



Liberté surveillée,

Supervision bancaire et globalisation financière au
Comité de Bâle, 1974-1988

Alexis Drach

Thèse soumise au jury pour approbation en vue de
l'obtention du grade de Docteur en Histoire et Civilisation
de l'European University Institute

Florence, 25/11/2016

European University Institute
Département d'Histoire et Civilisation

Liberté surveillée,

Supervision bancaire et globalisation financière au Comité de Bâle, 1974-1988

Alexis Drach

Thèse soumise au jury pour approbation en vue de
l'obtention du grade de Docteur en Histoire et Civilisation
de l'European University Institute

Membres du jury

Professeur Youssef Cassis, EUI (Directeur de thèse)
Professeur Federico Romero, EUI
Professeur Olivier Feiertag, Université de Rouen (external advisor)
Professeur Catherine Schenk, Université de Glasgow

© Alexis Drach, 2016

Aucune partie de cette thèse ne peut être copiée, reproduite ou distribuée
sans la permission préalable de l'auteur

**Researcher declaration to accompany the submission of written work
Department of History and Civilization - Doctoral Programme**

I Alexis Drach certify that I am the author of the work *Liberté surveillée, Supervision bancaire et globalisation financière au Comité de Bâle, 1974-1988* I have presented for examination for the Ph.D. at the European University Institute. I also certify that this is solely my own original work, other than where I have clearly indicated, in this declaration and in the thesis, that it is the work of others.

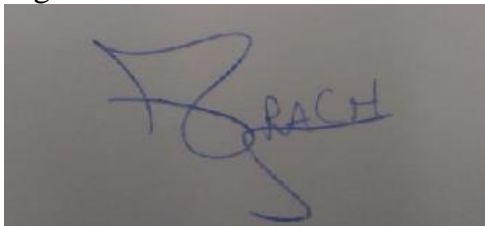
I warrant that I have obtained all the permissions required for using any material from other copyrighted publications.

I certify that this work complies with the Code of Ethics in Academic Research issued by the European University Institute (IUE 332/2/10 (CA 297)).

The copyright of this work rests with its author. Quotation from it is permitted, provided that full acknowledgement is made. This work may not be reproduced without my prior written consent. This authorisation does not, to the best of my knowledge, infringe the rights of any third party.

I declare that this work consists of 172 580 words.

Signature and date:

A rectangular area containing a handwritten signature in blue ink. The signature is stylized and appears to be 'A. DRACH'. The background is a solid grey color.

21/09/2016

Ce travail a bénéficié d'une allocation de la Mission
historique de la Banque de France.

Abstract

Based on archival material from various central banks, international organisations, commercial banks, and on several interviews, this thesis examines the history of the Basel Committee on Banking Supervision, from its creation in 1974 to the Basel Agreement on Capital Adequacy of 1988. Departing from the existing literature which has either adopted a state power approach or produced an almost official history of the Committee, it analyses the various dimensions of the Committee's history, from the role of individual countries' financial and political systems to the networks of actors involved. It contends that the Basel Committee's actions cannot be explained simply in terms of the balance of power between member countries, but that other elements have to be taken into consideration in order to improve our understanding of its inner workings. Among these elements are its social and cultural dimensions, which underline the process of "making" regulation. The thesis concludes that the Basel Committee evolved from what was basically a forum for international policy exchange into a full-blown institution. This can be ascribed to the international context, most notably European integration, American pressure resulting from the Debt Crisis, and the on-going internationalisation of banking activities, and to the Committee's own activities and its increasing visibility over the period considered. It participated in the broader evolution of financial governance characterised by the simultaneous embrace of more liberal regulation and closer supervision. The Basel Agreement on Capital Adequacy was not only the result of « Anglo-Saxon » pressure, but also emerged from the desire of most countries to reinforce their banks' capitalisation, the convergence exercise conducted at the European level, and the increasing focus of regulators on capital as a regulatory tool. The Basel Committee participated in the construction of a more global financial market.

Table des matières

Introduction.....	7
I. Définition du sujet.....	7
Régulation et supervision : définitions et théories.....	8
Origines du Comité et coopération entre banques centrales.....	10
II. Historiographie.....	13
Une histoire de la mondialisation.....	13
Supervision, régulation, crises, et banques centrales.....	16
Le Comité de Bâle.....	20
III. Approche.....	22
Problématique.....	22
Une histoire sociale d'un comité d'experts.....	23
Les grandes conclusions.....	26
III. Sources.....	30
Première partie : La persistance du national (1974-1979).....	39
Chapitre 1 : Origines du Comité de Bâle et diversité des systèmes nationaux.....	39
1. La mise en place du Comité de Bâle.....	39
a. Les crises du début des années 1970.....	39
b. Une filiation européenne ? Les initiatives de la Commission et le Groupe de Contact.....	46
c. La surveillance des euro-marchés et le Comité Permanent des Euro-monnaies.....	48
d. Les origines américaines du Comité de Bâle.....	52
e. La création du Comité.....	54
2. Les structures nationales de la régulation bancaire internationale.....	59
a. Les pays anglo-saxon et le Japon.....	60
b. L'Europe continentale.....	66
c. Deux cas particuliers : le Luxembourg et la Suisse.....	73
Chapitre 2 : Faire face à l'internationalisation et à la multinationalisation bancaire.....	77
1. Faire face à la multinationalisation bancaire.....	78
a. Clarifier les responsabilités prudentielles.....	78
b. La consolidation des bilans bancaires : un tournant global des autorités ?.....	87
Origines et enjeux.....	87
Les rapports de 1978 et 1979.....	91
Une diffusion très inégale.....	93
2. Faire face à l'internationalisation bancaire.....	95
a. Les enjeux prudentiels des normes d'audit et de comptabilité.....	95
Comptabilité, audit et supervision.....	95
De la faillite de l'Israel-British Bank au contact avec les professionnels de la comptabilité.....	97
Chercher un interlocuteur.....	100
L'échec des relations avec l'IASC et l'IFAC.....	102
b. Le contrôle des positions en devises : les superviseurs dans l'après Bretton Woods.....	105
Les logiques prudentielles de la surveillance des opérations sur devises.....	107
Les brokers : « des gens peu désirables » ?.....	110
Chapitre 3 : La communauté des superviseurs.....	115
1. Des superviseurs nationaux ou des experts internationaux ?.....	116
a. La profession de superviseur.....	116
b. Les gens de la mondialisation : prosopographie des membres du Comité de Bâle.....	120
c. Cartographie de la participation des membres à d'autres comités.....	128
2. Une communauté internationale ?.....	131
a. Autorités et autorité.....	131
b. Une association de superviseurs ?.....	133

c. Produire et échanger des documents et des méthodes : l'économie administrative du Comité de Bâle.....	136
Deuxième partie : Le choc des échelles (1979-1983).....	141
Chapitre 4 : Une frontière mouvante ? Banques et Comité de Bâle dans la régulation internationale.....	141
1. Le Comité de Bâle et les banques : une fréquentation discrète ?.....	143
a. Le Comité, les banquiers de la Chambre Internationale de Commerce, et les foreign exchange contracts : un document pour réguler les pratiques ?.....	143
b. Prêcher la prudence : les rapports du Comité destinés aux banques.....	147
c. Conversations au sommet : banquiers et Comité de Bâle dans les conférences.....	149
2. Le poids des banques.....	153
a. Un paysage institutionnel en mutation.....	153
b. Les contacts indirects entre le Comité et les banques.....	158
c. Conversations transnationales : le cas de la législation américaine sur les banques étrangères....	160
3. Ouverture internationale, auto-régulation et co-régulation : quel marché idéal pour les banques ?.....	167
Chapitre 5 : L'impossible surveillance mondiale : les limites de la coopération internationale en matière de supervision (1979-1983).....	173
1. La coopération entre le calme et la tempête.....	174
a. Le Concordat en temps de paix.....	174
b. Le secret bancaire.....	178
c. Déboires de la supervision internationale.....	183
2. Havre des banques, calvaire des superviseurs : les places offshores et leur supervision....	188
a. Identifier un problème.....	188
b. Rencontre entre des mondes lointains.....	192
3. D'un Concordat à l'autre.....	200
a. Critiques et révision du Concordat.....	200
b. Appliquer le Concordat.....	203
Chapitre 6 : Régulation prudentielle et enjeux macro économiques.....	209
1. Des crédits roll-over à la transformation internationale des échéances.....	210
a. Les premiers pas.....	211
b. Le tournant de l'année 1979.....	213
c. Collection et analyse de données.....	217
2. Les superviseurs contre la régulation ? Le risque pays et ses enjeux.....	220
a. La négociation du rôle des superviseurs dans la gestion du risque pays.....	222
b. Une division du travail entre le Comité de Bâle et le Comité Permanent des Euro-monnaies....	226
c. Une bataille pour l'information.....	229
3. 1982 : le Comité de Bâle face à la crise.....	235
Troisième partie : Penser et construire un marché global ? (années 1970-1988).....	241
Chapitre 7 : Le technique et le politique. Le contrôle bancaire et le Comité de Bâle dans la nouvelle gouvernance financière internationale.....	241
1. Du gouvernement par l'État à la gouvernance par le marché ?.....	242
a. Le nouveau dilemme du contrôle bancaire.....	242
b. La supervision comme voie moyenne : une discussion à l'OCC en 1975.....	244
c. Une révolution néolibérale ?.....	248
2. Connaître et contrôler : l'émergence d'un nouveau champ de savoirs.....	256
a. Le BCBS conseiller des gouverneurs : l'amélioration qualitative de la supervision.....	256
b. Le Comité de Bâle face à l'innovation bancaire : le cas des activités hors-bilan.....	261
c. L'acquisition d'une légitimité.....	268
Chapitre 8 : La formule de la stabilité : fabriquer un modèle d'évaluation de l'adéquation des	

fonds propres (années 1970-1986).....	273
1. Des origines du problème à la crise de la dette.....	276
a. Le capital des banques : origines et enjeux.....	276
b. Des évolutions nationales à une approche commune.....	281
c. L'initiative de la CEE.....	285
2. Fabriquer un standard.....	289
a. Du soutien des gouverneurs à la mutation du Comité.....	289
b. Définir et compter le capital : le sous-groupe Dahl.....	295
c. D'un modèle à un projet de standard.....	302
Chapitre 9 : Fabriquer un marché global.....	313
1. Concurrence, libéralisation et déréglementation.....	314
a. Créer un « level playing field ».....	314
b. Déréglementation et croissance de la supervision : un chassé-croisé ?.....	320
2. Jeux d'échelles diplomatiques.....	325
a. Le tournant de l'année 1986.....	325
b. Le Japon et les autres.....	330
3. L'accord de juillet 1988.....	335
a. Pourquoi 8 %?.....	335
b. Un standard global pour un marché global ?.....	342
Conclusion.....	347
D'une relative indifférence à un projet politique.....	348
Comment surveiller ?.....	350
Le marché global comme solution aux problèmes internationaux ?.....	353
Bibliographie.....	359
Sources.....	373

Remerciements

Mes premiers remerciements vont bien sûr à Youssef Cassis, qui a dirigé mes recherches pendant ces quatre années passées à Florence. Ses conseils avisés, sa grande disponibilité, et son soutien sans faille ont constitué une aide inestimable pour mon travail. Les nombreux séminaires qu'il organisés ont toujours été stimulants et ont continuellement alimenté ma réflexion. Son accueil toujours chaleureux a fait de ces quelques années un moment très agréable.

Ils vont ensuite à Olivier Feiertag qui, en plus de m'avoir suggéré l'idée de ce sujet de thèse, a consacré un temps important à relire mes travaux, m'a fait de nombreuses suggestions, et m'a invité à de nombreuses activités de recherche en France. Ce fut toujours un plaisir de discuter avec lui.

Je tiens à remercier également Federico Romero, dont le regard extérieur à l'histoire économique a été d'une grande valeur pour prendre un recul nécessaire sur mon travail et ouvrir la réflexion sur des thèmes plus généraux.

Les échanges avec Catherine Schenk, bien que plus sporadiques, n'en ont pas été moins fructueux. Il fut toujours stimulant de discuter de nos visions respectives du Comité de Bâle. Sa grande maîtrise de l'histoire de la régulation financière a été une source d'inspiration importante, et j'ai beaucoup appris de ses interventions et de ses propres travaux.

Il va sans dire que cette recherche n'aurait pas été possible sans le travail quotidien des nombreux archivistes que j'ai rencontrés au cours de mon enquête. Certains ont joué un rôle particulièrement important. Le professionnalisme et l'aide de Frédéric Grélard de la Banque de France ont grandement facilité mon travail. Piet Clement, de la Banque des Règlements Internationaux, m'a permis de rentrer en contact avec d'anciens membres du Comité de Bâle. Julie Sager m'a accueilli chaleureusement aux archives de la Réserve Fédérale de New York et m'a aidé à me diriger dans la complexité de ces fonds. Je tiens également à remercier certains archivistes qui m'ont prodigué une grande aide à distance pour mes recherches prosopographiques sur les anciens membres du Comité de Bâle : Arnold de Schepper de la Banque Nationale de Belgique, Chloé Baumann de la Banque Nationale Suisse. Enfin je ne saurais oublier les autres archivistes rencontrés à la Banque de France, à la Banque d'Angleterre, aux archives nationales américaines, à la Société Générale, au Crédit Agricole-Crédit Lyonnais, ou aux archives de l'Union Européenne. Je remercie également chaleureusement les personnes ayant accepté d'être interviewées, et dont le témoignage fascinant a parfois donné une vision différente du Comité de Bâle de celle livrée par les documents écrits.

Pendant ce travail de recherche, voir même bien avant, j'ai bénéficié de l'aide de nombreux chercheurs qui m'ont aidé à construire ma réflexion. Michel Lescure m'a donné le goût de l'histoire économique, Antonella Romano et Stéphane Van Damme m'ont introduit à l'histoire des sciences, Laurent Berger m'a offert le regard d'un anthropologue sur les questions de mondialisation économique. Kazuhiko Yago et Satoshi Watanabe m'ont aidé à mieux comprendre le cas japonais dans mon travail.

De nombreux doctorants et amis m'ont également aidé à mener mes recherches, comme Brice Cossart et José Beltran, qui m'ont beaucoup appris sur l'histoire des sciences, et les membres du groupe de travail d'histoire économique de l'Institut Universitaire Européen. Je tiens également à remercier Dónal Hassett pour avoir relu mes textes écrits en anglais, et François Delerue qui m'a hébergé lors de mon séjour aux États-Unis.

Je remercie Françoise Thauvin, dont le rôle pour les divers problèmes administratifs rencontrés par les étudiants français de l'Institut Universitaire Européen a bien des fois été salutaire.

Enfin, je tiens à remercier tous les amis et colocataires que j'eus la chance d'avoir durant ces quatre années, et avec qui j'ai découvert Florence, la Toscane et l'Italie. Ils ont fait de celles-ci bien plus qu'une simple période de recherche.

Introduction

Cette thèse étudie l'histoire du Comité de Bâle sur le Contrôle Bancaire depuis sa création en 1974 jusqu'à l'accord de 1988 sur une norme commune d'adéquation des fonds propres qui constitue la première réglementation bancaire internationale. Elle examine à la fois le développement de la régulation et de la supervision bancaire internationale à l'échelle du Groupe des Dix et les modalités de fonctionnement du Comité. Ces deux échelles d'analyse sont considérées comme complémentaires. La finalité de cette recherche est de comprendre comment les autorités prudentielles du Groupe des Dix gèrent l'essor de l'échelle internationale. Afin de mettre en valeur les processus, une attention particulière est portée à la dimension sociale et culturelle de l'activité du Comité. La thèse montre que le Comité de Bâle s'insère pleinement dans les mutations qui font passer la régulation du système financier international d'un paradigme à un autre, dans lesquelles la libéralisation s'accompagne d'une croissance des contrôles. Elle propose une explication plus complète de l'histoire de l'accord de « Bâle 1 » que les explications déjà existantes. Elle montre comment le Comité de Bâle devient une institution et participe de la construction d'un marché global. Elle apporte une contribution à l'histoire de la mondialisation en mettant en valeur le rôle des normes et des savoirs, et en expliquant l'importance nouvelle de l'échelle micro-économique dans la régulation. Elle apporte une nouvelle compréhension des processus en montrant la multiplicité des réseaux et acteurs impliqués.

I. Définition du sujet

Malgré des origines modestes lors de sa création en 1974, le Comité de Bâle sur le Contrôle Bancaire est devenu une véritable institution. Il compte aujourd'hui vingt-sept pays membres (sans compter l'Union Européenne), plus de quarante organisations, et de très nombreux groupes de travail¹. En 2010 son secrétariat comptait 17 personnes². Une volumineuse architecture sous-tend la production de rapports toujours plus nombreux. Dans le champ de la régulation et de la supervision bancaire internationale, son autorité est devenue incontournable. À l'époque qui nous intéresse (entre 1975 et 1988), il est composé de deux délégués (à part quelques exceptions) par pays membre, à savoir les pays du Groupe des Dix³, la Suisse et le Luxembourg. Il a pour tâche officielle

1 Site officiel du Comité de Bâle: <https://www.bis.org/bcbs/membership.htm> [consulté le 5 avril 2016].

2 Bill Coen, secrétaire général adjoint du Comité de Bâle, « *The Basel Committee on Banking Supervision: Its Global Role and Current Initiatives* », présentation donnée à un groupe de travail des Nations Unies, 3 mai 2010, <http://www.un.org/esa/ffd/events/2010GAWGFC/> et www.un.org/esa/ffd/events/2010GAWGFC/5/Coen.pdf [consulté le 27 avril 2016].

3 Allemagne, Belgique, Canada, États-Unis, France, Italie, Japon, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède. Ces pays

d'aider les gouverneurs des banques centrales du Groupe Dix dans leur effort de surveillance du système financier international. En pratique, il est un forum de discussion sur les problèmes réglementaires et prudentiels, c'est-à-dire relatifs à la surveillance des banques individuelles opérée par les autorités dans le but de prévenir les prises de risque excessives et les faillites qui peuvent s'en suivre, surveillance qui renvoie donc à la « prudence ». Les différents chapitres de la thèse expliqueront l'évolution de son mandat et la diversité des tâches qu'il s'efforce d'accomplir : coopération, coordination et, à partir de 1982, convergence des normes. L'histoire du Comité de Bâle est à la croisée de plusieurs autres histoires : celle de la régulation et de la supervision bancaire, celle des banques centrales et de leur coopération, et celle des crises financières. Elle s'insère également dans une histoire de la mondialisation et du marché.

Régulation et supervision : définitions et théories

Les termes de régulation et supervision sont parfois l'objet d'une certaine confusion. Tout d'abord, alors qu'en anglais seuls les termes de *regulation* et *supervision* existent, en français le terme de réglementation introduit une nuance à préciser. La régulation est entendue ici comme le terme le plus englobant, c'est-à-dire le fait de maintenir la stabilité dans un système, et inclut les règles officielles, les pratiques administratives, les normes de conduite explicites ou implicites des banquiers, ainsi qu'un certain type de rapport entre les autorités et le marché. Le terme de réglementation sera employé lorsque l'on voudra faire référence à des textes législatifs ou officiels, écrits, c'est-à-dire à des règlements. Certains pays comme le Royaume-Uni n'ayant pas de réglementation bancaire spécifique (jusqu'en 1979), nous utiliseront le terme de régulation comme terme englobant à la fois les pratiques informelles et formelles. Le terme de supervision sera utilisé comme un synonyme de contrôle bancaire. Les deux renvoient à l'application de la réglementation, mais, comme nous le verrons, sont aussi une activité ayant une histoire et une logique propres.

Certains travaux n'accordent pas une grande attention aux différences (et aux liens) entre régulation et supervision. Or une distinction préalable permet de mieux comprendre les évolutions des deux activités, leurs interactions, et leurs logiques. Les différences peuvent sembler évidentes : la réglementation est le cadre juridique d'ensemble, alors que la supervision est le contrôle de la conformité des pratiques bancaires à ce cadre⁴. Cette vision, qui fait procéder la supervision de la

correspondent aux signataires des accords généraux d'emprunts avec le FMI en 1962.

4 Duncan R. Wood, *Governing global banking: the Basel Committee and the politics of financial globalisation*, Aldershot, Ashgate, 2005, p. 6.

régulation, ne prend pas en compte la réalité des pratiques de contrôle, et crée une certaine confusion entre les deux termes. La plupart des travaux qui utilisent le terme de supervision se réfèrent en réalité à la supervision *prudentielle*. Or l'enjeu prudentiel n'a pas la même importance au cours du temps. Un nombre considérable de règles pesant sur les banques n'ont d'ailleurs pas de fonction prudentielle : certaines relèvent de la politique monétaire, d'autres des critères d'entrée dans la profession bancaire (qui peuvent avoir également, mais pas exclusivement, une fonction prudentielle). Durant le système Bretton Woods, certaines institutions sont utilisées pour orienter le crédit vers des secteurs choisis de l'économie, et font donc partie de la politique économique au sens large. Certaines règles, notamment celles relatives à la politique monétaire, sont d'orientation macro-économiques, alors que les règles prudentielles sont majoritairement micro-économiques, c'est-à-dire tournées vers les banques individuelles.

Il est donc important de souligner que l'activité de contrôle bancaire possède ses propres logiques et n'est pas l'exact miroir de la réglementation. Le monde de la réglementation est celui des parlements, dont c'est la compétence, des lobbys bancaires et des débats publics. Le contrôle bancaire est celui des instituts spécialisés, des banques centrales, des pratiques routinières et discrètes de l'administration. Il fait partie de manière générale des activités de surveillance de l'économie par les autorités, et connaît une croissance exceptionnelle dans le dernier quart du XX^e siècle. Du point de vue des superviseurs eux-mêmes, le contrôle bancaire est plus proche du technique, alors que la réglementation est plus proche de la politique. Supervision et régulation entretiennent naturellement des liens étroits. Le Comité de Bâle discute des deux domaines, ses réunions commençant toujours par un tour de table des évolutions réglementaires (et prudentielles) dans les différents pays. Il est cependant focalisé sur les techniques de supervision prudentielle micro-économiques avant tout.

Entre 1974 et 1988 (et bien au-delà encore), la supervision prudentielle est très majoritairement micro-économique, c'est-à-dire centrée sur les banques individuelles, par opposition au système dans son ensemble. Cela implique une certaine proximité avec les soucis propres des banques qui sont les premières intéressées par leur sécurité, et sont confrontées sur la période à des risques nouveaux et plus importants. Le contrôle bancaire entretient pour ces raisons des liens étroits avec la comptabilité, l'audit, la gestion du risque, et la politique suivie par la direction de la banque. Considérée dans son sens strict, la pratique du contrôle bancaire, en 1974, est aux antipodes de la politique monétaire. La supervision ne fait guère usage des séries statistiques couramment utilisées par la politique monétaire, mais se focalise sur l'analyse de documents comptables ou sur les discussions avec la direction des banques. Elle est moins prestigieuse que la

politique monétaire, et souvent le fait d'institutions spécifiques opérant avec un personnel propre. Elle est parfois focalisée sur les petites banques plus que sur les grandes, dans le but de les aider et non de les punir.

Plusieurs conceptions théoriques de la régulation existent, et toutes n'ont pas la même compréhension du concept de régulation. Deux approches sont souvent opposées : la « *public interest view* » et la « *private interest view* »⁵. La première approche consiste à considérer la régulation comme l'œuvre de la puissance publique afin de corriger les imperfections du marché, et notamment de protéger les sociétés contre les crises. Cette logique considère que le secteur bancaire relève de l'intérêt général. Les réglementations instaurées aux États-Unis pendant la Grande Dépression, comme le *Glass-Steagall Act* de 1933, et le *Securities Exchange Act* de 1934, rentreraient dans cette catégorie⁶. Une deuxième approche, plus récente, a été mise en avant par les spécialistes d'économie politique. Elle considère la régulation financière comme le résultat de luttes d'intérêt entre différents groupes politiques et privés, par lesquelles ces acteurs cherchent à maximiser leur richesse personnelle ou les revenus de l'État⁷. Elle met en avant le rôle de mécanismes tels que le lobbying, la corruption ou l'emprise réglementaire⁸. Ces deux approches ne sont pas forcément exclusives, les intérêts publics et privés jouant tous deux un rôle dans l'histoire de la régulation financière. Une conception plus large de la régulation a été donnée par Michel Aglietta et Robert Boyer dans les années 1970 lorsqu'ils ont créé l'école de la régulation⁹. Cette école a mis en valeur des modes régulation qui caractérisent le capitalisme dans son ensemble à une époque donnée, et permet de penser la régulation dans un contexte large qui englobe la monnaie, le rapport salarial, les formes de la concurrence, les régimes internationaux et l'État.

Origines du Comité et coopération entre banques centrales

La coopération « prudentielle » institutionnalisée par le Comité de Bâle n'est pas absolument nouvelle. Les origines européennes récentes du Comité sont bien connues, et seront décrites plus en détail dans le chapitre premier. La coopération entre banques centrales pour la gestion d'une faillite bancaire remonte au moins à 1890 lors de la faillite de Baring Brothers et de son sauvetage par la

5 Stefano Battilossi et Jaime Reis (eds.), *State and financial systems in Europe and the USA: historical perspectives on regulation and supervision in the nineteenth and twentieth centuries*, Farnham, England ; Burlington, VT, EABH/Ashgate, 2010, p. 2-4.

6 *Ibid.*, p. 3.

7 James R. Barth, Gerard Caprio et Ross Levine, *Rethinking Bank Regulation: Till Angels Govern*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, 446 p.

8 Stefano Battilossi et Jaime Reis (eds.), *State and financial systems in Europe and the USA*, *op. cit.*

9 Michel Aglietta, *Régulation et crises du capitalisme: l'expérience des États-Unis*, Paris, Calmann-Levy, 1976 ; Yves Saillard et Robert Boyer, *Théorie de la régulation: l'état des savoirs*, Paris, Éditions La Découverte, 1995.

Banque d'Angleterre, avec l'aide de la Banque de Russie et de la Banque de France¹⁰. En outre, dès 1925, et à partir de 1930 de façon régulière, les superviseurs des pays du nord (Danemark, Finlande, Islande, Norvège, Suède) forment leur propre groupe de superviseurs¹¹. L'entre-deux-guerre est typiquement vue comme une ère d'échec de la coopération internationale¹². Cependant Patricia Clavin a montré toute l'importance des efforts de la Société des Nations et de son Organisation économique et financière pendant cette période pour faire face à la Grande Dépression et soutenir l'économie mondiale¹³. Elle met en lumière à la fois le rôle des organisations internationales et de leur savoirs technocratiques dans l'arrangement de l'économie mondiale, et les influences des ces premières tentatives de coopération dans le monde de l'après-guerre. Le Comité de Bâle est l'héritier d'une filiation complexe, mais dans laquelle l'entre-deux-guerre fait figure de tournant majeur.

Le Comité de Bâle se réunit à la Banque des Règlements Internationaux (BRI), qui lui fournit un secrétariat. La BRI n'en est cependant pas son institution de tutelle, car le Comité fut créé par les gouverneurs du Groupe des Dix et se trouve sous leur autorité. Créée en 1930 pour gérer le paiement des réparations de guerre de l'Allemagne¹⁴, la BRI devient rapidement un haut lieu de la coopération entre banques centrales. Elle joue un rôle important dans le succès de l'Union Européenne des Paiements dans les années 1950, et commence à s'intéresser aux problèmes de stabilité financière à la fin des années 1960, à cause des inquiétudes suscitées par la croissance du marché des eurodollars¹⁵. Elle est appréciée par les banquiers centraux car elle est loin des grandes capitales européennes, et offre un lieu discret où les problèmes techniques peuvent être discutés loin des enjeux politiques. Elle accueille en outre plusieurs comités d'experts dont le Comité de Bâle n'est que le plus célèbre. Gianni Toniolo a consacré un ouvrage volumineux à l'histoire de l'institution entre 1930 et 1973, dans lequel il cherche à montrer comment le système monétaire international fonctionne et à faire l'éloge de la coopération¹⁶. Kazuhiko Yago y a consacré un livre plus court, couvrant la même période et centré sur quelques grands axes de réflexion : une histoire

10 Gianni Toniolo et Eugene N. White, *The Evolution of the Financial Stability Mandate: From Its Origins to the Present Day*, s.l., National Bureau of Economic Research, 2015, p. 14.

11 ABE, 1749200912/266, « *Nordic Supervisory Group* », Stig Danielsson, in *Issues in Bank Regulation*, 8, 1, été 1984 pp. 23-24.

12 Barry Eichengreen, « The Origins and Nature of the Great Slump Revisited », *The Economic History Review*, 1992, vol. 45, n° 2, p. 213-239 ; Sylvain Schirmann, *Crise, coopération économique et financière entre États européens, 1929-1933*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2000 ; Professor Harold James, *The End of Globalization: Lessons from the Great Depression*, Cambridge, Mass, Harvard University Press, 2001, 272 p.

