

Colloque BEAC

« Rôle et fonction d'une banque centrale à l'ère de la globalisation »

Libreville, 21 novembre 2002

Stabilité financière et contrôle prudentiel

par

André Icard, Directeur Général Adjoint,

Banque des Règlements Internationaux

S'il fallait caractériser en quelques mots chacune des décennies écoulées depuis la dernière guerre mondiale, du point de vue de la stabilité des systèmes financiers, on pourrait aisément dire que les années 50 et 60 ont été des années heureuses et calmes pour les superviseurs, que les années 70 ont marqué une montée des périls (il convient de rappeler, en particulier, que le Comité de Bâle fut créé en 1974, après la faillite de la Banque Herstatt) et que le nombre, la fréquence et la taille des crises financières n'ont cessé d'augmenter depuis le début des années 80, sans interruption jusqu'à nos jours, où se déroulent devant nos yeux l'effondrement du système bancaire argentin et la lente mais constante montée des incertitudes au Japon.

Une telle accélération ne doit pas surprendre car un lien évident peut être établi entre, d'une part, ces phénomènes, et, d'autre part, le développement de la sphère financière, la mondialisation des marchés de capitaux, le processus de déréglementation et la multiplication, jusqu'ici ininterrompue, des innovations financières. Faut-il en conclure que le contrôle prudentiel n'a pas été à la hauteur de sa tâche et a accusé un temps de retard par rapport aux évolutions majeures des techniques financières et du mode de fonctionnement de nos économies ? Le nier entièrement serait difficile, tant il est évident que le marché a évolué considérablement plus vite que n'ont pu le faire les structures et les techniques de supervision bancaire dans nombre de pays. Mais imputer la responsabilité première de l'instabilité financière aux insuffisances du contrôle prudentiel serait aussi exagéré car, dans les crises traversées par nombre de pays, il faut faire la part de l'inadéquation des politiques macroéconomiques et de l'inadaptation des structures financières aux exigences de marchés déréglementés et mondialisés.

Confirmation en est donnée par le fait que, d'une manière générale, les crises bancaires au cours des 20 dernières années ont été plus marquées dans les pays en

développement que dans les pays industriels, où les politiques macroéconomiques ont été le plus souvent mieux assurées et les structures financières plus robustes. Une étude menée voici quelques années¹ montre qu'à l'exception notable de l'Espagne pour la période 1977-85 aucun pays industriel n'a eu à déplorer de crise bancaire dont le coût a été supérieur à 10% du PIB, que ce soit en Finlande (1991-93 : 8%) en Suède (1991 : 6%), Norvège (1987-89 : 4%) ou aux États-Unis où la crise des « Savings and Loans » du début des années 90 n'a pas eu d'effet supérieur à 3% du PIB. En revanche, dans les pays moins développés, des crises bancaires, dont le coût représente plus d'un quart du PIB annuel, ne sont pas rares (Argentine, Chili, Côte d'Ivoire) et le seuil des 10% est souvent dépassé (Venezuela : 18%, Mexico : 15%, Bulgarie : 14%, etc.).

L'analyse des interactions entre contrôle prudentiel et stabilité financière doit partir des faits, d'une typologie des crises, pour examiner dans quelle mesure les causes recensées relèvent de la compétence des autorités de contrôle. Cette analyse, dont on pourra déduire les priorités que doivent s'assigner les autorités de contrôle en vue d'assurer au mieux la stabilité du système bancaire, fera l'objet de notre première partie. Elle sera suivie (deuxième partie) d'une description des principes fondamentaux définis en matière de structure de contrôle bancaire.

I. Typologie des crises²

Les crises bancaires peuvent être d'origines fort diverses ; c'est d'ailleurs ce qui en rend la prévention et la gestion difficiles. Nous nous efforcerons de les classer en trois catégories :

- celles qui relèvent directement de la situation macroéconomique, qui échappent donc à la compétence des superviseurs et engagent pleinement la responsabilité des autorités gouvernementales ;
- celles qui relèvent plutôt des structures financières, domaines qui ne relèvent pas toujours de la compétence directe des autorités de contrôle mais sur lesquelles elles peuvent, à des degrés divers, exercer souvent une influence ;
- celles qui relèvent de la pleine compétence des superviseurs.

