

**Communication à l'intention des Chefs d'État et de Gouvernement
des pays du G 7 à la Réunion de juin 1997 à Denver**

**RENFORCEMENT DU
CONTROLE BANCAIRE
DANS LE MONDE**

**Initiatives récentes du Comité de Bâle
sur le contrôle bancaire**

**Bâle
Avril 1997**

Renforcement du contrôle bancaire dans le monde

Le présent rapport récapitule les travaux récents du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire et souligne plusieurs réalisations importantes, qui sont exposées plus en détail ci-après:

- **consolidation de la stabilité financière mondiale et renforcement des relations avec les contrôleurs bancaires des pays hors G 10 grâce à l'élaboration des Principes fondamentaux de Bâle** («*Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace*»). Ce document contribuera beaucoup à faire adopter des normes prudentielles rigoureuses partout dans le monde et en particulier dans les pays à économies de marché émergentes. (Voir section IA)
- amélioration de la compréhension des différents aspects du contrôle grâce à un **Recueil de quelque 35 textes publié par le Comité** pour appuyer les Principes fondamentaux en fournissant aux autorités de contrôle bancaire de tous les pays des indications plus approfondies sur certains points. (Voir section IA)
- approbation à l'échelle mondiale du **rapport sur le contrôle de l'activité bancaire transfrontière**, établi par un groupe de travail conjoint réunissant le Comité de Bâle et les membres du Groupe offshore des autorités de contrôle bancaire. Ce document contient 29 recommandations visant à éliminer les obstacles qui entravent le contrôle consolidé. (Voir section IB)
- **renforcement de la coopération entre les autorités de contrôle des banques, des compagnies d'assurances et des entreprises d'investissement**. (Les résultats de ce travail sont exposés brièvement à la section II ci-après et plus en détail dans un document distinct présenté par l'Instance conjointe sur les conglomérats financiers et signé par les présidents des trois comités qui l'ont constituée.)
- poursuite de la **promotion de la solidité internationale des banques** grâce à l'amélioration des normes de capital. (Voir section IIIA)
- diffusion d'un document sur la **gestion du risque de taux d'intérêt**, qui réaffirme la nécessité de l'adoption, par les banques, de pratiques de gestion du risque appropriées et établit 12 principes que les membres du Comité utiliseront comme critères pour évaluer l'efficacité de la gestion du risque de taux d'intérêt par les banques. Ce document est actuellement diffusé pour consultation. (Voir section IIIB)
- réorientation des activités des **sous-groupes du Comité** afin de mettre l'accent sur la **gestion des risques et les contrôles internes ainsi que sur l'information** et création d'un **groupe de travail sur la comptabilité**. Ces groupes, qui s'occupent de plusieurs

questions qualitatives essentielles, ont déjà commencé à travailler dans leurs domaines respectifs. (Voir sections IIIC et IIID)

- examen des **problèmes de contrôle découlant de la participation des banques aux systèmes de paiement, de la monnaie électronique et de la banque électronique**. (Voir section IV)
- intensification de la **formation au contrôle** organisée par le Secrétariat du Comité de Bâle avec l'aide de différents membres du Comité. (Voir section IC)

Le Comité est convaincu que ses travaux récents vont dans le sens des quatre grandes initiatives des Chefs d'État et de Gouvernement des pays du G 7 énumérées dans le Communiqué du Sommet de Lyon.

I. Renforcement des normes prudentielles dans les pays émergents

A. Élaboration des Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace et Recueil des textes du Comité de Bâle

Considérant que les faiblesses du système bancaire dans un pays, qu'il soit développé ou en développement, peuvent menacer la stabilité financière tant dans ce pays que sur le plan international, le Comité de Bâle a récemment examiné les meilleurs moyens d'élargir ses activités visant à renforcer le contrôle prudentiel dans tous les pays, en utilisant ses travaux antérieurs. En septembre 1996, il a décidé d'établir deux documents: 1) un ensemble complet de Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace, applicables tant aux pays du G 10 qu'aux pays hors G 10, et 2) un Recueil de ses recommandations, lignes directrices et normes. Ces deux documents ont maintenant été approuvés par les gouverneurs des banques centrales du G 10. Les Principes fondamentaux ont été diffusés à des fins de consultation et devraient être adoptés dans leur forme définitive en septembre de cette année.

