanence institutionnelle, les groupes de travail, qui suivent une finalité avant tout technique — en amont —, doivent adapter rapidement leurs structures de manière à « coller » en permanence aux mutations de l'activité bancaire.

Aussi, face à la complexité des développements de l'activité bancaire, les comités se sont-ils dotés de structures de travail spécialisées par thèmes et, face à la mondialisation de cette activité, se sont mises en place des structures de coopération avec les États tiers.

1.2.1. La complexité des développements de l'activité bancaire a conduit les comités à se doter de structures de travail hautement spécialisées par thèmes

1.2.1.1. La réorganisation du Comité de Bâle autour de trois thèmes principaux

L'évolution des groupes de travail du Comité de Bâle est révélatrice de la souplesse d'organisation en fonction des principales exigences prudentielles du moment.

Ainsi, le Comité de Bâle est passé d'une structure par projet, liée au développement des règles d'adéquation des fonds propres, à une structure par fonction, correspondant aux principaux pans de la réglementation prudentielle actuelle.

Le Comité de Bâle est passé d'une structure par projet à une structure par fonction.

Au milieu des années 1980 à 1996, l'activité du Comité de Bâle a été dominée par la recherche d'une harmonisation des normes de contrôle bancaire quantitatives, fondées sur des ratios et des limites. Les différents thèmes abordés (liquidité, division des risques et surtout adéquation des fonds propres) ont donné lieu à autant de groupes de travail, orientés vers la production de recommandations dans le domaine concerné ; ces structures n'avaient pas vocation à perdurer au-delà de leur rapport final.

Le « chantier » de l'extension des normes d'adéquation des fonds propres aux risques de marché a justifié, au début des années 1990, la mise en place de groupes de projet liés aux différentes catégories de risques envisagées (taux d'intérêt, change, actions), tandis qu'un groupe dit « de liaison » s'occupait de l'interprétation du dispositif risque de crédit et assurait ainsi une fonction de « service après-vente » du ratio Cooke défini en 1988, dont le succès mondial a impliqué une responsabilité particulière pour le Comité.

Parallèlement, l'essor spectaculaire des produits dérivés, dont la complexité bousculait les approches traditionnelles du contrôle bancaire, principalement fondé sur l'activité classique d'intermédiation bancaire, avait motivé la création d'un groupe « hors bilan », chargé d'en étudier les implications dans les différents secteurs de la réglementation bancaire. Ce groupe, qui fut présidé de 1994 à 1996 par le secrétariat général de la Commission bancaire, est à l'origine d'un corpus prudentiel important, touchant à la fois le coût en fonds propres, les règles de gestion et les questions d'information liées aux instruments dérivés.

Les structures de travail s'organisent désormais en trois groupes, ...

La finalisation, en janvier 1996, du nouveau dispositif d'adéquation des fonds propres, étendu aux risques de marché, a permis de redéployer les structures de travail en trois groupes, d'un mandat de trois ans, autour des principaux pôles du contrôle bancaire.

Le groupe « adéquation des fonds propres » a vocation à assurer l'intégration des exigences quantitatives découlant du risque de contrepartie et du risque de marché : ce groupe reprend donc les attributions du groupe de liaison et du groupe de projet « risques de taux » et inclut, bien entendu, les instruments dérivés dans sa réflexion.

Le groupe « gestion des risques » s'attache à formuler de saines pratiques de gestion des risques et à promouvoir le gouvernement d'entreprise au sein des banques. Il a notamment vocation à définir un cadre général de contrôle interne, alors que le Comité de Bâle avait jusqu'alors privilégié une approche par instruments (cf produits dérivés) ou par type de risque (cf risque informatique).

... dont deux se concentrent sur les aspects qualitatifs de la réglementation prudentielle.

Le groupe « information » veille au renforcement de la transparence des marchés par une meilleure communication financière à destination du public et s'attache à améliorer l'information transmise par les établissements à leurs autorités de contrôle. Il s'inspire largement des travaux engagés par l'ancien groupe hors bilan.

Ces deux groupes sont symptomatiques de l'essor des préoccupations « qualitatives » dans la réglementation prudentielle. Leur création est également en phase avec le mandat du G7, qui invite les organisations internationales de contrôle prudentiel au renforcement de la gestion des risques et de la transparence financière.

Le Comité de Bâle ne se départit toutefois pas complètement d'une structure par projet : en effet, la sophistication des techniques a amené le Comité à se doter de structures hautement spécialisées dans des domaines de pointe.

Ainsi, le Comité s'appuie, depuis 1994, sur l'expertise d'un groupe de travail spécialisé ou « task force » sur les modèles internes, qui regroupe notamment les compétences mathématiques et statistiques indispensables à la compréhension des techniques de modélisation des risques bancaires. Cette « task force » joue un rôle déterminant dans l'évolution du dispositif d'adéquation des fonds propres.

Par ailleurs, l'hétérogénéité des normes comptables et leur incidence sur la réglementation prudentielle a justifié la création d'une « task-force » sur la comptabilisation des opérations financières qui s'est penchée en particulier sur les propositions, en juillet 1997, de l'International Accounting

Standards Committee (IASC) de généraliser l'évaluation des instruments financiers en valeur de marché.

Enfin, plus récemment, une « task force » sur l'an 2000 a été créée pour suivre et encourager les travaux de préparation des banques à cette transition et une « task force » « recherche » a été mise en place afin de doter le Comité de Bâle d'une structure technique d'analyse des évolutions de l'environnement bancaire et de ses effets en matière de règles prudentielles.

1.2.1.2. Des groupes de travail spécialisés existent également à Bruxelles

Le Comité consultatif bancaire assiste la Commission dans la préparation des actes bancaires communautaires.

À Bruxelles, les institutions à qui incombe la réflexion prudentielle ont recours à des groupes de travail très spécialisés, pour « défricher » les sujets les plus techniques. Une grande souplesse prévaut dans la mesure où ces structures ont d'emblée une durée de vie limitée, visant à la formalisation d'une proposition de la Commission qui conserve seule le pouvoir d'initiative. Ainsi, outre le Comité consultatif bancaire, qui participe directement à l'élaboration des normes bancaires communautaires et le « groupe des questions économiques » qui intervient lors de la deuxième phase des négociations, ces groupes de travail, situés plus en amont, sont également étroitement associés au processus, pour une durée généralement comprise entre six mois et deux ans.

Institués par la Commission ou, le cas échéant, à l'instigation du Comité consultatif bancaire, ces groupes d'experts⁹, appelés « experts nationaux », rassemblent, sous la présidence de la Commission, des représentants des autorités de surveillance des quinze États membres compétentes selon les sujets abordés. En matière bancaire, la délégation française au sein de ces groupes de travail comprend en général un représentant de la direction du Trésor du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et un représentant du secrétariat général de la Commission bancaire.

Dès 1969, ces groupes ont assisté la Commission européenne dans la préparation de la plupart des grands actes bancaires communautaires. Le premier d'entre eux, connu sous la dénomination « Harmonisation des législations bancaires », a progressivement été relayé par d'autres, plus nombreux et moins durables, en raison de la diversification des sujets de réglementation. Actuellement, plusieurs thèmes sont à l'étude au sein de groupes de ce type constitués ad hoc : l'évolution des normes relatives à l'adéquation des fonds propres aux risques de marché a nécessité une réflexion approfondie avant que la Commission ne puisse soumettre son projet au Conseil ; des travaux relatifs à la comptabilisation et à l'information sur les instruments financiers ont réuni des spécialistes de la comptabilité bancaire et des superviseurs ; par ailleurs, l'élaboration de règles prudentielles dans le domaine des services financiers à distance et des participants aux systèmes de paiement a requis des compétences en droit bancaire et de la faillite.

Enfin, un groupe permanent est placé sous l'égide de la Commission européenne, le groupe de travail sur l'interprétation et l'application des directives (GTIAD). Il s'attache à résoudre les difficultés d'interprétation que peuvent poser certaines dispositions des directives communautaires — ce fut notamment largement le cas de la deuxième directive de coordination bancaire — et, le cas échéant, établit les bases d'une jurisprudence. Au sein de cette structure, qui se réunit lorsque le besoin s'en fait sentir, la France est représentée conjointement par des membres de la direction du Trésor du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et du secrétariat général de la Commission bancaire.

1.2.1.3. Le Comité de supervision bancaire à Francfort est aussi doté de groupes spécialisés

Des groupes de techniciens sont créés pour répondre à des préoccupations ponctuelles, ...

À Francfort, le Sous-Comité de supervision bancaire, à qui le Conseil de l'Institut monétaire européen avait délégué la conduite courante des travaux, s'est reposé de la même manière sur des groupes de

techniciens constitués de membres des autorités nationales de surveillance. Il est probable que ce mode de fonctionnement sera également adopté par le Comité de supervision de la Banque centrale européenne. Les réflexions relatives aux questions macro-prudentielles évoquées au sein du comité sont ainsi réparties entre différents sous-groupes, créés pour répondre à des préoccupations ponctuelles. La durée de vie de ces structures thématiques, au sein desquelles la France est représentée par un membre du secrétariat général de la Commission bancaire, se limite, en principe, à l'exécution du mandat qui leur est confié. Elle peut néanmoins être prolongée dans le cas où un nouveau mandat leur est attribué.

... telles que le contrôle interne.

Au cours de la période récente, les thèmes du contrôle interne et du risque de crédit ont ainsi fait l'objet de réflexions approfondies. Actuellement, deux sous-groupes sont en place. Le premier a reçu pour mandat d'étudier des sujets variés liés au thème de la « fragilité financière », tels que la constitution de données macro-économiques pour la surveillance prudentielle ou les politiques de provisionnement des établissements de crédit. Il s'intéresse également — un second mandat lui ayant été confié récemment — à la question de la crise asiatique. Un deuxième sous-groupe est, quant à lui, chargé de réfléchir de façon prospective aux évolutions structurelles du domaine bancaire. Il s'attache à cerner l'ensemble des problèmes liés à l'évolution des systèmes bancaires européens, parmi lesquels figurent naturellement le passage à la monnaie unique, mais également les développements technologiques en cours, les problèmes de la surcapacité et de la concentration bancaires ainsi que les réponses prudentielles envisageables pour ces différents aspects.

1.2.2. La mondialisation de l'activité implique des structures de coopération avec les États tiers

Au-delà des réflexions nécessitées par la complexité des développements bancaires, l'internationalisation des activités financières appelle un renforcement de la coopération entre structures de contrôle, au-delà du cercle des pays du G10 et des États membres de l'Union européenne. C'est pourquoi le Comité de Bâle et les institutions européennes ont tissé un réseau de relations avec les pays tiers, qui s'appuie sur une infrastructure adaptée.

1.2.2.1. Le Comité de Bâle et les pays non G10

Le Comité de Bâle soutient la mise en place de structures régionales de coopération.

De longue date, le Comité de Bâle a encouragé les initiatives de coopération régionale entre autorités de contrôle bancaire. Le Comité a ainsi apporté son soutien à la constitution de groupes régionaux de contrôleurs bancaires, aujourd'hui au nombre de onze, qui couvrent l'ensemble du globe. Cette coopération était notamment favorisée par une rencontre annuelle entre membres du Comité de Bâle et présidents des groupes régionaux. La Conférence internationale des contrôleurs bancaires, une fois tous les deux ans, constitue, par ailleurs, un forum d'échanges d'expériences entre autorités de surveillance.

L'édition 1998 de cette « grand-messe » des contrôleurs bancaires devrait accueillir plus de 130 pays participants en octobre prochain, à Sydney.

Le développement rapide des marchés émergents impliquait toutefois un approfondissement des relations avec les pays tiers, conformément d'ailleurs au mandat du G7 en faveur de la stabilité financière. La mise en œuvre des Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace ¹⁰ s'est accompagnée de la création de nouvelles structures de coopération, qui associent les pays du G10 et les autres pays industrialisés et marchés émergents.

Le G20 comprend, entre autres, le Fonds monétaire international et la Banque mondiale.

Un groupe de liaison de vingt membres constitue désormais la cheville ouvrière des relations avec les non-G10.

Sa composition assure une représentation équilibrée des différentes zones géographiques et la présence du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale, en tant qu'observateurs, témoigne d'une approche structurelle du contrôle bancaire et s'inscrit dans le droit fil des recommandations du G7, qui appelait au renforcement de la coopération entre les institutions de Bretton Woods et les organisations internationales de contrôleurs. La France y est représentée.

La réunion, une fois par an, d'un groupe de consultation d'une cinquantaine de membres, permet d'élargir encore la concertation avec les pays non représentés à Bâle. La première réunion, qui se tiendra lors de la conférence d'octobre 1998, se substitue à la traditionnelle réunion avec les présidents de groupes régionaux, tous représentés au groupe de consultation.

La montée en puissance de la coopération se traduit également par l'institutionnalisation de l'assistance technique.

Depuis 1994, le Comité avait consenti des efforts substantiels en élargissant à l'ensemble des zones géographiques les actions de formation, qui avaient à l'origine été conçues pour les économies en transition d'Europe centrale et orientale.

Une nouvelle étape vient d'être franchie au début de l'année 1998, avec le lancement d'un Institut pour la stabilité financière, en partenariat avec la Banque des règlements internationaux. Cette structure, qui regroupe les équipes des deux institutions, proposera une assistance technique très pointue dans les différents domaines de la réglementation bancaire.