1. Causes d'instabilité liées à la situation macroéconomique

Par la nature même de leur activité, les banques sont particulièrement sensibles aux conditions macroéconomiques dans lesquelles elles opèrent et plus encore aux changements affectant ces conditions.

La qualité des crédits qu'elles accordent et les flux de revenus qu'elles en tirent dépendent largement de la situation financière de leurs clients, elle-même largement influencée par la conjoncture économique. De plus, l'effet de levier résultant du

¹ G. Caprio et D. Klingebiel "Bank insolvencies: cross country experiences" - World Bank, April 1996.

² Cette partie s'inspire largement des travaux de Morris Goldstein et Philip Turner "Banking crises in emerging economies: origins and policy options", BIS Economic Paper N° 46.

rapport entre leurs fonds propres et leurs engagements est par nature fort, même dans le cadre des normes du ratio de capital ; elles sont donc vulnérables à un déclin prolongé de leur rentabilité et de la qualité de leurs crédits. En général, les banques empruntent à court terme et prêtent à plus long terme ; elles sont donc très sensibles à la structure des taux et à ses changements. Enfin, les dépôts qu'elles collectent peuvent donner lieu à des demandes de remboursement instantanées, ce qui rend le système bancaire vulnérable aux retraits de masse provoqués par une perte de confiance collective sur la marche de l'économie. L'exemple argentin est spécialement marquant à cet égard. Au total, les banques peuvent souffrir de tout élément venant changer la valeur respective de leurs actifs et de leurs passifs, au-delà de la protection offerte par le niveau de leur capital et de leurs réserves.

Le choc peut avoir une origine interne et affecter soit le rythme de croissance, soit le niveau de l'inflation, soit les deux. Évaluer les risques, lorsque ces données essentielles sont instables, peut devenir un exercice difficile. Il est au demeurant statistiquement prouvé³ que les pays dont l'environnement macroéconomique est le moins stable sont ceux qui connaissent la plus grande volatilité des dépôts et des crédits bancaires.

Une multitude de chocs peuvent aussi avoir une origine externe. Des cas fréquemment rencontrés au cours des dernières années ont été les changements de tendance en matière de taux d'intérêt internationaux, qui ont impacté les flux internationaux de capitaux privés vers les pays émergents et par voie de conséquence la capacité d'emprunt en devises étrangères et son coût. Ce facteur a joué un rôle primordial dans le développement excessif du crédit dans plusieurs pays asiatiques durant les années 90, suivi d'une crise financière à partir de 1997 quand les flux de financement extérieurs se sont inversés. La politique de change souvent trop fixiste a été un facteur aggravant en l'espèce, comme elle peut être un élément général de vulnérabilité du système financier, lorsqu'elle est mal conduite.

Tout d'abord, le régime de change peut rendre le système financier plus ou moins vulnérable aux chocs extérieurs si, par une trop grande fixité, il conduit à un déficit des échanges courants, à un déclin de l'offre de monnaie et à des taux intérieurs plus élevés. De même, une appréciation marquée du taux de change réel a, dans bien des cas, en Asie comme en Amérique latine, été associée à des crises bancaires. Le change exerce aussi une influence directe sur les termes de l'échange, qui est un élément important de l'environnement pour toute politique de crédit.

Il est clair que ces différents facteurs, liés à l'environnement macroéconomique ou à la politique des changes, relèvent de la compétence gouvernementale ou monétaire et constituent un facteur exogène pour la supervision bancaire. Il n'en va pas forcément de même pour les causes de fragilité liées aux structures financières sur lesquelles un contrôle prudentiel bien conçu peut avoir une influence, au moins partielle.

³ Morris Goldstein et Philip Turner, BIS Economic Paper No. 46 op.cit.

2. Causes d'instabilité liées aux structures financières

Des structures inadaptées aux conditions d'exercice de l'activité financière ont souvent été à l'origine de crises majeures. Il s'agit là d'un domaine qui, la plupart du temps, échappe plus ou moins au pouvoir décisionnel des superviseurs, mais qui conditionne pourtant largement l'efficacité de leurs travaux et dans lequel, du fait de leur connaissance des réalités, ils peuvent exercer une influence bénéfique, pour peu qu'ils bénéficient d'un degré d'indépendance et d'autonomie suffisant, comme le recommandent les standards internationaux.