13 Patricia Clavin, *Securing the world economy: the reinvention of the League of Nations, 1920-1946*, Oxford, Oxford University Press, 2013.

14 Olivier Feiertag, « Les banques d'émission et la BRI face à la dislocation de l'étalon-or (1931-1933) : l'entrée dans l'âge de la coopération monétaire internationale », *Histoire, économie et société*, 1999, vol. 18, n° 4, p. 715-736.

15 Gianni Toniolo, *Central bank cooperation at the Bank for International Settlements, 1930-1973*, New York, Cambridge University Press, 2005, 729 p.

16 *Ibid.*

financière de l'organisation, le rôle de la coopération des banques centrales dans le fonctionnement du système monétaire international, l'environnement intellectuel qui la caractérise, et une histoire des individus et des comités qui animent la vie de l'institution¹⁷. À l'exception de l'ouvrage de Goodhart, peu de travaux utilisant des sources primaires couvrent la période postérieure au système Bretton Woods.

L'histoire du Comité de Bâle est directement liée à celle de la coopération monétaire internationale, car il est l'émanation du comité des gouverneurs des banques centrales du G10. La coopération monétaire internationale a cependant fait l'objet de plus de travaux que celle portant sur les problèmes de supervision bancaire et de régulation financière. Outre la BRI, ces travaux ont porté sur l'histoire de l'intégration européenne¹⁸, de l'OCDE¹⁹, du FMI²⁰. Le Comité de Bâle entretient d'ailleurs des relations avec ces organisations et, dès sa création, et n'a pas le monopole de la supervision et de la régulation bancaires internationale. Le comité des « marchés financiers » de l'OCDE, ou le Comité Permanent des Euro-monnaie de la BRI travaillent sur des questions relatives à la régulation financière²¹. La coopération internationale, dans une forme institutionnalisée, est plus ancienne dans le domaine monétaire que dans le domaine de la régulation et de la supervision bancaire. Comme nous le verrons au chapitre premier, la supervision bancaire est parfois très peu développée dans certains pays jusqu'à l'établissement même du Comité de Bâle, ce qui explique de larges différences de traitement dans l'historiographie. Le domaine monétaire et celui de la régulation bancaire entretiennent des liens, mais ont aussi des histoires différentes.

La coopération entre banques centrales ne va pas de soi. Richard Cooper identifie six différentes formes de coopération, les actions coordonnées n'étant qu'une possibilité parmi celles-ci²². L'échange d'informations, leur standardisation, les discussions sur les objectifs des politiques des banques centrales, l'échange de prévisions économiques, la standardisation des régulations, en constituent cinq autres. Il ne s'agit donc pas que d'assistance mutuelle dans des périodes exceptionnelles, mais également d'une pratique routinière de certains métiers du *central banking*²³.

17 Kazuhiko Yago, *The financial history of the Bank for International Settlements*, London ; New York, Routledge, 2012, 240 p.

18 Harold James, *Making the European monetary union : the role of the Committee of Central Bank Governors and the origins of the European Central Bank*, Cambridge, Mass, Harvard University Press, 2012 ; Emmanuel Mourlon-Druol, *A Europe made of money: the emergence of the European Monetary System*, Ithaca, N.Y, Cornell University Press, 2012, 359 p.

19 Florianne Galeazzi, *La France et la réforme du système monétaire international (1961-1987). Le rôle des experts du Groupe de Travail n°3 de l'OCDE*, Université de Rouen, s.l., 2015.

20 Harold James, *International monetary cooperation since Bretton Woods*, Washington, D.C : New York, International Monetary Fund; Oxford University Press, 1996, 742 p.

21 ABE, 1749200912/356, « Les développements récents de la coopération internationale entre autorités de contrôle des banques » (rapport Coinat), Bernard Coinat, février 1978.

22 Richard Cooper, « Almost a century of central bank cooperation », *BIS Working Paper No. 198*, 2006, n° 198.

23 G. Toniolo, *Central bank cooperation at the Bank for International Settlements, 1930-1973*, op. cit.

La coopération entre banques centrales existait déjà au XIX^e siècle²⁴, mais connue une croissance importante au XX^e siècle, notamment dans sa seconde moitié, à mesure que les marchés se sont internationalisés. Elle est pratiquée de manière informelle le plus souvent, mais certaines organisations internationales comme la BRI lui donnent un caractère institutionnalisé. Elle se pratique par des réunions communes, des échanges de lettres, des discussions téléphoniques. La coopération repose donc sur une dimension sociale importante. Toutefois les contacts récurrents entre superviseurs et banquiers centraux n'impliquent pas nécessairement une coopération, et nous verrons dans les différents chapitres de la thèse que de nombreux obstacles existent à la coopération au sein du Comité de Bâle.

II. Historiographie

Une histoire de la mondialisation

La période couverte par le travail de recherche présenté ici (1974-1988) ainsi que la nature même du Comité de Bâle s'inscrivent dans une réflexion plus large sur la mondialisation. Ce thème a suscité une littérature considérable, qu'il serait vain de chercher à recenser. La mondialisation peut être définie de diverses manières. Certains y voient un ensemble de phénomènes se développant à l'échelle de la planète ou l'intensification des interactions et interdépendances dans le monde²⁵, d'autres mettent l'accent sur ses conséquences sur la souveraineté et le droit²⁶. Le développement des communications est également vu comme une de ses dimensions importantes²⁷. Pour Laurent Carroué, la mondialisation financière ne signifie pas la fin de la géographie, mais est bien ancrée dans des territoires²⁸. Les sciences politiques ont consacré de nombreux travaux à l'histoire récente de la mondialisation financière. Un intérêt particulier est porté à l'évolution du rôle de l'État en la matière²⁹, à celui de la politique et des idées dans les choix concernant la monnaie³⁰, ou à la place qu'occupent les agences de notations dans le système financier et au rôle des savoirs et de la crédibilité pour celle-ci³¹. Abdelal a montré le rôle du néolibéralisme et de l'émergence de règles

24 Barry J Eichengreen, *Globalizing Capital: a history of the international monetary system*, Princeton, N.J., Princeton University Press, 1996.

25 Michel Beaud et al. (eds.), *Mondialisation: les mots et les choses*, Karthala., Paris, KARTHALA Editions, 1999, 362 p.

26 Alain Supiot, *La Gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France (2012-2014)*, Paris, Fayard, Institut d'Etudes Avancées de Nantes, 2015.

27 Bertrand Badie, « L'adieu au gladiateur ? », *Relations internationales*, 1 décembre 2005, n° 124, n° 4, p. 95-106.

28 Laurent Carroué, *La planète financière: capital, pouvoirs, espace et territoires*, Paris, A. Colin, 2015.

29 Richard Deeg et Mary A. O'Sullivan, « The Political Economy of Global Finance Capital », *World Politics*, octobre 2009, vol. 61, n° 4, p. 731-763.

30 Jonathan Kirshner (ed.), *Monetary orders: ambiguous economics, ubiquitous politics*, Ithaca, Cornell University Press, 2003, 319 p.

31 Timothy J. Sinclair, *The new masters of capital: American bond rating agencies and the politics of*

communes dans la construction d'un système financier global³². Les approches constructivistes, mettant en avant l'importance du contexte social et cognitif pour comprendre comment les acteurs comprennent leurs intérêts et leur identités, ont pris une certaine ampleur dans les travaux de sciences politiques. Sans se situer exactement dans cette perspective, la présente thèse s'en inspire, en faisant usage de l'histoire des sciences et des *science and technology studies*, comme nous le verrons dans la suite de cette introduction.

En histoire contemporaine, deux périodes spécifiques de mondialisation sont souvent distinguées : la première va des années 1870 à 1914, la deuxième va des années 1960 ou 1970 à aujourd'hui³³. Les années 1960 sont marquées par le développement du marché des eurodollars. Les années 1970 constituent période de rupture, avec la fin du système Bretton Woods en 1973, et deux chocs pétroliers, en 1973 et 1979. Les économies des pays riches, durement frappées par ces évolutions, connaissent un brusque ralentissement de la croissance doublé d'une inflation galopante. Le secteur financier est utilisé pour « recycler » les nouveaux fonds des pays producteurs de pétrole et financer les pays en voie de développement, ce qui entraîne de nouveaux déséquilibres mondiaux. Niall Ferguson et ses collègues ont insisté sur le « choc » que représentent les années 1970 à tous les niveaux³⁴. Cette approche très englobante, mais sans réel fil conducteur, suppose que la crise n'est pas qu'économique et financière, mais culturelle, sociale, globale. Les années 1980, contrairement aux années 1970, ont fait l'objet de moins de travaux en histoire, notamment à cause des délais d'accessibilité des archives. Dans le secteur financier, les mutations sont cependant toutes aussi importantes que durant la décennie précédente : déréglementation, déspecialisation bancaire et désintermédiation financière, nouveau régime d'innovation, croissance des banques et de leur bilan, en sont quelques traits marquants. Ces évolutions prolongent celles de la décennie précédente et participent d'un phénomène qualifié de « financiarisation », c'est-à-dire d'un rôle accru des institutions financières dans les économies et d'une réorientation des logiques de gestion des entreprises non financières, de plus en plus vues comme des portefeuilles d'investissements et moins comme des entités techniques et sociales³⁵. Le présent travail apporte une contribution aux travaux existants en considérant ensemble ces deux décennies comme une période de basculement d'un système à un autre.

La mondialisation a parfois été analysée « par le haut », lorsque les travaux se focalisent sur

creditworthiness, Ithaca, Cornell University Press, 2005, 186 p.

32 Rawi Abdelal, *Capital rules: the construction of global finance*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 2007.

33 Youssef Cassis, *Les capitales du capital: histoire des places financières internationales, 1780-2005*, Genève, Slatkine, 2006, 464 p.

34 *The shock of the global: the 1970s in perspective*, Cambridge, Mass, Belknap Press of Harvard University Press, 2010, 434 p.

35 Hartmut Berghoff, « Varieties of Financialization? Evidence from German Industry in the 1990s », *Business History Review*, 2016, vol. 90, n° 1, p. 81-108.

l'histoire monétaire et politique, et d'autres fois « par le bas », lorsqu'ils se focalisent sur les acteurs, et notamment les entreprises. Ces deux approches relèvent d'historiographies différentes. L'ouvrage de Barry Eichengreen *Globalizing Capital: a history of the international monetary system*, qui couvre la période de l'avènement de l'étalon-or en 1870 jusqu'aux années 1990, rentre dans la première catégorie³⁶. Il donne une image quelque peu désincarnée de la mondialisation, laissant peu de place au contexte, aux acteurs, et aux débats. Harold James a souligné au contraire la fragilité du processus de mondialisation, en comparant les crises de 1929-1931 et de 2007-2009, ainsi que la violence des crises qu'il peut susciter³⁷. Il accorde par ailleurs une attention plus importante à la dimension politique³⁸. Son histoire du FMI décrit en détail le processus de mondialisation dans la deuxième moitié du XX^e siècle tout en étant centrée sur les questions monétaires. Le politologue Jeffrey Frieden a décrit l'histoire de la mondialisation de la fin du XIX^e siècle à la fin du XX^e siècle, et mis en perspective les deux périodes clés habituelles : les années 1896-1914 et les années 1970 jusqu'à la fin du XX^e siècle³⁹. À chaque fois, il insiste sur la dimension politique du phénomène. Cette approche est utilement complétée par l'histoire des entreprises. Geoffrey Jones a mis en valeur le rôle des firmes dans le processus de mondialisation, comparé la mondialisation du XIX^e siècle avec celle du second XX^e siècle⁴⁰, et clarifié le phénomène d'internationalisation des banques, qui concerne les activités, de celui de multinationalisation, qui concerne les implantations directes à l'étranger⁴¹. Cette approche est éclairante pour étudier l'histoire de la supervision bancaire internationale, car cette activité est de nature micro-économique, c'est-à-dire focalisée sur l'échelle des banques individuelles. Le caractère englobant de ces travaux empêche généralement de s'attarder sur les détails qui font la singularité de chaque moment. Outre la mise en valeur de la période considérée dans le processus de mondialisation, le travail de recherche présenté ici espère apporter trois contributions aux différentes approches exposées : les liens entre la mondialisation et la régulation micro-prudentielle, les conflits d'échelles qui existent entre le national et l'international, et les liens entre la mondialisation et le passage d'un *state-led financial system* à un *market-led financial system*.

36 B.J. Eichengreen, *Globalizing Capital*, *op. cit.*

37 Harold James, *The creation and destruction of value: the globalization cycle*, Cambridge, Mass, Harvard University Press, 2009, 325 p.

38 H. James, *International monetary cooperation since Bretton Woods*, *op. cit.*

39 Jeffrey A. Frieden, *Global capitalism: its fall and rise in the twentieth century*, New York, W.W. Norton, 2006, 556 p.

40 Geoffrey Jones, *The evolution of international business: an introduction*, London ; New York, Routledge, 1995, 360 p ; Geoffrey Jones, *Multinationals and global capitalism: from the nineteenth to the twenty-first century*, Oxford; New York, Oxford University Press, 2005 ; Geoffrey Jones, « Globalization » dans Jonathan Zeitlin et Geoffrey Jones (eds.), *The Oxford handbook of business history*, Oxford [England]; New York, Oxford University Press, 2008, p. 141-168.

41 Geoffrey Jones (ed.), *Multinational and international banking*, Aldershot, Hants, England ; Brookfield, Vt., USA, Edward Elgar Publishing, 1992, 610 p.

Supervision, régulation, crises, et banques centrales

L'histoire de la supervision bancaire n'a pas attendu la crise pour émerger, mais s'est beaucoup développée depuis. L'un des précurseurs en la matière fut Eugene White, qui a publié de nombreux travaux sur les États-Unis⁴², ou les institutions de supervision de ce pays⁴³ où l'activité y est ancienne et particulièrement développée. Les études nationales sont de plus en plus nombreuses : Eiji Hotori sur le Japon⁴⁴, Mikael Wendschlag sur la Suède⁴⁵, Thibaud Giddey sur la Suisse⁴⁶. Certains travaux se concentrent sur des institutions spécifiques⁴⁷, d'autres adoptent une perspective comparative⁴⁸. Ces travaux montrent que le Comité se situe au croisement de nombreuses histoires propres à chaque pays et à chaque institution qui doivent être prises en compte par une approche comparative, d'autant plus que les discussions qu'il tient portent souvent sur des évolutions nationales. Le grand nombre de travaux non historiques publiés sur la question de la régulation et de la supervision bancaire rend parfois la place de l'histoire dans ces débats difficile à identifier. De nombreuses recherches s'efforcent d'ailleurs de tirer des leçons du passé et se trouvent à cheval entre l'histoire et l'actualité. Cette thèse se positionne au contraire dans une perspective centrée sur la compréhension plutôt que sur les recommandations. Cela n'exclut pas de tenir compte des problèmes actuels mais suppose de ne pas considérer les années 1970 et 1980 avec les façons de penser d'aujourd'hui.

42 Eugene White, *The regulation and reform of the American banking system, 1900-1929*, Princeton, N.J, Princeton University Press, 1983 ; Eugene N. White, « Lessons from the History of bank examination and supervision in the United States, 1863-2008 » dans *Financial market regulation in the wake of financial crises: the historical experience*, Roma, Italy, Banca d'Italia, 2009, p. 15-44.

43 Eugene Nelson White, *The Comptroller and the transformation of American banking, 1960-1990*, Washington, D.C., Comptroller of the Currency, 1992.

44 Eiji Hotori, « A History of Prudential Bank Supervision in Japan: Organization, Institutions and Function, 1873-1942 », *Economia*, novembre 2011, vol. 62, n° 2, p. 29-41.

45 Mikael Wendschlag, *Theoretical and empirical accounts of Swedish financial supervision in the twentieth century*, dissertation, Linköping, s.l., 2012.

46 Thibaud Giddey, « The Regulation of Foreign Banks in Switzerland (1956–1972) », Warsaw, Poland, EABH, 2013.

47 E.N. White, *The Comptroller and the transformation of American banking, 1960-1990*, *op. cit.* ; Thibaud Giddey, « Gendarme ou médecin des banques? Les premières années d'activité de la Commission fédérale des banques (1935–1943) », *Traverse*, 2012, 2012/3, p. 145-163.

48 Hicham Chetoui et Olivier Brossard, « Histoire longue : la naissance de la réglementation prudentielle, 1800-1945 », *Revue d'économie financière*, 2003, vol. 73, n° 4, p. 13-37 ; Dominique Lacoue-Labarthe, « L'évolution de la supervision bancaire et de la réglementation prudentielle (1945-1996) », *Revue d'économie financière*, 2003, vol. 73, n° 4, p. 39-63 ; Stefano Battilossi et Jaime Reis (eds.), *State and financial systems in Europe and the USA*, *op. cit.* ; Richard S. Grossman, « The Emergence of Central Banks and Banking Supervision in Comparative Perspective » dans Stefano Battilossi et Jaime Reis (eds.), *State and financial systems in Europe and the USA: historical perspectives on regulation and supervision in the nineteenth and twentieth centuries*, Farnham, England ; Burlington, VT, EABH/Ashgate, 2010, p. 123-139 ; Sara Konoe, *The politics of financial markets and regulation: the United States, Japan, and Germany*, New York, Palgrave Macmillan, 2014, 248 p.

Du côté de la régulation plus que de la supervision, l'ouvrage collectif édité par Stefano Battilossi et Jaime Reis en 2010 constitue une étape importante pour les travaux proprement historiques. Les auteurs y soulignent les mutations de la seconde moitié du XX^e siècle dans les rapports entre États et marchés, avec le passage d'un système financier basé sur les États (*state-led financial system*) à un autre basé sur les marchés (*market-led financial system*), après la chute du système Bretton Woods⁴⁹. L'ouvrage regroupe des études comparatives⁵⁰, nationales⁵¹, et internationales⁵². Il s'agit de l'un des premiers ouvrages réalisés par des historiens sur la question de la régulation bancaire. Catherine Schenk y montre notamment le rôle des autorités britanniques et américaines qui laissent volontairement les innovations financières se développer, et la prévalence des intérêts nationaux sur les intérêts internationaux dans les années 1960 et 1970⁵³. Grossman se demande quels facteurs ont fait que la supervision bancaire soit entre les mains d'une banque centrale, d'un institut spécialisé, ou d'un mélange des deux⁵⁴. Il considère que les banques centrales les plus jeunes ont plus souvent obtenu des responsabilités prudentielles que les autres.

L'histoire de la régulation bancaire et du Comité de Bâle entretient des liens importants avec celle des crises : le Comité travaille à la prévention des crises, et est lui-même créé après une crise économique et financière en 1974. Pendant la période considérée, il fait également face à une crise majeure, la crise de la dette, en 1982. Les travaux sur les crises financières sont anciens : dès 1978, Charles Kindleberger soulignait le rôle de la psychologie dans les événements qui mènent aux crises financières⁵⁵. Avant même la crise de 2007-2009, Barry Eichengreen montrait que les crises financières étaient plus nombreuses durant la « seconde » mondialisation de la fin du XX^e siècle que durant celle précédant la Première Guerre mondiale, soulignant ainsi une caractéristique essentielle du système succédant à l'ère Bretton Woods⁵⁶. La crise de 1929-1931 est celle qui a reçu le plus d'attention⁵⁷.

49 Stefano Battilossi et Jaime Reis (eds.), *State and financial systems in Europe and the USA*, op. cit.

50 R.S. Grossman, « The Emergence of Central Banks and Banking Supervision in Comparative Perspective », art cit.

51 Laure Quennouëlle-Corre et André Straus, « The State in the French Financial System during the Twentieth Century : A Specific Case? » dans Stefano Battilossi et Jaime Reis (eds.), *State and financial systems in Europe and the USA: historical perspectives on regulation and supervision in the nineteenth and twentieth centuries*, Farnham, England ; Burlington, VT, EABH/Ashgate, 2010, p. 97-123.

52 Catherine R. Schenk, « The Regulation of International Financial Markets from the 1950s to the 1990s » dans Stefano Battilossi et Jaime Reis (eds.), *State and financial systems in Europe and the USA: historical perspectives on regulation and supervision in the nineteenth and twentieth centuries*, Farnham, England ; Burlington, VT, EABH/Ashgate, 2010, p. 149-167.

53 *Ibid.*

54 R.S. Grossman, « The Emergence of Central Banks and Banking Supervision in Comparative Perspective », art cit.

55 Charles Poor Kindleberger, *Manias, panics, and crashes : a history of financial crises*, New York, Basic Books, 1978.

56 Barry J Eichengreen, *Financial crises : and what to do about them*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

57 Eugene N. White, « The Stock Market Boom and Crash of 1929 Revisited », *The Journal of Economic Perspectives*, 1 avril 1990, vol. 4, n° 2, p. 67-83 ; B. Eichengreen, « The Origins and Nature of the Great Slump Revisited », art cit.

Une certaine convergence entre les recherches sur les crises et sur la régulation financière est notable depuis quelques années. Certains travaux ont analysé les réactions réglementaires suite aux crises financières dans une perspective comparative⁵⁸, d'autres analysent les arrangements institutionnels et réglementaires permettant à certains pays d'avoir moins de crises que d'autres⁵⁹, d'autres encore rassemblent de nombreuses approches théoriques et empiriques pour tenter de tirer des leçons du passé⁶⁰. Certains travaux venant de l'histoire des entreprises remettent en question la responsabilité de la régulation dans le déclenchement des crises, soulignant au contraire le rôle des firmes⁶¹. Carmen Reinhart et Kenneth Rogoff se sont distingués en se livrant à une vaste étude quantitative sur les crises financières sur le long terme, identifiant différents types de crise et soulignant qu'à chaque époque les acteurs pensent qu'une crise ne peut pas survenir⁶². Youssef Cassis a examiné les crises de la fin du XIX^e siècle au début du XXI^e siècle et leur impact sur le paysage réglementaire et financier de chaque pays⁶³.

Cependant, peu de recherches ont été faites sur la façon dont les autorités ont réfléchi aux moyens de prévenir les crises et de réduire l'importance des faillites. Il existe encore peu de travaux sur la façon dont les autorités *pensent* le problème entre les crises, comment elles essaient de les prévenir et de les gérer. Si de nombreuses recherches remarquent le retour des crises financières dans le dernier quart du XX^e siècle, il semble pertinent de s'interroger sur la façon dont les contemporains perçoivent les enjeux. Les travaux passés en revue s'intéressent assez peu au contenu technique et moral des discussions sur la prévention des crises et de faillites. Pour les autorités prudentielles, l'articulation entre faillite individuelle et crise financière représente un défi complexe, car elles ne veulent ni ne peuvent empêcher toutes les faillites, mais voudraient empêcher toutes les crises. L'étude des discussions tenues au Comité de Bâle permet de répondre à ces lacunes.

L'histoire du Comité de Bâle est également liée à celle des banques centrales. En effet, même si toutes ne sont pas responsables de la supervision dans chaque pays, le Comité est

58 *Financial market regulation in the wake of financial crises: the historical experience*, Roma, Italy, Banca d'Italia, 2009, 251 p ; Piet Clement, Harold James et Herman van der Wee (eds.), *Financial innovation, regulation and crises in history*, London, Pickering & Chatto, 2014, 176 p.

59 Charles W Calomiris et Stephen H Haber, *Fragile by design: the political origins of banking crises and scarce credit*, Princeton, N.J, Princeton University Press, 2014 ; Michael D. Bordo, Angela Redish et Hugh Rockoff, « Why didn't Canada have a banking crisis in 2008 (or in 1930, or 1907, or ...)? », *The Economic History Review*, 2015, vol. 68, n° 1, p. 218-243.

60 Hubert Bonin et Jean Marc Figuet, *Crises et régulation bancaires: les cheminements de l'instabilité et de la stabilité bancaires. En hommage à Dominique Lacoue-Labarthe*, Geneva, Droz, 2016, 630 p.

61 Bradley A. Hansen, « A Failure of Regulation? Reinterpreting the Panic of 1907 », *Business History Review*, septembre 2014, vol. 88, n° 3, p. 545-569.

62 Carmen M. Reinhart et Kenneth S. Rogoff, *This time is different: eight centuries of financial folly*, Princeton, Princeton University Press, 2009, 463 p.

63 Youssef Cassis, *Crises and opportunities, 1890-2010: the shaping of modern finance*, Oxford, Oxford University Press, 2011, 200 p.

l'émanation des gouverneurs des banques centrales du Groupe des Dix qui constituent son autorité de tutelle. L'histoire du Comité apporte un éclairage sur les relations spécifiques entre banques centrales et supervision bancaire, qui constituent aujourd'hui un sujet majeur de réflexion⁶⁴. Toutes les institutions représentées au Comité ne sont pas des banques centrales, mais celles de tous les pays membres sont représentées⁶⁵. Le Comité fait donc pleinement partie de la coopération internationale entre les banques centrales. Les chapitres qui suivent montrent l'importance des enjeux institutionnels et de la diversité institutionnelle d'un pays à l'autre en la matière. Les nombreuses monographies existant sur les différentes banques centrales représentées au Comité ne laissent parfois pas une grande place aux aspects internationaux et à la réglementation bancaire, notamment parce que ces institutions n'en sont pas toujours responsables⁶⁶. Forrest Capie, dans son histoire de la Banque d'Angleterre jusqu'en 1979, a en revanche consacré de nombreuses pages au développement de la supervision prudentielle dans la banque centrale britannique⁶⁷. L'intérêt ou le désintérêt des banques centrales pour les problèmes de supervision bancaire internationale reste encore mal connu pour beaucoup de pays et pour les années les plus récentes. Par ailleurs, la naissance et le développement du Comité coïncident avec une période de mutations importantes de ces institutions. John Singleton a identifié quatre périodes du *central banking* : les années 1970 et 1980 font partie de la dernière, qu'il qualifie de « *second central bank revolution* »⁶⁸, caractérisée par un consensus grandissant sur l'indépendance des banques centrales, par une internationalisation plus marquée et par des responsabilités prudentielles renforcées. Enfin peu de travaux ont examiné l'évolution de la politique monétaire et de la régulation financière en parallèle : sans se focaliser sur l'histoire monétaire, cette thèse en tiendra cependant compte, afin de mieux comprendre les logiques nouvelles de la supervision bancaire.

64 Charles A. E. Goodhart et Dirk Schoenmaker, « Should the Functions of Monetary Policy and Banking Supervision Be Separated? », *Oxford Economic Papers*, 1 octobre 1995, vol. 47, n° 4, p. 539-560 ; Charles A. E. Goodhart, « The changing role of central banks », *Financial History Review*, août 2011, vol. 18, n° 2, p. 135-154.

65 Excepté le Luxembourg, qui constitue une exception, car il n'a pas de banque centrale lors de la création du Comité.

66 Alain Plessis, *La Banque de France et ses deux cents actionnaires sous le Second Empire*, Genève, Droz, 1982 ; Deutsche Bundesbank (ed.), *Fifty years of the Deutsche Mark: central bank and the currency in Germany since 1948*, Oxford ; New York, Oxford University Press, 1999, 836 p ; Alfredo Gliobianco, *Via Nazionale: Banca d'Italia e classe dirigente: cento anni di storia*, Roma, Donzelli, 2006, 404 p ; Allan H. Meltzer, *A history of the Federal Reserve*, Chicago, University of Chicago Press, 2009, vol. 2/2 1970-1986 ; Vincent Duchaussoy, *Histoire de l'organisation et de la gouvernance de la Banque de France (1936-1993). La construction d'une institution de marché?*, Université de Rouen, s.l., 2013, 590 p.

67 Forrest Capie, *The Bank of England : 1950s to 1979*, New York, Cambridge University Press, 2010.

68 John Singleton, *Central Banking in the Twentieth Century*, s.l., Cambridge University Press, 2011, p. 204-221.

Le Comité de Bâle

Le Comité de Bâle a d'abord attiré l'attention des politologues, qui lui ont consacré de très nombreux travaux. L'un des premiers à s'y intéresser fut Ethan Kapstein. En 1989, il consacre un article à l'accord conclu alors récemment (en décembre 1987) entre les autorités du Groupe des Dix sur les bases d'une norme commune de ratio de fonds propres pour les grandes banques internationales⁶⁹. Il y met en valeur le rôle des forces de marché, des pouvoirs des différents États, et des savoirs. Kapstein consacre ensuite plusieurs travaux au Comité de Bâle, et notamment à cet accord, qualifié aujourd'hui de « Bâle 1 »⁷⁰. Basé sur des entretiens, des articles de presse et les documents accessibles à ce moment, son récit s'avère, dans une certaine mesure, matriciel : plusieurs chercheurs le reprennent ou s'y réfèrent dans les années qui suivent.