1.2.2.2. L'organisation de la coopération au niveau de l'Union européenne

Sur le plan européen, le cadre des relations des États membres de l'Union européenne avec les États tiers, notion faisant référence à l'ensemble des pays non-membres de la Communauté européenne, est fixé précisément par plusieurs textes qui mettent l'accent sur l'approche communautaire à réserver à cette question.

Les normes prudentielles appliquées aux succursales d'établissements de pays tiers sont définies par les directives de coordination bancaire.

Le titre III de la première directive de coordination bancaire fixe, en effet, les modalités de l'application des normes prudentielles communautaires aux succursales d'établissements de crédit ayant leur siège social hors de la Communauté. Elles se voient imposer un traitement qui ne peut être plus favorable que celui qui s'applique aux succursales d'établissements de crédit ayant leur siège dans la Communauté européenne pour l'accès et l'exercice de leur profession — la Commission et le Comité consultatif bancaire doivent être tenus informés des agréments qui sont ainsi accordés. Par ailleurs, la Commission se réserve le droit, par le truchement d'accords conclus avec un ou plusieurs pays tiers, d'accorder aux succursales de leurs établissements de crédit un traitement homogène sur l'ensemble du territoire de la Communauté.

Plus étoffé, le titre III de la deuxième directive de coordination bancaire réaffirme les principes précédemment énoncés et, insistant sur le rôle central joué par la Commission dans ce domaine, donne de larges précisions destinées à permettre leur mise en œuvre effective. Le texte fait notamment une obligation aux États membres d'informer la Commission européenne des établissements issus de pays tiers qui se sont implantés sur leur territoire. La Commission européenne se réserve également la charge d'établir des analyses périodiques des implantations et prises de participation réciproques entre pays tiers et pays de la Communauté et, le cas échéant, de soumettre au Conseil des propositions pour tenter de remédier, par la négociation ou par la contrainte, à des traitements discriminatoires par les pays tiers des établissements de crédit communautaires. Au total, ce texte prévoit que la conduite des relations, en matière bancaire, des

autorités prudentielles des États membres avec celles des États tiers doit se concevoir d'un point de vue communautaire.

Une réflexion a néanmoins été menée pour déterminer si la coopération avec les États tiers, en matière prudentielle, pouvait être développée par chaque État membre, sur la base de relations bilatérales ou, au contraire, si elle relevait uniquement de la Commission européenne.

En 1993, le Conseil a ainsi confié à la Commission européenne un mandat pour négocier, au nom de l'Union, des accords cadres avec les États tiers permettant la surveillance sur base consolidée des établissements de crédit communautaires présents dans ces pays. La conclusion de tels accords repose sur la réciprocité et l'équivalence des pratiques prudentielles. Toutefois, il n'a pas été clairement établi que cette tentative de mise en place d'une structure de coopération communautaire devait se substituer à tout développement de liens bilatéraux séparés avec les pays extérieurs à la Communauté. Confrontés à cette ambiguïté, les pays européens ont adopté des attitudes variées. La France et le Danemark se sont, plus précisément, prononcés en faveur d'une approche commune.

La démarche communautaire est donc privilégiée.

Les contrôleurs bancaires européens souhaitant clarifier cette situation ont demandé à la Commission européenne, dans le cadre du Comité consultatif bancaire, au début de l'année 1997, de faire le point sur l'exécution de son mandat. Celle-ci s'est attachée à dresser l'inventaire des actions entreprises. À l'examen, il est apparu qu'un accord est susceptible d'intervenir prochainement avec la Suisse. Des négociations sont également en cours avec le Canada, les États-Unis et le Japon.

Par ailleurs, les États membres de l'Union européenne participent, communément ou séparément, à des programmes d'aide financière, d'assistance technique et de formation à destination des pays tiers.

Des programmes structurés ont, en effet, pu être mis en place par des États membres pour venir en aide aux États tiers. Un accord associe ainsi (dans le cadre du programme dénommé Phare) la Banque nationale de Pologne, la Banque d'Angleterre et la Banque de France pour former les contrôleurs bancaires polonais.

Une assistance communautaire coordonnée peut également voir le jour lorsque la situation l'exige. Ainsi, les États membres réfléchissent actuellement à la définition d'un programme de formation des contrôleurs bancaires pour chaque pays d'Europe centrale et orientale, dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne. La récente crise asiatique a, parallèlement, entraîné l'étude, au niveau de la Commission européenne, de la constitution d'un réseau d'expertise financière européenne aux pays émergents.

Ce qui n'empêche pas l'existence d'actions bilatérales.

De leur côté, les États membres peuvent également être engagés dans des actions bilatérales à moyen et long terme de soutien envers ces pays. En ce qui concerne la France, la Commission bancaire, sous l'égide de la Banque mondiale, réunit chaque année les superviseurs des pays en développement à Paris pour un séminaire de formation. Dans le cadre des actions qui sont menées par le Fonds monétaire international, elle participe également au renforcement de la surveillance du système bancaire et du contrôle sur place des établissements de crédit des pays émergents, par le truchement d'inspecteurs détachés sur place. C'est notamment le cas en Chine, en Malaisie et au Bangladesh ainsi que — hors du cadre du Fonds monétaire international cette fois — au Vietnam et au Cambodge ou encore dans certains pays d'Afrique.

1.3. Élaborées selon un formalisme différent, les actions des différentes organisations se révèlent tout aussi contraignantes, malgré des valeurs juridiques distinctes

L'activité du Comité de Bâle et du Comité consultatif bancaire se traduit, in fine, par la production de normes de contrôle bancaire qui s'imposent aux institutions financières. Les recommandations du Comité de Bâle et les directives européennes n'en diffèrent pas moins radicalement, tant par leur valeur juridique, que par leur processus d'élaboration. Au cadre formalisé des normes européennes s'oppose, en effet, la souplesse des travaux de Bâle. Mais qu'il s'agisse de textes juridiquement contraignants ou de standards techniques, les normes de Bâle et européennes s'imposent aux acteurs bancaires.

1.3.1. L'élaboration des normes suit des processus différents

Si les recommandations du Comité de Bâle s'inscrivent dans une coopération technique peu formalisée, la production des normes européennes doit respecter les procédures prévues par les traités pour la réalisation du marché unique.

1.3.1.1. Les travaux du Comité de Bâle

Au sein du Comité de Bâle, les autorités nationales cumulent les pouvoirs d'initiative et de décision.

Les travaux du Comité de Bâle relèvent du schéma classique de la coopération internationale : les décisions y sont prises par consensus, le plus souvent sur propositions émanant des groupes techniques. Le pouvoir « politique » se concentre au niveau des autorités nationales, qui cumulent à la fois pouvoir d'initiative et de décision.

Souvent, la profession bancaire est associée aux différents stades d'élaboration de la norme.

Le secrétariat général, d'une dizaine de personnes, joue essentiellement un rôle de support technique à l'autonomie limitée : il assiste les groupes dans leurs travaux, prépare les dossiers du Comité et peut éventuellement, à la demande du Comité, être chargé du suivi de l'application de ses décisions.

En aval, les recommandations du Comité de Bâle doivent être entérinées par les gouverneurs des banques centrales du G10.

En amont, le trait dominant réside dans le fort degré technique des normes, qui exige une analyse approfondie au niveau des groupes et « task forces », reposant notamment sur des enquêtes et la réalisation de travaux statistiques.

L'adéquation des normes de Bâle à la nature des activités bancaires est assurée par la consultation de la profession, à différents stades de l'élaboration des normes. La consultation est de rigueur pour tous les textes normatifs : la publication des recommandations approuvées par les gouverneurs s'accompagne ainsi d'une période de consultation, mais la profession peut être également associée, le plus souvent par l'intermédiaire d'associations représentatives au niveau international, dans les travaux préparatoires.

Le rôle de la consultation dans l'évolution du dispositif d'adéquation des fonds propres aux risques de marché illustre parfaitement cette approche : la profession a été amenée à faire la preuve, en participant aux tests conçus par la « task force » modèles internes, que les contrôleurs bancaires pouvaient valablement s'appuyer sur la modélisation des risques par les établissements pour fixer une exigence de fonds propres prudentiels.

Dans ces conditions, la prise de décision est avant tout conditionnée par l'ampleur des travaux nécessaires à l'accord technique, qui doit favoriser le consensus « politique » au niveau des organes décisionnels ; la procédure de décision peut être rapide puisque la fréquence des réunions des groupes techniques et du Comité de Bâle est trimestrielle, tandis que le Comité des gouverneurs se réunit chaque mois. La rapidité du Comité de Bâle permet d'éviter qu'un décalage ne se creuse entre la réalité des opérations bancaires et leur prise en compte par la réglementation prudentielle.

1.3.1.2. L'adoption des règles communautaires

La démarche communautaire est, quant à elle, plus formalisée.

À l'inverse des travaux du Comité de Bâle, l'élaboration des règles communautaires se caractérise par un formalisme important.

Jusqu'à l'entrée en vigueur, en 1993, du Traité sur l'Union européenne, les directives européennes en matière bancaire ont été adoptées, à la majorité qualifiée, par le Conseil, selon la procédure dite de « coopération » avec le Parlement européen établie par l'Acte unique de 1986 (art.149). Depuis lors, elles sont adoptées selon une procédure qualifiée de « co-décision » avec le Parlement européen, mise en place par l'article 189 B du traité sur l'Union européenne instituant la Communauté européenne (et modifiant le traité de Rome). Elles portent désormais le nom de « directives du Parlement européen et du Conseil ». Rigoureusement définie, cette procédure prévoit de nombreuses consultations des différents groupes au sein desquels se rassemblent les contrôleurs bancaires nationaux.

Sont principalement associés au processus : la Commission européenne, ...

... le conseil des ministres...

C'est à la Commission européenne qu'appartient l'initiative de proposer une directive. Sa proposition, formulée à l'origine par le commissaire européen et la direction générale de la Commission européenne plus spécialement en charge des questions bancaires et financières, est d'abord examinée par les groupes d'experts nationaux chargés de l'assister. Le Comité consultatif bancaire est généralement saisi et émet alors des opinions et un avis. Quand le commissaire responsable du projet l'estime suffisamment élaboré et après accord du groupe de concertation des différentes directions générales de la Commission concernées, la proposition est transmise au Président qui propose au Collège des commissaires d'en délibérer. Le texte ainsi arrêté devient la proposition initiale de la Commission. Elle est transmise au Coreper — Comité des représentants permanents des États membres — qui assure la préparation des travaux du Conseil. Il délibère sur la base des discussions développées au sein des formations ad hoc du groupe des questions économiques et peut demander à la Commission de modifier sa proposition. Au terme de ses travaux, il établit un rapport au Conseil des ministres, dans lequel il fixe les points sur lesquels il a lui-même abouti à un accord unanime et ceux sur lesquels demeurent des oppositions.

... et le Parlement.

Si le Conseil, dans sa forme économique et financière, c'est-à-dire avec les ministres des Finances et de l'Économie (Écofin), ne peut se prononcer que sur une proposition préalable de la Commission, il peut néanmoins la modifier à ce stade, à la condition cependant qu'il adopte, à l'unanimité, une position amendée ou qu'il parvienne à établir un texte de compromis avec le Parlement. La Commission peut, en revanche, modifier sa proposition à tout moment, voire décider de la retirer. C'est la Cour de justice des Communautés européennes qui est chargée, le cas échéant, de régler les conflits de compétence entre la Commission, le Conseil et le Parlement.

Au niveau du Conseil, la lecture des propositions de la Commission européenne est effectuée en plusieurs temps.

À la base, les négociations sont menées au sein d'une formation ad hoc du « groupe des questions économiques », composé de représentants des autorités de chaque pays de l'Union — les « experts gouvernementaux » — ainsi que de représentants de la Commission et présidé par l'un des experts de l'État membre qui assure la présidence du Conseil. La représentation permanente de chaque État membre auprès de la Communauté européenne fait également partie des délégations nationales. Ce groupe tente, tout d'abord, de surmonter les désaccords techniques qui peuvent perdurer en dépit des discussions d'experts menées à la Commission. Il lui incombe de rédiger un texte qui réponde également aux problèmes politiques mis en évidence. Ce compromis, le cas échéant, fait néanmoins état des réserves maintenues par certaines délégations. Le Coreper est régulièrement tenu informé, par la présidence du groupe de travail, de l'état des discussions. Chargé de se prononcer sur le texte de consensus élaboré par le groupe technique, il s'efforce ensuite d'apurer les dernières difficultés et, ainsi, d'éliminer les réserves résiduelles. Enfin, il revient au Conseil Écofin d'adopter le texte final en se prononçant, s'il y a lieu, sur les différends que le Coreper n'est pas parvenu à résoudre.

Ces échanges donnent lieu à de nombreuses navettes.

Tout au long de cette phase de lecture au niveau du Conseil, de nombreuses navettes ont lieu entre le groupe, le Coreper et le Conseil. Si le Conseil Écofin et le Coreper ont recours, en permanence, à l'expertise du groupe des questions économiques (au cours des phases finales, il arrive également que le Coreper fasse appel à des groupes spéciaux et plus restreints de conseillers), pour se prononcer sur des difficultés inhérentes à des sujets parfois très techniques, ils interviennent néanmoins de façon significative pour donner les orientations politiques destinées à guider les débats techniques et, à l'issue du processus, rendre les derniers arbitrages. La mise en œuvre de cette procédure, dont le déroulement est en général assez long, suppose, par conséquent, la délicate conciliation de soucis prudentiels et d'impératifs politiques.