Les difficultés les plus fréquemment rencontrées touchent à un cadre institutionnel inadapté, à une influence trop marquée des choix politiques dans la gestion des banques ou encore à un manque de préparation face à une ouverture financière vers l'extérieur.

Le **cadre institutionnel** dans lequel opèrent les banques influence considérablement leur activité et leur solidité. Le système comptable, les règles de transparence, l'environnement juridique et réglementaire conditionnent un contrôle bancaire efficace et un bon exercice de l'activité financière, au travers d'une saine discipline de marchés. En effet, ni les investisseurs privés (actionnaires, déposants, participants au marché interbancaire), ni les superviseurs bancaires ne peuvent différencier les bonnes banques des mauvaises sans une bonne information sur la situation financière de celles-ci ainsi que de leurs clients. Il est important, en particulier, que les mauvais crédits ne puissent être minorés ou rendus indétectables dans les comptes et qu'un bon jugement puisse être exercé sur le caractère adéquat des provisions destinées à les couvrir. La qualité et la fiabilité des documents publiés à cet égard sont essentielles.

La clarté du statut légal des banques, des opérations qu'elles peuvent faire et des outils financiers à leur disposition est aussi un élément majeur du bon fonctionnement du système financier. De même, le cadre dans lequel les superviseurs peuvent agir, exercer leurs contrôles, juger des risques encourus et influencer le sort des banques défaillantes constitue un des piliers de la stabilité financière.

Dans le même ordre d'idées, la prévention des risques financiers passe par de bons critères de fonctionnement des établissements bancaires et de leurs différents organes. Dans ce domaine, la réglementation peut jouer un rôle primordial. Les actionnaires devront assurer un niveau de capital adéquat, en fonction des engagements et, dans un cadre réglementaire adapté, la direction doit être incitée par le conseil, comme par les superviseurs, à maintenir un bon système d'évaluation et de gestion des différents risques encourus: risque de crédit, risque de marché, risque de liquidité et risque opérationnel.

Les **relations entre le système de crédit et les autorités politiques** sont souvent à l'origine de vulnérabilités, particulièrement dans les pays émergents. Une large influence gouvernementale sur les choix décisionnels des banques peut conduire à des situations désastreuses pour la solidité et la rentabilité des établissements concernés. Ceci peut se produire dans des banques publiques où les décisions de prêts peuvent être dictées directement ou indirectement par le pouvoir exécutif. Souvent, d'ailleurs, ces banques à capitaux publics ont été créées dans le but de faciliter l'accès au crédit de secteurs particuliers de l'économie. Toutefois, une insuffisante attention portée à la qualité des crédits consentis, peut transformer les financements bancaires en véritables subventions gouvernementales vers des

secteurs peu performants, minant à long terme la solvabilité de l'établissement prêteur.

Mais l'influence gouvernementale peut s'étendre au-delà du secteur financier public et toucher des banques privées qui peuvent être fortement incitées à prêter à certains emprunteurs de qualité médiocre ou, au contraire, à ne pas s'engager dans des activités économiquement rentables mais peu en ligne avec les orientations politiques des pouvoirs publics.

Il va de soi que seules des autorités de contrôle très fortement indépendantes pourraient contrecarrer ou même seulement limiter de tels agissements mais il y a peu de chances qu'un gouvernement tenté de se comporter de la sorte envisage spontanément de créer un contre-pouvoir susceptible de brider son action.

De nombreuses crises financières récentes en Amérique latine, en Asie, mais aussi dans les pays nordiques, ont eu pour origine une **insuffisante préparation du secteur financier au processus de libéralisation**. De telles réformes placent les banques face à de nouveaux risques qui, mal gérés, peuvent les mettre en difficulté.