Ce document énonce 25 Principes fondamentaux qui doivent être respectés pour qu'un système de contrôle soit efficace; il couvre sept grands domaines:

- 1. Conditions préalables à un contrôle bancaire efficace.** Un système efficace doit assigner des responsabilités et des objectifs clairs à chaque autorité de contrôle, laquelle doit être indépendante sur le plan opérationnel, et il doit être complété par un cadre juridique approprié ainsi que par des mécanismes d'échange d'informations entre les autorités de contrôle.
- 2. Agrément et structure de propriété.** Le processus d'agrément d'une banque doit comporter au minimum une évaluation de sa structure de propriété, de ses dirigeants et de son plan d'exploitation. Les contrôles applicables aux activités que la banque est autorisée à mener doivent être clairement définis.

3. **Réglementation et exigences prudentielles.** Aucune banque exerçant des activités internationales ne doit être assujettie à un ratio de fonds propres inférieur à 8% des actifs pondérés, tels qu'ils sont définis dans l'accord de Bâle sur les fonds propres, et tous les types de banques doivent être assujettis à des normes de fonds propres. Il convient de surveiller et de contrôler efficacement la concentration des risques et les prêts à des emprunteurs apparentés ainsi que les autres catégories de risques bancaires. Les institutions du secteur financier doivent mettre en place des pratiques et procédures appropriées assurant un haut degré de professionnalisme, afin d'éviter que des éléments criminels ne puissent les utiliser, à leur insu ou non.
4. **Méthodes de contrôle bancaire permanent.** Un système de contrôle bancaire efficace doit comporter à la fois une surveillance sur place et une surveillance sur documents.
5. **Exigences en matière d'information.** Chaque banque doit enregistrer ses opérations de manière adéquate, conformément à des conventions et pratiques comptables cohérentes fournissant à l'autorité de contrôle une présentation sincère et régulière de sa situation financière et de sa rentabilité, et publier régulièrement des états financiers reflétant fidèlement cette situation.
6. **Pouvoirs institutionnels des autorités prudentielles.** Les autorités de contrôle bancaire doivent être habilitées à mettre en œuvre des actions correctrices lorsque cela est nécessaire.
7. **Activités bancaires transfrontières.** Les autorités de contrôle bancaire doivent pratiquer un contrôle consolidé global et doivent être habilitées à échanger les informations nécessaires à cet effet.

Ces Principes fondamentaux sont un minimum et, dans de nombreux cas, ils devront probablement être renforcés ou complétés en fonction de la spécificité de la situation et des risques inhérents au système financier local.

Ces Principes doivent servir de référence aux autorités de contrôle bancaire et aux autres autorités publiques dans tous les pays. Il incombe aux autorités nationales de contrôle bancaire, dont beaucoup cherchent à renforcer leur régime de contrôle actuel, de les employer pour entreprendre un programme d'action en vue de remédier aux éventuelles carences dans les meilleurs délais. Ceci peut nécessiter des modifications de la législation. Par ailleurs, ces Principes ont été conçus de façon à être vérifiables par les autorités de contrôle, leurs groupements régionaux et les marchés en général.

Pour élaborer ces Principes fondamentaux, le Comité de Bâle a travaillé en étroite collaboration avec des autorités de contrôle bancaire hors G 10. Ce document a été rédigé par un groupe conjoint composé de représentants du Comité ainsi que des pays suivants: Chili, Chine, Hong-Kong, Mexique, République tchèque, Russie et Thaïlande. Huit autres pays (Brésil, Corée, Hongrie, Inde, Indonésie, Malaysia, Pologne et Singapour) ont aussi été étroitement associés à ce travail. Les autorités de contrôle bancaire de ces quinze pays souscrivent à la teneur de ce document. En outre, le groupe de rédaction a consulté un grand nombre d'autres autorités de contrôle bancaire hors G 10, tant directement que par l'intermédiaire des groupes de contrôle régionaux, ainsi que le FMI et la Banque mondiale.