Les politologues accordent en générale une place importante au jeu des relations diplomatiques, mais à des degrés très différents. Tony Porter a insisté sur la relative autonomie qui caractérise peu à peu le processus bâlois par rapport aux jeux de pouvoirs des États⁷¹. Thomas Oatley et Robert Nabors ont au contraire critiqué Kapstein et les théories de la coopération sur laquelle il se base, pour affirmer que l'accord n'est pas tant le résultat de l'instabilité financière des années 1980, et notamment de la crise de la dette, que celui des inégalités de concurrence entre les banques différents pays⁷². Ils soulignent bien plus encore le rôle des États-Unis, qui selon eux imposent l'accord au reste du monde pour rétablir leur position concurrentielle vis-à-vis du Japon. Duncan Wood se place dans une perspective classique de relations internationales, où le jeu des États détermine les résultats des négociations⁷³. David Singer a souligné le poids des intérêts domestiques en matière de régulation pour expliquer les résultats des négociations internationales, les deux pôles contraignant l'action des régulateurs étant la stabilité et la compétitivité⁷⁴. Selon Singer les régulateurs nationaux cherchent des accords internationaux lorsqu'un renforcement des règles au niveau domestique pour renforcer la stabilité serait préjudiciable à la compétitivité.

69 Ethan B. Kapstein, « Resolving the Regulator's Dilemma: International Coordination of Banking Regulations », *International Organization*, 1989, vol. 43, n° 2, p. 323-347.

70 Ethan B. Kapstein, *Supervising international banks: origins and implications of the Basle Accord*, Princeton, N.J., International Finance Section, Dept. of Economics, Princeton University, 1991, 38 p ; Ethan Barnaby Kapstein, « Between power and purpose: central bankers and the politics of regulatory convergence », *International Organization*, décembre 1992, vol. 46, n° 1, p. 265-287 ; Ethan B. Kapstein, *Governing the Global Economy: international finance and the state*, Cambridge, Massachusetts ; London, England, Harvard University Press, 1994, 224 p ; Ethan Kapstein, « Architects of stability? International cooperation among financial supervisors », *BIS Working Paper*, 26 février 2006, n° 199.

71 Tony Porter, *States, markets, and regimes in global finance*, New York, N.Y., St. Martin's Press, 1993, 220 p.

72 Thomas Oatley et Robert Nabors, « Redistributive Cooperation: Market Failure, Wealth Transfers, and the Basle Accord », *International Organization*, décembre 1998, vol. 52, n° 1, p. 35-54.

73 D.R. Wood, *Governing global banking*, op. cit.

74 David Andrew Singer, *Regulating capital: setting standards for the international financial system*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press, 2010, 163 p.

Malgré leurs divergences, ces travaux ont plusieurs points communs : ils ne sont pas basés sur un travail d'archives, mais le plus souvent sur des entretiens, des articles de presse, des publications officielles du Comité de Bâle et la littérature secondaire. Ils portent fréquemment un intérêt très marqué pour l'accord de Bâle 1, et nettement moindre pour l'activité antérieure du Comité de Bâle. Les pays autres que les États-Unis, le Royaume-Uni et le Japon font rarement l'objet d'une prise en compte sérieuse. L'attention est principalement centrée sur les rapports de force entre les États et les marchés nationaux. Peu de place est laissée à l'histoire de la supervision bancaire de manière générale, aux liens avec l'évolution de la politique monétaire, aux travaux de la CEE, et aux détails des discussions tenues à Bâle, ce que cette thèse a pour objet d'expliquer.

La première véritable histoire du Comité de Bâle, basée sur un travail d'archives, est celle de Charles Goodhart, publiée en 2011⁷⁵. Économiste intéressé depuis longtemps par la régulation bancaire et ancien conseiller monétaire à la Banque d'Angleterre, Goodhart fournit un récit détaillé de l'activité du Comité entre 1974 et 1997. L'enquête de Goodhart vise notamment à rétablir le rôle du Comité au sein du jeu des relations internationales, par opposition aux travaux existant jusqu'alors⁷⁶. Son étude très riche est une aide précieuse pour les historiens, mais n'épuise cependant pas l'histoire du Comité de Bâle. De l'aveu même de son auteur, le livre est principalement une histoire « officielle » du Comité, comprenant beaucoup de « copié-collé » des documents consultés⁷⁷. Son approche est largement descriptive, et donne une image quelque peu idéalisée de l'histoire du Comité, qui se retrouve isolé des contextes nationaux, institutionnels, et politiques qui l'entourent. L'histoire qui en résulte n'est ni replacée dans celle de la mondialisation, ni même dans celle de la régulation et de la supervision bancaire. De plus, par les entretiens réalisés (plusieurs anciens responsables de la Banque d'Angleterre) et les documents consultés (Banque d'Angleterre et Banque des Règlements Internationaux), son récit offre une perspective britannique sur la question. L'ouvrage est par conséquent utile pour informer sur l'implication du Royaume-Uni dans le processus bâlois et permet de combler certaines lacunes des archives de la Banque d'Angleterre. Il laisse cependant de côté les autres pays.

Les travaux historiques examinant le Comité de Bâle se sont multipliés depuis la crise de 2007-2009. Dans un ouvrage collectif issu des présentations à la conférence de l'EABH de 2006, Piet Clement a écrit un chapitre intitulé « *The Missing Link : International Banking Supervision in the Archives of the BIS* », dans lequel il dresse une esquisse des travaux du Comité depuis ses

75 Charles Albert Eric Goodhart, *The Basel Committee on Banking Supervision : a history of the early years, 1974-1997*, Cambridge ; New York ; Melbourne, Cambridge University Press, 2011, vol. 1/, 603 p.

76 *Ibid.*, p. 185.

77 *Ibid.*, p. 8.

débuts⁷⁸. Il remarque notamment que la régulation et la supervision internationale furent pendant longtemps le chaînon manquant de l'architecture financière internationale. Satoshi Watanabe, ancien cadre de la Banque du Japon et de la BRI, a publié une thèse sur l'histoire du Comité de Bâle en 2012⁷⁹. Écrit en japonais, son travail est élaboré à partir des archives de la BRI, des rapports des conférences internationales de superviseurs, des discours des membres du Comité et des rapports annuels sur les développements en matière de supervision bancaire, publiés à partir de 1981 par le Comité de Bâle⁸⁰. En 2014, Catherine Schenk a écrit un article sur les crises bancaires de l'été 1974 et les débuts des travaux du Comité de Bâle, y soulignant notamment la persistance du cadre national par les autorités, notamment britanniques, et l'échec de la mise en place d'un système d'avertissement rapide à l'échelle internationale⁸¹. Dans un article de 2015, Eugène White et Gianni Toniolo réinsèrent l'histoire du Comité de Bâle dans celle du mandat de stabilité financière⁸². Leur récit, surtout descriptif, est largement basé sur ceux de Goodhart et de Kapstein. Christopher Kobrak et Michael Troege ont critiqué la focalisation du processus bâlois sur le capital bancaire, et apporté des exemples de la faiblesse de cette approche⁸³. Leur travail n'est cependant pas basé sur l'exploitation de sources primaires.

III. Approche

Problématique

L'approche retenue ici est de replacer l'étude du Comité au croisement de différentes problématiques afin de tenir compte à la fois des dimensions économiques et politiques et des dimensions socioculturelles. L'objectif est de ne pas étudier uniquement le Comité de Bâle, mais également de se servir de cet objet pour mieux comprendre l'histoire de la régulation et de la supervision bancaire internationale, les deux niveaux s'éclairant l'un l'autre. Il s'agit donc d'articuler deux niveaux d'analyse : l'un, que l'on peut qualifier de « macroscopique », est celui de la

78 Piet Clement, « The Missing Link : International Banking Supervision in the Archives of the BIS » dans Stefano Battilossi et Jaime Reis (eds.), *State and financial systems in Europe and the USA: historical perspectives on regulation and supervision in the nineteenth and twentieth centuries*, Farnham, England ; Burlington, VT, 2010, p. 167-175.

79 Satoshi Watanabe, *The Origin and Development of International Cooperation for Financial Stability - International Cooperation at the Basel Committee on Banking Supervision [translation from Japanese]*, Tokyo, Sotensha-Shuppan, 2012. [traduction du Japonais par Satoshi Watanabe]

80 Les informations sur le travail de Watanabe proviennent d'une communication personnelle de sa part. Qu'il en soit ici remercié.

81 Catherine R. Schenk, « Summer in the City: Banking Failures of 1974 and the Development of International Banking Supervision », *The English Historical Review*, janvier 2014, vol. 129, n° 540, p. 1129-1156.

82 G. Toniolo et E.N. White, *The Evolution of the Financial Stability Mandate*, *op. cit.*

83 Christopher Kobrak et Michael Troege, « From Basel to bailouts: forty years of international attempts to bolster bank safety », *Financial History Review*, août 2015, vol. 22, n° 2, p. 133-156.

coopération et de la coordination entre les États et les institutions membres du Comités, dont le jeu diplomatique s'inscrit dans des contextes nationaux et internationaux difficiles à concilier ; l'autre, que l'on peut qualifier de « microscopique », est celui du Comité en lui-même, des réseaux, savoirs et idées qu'il mobilise, produit et entretient, cette perspective montrant que les régulations ne se font pas toutes seules. Plus généralement, cette thèse est une histoire de la supervision bancaire, de sa place dans la régulation financière et, par là, de sa place dans la tentative de gouvernance économique globale qui se met en place durant la période considérée. C'est pourquoi il est nécessaire de s'attarder parfois sur les évolutions nationales, sans lesquelles il est impossible de comprendre les débats internationaux.

Dans le cadre ainsi formulé, une question s'avérera centrale : comment les autorités prudentielles du Groupe des Dix gèrent-elles l'essor de l'échelle internationale dans le domaine de la régulation et de la supervision bancaire ? Ces questions soulèvent plusieurs autres problèmes : les conflits d'échelles entre le national et l'international ; l'enjeu joué par l'information dans la surveillance internationale et les conflits d'échelles de régulation entre le microéconomique (l'échelle des banques individuelles, qui est celle de la supervision prudentielle) et le macroéconomique (l'échelle du système bancaire ou financier dans son ensemble) ; enfin la construction d'un marché international ou global. Ces points sont particulièrement saillants à différents moments de l'époque considérée, et serviront donc de thème fédérateur aux trois grandes périodes identifiées.

Une histoire sociale d'un comité d'experts

L'étude historique du Comité de Bâle qui va suivre entend mettre en avant les aspects sociaux et culturels de son activité. Il ne s'agira donc pas uniquement de se demander qu'est-ce que le Comité réalise ou échoue à réaliser, et pourquoi, mais également comment il travaille et qui en sont ses membres. L'identification d'un groupe, d'un réseau, de ses méthodes, des représentations dont il hérite et qu'il produit, ainsi que l'acquisition d'une respectabilité dans le champ réglementaire international constitueront autant d'axes d'analyse. Plutôt que de se tourner vers l'économie pour chercher des idées nouvelles ou des théories à discuter, comme il est fréquent en histoire économique, la présente étude propose donc de regarder du côté de la sociologie, de l'anthropologie, et des *science studies*, dont les travaux sur la vie économique sont l'objet d'un considérable développement.

Le rôle des comités d'experts transnationaux dans la construction de la politique financière et monétaire est l'objet d'un intérêt croissant depuis les années 1990. Depuis les travaux du

politologue Peter Haas sur les communautés épistémiques⁸⁴, l'influence politique de la science et des savoirs a été largement étudiée. Là encore le domaine monétaire a été particulièrement exploré, notamment en ce qui concerne la CEE et l'unification monétaire européenne⁸⁵. Le rôle des experts et des comités d'experts comme acteurs historiques est souvent associé à la maîtrise de compétences techniques ou à la légitimité que donne le discours scientifique. Cependant, bien des travaux ont montré la dimension politique de l'utilisation de ces savoirs⁸⁶. Le rôle des comités d'experts transnationaux est parfois relativisé, tant ces acteurs agissent selon les directives de leur État et de leur institution d'origine⁸⁷. Il s'agira d'évaluer ici ce qu'il en est pour le Comité de Bâle : simple mise en relation des rapports de force entre États comme le veulent certains politologues, ou institution ne se réduisant pas au jeu diplomatique ?

L'histoire des sciences et les *science and technology studies* apportent une méthode utile pour faire une histoire sociale et culturelle du Comité. Par exemple, ces disciplines ont beaucoup étudié les statistiques, qui constituent un sujet de discussion important du Comité de Bâle, et ont mis en valeur le rôle des représentations et des logiques sociales dans leur construction⁸⁸. L'histoire de la construction des données statistiques est d'ailleurs étudiée par les historiens des banques centrales⁸⁹. De manière générale le rôle de la quantification dans la gouvernance publique et privée relève, selon Ève Lamendour et Yannick Lemarchand, d'un « régime de croyance dont l'histoire et la critique peuvent encore être faites »⁹⁰. Les *science and technology studies* sont également utiles parce qu'elles ont participé à une réflexion sur le caractère performatif de la théorie économique dans le fonctionnement des marchés⁹¹, sur les rapports entre science et droit⁹², et sur le fonctionnement du secteur financier lui-même, qu'il s'agisse des marchés boursiers⁹³, ou des

84 Peter M. Haas, « Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination », *International Organization*, janvier 1992, vol. 46, n° 1, p. 1-35.

85 Amy Verdun, « The role of the Delors Committee in the creation of EMU: an epistemic community? », *Journal of European Public Policy*, janvier 1999, vol. 6, n° 2, p. 308-328 ; Hanspeter K. Scheller, « Le Comité des gouverneurs des banques centrales de la CEE et l'unification monétaire européenne », *Histoire, économie & société*, 2011, 30e année, n° 4, p. 79 ; Robert Raymond, « Le rôle des comités d'experts du Comité des gouverneurs des banques centrales de la CEE », *Histoire, économie & société*, 2011, vol. 30, n° 4, p. 101-105.

86 Sheila Jasanoff, *The fifth branch: science advisers as policymakers*, Cambridge, Mass, Harvard University Press, 1990, 302 p.

87 F. Galeazzi, *La France et la réforme du système monétaire international (1961-1987). Le rôle des experts du Groupe de Travail n°3 de l'OCDE*, op. cit.

88 Theodore M. Porter, *Trust in numbers: the pursuit of objectivity in science and public life*, Princeton, N.J, Princeton University Press, 1995, 310 p ; Alain Desrosières, *The politics of large numbers: a history of statistical reasoning*, Cambridge, Mass, Harvard University Press, 1998, 368 p.

89 Olivier Feiertag (ed.), *Mesurer la monnaie: banques centrales et construction de l'autorité monétaire (XIXe-XXe siècle)*, Paris, Albin Michel, 2005.

90 Ève Lamendour et Yannick Lemarchand, « Quantification, normes et croyances », *Entreprises et histoire*, 30 septembre 2015, n° 79, n° 2, p. 8.

91 Donald A. MacKenzie, Fabian Muniesa et Lucia Siu (eds.), *Do economists make markets?: on the performativity of economics*, Princeton, Princeton University Press, 2007, 373 p.

92 Sheila Jasanoff et Olivier Leclerc, *Le droit et la science en action*, Paris, Dalloz, 2013.

93 Fabian Muniesa, « Un robot walrasien. Cotation électronique et justesse de la découverte des prix », *Politix*, 2000, vol. 13, n° 52, p. 121-154.

banques⁹⁴, autant d'éléments qui peuvent servir à examiner le Comité sous un regard nouveau. Les *sciences studies* sont en outre bien adaptées pour importer des questionnements venus de l'anthropologie dans le domaine de l'histoire financière, car l'une des innovations apportées par les sociologues et anthropologues des sciences est d'avoir appliqué la méthode ethnographique dans les « centres de la modernité » tels que les laboratoires⁹⁵, mais également les marchés financiers, les banques et les banques centrales. L'analyse de la construction des faits scientifiques et de la production des machines dans le sillage des travaux de Bruno Latour va bien au-delà de la pure science⁹⁶. Il ne s'agit donc pas de considérer le Comité de Bâle comme un laboratoire, mais d'utiliser certaines méthodes venant de cette discipline pour mettre en valeur les savoirs produits et utilisés par ses membres.

Les dimensions sociales de l'expertise financière s'insèrent du reste dans un champ de réflexion bien plus large que celui des seules *science and technology studies*⁹⁷. La position adoptée dans cette étude est qu'un intérêt particulier pour les dimensions sociales permet de voir des faits peu repérables par une approche se focalisant sur la diplomatie étatique ou les performances de tel ou tel arrangement international dans le domaine du contrôle prudentiel. Plusieurs éléments qui seront passés en revue dans les chapitres qui suivent ont fait l'objet d'utiles réflexions en sociologie et en anthropologie : les professions (superviseur, banquier, banquier central, par exemple)⁹⁸, la gouvernance par les indicateurs quantitatifs⁹⁹, les pratiques technocratiques dans le métier de banquier central¹⁰⁰, les pratiques d'audit¹⁰¹, et la dialectique de la visibilité et de la discrétion dans les institutions de la mondialisation¹⁰². L'anthropologie des institutions propose de ne pas considérer celles-ci comme relevant de l'homogénéité bureaucratique, d'un système clos, ou, pour les institutions internationales, de simple confrontation entre intérêts nationaux¹⁰³. La sociologie bourdieusienne a quant à elle beaucoup développé la réflexion sur le rôle des champs dans la

94 Vincent Antonin Lépinay, *Codes of finance: engineering derivatives in a global bank*, Princeton [N.J.], Princeton University Press, 2011, 280 p.

95 Stéphane Van Damme, « De la vie du laboratoire à la théorie du cyborg », *L'Homme*, octobre 2008, vol. 187-188, n° 3, p. 394.

96 Bruno Latour, *La science en action. Introduction à la sociologie des sciences.*, Paris, La Découverte, 2005.

97 Annelise Riles, « Collateral Expertise: Legal Knowledge in the Global Financial Markets », *Current Anthropology*, décembre 2010, vol. 51, n° 6, p. 795-818 ; K. Knorr-Cetina et Alex Preda (eds.), *The Oxford handbook of the sociology of finance*, Oxford, Oxford University Press, 2012, 606 p.

98 Andrew Delano Abbott, *The system of professions: an essay on the division of expert labor*, Chicago, University of Chicago Press, 1988, 435 p.

99 Sally Engle Merry, Kevin E. Davis et Benedict Kingsbury (eds.), *The quiet power of indicators: measuring governance, corruption, and rule of law*, New York, Cambridge University Press, 2015, 353 p.

100 Annelise Riles, « Real time: Unwinding technocratic and anthropological knowledge », *American Ethnologist*, 2004, vol. 31, n° 3, p. 392-405.

101 Marilyn Strathern, *Audit Cultures: Anthropological Studies in Accountability, Ethics and the Academy*, London ; New York, Routledge, 2000, 336 p.

102 Marc Abélès, *Des anthropologues à l'OMC : scènes de la gouvernance mondiale*, Paris, CNRS éd., 2011.

103 Marc Abélès, « Pour une anthropologie des institutions », *L'Homme*, 1995, vol. 35, n° 135, p. 65-85.

production des normes¹⁰⁴, la construction sociale de la légitimité par l'acquisition d'un capital symbolique¹⁰⁵, ou sur les élites de la mondialisation¹⁰⁶. Ces sources d'inspiration sont assurément diverses. Il ne s'agit pas de reprendre à notre compte l'intégralité de leurs considérations théoriques, mais seulement d'en faire usage pour mettre en valeur certains éléments qui améliorent notre compréhension du sujet, et porter un intérêt aux processus autant qu'aux résultats dans l'histoire du Comité de Bâle.

L'attention particulière apportée aux éléments sociaux et intellectuels ont permis de mettre en valeur certaines zones peu explorées ou de mieux comprendre certains éléments pourtant parfois très débattus. Les points suivants peuvent être cités : la manière dont est construite le ratio d'adéquation de fonds propres, et les raisons qui le fixent à 8 %, l'importance des techniques et des savoirs dans le processus de mondialisation, l'importance de la comptabilité pour la supervision prudentielle, peu soulignée par la littérature, l'évolution et le développement de la profession de superviseur, l'« épaisseur » du processus de régulation qui implique de vastes réseaux, ainsi que le rôle de certains facteurs culturels tels que l'acquisition d'une certaine visibilité par le Comité, les représentations du marché, ou l'ébauche d'un langage commun de la régulation bancaire internationale. L'attention portée à ces éléments a par ailleurs permis de mieux saisir les relations difficiles entre les échelles micro- et macroprudentielles, et leur articulation avec les échelles nationales et internationales.

Les grandes conclusions

L'enquête réalisée vise donc à conjuguer deux échelles d'analyse : celle de la régulation et de la supervision bancaire internationale dans le Groupe des Dix et celle du Comité de Bâle. Ces deux échelles s'influencent réciproquement et, si elles ont également leur logique propre, ne peuvent être bien comprises l'une sans l'autre. Leur rapport change avec le temps : dans les années 1970, le national l'emporte largement ; dans les années 1980, notamment à partir de 1984, les États perdent une partie de leur autonomie en matière réglementaire, et le Comité devient un lieu de production de normes internationales. Les enjeux prudentiels s'entremêlent dans le même temps aux enjeux concurrentiels, qui prennent peu à peu une place considérable dans le débat réglementaire. L'histoire

104 Pierre Bourdieu, « Le champ économique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1997, vol. 119, n° 1, p. 48-66 ; Pierre Bourdieu, « Champ du pouvoir et division du travail de domination », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2011, vol. 190, n° 5, p. 126.

105 Frédéric Lebaron, « Action économique et capital symbolique », *Regards sociologiques*, 2005, vol. 30, p. 73-89.

106 Anne-Catherine Wagner, « Les élites managériales de la mondialisation : angles d'approche et catégories d'analyse », *Entreprises et histoire*, 2005, vol. 41, n° 4, p. 15-23 ; Anne-Catherine Wagner, « Les classes dominantes à l'épreuve de la mondialisation », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2011, vol. 190, n° 5, p. 4.

du Comité est une histoire transnationale, mais ne peut faire l'économie d'une dimension comparative, car celle-ci permet de comprendre les difficultés des membres à coopérer et d'identifier des tendances partagées par les différents pays. Le travail de recherche présenté a abouti à quelques grandes conclusions, qui sont présentées brièvement dans les paragraphes suivants.

1. La période allant de 1974 à 1988 est marquée par une forme de chassé croisé entre la réglementation et la supervision, une tendance à la dérégulation (ou à la libéralisation) s'accompagnant par une croissance quantitative et qualitative des contrôles. Le Comité de Bâle, dans cette évolution, participe d'un effort d'amélioration de la surveillance internationale. Dans la plupart des pays, et à des degrés divers, de nombreuses règles sont modifiées ou supprimées, afin d'alléger certains obstacles à l'activité bancaire, mais ces changements s'accompagnent d'une croissance de la surveillance prudentielle. Les banques sont dès lors plus libres, mais plus contrôlées. Ce basculement n'est qu'initié durant la période considérée, et la tendance continuera de plus belle dans les années 1990 et 2000. C'est également le type et l'objectif de régulation qui évoluent : les règles en vigueur pour des raisons de politique monétaire macroéconomique sont peu à peu remplacées par des normes prudentielles microéconomiques, dont le but est de préserver la stabilité financière. L'internationalisation des systèmes bancaires et financiers joue un rôle dans cette évolution : plutôt que de contrôler le système dans son ensemble, tâche difficile hors des frontières, on contrôle ses composantes individuelles, les banques. Cette conclusion explique certains débats sur l'existence ou non d'une « dérégulation », et apporte un lien entre l'évolution des politiques monétaires et des réglementations bancaires durant la période considérée.

2. L'histoire des accords de Bâle de juillet 1988 doit être réévaluée à la lumière des archives consultées. Le travail réalisé par les politologues et par Goodhart comporte beaucoup d'éléments exacts, mais également plusieurs insuffisances. L'histoire présentée la plupart du temps est celle d'une pression « anglo-saxonne » qui, sous l'influence des banques américaines refusant que le rehaussement des standards de capitalisation au niveau domestique les place en situation défavorable par rapport aux banques des autres pays, japonaises notamment, impose au reste du monde un accord sur une norme commune de fonds propres. L'accord bilatéral entre le Royaume-Uni et les USA en 1986 est vu comme un signe éclatant du jeu des rapports de force entre systèmes financiers. La position adoptée dans le présent travail est que la pression des Américains et des Britanniques est en effet importante, et qu'elle joue un rôle dans l'accélération du processus d'adoption d'une règle commune, mais que l'approche des travaux existants n'explique pas suffisamment pourquoi les autres pays acceptent de se plier au jeu. Goodhart s'est efforcé de donner une place au Comité à l'intérieur du jeu diplomatique des États, mais sans faire appel au point de

vue des pays membres ou au contexte environnant. Les explications souvent avancées par les politologues se limitent au fait que les places financières les plus importantes étant concernées par l'accord, les autres pays n'ont pas d'autre choix que d'accepter.

Ces explications s'avèrent insuffisantes. Tout d'abord elles oublient le fait que tous les pays membres sont en train de renforcer leurs exigences de fonds propres durant la période. De plus, elles négligent considérablement l'exercice européen conduit en parallèle, qui d'une part amène une grande partie des membres du Comité de Bâle sur le chemin de la convergence bien avant l'accord anglo-américain de 1986, et d'autre part pousse le Japon à se résigner à la convergence afin de ne pas être isolé. À cela s'ajoute le fait que les pays membres du Comité de Bâle acceptent le processus bâlois en raison de sa légitimité technique et de sa respectabilité internationale, malgré de nombreuses divergences de vues et d'intérêts. Enfin, ces approches sous-estiment les détails de la norme finalement conclue : les Japonais réussissent à y faire accepter en partie les réserves de réévaluation dans la définition des fonds propres, et les Français à y inclure certains types de provisions. La norme est acceptée parce que chaque pays apporte des concessions particulières pour ne pas trop défavoriser son système bancaire. Cela ne signifie pas qu'il n'y a pas de rapports de force, de négociations, et de pression américaine et anglo-saxonne, mais le processus bâlois ne peut y être réduit.

3. Le standard finalement adopté est une norme micro-prudentielle. Ce point semble évident dans une partie de la littérature, notamment celle des économistes et des praticiens, habitués depuis longtemps à ces considérations. Mais pour l'historien il s'agit d'un élément important dans l'évolution de la gouvernance financière internationale, car cela signifie que le système bancaire est surveillé sur la base de ses composantes individuelles et non pas par le haut, alors qu'en parallèle la politique monétaire devient de plus en plus basée sur le marché. Les enjeux macro-prudentiels ne gagneront de réelle ampleur politique qu'à la fin des années 1990¹⁰⁷. Or le rôle des autorités dans la surveillance micro-prudentielle est plus difficile à justifier, face à des banques qui développent considérablement leur propre système de gestion du risque, que celui de surveillance macro-prudentielle, et macro-économique en général, où elles disposent d'une position plus favorable. La prépondérance du micro-prudentiel accroît le risque de capture réglementaire. Toutefois, le contrôle au niveau micro-économique est bien adapté à l'échelle internationale, car les États maîtrisent moins le contexte macro-économique en dehors de leurs frontières.

4. Pendant la période considérée, le Comité de Bâle n'élimine pas les crises bancaires et financières, mais réussit à se faire accepter comme le principal organe de production de standards

107 Entretien avec un ancien inspecteur de la Banque de France, 10 décembre 2014.

réglementaires international en matière de supervision et de réglementation bancaire. L'acquisition d'une certaine respectabilité et légitimité a diverses explications, allant du soutien des gouverneurs jusqu'au contexte international, en passant par le respect d'un certain processus technocratique, qui méritent une attention particulière. Ces évolutions font passer le Comité d'un club à une institution.

5. Le Comité de Bâle joue un rôle dans la construction d'un marché « global » (ou international), parce qu'il s'efforce de créer une concurrence équitable entre les banques des différents pays et d'établir ainsi ce qui devient communément appelé un « *level playing field* ». Ce rôle ne figurait pas parmi le mandat originel du Comité d'aider les gouverneurs dans leur tâche de surveillance du système financier international. Compte tenu du poids des enjeux politiques de la concurrence internationale en matière bancaire, notamment aux États-Unis, ce marché apparaît comme une construction politique. Il est également une construction technique. Le Comité y participe par l'élaboration très progressive, et en lien avec bien d'autres institutions nationales et internationales, d'un langage commun pour penser et contrôler ce marché.

6. Le Comité de Bâle n'est pas qu'une institution, mais également le cœur d'un réseau national et international d'acteurs divers. Ces réseaux ont des logiques géographiques (par les contacts avec les superviseurs d'autres régions, comme la CEE, les places offshores, ou l'Amérique latine), mais également techniques (par les contacts avec d'autres comités internationaux, comme celui des euro-monnaies ou ceux des comptables), et professionnelles (par les contacts avec des banquiers et des associations nationales et internationales de banquiers). Cette densité des réseaux impliqués témoigne de l'« épaisseur » et de la complexité du processus de régulation internationale, qui implique banquiers, banquiers centraux, superviseurs, comptables, et élus. Le Comité de Bâle fait figure de vitrine de la profession de superviseur bancaire, qui voit son statut et ses effectifs renforcés.