La libéralisation financière a toutes les chances de provoquer, au moins dans la phase de transition, une plus grande volatilité des taux d'intérêt et une déformation de la structure des taux qui peut surprendre les banques habituées à des taux d'intérêt réglementés. Par ailleurs, une levée des contraintes limitant le crédit peut provoquer un accroissement brutal des demandes de financement auxquelles le secteur bancaire traditionnel sera d'autant moins à même de résister de façon rationnelle que l'expertise d'analyse des risques fera défaut et que la compétition interne et externe sera vive.

Avant la libéralisation des marchés financiers il est donc important que les établissements bancaires se dotent des structures de décision et de contrôle adaptées à l'environnement nouveau dans lequel elles vont opérer. Les autorités de surveillance et de réglementation ont un rôle à jouer dans cette préparation, mais elles devront elles-mêmes, au préalable, se doter des ressources intellectuelles et techniques permettant de contrôler les évaluations à venir et évaluer les risques liés aux nouvelles activités.

3. Causes d'instabilité liées aux activités financières proprement dites

C'est dans ce domaine que les responsabilités des autorités de supervision se trouvent les plus engagées car il relève de leur champ de compétence exclusif.

Trois risques particuliers méritent l'attention : une insuffisante attention portée au cycle économique dans l'évaluation des risques financiers, l'apparition et le maintien d'un déséquilibre en matière d'échéances et de devises entre l'actif et le passif, une excessive concentration des financements.

Il est couramment admis que les crises bancaires sont souvent causées par l'éclatement d'une « bulle » provenant d'un **excès de crédit et des financements risqués durant la phase d'expansion du cycle économique**. De fait, des phases d'expansion trop rapides du crédit ont souvent précédé les faillites bancaires et les pays émergents qui, dans les années 1990, ont enregistré les entrées de capitaux les plus importantes sont ceux qui ont connu le plus fort accroissement des activités bancaires, avant de connaître des ajustements douloureux lorsque les flux de financement extérieurs se sont inversés. Faire la différence entre les bons crédits et

les mauvais est un exercice plus délicat lorsque l'économie est liquide et en phase d'expansion rapide car de nombreux emprunteurs apparaissent, au moins temporairement, profitables et en bonne situation financière. En un mot, les risques s'accumulent durant les phases de prospérité économique et se matérialisent durant les phases de régression. Il appartient donc aux autorités de surveillance et de réglementation de ne pas céder aux effets de mode dans la phase ascendante et haute du cycle et de profiter de ces circonstances favorables pour renforcer les structures financières des banques, en prévision de jours moins heureux.

Si les actifs bancaires diffèrent sensiblement des engagements en matière de liquidité, d'échéances et de devise de dénomination et si le capital économique n'a pas une taille suffisante pour couvrir correctement les risques de marché, le système financier se trouve placé en état de vulnérabilité. La situation est aggravée si les engagements bancaires croissent rapidement et si l'économie est susceptible de faire l'objet de mouvements de défiance, comme c'est souvent le cas dans les pays émergents.

Dans les pays à change fixe ou semi-fixe, la tentation peut être grande, lorsque les taux d'intérêt intérieurs sont élevés, de libeller les dettes en devises étrangères. Les banques ont alors tendance à rechercher des ressources à court terme sur le marché international des devises pour financer des prêts à plus long terme. Ces stratégies deviennent très risquées en cas de dépréciation du change. L'exemple mexicain et, plus récemment, celui de plusieurs pays asiatiques en témoignent.

D'une manière générale, les banques des pays émergents n'ayant qu'un accès limité aux ressources d'emprunts à long terme apparaissent plus vulnérables que d'autres aux écarts d'échéances entre actif et passif.

La limitation des prises de position en matière d'échéances et de devises doit retenir une attention particulière de la part de la supervision bancaire. En particulier, l'extension de crédits en devises au profit d'emprunteurs dont l'activité est purement locale doit être découragée.