Dès que la proposition de la Commission lui a été transmise, le Conseil Écofin doit aussitôt saisir le Parlement européen et le Conseil économique et social de l'Union européenne (CES). Le texte est ensuite examiné au cours d'une première lecture par le Parlement européen qui, sans qu'aucun délai ne lui soit imparti, doit délivrer un avis, comprenant à la fois une appréciation générale des dispositions envisagées et éventuellement des amendements. Parmi les vingt commissions parlementaires, c'est la commission juridique et des droits des citoyens qui est compétente pour préparer les projets d'avis et les amendements dans le domaine bancaire. Le Conseil économique et social de l'Union européenne délivre aussi un avis à ce stade. Ce dernier est, en général, préparé par la section de l'industrie et du commerce, mais d'autres sections peuvent éventuellement être également consultées. Ces deux avis ne lient pas la Commission qui doit néanmoins présenter au Conseil une proposition modifiant son texte initial. Au sein du Conseil, les États membres négocient la proposition, avec la participation de la Commission, en vue d'aboutir à un accord, normalement adopté (avec ou sans discussion, selon l'existence ou non de réserves) à la majorité qualifiée — dans un certain nombre de cas (restreints) l'unanimité est néanmoins requise —, appelé « position commune du Conseil ». Depuis l'entrée de l'Autriche, de la Suède et de la Finlande le 1^{er} janvier 1995, la majorité nécessaire est de 61 voix sur un total de 87. Ainsi, les cinq pays qui disposent du plus grand nombre de voix ne peuvent imposer leur volonté aux autres. De plus, si plusieurs États représentant environ 25 voix ont l'intention de voter contre le projet, le président du Conseil doit faire adopter une solution de compromis (obtenant au moins 65 voix).

La « position commune » est ensuite transmise, avec les motifs du Conseil et l'opinion de la Commission, au Parlement qui dispose d'un délai de trois mois pour procéder à sa seconde lecture, s'il veut rejeter la proposition ou l'amender. Si, passé ce délai ¹¹, le Parlement européen a adopté la proposition sans la modifier ou ne s'est pas prononcé, alors la directive n'a plus qu'à être approuvée par le Conseil pour être définitivement adoptée. Si, au contraire, le Parlement souhaite rejeter la proposition ou l'amender, il ne peut y parvenir qu'à la majorité absolue de ses membres, dans ce délai. En outre, il ne peut voter en faveur d'amendements qui n'aient déjà été adoptés lors de la première lecture ou qui ne portent sur des points où la position commune diffère de la proposition initiale. La procédure de co-décision — qui a notablement accru ses pouvoirs (dans l'ancienne procédure, le Conseil pouvait passer outre son avis en statuant à l'unanimité) — lui donne un pouvoir

absolu de veto si, après une phase de navette avec le Conseil pour rechercher une conciliation, il confirme son rejet du texte à la majorité absolue de ses membres.

Le processus de co-décision entre le Conseil et le Parlement entraîne de nombreuses phases de concertation.

La complexité de ce processus de « co-décision » passe ainsi par de nombreuses phases de concertation, tant auprès de groupes de techniciens provenant des États membres, qu'auprès d'un certain nombre de représentants, sur le plan communautaire, des associations professionnelles concernées.

Par ailleurs, l'Acte unique européen de 1986 a prévu l'octroi de compétences d'exécution pour apporter des adaptations techniques aux textes communautaires sans modifier leur économie générale, afin de tenir compte, notamment, d'évolutions récentes, telles que l'évolution des instruments et des marchés financiers, dans le domaine bancaire. Les matières pouvant faire l'objet d'adaptations sont précisées dans chacun des actes adoptés. Selon la procédure dite de « comitologie »¹², établie par une décision du Conseil¹³, ces compétences peuvent, dans certains cas, être exercées par le Conseil, mais elles sont, en général, partagées entre la Commission et le Comité consultatif bancaire, investis collégalement d'une responsabilité qualifiée de « co-décision ». La Commission doit, en effet, obtenir, pour ses projets de modifications, un avis d'approbation, voté à la majorité qualifiée, du Comité consultatif bancaire. Lorsque tel n'est pas le cas, le Conseil des ministres, qui statue toujours in fine, dispose alors d'un droit de veto, tandis qu'il n'a plus qu'un pouvoir d'approbation dans le cas inverse.

1.3.2. Une portée différente des normes, mais une contrainte similaire

Les normes européennes et les recommandations de Bâle s'imposent à l'ensemble de la profession bancaire.

Si les normes européennes et internationales diffèrent par leur nature juridique, l'audience mondiale du Comité de Bâle donne en pratique à ses recommandations un pouvoir aussi contraignant que les directives européennes.

1.3.2.1. La portée juridique des normes européennes

Les compétences législatives de la Communauté européenne lui sont attribuées par le traité sur l'Union européenne, entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993. Ce texte, négocié à Maastricht, a maintenu inchangé le socle juridique préalable des actes européens. Dans le domaine bancaire, ceux-ci demeurent donc fondés sur trois principaux articles du Traité de Rome : l'article 57, chapitre 2, qui a permis l'adoption des textes de coordination bancaire et des directives bancaires, l'article 54, utilisé pour les directives relatives à l'harmonisation comptable et l'article 67, pour les directives visant à la libéralisation des capitaux.

Le traité de Rome prévoit l'édiction de plusieurs types possibles de normes communautaires, à la portée juridique plus ou moins contraignante : règlements, directives, décisions, recommandations et avis. Pour ce qui est de l'activité bancaire, les directives sont, depuis l'origine de l'unification du marché bancaire, le principal instrument utilisé. Contrairement aux règlements, qui sont d'application directe dans le droit national, elles s'adressent aux États membres qui sont tenus de les transposer dans leur législation interne. Ceux-ci sont dans l'obligation d'informer la Commission des mesures prises pour la transposition et doivent lui communiquer le texte des dispositions adoptées. Lorsque le délai pour transposer n'est pas respecté, ou lorsqu'il n'y a pas été procédé dans des conditions satisfaisantes, la Commission peut demander à la Cour de justice de constater le manquement et condamner l'État au paiement d'une astreinte ou d'une amende. Elle dresse, de plus, depuis 1983, un rapport annuel au Parlement recensant l'ensemble des violations du droit communautaire et des procédures mises en œuvre. En outre, les juges nationaux, en application du principe de primauté du droit communautaire sur le droit national, sont obligés d'écarter toute disposition interne qui n'est pas conforme à une directive, même si cette dernière n'est pas transposée.

L'ensemble des directives d'ordre bancaire et financier s'adresse à toute la population des établissements de crédit et, le cas échéant, des entreprises d'investissement, indifféremment et quelle que soit leur activité, locale, régionale, nationale, européenne... Parfois, quelques institutions ou catégories d'établissements sont traitées isolément mais, en dehors de ces exceptions, la réglementation élaborée s'applique à tous.

Les pays de l'Union peuvent cependant choisir d'adopter des normes prudentielles internes plus contraignantes que celles qui sont prévues par le texte communautaire. Les États membres peuvent également jouir, du fait de dispositions prévues par les textes, de certaines marges d'appréciation. Selon les cas, il arrive qu'ils se voient accorder le choix entre différentes options, une latitude dans le choix de la date d'application de certaines prescriptions, voire la faculté de déroger à certaines exigences. À l'inverse, une directive communautaire, à condition que son interprétation puisse se faire de façon directe, peut être invoquée à l'encontre d'un État membre, devant l'un de ses tribunaux, s'il ne l'a pas transposée dans son droit national.

1.3.2.2. Les règles de Bâle s'imposent par la discipline de marché

À l'inverse des directives européennes, qui s'imposent aux États-membres et peuvent produire des effets juridiques, même en l'absence de transposition nationale, les recommandations de Bâle n'ont pas de valeur juridiquement contraignante pour les pays du G10, qui gardent toute liberté pour les intégrer à leur propre ordre juridique interne. Ce n'est toutefois pas la portée juridique directe qui confère leur valeur aux recommandations du Comité de Bâle.

Les recommandations, lignes directrices, et meilleures pratiques du Comité de Bâle valent avant tout par leur adaptation à l'évolution des activités bancaires. Elles tendent donc à s'imposer naturellement comme standards de marché. Leur effet contraignant de normes professionnelles ne passe donc pas forcément par une transposition juridique ; la discipline de marché peut suffire, notamment sous l'influence des agences de notation, qui évaluent la qualité des institutions financières à l'aune des standards définis à Bâle.

L'expérience montre toutefois que les principales normes de Bâle sont également reprises par les États dans leur ordre juridique interne, sur une base volontaire.

La discipline de marché et l'influence des agences de notation donnent un rôle central aux recommandations du Comité de Bâle.

En outre, ces standards tendent à se diffuser largement au-delà des seuls pays membres du Comité de Bâle. Le cas de l'Australie par exemple est intéressant, qui compte parmi les tous premiers pays à avoir appliqué le nouveau dispositif d'adéquation des fonds propres aux risques de marché, bien avant la date limite d'entrée en vigueur que s'étaient fixés les membres du Comité de Bâle.

Par ailleurs, les directives européennes ont repris le dispositif de Bâle d'adéquation des fonds propres au prix de quelques aménagements destinés à tenir compte des particularités du système bancaire européen et de la diversité de la population visée. Alors que les standards de Bâle visent principalement les grandes banques internationales, les normes européennes s'appliquent à un ensemble beaucoup plus vaste d'établissements de taille et de nature très différentes. L'Union européenne a également fait siennes les conclusions des travaux de Bâle sur la division des risques.

Dans un proche avenir, la diffusion au plan mondial des standards de Bâle devrait être favorisée par l'action du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale pour la stabilité des marchés émergents. Les *Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace* récemment définis ont en effet vocation à servir de référence pour l'adaptation du cadre institutionnel de la réglementation bancaire et des techniques de contrôle prudentiel.

2. LES AUTORITÉS DE SURVEILLANCE VEILLENT À L'HARMONISATION DES NORMES PRUDENTIELLES DANS UN CONTEXTE D'INTÉGRATION CROISSANTE

Le processus de mondialisation des activités financières implique une harmonisation des règles prudentielles.

L'action des organisations de contrôleurs bancaires, qu'elle se situe au niveau mondial du Comité de Bâle ou dans le cadre régional de l'Union européenne, conduit à normer le champ des activités bancaires et s'organise essentiellement autour de deux axes : celui de l'harmonisation des règles prudentielles et celui de l'échange d'informations.

2.1. L'harmonisation des conditions d'exercice de l'activité bancaire vise à assurer une concurrence plus équitable, tout en renforçant la stabilité du système financier mondial

La mondialisation des activités bancaires montre les limites non seulement d'un contrôle bancaire sur base locale, mais également d'une réglementation nationale disparate.

L'égalité de concurrence n'est possible qu'en présence de règles prudentielles d'autant plus harmonisées que l'intégration financière est poussée. Et la recherche de stabilité d'ensemble passe par la définition de normes de haut niveau, dans les domaines les plus sensibles de la réglementation prudentielle même si l'harmonisation peut connaître des limites.

2.1.1. L'harmonisation des normes prudentielles doit être à la mesure du degré d'intégration financière

Sur des marchés largement unifiés, se confrontent des acteurs soumis à des réglementations nationales différentes. Les exigences prudentielles constituent dès lors un élément de compétitivité.

Le niveau de couverture des risques en fonds propres, par exemple, influe sur les conditions tarifaires proposées par les établissements à leurs partenaires et peut se révéler déterminant sur un marché très concurrentiel, tel celui du crédit syndiqué aux grandes entreprises.

Certains pays peuvent même être tentés d'abaisser leurs exigences prudentielles pour favoriser la compétitivité de leur secteur bancaire et capter des parts de marché au détriment des concurrents étrangers (« dumping » prudentiel).

Les dangers d'une telle politique sont évidents : la concurrence est faussée au détriment des établissements les plus vertueux. Cet effet d'éviction se traduit par un affaissement d'ensemble du système financier, comme en témoignait par exemple l'érosion des fonds propres au cours des années 1980.

A contrario, l'harmonisation par le haut des réglementations prudentielles établit des conditions de concurrence équitables, tout en confortant la stabilité du système financier mondial.

La quasi-totalité des domaines de la réglementation bancaire ont fait l'objet d'une harmonisation qui traduit l'évolution des meilleures pratiques du contrôle bancaire, qu'il s'agisse des conditions d'exercice de l'activité bancaire, des normes quantitatives ou des normes qualitatives.

2.1.1.1. L'harmonisation des conditions de base (agrément, infrastructure...)

En Europe, les établissements sont surveillés sur base consolidée par les autorités des pays d'origine...

La mise en place d'un marché unique des services bancaires en Europe a impliqué une harmonisation des conditions fondamentales d'exercice de l'activité bancaire, d'autant plus poussée que l'intégration se renforçait, ainsi que l'adoption du principe de la surveillance sur base consolidée.

Dès 1977, la première directive de coordination bancaire a marqué une étape dans la voie de l'harmonisation des législations bancaires nationales, imposant aux établissements de crédit l'obtention d'un agrément selon des conditions standardisées pour exercer leur activité. Une directive, adoptée en 1983 ¹⁴, a ensuite établi le principe de la surveillance des établissements de crédit sur base consolidée et précisé les conditions de transfert des informations nécessaires entre les États membres.