Ces conclusions principales doivent être complétées par des conclusions d'ordre secondaire permettant de mieux les articuler. La première concerne le rôle des banques. Goodhart évite quelque peu le sujet en rappelant que les contacts se font avant tout au niveau national et non pas directement avec le Comité, ce qui crée une frontière artificielle entre le Comité et les autorités nationales¹⁰⁸. Les politologues ont tendance à vite réduire le rôle des banques à celui du lobby. Sans s'opposer complètement à ces deux approches, l'enquête conduite dans le cadre de ce travail de recherche invite à souligner un autre point : celui de la co-régulation, et plus généralement du rôle des banques dans leur propre régulation par leur contacts permanents avec les autorités et de l'enjeu croissant de la complexité dans la régulation bancaire. Un deuxième point à souligner est la place

108 C.A.E. Goodhart, *The Basel Committee on Banking Supervision*, op. cit., p. 413.

du Royaume-Uni dans le processus bâlois. Par sa double appartenance au club des pays hébergeant les plus grandes places financières internationales et à la CEE, et par les défis importants que constitue pour la City son internationalisation croissante, les Britanniques ont un intérêt particulier à la régulation et à la supervision bancaire internationale, intérêt qui n'est pas partagé par tous les autres pays. Il faut rappeler en effet que certains gouverneurs se désintéressent de la supervision bancaire, qui apparaît comme quelque chose de bien peu prestigieux dans les années 1970. Troisième et dernier point : le Comité de Bâle s'insère pleinement dans des évolutions de la gouvernance de l'économie mettant en avant le rôle du marché comme lieu central de régulation, et valorisant l'usage de standards quantitatifs internationaux, évolutions parfois qualifiées de tournant néolibéral. Les recherches effectuées invitent à souligner l'adéquation qui existe entre la mondialisation et l'usage de tels standards quantitatifs : les États exerçant plus difficilement leur souveraineté hors des frontières, ils se résignent à contrôler non pas un système qui leur échappe de plus en plus, mais les banques sises dans leur juridiction, et font usage de ratios bien adaptés à cette échelle internationale en raison de leur pouvoir de comparaison qui apparaît comme une ressource face à la grande diversité des banques internationales à l'échelle du monde entier.

III. Sources

Dès lors que l'on souhaite mettre en avant les positions nationales et institutionnelles dans l'exercice bâlois, les sources s'avèrent extrêmement nombreuses : douze pays et une vingtaine d'institutions sont représentés au Comité de Bâle sur notre période, ce qui pourrait constituer autant de centres d'archives à consulter, sans compter la Banque des Règlements Internationaux elle-même. À cela pourrait s'ajouter les archives des banques commerciales et des associations de banquiers, elles aussi très nombreuses. Il apparaît vite impossible d'avoir une image absolument complète à la fois des positions bâloises officielles et de toutes les tractations nationales qui en constituent l'arrière-plan. Ces difficultés se heurtent par ailleurs à un obstacle de taille : rares sont les archives communiquant un important dossier documentaire pour les années 1980, et beaucoup d'entre elles sont de toute façon fermées, réduisant du même coup le champ des possibles. Face à ces difficultés, il a paru raisonnable de conjuguer l'exploitation des archives de la BRI, afin d'avoir un point de vue « international », à celle des archives de quelques banques centrales et institutions de supervision : Banque d'Angleterre, Banque de France, Réserve Fédérale de New York, *Board* de la Réserve Fédérale américaine, *Comptroller of the Currency*. Un dossier documentaire important a été trouvé à la Banque de France, ce qui a modifié la méthode initialement prévue de consulter plus de centres d'archives : en effet les archives accessibles de celle-ci couvrent largement les années

1980 et contiennent de nombreux documents sur les autres pays et sur le Comité de Bâle. Plutôt que de se disperser dans différentes banques centrales, il a paru préférable d'exploiter un dossier documentaire relativement cohérent.

Les fonds de la Banque de France utilisés par la présente recherche sont principalement ceux des affaires internationales de la Commission de Contrôle des Banques (qui devient Commission Bancaire en 1984), sous la cote 1749200912. Une quarantaine de boîtes abordent différents éléments de la vie du Comité de Bâle depuis sa création jusqu'à 1988. Ces archives sont particulièrement utiles pour les années 1980, qui sont presque mieux documentées que les années 1970. Les comptes-rendus informels des réunions du Comité s'y trouvent également, dans leur intégralité et jusqu'en 1982, alors que les versions trouvées à Bâle sont diminuées par la suppression de nombreux passages (notamment les interventions des Américains et les discussions sur les faillites bancaires), et n'étaient disponibles, à la date de la visite (printemps 2013), que jusqu'en 1979. Beaucoup de documents produits par le Comité y sont consultables, ce qui offre un utile complément à la série correspondante aux archives de la BRI. Les actes des conférences internationales des superviseurs bancaires, tenues environ tous les deux ans à partir de 1979, ont été pour la plupart retrouvées. Les notes internes à la Banque de France ou à la Commission sont utiles pour comprendre les positions tenues par telle ou telle institution, y compris celles des autres pays, souvent mentionnées dans ces documents. Plusieurs boîtes sont entièrement consacrées à l'exercice de convergence des normes de fonds propres entamé à partir de 1982. D'autres contiennent des documents relatifs aux travaux des organes de la CEE (Groupe de Contact et Comité consultatif bancaire notamment). La série comprend enfin de nombreuses coupures de presse, le texte de discours de différentes personnalités, notamment de Peter Cooke, ainsi que des documents relatifs aux discussions bilatérales avec d'autres autorités prudentielles. Les autres fonds ont surtout une valeur complémentaire : la série 1749201013 du service des études bancaires de la Commission donne des éléments sur les discussions sur le ratio Cooke en 1987 et 1988 ; quelques boîtes issues d'autres séries donnent des informations sur le contexte.

La Banque des Règlements Internationaux entretient une relation spécifique au Comité de Bâle. Elle accueille ses réunions, lui fournit un soutien logistique ainsi que son secrétariat, mais n'en est pas l'autorité responsable, le Comité de Bâle émanant du Comité des gouverneurs des banques centrales du Groupe des Dix. Ses archives reflètent partiellement cette caractéristique : la BRI n'étant pas propriétaire des documents, et leur communication est soumise à une approbation préalable des autorités d'origine. Leur accès s'avère par conséquent parfois difficile. Les archives du Comité comportent deux catégories centrales : les comptes-rendus des réunions (série 1.3a(3) F), et

les documents échangés par les membres et produits par le Comité (série 1.3a, référencés sous le terme « *Documents BCBS* »). Lorsque ces archives furent visitées, au printemps 2013, les comptes-rendus étaient consultables jusqu'en 1979, et les documents jusqu'en 1982. Ces deux types de documents ont été compilés et classés par le service des archives ce qui en rend l'accès rapide et facile, mais qui comporte l'inconvénient de les isoler de leur contexte de production, et d'isoler la vie Comité de Bâle de celle de l'institution bâloise. Ils tendent aussi à produire une image officielle de l'histoire du Comité.

Les comptes-rendus et les documents sont les deux sources les plus utiles, et sont très complémentaires. Les comptes-rendus des réunions sont souvent long d'une trentaine de page (sauf pour les premières réunions, où ils sont plus courts) pour chaque réunion (trois réunions par an sauf quelques exceptions telles que l'année 1975). Ils sont le résultats de la transcription par les secrétaires des enregistrements des réunions¹⁰⁹. Ils permettent d'avoir une bonne idée du contenu des discussions, des interventions des différents délégués, et de la nature du travail du Comité. Les dossiers de la catégorie « *Documents BCBS* », en revanche, sont assez divers. Il s'agit principalement de textes écrits par un membre ou par le secrétariat pour stimuler une discussion, ou des rapports officiels produits par le Comité, et parfois envoyés à des destinataires précautionneusement choisis : gouverneurs, superviseurs du reste du monde, banques et grand public. Ils constituent la plupart des documents discutés pendant les réunions, et complètent donc les comptes-rendus de celles-ci. Tous ne sont pas accessibles à la BRI, mais les autres archives consultées ont permis d'en retrouver un grand nombre. Certains documents portent plus simplement sur l'organisation du travail du Comité.

Quelques autres types de sources se sont avérés utiles aux archives de la BRI. La série lam20 sur les documents d'Alexandre Lamfalussy, conseiller économique puis directeur général de la BRI¹¹⁰, est particulièrement utile pour avoir des informations sur le Comité Permanent des Euro-monnaies qu'il préside pendant un temps, et sur les discussions des gouverneurs et au sein de la BRI sur le marché des eurodollars. La série 1/3a(3) F (1-3) « *Registry files* » contient la correspondance entre la BRI et les membres du Comité de Bâle, qui a notamment été utilisée pour l'enquête prosopographique et pour mieux connaître les réseaux et les sociabilités. Les documents des réunions des gouverneurs du Groupe des Dix n'étaient pas consultables. Les documents Michael Dealtry, secrétaire du Comité, donnent quelques renseignements, surtout sur la coopération avec l'OCDE pour l'obtention de meilleures informations en amont de la crise de la dette, mais sont assez

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 60.

¹¹⁰ Ivo Maes, « Alexandre Lamfalussy et les tentatives de la BRI pour éviter un endettement excessif en Amérique latine dans les années 1970 », *Histoire, économie & société*, décembre 2011, vol. 30, n° 4, p. 59-77.

parcellaires.

Les archives de la Banque d'Angleterre constituent un complément utile aux documents présentés précédemment, le Royaume-Uni étant l'un des pays clés de l'exercice bâlois. La série 8A162 est particulièrement utile pour les discussions sur la capitalisation bancaire, la série 8A357 pour le Comité Permanent des Euro-monnaies, la série 10A255 pour le contrôle des opérations de change par la Banque d'Angleterre, la série 6A248 pour les problèmes d'endettement internationaux et la crise de la dette. Cependant, les documents portant spécifiquement sur le Comité de Bâle n'étaient pas accessibles lorsque ces archives furent visitées (au printemps 2013). De plus, les archives de la Banque d'Angleterre contiennent une masse considérable de documents relatifs à la CEE (séries 7A3 et 8A48), concernant notamment l'entrée du Royaume-Uni dans la Communauté et les différents projets de directives bancaires européennes qui ponctuent la décennie. Si ces documents peuvent se révéler utiles pour informer sur le contexte, et comparer l'exercice bâlois à l'exercice bruxellois, il en résulte cependant une certaine difficulté à retrouver les documents concernant le Comité de Bâle. Un vaste dossier concerne la régulation bancaire à l'échelle domestique, même si elle inclut les aspects internationaux (série 1A179 sur le *Wilson Committee*, série 7A179 sur le *Banking Act*). L'ampleur de ces fonds documentaires sont en eux-mêmes riches d'enseignements, car ils montrent la prépondérance des enjeux domestiques et européens dans les années 1970. Les informations sur le Comité de Bâle sont relativement éparses. Peu de documents sur les années postérieures à 1979 ont pu être consultés, excepté sur la crise de la dette et le Comité Permanent des Euro-Monnaies. Ces lacunes peuvent cependant être utilement complétées par l'ouvrage de Goodhart¹¹¹, car son usage des documents de la Banque d'Angleterre, son expérience propre d'ancien cadre de la Banque, ainsi que les interviews qu'il a réalisées des anciens membres britanniques offrent de nombreux éclairages sur l'implication du Royaume-Uni dans le processus bâlois.

Deux centres d'archives ont été consultés aux États-Unis : les archives de la Réserve Fédérale de New York (ci-après RFNY) d'une part, et les archives nationales de l'autre, où les fonds du *Board* de la Réserve Fédérale et du *Comptroller of the Currency* ont pu être partiellement consultés. De manière générale, l'apport des archives américaines peut être résumé en cinq points : les positions américaines sur l'exercice bâlois et les liens avec le contexte domestique ; les origines américaines du Comité de Bâle ; l'implication des banques commerciales, notamment de certaines organisations telles que la *Bankers Association for Foreign Trade*, dans le processus de régulation ; le rôle de Paul Volcker, président de la RFNY de 1975 à 1979 et président du *Board* de la Réserve

111 C.A.E. Goodhart, *The Basel Committee on Banking Supervision*, *op. cit.*

Fédérale de 1979 à 1987, dans le développement de la régulation bancaire internationale ; et enfin les biographies de certains membres américains du Comité.

Les archives de New York furent de loin les plus utilisées, car les délais de communication des documents n'y sont pas si restrictifs qu'aux archives nationales. Avec celles de la Banque de France, elles furent la seule réelle source de documents datant d'après 1982. La collection la plus large, intitulée « *Central files* » comporte de précieuses informations sur le *System Steering Committee on International Banking Regulation* qui joue un rôle indirect dans l'établissement du Comité de Bâle, sur les relations entre les États-Unis et le Japon en matière de régulation bancaire dans les années 1980, les négociations avec les autorités des autres pays sur la régulation des banques étrangères entre 1973 et 1978, et certains documents de travail du Comité de Bâle dans les années 1980. L'autre collection consultée fut celle des documents de Paul Volcker. Elle contient beaucoup de discours qui sont utiles pour connaître le climat intellectuel et culturel de l'époque, ainsi que la place respective de la régulation financière et de la politique monétaire. S'y trouvent également des documents informant sur les discussions avec les banques commerciales sur les problèmes réglementaires internationaux. Les archives de la RFNY offrent enfin un précieux complément à celles de la Banque de France pour étudier l'exercice de convergence des normes de fonds propres.

Les archives de la Réserve Fédérale et du *Comptroller of the Currency* (ci-après OCC), conservées aux archives nationales, n'ont pu être consultées que de manière très partielle. Tout d'abord, la plupart des documents disponibles ne sont pas postérieurs à 1974. Ensuite beaucoup de documents déjà déposés (et parfois postérieurs à 1974) n'ont pas encore été traités et catalogués, ce qui rend le travail de recherche bien plus lent. La série A1/10 de la Réserve Fédérale, intitulée « *International subject files* » comporte quelques documents sur les rapports entre superviseurs et banquiers, la présence des banques étrangères aux États-Unis et l'activité internationale des banques américaines, la capitalisation bancaire et sa réglementation, les rapports de la Réserve Fédérale à la BRI. Les archives de l'OCC, bien que pour la plupart non traitées pour cette période, très riches, ont été plus utiles. Beaucoup de documents traitent de problèmes de ressources humaines (salaire et formation des superviseurs), ce qui offre des éclairages importants sur la réalité concrète des pratiques de contrôle. Certaines boîtes contiennent les documents de John Heimann, *Comptroller* entre 1977 et 1981 et membre du Comité entre 1978 et 1980 : s'y trouvent des discours devant des audiences très diverses, des articles de presse, des documents sur l'évolution de l'*international banking* autour de 1980. D'autres séries contiennent des comptes-rendus de discussions internes sur l'avenir de supervision bancaire qui permettent de mieux comprendre les évolutions de la

profession, ou sur les rivalités institutionnelles qui caractérisent le système américain de supervision.

Les centres d'archives présentés ci-dessus constituent l'essentiel de la recherche documentaire effectuée pour ce travail, mais d'autres sources primaires ont été consultées, même si elles n'ont pas toujours apporté les résultats escomptés. Les archives des banques commerciales se sont avérées assez peu utiles pour être informé sur leur implication dans les discussions bâloises. Les archives de la Société Générale et du Crédit Agricole – Crédit Lyonnais ont été consultées : leur intérêt réside surtout dans l'éclairage qu'elles apportent sur le processus d'internationalisation et de multinationalisation. Quelques notes internes abordent le point de vue de ces institutions sur la libéralisation et la globalisation financière dans les années 1980. Les procès verbaux des conseils d'administration abordent de temps à autres les problèmes de capitalisation bancaire. Bien plus que les banques individuelles, les institutions les plus pertinentes pour comprendre l'implication des banques dans les processus de régulation sont les associations de banquiers. Cependant l'exploitation de ces sources constitue un projet de recherche à part entière, et se heurte au problème de la communication des documents pour une période récente et un sujet sensible. Cette direction n'a pas donc pas été suivie, et pourra faire l'objet de recherches ultérieures. Enfin les archives de l'Union Européenne à Florence ont été consultées. Celles-ci comportent les fonds de l'OCDE, dont certains documents donnent des éléments de contexte des organisations internationales. La série « Groupe d'études « Système européen de banques centrales » » contient des documents informant sur les systèmes réglementaires et prudeniels de certains pays, notamment de l'Allemagne. S'y trouve également une interview de Brian Quinn, membre britannique du Comité de Bâle (de 1983 à 1995), du Groupe de Contact et du Comité consultatif bancaire de la CEE.

Ces recherches archivistiques ont été complétées par une investigation de deux types : une enquête prosopographique sur les membres du Comité de Bâle, et des interviews d'anciens banquiers, superviseurs, et banquiers centraux. Les modalités de l'enquête prosopographique seront décrites dans le chapitre 3. Elles ont sollicité l'aide d'archivistes de plusieurs banques centrales non visitées (notamment suisse, canadienne, belge et suédoise). Les entretiens oraux réalisés concernent trois banquiers, quatre anciens membres du Comité de Bâle, et un ancien membre de la Banque de France, non membre du Comité de Bâle, qui débuta sa carrière comme superviseur avant d'aller au service des changes. Les entretiens ont duré entre une heure vingt et deux heures et quart. Le groupe de personnes interrogés comprend surtout des Français (sept personnes sur un total de huit entretiens), seul l'ancien secrétaire du Comité étant d'une autre nationalité (britannique), et venant de la BRI. Si cette caractéristique n'était pas originellement souhaitée, il est apparu que les membres

britanniques et américains ont été beaucoup interrogés par les politologues (et par Goodhart), ce qui a tendance à produire un discours assez similaire d'une étude à l'autre. Il a paru préférable de se concentrer sur quelques acteurs restés dans l'ombre (à part le secrétaire du Comité, aucun n'avait jamais été interviewé). Les contraintes de temps ont empêché d'étendre cette enquête aux délégués d'autres pays. Les trois banquiers interrogés sont d'anciens membres (retraités) de la Société Générale, et ont joué un rôle dans l'expansion internationale de la banque à partir des années 1970 ou 1980. Il s'agit d'un ancien directeur des risques et d'un ancien directeur commercial au département « Banque hors France métropolitaine » (BHFM), et d'un responsable ayant participé à la mise en place de plusieurs agences étrangères. Leurs témoignages sont riches d'enseignement sur les réalités concrètes de l'internationalisation du point de vue des banques, sur les risques impliqués, les difficultés rencontrées, et sur la réalité des contrôles, tant par les autorités françaises que par celles des autres pays. Ils n'ont cependant pas exercé d'activité de lobbying, et leur témoignage apporte peu d'information sur la participation de leur banque aux débats réglementaires de l'époque. De manière générale, les entretiens se sont avérés utiles pour comprendre la dimension humaine de l'activité du Comité de Bâle ainsi que le contexte environnant. Cependant, la méthodologie utilisée a reposé d'abord et avant tout sur les archives.

Le dossier documentaire examiné, malgré d'inévitables lacunes, est aussi exhaustif que possible : il est impossible d'intégrer la totalité de chaque histoire nationale dans le récit général de l'histoire du Comité de Bâle. Certains pays importants (le Japon, l'Allemagne) n'ont pas fait l'objet d'une recherche archivistique, soit à cause de la barrière de la langue, soit à cause de la faiblesse d'accessibilité des archives (celles de la BAKred, l'institution responsable de la supervision en Allemagne, sont fermées). D'autres pays auraient pu faire l'objet d'une enquête plus approfondie, mais cela aurait diminué le temps alloué à l'examen des riches dossiers documentaires trouvés, comme ceux de la Banque de France. Un choix a donc été fait de se concentrer sur les quelques fonds présentés, dans le but de mieux maîtriser les dossiers trouvés et au risque de manquer quelques éléments sur les autres pays. De nombreux documents trouvés dans les différents centres d'archives consultés concernent ces pays non visités, et ont été écrits par leurs représentants, ce qui compense partiellement ces lacunes.

Trois périodes ont été dégagées et organiseront le récit qui va suivre. La première met en valeur le primat des perspectives nationales. Elle va de la création du Comité en 1974 jusqu'à l'année 1979. Celle-ci constitue une date charnière à plusieurs niveaux : il s'agit de l'année de la première conférence internationale des superviseurs, qui fait sortir le Comité de la relative discrétion dans laquelle il était maintenu jusque là ; il s'agit également du deuxième choc pétrolier

et du début de la période de lutte implacable contre l'inflation menée par la Réserve Fédérale sous l'impulsion de son président Paul Volcker ; enfin elle marque une étape, en partie pour la raison précédente, dans les difficultés du système financier international qui finiront par éclater en 1982 avec la crise de la dette. Ces nouveaux risques à l'échelle macro-économique suscitent de nombreuses discussions au sein du Comité de Bâle. Les années 1979-1983 forment une deuxième partie consacrée à la période menant à la plus importante crise de la période. Ces années sont notamment marquées par la discussion de l'articulation entre les problèmes micro-prudentiels et macro-prudentiels. La crise de la dette joue un rôle dans les travaux futurs du Comité, car elle pousse les Américains à renforcer la capitalisation de leurs banques, et les amènent à insister sur un effort de convergence internationale des normes en la matière. La troisième période, centrée sur les années 1983 à 1988, est focalisée sur l'exercice de construction d'un standard international d'adéquation des fonds propres. Ces dates ne constituant pas des ruptures à tous les niveaux, elles seront débordées lorsque nécessaire, comme c'est le cas pour expliquer l'histoire de l'exercice de convergence des normes de fonds propres. Dans chacune de ces trois grandes parties, dont la progression est globalement chronologique, un chapitre thématique a été inséré. Cette solution a été choisie afin de mettre en valeur certains processus et certaines logiques socioculturelles de fonctionnement du Comité.

Première partie : La persistance du national (1974-1979)

Chapitre 1 : Origines du Comité de Bâle et diversité des systèmes nationaux

Le but de ce chapitre est de retracer les origines proches du Comité de Bâle, de réinsérer sa création dans le contexte de l'année 1974, et de dresser un tableau des systèmes bancaires et réglementaires qu'il met en contact. L'origine du Comité est fréquemment associée à la faillite de la banque Herstatt. Pourtant d'autres crises jouent un rôle important dans le climat d'insécurité qui règne après le choc pétrolier de l'automne 1973. Le Comité de Bâle est-il lui-même uniquement le résultat d'une crise ? Nous verrons qu'un intérêt pour la régulation et la supervision bancaire internationale existe déjà avant les crises des années 1973-1974, des deux côtés de l'Atlantique. En effet, il ne s'agit pas uniquement d'une histoire européenne : si le Groupe de Contact de la CEE sert de référence au futur comité du G10, les Américains sont eux-mêmes engagés dans un exercice d'adaptation de leur réglementation et de leurs pratiques prudentielles à l'internationalisation bancaire. Enfin, il semble important de présenter quelques caractéristiques des pays représentés au Comité, qui n'ont pas les mêmes modèles de régulation, et dont la comparaison permet de mieux comprendre les enjeux et parfois les difficultés de la coopération internationale. Il s'agit également de montrer le poids des structures nationales en place : dans les années 1970, l'échelle nationale reste la référence.

1. La mise en place du Comité de Bâle

a. Les crises du début des années 1970

La première moitié des années 1970 marque le retour du risque sur le devant de la scène bancaire internationale. Le climat de l'année 1974 est particulièrement mouvementé en la matière. La fin du système Bretton Woods, entre 1971 et 1973, a transféré des banques centrales aux

banques commerciales une grande partie des risques liés aux activités sur le marché des changes¹¹². Les risques liés aux opérations sur le marché des eurodollars continuent de s'accroître avec la taille du marché. Ils comportent à la fois un risque de taux (risque d'enregistrer des pertes à cause de l'évolution des taux des emprunts à court terme utilisés par les banques pour financer des crédits à taux fixe et à long terme) et un risque de trésorerie (risque de ne pouvoir renouveler ces emprunts de court terme pour financer ses crédits à plus long terme)¹¹³. De plus, le ralentissement de l'activité économique depuis 1973 rend les clients plus vulnérables et accroît le risque de non remboursement. En plus d'affaiblir les économies et la solvabilité des États, le choc pétrolier a également conduit à un phénomène de recyclage des capitaux dont les montants s'avèrent très importants pour les banques individuelles, même les plus grandes¹¹⁴. S'y ajoutent l'inflation et les conséquences de la lutte contre celle-ci dans plusieurs pays, ainsi que les difficultés que les banques éprouvent à renforcer leurs capitaux propres pour faire face au gonflement inflationniste des bilans, à cause de la dépression des valeurs mobilières sur les places boursières¹¹⁵. Ces nouveaux risques se matérialisent dans une série de faillites et de lourdes pertes de la part des banques dans plusieurs pays.

Si la faillite la plus connue de la période est celle de la banque Herstatt, elle ne doit pas faire oublier les autres, qui participent d'un climat attirant l'attention des gouverneurs, et des autorités en général, au problème du contrôle bancaire. À la fin de l'année 1973, le Royaume-Uni fait face à la crise des banques secondaires. Ces institutions dont l'origine remonte à la fin des années 1950 sont spécialisées dans le secteur immobilier¹¹⁶. Elles connaissent une forte croissance à partir de 1971 mais sont durement touchées par l'effondrement de ce secteur. Aux États-Unis la faillite de la *First National Bank of San Diego* en octobre 1973 est, malgré sa taille relativement modeste (86^e banque du pays), la plus grande depuis la Grande Dépression¹¹⁷. Elle n'est pas sans conséquence internationale, car elle gèle pour plusieurs années les créances de plusieurs banques européennes sur cette banque, notamment la *National Westminster* pour 14 millions de dollars, la Barclays pour 4,5 millions de dollars et la Société Générale pour 7,5 millions dollars¹¹⁸. Même en Allemagne, Herstatt

112 ABE, 1749200912/356, « Les développements récents de la coopération internationale entre autorités de contrôle des banques » (rapport Coinat), Bernard Coinat, février 1978, p. 10.

113 ABE, 1749200912/356, « Les développements récents de la coopération internationale entre autorités de contrôle des banques » (rapport Coinat), Bernard Coinat, février 1978, p. 11.

114 ABE, 1749200912/306, « Compte-rendu du déjeuner du 17 juin », réunion à la Banque de France entre des banquiers français et des représentants des autorités, 24 juin 1974.

115 ABE, 1749200912/306, « Comment consolider les colonnes du temple bancaire », Karl Gruen (*Die Welt*), *Le Monde*, 7 janvier 1975.

116 F. Capie, *The Bank of England*, *op. cit.*, p. 524-586.

117 E.N. White, *The Comptroller and the transformation of American banking, 1960-1990*, *op. cit.*, p. 25.

118 ABE, 1749200912/356, « Les développements récents de la coopération internationale entre autorités de contrôle des banques » (rapport Coinat), Bernard Coinat, février 1978, p. 13.

n'est pas la première banque à connaître de lourdes pertes dans les opérations change : en septembre 1973 la *Hessische Landesbank* et la *Westdeutsche Landesbank* sont également sévèrement touchées par les nouveaux risques que comportent ces activités¹¹⁹.

Au États-Unis la faillite de la *First National Bank of San Diego* est suivie l'année suivante par une autre, bien plus importante, celle de la *Franklin National Bank of New York*, qui fut la 20^e banque du pays avant d'entamer son déclin¹²⁰. En 1973 le total des actifs de la banque dépasse les 5 milliards de dollars. Cette banque de Long-Island s'était développée rapidement dans les années 1960 à New York dans la banque de gros, puis à l'étranger à partir de 1969. Elle établit des succursales à Nassau (Bahamas) et à Londres et s'engage massivement dans des opérations sur le marché des eurodollars et des opérations de change¹²¹. Cependant ces activités s'avèrent un échec et affaiblissent la banque. Elle se lie alors avec un financier italien, Michele Sindona, qui prend une participation importante (21.6%¹²²) et pousse la banque à s'engager dans des opérations de change spéculatives, dont certaines sont illégales et dissimulées, afin de couvrir les autres pertes de la banque¹²³. Les activités internationales ne sont pas les seules à l'affaiblir : son portefeuille de crédits domestiques est de mauvaise qualité, son degré de transformation, c'est-à-dire de financement d'opérations à long terme par des emprunts à court terme, est important, et son management est insuffisant¹²⁴. À la fin de l'année 1973, la banque compte 1 milliard de dollars de dépôts dans sa succursale de Londres, mais les activités de cette dernière rapportent peu. Entre 1970 et 1973 les revenus nets de la banque tombent de 21 millions à 12 millions dollars, 7,7 millions provenant des activités sur le marché des changes¹²⁵. La récession accroît ses difficultés.