La **concentration du risque de crédit** devra aussi donner lieu à une surveillance spéciale de la part de la supervision. Un tel phénomène peut être le résultat, soit de crédits de complaisance à des clients en lien institutionnel ou informel avec la banque, soit, dans les pays émergents, de crédits consentis aux rares industries exportatrices du pays. Le risque est alors que, par complaisance ou par facilité, les risques de crédit ne soient pas correctement analysés et répartis. La faillite d'un faible nombre d'emprunteurs ou le déclin d'un secteur important de l'économie peuvent alors conduire à de larges déconvenues. Outre la surveillance particulière qui leur incombe, les autorités prudentielles pourront parer à ce risque de concentration des crédits soit par une réglementation particulière limitant à une certaine proportion les prêts à une industrie particulière ou aux gros débiteurs soit en autorisant des banques étrangères, plus détachées des débiteurs, à prendre une part des risques de crédit locaux.

II. Les principes fondamentaux du contrôle bancaire

La multiplication des crises financières au cours des années 1990 a conduit le Comité de Bâle à publier en 1997 un document précisant les principes fondamentaux à appliquer pour une surveillance bancaire efficace (« core principles »). Ce standard international, le premier du genre, a été suivi de bien d'autres dans le but de couvrir l'ensemble des agents financiers et de leurs opérations ainsi que les activités gouvernementales liées aux aspects financiers ou monétaires (budget, politique monétaire, gestion des réserves, etc.). Ces codes et standards sont coordonnés au sein du Forum de Stabilité Financière ; leur mise en oeuvre donne lieu à une surveillance particulière du FMI.

Les Principes Fondamentaux publiés par le Comité de Bâle sont le résultat d'une coopération internationale exemplaire. Ils ont été mis au point par un groupe de superviseurs de 12 pays, 5 étant membres du G10 et les 7 autres étant de pays émergents ou en transition. De plus, 9 autres pays émergents ont été étroitement associés aux travaux. Le document a été rédigé de telle sorte qu'il puisse avoir une vocation universelle et s'appliquer aussi bien aux pays industrialisés qu'aux pays émergents ou aux pays en transition. Sa publication est intervenue peu de temps avant la crise asiatique. Les événements intervenus depuis, non seulement en Asie, mais dans d'autres régions du globe, n'ont pas été de nature à conduire à une révision du texte, qui demeure donc pleinement valable après cinq années d'existence et, pourrait-on dire, de tests en situation réelle.

Le document des principes fondamentaux vise à fournir un cadre général en vue d'assurer une supervision bancaire efficace. Il constitue une référence à l'usage des organismes nationaux de surveillance bancaire et des institutions internationales. Visant à l'exhaustivité, il couvre un vaste ensemble de domaines :

- les préconditions pour une supervision efficace,
- les principes généraux (principe 1),
- les principes à appliquer en matière d'agrément bancaire (principes 2 à 5),
- l'organisation à mettre en place : réglementation, méthodes et informations (principes 6 à 21),
- les pouvoirs formels des superviseurs (principe 22),
- les règles applicables aux activités bancaires transfrontalières (principes 23 à 25).

Entrer dans le détail du document déborderait largement le cadre de cette présentation. Nous nous bornerons donc à mettre l'accent sur les préconditions et sur l'article 1, qui assurent le lien avec la stabilité financière (sujet de cette présentation) et, au total, conditionnent le reste du document, en précisant la philosophie qui le sous-tend.

1. Les préconditions pour une supervision bancaire efficace

Au nombre de cinq, ces préconditions précisent l'environnement dans lequel la supervision bancaire doit se mouvoir. En les détaillant, un lien évident pourra être établi avec la première partie de notre présentation, consacrée à la typologie des crises.

- Première précondition : des politiques macroéconomiques saines. En l'absence d'un tel environnement la tâche des superviseurs, comme d'ailleurs celle de la banque centrale, sera rendue particulièrement difficile, sinon impossible.
- Deuxième précondition : une infrastructure publique bien développée permettant de protéger la stabilité du système financier. Cette infrastructure devra inclure un cadre légal assurant de manière adéquate la solidité des contrats et des droits patrimoniaux, des standards comptables précis, un système d'audit externe efficace, une supervision adéquate du système financier non bancaire et un système de paiements sûr.
- Troisième précondition : une saine discipline de marchés fondée sur de bons principes de gestion des entreprises et de transparence des activités financières.
- Quatrième précondition : des procédures efficaces de résolution des crises bancaires pouvant aller de plans de redressement plus ou moins complexes jusqu'à la fermeture d'établissements malsains. Cette précondition est importante car le laisser-aller dans le secteur faible du système financier ne peut que nuire à l'émergence d'un secteur fort et compétitif.
- Cinquième précondition : la mise au point de mécanismes assurant un niveau adéquat de protection systémique. Avant de penser à la fonction de prêteur en dernier ressort, c'est avant tout à l'assurance des dépôts, comme première ligne de défense, qu'il faut porter attention.