... et l'agrément est reconnu par l'ensemble de l'Union.

La deuxième directive de coordination bancaire, adoptée en 1989, a poursuivi ce mouvement en fondant, en 1993, la liberté d'établissement et de prestation de services d'un établissement de crédit dans la Communauté sur la reconnaissance mutuelle de l'agrément bancaire reçu dans son pays d'origine. Posant le principe de l'agrément unique, elle institue également celui de la surveillance par le pays d'origine. Dès lors, les établissements bancaires ont été libres de créer des succursales ou de fournir leurs services sur l'ensemble du territoire communautaire. Enfin, la directive 92/30/CEE relative à la surveillance des établissements de crédit sur une base consolidée a parachevé cette évolution, tenant compte de modifications plus récentes du domaine bancaire.

À l'instar des normes en vigueur pour le marché bancaire, le marché unique des services financiers, ouvert en 1996, repose sur les mêmes principes d'harmonisation minimale des conditions d'agrément et de surveillance, de reconnaissance mutuelle des agréments et de surveillance par le pays d'origine.

Le Comité de Bâle se soucie plutôt de l'encadrement des grands établissements internationaux.

Les travaux réalisés à Bâle se situent sur un plan différent de celui des préoccupations européennes, les populations dans l'un et l'autre cas étant dissemblables. À la nécessité européenne de réguler une population variée d'établissements de crédit par des normes communes, répondait, en effet, le souci des autorités prudentielles des pays du G10 d'encadrer l'activité des grands établissements internationaux.

Aussi si l'ouverture du marché unique justifiait une harmonisation poussée des conditions d'agrément, l'essor de nouveaux marchés financiers appelait-il la définition de règles universelles ; tel est l'objet des *25 Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace*, qui couvrent les différents champs du contrôle bancaire.

2.1.1.2. La réglementation quantitative

La réglementation quantitative, fondée sur des limites et des ratios, a su s'adapter à la sophistication des activités, à l'apparition des nouveaux risques et aux progrès de leurs techniques de gestion.

Parmi les principales mesures adoptées figure le dispositif d'adéquation des fonds propres progressivement mis en place. Cet ensemble de normes requiert des établissements le maintien permanent d'un niveau réglementaire de fonds propres leur permettant de faire face tant aux risques de marché, qu'aux risques de crédit qu'ils encourent du fait de leur activité.

La réglementation quantitative s'intéresse au contrôle des risques de crédit et de marché.

Dans ce domaine, les règles définies à Bâle constituent désormais des références dans le monde entier. À l'origine dédié au risque de contrepartie — celui qui a causé les pertes les plus importantes au secteur bancaire et constitue toujours la principale faiblesse des établissements bancaires —, le

dispositif d'adéquation des fonds propres défini en 1988 s'est étendu aux risques de marché pour tenir compte de la vulnérabilité des établissements aux opérations de marché, qu'ils ont fortement développées, dans un contexte financier volatil.

Le dispositif de mesure des risques de marché, publié par le Comité de Bâle en janvier 1996, a amendé l'Accord de juillet 1988, aux termes d'une série de travaux, marqués par la reconnaissance progressive des techniques de modélisation des risques de marché. Une première proposition du Comité, au printemps 1993, calibrant l'exigence de fonds propres à partir d'une approche standard, fondée sur des scénarios définis par les contrôleurs bancaires à partir de l'observation statistique des marchés financiers.

Le processus de consultation a fait surgir une idée neuve pour le contrôle bancaire : celle d'autoriser les institutions financières à calculer l'exigence réglementaire de fonds propres à partir de leurs propres modèles.

Cette idée susceptible de permettre une mesure plus exacte du risque, se heurtait toutefois à une difficulté pratique majeure : la dispersion des exigences de fonds propres selon les modèles des différents établissements, appliqués à un portefeuille identique. Ce sont les travaux de la « task force » sur les modèles internes, en liaison avec la profession, qui ont permis d'accepter finalement les modèles internes, dès lors qu'ils satisfont à un ensemble de conditions quantitatives et s'inscrivent dans le cadre d'une gestion des risques adaptée. Le secrétariat général de la Commission bancaire, qui a constitué une équipe de spécialistes associant l'expertise scientifique et la pratique des opérations de marché, a pu pleinement contribuer aux travaux internationaux, grâce également à une coopération fructueuse avec les grandes banques françaises.

Le dispositif « risques de marché » continue d'évoluer selon les progrès des techniques de modélisation, comme en témoigne l'amendement de septembre 1997 sur le risque spécifique.

L'usage de limites et de ratios, qui caractérise la réglementation quantitative, s'est également imposé aux établissements des pays européens, au gré de l'harmonisation communautaire des normes bancaires et de l'édiction de la réglementation relative aux fonds propres et à la solvabilité des établissements de crédit.

En ce qui concerne l'appréhension des risques de marché, les autorités européennes ont suivi, jusqu'en 1993, une démarche parallèle à celle du Comité de Bâle. La directive sur l'adéquation des fonds propres ¹⁵, entrée en vigueur en 1996, consacre le choix de l'imposition de seuils de fonds propres à respecter en permanence, définis réglementairement, et l'approche plus empirique des modèles internes, développée ensuite, a permis de mieux prendre en compte l'activité exercée par les établissements.

Dans cette même optique, les autorités européennes se sont attachées à élaborer une réglementation originale sur les « grands risques » pour imposer une diversification des risques, tant de crédit que de marché, dans le cas de la défaillance d'une contrepartie. L'existence de telles normes revêt une importance majeure dans le contexte européen d'un marché doté d'une large gamme, très contrastée, d'établissements de crédit.

La nécessité d'un matelas de fonds propres suffisant pour absorber la manifestation des risques n'est pas contestable. Il s'agit toutefois d'une ligne de défense a posteriori, en cas de difficultés, qui ne doit aucunement dispenser les établissements d'une politique de prévention des risques ; telle est la motivation des normes dites qualitatives de gestion des risques et de transparence financière.

2.1.1.3. La réglementation qualitative

La réglementation qualitative constitue un complément essentiel au contrôle quantitatif des risques nés des activités financières.

La débâcle de la banque d'affaires britannique Barings en 1995 et les déboires de plusieurs grands établissements sur les marchés de produits dérivés ont montré à quel point les défaillances du contrôle interne et le non-respect des règles de prudence élémentaires pouvaient se conjuguer pour amputer, sur un laps de temps parfois très court, une institution financière de tout ou partie de ses fonds propres.

Cette expérience apportait une justification aux initiatives des organisations internationales de contrôleurs, qui avaient entrepris de compléter les exigences quantitatives de fonds propres par des règles de contrôle interne, qui obligent les institutions financières à pratiquer en quelque sorte leur propre police et à prévenir les mauvaises surprises.

Par leur volatilité et leur complexité, les activités de marché et sur produits dérivés ont été les cibles privilégiées de cette nouvelle génération de normes prudentielles et le Comité de Bâle a ainsi publié, en juillet 1994, des lignes directrices pour la gestion des risques liés aux produits dérivés, qui passent en revue les mesures les plus adaptées à chaque type de risque (de contrepartie, de marché, opérationnel, juridique) et, en septembre 1997, des principes pour la gestion du risque de taux d'intérêt.

Elle privilégie la mise en place d'un contrôle en termes de qualité et de transparence financière.

D'une manière plus générale, pour pallier les lacunes fréquentes des établissements de crédit dans le domaine du contrôle interne — ainsi que plusieurs défaillances retentissantes ont pu l'illustrer —, les autorités prudentielles ont encouragé le renforcement des réglementations internes dans ce domaine. Le Sous-Comité de surveillance bancaire à Francfort s'est montré très actif dans ce domaine. Un groupe de travail conjoint a, en effet, été mandaté, en 1995, par ses soins, pour recenser les conditions d'un contrôle interne efficient ainsi que les meilleures pratiques observées, en s'appuyant sur la deuxième directive bancaire — selon laquelle « les autorités compétentes de l'État membre d'origine exigent que tout établissement de crédit dispose d'une bonne organisation administrative et comptable et de procédures de contrôle interne adéquates ». L'analyse menée dans ce cadre s'est traduite par la publication, en 1997, d'un rapport énumérant les principes généraux du contrôle interne qui, dans l'ensemble des pays, visent à promouvoir l'instauration et le maintien d'un système garantissant la bonne organisation administrative, le contrôle des risques et la gestion de l'information. Cette étude rejoint, sur de très nombreux aspects, les dispositions de la réglementation française — renforcée au début de l'année 1997 — avec le règlement n° 97-02 sur le contrôle interne.

Le Comité de Bâle contribue également à encourager cette culture de maîtrise et de prévention des risques, en la généralisant à l'ensemble des activités, dans le document soumis en consultation au début de 1998 sur un cadre général d'évaluation du contrôle interne.

La stabilité financière ne repose pas seulement sur l'application d'une réglementation prudentielle qui incite les établissements à se comporter de manière responsable ; elle s'appuie également sur la discipline de marché au travers de la transparence financière.

Dès 1986, afin de garantir l'égalité des conditions de concurrence sur le territoire européen, une directive concernant la publication des comptes annuels et consolidés des établissements de crédit a unifié les normes comptables devant être respectées. Au-delà, les réflexions se poursuivent actuellement pour faire évoluer cette réglementation à la lumière des critères de valorisation au prix du marché et du formidable essor enregistré par les produits dérivés.

Le Comité de Bâle apporte également sa contribution à la transparence de marché en manifestant davantage son pouvoir d'influence que sa capacité normative.

La recommandation commune du Comité avec l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV) sur les risques de marché et de produits dérivés (de novembre 1995) a fait progresser la communication des grands intermédiaires financiers.

Le Comité de Bâle entend poursuivre cette action en faveur de la discipline de marché, qui complète utilement la réglementation prudentielle. Il n'est donc pas étonnant que la recherche d'une plus grande homogénéité de l'information publique et des normes comptables sous-jacentes l'ait amené à intervenir dans le débat sur l'évaluation des instruments financiers, en mettant en exergue les limites de la généralisation de la valorisation au marché, prônée par l' « International Accounting Standard Committee (IASC) »¹⁶.

2.1.2. Les autorités de surveillance n'ignorent pas les limites de cette harmonisation

Si l'harmonisation des normes prudentielles est un des objectifs principaux des différentes organisations internationales, il n'est ni exclusif ni parfaitement observé et la capacité de réaction des autorités doit demeurer entière pour prendre en compte les développements liés à l'actualité.

2.1.2.1. Les insuffisances identifiées

Les disparités de développement des systèmes bancaires et financiers nationaux limitent l'harmonisation des normes prudentielles.

En deçà d'un certain degré d'intégration financière, les différences de niveau qui perdurent entre les pays, en ce qui concerne le développement de leur secteur bancaire et financier, ne rendent pas nécessairement souhaitable une harmonisation prudentielle.

De fait, l'environnement bancaire, sur le plan international, recèle encore un nombre non négligeable de différences de niveau.

En Europe, en dépit des considérables efforts d'harmonisation consentis, certaines lacunes résident encore dans la réglementation communautaire.

À cet égard, la Commission européenne a présenté, lors du Conseil Ecofin d'Amsterdam en 1997, un plan d'action destiné à parachever le marché unique bancaire en s'assurant de l'application effective de la réglementation existante, en réduisant l'inflation réglementaire et en comblant les failles dans la réglementation.

Parmi les principaux manques, certains sont susceptibles d'être rapidement palliés. C'est le cas de la modification, déjà en cours, de la réglementation en liaison avec le passage à l'euro, de l'information et de la publicité sur les instruments dérivés et, enfin, de l'adoption d'une directive sur l'assainissement et la liquidation des établissements de crédit, actuellement bloquée du fait de l'opposition entre autorités anglaises et espagnoles pour la reconnaissance des autorités judiciaires à Gibraltar.

Trois autres types de préoccupations apparaissent, en revanche, plus problématiques : le contrôle des conglomérats financiers — dont la nécessité est unanimement reconnue — (cf 2.2.3.), l'appréhension de la monnaie électronique et, enfin, la protection du consommateur dans le domaine des services financiers, matière largement évolutive et soumise à des approches réglementaires très variables, d'un État membre à l'autre.

Ainsi, le suivi de la liquidité bancaire ne fait pas encore l'objet d'un traitement prudentiel harmonisé.

Un dernier chapitre traditionnel de la réglementation prudentielle des États, celui de la liquidité des établissements de crédit, apparaît également échapper encore aux efforts d'harmonisation aussi bien internationaux qu'europeens. Le Sous-Comité de surveillance bancaire, très concerné dans la mesure où la Banque centrale européenne constituera un des acteurs principaux de cette liquidité et assurera le découplage de ce compartiment du marché, a développé une réflexion approfondie sur ce sujet et a posé le problème du transfert de la compétence du pays d'accueil vers le pays d'origine en

ce qui concerne la surveillance des succursales européennes ainsi que celui de l'harmonisation préalable d'une règle prudentielle.