Après le processus de consultations élargies, les autorités de contrôle bancaire de tous les pays du monde seront encouragées à approuver officiellement les Principes. Leur mise en œuvre consistera à analyser l'état actuel des mécanismes de contrôle et, lorsque ceux-ci ne respectent pas les Principes sur des points importants, à établir un calendrier pour remédier aux carences constatées. Le Comité de Bâle fera une enquête sur l'application des Principes, dont les résultats seront examinés à la Conférence internationale des autorités de contrôle bancaire en octobre 1998 et, par la suite, tous les deux ans.

Le Recueil des recommandations, lignes directrices et normes existantes du Comité de Bâle sera publié en même temps que les Principes fondamentaux. Le Recueil et les Principes seront complémentaires dans la mesure où les documents du Comité développent un grand nombre des Principes. Lorsque tel est le cas, le texte des Principes fondamentaux renvoie expressément aux documents figurant dans le Recueil.

Le Comité de Bâle pense que si chaque pays applique rigoureusement les Principes fondamentaux, la stabilité financière aux niveaux national et international en sera grandement améliorée. Toutefois, le temps nécessaire pour atteindre cet objectif variera selon les pays et nombre d'entre eux devront apporter à cet effet des modifications de fond à leur cadre législatif et aux compétences institutionnelles des autorités de contrôle.

B. Amélioration du contrôle de l'activité bancaire transfrontière

À la Conférence internationale des autorités de contrôle bancaire organisée en juin 1996 par le Comité de Bâle, les représentants de quelque 140 pays ont approuvé un rapport sur le contrôle de l'activité bancaire transfrontière, établi par un groupe de travail conjoint du Comité de Bâle et du Groupe offshore des autorités de contrôle bancaire. Cela a marqué un progrès important dans le renforcement de la coopération entre les autorités de contrôle bancaire. Ce rapport contient 29 recommandations visant à éliminer les obstacles qui entravent le contrôle consolidé. En particulier, il réaffirme le principe selon lequel (moyennant des sauvegardes appropriées) les autorités de contrôle du pays d'origine doivent avoir accès à toutes les informations nécessaires et indique comment elles peuvent effectuer des inspections transfrontières dans les filiales ou succursales appartenant à des banques dont le siège relève de leur juridiction.

Le Comité pense que la mise en œuvre des recommandations contenues dans ce rapport facilitera le contrôle de l'activité bancaire transfrontière; toutefois, comme dans le cas des Principes fondamentaux, cela nécessitera une modification de la législation nationale dans de nombreux pays. Un débat sur ces modifications a déjà été engagé dans certains centres.

C. Réseau mondial des autorités de contrôle

Le Comité de Bâle a récemment pris de nouvelles initiatives en vue de construire un véritable réseau mondial des autorités de contrôle bancaire et de promouvoir la diffusion de ses documents, recommandations, lignes directrices et normes. En particulier:

- il a commencé à tenir des réunions mixtes avec des groupes d'autorités de contrôle bancaire hors G 10 à l'occasion de chacune de ses réunions trimestrielles; et
- les ressources qu'il consacre à la formation des contrôleurs bancaires ont été sensiblement accrues. De plus, il collabore avec le FMI et la Banque mondiale pour permettre une participation mutuelle aux programmes de formation des contrôleurs bancaires de chacune des trois institutions.

Il est, en outre, important de souligner les différentes façons dont les activités courantes du Comité de Bâle continuent d'aider les autorités de contrôle bancaire. Ainsi:

- le Comité organise tous les deux ans une conférence internationale réunissant les autorités de contrôle bancaire de tous les pays du monde; les préparatifs de la dixième conférence, qui doit se tenir en octobre 1998, ont déjà commencé;
- le Comité tient à jour et distribue régulièrement une liste des personnes qui peuvent être contactées dans les Instances de contrôle bancaire de tous les pays du monde;
- le Comité appuie les groupes régionaux de contrôle bancaire, en tant que relais, pour encourager les efforts nationaux en matière de contrôle bancaire grâce aux échanges d'informations sur le plan régional et l'élaboration de politiques régionales;
- le Comité organise chaque année plusieurs séminaires de formation d'une semaine pour les contrôleurs bancaires, soit à Bâle, soit dans les centres régionaux, et son Secrétariat participe activement aux séminaires de formation des contrôleurs bancaires organisés par le FMI et la Banque mondiale;
- le Secrétariat du Comité reste en permanence disponible pour fournir une aide et des conseils en matière de contrôle bancaire.