Les autorités s'aperçoivent de la gravité de la situation au terme d'une inspection de quatre mois qui se termine le 9 mars 1974¹²⁶. Plus tard, le représentant de la Réserve Fédérale de New York David Willey dira à ses collègues du Comité que le marché était au courant des difficultés de la banque bien avant les autorités¹²⁷. La crise ne commence véritablement qu'en mai 1974, lorsque les rumeurs se propagent et que la Réserve Fédérale de New York lui octroie un crédit de 110 millions

119 ABF, 1749200912/306, « La plus longue série de krachs depuis la guerre – Extrait des *Echos* du 12 juin 1975 » ; voir aussi : Emmanuel Mourlon-Druol, « 'Trust is good, control is better': The 1974 Herstatt Bank Crisis and its Implications for International Regulatory Reform », *Business History*, février 2015, vol. 57, n° 2, p. 311-334.

120 Joan E. Spero, *The Failure of the Franklin National Bank: Challenge to the International Banking System*, Washington, D.C., Beard Books, 1999, 252 p.

121 *Ibid.*

122 E.N. White, *The Comptroller and the transformation of American banking, 1960-1990*, *op. cit.*, p. 28.

123 J.E. Spero, *The Failure of the Franklin National Bank*, *op. cit.*

124 *Ibid.*

125 E.N. White, *The Comptroller and the transformation of American banking, 1960-1990*, *op. cit.*, p. 28.

126 *Ibid.*

127 ABRI, 1.3a(3) F, Septième réunion, 17 et 18 juin 1976, p. 4.

de dollars pour compenser la diminution des dépôts¹²⁸. À la fin du mois de juin, la banque a perdu 1 milliards de dollars de dépôts. La résolution de l'affaire par les autorités est marquée par d'importantes difficultés de communication et de coordination entre les trois agences de régulation fédérales (OCC, FDIC, et Réserve Fédérale)¹²⁹. La Réserve Fédérale ne manque pas de reprocher au *Comptroller* la lenteur de sa réaction, et note que les banquiers privés à qui de l'aide fut demandée pour résoudre l'affaire furent exaspérés du manque de coordination entre les deux agences fédérales¹³⁰. Le *Comptroller* décide finalement d'initier une procédure pour fermer la banque, qui est déclarée insolvable le 8 octobre 1974¹³¹.

La gestion de la crise a une dimension internationale : le 11 mai Richard Debs de la Réserve Fédérale contacte Gordon Richardson, gouverneur de la Banque d'Angleterre, pour l'informer de la situation¹³². Il informe les banques centrales les plus importantes dans les jours qui suivent, dans le but de prévenir ses collègues étrangers de la logique que la Réserve Fédérale adoptera selon l'évolution de la situation de la Franklin, et d'éviter une panique. Les autres banques centrales, en retour, aident la Franklin dans sa recherche d'un nouvel acquérant en donnant des informations sur les candidats¹³³. En raison des lois fédérales en vigueur, les banques étrangères figurent en effet en bonne place dans la liste des éventuels repreneurs. La Banque d'Angleterre est particulièrement consultée, tant pour informer la Réserve Fédérale des moyens de certaines banques britanniques que pour discuter du sort de la succursale londonienne de la Franklin National¹³⁴. De plus, la banque centrale britannique offre son aide dans le soutien en liquidités de la Réserve Fédérale à Franklin. La Réserve Fédérale ne peut en effet fournir de tels prêts que dans la mesure où ils sont garantis, soit par des bonds du Trésor, soit par des actifs divers considérés comme suffisants par la banque centrale américaine. Les actifs domestiques de Franklin sont donc d'abord utilisés comme garantie (*collateral*), mais ils s'avèrent vite insuffisants, et la Banque d'Angleterre permet à la Réserve Fédérale d'utiliser les actifs de la succursale londonienne comme garantie au début du mois de juin¹³⁵. Différentes banques centrales coopèrent également avec la Réserve Fédérale pour permettre à celle-ci de gérer les activités de change de Franklin pendant la crise. Enfin la Banque d'Angleterre aide la FDIC et la Réserve Fédérale à résoudre les problèmes posés par la fermeture de la succursale

128 E.N. White, *The Comptroller and the transformation of American banking, 1960-1990*, op. cit., p. 28.

129 ARFNY, *presidential records*, boîte 35576, « *Problems of Coordination and Communication Among the Federal Bank Supervisory Agencies during the Franklin Crisis* », *Federal Reserve Bank of New York*, 3 janvier 1975.

130 ARFNY, *presidential records*, boîte 35576, « *Problems of Coordination and Communication Among the Federal Bank Supervisory Agencies during the Franklin Crisis* », *Federal Reserve Bank of New York*, 3 janvier 1975.

131 E.N. White, *The Comptroller and the transformation of American banking, 1960-1990*, op. cit.

132 J.E. Spero, *The Failure of the Franklin National Bank*, op. cit., p. 146.

133 J.E. Spero, *The Failure of the Franklin National Bank*, op. cit.

134 *Ibid.*

135 *Ibid.*, p. 148.

de Londres. Rodney Galpin (Banque d'Angleterre) et David Willey (Réserve Fédérale de New York), deux futurs membres du Comité de Bâle, font d'ailleurs partie de la réunion tenue le 20 septembre pour régler l'affaire¹³⁶.

Le cas de Franklin servira d'inspiration à un papier du Comité portant sur la coopération internationale dans la gestion de banques en difficulté, réalisé entre la fin de l'année 1975 et le début de l'année 1976¹³⁷. Cette faillite permet de mieux comprendre l'intérêt des Américains pour le renforcement de la coopération internationale en matière de supervision bancaire, alors que la fondation du Comité de Bâle est souvent principalement associée à la faillite de la banque Herstatt¹³⁸. Cette dernière a en effet des effets plus importants sur le système bancaire international, et surtout des conséquences disproportionnées par rapport à sa taille. On peut cependant se demander si la différence entre les deux ne réside pas d'abord dans la gestion de l'affaire par les autorités, la coopération internationale semblant avoir mieux fonctionné pour la faillite de Franklin que pour celle de Herstatt. La *Bundesbank* est en effet critiquée pour sa conduite. Il lui est notamment reproché, en plus de ne pas avoir prévenu les autorités des autres pays à temps¹³⁹, de ne pas avoir pris la responsabilité des contrats rompus par Herstatt, comme l'avait fait la Réserve Fédérale de New York pour Franklin¹⁴⁰. Dans le cas de Franklin, c'est au niveau domestique que la résolution de l'affaire a posé le plus de problèmes.

La faillite de la banque Herstatt a reçu un intérêt particulier de la part des chercheurs. La plupart sinon tous les récits de l'histoire du Comité de Bâle s'y réfèrent, y compris celui donné par la BRI elle-même¹⁴¹, ce qui donne à l'événement des allures de mythe fondateur. Herstatt est une banque de taille moyenne qui a essuyé de lourdes pertes dans les opérations de change. Elle est fermée le 26 juin 1974 par l'Office Fédéral de Supervision (BAKred), à la fin de la journée de travail en Allemagne, mais en pleine matinée à New York, laissant d'importantes transactions incomplètes, et déclenchant une panique d'une ampleur bien supérieure aux dimensions de la banque¹⁴². Emmanuel Mourlon-Druol y a récemment consacré un article, dans lequel il dresse un bilan de la littérature écrite sur la question et explique le déroulement de l'affaire à partir d'une enquête basée sur archives¹⁴³. Catherine Schenk y a également consacré un article, dans lequel elle

136 *Ibid.*, p. 152.

137 ABA, 8A 48/14, BS/76/3, « *Report to the Governors on Possibilities for international co-operation in a problem bank situation* », 26 mars 1976.

138 C.A.E. Goodhart, *The Basel Committee on Banking Supervision, op. cit.*, p. 19 ; E. Mourlon-Druol, « 'Trust is good, control is better' », art cit.

139 E. Mourlon-Druol, « 'Trust is good, control is better' », art cit.

140 ABRI, 1.3a(3) 1976/5, BS/76/50e (*translation*) : « *Report on the liquidation of outstanding foreign exchange contracts after the collapse of the Herstatt Bank* », Siegfried Bürger et Alwin Kloft, 25 juin 1976.

141 <https://www.bis.org/bcbs/history.htm> [consulté le 23 mars 2016].

142 E. Mourlon-Druol, « 'Trust is good, control is better' », art cit.

143 *Ibid.*

replaces la faillite d'Herstatt dans les secousses de l'été 1974¹⁴⁴. Goodhart se limite à un exposé succinct¹⁴⁵. Il ressort de ces travaux un déroulement relativement bien connu, qu'il n'est pas nécessaire de reproduire ici en intégralité. C'est pourquoi seules les éléments essentiels seront rappelés ici.

En 1974, Herstatt est la 80^e banque du pays¹⁴⁶. Elle a été fondée par Iwan Herstatt et est détenue à 81.4 % par Hans Gerling¹⁴⁷, lui-même à la tête d'une compagnie d'assurance¹⁴⁸. Sous l'action de son chef du département des devises étrangères très respecté, Daniel Dattel, la banque conduit des opérations de change excessives. Dès le mois de juin 1971, des discussions ont lieu à la banque centrale du *Länder* de Rhénanie-du-Nord-Westphalie sur des problèmes rencontrés par Herstatt. Lors d'une réunion tenue le 23 mars 1972, Tüngeler de la *Bundesbank* alerte ses collègues des activités de change de la banque qui, selon une source suisse, aurait dépassé la limite de 100 millions de deutschemarks dans le marché des changes suisse¹⁴⁹. Une enquête est alors conduite par le service statistique de la banque centrale du *Länder*. Le rapport, présenté le 7 avril, constitue une évaluation critique de la situation de la banque, mais ne juge pas utile de la reporter à la *Bundesbank*, les chiffres impliqués n'étant pas si importants. Des contacts ont lieu entre Stauch de l'Office Fédéral de Supervision et Iwan Herstatt, mais ne sont pas suivis de mesures. Tout au long de l'affaire, les autorités allemandes s'inquiètent également d'une filiale luxembourgeoise de Herstatt, sur laquelle il est difficile d'avoir des informations¹⁵⁰. Dondelinger, du Commissariat au contrôle des banques luxembourgeois, expliquera en juillet 1974 qu'à cause de la division des responsabilités prudentielles, ni les autorités allemandes ni celles du Luxembourg n'étaient vraiment au courant de ce qu'il se passait¹⁵¹. En juillet 1973, Stauch informe Iwan Herstatt que des rumeurs circulent à Londres sur la santé de la banque. Elles sont démenties par le fondateur de la banque. À l'automne de la même année, la Banque d'Angleterre s'inquiète des positions excessives que la banque entretient dans le marché des eurodollars¹⁵². La situation empire au tournant de l'année 1974, et les banques anglaises refusent de continuer à traiter avec elle¹⁵³. Iwan Herstatt s'efforce de rassurer les autorités allemandes alertées encore une fois en février, mais le 8 mars le service des changes de la banque centrale du *Länder* rapporte que de nombreuses banques refusent de traiter

144 C.R. Schenk, « Summer in the City », art cit.

145 C.A.E. Goodhart, *The Basel Committee on Banking Supervision, op. cit.*, p. 31-32.

146 E. Mourlon-Druol, « 'Trust is good, control is better' », art cit.

147 C.R. Schenk, « Summer in the City », art cit, p. 1134.

148 E. Mourlon-Druol, « 'Trust is good, control is better' », art cit.

149 *Ibid.*

150 *Ibid.*

151 ABA, 7A3/8, « Meeting of E.E.C. Governors (and E.M.C.F. Board) », 9 juillet 1974.

152 C.R. Schenk, « Summer in the City », art cit.

153 E. Mourlon-Druol, « 'Trust is good, control is better' », art cit.

avec Herstatt.

Ce n'est pourtant que le 10 juin 1974 que Iwan Herstatt lui-même apprend les importantes pertes de sa banque qui avaient été dissimulées¹⁵⁴. La situation évolue dès lors bien plus rapidement. Des investigations conduites les 13 et 14 juin font apparaître des pertes plus importantes que prévu, de l'ordre de 470 millions de deutschemarks. Le destin d'Herstatt est décidé pendant d'intenses réunions qui ont lieu entre le 23 et le 26 juin entre des représentants des autorités, de la banque Herstatt, et un représentant des grandes banques allemandes. Malgré le souhait de Gerling de couvrir lui-même les pertes, et d'obtenir le soutien des banques allemandes, il est finalement décidé de fermer Herstatt. La crise de liquidité de la banque force les autorités à prendre des mesures rapidement, mais elles seront critiquées pour ne pas avoir averti les autorités des autres pays de la forte probabilité d'une fermeture¹⁵⁵.

Celle-ci, effective le 26, induit une panique dans diverses places financières internationales et des pertes substantielles dans d'autres banques. La banque est fermée alors que plusieurs transactions sont encore en cours, et que certaines contreparties ne sont pas encore arrivées à New York. Chase Manhattan, le principal correspondant d'Herstatt à New York, perd 5 millions de dollars, UBS perd 25 millions de dollars, Hill Samuel perd 21 millions de dollars¹⁵⁶. Les plus grosses pertes sont essuyées par la *Moscow Narodny Bank*, qui perd 365 millions de dollars. La panique induit la suspension du *Clearing House Interbank Payments System* à New York, perturbe fortement les règlements interbancaires pendant plusieurs mois, provoque une forte hausse des taux d'intérêt des euromarchés. La Banque d'Angleterre doit fournir des liquidités pour aider les petites banques plus touchées par la crise¹⁵⁷. En Allemagne la *Bundesbank* met en place la *Liquiditate-Konsortialbank* (LiKoBank) destinée à aider les banques solides qui pourraient connaître des difficultés de liquidités à cause de la crise, afin de préserver la confiance de le système bancaire dans son ensemble. Comme nous le verrons dans la section suivante, la crise déclenche également diverses réponses politiques en Allemagne.

Le climat de mise en place du Comité de Bâle est donc celui d'une longue série de faillites bancaires dont les dimensions internationales sont inévitables à cause de l'imbrication grandissante des systèmes bancaires. Il faut d'ailleurs souligner que la liste ne s'arrête pas là. Le cas de faillite le plus important pour les travaux du Comité de Bâle sera celui de la Israel-British Bank qui est fermée en juillet en 1974 et implique Israël, la Suisse, et le Royaume-Uni¹⁵⁸. Il sera discuté plus

154 *Ibid.*

155 *Ibid.*

156 C.R. Schenk, « Summer in the City », art cit, p. 1139.

157 C.R. Schenk, « Summer in the City », art cit.

158 *Ibid.*

longuement au chapitre suivant. On peut également citer les lourdes pertes essuyées par la succursale de Lugano de la banque Lloyds à Lugano en Suisse à cause d'un trader malhonnête qui essaie de couvrir des pertes initiales par des opérations dangereuses sur le marché des changes et finit par accroître considérablement celles-ci. Cette affaire pousse la Banque d'Angleterre à surveiller les établissements étrangers de ses banques¹⁵⁹. Les diverses faillites bancaires se conjuguent à un intérêt grandissant, des deux côtés de l'Atlantique, pour la régulation et la supervision bancaire internationale. C'est au carrefour de ces deux logiques que se situe la création du Comité de Bâle.

b. Une filiation européenne ? Les initiatives de la Commission et le Groupe de Contact

Les origines du Comité ne sont pas encore complètement retracées. Plusieurs travaux ont mis en avant la réaction à la faillite d'Herstatt et, dans une moindre mesure, de Franklin¹⁶⁰. En outre, le Comité de Bâle est vu par Goodhart comme un prolongement, à l'échelle du G10, du Groupe de Contact de la CEE¹⁶¹. Sans être infondé, ce récit passe cependant sous silence les origines américaines et certaines modalités de la mise en place. En effet, les États-Unis ne se greffent uniquement pas à un exercice européen déjà existant, mais ont déjà entrepris de leur côté un effort de régulation bancaire international, à travers le *System Steering Committee on International Banking Regulation* de la Réserve Fédérale. De plus, les origines du BCBS peuvent aussi bien être reliées au Comité Permanent des Euro-monnaies (*Eurocurrency Standing Committee*, ECSC) qu'au Groupe de Contact de la CEE. Enfin, la mise en place du Comité n'est pas un processus facile et ne va pas sans opposition de la part de certains pays, notamment de la France. Les sections qui suivent ont donc pour but de démêler les différentes histoires qui sont au croisement de la création du Comité de Bâle par les gouverneurs.

Il est vrai que celui-ci est marqué par forte dimension européenne, par sa composition même, et par le rôle de l'intégration européenne dans le développement de la coopération internationale entre superviseurs et de la coordination des législations bancaires des pays membres. Le travail de la CEE dans le domaine de l'harmonisation des législations bancaires des États membres remonte à 1965, lorsque la Commission émet une proposition de suppression des restrictions d'établissement et de prestation de services bancaires et financiers¹⁶². Elle entreprend

159 *Ibid.*

160 D.R. Wood, *Governing global banking*, *op. cit.*, p. 48-50 ; H. Davies et David Green, *Global financial regulation: the essential guide*, Cambridge, Polity, 2008, p. 34 ; D.A. Singer, *Regulating capital*, *op. cit.*, p. 38-39 ; C.A.E. Goodhart, *The Basel Committee on Banking Supervision*, *op. cit.*, p. 31-32.

161 C.A.E. Goodhart, *The Basel Committee on Banking Supervision*, *op. cit.*, p. 11.

162 ABA, 8A48/10, « *Note for the European Conservative Group in the European Parliament* », janvier 1975 ; ABF, 1749200912/356, « *L'harmonisation des législations bancaires des pays de la Communauté Économique*

également la réalisation d'un rapport sur le développement d'un marché européen des capitaux, publié l'année suivante, en 1966¹⁶³. L'initiative de la Commission montre que les projets de réglementation bancaire ne sont pas uniquement le produit de crises, mais que la CEE offre un cas intéressant et précoce de volonté d'harmonisation des législations bancaires pour d'autres objectifs que la stabilité financière¹⁶⁴. En fait, des dispositions concernant l'activité bancaire sont déjà présentes dans le Traité de Rome, dans les articles 57 et 61¹⁶⁵.

Un réseau de comités est mis en place à la suite du rapport de 1966 pour commencer à discuter de la possibilité d'une harmonisation des législations bancaires européennes¹⁶⁶. En 1969, un groupe intitulé « Coordination des Législations Bancaires » est créé dans cette perspective. Les ambitions très hautes de la Commission sont vite déçues, cependant : un projet de directive de 1972 se heurte à l'opposition radicale des nouveaux entrants dans la Communauté, notamment du Royaume-Uni, qui selon cette directive devrait abandonner son système informel de régulation bancaire¹⁶⁷. La Commission abandonne le projet, et choisit plutôt d'adopter une approche pragmatique et progressive. Un nouveau projet de directive est réalisé à la fin de l'année 1974. Ce projet connaît également certaines vicissitudes, certains pays s'opposant à la communication d'informations confidentielles sur les banques aux autorités d'autres pays, ainsi qu'à la création d'un « embryon d'autorité européenne de contrôle des banques »¹⁶⁸. La directive sera finalement adoptée, dans une version édulcorée, en novembre 1977. Ces exercices, même s'ils échouent dans une large mesure, montrent la précocité et l'importance des efforts de la CEE dans le domaine de la réglementation bancaire, dans une logique de création d'un marché commun bancaire et de soutien à la coopération monétaire.

Du côté de la supervision bancaire, il faut attendre un peu plus tard pour que naisse un organe de coopération internationale entre contrôleurs bancaires. L'idée remonte à 1971 selon Jean Bonnardin (ancien membre français du Comité)¹⁶⁹, ou au début de l'année 1972 selon Goodhart¹⁷⁰.

Européenne » (rapport Coinat), Bernard Coinat, février 1978, p. 47.

163 ABF, 1749200912/356, « L'harmonisation des législations bancaires des pays de la Communauté Économique Européenne » (rapport Coinat), Bernard Coinat, février 1978, p. 47.

164 Emmanuel Mourlon-Druol, « Banking Union in Historical Perspective: The Initiative of the European Commission in the 1960s–1970s », *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 1 janvier 2016, vol. 54, n° 4, p. 913-927.

165 ABF, 1749200912/356, « L'harmonisation des législations bancaires des pays de la Communauté Économique Européenne » (rapport Coinat), Bernard Coinat, février 1978, p. 49.

166 E. Mourlon-Druol, « Banking Union in Historical Perspective », art cit, p. 4.

167 ABF, 1749200912/356, « L'harmonisation des législations bancaires des pays de la Communauté Économique Européenne » (rapport Coinat), Bernard Coinat, février 1978, p. 47.

168 ABF, 1749200912/356, « L'harmonisation des législations bancaires des pays de la Communauté Économique Européenne » (rapport Coinat), Bernard Coinat, février 1978, p. 47.

169 ABF, 1749200912/331, « *International Conference of Bank Supervisors, Washington, 24-25 September 1981 : "The development of co-operation between bank supervisory authorities in the European Economic Community"* », Jean Bonnardin, président du Groupe de Contact, p. 1.

170 C.A.E. Goodhart, *The Basel Committee on Banking Supervision*, op. cit., p. 13.

Si l'initiative est largement informelle et le fait des superviseurs eux-mêmes, elle est cependant explicitement liée à l'exercice que la CEE a entrepris dans le domaine législatif. Elle émane notamment d'Albert Dondelinger, Commissaire au Contrôle des Banques du Luxembourg¹⁷¹, de Herman Baeyens (Commission bancaire belge), et de Huib Muller (banque centrale des Pays-Bas)¹⁷². Goodhart soutient que la Banque des Pays-Bas a joué un rôle particulièrement important¹⁷³. Après un échange téléphonique entre Herman Baeyens et Huib Muller en février 1972, où l'idée est suggérée, ce dernier écrit à son supérieur, le 2 mars, esquissant le projet d'un tel groupe¹⁷⁴. L'idée reçoit le soutien de sa hiérarchie. Après une réunion le 10 avril à la Commission bancaire, où Muller et Dondelinger retrouvent des responsables belges, il est décidé de mettre en place un groupe de superviseurs européens et d'envoyer des invitations. La première réunion a lieu à Amsterdam en juin 1972¹⁷⁵. Les six pays membres envoient un délégué seulement. Ce groupe a deux caractéristiques principales : il n'a pas de mandat particulier de la part d'une autorité supérieure, et les membres y assistent à titre personnel, c'est-à-dire qu'ils n'engagent pas leurs institutions respectives dans leurs discussions¹⁷⁶. Le Danemark, l'Irlande et le Royaume-Uni rejoignent le groupe en novembre 1972, et la Grèce en octobre 1980. La Commission y envoie un observateur à partir de 1975. Les réunions se font trois fois par an, dans chaque pays membre, par rotation. Lorsqu'il est question, en 1974, de mettre en place un groupe de superviseurs à l'échelle du G10, le Groupe de Contact sert donc de précédent, et les superviseurs européens se connaissent déjà, dans une certaine mesure.

c. La surveillance des euro-marchés et le Comité Permanent des Euro-monnaies

Du côté de la BRI, un réseau de coopération internationale dans le domaine de la surveillance des activités financières existe déjà également. Cet effort trouve son origine dans la mise en commun, à partir de 1963, de données relatives aux euromarchés par les banques centrales, par le biais de la BRI¹⁷⁷. Dans le but d'avoir une image statistique du marché, les banques centrales

171 ABF, 1749200912/331, « *International Conference of Bank supervisors, Washington, 24-25 September 1981 : "The development of co-operation between bank supervisory authorities in the European Economic Community"* », Jean Bonnardin, président du Groupe de Contact, p. 2.

172 C.A.E. Goodhart, *The Basel Committee on Banking Supervision, op. cit.*, p. 13.

173 *Ibid.*, p. 12.

174 *Ibid.*, p. 13.

175 *Ibid.*, p. 20.

176 ABF, 1749200912/331, « *International Conference of Bank supervisors, Washington, 24-25 September 1981 : "The development of co-operation between bank supervisory authorities in the European Economic Community"* », Jean Bonnardin, président du Groupe de Contact.

177 ABRI, lam20 F55, « *Note on the BIS governors' activities vis-à-vis the Euro-currency market* », Michael Dealtry, non daté (probablement décembre 1974).

de neuf pays (Allemagne, Belgique, Luxembourg, France, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède, Suisse) s'associent pour collecter des informations sur les activités de leurs banques commerciales dans les des eurodollars¹⁷⁸. Cette initiative constitue un embryon de coopération internationale en matière de contrôle bancaire qui s'étend au-delà de la seule CEE. Ces données sont améliorées avec le temps et, bien que très fragmentaires, deviennent la référence en matière d'information sur l'*euro-banking*¹⁷⁹. La question de l'adoption d'une politique coordonnée des euromarchés est discutée de temps à autre mais, faute de consensus, l'attitude à leur égard est laissé au choix de chaque pays. Cet état de fait change au début de l'année 1971, lorsque les tensions sur le système monétaire international deviennent particulièrement fortes et que les gouverneurs, en réaction, mettent en place le Comité Permanent des Euro-monnaies (*Euro-currency Standing Committee*)¹⁸⁰.

Le *Standing Committee*, établi en avril 1971, comporte l'avantage d'inclure les USA, le Canada et le Japon. Présidé par le directeur général de la BRI (à l'époque, René Larre), il lui est demandé de travailler sur l'impact de la pratique des banques centrales de placer des réserves dans les euromarchés, et des conditions dans lesquelles ce marché pourrait être inflationniste¹⁸¹. Entre 1971 et 1973, ce comité va donc servir de forum de discussion sur ces questions. En pratique, il s'agit d'un comité discutant des statistiques relatives aux euro-marchés, elles-mêmes construites par le groupe de statisticiens qui se réunit toujours à la BRI. Cependant, il ne parvient pas à résoudre les problèmes qui lui sont posés¹⁸². Les pays participants reconnaissent que les flux internationaux de capitaux posent des problèmes, mais ne parviennent pas à s'accorder sur la contribution des euromarchés à ceux-ci. Certains pays considèrent qu'ils sont utiles et qu'ils font intégralement partie des mouvements internationaux de capitaux, et ne souhaitent pas exercer de contrôle particulier dessus. Selon eux des contrôles internationaux sur les « *eurobanks* » seraient difficiles à mettre en place et provoqueraient sans doute un déplacement du marché vers d'autres zones non régulées. D'autres pays considèrent en revanche que sans les euromarchés, les flux internationaux de capitaux et les problèmes qui leur sont associés seraient nettement moindres. Ils recommandent par conséquent une réglementation spécifique des euromarchés au niveau international¹⁸³. Comme ces deux points de vue ne peuvent être réconciliés, le contrôle des euromarchés reste une responsabilité nationale. Cet exercice constitue, malgré son échec, une première tentative d'adoption d'une

178 ABF, 1749200912/356, « Les développements récents de la coopération internationale entre autorités de contrôle des banques » (rapport Coinat), Bernard Coinat, février 1978, p. 17.

179 ABRI, lam20 F55, « *Note on the BIS governors' activities vis-à-vis the Euro-currency market* », sans auteur (probablement Michael Dealtry), non daté (probablement décembre 1974), p. 1.

180 ABRI, lam20 F55, « *Note on the BIS governors' activities vis-à-vis the Euro-currency market* », sans auteur (probablement Michael Dealtry), non daté (probablement décembre 1974), p. 1.

181 ABRI, lam20 F55, « *The BIS and the Euro-currency market* », Michael Dealtry, 16 décembre 1974, p. 1.

182 ABRI, lam20 F55, « *The BIS and the Euro-currency market* », Michael Dealtry, 16 décembre 1974.

183 ABRI, lam20 F55, « *The BIS and the Euro-currency market* », Michael Dealtry, 16 décembre 1974.

politique de régulation bancaire à l'échelle internationale, à la fois antérieure au Groupe de Contact, plus large dans son extension géographique, et « vue d'en haut », puisque l'approche du *Standing Committee* est macro-économique et non micro-économique.

La perspective du *Standing Committee* change radicalement en 1974, suite au choc pétrolier de l'automne 1973. Sa dernière réunion datant de mars 1973, celle de mars 1974 s'ouvre dans un contexte complètement nouveau, sur lequel Michael Dealtry (BRI, futur secrétaire du Comité de Bâle) propose de réfléchir dans une note adressée à ses collègues du comité¹⁸⁴. Dealtry propose de discuter de l'impact du choc pétrolier sur le marché des eurodollars. Deux choses lui semblent très probables : d'une part que les pays exportateurs de pétrole placeront leurs réserves grandissantes sur le marché des eurodollars, d'autre part qu'une partie des dépenses accrues des autres pays pour le pétrole sera financée par des emprunts officiels sur les euromarchés. Il est donc important d'avoir une estimation des montants arrivant des pays producteurs de pétrole, d'une part, et de ceux retranchés du marché par les pays emprunteurs de l'autre, et de savoir si les deux mouvements seront d'ampleur équivalente ou non. Les effets de ces évolutions sur l'inflation et sur le marché lui-même sont un sujet d'inquiétude. Dealtry pose notamment la question de savoir s'il ne serait pas souhaitable de détourner des euromarchés une partie de la croissance des réserves des pays producteurs de pétrole et de la rediriger vers les systèmes financiers nationaux, plus facilement contrôlables. Le deuxième problème soulevé par Dealtry concerne les banques individuelles, qui font leur apparition dans les préoccupations du *Standing Committee* : si les nouveaux fonds disponibles pour les banques dépassent la solvabilité des emprunteurs, elles devront choisir entre refuser certains crédits ou abaisser leurs standards prudentiels. Dès le début de l'année 1974 donc, et avant les crises de l'été, le Comité Permanent des Euro-monnaies commence à se poser des questions d'ordre prudentiel.