Les travaux du Comité de Bâle en la matière ont montré, en 1992, les difficultés d'une homogénéisation des pratiques. En raison du lien supposé de la liquidité des établissements de crédit avec la politique monétaire, le cadre très intégré du marché unique bancaire n'a pas permis non plus de mettre fin à cette carence, qui pourrait se manifester avec davantage d'acuité lorsque les marchés nationaux auront disparu au profit d'un espace unifié par l'euro. Pour justifier de la rémanence de cette particularité, les États membres de l'Union européenne se sont, pour l'heure, contentés de se référer à la deuxième directive de coordination bancaire, selon laquelle la liquidité demeure du ressort des autorités nationales compétentes. Seule une modification préalable de cette disposition permettrait, par conséquent, de faire évoluer cette situation.

2.1.2.2. Les développements liés à l'actualité

Les divers comités de surveillance bancaire ont aussi des préoccupations plus ponctuelles, telles que le passage à l'an 2000 ou la monnaie unique.

Le Comité de Bâle, le Comité consultatif bancaire et le Sous-Comité de surveillance bancaire se sont ainsi intéressés à des évolutions qui — au-delà de leurs aspects fortement techniques — ont des implications stratégiques pour le secteur bancaire.

Ces préoccupations ont nécessité la création de structures qui, non seulement assurent une activité de veille, par l'analyse de la situation et la publication de documents de référence, mais également entreprennent des actions de sensibilisation et proposent des lignes directrices, notamment dans les domaines de l'adaptation des systèmes informatiques à l'an 2000, de la monnaie électronique et du passage à l'euro.

L'impératif de vigilance a conduit le Comité de Bâle et le Comité sur les systèmes de paiement et de règlement à sensibiliser la communauté financière au défi informatique et technologique du passage à l'an 2000.

La création d'une « task force » composée d'experts informatiques vise à mieux suivre le degré de préparation des institutions financières, tout en développant un cadre d'analyse des risques — en particulier opérationnels — liés à l'an 2000. Ces travaux, largement relayés par les contrôleurs bancaires au niveau national, ont été complétés au début de 1998 par une grande rencontre mondiale qui s'est tenue à la Banque des règlements internationaux, à Bâle. Plus de 200 hauts responsables de 52 pays venant de tous horizons ont assisté à cette table ronde et confirmé l'importance accordée par la communauté financière internationale à cette question.

L'essor de la monnaie électronique est un autre domaine de préoccupation des organisations internationales, dans la mesure où il comporte à la fois des opportunités de croissance, mais également des menaces liées à la concurrence des non-banques et des risques opérationnels inhérents aux techniques disponibles.

À l'instar d'autres autorités, le Comité de Bâle a choisi d'associer les compétences techniques et la culture prudentielle au sein d'un groupe chargé d'étudier l'ensemble des implications de la monnaie électronique.

Ce groupe a abordé la question sous l'angle du contrôle interne, en publiant, au début de 1998, un ensemble de principes sur la gestion des risques liés aux activités de banque électronique et de monnaie électronique.

La réflexion sur le thème de la monnaie électronique mobilise également les différentes autorités internationales. L'Institut monétaire européen a ainsi formulé, en 1994, une recommandation prévoyant de réserver l'émission de ce type de monnaie aux établissements de crédit. Pour sa part, la Banque des règlements internationaux a publié, en 1996, un rapport élaboré par le sous-groupe

consacré à l'étude des systèmes de paiement, étudiant les implications de ce nouveau type de moyen de paiement sur les systèmes de paiement actuellement en vigueur au sein de l'Union.

Les services de la Commission européenne ont, quant à eux, adressé, en avril 1997, une communication au Parlement et au Conseil européens, au Conseil économique et social et au Comité des régions, analysant le domaine du commerce électronique en général et s'attachant à promouvoir son développement.

Enfin, la mise en place de la monnaie unique aura été, au cours de la période récente, une préoccupation centrale des instances européennes. La Commission européenne s'est prononcée à de nombreuses reprises — notamment par le biais de la publication de rapports — sur les implications qu'aurait la mise en place de la monnaie unique dans des domaines variés, tels que ceux du comportement des entreprises ou des consommateurs dans ce nouvel environnement. Parmi les derniers documents qu'elle a produits, une recommandation, émise en décembre 1997, aborde la question des services financiers et de la monnaie unique. Par ailleurs, toujours au niveau de la Commission, un groupe d'experts spécifique a réfléchi sur les nécessités d'évolution de la réglementation prudentielle eu égard à l'avènement de l'euro. Ses conclusions ont été approuvées par le Comité consultatif bancaire, ce qui assure un traitement homogène de ces questions par les différents États membres.

2.2. La coopération entre autorités prudentielles s'est intensifiée

L'essor des conglomérats financiers a nécessité le renforcement de la coopération internationale.

Si les organisations internationales se sont particulièrement attachées à l'harmonisation des règles prudentielles, le développement de la coopération entre autorités de surveillance a également été une de leur préoccupation qui a accompagné les phases d'internationalisation et d'intégration des activités bancaires : les relations se sont d'abord développées entre contrôleurs bancaires responsables de la surveillance des différentes entités géographiques des groupes bancaires internationaux, avant de s'étendre aux contrôleurs des autres secteurs financiers, en réponse à l'essor des conglomérats financiers.

2.2.1. Avec l'internationalisation des activités bancaires, la surveillance sur base consolidée est devenue la norme

2.2.1.1. La structure traditionnellement nationale du contrôle prudentiel n'est pas adaptée à la surveillance de groupes bancaires largement internationaux

La dissémination des activités d'un même groupe entre plusieurs pays montre rapidement les limites d'un contrôle prudentiel organisé sur une base nationale. Les implantations à l'étranger ont mis en relief les responsabilités respectives des autorités des pays d'origine et des pays d'accueil dans la surveillance des groupes bancaires internationaux.

Le cas de la BCCI a clairement montré que la rupture de l'unité de lieu entre siège social, centre de décision et centre d'activité brouille la perception des risques, si elle n'est pas compensée par une meilleure communication entre les autorités de contrôle des pays concernés. La dilution des responsabilités peut également induire une moindre vigilance à l'égard des groupes internationaux. La tentation existe en effet pour l'autorité du pays d'accueil de se désintéresser des succursales de banques étrangères tant que la maison mère leur apparaît solide. Réciproquement, l'autorité du pays du siège peut être tentée de négliger les risques liés aux filiales, en espérant que d'éventuelles difficultés locales n'affectent que le pays d'accueil et ne se propagent pas à la maison mère.

2.2.1.2. La surveillance sur base consolidée met en relief la responsabilité de l'autorité du pays d'origine

Le partage des compétences entre autorités de surveillance est donc cohérent avec le mode de contrôle prudentiel qui s'est imposé pour les banques : celui de la surveillance sur base consolidée, qui sous-tend également l'application de la plupart des règles prudentielles. Le principe du contrôle consolidé a été retenu dès 1979 par le Comité de Bâle, qui l'a ensuite décliné dans son dispositif normatif d'adéquation des fonds propres.

À la faveur du processus de construction du marché unique, la surveillance des établissements financiers sur base consolidée s'est également imposée, en Europe. Plusieurs directives, à partir de 1983, en ont institué le principe et, progressivement, réglé les modalités, pour définir, de façon rigoureuse, le partage des tâches entre autorités prudentielles des États membres.

La directive du 6 avril 1992 dispose que la surveillance sur base consolidée est de la responsabilité du pays d'origine.

Le schéma actuellement en vigueur est fixé par une directive adoptée en 1992¹⁷. Celle-ci prévoit de soumettre à une surveillance, sur la base de leur situation financière consolidée, les établissements de crédit, compagnies financières ou autres sociétés (dites « compagnies mixtes ») qui comptent, parmi leurs filiales, au moins un établissement de crédit dans les trois domaines de la solvabilité, de l'adéquation des fonds propres aux risques de marché et du contrôle des grands risques et leur impose de mettre en place des procédures de contrôle interne adéquates leur permettant de produire les informations nécessaires.

La mise en œuvre de ce dispositif incombe aux autorités qui ont accordé à la maison mère son agrément d'établissement de crédit ou de compagnie financière et, lorsque la tête de groupe est une compagnie mixte, aux autorités ayant délivré l'agrément de la filiale bancaire. Il ne s'applique pas, en revanche, lorsque l'entreprise à inclure est située dans un pays tiers mettant des obstacles juridiques au transfert d'informations, lorsque sa taille est négligeable ou lorsque, selon l'appréciation des autorités compétentes, sa prise en compte serait inappropriée eu égard aux objectifs de la surveillance prudentielle des établissements de crédit.

Les États membres peuvent choisir de ne pas surveiller sur base individuelle les entreprises consolidantes ou celles prises dans le champ de la consolidation, mais doivent alors s'assurer de la répartition adéquate des fonds propres à l'intérieur du groupe bancaire. Par ailleurs, bien que la règle soit de consolider intégralement les filiales au statut d'établissement de crédit ou d'établissement financier, une consolidation proportionnelle à la part du capital détenu peut également être acceptée par l'autorité de contrôle, dans le cas où la responsabilité de l'entreprise mère est exercée conjointement avec celle d'autres actionnaires ou associés estimés solvables.

Le texte règle également les questions relatives à la communication d'informations prudentielles et au secret professionnel entre les différentes autorités compétentes pour un même groupe diversifié comprenant simultanément plusieurs établissements de nature différente (tels qu'établissement de crédit, entreprise d'assurance, entreprise d'investissement) ainsi qu'entre les autorités compétentes lorsqu'elles sont situées dans des États membres différents. Il définit, en outre, un mécanisme permettant l'application de sanctions, en cas d'infractions à la réglementation.

La validité du contrôle sur base consolidée repose toutefois sur l'hypothèse d'une gestion intégrée des activités depuis le siège — qui se vérifie souvent avec le développement de lignes mondiales de produits relevant d'une stratégie unique et d'un contrôle centralisé — et sur la confiance dans la volonté et la capacité d'assistance financière réciproque entre les différentes entités du groupe. C'est ce deuxième facteur, conjugué au caractère encore largement national du cadre juridique, qui justifie le maintien d'une surveillance prudentielle par le pays d'accueil, selon des modalités adaptées au statut des entités (filiale, succursale).

La disponibilité des informations prudentielles est alors cruciale : l'autorité du pays d'origine doit pouvoir apprécier la contribution des implantations étrangères à l'activité, aux risques et à la solidité du groupe, tandis que l'autorité du pays d'accueil doit être rassurée sur les capacités du groupe à apporter son soutien à l'entité locale en cas de nécessité.

2.2.2. Des structures de coopération se sont développées entre États

2.2.2.1. L'internationalisation des activités bancaires a rendu nécessaire le renforcement des relations entre autorités du pays d'origine et celles du pays d'accueil

Les limites d'une approche strictement locale ont été reconnues de manière précoce par les contrôleurs bancaires, qui ont défini un partage des responsabilités et mis en place un cadre de coopération entre autorités du pays d'origine et du pays d'accueil.

Dès 1975, le Comité de Bâle a posé le principe qu'aucun établissement bancaire ne devait échapper à la surveillance.

Les premiers travaux du Comité de Bâle ont conduit, dès 1975, à l'adoption d'un Concordat sur le contrôle des établissements bancaires à l'étranger. Le Concordat, révisé en 1983 à la suite de la crise du Banco Ambrosiano, pose le principe qu'aucun établissement bancaire à l'étranger, quelle que soit sa forme (succursale, filiale) ne doit échapper à la surveillance et s'efforce de définir un cadre de contrôle adéquat, fondé sur la participation active des deux autorités du pays d'origine et du pays d'accueil : « les autorités d'accueil sont responsables des établissements de banques étrangères opérant sur leur territoire en tant qu'institutions individuelles, tandis que les autorités du pays 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. ».

Devenue incontournable au niveau mondial, en raison de l'intégration croissante des marchés de capitaux, l'harmonisation des législations bancaires s'est avérée, en Europe, un préalable indispensable dans le contexte de l'ouverture, dès 1993, d'un marché unique des opérations de banque et des services d'investissement.

Le fonctionnement d'un espace unifié reposant sur la mise en œuvre, au niveau communautaire, de principes tels que la liberté de circulation des capitaux, la liberté d'établissement ou la liberté de prestation de services a, en effet, rendu nécessaire la reconnaissance mutuelle des agréments et des pratiques sur base consolidée ainsi que la surveillance par les autorités du pays d'origine. Tout en produisant, pas à pas, une réglementation harmonisant l'exercice des activités bancaires, les États membres ont, progressivement, renforcé les dispositifs permettant les échanges d'informations entre autorités de surveillance prudentielle, prévus par la deuxième directive de coordination bancaire, lors de l'établissement d'une succursale, en matière de surveillance prudentielle et de contrôle sur place ainsi qu'en cas de crise (cf 2.2.2.2.).

Parallèlement, les États membres de l'Union européenne se sont également attachés à rendre plus homogènes leurs pratiques en matière de services d'investissement. L'entrée en vigueur, en 1993, de la directive sur les services d'investissement ¹⁸ a permis aux prestataires de ce type de services d'exercer, sans restriction, leur activité au sein de l'Espace économique européen, sous le régime de la libre prestation de services et du libre établissement.

2.2.2.2. Les types de coopérations envisagées par le Comité de Bâle et l'Union européenne sont similaires, mais présentent des formes différentes

Une fois définis les principes de coopération, il reste à en assurer l'application concrète par des accords visant à faciliter l'échange d'informations.