Le Comité de Bâle réexamine constamment ses activités dans ce domaine et s'efforce de les élargir chaque fois que c'est possible.

II. Amélioration de la coopération intersectorielle pour renforcer le contrôle des institutions financières

Le Comité considère que le travail de l'Instance conjointe sur les conglomérats financiers est un élément essentiel de ses efforts visant à développer la coopération avec les autorités de contrôle des entreprises d'investissement et des compagnies d'assurances pour renforcer le contrôle des institutions financières. Il souscrit sans réserve et continue de participer activement aux activités de l'Instance conjointe concernant l'examen des problèmes de contrôle que posent les activités des conglomérats financiers actifs sur le plan international.

Les travaux récents de l'Instance conjointe sont exposés en détail dans un rapport distinct présenté par le Comité de Bâle, l'OICV et l'Association internationale des contrôleurs d'assurance. Il convient néanmoins de souligner quelques points-clés.

Premièrement, conformément à son mandat, l'Instance conjointe s'est employée à rechercher des moyens concrets de faciliter les échanges d'informations entre les organes de contrôle, aux niveaux tant national qu'international, et a récemment identifié un certain nombre d'obstacles juridiques et autres qui entravent ces échanges, dont plusieurs ne lui paraissent pas justifiés et qu'elle recommande d'éliminer.

Deuxièmement, un Groupe de travail de l'Instance conjointe a analysé 13 conglomérats financiers internationaux pour mieux comprendre comment ils sont gérés et organisés. Ce travail a permis de mettre en évidence des problèmes structurels, opérationnels et de gestion des risques qui sont analysés plus en détail, en même temps que les mécanismes de contrôle actuellement applicables à ces conglomérats. Cela devrait aider l'Instance conjointe à trouver des moyens de renforcer la communication entre les autorités de contrôle et à établir des principes pour l'échange d'informations.

Troisièmement, le Comité prend en considération les activités de l'Instance conjointe en matière d'élaboration de principes de contrôle, en particulier s'agissant des techniques de mesure des fonds propres à l'échelle des groupes, pour faciliter le contrôle de leurs entités soumises à réglementation. Ce travail est très important car il permettra de définir les mesures qu'il pourrait être nécessaire de prendre pour renforcer le contrôle des institutions qui font partie de conglomérats financiers.

III. Renforcement de la gestion des risques et amélioration de la transparence de marché

A. Promotion de la solidité internationale du système bancaire grâce à l'amélioration des normes de fonds propres

En ce qui concerne les normes de fonds propres, le Comité de Bâle est en train de superviser la mise en œuvre de l'Amendement de janvier 1996 de l'accord sur les fonds propres visant à incorporer les risques de marché. Cet Amendement, qui prendra effet à la fin de 1997 au plus tard, exige que les banques calculent les fonds propres nécessaires pour faire face aux risques de marché en se basant soit sur une mesure normalisée, soit sur les résultats fournis par un modèle interne. La deuxième de ces méthodes leur permet d'employer la mesure du risque découlant de leurs propres modèles internes, qui doivent respecter un certain nombre de normes qualitatives et quantitatives. L'Amendement vise à s'assurer que les banques détiennent des fonds propres suffisants au regard des risques résultant de leurs activités de négoce et accroissent leurs efforts pour améliorer les techniques de gestion des risques associées à l'ensemble de leurs activités de marché.

Depuis l'adoption de l'Amendement, le Comité de Bâle a poursuivi ses travaux afin d'apprécier l'incidence de ces deux méthodes sur le niveau des fonds propres que doivent détenir les

banques. Les résultats, qui ont été examinés en novembre dernier, ont confirmé au Comité que le recours aux modèles internes permet d'apprécier de façon satisfaisante les avantages liés aux stratégies de diversification des risques et incite les banques à renforcer constamment la solidité et la précision de leurs modèles. Le Comité pense que les banques continueront de faire des progrès dans la modélisation et l'intégration de l'ensemble des composantes complexes du risque de marché. Il continue de collaborer à cet effet avec la profession.