Cet intérêt pour le danger que les banques courent dans le système financier après le choc pétrolier ne fait que croître pendant l'année 1974, même si les faillites bancaires de l'été sont surtout dues aux activités de change résultant de la fin du système Bretton Woods. Lors de la réunion du 9 décembre, alors que les gouverneurs se retrouvent le même jour et que la décision de fonder le Comité de Bâle n'est pas encore prise, le sujet de la santé du marché est plus que jamais au cœur des préoccupations du *Standing Committee*¹⁸⁵. Le président Larre fait part à ses collègues du comité que le ministre des finances français Jean-Pierre Fourcade a récemment appelé à une harmonisation des politiques relatives aux euromarchés au niveau de la CEE. Puisque les gouverneurs n'ont pas réussi

184 ABRI, lam20 F55, « *Introductory remarks for Euro-currency Standing Committee* », Michael Dealtry, 1 mars 1974.

185 ABRI, lam20 F55, « *Informal Record of the Meeting of the Standing Committee of Central-Bank Officials on the Euro-Currency Market* », réunion du 9 décembre 1974.

à trouver un accord sur cette question à l'échelle du G10, les gouverneurs de la CEE sont susceptibles de reprendre le dossier, dans l'espoir qu'un plus petit nombre de pays puisse arriver plus facilement à trouver un accord. Pour le *Standing Committee*, qui est un comité du G10, cela signifie mettre un terme à ses discussions sur la question. La plupart des membres sont d'accords, le comité ayant déjà rendu ses conclusions sur le sujet. Surtout, plusieurs membres notent que la situation a changé pendant l'année, et que la croissance des euromarchés et ses éventuelles conséquences inflationnistes ne sont plus la priorité.

Pendant un temps, le Comité Permanent des Euro-monnaies a même songé à s'emparer lui-même du sujet de la supervision bancaire. Ce changement de perspective est particulièrement bien illustré par l'intervention du délégué italien Magnifico :

He felt that the Committee should concentrate on topical problems.[5] Excessive growth of the market and its potential threat to anti-inflationary policy was no longer a main concern. The most pressing problems of the moment were the stability of the market and the soundness of the banks. The discussions would therefore have to concentrate on safeguarding the market's health and on central-bank responsibilities. Since even within the EEC the feeling seemed to prevail that the participation of the United States was essential in this field, the Committee was probably the right forum for these questions¹⁸⁶.

Deux éléments particulièrement importants ressortent de ce passage : d'une part le fait que le contrôle bancaire rentre dans les préoccupations du *Standing Committee*, d'autre part le fait que pour ce comité aussi l'échelle du G10 semble plus pertinente que celle de la CEE. La suite de la conversation confirme cet intérêt de la part d'autres membres. Gilbert (BRI), qui préside la séance après le départ de Larre, et McMahon de la Banque d'Angleterre, abordent le sujet des réglementations de la liquidité et de la solvabilité des banques, puis soulèvent des problèmes très semblables à ceux que se poseront les membres du Comité de Bâle l'année suivante :

It was important above all to learn what others were doing in this field; such an exchange of information could in itself stimulate fresh study on a national basis and perhaps lead to further action. It would, however, be too much to expect that in this area of regulations, which mainly come within the scope of national bank supervision there should be a great deal of co-ordinated international action - and this was, perhaps, not even called for.

McMahon [Banque d'Angleterre :] [...] He added that in the present situation the Committee might take a closer study of the question of bank supervision, not necessarily with a view to harmonisation, but in order to learn more from each other and perhaps to bring about gradual improvements in this way¹⁸⁷.

186 ABRI, lam20 F55, « *Informal Record of the Meeting of the Standing Committee of Central-Bank Officials on the Euro-Currency Market* », réunion du 9 décembre 1974, pp. 4-5.

187 ABRI, lam20 F55, « *Informal Record of the Meeting of the Standing Committee of Central-Bank Officials on the Euro-Currency Market* », réunion du 9 décembre 1974, p. 5.

La supervision bancaire est donc à l'ordre du jour. On retrouve ici la difficile articulation entre l'approche macro-économique du *Standing Committee*, qui aborde le système financier par une représentation statistique du marché des eurodollars, et celle, micro-économique, du futur Comité de Bâle, qui se focalisera sur les banques individuelles. Il faut d'ailleurs noter que plusieurs membres du Comité des euro-monnaies seront membres du Comité de Bâle : en plus de Dondelinger, qui vient d'arriver au *Standing Committee* et est déjà membre du Groupe de Contact, on peut citer A. Kloft (Allemagne), Hans Stahel (Suisse), et P.C. Timmerman (Pays-Bas)¹⁸⁸.

d. Les origines américaines du Comité de Bâle

Peu de travaux se sont intéressés aux antécédents du Comité de Bâle du côté américain, pourtant un acteur clé dans sa création. Le récit détaillé que Goodhart livre dans sa monographie sur le Comité laisse peu de place aux préoccupations américaines, excepté pour ce qui concerne les ultimes discussions conduisant à l'établissement du Comité. Les contacts entre Américains et Européens au printemps 1974 qu'il mentionne¹⁸⁹ sont à replacer dans les travaux conduits aux États-Unis par les autorités depuis 1972 dans le but de réglementer l'internationalisation bancaire, travaux dont le *System Steering Committee on International Banking Regulation* de la Réserve Fédérale est le cœur. L'exercice américain de réglementation des banques internationales remonte à 1972. À partir de 1974, cette histoire en croise une autre : celle de la coopération internationale en matière de contrôle bancaire.

En 1972, la Réserve Fédérale entreprend une révision à la fois de la réglementation des activités étrangères des banques américaines et des banques étrangères aux États-Unis. Le premier problème est traité par une *Task Force on Foreign Operations of U.S. Banks*, qui soulève notamment des problèmes d'ordre prudentiels¹⁹⁰. Le deuxième est étudié les gouverneurs Mitchell et Daane qui rencontrent les représentants de banques centrales de plusieurs pays à partir de mai 1972¹⁹¹. Dans les deux cas, l'exercice est le résultat non pas d'une crise, mais de la croissance des activités internationales des banques américaines et de la présence des banques étrangères aux États-Unis. Une nouvelle approche de la régulation des activités internationales des banques américaines apparaît nécessaire, d'une part à cause du caractère inadapté des règles en vigueur,

188 ABRI, lam20 F55, « *Informal Record of the Meeting of the Standing Committee of Central-Bank Officials on the Euro-Currency Market – Annex : Participants* », réunion du 9 décembre 1974.

189 C.A.E. Goodhart, *The Basel Committee on Banking Supervision*, op. cit., p. 22.

190 ARFNY, central files, boîte 615705, *Office correspondance*, de F.H. Klopstock à Link : « *Comments on Summary Report of Task Force on Foreign Operations of U.S. Banks* », 8 septembre 1972.

191 ARFNY, central files, boîte 615771, *Office correspondance*, de Mitchell et Daane au *Board of Governors* : « *Foreign Banks in the United States* », 20 novembre 1972.

établies alors que l'internationalisation des banques américaines était moindre, d'autre part à cause de la lourdeur des procédures administratives que la multiplication des implantations étrangères fait peser sur la Réserve Fédérale¹⁹². Les discussions conduites par Mitchell et Daane ont quant à elles deux autres objectifs : faire prendre conscience aux autorités des autres pays des problèmes soulevés par les activités des banques étrangères aux États-Unis pour les autorités américaines, et sonder la réaction de ces pays à un éventuel changement de la réglementation en la matière¹⁹³. Sept pays européens ainsi que le Canada et le Japon sont contactés. Le sujet est également abordé lors de la réunion des gouverneurs du G10 du 12 novembre 1972, et des contacts supplémentaires en Europe apparaissent souhaitables aux Américains. Mitchell et Daane informent ensuite leurs collègues du *Board* de la Réserve Fédérale des travaux en cours du côté de la CEE, et du Groupe de Contact :

At present, within the Common Market, a committee is functioning with the objective of standardizing conditions of banking into any one member country by banks in another member country. Subsequently, the work of this committee will extend to the scope of banking activities permitted in the EEC and the regulatory standards to be applied. With the imminent entry of Britain and Denmark into the Common Market, these countries are now actively participating in the work of this Committee [...] While we do not believe it would be appropriate for the Federal Reserve to get into a posture of appearing in any way to be negotiating with the EEC, it does seem desirable and important to establish the contacts needed to obtain an understanding of the content and trend of discussions on these banking matters in the Community¹⁹⁴.

Les deux gouverneurs sont favorables à ce que la Réserve Fédérale prenne une position rapidement sur le sujet pour plusieurs raisons : l'intérêt des banques étrangères pour les États-Unis continue de croître, les banques américaines poursuivent une politique agressive d'expansion internationale, les réglementations en vigueur aux États-Unis comme dans d'autres pays comportent de nombreuses anomalies, et le sujet est lui-même entre d'être discuté dans le cadre de la CEE¹⁹⁵.

En janvier 1973, le *System Steering Committee on International Banking Regulation* est mis en place à la Réserve Fédérale¹⁹⁶. Il est composé de plusieurs gouverneurs et présidents de différentes Réserves Fédérales, ainsi que d'un personnel étoffé, dont Dahl et Gemmill, futurs membres du Comité de Bâle¹⁹⁷. Son travail porte sur le traitement à réserver aux

192 ARFNY, *central files*, boîte 615705, *Office correspondance*, de F.H. Klopstock à Link : « *Comments on Summary Report of Task Force on Foreign Operations of U.S. Banks* », 8 septembre 1972.

193 ARFNY, *central files*, boîte 615771, *Office correspondance*, de Mitchell et Daane au *Board of Governors* : « *Foreign Banks in the United States* », 20 novembre 1972.

194 ARFNY, *central files*, boîte 615771, *Office correspondance*, de Mitchell et Daane au *Board of Governors* : « *Foreign Banks in the United States* », 20 novembre 1972, p. 2.

195 ARFNY, *central files*, boîte 615771, *Office correspondance*, de Mitchell et Daane au *Board of Governors* : « *Foreign Banks in the United States* », 20 novembre 1972.

196 ARFNY, *central files*, boîte 615708, *Memorandum* de E.F. Kipfstuhl à Debs, 14 juin 1974.

197 ARFNY, *central files*, boîte 615771, « *System Steering Committee on International Banking Regulation. Members of the Steering Committee* », avril 1974.

banques étrangères implantées ou arrivant aux États-Unis. Il organise plusieurs réunions avec des représentants des banques américaines pour recueillir leur opinion et les tenir informées. Il recommande à la Réserve Fédérale d'adopter une politique de non-discrimination des banques étrangères par rapport aux banques domestiques (*national treatment*), c'est-à-dire d'appliquer à toutes les mêmes règles¹⁹⁸. À l'automne 1973, Mitchell et Daane repartent pour le Canada, l'Europe et le Japon pour y recueillir l'opinion des banquiers centraux sur le projet de la Réserve Fédérale. Celui-ci ne soulève pas d'opposition majeure, car l'exercice en est encore à un stade préliminaire. Lorsqu'un projet de loi est déposé par deux membres du Congrès un peu plus tard, le travail du *System Steering Committee* s'accélère. Le projet soulève alors la colère des autres pays, dont les banques se verraient interdire certaines activités qu'elles conduisaient jusque là aux États-Unis, ainsi que des grandes banques américaines, qui craignent les représailles des autres pays (voir chapitre 4). Des délégations américaines repartent pour l'Europe, en mai et en juin 1974, et pour le Japon. Finalement, le projet américain n'aboutira que quatre ans plus tard, en 1978. Toutefois ces contacts ont permis des liens avec les superviseurs d'autres pays, et lorsque les problèmes pruden­tiels surgissent en 1974, ceux-ci s'avèrent importants. La préparation de ce qui est alors appelé le « *Foreign Banking Act of 1974* »¹⁹⁹ (et qui sera finalement l'*International Banking Act*) occasionne des contacts rapprochés entre les autorités européennes et américaines sur les problèmes de régulation bancaire.

e. La création du Comité

La décision des gouverneurs de créer un nouveau Comité pour discuter des problèmes de contrôle bancaire à l'échelle du G10 est le résultat de multiples rebondissements. Lors de la réunion de juin 1974, les gouverneurs du G10 abordent de nombreuses questions relatives à la stabilité financière : pratiques en vigueur dans chaque pays pour réguler les opérations bancaires sur le marché des eurodollars, responsabilités en matière de prêt en dernier ressort, affaire Herstatt, fossé grandissant entre les grandes banques et les autres qui connaissent plus de difficultés²⁰⁰. Une discussion a également lieu sur la politique jusque là pratiquée par les gouverneurs de refréner leurs dépôts en eurodollars afin ne pas alimenter le marché. Selon Kapstein les gouverneurs envisagent également l'émission d'un communiqué de presse abordant le problème du prêt en dernier ressort,

198 ARFNY, *central files*, boîte 615708, Memorandum de E.F. Kipfstuhl à Debs, 14 juin 1974.

199 ARFNY, *central files*, boîte 615708, Memorandum de E.F. Kipfstuhl à Debs, 14 juin 1974.

200 C.A.E. Goodhart, *The Basel Committee on Banking Supervision*, *op. cit.*, p. 34-35.

mais les Allemands s'y opposent²⁰¹.

Lors de la réunion des gouverneurs de la CEE du 9 juillet, les sujets des euromarchés et de l'affaire Herstatt sont également discutés²⁰². McMahon, qui remplace le gouverneur Richardson qui a dû partir, rappelle que la Banque d'Angleterre attache une grande importance à ce qu'il y ait une coopération en la matière. Particulièrement exposés aux risques internationaux par la présence de nombreuses banques étrangères à Londres, les Anglais souhaitent aller plus loin que la simple réponse à un questionnaire²⁰³ diffusé pendant l'été par la BRI sur les règles pratiques pour les opérations en eurodollars des banques commerciales²⁰⁴. Dondelinger, Commissaire au contrôle des banques du Luxembourg, et présent à la réunion bien que n'étant pas un gouverneur, soutient fortement l'idée²⁰⁵. Klasen (président de la *Bundesbank*) le critique vivement sur le secret bancaire luxembourgeois et dit qu'une coopération ne sert à rien si l'on ne peut utiliser les informations échangées tant elles sont confidentielles. Dondelinger se plaint d'être exclu de discussions à Bâle au *Standing Committee* alors que le sujet le concerne, étant donné la place du Luxembourg dans le marché des eurodollars. Les gouverneurs acceptent de lui faire une place dans le comité, comme prolongement de la délégation belge²⁰⁶.

Le mois de septembre 1974 apparaît comme un tournant dans les étapes menant à la création du Comité. Trois réunions tenues entre le 6 et le 10 accélèrent fortement le processus, et sont suivies de la publication d'un communiqué de presse de la part des gouverneurs du G10²⁰⁷. Le 6 septembre, lors d'une réunion de représentants du G6 (le G5 plus l'Italie) à la Banque de France, les Américains abordent la question de la surveillance des euromarchés et demandent à ce que les gouverneurs s'accordent sur un communiqué explicitant leur position sur le prêt en dernier ressort. Les 7 et 8, lors d'une réunion des ministres des finances et des gouverneurs du G6, le ministre des finances français, Jean-Pierre Fourcade, considère qu'il y a un accord sur le fait que les gouverneurs doivent améliorer l'organisation des euromarchés, et qu'ils doivent émettre un communiqué conjoint pour cela. Il place les gouverneurs devant le fait accompli lors de la conférence de presse qui s'en suit, où il donne l'impression que les gouverneurs vont effectivement produire un tel communiqué²⁰⁸. Ces derniers, qui se réunissent les 9 et 10 septembre, se résignent donc à émettre un texte conjoint, malgré les réticences dues au fait que toutes les banques centrales n'ont pas les mêmes moyens de venir en aide aux banques en difficulté, et qu'elles ne souhaitent pas donner l'impression que toutes les

201 E. Kapstein, « Architects of stability? », art cit, p. 6.

202 ABA, 7A3/8 (1974), « Meeting of E.E.C. Governors (and E.M.C.F. Board) 9th July », Balfour, 10 juillet 1974.

203 ABA, 7A3/8 (1974), « Meeting of E.E.C. Governors (and E.M.C.F. Board) 9th July », Balfour, 10 juillet 1974.

204 C.A.E. Goodhart, *The Basel Committee on Banking Supervision*, op. cit., p. 34-35.

205 ABA, 7A3/8 (1974), « Meeting of E.E.C. Governors (and E.M.C.F. Board) 9th July », Balfour, 10 juillet 1974.

206 ABA, 7A3/8 (1974), « Meeting of E.E.C. Governors (and E.M.C.F. Board) 9th July », Balfour, 10 juillet 1974.

207 C.A.E. Goodhart, *The Basel Committee on Banking Supervision*, op. cit., p. 36-37.

208 *Ibid.*, p. 38-39.

banques seront aidées, pour éviter les problèmes de *moral hazard*. La répartition des responsabilités entre les banques centrales est néanmoins sérieusement discutée.

Ces événements se télescopent avec l'activité internationale des superviseurs. La réunion du Groupe de Contact à Copenhague les 12 et 13 septembre est l'occasion de discuter du communiqué de presse des gouverneurs, et considère la possibilité d'inviter de temps à autres des membres extérieurs à la CEE, par exemple une fois par an²⁰⁹. Il est également décidé que Dondelinger, qui est membre du Groupe de Contact, écrive au président des gouverneurs de la CEE pour lui transmettre le contenu de la réunion et le prier d'en discuter lors d'une prochaine réunion²¹⁰. Enfin, une réunion conjointe du FMI et de la Banque Mondiale permet de nouvelles discussions entre superviseurs américains et superviseurs européens²¹¹. Le gouverneur Mitchell discute notamment avec Dondelinger et Muller de la Banque des Pays-Bas du désir de la Réserve Fédérale d'organiser une conférence à Washington avec des représentants de la CEE, du Canada, du Japon, et de la Suisse²¹². Son objectif consisterait à discuter d'arrangements internationaux envisageables et d'échanger des informations. Dondelinger lui conseille de contacter Rodney Galpin de la Banque d'Angleterre, qui doit présider la prochaine séance de novembre du Groupe de Contact. Dans la lettre que Mitchell adresse à Galpin le 23 octobre, il rappelle des discussions qui ont eu lieu au printemps dernier, dans le cadre de la préparation de la loi américaine sur les banques étrangères :

During my European visits last spring, I discussed on several occasions the desirability of improving communication and consultations among the banking authorities of the major countries. I was struck by the common interests of all concerned in the problems of adequate surveillance of international banking operations and by growing realization that national approaches to these questions are now insufficient²¹³.

Ce rappel montre comment l'idée d'une coopération internationale en matière de supervision bancaire est emboîtée dans l'exercice réglementaire américain en cours. Mitchell propose à Galpin d'organiser la réunion envisagée entre le 5 et le 7 décembre 1974.

La proposition américaine, cependant, se heurte à un refus de la part des Français. L'attitude de Dondelinger poussant à ces discussions internationales est d'ailleurs particulièrement mal accueillie dès la réunion du Groupe de Contact des 12 et 13 septembre 1974. La France n'accepte en effet de participer à ce groupe que dans la mesure où il est informel, n'engage ni la Commission de contrôle des banques ni la Banque de France, et ne conduit pas à des décisions²¹⁴. Tout changement

209 *Ibid.*, p. 21-22.

210 ABE, 1749200912/298, lettre de Dondelinger au président du Comité des Gouverneurs des Banques Centrales de la C.E.E., 19 septembre 1974.

211 C.A.E. Goodhart, *The Basel Committee on Banking Supervision*, *op. cit.*, p. 22.

212 ABE, 1749200912/298, lettre de Mitchell à Galpin, 23 octobre 1974.

213 ABE, 1749200912/298, lettre de Mitchell à Galpin, 23 octobre 1974, p. 1.

214 ABE, 1749200912/298, « Note pour le Gouverneur », secrétariat de la Commission de contrôle des banques, 18 septembre 1974.

de cette perspective induit, selon la banque centrale française, un statut complètement différent du groupe. Elle est donc opposée tant à son officialisation qu'à l'invitation de membres extérieurs à la Communauté. Les Français regrettent également que la presse ait appris l'existence du Groupe de Contact, comme en témoigne un article du journal allemand *Börsen Zeitung*. Un responsable de la Commission de contrôle des banques (probablement Lancieux, secrétaire général) rédige donc une note pour le gouverneur le 18 septembre, dans laquelle il exprime sa déception quant à la tournure que prend le groupe, dont plusieurs membres souhaitent voir les pouvoirs renforcés :

L'article de presse ci-joint et l'attitude de M. Dondelinger me paraissent tout à fait fâcheux.

J'estime qu'il faut, ds l'immédiat, opposer un refus à la proposition, d'autant que mon représentant - désigné, je le rappelle, pour participer à un Club non officiel d'échanges d'idées et d'informations - n'a pas qualité pour discuter officiellement avec des représentants étrangers des mesures à prendre à la suite de la réunion de Bâle des gouverneurs.²¹⁵

Une note manuscrite répond que le gouverneur invite Fanet (le délégué français au Groupe de Contact) à se rendre à la réunion des 14 et 15 novembre pour y rappeler son refus d'officialisation du groupe et expliquer qu'il ne pourrait continuer à participer s'il était décidé de poursuivre dans cette voie. Les Français menacent donc de quitter le Groupe de Contact si celui-ci est officialisé, ou si une réunion conjointe avec les Américains est organisée, ce qui selon eux reviendrait au même. La France semble toutefois assez isolée dans cette position : les autres membres sont soit très favorables, soit sans objection à l'évolution proposée. Fanet (Commission de contrôle des banques) exprime son opposition à la proposition américaine lors de la réunion du Groupe de Contact des 14 et 15 novembre²¹⁶. Bien qu'il soit le seul à s'opposer clairement, il est décidé de répondre à l'invitation de Mitchell que la conférence du 5 décembre ne sera pas possible. Il lui est toutefois proposé de se joindre à la prochaine réunion du Groupe de Contact, prévue pour être tenue en février 1975 à Amsterdam²¹⁷, ou d'organiser cette réunion à Washington²¹⁸. Comme cette réponse ne fait que repousser le problème, Lancieux demande au gouverneur si Fanet devrait se désolidariser de ses collègues si une telle réunion devait avoir lieu²¹⁹.

C'est pourtant bien l'option d'une réunion à Washington qui est retenue par la Réserve Fédérale. Ce projet s'ajoute à la création du Comité de Bâle, finalement acquise lors de la réunion du 9 décembre 1974 des gouverneurs du G10²²⁰. Deux réunions auront donc lieu le même mois, celle du Comité de Bâle les 6 et 7 février, et celle de Washington du 26 au 28. En janvier, alors que la décision de créer le Comité de Bâle a déjà été prise, les Français hésitent encore à participer à la

215 ABF, 1749200912/298, « Note pour le Gouverneur », secrétariat de la Commission de contrôle des banques, 18 septembre 1974, p. 2.

216 ABF, 1749200912/298, « Note pour le Gouverneur », Lancieux, 20 novembre 1974.

217 ABF, 1749200912/298, « Note pour le Gouverneur », Lancieux, 20 novembre 1974.

218 ABF, 1749200912/298, Lettre de Galpin à Mitchell, 15 novembre 1974.

219 ABF, 1749200912/298, « Note pour le Gouverneur », Lancieux, 20 novembre 1974.

220 ABRI, lam20 F55, « *Informal Record of the Meeting of the Standing Committee of Central-Bank Officials on the Euro-Currency Market* », réunion du 9 décembre 1974.

réunion de Washington, comme en témoigne une note de Lancieux pour le gouverneur²²¹. L'autorisation est finalement donnée à titre exceptionnel²²². L'événement de Washington s'ouvre par une réunion restreinte du seul Groupe de Contact avec quelques représentants des États-Unis, dont Dahl (Réserve Fédérale, membre du Comité de Bâle) qui préside la séance, le 26, puis se poursuit par une assemblée plus large avec le Canada, la Suisse, et le Japon²²³. L'importance de disposer d'un forum régulier pour les Américains transparaît dans une remarque des délégués britanniques : « *The U.S. authorities were clearly anxious, at the start of the meeting and over the next two days of the « Mitchell Group » to arrange future meetings* »²²⁴. Les délégués britanniques semblent cependant s'efforcer de convaincre les Américains de se contenter du BCBS²²⁵.

La création de celui-ci, quant à elle, a été entérinée lors de la réunion de décembre 1974 des gouverneurs du Groupe des Dix. Les différents éléments passés en revues dans les paragraphes qui précèdent montrent qu'il n'émerge pas « naturellement » de la faillite d'Herstatt et du Groupe de Contact, mais qu'il est le résultat de circonstances assez chaotiques. De plus, il ressort des procès-verbaux des réunions des gouverneurs de la CEE²²⁶ que celles-ci sont dominées par les problèmes monétaires. Bien souvent, les gouverneurs n'ont qu'une connaissance et un intérêt limité pour les questions de supervision prudentielle, d'autant plus que celle-ci, typiquement micro-économique, est en décalage avec les approches traditionnellement macro-économiques adoptées par les gouverneurs. Il est d'ailleurs notable que la personne qui pousse les gouverneurs au développement du contrôle bancaire, Dondelinger, ne soit pas lui-même gouverneur, mais superviseur. Une exception importante est le cas de Gordon Richardson qui accorde une grande importance à la question et joue un rôle important dans la mise en place du Comité. Goodhart rappelle que son expérience passée de banquier privé dans une banque d'investissement londonienne (Schroders) l'a notamment rendu plus sensible aux questions prudentielles²²⁷.

La mise en place du Comité implique quelques dispositions pratiques. Les délimitations entre le nouvel organisme et le *Standing Committee* sont discutées à la Banque d'Angleterre par un échange de lettre entre Blunden, McMahan et Balfour au milieu du mois de décembre²²⁸. Il est décidé d'envoyer deux personnes par pays, l'un d'une banque centrale, l'autre d'un institut de contrôle bancaire lorsqu'il y en a un. Toutefois, certains pays ont une structure institutionnelle ne permettant pas de se plier aisément à cette logique. À cela s'ajoute une certaine rivalités entre ces

221 ABF, 1749200912/309, « Note pour le Gouverneur », Lancieux, 20 janvier 1975.

222 ABF, 1749200912/309, « Note pour le Gouverneur », Lancieux, 20 janvier 1975, note manuscrite.

223 ABA, 7A3/9, « E.E.C. - *Informal Groupe de Contact* », 17 mars 1975.

224 ABA, 7A3/9, « E.E.C. - *Informal Groupe de Contact* », 17 mars 1975, p. 2.

225 ABA, 7A3/9, « E.E.C. - *Informal Groupe de Contact* », 17 mars 1975, p. 2.

226 Ceux du Groupe des Dix n'ont pu être consultés.

227 C.A.E. Goodhart, *The Basel Committee on Banking Supervision*, op. cit., p. 43.

228 *Ibid.*, p. 44.

institutions. La Réserve Fédérale notamment, ne veut pas entendre parler de la participation du *Comptroller of the Currency*²²⁹, qui ne participera au Comité à qu'à partir de 1978²³⁰. Elle s'oppose également à la présence de représentants de la Réserve Fédérale de New York²³¹, qui participe cependant dès la deuxième réunion d'avril 1975²³². En 1976, Dahl de la Réserve Fédérale essaiera encore d'évincer son collègue new-yorkais Willey²³³. Pour la présidence du Comité, les possibilités sont restreintes par le fait que le Comité étant sous l'autorité des gouverneurs du G10, son président doit venir d'une banque centrale. Or seules certaines d'entre elles ont des responsabilités prudentielles, et les seuls pays où elles assument seules cette tâche sont l'Italie, les Pays-Bas, et le Royaume-Uni²³⁴. La place de Londres dans le système financier international et l'intérêt que Richardson accorde à la question sont une raison supplémentaire pour que George Blunden, chef du service de supervision nouvellement créé de la Banque d'Angleterre, soit chargé de présider le nouveau comité.