Le Concordat de Bâle a ainsi été complété par la définition, en juin 1992, de quatre normes minimales pour le contrôle des groupes bancaires internationaux et de leurs établissements à l'étranger.

Par cet accord, qui tire les leçons de la faillite de la BCCI, les autorités de surveillance bancaire 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'accueil¹⁹ ;
- 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 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 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 a donc vocation à améliorer la sécurité du système financier.

En pratique, la négociation des concordats, à laquelle ont été associés des contrôleurs bancaires hors G10 a favorisé une prise de conscience des autorités de surveillance et rendu plus faciles les échanges d'informations prudentielles, notamment dans un cadre informel.

Des travaux conjoints entre le Comité de Bâle et le groupe des contrôleurs bancaires « off-shore » ont permis de préciser les modalités concrètes d'un meilleur échange d'informations entre pays d'origine et pays d'accueil. Le rapport sur la surveillance des activités bancaires transfrontalières, publié en 1996, recommande la négociation de mémoranda permettant aux contrôleurs du pays d'origine d'obtenir l'information prudentielle pertinente, dans le respect toutefois du secret relatif à certaines données individuelles sur les clients, sauf procédures particulières (notamment le blanchiment). Les contrôles sur place par l'autorité du pays d'origine devraient être autorisés, éventuellement conjointement avec les inspecteurs du pays d'accueil. Réciproquement, les contrôleurs du pays d'accueil devraient pouvoir s'assurer de l'effectivité du contrôle sur base consolidée par l'autorité du pays d'origine, ce qui justifie l'établissement de critères de référence.

Cette formalisation des relations bilatérales, qui semble nécessaire pour surmonter les obstacles à l'échange d'informations a trouvé son terrain d'élection en Europe, dans le cadre de la surveillance par l'autorité du pays d'origine, où — en application du principe de subsidiarité — les autorités de chaque État membre conservent toute latitude pour définir précisément les règles de fonctionnement, d'agrément, d'autorisations individuelles, de surveillance sur pièce ou sur place et de sanction des établissements de crédit présents sur leur territoire.

Dans le cadre de la construction du marché unique européen, les échanges d'information ont été développés.

La construction du marché unique européen a, en effet, rendu très tôt nécessaire, concurremment avec l'harmonisation des règles prudentielles, la mise en place d'un cadre de coopération entre

autorités de surveillance bancaire, mutuellement confrontées à la question du secret professionnel. La démarche adoptée pour contourner cet obstacle apparaît constituer un laboratoire et un modèle de la coopération entre États. La première directive de coordination bancaire, en 1977, a jeté les bases d'une coopération institutionnelle entre autorités de surveillance — instituant notamment le Comité consultatif bancaire. Les échanges d'informations sur le plan individuel au sein de l'Union européenne ont ensuite été rendus possibles grâce à une directive consacrée à ce sujet en 1983. Enfin, la deuxième directive de coordination bancaire a accordé une place importante à la coopération et aux échanges d'informations entre les autorités de surveillance, notamment en permettant que soit levé, entre elles, le secret professionnel sur les informations recueillies.

Plus concrètement, différents dispositifs, tant bilatéraux que multilatéraux, ont progressivement été mis en place pour permettre aux autorités de surveillance des États membres de procéder à des échanges d'informations lors de rencontres régulières.

Les autorités prudentielles européennes ont signé des accords bilatéraux permettant l'échange d'informations.

Sur le plan bilatéral, une coopération s'est instaurée spontanément, dès les années 1960, entre autorités prudentielles européennes pour la surveillance des établissements de crédit disposant de succursales dans d'autres pays de la Communauté. Progressivement, des procédures adéquates de consultation et de coopération bilatérales ont permis aux autorités bancaires de chaque État membre d'assurer la surveillance des succursales et filiales, implantées dans d'autres États, des établissements de crédit ayant leur siège sur leur territoire. Un premier accord — « memorandum of understanding » —, définissant le cadre de la coopération prévue par les dispositions de la deuxième directive de coordination bancaire et prévoyant des rencontres à intervalles réguliers, a été conclu entre la France (Comité des établissements de crédit et le secrétariat général de la Commission bancaire) et l'Allemagne (Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen – BAK, i.e. Office fédéral de surveillance bancaire) en 1992. D'autres ont suivi et, à l'heure actuelle, la France dispose de conventions bilatérales de ce type avec l'ensemble des États de l'Espace économique européen — à l'exception cependant du Liechtenstein et de l'Islande. Rédigées sur un canevas commun, elles présentent des caractéristiques propres qui les différencient. Des réflexions sont actuellement menées pour harmoniser ces conventions et les adapter aux modifications survenues dans l'organisation de la surveillance prudentielle depuis leur signature (notamment en ce qui concerne la surveillance des entreprises d'investissement).

Lors de leurs rencontres bilatérales, qui ont lieu, de manière tournante, dans la capitale de l'un des deux États, les contrôleurs bancaires partagent des informations sur la stratégie et la santé mutuelle des établissements de crédit, ressortissants de l'autre pays, installés sur leur territoire. Ils abordent également des questions liées à l'évolution pratique de leurs réglementations respectives. En fonction de la densité des implantations réciproques d'établissements de crédit, les contrôleurs se rencontrent selon une périodicité d'une ou deux années, en moyenne. En fonction des besoins, ces contacts peuvent être rapprochés.

Un examen récent de ces conventions bilatérales a permis d'évaluer le degré de formalisation des pratiques établies par la deuxième directive de coordination bancaire.

Ainsi, dans la plupart des cas, l'implantation par un établissement de crédit d'une succursale dans un autre pays de l'Union requiert une notification préalable des autorités du pays d'origine à celles du pays d'accueil. Les formes de cette déclaration varient néanmoins selon les accords. En général, les activités principales et annexes de la succursale envisagée doivent être énumérées. La réponse du pays d'accueil se borne, le plus souvent, à mentionner les conditions d'intérêt général à satisfaire. L'ouverture, par une succursale déjà installée, de bureaux d'exploitation supplémentaire ne nécessite pas, à l'heure actuelle, d'annonce préalable.

Les memoranda rappellent l'obligation faite aux établissements d'origine étrangère de respecter les règles imposées par le pays d'accueil en matière d'obligations déclaratives ainsi que de politique monétaire, les procédures de réclamations des clients à l'encontre des agissements d'une succursale apparaissent rigoureusement définies et relativement homogènes au sein de l'Union. Les responsabilités sont clairement attribuées et réparties entre les autorités compétentes des États

membres. La procédure à suivre en matière de contrôle sur place est également explicitée, à de rares exceptions près.

Un traitement moins codifié est réservé, en revanche, aux autres domaines nécessitant des échanges d'informations.

Les aspects relatifs au contrôle interne, à la compétence et à l'honorabilité des dirigeants étant du ressort du pays d'origine, ils sont mentionnés par les memoranda comme nécessitant des échanges d'informations, sans en préciser les modalités.

C'est également le cas des centrales de risques, dont l'existence n'est que rarement évoquée, de la surveillance prudentielle en général et sur base consolidée en particulier et de la coopération en cas de crise. Fréquemment, les contrôleurs sur place du pays d'origine disposent de la possibilité d'entrer en contact avec des autorités non bancaires du pays d'accueil susceptibles de leur fournir des informations ; la communication de renseignements à ces instances non bancaires ne fait, toutefois, l'objet d'aucun développement.

La coopération multilatérale européenne a pris la forme d'un « groupe de contact »...

Parallèlement, une coopération multilatérale entre contrôleurs a également progressivement vu le jour au niveau européen, au sein du « groupe de Contact ». Depuis 1972, les autorités de surveillance se rassemblent régulièrement, dans cette enceinte, pour évoquer des questions d'intérêt commun sur des aspects pratiques du contrôle ou des établissements particuliers. D'abord totalement informelles, ces rencontres ont ensuite bénéficié d'une certaine institutionnalisation, lorsque la première directive de coordination bancaire, dans son dernier considérant, a mentionné leur existence, sans, pour autant, qu'un statut officiel ne leur soit conféré. En 1980, la Commission européenne a rejoint ce groupe, au sein duquel la France est représentée par le secrétariat général de la Commission bancaire.

... qui permet des échanges entre contrôleurs.

Cette structure, dont les réunions ont lieu quatre fois par an, dans l'une des capitales de l'Union européenne, constitue une enceinte privilégiée pour procéder à des échanges informels entre contrôleurs à propos de la situation d'établissements de crédit présents dans plusieurs États membres. Elle réalise également des études plus générales, portant sur des thèmes variés, qu'elle adresse au Comité consultatif bancaire et au Sous-Comité de surveillance bancaire, et effectue différents calculs sur la solvabilité, la liquidité et la rentabilité comparées de la population des établissements de crédit de chaque État membre. Le groupe élabore également, selon l'actualité, des enquêtes thématiques. Des questionnaires destinés à préparer ces travaux sont réalisés au préalable et renseignés par les différentes autorités de contrôle.

2.2.3. La diversification des activités financières a milité en faveur d'une coopération des autorités de contrôle concernées

Les contrôleurs bancaires ne sont pas seulement confrontés à la mondialisation des opérations bancaires, ils doivent faire face également à l'intégration des activités bancaires, boursières et d'assurance au sein de conglomérats financiers souvent multinationaux.

2.2.3.1. La structure du contrôle prudentiel par métiers est mise à l'épreuve par l'émergence des conglomérats

L'émergence de conglomérats financiers a nécessité le développement d'une coopération des autorités de contrôle concernées, ...

Le développement des conglomérats financiers, qui associent sous une direction et un contrôle communs des activités dans au moins deux secteurs financiers réglementés (opérations de banque,

services d'investissement, assurance), constitue clairement un défi pour les autorités de contrôle prudentiel, qui restent encore majoritairement organisées par secteurs professionnels, même si la constitution d'autorités « pluridisciplinaires » tend à se diffuser.

La montée en puissance des conglomérats mixtes, qui offrent non seulement des services financiers (éventuellement dans un seul des trois secteurs susmentionnés), mais également des prestations de nature industrielle et commerciale, pose un problème supplémentaire par la présence d'activités non réglementées, sans interlocuteur prudentiel.

... car ces institutions présentent des risques spécifiques.

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.

Le risque de contagion rend nécessaire une surveillance de l'ensemble du groupe, en complément de la surveillance par segment d'activité.

Or, l'hétérogénéité des activités, alliée au risque de contagion, nécessitent de compléter l'approche traditionnelle des contrôleurs bancaires fondée sur la consolidation par un examen des expositions intra-groupes et de la répartition des fonds propres.

C'est pourquoi le contrôle prudentiel des conglomérats a fait l'objet de travaux spécifiques, tant au niveau international qu'euro péen.

Ainsi, le « Forum tripartite » regroupe les organisations internationales de surveillance des valeurs mobilières, de l'assurance et de la banque.

Au plan international, la coopération trans-sectorielle s'est manifestée, dès 1994, par un rapprochement avec les organisations internationales de surveillance des valeurs mobilières (OICV) ²⁰ et des compagnies d'assurance (AICA) ²¹, dans le cadre d'un groupe tripartite qui s'est pérennisé depuis 1996 sous le nom de « Forum tripartite » (« Joint forum » en anglais) sur les conglomérats financiers.

Le Forum tripartite regroupe trente membres issus des trois secteurs financiers et représentant treize pays. La France est particulièrement bien représentée, puisqu'elle y dispose de trois sièges : secrétariat général de la Commission bancaire, Commission des opérations de bourse, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (pour la direction des Assurances et la Commission du contrôle des assurances).

Un groupe conjoint sur les conglomérats financiers s'est également constitué, à l'échelon européen, au niveau de la Commission de Bruxelles, depuis une dizaine d'années. Ses travaux ont été suspendus dans l'attente que le Forum tripartite débouche dans ses réflexions au niveau international. La Commission y a d'ailleurs un statut d'observateur. Devant les difficultés constatées pour mettre en œuvre une coopération trans-sectorielle opérationnelle, les États membres ont, souvent, utilisé d'autres cadres ²² pour mener, au cas par cas, quelques actions.

Néanmoins, depuis l'adoption de la directive sur les services d'investissement en 1993, les activités d'ordre financier complémentaires de celles strictement bancaires sont désormais appréhendées par les réglementations élaborées au niveau européen. Ainsi, la directive prudentielle d'adéquation des fonds propres aux risques de marché de 1993 s'applique, non seulement aux établissements de crédit, mais également aux entreprises d'investissement, c'est-à-dire aux institutions ayant vocation à développer non pas une activité d'octroi de crédit ou de collecte de dépôts, mais d'intermédiation sur les marchés.

Par ailleurs, la Commission a présenté, en 1995, une proposition de directive destinée à modifier le dispositif réglementaire relatif aux services d'investissement dans le domaine des valeurs mobilières.

Ce texte, qui a fait l'objet d'une position commune en 1997, prévoit notamment la création d'un comité des valeurs mobilières, qui serait composé de représentants des États membres et présidé par un représentant de la Commission.

Placé aux côtés de la Commission, il serait chargé de l'assister pour les travaux ayant trait aux valeurs mobilières et jouirait d'attributions de même nature que celles actuellement dévolues au Comité consultatif bancaire. Il serait, en particulier, obligatoirement consulté au cours de la préparation de dispositions législatives devant régir l'exercice de ce type de prestations de services d'investissement.