2. Le premier principe fondamental

Ce principe mise à définir le contour des éléments nécessaires à la supervision bancaire pour atteindre un degré suffisant d'efficacité. Ici encore, divers éléments sont à prendre en considération :

- le champ de responsabilités et l'indépendance,
- les ressources,
- l'environnement législatif et statutaire des superviseurs.

a) *Le champ des responsabilités et l'indépendance*

La supervision bancaire doit bénéficier d'un champ de responsabilités clairement défini et d'une indépendance opérationnelle lui permettant d'atteindre les objectifs qui lui sont fixés, sans pression extérieure.

Cette indépendance doit pouvoir s'exercer aussi bien à l'égard du pouvoir politique qu'à l'égard du système financier lui-même. Par exemple, les superviseurs doivent pouvoir être en mesure de résister à une pression gouvernementale visant à réviser leurs jugements ou le contenu de leurs rapports. De même les règles dans lesquelles la supervision est exercée doivent être définies en totale indépendance du système bancaire. Une consultation avec la profession est toujours possible, souvent souhaitable, mais la décision finale doit toujours rester entre les mains des superviseurs ou des régulateurs.

Il faut noter que les principes fondamentaux ne prennent aucunement parti sur la question de savoir si la supervision doit ou non être exercée par la banque centrale. Il est clair qu'indépendance monétaire et indépendance de la supervision sont deux choses différentes et la première ne saurait dispenser de la seconde.

Les mérites respectifs d'une intégration de la supervision dans le champ d'activité de la banque centrale ou d'une séparation formelle entre ces deux institutions donnent lieu à un débat très ouvert. Les tenants de la première approche mettent en avant les avantages d'une circulation directe et fiable de l'information entre la sphère monétaire, celle des marchés (en particulier du marché interbancaire) et celle de la supervision pour calibrer la politique monétaire et pour prévenir les risques dans le système financier. De même, en cas de crise financière nécessitant une intervention de la banque centrale, on peut espérer une action plus rapide et mieux ciblée si la fonction de contrôle dépend de la banque centrale. Enfin, la tradition d'indépendance des banques centrales permet d'espérer une indépendance semblable des autorités prudentielles.

Les tenants de la thèse inverse avancent l'argument que la fonction monétaire et la fonction prudentielle sont de nature différente, que les banques centrales ne doivent pas être trop puissantes et qu'une séparation fonctionnelle n'est pas forcément un obstacle à une bonne circulation de l'information ni à une bonne coopération entre autorités. Ils mettent par ailleurs en avant les conflits d'intérêt pouvant survenir entre les deux fonctions et les dangers de « risque subjectif (moral hazard) » si la fonction de prêteur en dernier ressort est dans les mêmes mains que la supervision bancaire.

On notera toutefois que, dans un article récent, Charles Goodhart⁴ a présenté l'argument que, dans les pays émergents où les ressources humaines qualifiées sont rares, une intégration du contrôle bancaire dans la banque centrale ou une étroite interaction entre les deux assure aux superviseurs des conditions de recrutement, de formation, d'environnement et d'indépendance supérieures à celles que laisse espérer une séparation fonctionnelle. Je partage ce point de vue. Ceci nous conduit directement au problème des ressources.

b) Les ressources

Il est indispensable que la supervision bancaire dispose des ressources adéquates pour recruter et rémunérer convenablement ses agents tout en leur fournissant un environnement technologique et intellectuel adapté. Trop souvent, dans les pays émergents, mais pas seulement dans ces pays, les ressources ont fait défaut ou, confrontés à des conditions d'exploitation difficiles, les organes de supervision ont eu à faire face à un mouvement vers le secteur commercial de leurs collaborateurs les plus compétents et les mieux formés.