B. Publication d'un document sur la gestion du risque de taux d'intérêt

Le Comité a publié en janvier un document sur la gestion du risque de taux d'intérêt, dans lequel il réaffirme que les banques doivent adopter des pratiques satisfaisantes de gestion de ce risque et établit 12 principes que ses membres utiliseront comme normes pour évaluer l'efficacité des mécanismes mis en place à cet effet par les banques. Ces principes concernent les points suivants: surveillance exercée par le conseil d'administration et la direction, politiques et procédures appropriées pour la gestion du risque, systèmes de mesure et de suivi du risque, exhaustivité des contrôles et méthodes à employer par les autorités de contrôle pour surveiller le risque de taux d'intérêt. Ce document a été publié pour consultation et sa version définitive devrait être adoptée à la fin de l'été.

C. Réorientation des activités des groupes de travail du Comité

Étant donné la nécessité d'améliorer encore la gestion des risques et la transparence des marchés, le Comité de Bâle a récemment réorienté les activités de deux de ses groupes de travail pour les charger, d'une part, de la gestion des risques et des contrôles internes et, d'autre part, de l'information. Les principales raisons qui ont motivé cette restructuration sont l'importance capitale du renforcement des contrôles internes et le rôle accru de l'information de marché.

Le Groupe de travail sur la gestion des risques et les contrôles internes va élaborer des lignes directrices pour les autorités de contrôle et encourager les institutions à adopter des pratiques solides sur de nombreux aspects relevant de la gestion des risques et des contrôles internes. Sa priorité sera d'élaborer un document sur les pratiques appropriées en matière de contrôles internes.

Le Groupe de travail sur l'information a pour tâche de renforcer la discipline de marché et de promouvoir des marchés efficaces ainsi qu'un contrôle bancaire efficace, grâce à l'amélioration de l'information permettant d'apprécier les risques encourus par les différentes institutions bancaires. Il mettra l'accent sur l'information des autorités de contrôle et la communication financière externe; ceci inclut l'analyse du rôle de la communication financière externe, l'identification des lacunes existant en matière d'information financière et la préparation de recommandations. En outre, il examinera la possibilité d'élargir le cadre d'information des autorités de contrôle sur les activités concernant les instruments dérivés, défini en collaboration avec l'OICV, pour y inclure les risques de marché.

D. Comptabilité

Un Groupe de travail a été créé pour examiner un certain nombre de questions comptables. Les normes comptables revêtent une importance capitale pour les autorités de contrôle bancaire car ce sont elles qui déterminent directement la mesure des fonds propres des banques et qui permettent de se faire une idée exacte de leur situation financière et de leur rentabilité. L'absence de normes et pratiques comptables réalistes et cohérentes porte atteinte aux efforts visant à améliorer la communication financière des banques. Dans les mois à venir, les priorités du Groupe de travail seront les suivantes: 1) collaborer avec le Comité international de normalisation de la comptabilité (CINC) et les autres organismes compétents en matière de comptabilité bancaire; 2) réaliser une analyse globale des politiques et pratiques comptables actuellement appliquées par les banques des pays du G 10; 3) mettre l'accent sur les politiques et pratiques appliquées en matière d'évaluation des créances, de provisionnement et de questions connexes, afin de mieux comprendre le traitement comptable actuel de ces questions et de déterminer des lignes directrices pour en améliorer l'exactitude et la comparabilité.

IV. Problèmes de contrôle liés à la participation des banques à des systèmes de paiement et à leurs activités en matière de monnaie électronique et de banque électronique

Le Comité de Bâle examine actuellement les problèmes de contrôle que posent la participation des banques à des systèmes de paiement ainsi que leurs activités en matière de monnaie électronique et de banque électronique. Il s'appuie pour cela sur les travaux en cours à la Banque des Règlements Internationaux et dans d'autres instances internationales.