2.2.3.2. Vers une surveillance plus efficace des groupes diversifiés

Les travaux menés dans le cadre de la coopération trans-sectorielle entre contrôleurs bancaires, boursiers et d'assurance se sont organisés autour de deux axes majeurs : l'échange transfrontalier et trans-sectoriel d'informations entre autorités de surveillance et la recherche de principes de référence pour le contrôle des conglomérats.

Ainsi, le Forum tripartite sur les conglomérats financiers a publié, au début de l'année 1998, une série de documents consultatifs qui, d'une part, définissent un cadre de coopération autour d'un « contrôleur-coordonateur » qui répartit l'information pertinente entre les autorités prudentielles concernées et, d'autre part, proposent une méthode d'évaluation des conglomérats autour de trois thèmes directeurs : l'assise de fonds propres, la qualité des dirigeants et des actionnaires, les expositions intra-groupes.

Le document sur les fonds propres marque la volonté de surmonter les insuffisances de la surveillance sur base individuelle, tout en évitant les écueils de la consolidation. Les différentes approches de type « solo-plus » s'inspirent largement des travaux menés en 1994-1995 par le groupe tripartite sur les conglomérats financiers, tout en affinant le traitement prudentiel pour mieux appréhender des structures complexes.

Au niveau de l'Union européenne, des avancées significatives ont été réalisées dans le domaine de la surveillance des compagnies financières, notion recouvrant les établissements qui comptent, parmi leurs filiales, un ou plusieurs établissements de crédit. Celles-ci sont, en effet, soumises à des dispositions voisines de celles qui s'appliquent aux banques. Elles sont, notamment, surveillées selon le principe de la surveillance consolidée. Le plus souvent, l'autorité en charge de cette responsabilité est celle de l'État membre qui accueille les filiales bancaires dont le total de bilan est le plus élevé.

Si les adaptations juridiques liées à la surveillance des compagnies financières ont largement libéralisé les flux d'informations entre autorités de l'Espace économique européen, la situation reste, en revanche, très inégale au niveau mondial, où subsistent de multiples obstacles, tant institutionnels que pratiques ou culturels, à l'échange d'informations.

Diverses dispositions restrictives, comme l'exigence de formalisation des accords d'échange, la possibilité juridique d'entrer en relation avec une autre autorité prudentielle étrangère ou l'association impérative de l'autorité du pays d'accueil aux investigations locales de l'autorité du pays d'origine sont autant de limites pratiques.

Si l'ensemble des pouvoirs publics est conscient du problème, que les chefs d'États du G7 ont pleinement reconnu au Sommet de Denver en 1997, la levée des obstacles reste un chemin difficile, d'autant qu'il requiert des modifications législatives.

CONCLUSION

Par des voies souvent différentes, le Comité et les institutions européennes créent progressivement un corpus cohérent de règles prudentielles.

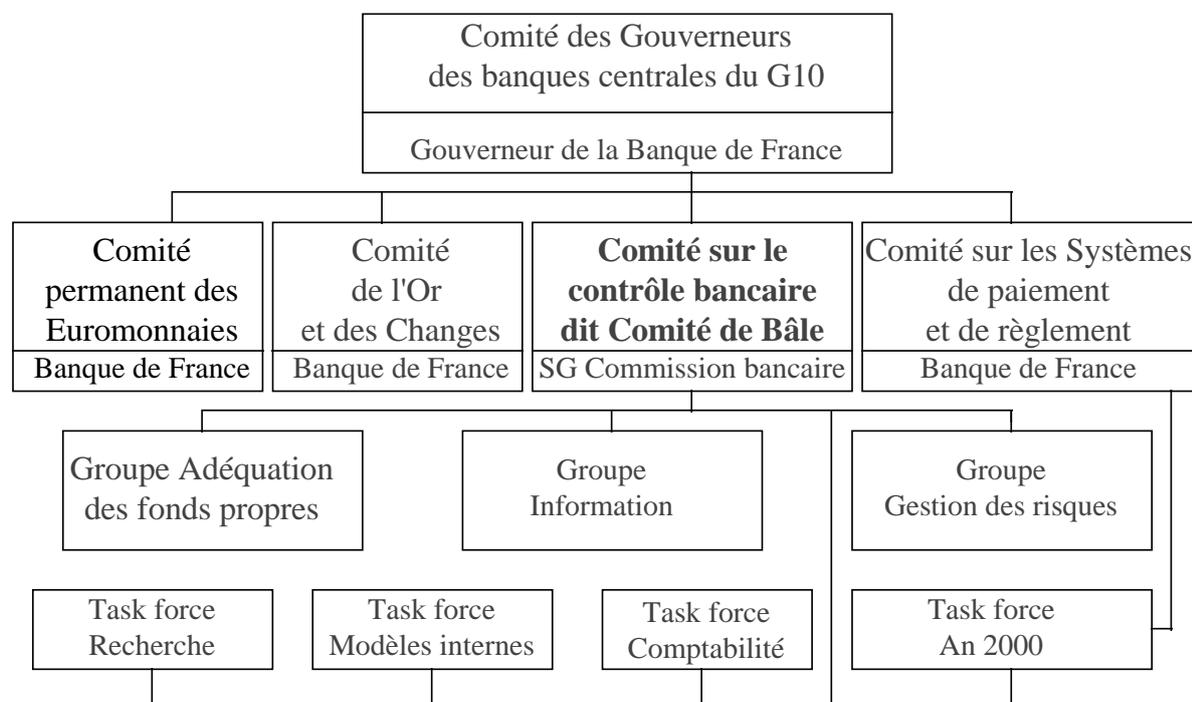
Dotées de prérogatives diverses, les différentes organisations internationales œuvrent, à Bâle, Bruxelles et Francfort, à assurer progressivement la prise en compte globale des risques inhérents à l'activité bancaire et à permettre leur surveillance prudentielle. Ayant recours à des structures de travail politiques ou spécialisées, composées de représentants des gouvernements ou de techniciens du contrôle bancaire, elles édictent, pas à pas, des normes prudentielles qui, bien que possédant des portées juridiques différentes, parviennent néanmoins à enserrer étroitement la réalité économique. Qu'elles soient négociées par les États, au niveau européen, et s'appliquent obligatoirement dans leurs législations internes ou qu'elles soient élaborées par les contrôleurs bancaires du G10, à Bâle, elles s'imposent aux acteurs financiers, par le truchement des mécanismes de marché.

La présence simultanée et l'implication des autorités de surveillance prudentielle nationales, au sein du Comité de Bâle comme au niveau des institutions communautaires, évitent toute dissonance entre les efforts d'harmonisation internationaux et européens. Bien plus, poursuivant un objectif commun, tout en recouvrant des réalités contrastées, les différentes organisations se répondent et se renforcent mutuellement. Si le premier joue souvent un rôle moteur dans l'élaboration des règles, les secondes permettent d'en vérifier la pertinence au moment de leur mise en œuvre. Et tandis que l'un s'est jusqu'ici surtout attaché à encadrer l'activité des plus grands groupes bancaires et financiers, les autres veillent également à assurer, plus directement, la surveillance de l'intégralité d'une profession protéiforme.

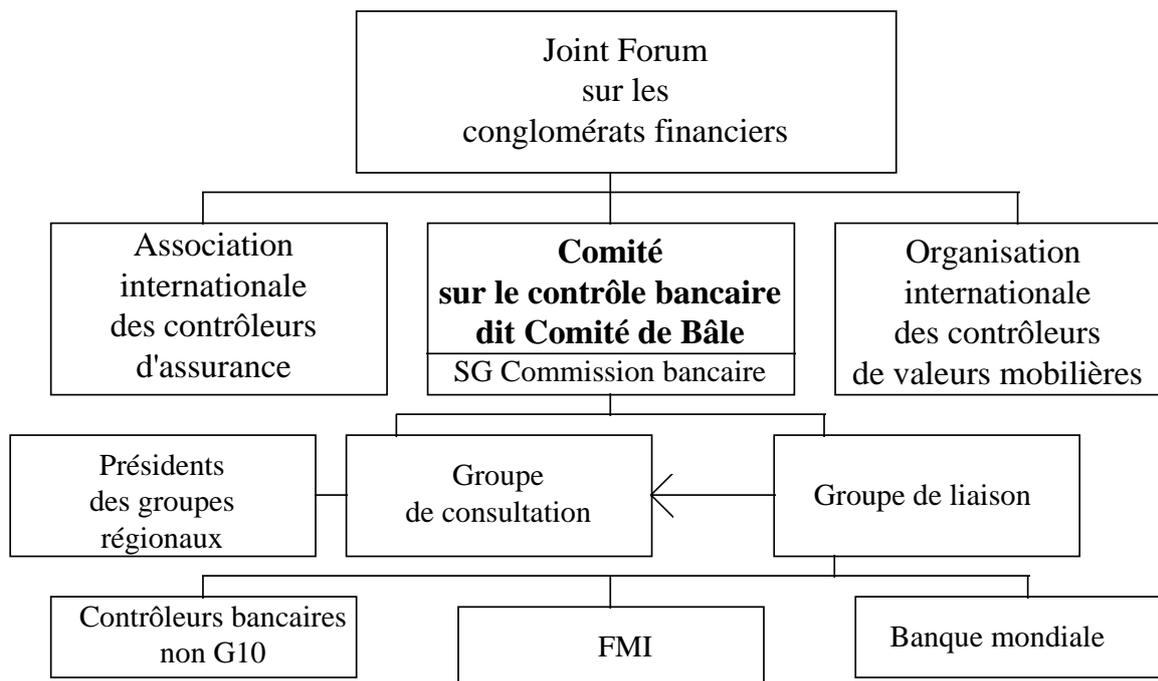
Le secrétariat général de la Commission bancaire, en s'associant aux travaux de ces organisations internationales, participe au renforcement de l'environnement prudentiel international.

Le secrétariat général de la Commission bancaire est étroitement associé aux travaux menés, en la matière, par le Comité de Bâle et par les institutions de l'Union européenne. Au-delà de ses compétences strictement nationales, l'autorité de contrôle française prend ainsi une part significative au chantier de l'harmonisation de la réglementation prudentielle entre les États, horizon international en deçà duquel l'exercice de l'activité bancaire et celui de sa surveillance ne se conçoivent plus désormais.

LE COMITÉ DE BÂLE SUR LE CONTRÔLE BANCAIRE



LES STRUCTURES DE COOPÉRATION DU COMITÉ DE BÂLE



LES PRINCIPALES PUBLICATIONS DU COMITÉ DE BÂLE ²³

1997 Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace

1. Adéquation des fonds propres et consolidation

1979 Surveillance consolidée des activités bancaires internationales

1988 Accord de Bâle sur les fonds propres et ses amendements

1991 Incorporation aux fonds propres de provisions générales et de provisions pour pertes sur prêts

1995 Compensation bilatérale des risques de crédit dans les activités sur produits dérivés

1996 Compensation multilatérale

1996 Extension aux risques de marché

1997 Couverture du risque spécifique en cas d'utilisation de modèles internes

2. Gestion des risques de crédit

1982 Gestion des prêts bancaires internationaux

1991 Mesure et contrôle des concentrations de risques

1992 Transferts d'actifs et titrisation

3. Gestion des risques liés aux produits dérivés

1994 Lignes directrices pour la gestion des risques liés aux instruments dérivés

1995 Schéma d'information prudentielle concernant les opérations sur instruments dérivés des banques et des maisons de titres (document élaboré conjointement avec l'OICV)

1995 à 1997 Diffusion d'informations concernant les activités de négociation et sur instruments dérivés des banques et maisons de titres (documents élaborés conjointement avec l'OICV)