2. Les structures nationales de la régulation bancaire internationale

Offrir un exposé complet du système bancaire et du système de régulation de chaque pays en quelques lignes relève de l'impossible. Pour autant, il est tout autant vain de tenter de comprendre les discussions tenues à Bâle sans présenter au préalable quelques caractéristiques importantes propres à chaque pays. De plus l'étude du Comité offre une perspective avantageuse pour comparer les différents systèmes. Contrairement à beaucoup de politologues, qui tiennent compte de la dimension nationale, mais pour la réduire au couple États-Unis/Royaume-Uni imposant tout au reste du monde, la présente enquête entend prendre en compte la diversité des systèmes bancaires et des législations. Certes, certains pays pèsent plus que d'autres lorsqu'il y a des négociations. Cependant, tout le travail du Comité ne résume pas à des négociations, et ses discussions mettent en perspectives à la fois des évolutions parallèles et l'importance des différences d'un pays à l'autre. Il y a autant de cas particuliers qu'il y a de pays membres. On peut rassembler ceux-ci de diverses manières, mais aucune logique de classification ne peut être

229 ABF, 1749200912/298, « Entrevue avec les Gouverneurs Mitchell et Wallich, ainsi que avec M. Dale, Federal Reserve », Dondelinger, 3 octobre 1974.

230 ABRI, 1.3a(3) F, Douzième réunion, 2 et 3 mars 1978.

231 ARFNY, *presidential records*, boîte 142572, Correspondance interne de Willey à Holmes : « *This Bank's Representation at Meetings of the Blunden Committee* », 18 octobre 1976.

232 ABRI, 1.3a(3) F, Deuxième réunion, 24 et 25 avril 1975.

233 ARFNY, *presidential records*, boîte 142572, Correspondance interne de Willey à Holmes : « *This Bank's Representation at Meetings of the Blunden Committee* », 18 octobre 1976.

234 C.A.E. Goodhart, *The Basel Committee on Banking Supervision*, *op. cit.*, p. 44.

complètement satisfaisante. La solution retenue ici n'est donc pas la seule possible. Elle a pour but de mettre en lumière différents modèles de régulation, mais ceux-ci sont loin d'être homogènes.

a. Les pays anglo-saxon et le Japon

Les États-Unis ont sans doute le système de surveillance le plus complexe de tous les pays du G10. Trois institutions fédérales se partagent la régulation bancaire : la Réserve Fédérale, le *Comptroller of the Currency* (OCC), représenté au Comité à partir de 1978, la *Federal Deposit Insurance Corporation*, représentée au Comité à partir 1984. Les chevauchements et rivalités entre ces institutions sont fréquents. En outre la Réserve Fédérale de New York possède ses propres spécificités, et est représentée dès le début au Comité, notamment à cause du poids de la place financière de New York et des liens importants que cette banque centrale entretient avec l'étranger. Il faut ajouter à cela les responsabilités prudentielles et législatives propres à chaque État, dont certains ont mis en place une ébauche de contrôle bancaire dès le début du XIX^e siècle²³⁵. Les États-Unis sont en effet le pays où cette activité est la plus ancienne, et où le professionnalisme en la matière est sans doute le plus avancé, lorsque le Comité de Bâle est créé. Les différents États ont en général créé des services de contrôle bancaire après des crises (dès 1803 pour le Massachusetts)²³⁶. La création de l'OCC en 1863 marque le début d'un système bancaire régulé au niveau fédéral, avec la naissance d'une licence nationale et des compétences prudentielles confiées à une agence gouvernementale²³⁷. Lorsque la Réserve Fédérale est créée en 1913, la plupart des États disposent déjà d'un service de contrôle bancaire. La crise des années 1930 provoque un changement profond du système de régulation qui devient plus contrôlé avec deux lois importantes en 1933 et 1935²³⁸. Celle de 1933 crée la *Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC), qui sera représentée au Comité. Comme dans d'autres pays, la supervision bancaire devient subordonnée à la politique monétaire²³⁹. Les marchés financiers commencent à être libéralisés en 1975, et le secteur bancaire à partir de 1980²⁴⁰. Cette libéralisation coexiste avec un certain protectionnisme dans les années 1970 et encore au-delà, les acquisitions de banques par des institutions étrangères causant beaucoup d'émotions au Congrès²⁴¹.

235 Kris James Mitchener et Matthew Jaremski, « The Evolution of Bank Supervisory Institutions: Evidence from American States », *The Journal of Economic History*, septembre 2015, vol. 75, n° 3, p. 819–859.

236 *Ibid.*

237 E.N. White, « Lessons from the History of bank examination and supervision in the United States, 1863-2008 », art cit.

238 *Ibid.*

239 *Ibid.*, p. 30.

240 S. Konoe, *The politics of financial markets and regulation*, op. cit.

241 ABE, 1749200912/304, Dix-neuvième réunion, 26 et 27 juin 1980.

Cette imbrication de différentes institutions et de différents niveaux de contrôle va de pair avec un système bancaire très décentralisé et très hétérogène. En 1979, les États-Unis comptent un total de 42 000 banques commerciales, caisses d'épargne, et banques coopératives (*credit unions*), dont 14 380 pour les seules banques commerciales²⁴². Beaucoup de ces banques n'ont qu'une seule agence. L'établissement de succursale en dehors de l'État d'origine est interdit depuis 1927, et l'acquisition de banques au-delà des frontières est empêché en 1956²⁴³. Les banques américaines sont particulièrement actives à l'international. Le système bancaire américain est marqué par une stricte séparation entre banque de dépôts et banque d'investissement, bien que certaines banques conduisent les deux types d'activités à l'étranger (voir chapitre 4). La fragmentation du système bancaire a conduit au développement de marchés financiers puissants et jouant un grand rôle dans la provision de capitaux à l'économie ainsi qu'à de grandes banques d'investissement²⁴⁴.

Pour certains auteurs, cette caractéristique est à l'origine de l'instabilité chronique du système financier américain²⁴⁵. Les États-Unis connaissent en effet des crises récurrentes depuis le XIX^e siècle, et notamment dans les années 1980. La première moitié des années 1980 est particulièrement instable : alors qu'entre 1933 et 1980 la FDIC a géré 600 faillites pour un total d'actifs de 9 milliards de dollars et un coût d'environ 500 millions de dollars, elle doit gérer 200 faillites pour les seules années 1981-1985, pour un total d'actifs de 27 milliards de dollars et un coût d'environ 4 milliards de dollars²⁴⁶. Tout en étant un pays de *common law*, le modèle de régulation américain est beaucoup plus formel que celui du Royaume-Uni, tout en étant très imbriqué avec le secteur privé. Certains membres comme Frederick Dahl (*Board* de la Réserve Fédérale) ou David Willey (Réserve Fédérale de New York) sont particulièrement actifs dans le Comité. Paul Volcker, président de la réserve fédérale entre 1975 et 1979, puis de la Réserve Fédérale de 1979 à 1987, jouera un rôle important dans l'exercice de convergence des normes de fonds propres des banques.

Le Royaume-Uni fait figure de pays clé dans le processus bâlois qui s'enclenche en 1975 et prendra une importance inattendue dans les années 1980. À la fois membre de la CEE et hôte d'une des plus grandes places financière du monde, il fournit en outre les deux premiers présidents du

242 ABE, 1749200912/355, « *Supervision of International Bank Lending*, John G. Heimann, Comptroller of the Currency, United States – *International Conference of Banking Supervisors. London July 5-6 1979. Record of proceedings* », p. 13.

243 ABE, 1749200912/355, « *Supervision of International Bank Lending*, John G. Heimann, Comptroller of the Currency, United States – *International Conference of Banking Supervisors. London July 5-6 1979. Record of proceedings* », p. 13.

244 M.D. Bordo, A. Redish et H. Rockoff, « Why didn't Canada have a banking crisis in 2008 (or in 1930, or 1907, or ...)? », art cit.

245 *Ibid.*

246 ABE, 1749200912/355, « *A paper presented by A. David Meadows, Associate Director, Division of Bank Supervision, Federal Deposit Insurance Corporation, Washington, D.C., United States of America, to the Fifth Assembly of the Commission of Latin American and Caribbean Banking Supervisory and Inspection Authorities* , Barbados, May 23 and 24, 1985 ».

Comité. Il est donc particulièrement bien placé pour exercer son influence dans la gouvernance financière internationale. Il est associé par une grande partie de la littérature à la pression « anglo-saxonne » qui s'exerce sur les autres pays du G10 à partir de 1986 pour forcer l'adoption d'un standard international²⁴⁷. Pourtant, dans les années 1970, le Royaume-Uni se caractérise, comme les autres pays du G10, par une primauté des préoccupations nationales²⁴⁸. Tous les délégués britanniques au Comité viennent de la Banque d'Angleterre, bien plus puissante que son équivalent dans d'autres pays, en France notamment. Le Royaume-Uni est soucieux de préserver la position de Londres comme place financière de premier plan. Dès la fin des années 1950 les autorités ont favorisé le développement du marché des eurodollars dans cette perspective²⁴⁹.

Le système bancaire britannique a la particularité d'être principalement centré sur Londres tout en étant largement auto-régulé. La *City* concentre une influence économique et politique considérable, et la banque centrale en est la protectrice. Ses liens avec la *British Bankers Association* sont particulièrement étroits. Le système bancaire britannique est à l'opposé de celui des pays d'Europe continentale. Il est caractérisé par une grande spécialisation et une grande diversité de ses institutions financières²⁵⁰. Les *clearing banks* en sont les plus grandes. Depuis la fusion de 1968 entre la National Provincial et la Westminster, elles sont au nombre de six, dont quatre sont particulièrement importantes : Midland, National Westminster, Barclays et Lloyds²⁵¹.

Le contrôle de la banque centrale sur le système bancaire est largement informel et basé sur la *moral suasion*, ce qui n'empêche pas l'interventionnisme de l'État et une politique dirigiste du Trésor dans d'autres secteurs²⁵². Pays par excellence de la *common law*, le Royaume-Uni conserve tout au long de la période une approche particulièrement pragmatique et flexible de la régulation, par opposition aux pays d'Europe continentale dont la tradition beaucoup plus procédurale de droit écrit vaudra au Comité de nombreux malentendus. La pratique du contrôle bancaire en tant que telle est beaucoup moins basée sur l'examen des documents comptables, et bien plus sur les discussions avec le management, ce qui est parfois surnommé « *cocktail party supervision* »²⁵³. Un service propre de contrôle bancaire n'est d'ailleurs mis en place que tardivement, presque en même temps

247 E.B. Kapstein, *Governing the Global Economy: international finance and the state*, op. cit., p. 113 ; D.R. Wood, *Governing global banking*, op. cit., p. 76 ; D.A. Singer, *Regulating capital*, op. cit., p. 57-60 ; C.A.E. Goodhart, *The Basel Committee on Banking Supervision*, op. cit., p. 167-181.

248 C.R. Schenk, « Summer in the City », art cit.

249 Catherine R. Schenk, « The Origins of the Eurodollar Market in London: 1955–1963 », *Explorations in Economic History*, avril 1998, vol. 35, n° 2, p. 221-238 ; C.R. Schenk, « The Regulation of International Financial Markets from the 1950s to the 1990s », art cit.

250 Y. Cassis, *Les capitales du capital*, op. cit.

251 Jonathan Story et Ingo Walter, *Political economy of financial integration in Europe: the battle of the systems*, Cambridge, Mass, MIT Press, 1997.

252 Y. Cassis, *Les capitales du capital*, op. cit., p. 291.

253 Entretien avec un ancien secrétaire du Comité, 19 décembre 2014.

que le Comité de Bâle lui-même, à l'été 1974²⁵⁴. L'internationalisation continue de la place financière de Londres dans les années 1970 met à mal le système traditionnel d'auto-régulation basée sur l'interconnaissance, et appelle à une formalisation plus grande du système de supervision, ce qui se traduit par le *Banking Act* de 1979²⁵⁵. La banque centrale voit ses pouvoirs prudentiels renforcés, et un début de formalisation de la supervision bancaire²⁵⁶. La même année, le contrôle des changes est aboli. Un schéma libéral de régulation a été brièvement expérimenté entre 1971 et 1973 avec la politique de *Competition and Credit Control* devant favoriser la compétition²⁵⁷. Il faut cependant attendre la fin de la décennie pour que la libéralisation soit à véritablement à l'ordre du jour. Elle culmine avec le « Big Bang » de 1986 déréglementant les marchés financiers²⁵⁸.

La grande stabilité du système financier canadien a récemment attiré l'attention des chercheurs²⁵⁹. Il repose sur quatre piliers, dont la stricte séparation s'estompe sur la période considérée : banques, assurances, courtiers en valeurs (*securities firms*), sociétés fiduciaires (*trust companies*)²⁶⁰. Le système bancaire canadien est en outre marqué par une force concentration depuis le XIX^e siècle, contrairement au système américain très diffus²⁶¹. Seule une dizaine de banques disposant d'un large réseau de succursales se partagent le marché depuis 1935²⁶². Le système est dominé par cinq banques principales²⁶³. Les banques sont régulées par les autorités fédérales, les activités de marché des courtiers en valeurs par les autorités provinciales, et les assurances et sociétés fiduciaires conjointement par les deux²⁶⁴. L'usage de la *moral suasion* par les autorités de contrôle bancaire est largement répandu²⁶⁵. L'autorité principale en matière de supervision est l'Inspecteur Général des Banques, qui dépend du Ministère des Finances, et travaille conjointement avec la banque centrale²⁶⁶. L'Inspection fut créée en 1924 en réponse à une importante faillite durant l'année précédente²⁶⁷, et la banque centrale fut établie en 1934 sur la recommandation d'une

254 F. Capie, *The Bank of England, op. cit.*, p. 610.

255 C.R. Schenk, « Summer in the City », art cit.

256 F. Capie, *The Bank of England, op. cit.*

257 *Ibid.*

258 Christopher Bellringer et Ranald Michie, « Big Bang in the City of London: an intentional revolution or an accident? », *Financial History Review*, 2014, vol. 21, n° 2, p. 111-137.

259 C.W. Calomiris et S.H. Haber, *Fragile by design, op. cit.* ; M.D. Bordo, A. Redish et H. Rockoff, « Why didn't Canada have a banking crisis in 2008 (or in 1930, or 1907, or ...)? », art cit.

260 M.D. Bordo, A. Redish et H. Rockoff, « Why didn't Canada have a banking crisis in 2008 (or in 1930, or 1907, or ...)? », art cit.

261 Duncan McDowall, « Banks » dans Gerald Hallowell (ed.), *The Oxford companion to Canadian history*, Toronto ; Oxford, Oxford University Press, 2004, p.

262 G. Toniolo et E.N. White, *The Evolution of the Financial Stability Mandate, op. cit.*

263 M.D. Bordo, A. Redish et H. Rockoff, « Why didn't Canada have a banking crisis in 2008 (or in 1930, or 1907, or ...)? », art cit.

264 ARFNY, *central files*, boîte 615683, « Draft Securities Chapter – 1986 National Treatment Study Update, Canada », William L. McCamey (Département du Trésor américain), 1^{er} octobre 1986.

265 ABRI, 1.3a(3) F, Onzième réunion, 27 et 28 octobre 1977.

266 ABE, 1749200912/305, Vingt-quatrième réunion, 25 et 26 février 1982.

267 G. Toniolo et E.N. White, *The Evolution of the Financial Stability Mandate, op. cit.*

commission royale mise en place pour étudier la question, alors que l'économie canadienne était frappée par la Grande Dépression²⁶⁸. Comme les USA, les Pays-Bas, l'Allemagne et le Japon²⁶⁹, le Canada dispose dès les premières années du Comité de Bâle d'un système de protection des dépôts, mis en place en 1967²⁷⁰.

Le Canada est caractérisé par une réglementation stricte de la présence des banques étrangères. Il est avec la Suède le pays le plus restrictif en la matière : les succursales de banques étrangères n'y sont pas autorisées, et la prise de participation par des banques étrangères dans des banques canadiennes a été limitée à 25 % en 1967²⁷¹. La création de la *Foreign Investment Review Agency* en 1973 poursuit cette logique de contrôler la propriété étrangères d'entreprises canadiennes en établissant des critères d'entrée exigeants²⁷². Les États-Unis considèrent cette agence comme profondément nationaliste et estiment que le système canadien est le plus discriminant de tout le G10. En 1980, la révision du *Banking Act* autorise les filiales étrangères pour la première fois²⁷³. Cependant, il faut attendre la révision de l'Act en 1987 pour une libéralisation plus large du secteur financier²⁷⁴. Serge Vachon, de la Banque du Canada, fut l'un des membres les plus stables du Comité de Bâle, et fut présent à la plupart des réunions sur toute la période considérée, et bien après encore²⁷⁵.

Le Japon est le seul pays non occidental dans le club des pays les plus riches du monde. Dans le processus bâlois, il fait parfois figure de cavalier seul²⁷⁶. Le Japon est parfois considéré par les autres pays du G10 comme un nouveau venu, et ses représentants comme des élèves en situation d'apprentissage. « On les considérait un peu comme des cow-boys » confie un ancien membre français du Comité²⁷⁷. D'un autre côté, le Japon connaît une croissance économique et financière spectaculaire entre les années 1950 et le début des années 1970, et encore supérieure à la moyenne des pays industrialisés après la fin de Bretton Woods et le choc pétrolier (4,1 % en moyenne entre 1975 et 1991)²⁷⁸. Les banques japonaises sont très performantes, et prennent l'ascendant sur les

268 M.D. Bordo, A. Redish et H. Rockoff, « Why didn't Canada have a banking crisis in 2008 (or in 1930, or 1907, or ...)? », art cit.

269 ABRI, 1.3a(3), 1978/8, BS/78/15, « *Deposition protection schemes in countries of the Group of Ten and Switzerland* », février 1979.

270 M.D. Bordo, A. Redish et H. Rockoff, « Why didn't Canada have a banking crisis in 2008 (or in 1930, or 1907, or ...)? », art cit.

271 ABRI, 1.3a(3) F, Huitième réunion, 28 et 29 octobre 1976.

272 ARFNY, *central files*, boîte 615683, « *Draft Securities Chapter – 1986 National Treatment Study Update, Canada* », William L. McCamey (Département du Trésor américain), 1^{er} octobre 1986.

273 ABRI, 1.3a(3), 1981/14, BS/81/42 *draft*, « *Annual report on international developments in Banking Supervision 1980* ».

274 M.D. Bordo, A. Redish et H. Rockoff, « Why didn't Canada have a banking crisis in 2008 (or in 1930, or 1907, or ...)? », art cit.

275 C.A.E. Goodhart, *The Basel Committee on Banking Supervision, op. cit.*, p. 65.

276 *Ibid.*, p. 69.

277 Entretien avec un ancien membre du Comité, 13 janvier 2016.

278 Bao Gao, « The Postwar Japanese Economy » dans William M Tsutsui (ed.), *A companion to Japanese history*,

banques américaines dans les années 1980. Cette situation se double d'une rivalité politique économique forte entre les États-Unis et le Japon, les premier accusant le second, avec le soutien de l'Europe, d'être trop peu ouvert aux institutions financières étrangères. Par sa puissance financière et les caractéristiques vues comme avantageuses de ses banques, le Japon est un pays clé de la conclusion de l'accord de Bâle 1.

Le système financier japonais compte cinq types d'institutions bancaires, et un marché boursier relativement séparé²⁷⁹. En 1986, il y a 13 grandes « *city banks* » qui opèrent dans tout le pays, concentrent un peu plus de la moitié des actifs bancaires du Japon, et sont les principales concurrentes des banques étrangères²⁸⁰. Les autres catégories sont les banques régionales et locales basées dans une préfecture, des banques de crédit à long terme qui se financent en émettant des obligations (*debentures*), un grand nombre de caisses d'épargne de divers types, et des sociétés fiduciaires qui sont le principal canal de gestion des fonds pension²⁸¹. Il faut ajouter enfin le réseau postal qui propose des dépôts aux petits déposants. Le marché boursier très important connaît une croissance forte dans les années 1980, et n'est devancé que par celui des États-Unis²⁸². Les activités bancaires et boursières y sont séparées sur un modèle assez similaire au modèle américain, car la loi en vigueur a été passée peu après la guerre, pendant l'occupation américaine, et rédigée sur le modèle du *Glass-Steagal Act*²⁸³.

La régulation du système est assurée conjointement par le Ministère des Finances et la banque centrale. Une certaine rivalité existe entre les deux au niveau domestique, le Ministère des Finances favorisant en général la croissance, et la banque centrale la stabilité, mais les deux s'efforcent en général de faire front commun face à l'extérieur²⁸⁴. La Banque du Japon utilise notamment sa participation à la BRI et le G10 pour défendre sa position face au Ministère. Dans les années 1980, son internationalisation va de pair avec la montée de son indépendance²⁸⁵. Comme en France, les élites bancaires et les hauts fonctionnaires entretiennent des liens assez étroits²⁸⁶. Aux débuts du Comité de Bâle, la loi bancaire en vigueur est celle de 1927, dont la signature a représenté

Malden, MA, Blackwell Publishing Ltd, 2007, p. 299-314.

279 ARFNY, *central files*, boîte 615705, « *National Treatment Review - Japan* », 3 octobre 1986.

280 ARFNY, *central files*, boîte 615705, « *National Treatment Review - Japan* », 3 octobre 1986.

281 ARFNY, *central files*, boîte 615705, « *National Treatment Review - Japan* », 3 octobre 1986.

282 ARFNY, *central files*, boîte 615705, « *National Treatment Review - Japan* », 3 octobre 1986.

283 ABF, 1749200912/305, Vingt-deuxième réunion, 25 et 26 juin 1981.

284 Kazuhiko Yago, « La Banque du Japon dans le système monétaire international (1945-1985) » dans Olivier Feiertag et Michel Margairaz (eds.), *Les Banques centrales à l'échelle du monde, L'internationalisation des banques centrales des débuts du xxe siècle à nos jours*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012, p. 125-145.

285 *Ibid.*

286 Masanori Sato et Kazuhiko Yago, « L'élite managériale au Japon : le cas des banques », *Entreprises et histoire*, décembre 2005, vol. 41, n° 4, p. 71-88.

un tournant dans l'histoire financière du pays²⁸⁷. Très interventionniste, elle met en avant une mentalité prudente du métier de banquier²⁸⁸. En 1949, des réformes mises en place par l'occupant américain constituent une autre étape du système de régulation bancaire en vigueur, qui reste toutefois différent du modèle des États-Unis²⁸⁹. La loi de 1927 est remplacée par une nouvelle loi qui entre en vigueur en avril 1982, et fait suite à une série de mesures de libéralisation prises depuis 1979 avec l'introduction des certificats de dépôts²⁹⁰. Les États-Unis, et dans une moindre mesure les Européens, exercent une pression importante pour ouvrir le marché japonais aux institutions étrangères. La supervision en tant que telle existe depuis 1873²⁹¹. Elle consistait alors surtout à aider les banquiers. La loi de 1927 a beaucoup accru ses moyens. La première inspection des grandes banques *zaibatsu* (Mitsui, Mitsubishi, Sumitomo, Dai-Ichi, Yasuda, Sanwa), dont le poids politique avait jusque là permis d'éviter les contrôles, commence véritablement en 1935. Les liens de l'activité de supervision avec le secteur bancaire privé sont forts, et les autorités nippones font souvent appel à la persuasion morale.

b. L'Europe continentale

L'Allemagne est par excellence le pays des banques universelles. Cela s'accompagne de liens étroits entre les grandes banques privées et l'industrie. La banque centrale y jouit par ailleurs d'une indépendance forte. Une caractéristique importante du pays est son caractère précocement libéral, par rapport aux autres pays du G10, et le caractère moins marqué du processus de libéralisation dans les années 1980²⁹². Les taux d'intérêt sur les dépôts sont par exemple libéralisés dès 1967²⁹³. L'auto-régulation y est importante, comme au Royaume-Uni, mais d'une manière très différente, le système bancaire allemand étant beaucoup plus décentralisé. Paradoxalement, ces caractéristiques n'empêchent pas que les règles en vigueur y soient très strictes. Dès 1976 l'Allemagne possède le système de protection des dépôts le plus protecteur du G10²⁹⁴, et la définition du capital bancaire en vigueur y est la plus restrictive, ce qui sera l'objet de désaccords majeurs avec les autres membres du Comité dans les années 1980, lors de l'exercice bâlois de convergence des fonds propres.

287 E. Hotori, « A History of Prudential Bank Supervision in Japan », art cit.

288 M. Sato et K. Yago, « L'élite managériale au Japon », art cit.

289 Mark Metzler, « The Occupation » dans William M Tsutsui (ed.), *A companion to Japanese history*, Malden, MA, Blackwell Publishing Ltd, 2007, p. 265-280.

290 S. Konoe, *The politics of financial markets and regulation*, op. cit., p. 38.

291 E. Hotori, « A History of Prudential Bank Supervision in Japan », art cit.

292 Andreas Busch, *Banking regulation and globalization*, Oxford, Oxford University Press, 2009.

293 Günter Franke, « The Bundesbank and Financial Markets » dans Deutsche Bundesbank (ed.), *Fifty years of the Deutsche Mark: central bank and the currency in Germany since 1948*, Oxford ; New York, Oxford University Press, 1999, p.

294 A. Busch, *Banking regulation and globalization*, op. cit., p. 105.

Le système bancaire allemand repose sur trois piliers. À la fin des années 1990, 320 banques commerciales privées détiennent environ un quart du marché, les caisses d'épargne et les banques régionales publiques environ un tiers, et les banques coopératives entre 10 et 15 %²⁹⁵. Parmi les banques commerciales privées, trois d'entre elles concentrent la moitié du marché : la Dresdner Bank, la Deutsche Bank et la Commerzbank. Les différentes parts de marché détenues par ces trois secteurs sont relativement stables durant la deuxième moitié du XX^e siècle. Le processus de concentration du secteur bancaire durant cette période est moins marqué en Allemagne que dans d'autres pays²⁹⁶. Chaque secteur est représenté par une association spécifique. Les banques commerciales sont représentées par la *Bundesverband deutscher Banken* (BdB)²⁹⁷. Les trois associations se coordonnent dans une organisation centrale, la *Zentraler Kreditausschuß* (ZKA). Une part importante de la régulation du secteur bancaire est laissée à ces diverses associations.

La supervision du système bancaire est entre les mains de la *Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen* (BAKred), créée par la loi bancaire de 1961 qui fournit le cadre juridique à l'activité lorsque le Comité de Bâle est créé²⁹⁸. La BAKred a des pouvoirs bien distingués de la *Bundesbank*, qui doit collaborer avec elle et joue un rôle clé dans la collecte de données auprès des banques²⁹⁹. La BAKred, contrairement à la banque centrale, ne possède pas d'agences, et exerce son contrôle surtout sur pièces, c'est-à-dire par l'examen des documents certifiés par des réviseurs indépendants. Les *Länders* n'ont pas de pouvoir en matière de régulation financière, ce qui fait que si le système bancaire est décentralisé, le processus de régulation est par contre centralisé. Cette architecture distingue notamment l'Allemagne des États-Unis, où les agences fédérales de régulation ont des compétences qui se chevauchent, et où les États possèdent un pouvoir de régulation propre, ce qui entraîne un enchevêtrement complexe de compétences et de juridictions. Les employés de la BAKred sont plus souvent des juristes que des économistes. La faillite de la banque Herstatt en 1974 déclenche un processus long de révision de la réglementation bancaire en Allemagne, qui se traduit par une révision de la loi bancaire en 1976 (instituant notamment un nouveau système de protection des dépôts), et une autre révision en 1984, instituant la consolidation des bilans bancaires dans le système de supervision³⁰⁰. Jusqu'en 1985, la banque centrale voit d'un mauvais œil les nouveaux instruments financiers alors en plein essor³⁰¹. À partir de cette date, les autorités allemandes se rallient à une libéralisation progressive du secteur financier.

295 *Ibid.*, p. 92.

296 *Ibid.*

297 A. Busch, *Banking regulation and globalization*, *op. cit.*

298 Günter Franke, « The Bundesbank and Financial Markets », art cit.

299 A. Busch, *Banking regulation and globalization*, *op. cit.*

300 Günter Franke, « The Bundesbank and Financial Markets », art cit.

301 *Ibid.*

En Belgique la supervision est la responsabilité d'une Commission bancaire constituée en 1935 sur le modèle de son équivalent suisse, la Commission fédérale des banques³⁰². Elle doit coopérer avec la banque centrale la Banque Nationale de Belgique dans l'exercice de ses fonctions. Le contrôle bancaire s'appuie largement sur les rapports de réviseurs certifiés indépendants (*independent certified auditors*)³⁰³. Avec la loi passée en juin 1975, dite « loi Mammouth », la banque centrale conserve le droit de faire elle-même des inspections sur place, ce qui s'est déjà produit occasionnellement dans le passé³⁰⁴. La Commission, qui jusque là se reposait sur les réviseurs pour les inspections, peut désormais en conduire elle-même lorsqu'une expertise particulière s'avère nécessaire. Une grande partie de la surveillance des activités de change des banques se fait par l'Institut belgo-luxembourgeois du Change, pour des raisons de politique monétaire et non prudentielles³⁰⁵. La loi prévoit en outre de permettre la communication d'informations sur les implantations belges de banques étrangères aux autorités prudentielles des pays concernés, ainsi que la liaison entre la centrale des risques belge et celle des autres pays³⁰⁶.