Le problème des ressources des organes de supervision prend un relief particulier avec l'avancée du projet de réforme du ratio de capital. On rappellera que la future réglementation s'appuiera sur trois « piliers » : des exigences quantitatives minimales plus sensibles qu'autrefois aux risques réellement assumés par les

⁴ Charles Goodhart "The organisational structure of financial supervision", FSI paper no. 1, BIS 2000.

banques, un processus de surveillance prudentielle plus élaboré et une discipline de marché accrue. C'est le second « pilier » qui retient l'attention ici.

Dans le cadre du nouvel accord, les banques devront mettre au point un processus d'évaluation interne de leurs risques et du capital économique nécessaire pour les couvrir. La révision prudentielle de ces calculs, la comparaison entre capital réglementaire et capital économique et la vérification que les banques sont en état de surveiller leurs risques et de mettre en oeuvre les nouvelles règles incombent à la supervision bancaire. Des mesures correctrices devront être imposées en cas de besoin. Les superviseurs devront également veiller à ce que les banques disposent d'un capital excédant le minimum réglementaire et prendre en cas de besoin les mesures préventives nécessaires pour éviter un passage du capital des banques en dessous du seuil défini.

Il est clair que le nouveau cadre réglementaire est plus complexe que l'ancien et changera considérablement la manière dont les superviseurs exerceront leur surveillance. De plus, le nouvel accord imposera une application cohérente au sein des différents pays pour éviter des distorsions de position concurrentielle. Tout cela exercera des contraintes sévères sur les ressources des autorités prudentielles ; il est indispensable que, sans tarder, elles se préparent aux exigences nouvelles qui les attendent et forment leurs agents en conséquence. La Banque des Règlements Internationaux, au travers de son Institut de Stabilité Financière, qui agit en étroite liaison avec le Comité de Bâle, apporte son concours à la préparation de la réforme par les autorités nationales grâce à une formation de leurs cadres supérieurs.

c) *L'environnement législatif et statutaire*

La supervision bancaire doit s'exercer dans le cadre d'une loi bancaire définissant clairement les pouvoirs réglementaires des autorités prudentielles ainsi que les conditions dans lesquelles elles peuvent accéder aux informations dont elles ont besoin et décider, en cas de manquement aux règles, des sanctions à appliquer aux établissements défaillants.

De plus, un cadre législatif et réglementaire doit être mis en place pour assurer aux organes de contrôle et à leurs agents la protection physique et juridictionnelle nécessaires à leur action. On ne peut que regretter les violences physiques dont les superviseurs sont parfois victimes ou les procès injustes, parfois assortis d'emprisonnement, intentés pour des décisions prises dans le cadre normal de la profession prudentielle.

* * *

La supervision des organisations bancaires est un des piliers de la stabilité financière ; elle participe à l'environnement technique nécessaire à une croissance saine et durable.

Nous avons vu combien les crises financières peuvent être pénalisantes en termes de production et de croissance et le rôle majeur que peut jouer la supervision dans la prévention de tels événements. Il est certain que maintenir un contrôle bancaire efficace, lui assurer l'environnement et les ressources techniques nécessaires à son bon exercice constituent un effort important, tout particulièrement dans les pays émergents. Bien plus, la sophistication croissante des opérations bancaires ne peut

conduire qu'à une exigence et à des coûts accrus en la matière, comme le montrent les projets de réforme du ratio de capital. De ce point de vue, on ne peut qu'adhérer à une courte affirmative figurant dans l'introduction du document sur les « principes fondamentaux » : « Bien que le coût de la supervision bancaire soit élevé, il s'avère que le coût généré par une supervision insuffisante est encore plus grand. »

Toutefois, nous avons vu aussi par l'analyse des crises passées et par référence aux principes fondamentaux du contrôle bancaire que celui-ci n'apporte qu'une protection partielle et que, pour être efficace, il doit s'inscrire dans un cadre macroéconomique sain et s'exercer au sein de structures financières et techniques adaptées.

Ceci nous permet de conclure que le contrôle prudentiel est une condition nécessaire, mais pas suffisante, de la stabilité financière qui, décidément, ne peut être atteinte qu'au prix d'efforts majeurs et constants dans des domaines très variés.