En ce qui concerne les *systèmes de paiement*, le Comité de Bâle intervient par l'intermédiaire d'un groupe de travail conjoint qu'il a établi avec le Comité du G 10 sur les systèmes de paiement et de règlement pour examiner des questions qui intéressent à la fois les autorités de contrôle bancaire et les services des banques centrales du G 10 responsables des systèmes de paiement et de règlement. Traditionnellement, le suivi des systèmes de paiement et le contrôle bancaire étaient des activités distinctes, mais leur objectif commun de renforcement de la stabilité financière dans un environnement en évolution très rapide a débouché récemment sur une large convergence, principalement dans quatre domaines:

- développement de la coopération internationale pour le suivi des activités transfrontières;
- nécessité d'améliorer la discipline de marché en renforçant la transparence et la communication financière externe;
- traitement, par les autorités de contrôle, des mécanismes de répartition des pertes et de mobilisation de liquidités au sein des systèmes de règlement, des mécanismes multilatéraux de compensation, des mécanismes permettant d'améliorer l'évaluation et la gestion du risque de règlement, et de la gestion des garanties;

- renforcement des exigences en matière de gestion des risques et de contrôles internes.

S'agissant du dernier point, le groupe de travail conjoint est en train d'élaborer un questionnaire qui servira de grille d'analyse pour la surveillance exercée par les contrôleurs ou auditeurs des banques. L'objectif est d'évaluer dans quelle mesure la direction d'une banque est consciente des risques résultant de sa participation à divers systèmes de paiement, de compensation ou de règlement et comment elle mesure et gère ces risques.

S'agissant de la *monnaie électronique* et de la *banque électronique*, le Comité de Bâle a fait une analyse préliminaire de leurs incidences sur les banques, à la fois sous l'angle des différents risques que ces activités leur font courir et sous l'angle du contrôle. Le Comité est conscient qu'il faut trouver un juste milieu, permettant d'encourager l'innovation, en évitant de trop réglementer ou de réglementer trop tôt, tout en limitant les incertitudes et les risques qui résulteraient d'une intervention trop tardive. Une note préliminaire décrivant les éventuels motifs de préoccupation a été transmise en janvier 1997 au Groupe de travail des suppléants du G 10 sur la monnaie électronique. Les principaux problèmes de contrôle décrits dans cette note sont les suivants: gestion des risques et contrôles internes, normes de fonds propres, responsabilité des émetteurs, activités transfrontières et risques liés à la sous-traitance. La note souligne qu'outre ces questions intéressant directement le contrôle, plusieurs autres questions sont pertinentes pour les autorités de contrôle bancaire, notamment celles qui concernent la prévention des activités criminelles, la protection des consommateurs, l'assurance des dépôts et le statut des fournisseurs de monnaie électronique. Le Comité a l'intention d'étudier ces questions dans les prochains mois en vue d'établir un rapport pour la fin de 1997, tout en continuant de suivre la situation qui évolue rapidement. Ce rapport contiendra aussi une présentation mise à jour des évolutions récentes en matière de monnaie électronique et de banque électronique dans les pays du G 10 (qui s'appuiera sur les travaux d'autres organismes internationaux) et examinera s'il convient de définir des lignes directrices pour le contrôle dans ce domaine.

V. Conclusion

Au cours de l'année écoulée, le Comité de Bâle a produit beaucoup de travaux et réalisé plusieurs tâches importantes en matière d'amélioration de la stabilité financière sur le plan national et international. Ses priorités sont pleinement conformes à celles définies par les Chefs d'État et de Gouvernement et les Ministres du G 7 dans le Communiqué du Sommet de Lyon. Toutefois, les autorités de contrôle bancaire ne peuvent pas, à elles seules, mettre en place toutes les conditions nécessaires à la solidité des systèmes bancaires; elles doivent aussi pouvoir opérer dans un environnement permettant une mise en œuvre efficace des méthodes de contrôle.

Le travail réalisé par le Comité pour élaborer les Principes fondamentaux et le rapport sur le Contrôle de l'activité bancaire transfrontière a mis en évidence plusieurs obstacles juridiques qu'il faudrait éliminer pour pouvoir aller de l'avant. Dans les pays dans lesquels les autorités de contrôle n'ont pas actuellement les compétences légales ni/ou l'autonomie nécessaire, y compris sur le plan

financier, pour, premièrement, mettre en œuvre les Principes fondamentaux ou les recommandations figurant dans le rapport sur le Contrôle de l'activité bancaire transfrontière ou, deuxièmement, échanger des informations avec d'autres autorités de contrôle, il est indispensable que les législateurs envisagent les modifications nécessaires. Les Chefs d'État et de Gouvernement et Ministres du G 7 pourraient, en usant de leur influence, contribuer à éliminer les éventuels obstacles à un contrôle efficace.

Avril 1997