4. Gestion des autres risques bancaires

1980 Contrôle des positions de change des banques

1986 Gestion des engagements de hors bilan

1988 Prévention de l'usage frauduleux du système bancaire

1989 Risques des systèmes informatiques et de télécommunication

1992 Cadre pour la mesure et la gestion de la liquidité

1997 Principes pour la gestion du risque de taux d'intérêt

1997 L'an 2000 : un défi pour les institutions financières et les contrôleurs bancaires

1998 Gestion des risques liés à la banque et à la monnaie électronique

1998 Cadre pour l'évaluation des systèmes de contrôle interne (document en consultation)

5. Activités bancaires transfrontières

1975 Contrôle des établissements bancaires à l'étranger « Concordat de Bâle »

1983 Principes pour le contrôle des banques à l'étranger « Concordat révisé »

1992 Normes minimales pour le contrôle des groupes bancaires internationaux et de leurs établissements à l'étranger

1996 Surveillance des activités bancaires transfrontières

6. Relations avec les autres contrôleurs financiers

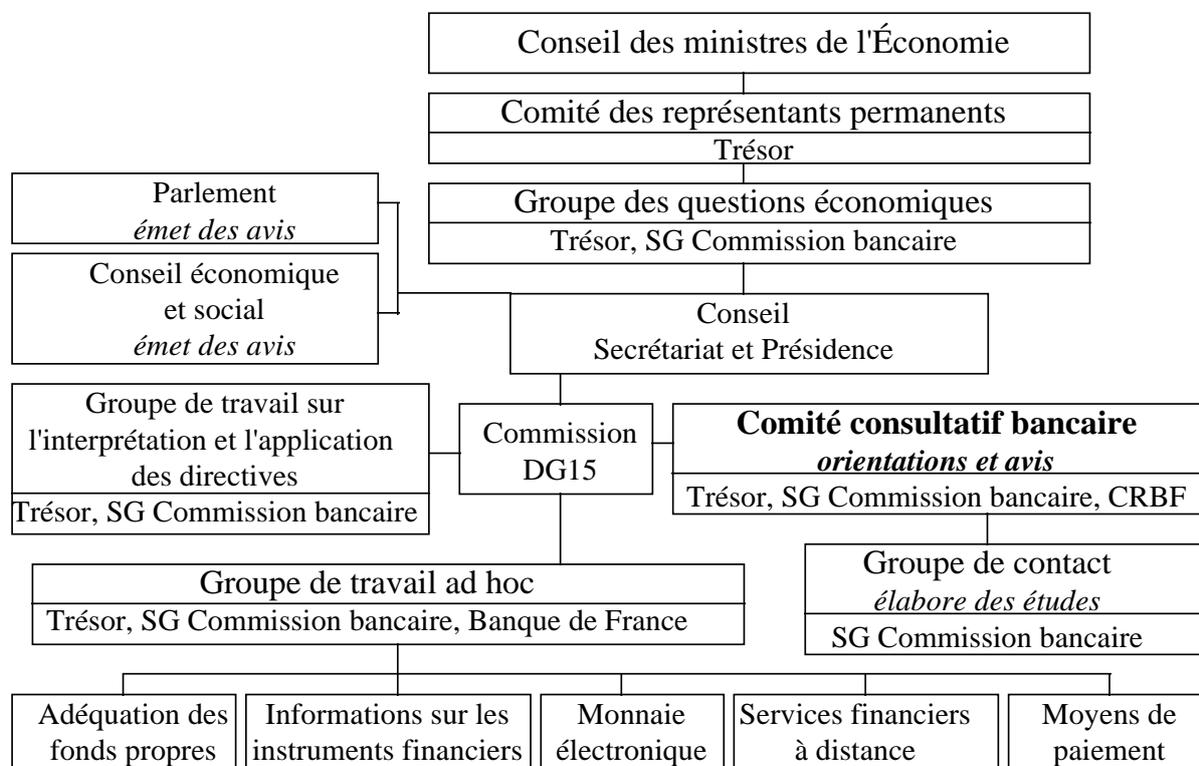
1990 Échange d'informations entre autorités de surveillance des intervenants sur les marchés financiers

1995 Surveillance des conglomérats financiers (rapport du Groupe tripartite)

1998 Surveillance des conglomérats financiers (documents consultatifs du Forum tripartite)

Annexe 2

LE COMITÉ CONSULTATIF BANCAIRE AU SEIN DES INSTANCES À BRUXELLES



1. Textes concernant l'accès à la profession

1977 Première directive du Conseil n° 77/780/CEE visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice et texte modificatif :

Directive n° 96/13/CE modifiant la liste des exclusions permanentes de certains établissements de crédit

1989 Deuxième directive du Conseil n° 89/646/CEE visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice

1995 Directive du Parlement européen et du Conseil n° 95/26/CE visant à renforcer la surveillance prudentielle

2. Textes concernant le contrôle prudentiel

1983 Directive du Conseil n° 83/350/CEE relative à la surveillance des établissements de crédit sur une base consolidée remplacée par

1992 Directive du Conseil n° 92/30/CEE sur la surveillance des établissements de crédit sur une base consolidée

1989 Directive du Conseil n° 89/647/CEE relative à un ratio de solvabilité des établissements de crédit et textes modificatifs :

Directives de la Commission n° 91/31/CEE, 94/7/CEE et 95/67/CE concernant la définition des banques multilatérales de développement

Directive n° 95/15/CE concernant la définition technique de la « zone A » et la pondération des actifs constituant des créances expressément garanties par les Communautés européennes

Directive du Parlement européen et du Conseil n° 96/10/CE concernant la reconnaissance par les autorités compétentes des contrats de novation et des conventions de compensation

1992 Directive du Conseil n° 92/121/CEE relative à la surveillance et au contrôle des grands risques des établissements de crédit

1993 Directive du Conseil n° 93/6/CEE sur l'adéquation des fonds propres des entreprises d'investissement et des établissements de crédit

1998 Positions communes en vue de l'adoption d'une directive modifiant le ratio de solvabilité (n° 89/647/CEE) et l'adéquation des fonds propres (n° 96/6/CEE)

3. Textes concernant l'établissement et la publication des comptes

1986 Directive du Conseil n° 86/635/CEE concernant les comptes annuels et les comptes consolidés des banques et autres établissements financiers

1989 Directive du Conseil n° 89/117/CEE concernant les obligations en matière de publicité des documents comptables des succursales, établies dans un État membre, d'établissements ayant leur siège social hors de cet État membre

4. Textes concernant l'exercice de l'activité bancaire

1986 Directive du Conseil n° 87/102/CEE relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de crédit à la consommation, modifiée par la directive n° 90/88/CEE

1987 Recommandation de la Commission n° 87/598/CEE portant sur un code européen de bonne conduite en matière de paiement électronique (relations entre institutions financières, commerçants-prestataires de services et consommateurs)

1988 Recommandation de la Commission n° 88/590/CEE concernant les systèmes de paiement et en particulier les relations entre titulaires et émetteurs de cartes

1991 Directive du Conseil n° 91/308/CEE relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux

1994 Directive du Parlement européen et du Conseil n° 94/19/CE relative aux systèmes de garantie des dépôts

1997 Directive du Parlement européen et du Conseil n° 97/5/CE concernant les virements transfrontaliers

5. Textes concernant les entreprises d'investissement

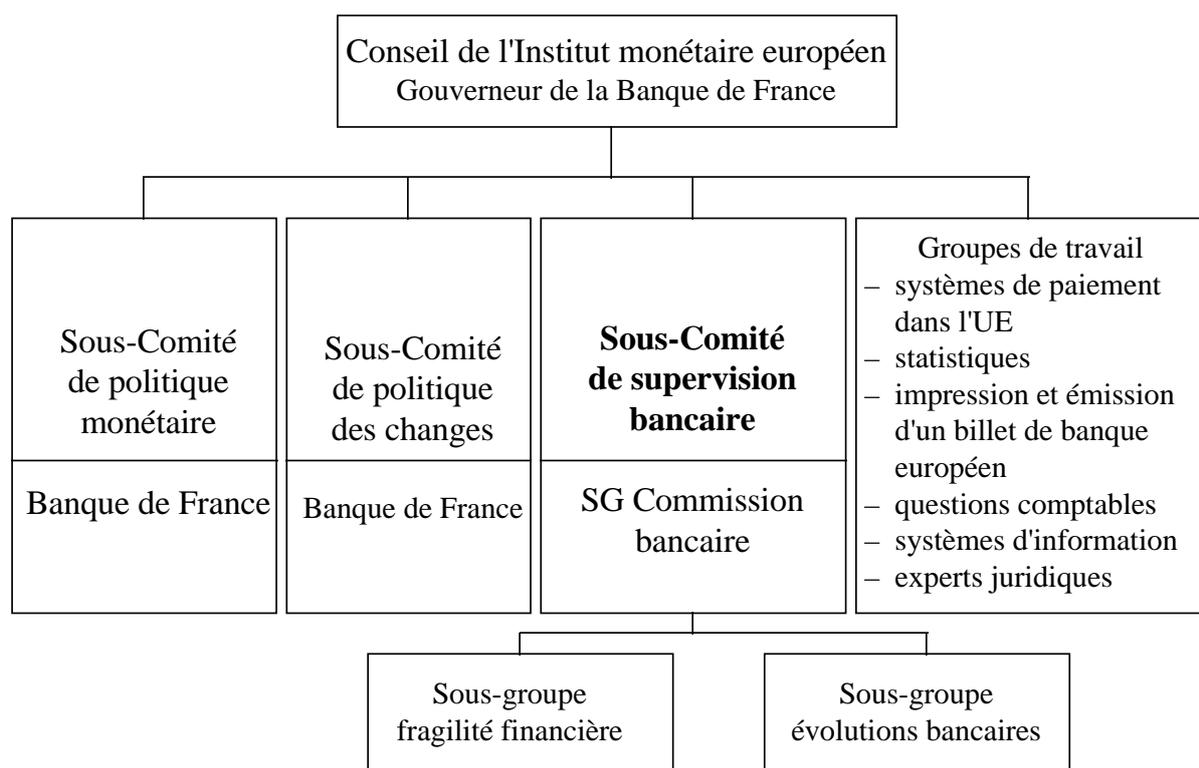
1993 Directive du Conseil n° 93/22/CEE concernant les services d'investissement dans le domaine des valeurs mobilières

1997 Position commune (CE) n° 8/97 en vue de l'adoption d'une directive du Parlement européen instituant un Comité des valeurs mobilières

1997 Directive du Parlement et du Conseil n° 97/9/CE relative aux systèmes d'indemnisation des investisseurs

Annexe 3

LE SOUS-COMITÉ DE SUPERVISION BANCAIRE À L'INSTITUT MONÉTAIRE EUROPÉEN



LES ÉTUDES DU SOUS-COMITÉ DE SUPERVISION BANCAIRE ²⁵

1994 Les causes de la fragilité financière

1995 La gestion du risque de crédit

1997 Les systèmes de contrôle interne dans les établissements de crédit

1997 Évolutions du secteur bancaire : performance et stabilité des systèmes bancaires européens à moyen et long terme

1997 Utilisation des données macro-économiques à des fins de surveillance prudentielle

1997 Développements récents dans les pratiques de provisionnement des créances douteuses dans les banques

- 1 Les membres de ce comité sont originaires d'Allemagne, de Belgique, du Canada, des États-Unis, de France, d'Italie, du Japon, du Luxembourg, des Pays-Bas, du Royaume-Uni, de Suède et de Suisse.
- 2 Suite à la récente réforme du système de régulation financière britannique, la délégation du Royaume-Uni accueille désormais la Financial Supervisory Authority (FSA) aux côtés de la Banque d'Angleterre.
- 3 Directive du Conseil 77/780/CEE du 12 décembre 1977.
- 4 Ses compétences ressortent notamment des articles 2, 3, 6, 7, 9 et 11 de la première directive, de l'article 6 de la directive 83/350/CEE, de l'article 5 de la recommandation 87/62/CEE, des articles 4.8 et 21 de la deuxième directive et de l'article 3 de la directive 89/647/CEE.
- 5 Article 109F.
- 6 Article 105-5 du Traité.
- 7 Article 25-1 des statuts du SEBC et de la BCE.
- 8 En général, la veille ou le lendemain de celles, tenues à Bruxelles, du Comité consultatif bancaire.
- 9 Les groupes d'experts du Conseil et de la Commission ne sont pas prévus par le traité instituant la CEE, mais sont mentionnés à l'article 11 du protocole sur les privilèges.
- 10 Voir le point 2.1.1.1. « Adoption et mise en œuvre des principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace » dans la cinquième partie du présent rapport et la présentation détaillée des principes en annexe à cette cinquième partie.
- 11 Ou un délai de quatre mois si le Conseil et le Parlement en conviennent.
- 12 Il s'agit, pour les sujets bancaires, de la procédure IIIB, également connue sous la dénomination de « Comité de réglementation avec contrefilet ».
- 13 Décision n° 87/373/CEE du 13 juillet 1987.
- 14 La directive du Conseil n° 83/350/CEE du 13 juin 1983.
- 15 Directive du Conseil n° 93/6/CEE du 15 mars 1993.
- 16 Voir le point 2.1.3.2. « L'enjeu prudentiel des réformes comptables » dans la cinquième partie du présent rapport sur la coopération internationale dans le secteur bancaire.
- 17 Directive 92/30/CEE du 6 avril 1992.
- 18 Directive n° 93/22 du 10 mai 1993 concernant les services d'investissement dans le domaine des valeurs mobilières.
- 19 Pour éviter toute contradiction avec le principe de l'agrément unique retenu par la deuxième directive européenne de coordination bancaire, 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.
- 20 L'Organisation internationale des commissions de valeurs – OICV est née en 1982 de l'élargissement de l'Association inter-américaine des contrôleurs de valeurs mobilières, qui tenait une conférence annuelle depuis 1974, et regroupe plus de 130 autorités en charge du contrôle des entreprises d'investissement et des marchés financiers.

21 De fondation plus récente (1994), l'Association internationale des contrôleurs d'assurance – AICA traduit l'extension progressive du mouvement d'internationalisation à l'ensemble des secteurs financiers en regroupant plus de 80 membres.

22 Tels que le groupe de contact.

23 Ces documents sont repris dans le recueil, diffusé en avril 1997, des recommandations, lignes directrices et normes existantes du Comité de Bâle.

24 Ces textes sont repris dans le recueil des textes relatifs à l'exercice des activités bancaires et financières, publié chaque année par le Comité de la réglementation bancaire et financière.

25 À l'exception de l'étude sur le contrôle interne qui a été diffusé en octobre 1997 à l'ensemble des associations professionnelles, ces études ne sont pas publiées. Toutefois, les éléments principaux sur les causes de la fragilité financière ont été repris dans l'étude sur « L'évolution récente des principaux facteurs de risques bancaires » parue dans le Rapport 1993 de la Commission bancaire et ceux sur la gestion du risque de crédit ont été repris dans l'étude sur « Le contrôle interne du risque de crédit » parue dans le Rapport 1995.