Le système bancaire belge comprend des banques commerciales, des caisses d'épargne privées, et diverses institutions publiques de crédit mises en place afin de remplir des missions spécifiques³⁰⁷. Les banques commerciales concentrent la majorité des dépôts à vue et une part croissante des dépôts à terme après la fin de la Seconde Guerre mondiale³⁰⁸. La plus importante d'entre elles est la Société Générale. Traditionnellement un pays de banque universelle, la loi de 1934 a mis fin à ce système, en séparant les institutions de dépôts de celles prenant des actions. La loi de juin 1975 encourage à la déspecialisation bancaire déjà en cours, en enlevant certaines restrictions pesant sur les caisses d'épargne³⁰⁹. Lors des débuts du Comité en 1975, une seule banque possède des succursales étrangères, les autres ayant seulement des participations dans des banques consortiales³¹⁰, ou des filiales étrangères, particulièrement au Luxembourg et en Suisse, et dont la surveillance pose problème aux autorités³¹¹.

La France se distingue des autres pays du G10 par la place importante qui occupe l'État dans le système financier et sa régulation. La tutelle étatique ne provient pas uniquement du fait que les

302 Ivo Maes et Eric Buyst, « Financial crisis and regulation. An overview of the Belgian experience » dans *Financial market regulation in the wake of financial crises: the historical experience*, Roma, Italy, Banca d'Italia, 2009, p. 95-117.

303 *Ibid.*, p. 104.

304 ABRI, 1.3a(3) F, Quatrième réunion, 25 et 26 septembre 1975, p. 3.

305 ABRI, 1.3a(3) F, Quatrième réunion, 25 et 26 septembre 1975, pp. 4-5.

306 ABRI, 1.3a(3) 1975/2, BS/75/46f, « Belgique. Loi relative au statut des banques etc. (dite « Loi Mammouth »).

Détails techniques communiqués en complément à l'article de M. le Ministre W. De Clercq ».

307 I. Maes et E. Buyst, « Financial crisis and regulation. An overview of the Belgian experience », art cit.

308 *Ibid.*, p. 108.

309 *Ibid.*

310 ABRI, 1.3a(3) F, Première réunion, 6 et 7 février 1975, p. 10.

311 ABRI, 1.3a(3) F, Deuxième réunion, 24 et 25 avril 1975, p. 2.

quatre grandes banques de dépôts (qui ne sont plus que trois à l'heure où débute le Comité de Bâle) ont été nationalisées en 1945, mais également de sa politique du crédit, de sa politique monétaire, et du fait que le Trésor lui-même joue le rôle de banquier et oriente les investissements³¹². Un processus de libéralisation fut entamé dans les années 1960, d'abord en 1962-1963 avec l'arrivée de Giscard d'Estaing comme Ministre des Finances en 1962 puis la remise du rapport Lorrain prônant une modernisation du secteur financier en 1963, et plus encore avec les réformes Debré en 1966 et 1967 favorisant la concurrence entre les banques, assouplissant la séparation entre banques d'affaire et banques de dépôts et libéralisant les ouvertures de guichet³¹³. La tutelle de l'État reste cependant forte jusque dans les années 1980. En 1981, le secteur bancaire est d'ailleurs nationalisé quasiment en intégralité. Diverses réglementations s'exercent sur les banques : un contrôle des changes, administré par la Banque de France pour protéger sa devise, et l'encadrement du crédit, conçu pour lutter contre l'inflation. Ces deux dispositifs sont allégés et supprimés progressivement à partir de 1984³¹⁴. Au début de la période considérée, la Banque de France a récemment (en janvier 1973) fait l'objet d'une loi lui conférant des statuts et confirmant la tutelle étatique, malgré les désirs d'indépendance du gouverneur Wormser³¹⁵.

Le contrôle bancaire est la responsabilité de la Commission de contrôle des banques, créée par la loi de 1941, et rebaptisée Commission Bancaire par la loi de 1984. Cette institution n'est pas réellement séparée de la banque centrale, qui lui fournit la plupart de ses inspecteurs. En France le contrôle des banques commerciales est le prolongement du service l'inspection des succursales de la banque centrale, qui existait bien avant la Commission³¹⁶. Ce service a été organisé en 1856, et un inspecteur existait déjà auparavant³¹⁷. Le contrôle bancaire repose beaucoup sur l'analyse de documents comptables, mais le contrôle sur place se développe à partir des années 1960³¹⁸. Au moins jusqu'au début des années 1980, il ne concerne presque que les petites banques, les plus grandes étant considérées comme sans risque par l'administration³¹⁹. En plus des représentants des autorités (Trésor, Banque de France, Conseil d'État) la Commission comprend un représentant des banques, un représentant des institutions financières, et un représentant du personnel des banques³²⁰.

312 L. Quennouëlle-Corre et A. Straus, « The State in the French Financial System during the Twentieth Century : A Specific Case? », art cit.

313 Laure Quennouëlle-Corre, *La direction du Trésor 1947-1967 : L'État-banquier et la croissance*, Vincennes, Institut de la gestion publique et du développement économique, 2013, XV-693 p.

314 ABF, 1749200912/356, « Extrait du rapport du Comité des Etablissements de crédit pour 1987. Chapitre 6 : L'internationalisation du système bancaire français ».

315 V. Duchaussoy, *Histoire de l'organisation et de la gouvernance de la Banque de France (1936-1993). La construction d'une institution de marché?*, op. cit.

316 Entretien avec un ancien membre du Comité, 11 janvier 2016.

317 Alain Plessis, *Histoires de la Banque de France*, Paris, Editions Albin Michel, 1998, 224 p.

318 Entretien avec un ancien membre du Comité, 11 janvier 2016.

319 Entretien avec un ancien membre du Comité, 11 janvier 2016.

320 ABRI, 1.3a(3) 1975/2, BS/75/3, « La Commission de Contrôle des banques », note conçue par le Secrétariat de la

La Banque de France et la Commission sont les institutions représentant la France au Comité de Bâle, mais ne sont pas les seules qui jouent un rôle dans la régulation bancaire : s'y ajoute le Conseil National du Crédit, qui est notamment responsable de l'autorisation de nouveaux établissements bancaires³²¹.

La France est traditionnellement un pays de banques universelles, mais les lois passées entre 1941 et 1948 les ont largement limitées³²². Les pratiques de banque mixte reprennent ensuite progressivement, les réformes de 1966-1967 sanctionnant une situation de fait³²³. Les institutions publiques spécialisées dans l'octroi de fonds à des secteurs spécifiques de l'économie, comme le Crédit Foncier de France, ou la Caisse Nationale de Crédit Agricole jouent un rôle important dans la segmentation du système³²⁴, mais cette segmentation s'amenuise durant la période considérée, comme dans les autres pays. En 1963 environ 60 % des actifs du système financier français proviennent du système bancaire, et environ 40 % des caisses d'épargne et banques coopératives³²⁵. En 1974, la Commission supervise 740 institutions, comprenant 322 banques et 418 établissements financiers³²⁶. Le poids de l'État doit être nuancé par l'attitude relativement libérale des autorités vis-à-vis de l'accueil des banques étrangères, vue d'un bon œil par les banquiers français³²⁷. Leur nombre passe de 87 en 1974 à 144 en 1982 et 166 en 1988³²⁸. La France ayant les banques parmi les moins capitalisées du G10, et l'État étant leur actionnaire principal pendant une grande partie de la période considérée, elle sera réticente à l'exercice de convergence des normes de fonds propres (voir chapitres 8 et 9).

En Italie, comme au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, c'est la banque centrale qui a la responsabilité du contrôle bancaire. Comme dans ces pays également, elle concentre un pouvoir important. Le « divorce » entre le Trésor et la *Banca d'Italia* en 1981 renforce un peu plus son indépendance³²⁹. Ses compétences prudentielles datent de 1926, de même que son monopole de

Commission de Contrôle des Banques, mars 1974.

321 ABRI, 1.3a(3) 1975/2, BS/75/3, « La Commission de Contrôle des banques », note conçue par le Secrétariat de la Commission de Contrôle des Banques, mars 1974.

322 Michel Lescure, « Banking and Finance » dans Geoffrey Jones et Jonathan Zeitlin (eds.), *The Oxford Handbook of Business History*, Oxford, Oxford University Press, 2007, p. 319-345.

323 L. Quennouëlle-Corre, *La direction du Trésor 1947-1967*, op. cit.

324 M. Lescure, « Banking and Finance », art cit.

325 *Ibid.*

326 ABRI, 1.3a(3) 1975/2, BS/75/3, « La Commission de Contrôle des banques », note conçue par le Secrétariat de la Commission de Contrôle des Banques, mars 1974.

327 ABE, 1749200912/298, Compte rendu de réunion entre des représentants des autorités et des banquiers français, 2 juillet 1979.

328 ABE, 1749200912/314, « Chronologie des créations et disparitions des banques étrangères en France », secrétariat général de la Commission Bancaire, 25 août 1988.

329 V. Duchaussoy, *Histoire de l'organisation et de la gouvernance de la Banque de France (1936-1993). La construction d'une institution de marché?*, op. cit.

l'émission des billets³³⁰. L'Italie n'est plus, lors de la mise en place du Comité, un pays de banques universelles, comme plusieurs autres pays d'Europe continentale. La loi bancaire de 1936 sépare les métiers de banque commerciale et de banque d'investissement, et instaure une division institutionnelle entre les banques qui prêtent à court et moyen terme, et celles qui prêtent à long terme³³¹. En outre l'Italie est, avec la France, le seul pays du G10 où le système bancaire a été largement nationalisé³³². Le secteur financier italien est traditionnellement dominé par les banques, par opposition aux bourses, mais l'Italie connaît les mêmes évolutions que les autres pays du G10 dans les années 1980, avec une croissance d'autres types de financement que le crédit bancaire³³³. Les activités de marché se font dans un cadre libéral.

En ce qui concerne l'activité internationale des banques, un contrôle des changes a été mis en place en 1934, et s'exerce par l'*Ufficio Italiano dei Cambi*³³⁴, qui contrôle les banques depuis 1945³³⁵. Comme dans d'autres pays, la réglementation des positions de change des banques, au début de l'existence du Comité, n'existe que pour des raisons monétaires, afin de protéger la lire italienne, et non pour des raisons prudentielles³³⁶. Malgré son prestige et son pouvoir politique, la Banque d'Italie a des moyens limités pour obtenir des données sur les activités des filiales étrangères de ses banques, et par conséquent pour contrôler celles-ci, ce qui fait que les Italiens acceptent avec réticence le partage de responsabilité entre autorités hôtes et autorités parentes, de même que la consolidation³³⁷. Ce problème culminera avec le scandale du Banco Ambrosiano en 1982 (voir chapitre 5).

Deux gouverneurs couvrent la période considérée par cette étude. Paolo Baffi, gouverneur de 1975 à 1979, et Carlo Azeglio Ciampi, de 1979 à 1993. Baffi hérite d'une conception des banques comme pourvoyeuses de services publics, dans la continuité de la loi de 1936³³⁸. Pendant les années difficiles de son mandat, Baffi s'efforce de redonner une voix aux marchés et développe le contrôle bancaire. Celui-ci devient plus formel et moins discrétionnaire, et la concurrence entre les banques devient progressivement l'un de ses objectifs. Ciampi se consacre à la lutte contre l'inflation, qui est passée de 19,4 % en 1974 à 12,4 % en 1978 puis à 15,7 % en 1979, et à la

330 A. Gliobianco, *Via Nazionale*, *op. cit.*

331 Federico Barbiellini et Claire Giordano, « The Redesign of the Bank–Industry–Financial Market Ties in the US Glass–Steagall and the 1936 Italian Banking Acts » dans Piet Clement, Harold James et Herman van der Wee (eds.), *Financial innovation, regulation and crises in history*, London, Pickering & Chatto, 2014, p. 65-84 ; G. Toniolo et E.N. White, *The Evolution of the Financial Stability Mandate*, *op. cit.*

332 Andrea Colli et Michelangelo Vasta, *Forms of enterprise in 20th century Italy: boundaries, structures and strategies*, Cheltenham, Glos, UK; Northampton, MA, Edward Elgar, 2010.

333 ARFNY, *central files*, boîte 615683, « *Draft Securities Chapter – 1986 National Treatment Study Update* », William L. McCamey (Département du Trésor américain), 1^{er} octobre 1986.

334 A. Gliobianco, *Via Nazionale*, *op. cit.*

335 ABA, 10A255/2, « *Prudential Controls on Banks' Foreign Business, Group of Ten Countries* », 23 août 1979.

336 ABRI, 1.3a(3) F, Première réunion, 6 et 7 février 1975.

337 ABRI, 1.3a(3) F, Dix-septième réunion, 8 et 9 novembre 1979.

338 A. Gliobianco, *Via Nazionale*, *op. cit.*, p. 290.

libéralisation du secteur bancaire, qui se fait plus tardivement en Italie que dans d'autres pays, principalement entre 1990 et 1993³³⁹.

Le système bancaire néerlandais est traditionnellement basé sur une séparation forte par type d'institutions bancaires : banques postales, banques coopératives, caisses d'épargnes, et banques commerciales³⁴⁰. Ces dernières, au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, ne détiennent qu'une très faible part de l'épargne néerlandaise, mais qui s'accroît à partir des années 1960, à mesure que la concurrence avec les autres banques est libérée. Le secteur bancaire se consolide progressivement, surtout à partir de 1964 avec la fusion de l'Amsterdamsche Bank et de la Rotterdamsche Bank pour fonder l'AMRO Bank, et de la Nederlandsche Handel-Maatschappij (NHM) avec la Twentsche Bank pour former la Algemene Bank Nederland (ABN). Plusieurs banques commerciales fusionnent avec des compagnies d'assurance, surtout à partir des années 1980, suite à une crise frappant les banques hypothécaires³⁴¹. La supervision prudentielle est entre les mains de la banque centrale (*De Nederlandsche Bank*, DNB), qui jouit d'une indépendance assez forte depuis la loi de 1948. Celle-ci lui donne notamment le droit d'appliquer des ratios de liquidité et de solvabilité. En 1978 une nouvelle loi sur la supervision bancaire est adoptée. Elle accroît les pouvoirs de contrôle bancaire de la banque centrale, introduit de nouvelles règles sur les positions de change des banques, et requiert de celles-ci la transmission aux autorités de nouvelles données, notamment sur les activités internationales³⁴². Parmi les membres néerlandais au Comité de Bâle, Hugo Coljé, membre de 1976 à 1986³⁴³, est un personnage très actif dans les réunions. La Banque des Pays-Bas pousse notamment à l'adoption de la pratique de la consolidation des bilans bancaires³⁴⁴.

La Suède est, avec le Canada, l'un des pays où la réglementation des banques étrangères est la plus stricte. La supervision est faite par la banque centrale et par une agence spécifique d'inspection qui commence son activité en 1907³⁴⁵. La banque centrale a vu son rôle renforcé après la Seconde Guerre mondiale. Les banques étrangères ne sont pas autorisées en Suède, et les banques suédoises ne peuvent ouvrir de succursales à l'étranger, et n'y ont que des sociétés en participation

339 Stefano Battilossi, Alfredo Gigliobianco et Giuseppe Marinelli, « Resource Allocation by the Banking System » dans Gianni Toniolo (ed.), *The Oxford handbook of the Italian economy since unification*, New York, Oxford University Press, 2013, p. 485-515.

340 Jaap Barendregt et Hans Visser, « Towards a new maturity, 1940-1990 » dans Marjolein C. 't Hart, Joost Jonker et J. L. van Zanden (eds.), *A financial history of the Netherlands*, Cambridge ; New York, Cambridge University Press, 1997, p. 152-194.

341 *Ibid.*

342 Archives Historiques de la Banque d'Angleterre (ABA), 10A255/2, « Prudential Controls on Banks' Foreign Business, Group of Ten Countries », 23 août 1979.

343 C.A.E. Goodhart, *The Basel Committee on Banking Supervision*, *op. cit.*

344 ABE, 1749200912/305, Vingt-cinquième réunion, 24 et 25 juin 1982.

345 M. Wendschlag, *Theoretical and empirical accounts of Swedish financial supervision in the twentieth century*, *op. cit.*

(*joint ventures*)³⁴⁶. Elles ne peuvent conduire à l'étranger des opérations interdites en Suède. La coopération internationale en matière de supervision y est la plus ancienne de tous les pays représentés au Comité : dès 1925, les superviseurs des pays « nordiques », c'est-à-dire du Danemark, de la Finlande, de la Norvège et de la Suède, se réunissent à Copenhague pour discuter de problèmes communs³⁴⁷. Ces réunions, auxquelles se joint également l'Islande, se tiennent ensuite annuellement jusqu'en 1931, puis tous les trois ans. En 1975, l'Inspection compte un personnel d'environ 70 personnes.

Une vague de fusions a lieu au lendemain de la Seconde Guerre mondiale pour les banques commerciales et plus encore pour les associations de crédit agricole. Dans les années 1960, les autorités sont soucieuses du peu de compétition existant dans le système, et les frontières entre les différents types de banques s'estompent peu à peu. Les marchés financiers, très peu actifs depuis plusieurs décennies, prennent de l'ampleur dans les années 1980. À la fin des années 1970, trois banques commerciales détiennent 75 % des dépôts³⁴⁸. Comme dans d'autres pays, les années 1980 sont marquées par d'importantes mesures de libéralisation : les certificats de dépôts sont par exemple autorisés en 1980, les filiales de banques étrangères sont autorisées en 1986, les succursales en 1987³⁴⁹. L'épicentre de la période de déréglementation survient le 21 novembre 1985, lors de la « révolution de novembre » : les dirigeants de la *Riksbank* considèrent que les institutions financières étant désormais capables de contourner les réglementations, les limitations à l'expansion du crédit sont levées³⁵⁰.

c. Deux cas particuliers : le Luxembourg et la Suisse

Le Luxembourg est parfois considéré comme une place offshore en Europe³⁵¹. La taille considérable de son secteur bancaire par rapport à son économie, et surtout la part des banques étrangères dans celui-ci ainsi que la prépondérance des activités sans liens avec l'économie domestique le distingue des autres pays représentés au Comité. Le Luxembourg n'a pas de banque centrale pendant la période considérée, mais se trouve dans une union monétaire avec la Belgique³⁵². En 1983, après une dévaluation du franc belge l'année précédente, le Luxembourg se dote d'un Institut Monétaire Luxembourgeois, qui absorbe également les fonctions de contrôle

346 ABRI, 1.3a(3) F, Deuxième réunion, 24-25 avril 1975.

347 ABF, 1749200912/266, « *Nordic Supervisory Group* », Stig Danielsson, in *Issues in Bank Regulation*, 8, 1, été 1984 pp. 23-24.

348 M. Wendschlag, *Theoretical and empirical accounts of Swedish financial supervision in the twentieth century*, *op. cit.*

349 *Ibid.*

350 *Ibid.*, p. 88.

351 Y. Cassis, *Les capitales du capital*, *op. cit.*, p. 3..

352 ABF, 1749200912/305, Vingt-et-unième réunion, 26 et 27 février 1981.

bancaire³⁵³. Auparavant, celles-ci sont entre les mains du Commissariat au Contrôle des Banques. L'Institut belgo-luxembourgeois du Change surveille les positions de change des banques afin d'appliquer la politique monétaire³⁵⁴. Le contrôle bancaire se fait directement par le Commissariat, et non par un système de réviseurs indépendants³⁵⁵. Le Luxembourg bénéficie largement du développement des euro-marchés, notamment des euro-obligations, dans les années 1960³⁵⁶. L'une de ses spécialités est l'accueil de holdings, en raison de sa législation favorable. Les banques allemandes y sont particulièrement présentes, suivies des banques suisses, américaines et scandinaves³⁵⁷. Le secret bancaire y est strict. Comme la Suisse, le Luxembourg ne fait pas partie du G10, mais les gouverneurs lui accordent un représentant au Comité de Bâle, en raison de la place du Luxembourg dans le marché des eurodollars et surtout du rôle d'Albert Dondelinger dans son établissement³⁵⁸. La Belgique et le Luxembourg étant dans une union monétaire, le délégué luxembourgeois siège à côté de son homologue belge. De manière générale les délégués luxembourgeois sont particulièrement bien insérés dans les réseaux européens de gouvernance et jouissent d'une position hiérarchique assez élevée.

Bien que disposant d'un droit de tradition civiliste comme les autres pays d'Europe continentale, on ne peut regrouper la Suisse avec ces derniers. Elle fait en effet figure de cas à part pour plusieurs raisons. Comme le Luxembourg, elle ne fait pas partie du G10, mais fait partie du Comité de Bâle car elle est l'hôte de la Banque des Règlements Internationaux ainsi qu'une place financière importante. La régulation bancaire, largement entre les mains du secteur privé, se fait souvent par *gentlemen's agreement*, et s'apparente à de l'auto-régulation³⁵⁹. La réglementation est favorable aux banques, notamment en termes de secret bancaire (voir chapitre 5) et de fiscalité³⁶⁰. Le contrôle bancaire, contrairement à l'Allemagne, n'y dispose que de peu de moyens légaux et matériels³⁶¹. Il est le fait de la Commission fédérale des banques, établie en 1935. La coopération de cette institution avec la banque centrale est difficile : durant ses premières années d'existence la Banque Nationale Suisse refuse par exemple de communiquer à la Commission les informations

353 Site officiel de la banque centrale du Luxembourg : http://www.bcl.lu/fr/apropos/histoire_monetaire/index.html [consulté le 16 mars 2016].

354 ABRI, 1.3a(3) F, Quatrième réunion, 25 et 26 septembre 1975, pp. 4-5.

355 ABRI, 1.3a(3), 1975/3, BS/75/77f : « Note sur le système de revision bancaire au Luxembourg », Claude Schmit, 11 décembre 1975.

356 Y. Cassis, *Les capitales du capital*, op. cit.

357 *Ibid.*

358 C.A.E. Goodhart, *The Basel Committee on Banking Supervision*, op. cit., p. 42.

359 T. Giddey, « Gendarme ou médecin des banques? Les premières années d'activité de la Commission fédérale des banques (1935–1943) », art cit.

360 T. Giddey, « The Regulation of Foreign Banks in Switzerland (1956–1972) », art cit.

361 T. Giddey, « Gendarme ou médecin des banques? Les premières années d'activité de la Commission fédérale des banques (1935–1943) », art cit.

qu'elle demande³⁶². Jusqu'en 1976, son secrétariat ne compte que quatre personnes³⁶³, et elle n'a que peu de pouvoirs face à une banque refusant de se plier à ses injonctions³⁶⁴. Ils sont cependant renforcés en avril 1976, et son secrétariat passe à 15 personnes³⁶⁵. Comme en Belgique et en Allemagne, le contrôle bancaire est indirect, et basé sur l'examen des rapports faits par des instituts de révision appelée sociétés fiduciaires³⁶⁶. Celles-ci sont étroitement liés aux banques : certaines de ces sociétés conduisent des activités financières, et jusqu'en 1977 et le scandale de l'affaire Chiasso, les banques ont souvent leur propre société fiduciaire par laquelle elles se font réviser³⁶⁷. Au Comité de Bâle plusieurs membres se plaignent de ne pouvoir accéder aux informations qu'ils souhaitent sur les activités de leurs banques en Suisse³⁶⁸. Les représentants suisses seront particulièrement favorables à la convergence des normes de fonds propres, leurs banques ayant des ratios de capitalisation particulièrement élevés (voir chapitres 8 et 9).

Le secteur financier suisse est très développé par rapport à la taille de l'économie du pays. Le système bancaire est divisé entre les grandes banques commerciales privées, dont la part dans le marché bancaire total s'accroît durant la deuxième moitié du XX^e siècle, les banques cantonales publiques, des banques régionales et caisses d'épargnes, et des banques coopératives appelées *Raiffeisenkassen*³⁶⁹. Cinq grandes banques dominent le secteur pendant la période considérée. Il n'y a pas de séparation entre banque commerciale et banque d'investissement³⁷⁰. La place financière suisse attire de nombreuses banques étrangères dans les années 1960 grâce à sa réglementation favorable. Cependant les banques suisses, hostiles à la concurrence étrangère, réussissent à faire adopter des exigences plus sévères à leur rencontre en 1969³⁷¹. Ces mesures n'ont toutefois que peu d'effets. Les banques suisses se développent elles-même particulièrement à l'étranger dans les 1970³⁷².

Le Comité de Bâle est donc à la croisée d'histoires nationales différentes. Une approche comparative permet de montrer les différences, et parfois les ressemblances entre les différents systèmes. Il est difficile de regrouper les pays par modèles de régulation : l'opposition entre

362 *Ibid.*, p. 151.

363 ABRI, 1.3a(3) F, Sixième réunion, 25-26 mars 1976, p. 10.

364 T. Giddey, « Gendarme ou médecin des banques? Les premières années d'activité de la Commission fédérale des banques (1935–1943) », art cit.

365 ABRI, 1.3a(3) F, Sixième réunion, 25-26 mars 1976, p. 10.

366 T. Giddey, « Gendarme ou médecin des banques? Les premières années d'activité de la Commission fédérale des banques (1935–1943) », art cit.

367 *Ibid.*

368 Par exemple : ABRI, 1.3a(3) F, Treizième réunion, 29 et 30 juin 1978, p. 8.

369 A. Busch, *Banking regulation and globalization*, op. cit., p. 177.

370 T. Giddey, « The Regulation of Foreign Banks in Switzerland (1956–1972) », art cit.

371 *Ibid.*, p. 476.

372 T. Giddey, « The Regulation of Foreign Banks in Switzerland (1956–1972) », art cit.

common law et *civil law*, par exemple, est loin d'être complètement satisfaisante, même si on perçoit dans certains cas des implications concrètes. Les pays engagés dans l'exercice d'intégration européenne font figure de groupe un peu à part, cependant, de même que ceux abritant une grande place financière internationale. La comparaison révèle également des tendances similaires d'un pays à l'autre, plusieurs d'entre eux redécouvrant le risque de faillite bancaire quelque peu oublié. Dans certains pays le contrôle bancaire ne concerne pas les grandes banques, mais quasiment exclusivement les petites. Dans d'autres, la supervision est à peine naissante. De plus, les pratiques réglementaires en place ont souvent une logique liée à la politique monétaire, et est souvent caractérisée par une approche macro-économique.

La création du Comité en elle-même n'est pas le simple prolongement du Groupe de Contact et de l'affaire Herstatt, mais également le résultat de l'insistance américaine. La faillite de la Franklin National, en plus des contre-coups de celle d'Herstatt, ainsi que les discussions domestiques sur un projet de législation des banques étrangères, en sont à l'origine. Un exercice comparable existe également au sein de la CEE depuis 1965. Ces efforts réglementaires américains et européens ne répondent d'ailleurs pas à des crises, mais à une volonté d'organiser ou de rationaliser un marché bancaire international. Cet enjeu est secondaire dans les premiers travaux du Comité de Bâle, mais reviendra sur le devant de la scène dans les années 1980. C'est donc à une percée de l'échelle micro-économique de la régulation bancaire que l'on assiste pendant l'année 1974. Cette percée est encore modeste, mais gagnera en importance pendant le reste de la décennie et durant la décennie suivante. Face aux enjeux domestiques et au primat du monétaire dans les considérations des autorités, la coopération internationale en matière de contrôle bancaire semble devoir faire face à des défis de taille.

Chapitre 2 : Faire face à l'internationalisation et à la multinationalisation bancaire

Lorsque le Comité de Bâle se réunit pour la première fois en février 1975, l'agenda de nombreux pays membres est dominé par les questions Européennes, avec l'émission d'une directive bancaire et l'admission du Royaume-Uni en 1973. Tous les participants ne sont pas enthousiastes vis-à-vis de l'initiative de mettre en place le Comité. Cependant, entre 1975 et 1979, les premières pierres de la supervision internationale sont discrètement posées. Les membres du Comité vont s'intéresser à différents problèmes soulevés par les évolutions du marché, notamment la multiplication des agences des banques à l'étranger et la surveillance du marché des changes, mais également aux méthodes de supervision, comme la consolidation des bilans bancaires. Les premières années de l'existence du Comité sont celles d'une mise en contact entre des administrations différentes, et d'un apprentissage des méthodes des uns et des autres.

On peut diviser leurs activités en deux grandes catégories, empruntées à Geoffrey Jones : les problèmes posés par la multinationalisation des banques, et ceux posés par leur internationalisation³⁷³. Dans la première catégorie figurent la division des responsabilités de la surveillance des établissements étrangers entre les différents pays et la consolidation des bilans bancaires, deux jalons importants des débuts de la supervision internationale. Cette première catégorie est celle qui a reçu le plus d'attention des chercheurs, notamment de la part de Kapstein, Wood et Goodhart³⁷⁴. Cependant ni les discussions, ni leur contexte, ni les étapes successives de ces travaux n'ont été analysées, notamment parce que les sources primaires n'ont pas été consultées. La deuxième catégorie est dominée par les activités de change de banques, et par les problèmes posés par l'hétérogénéité des pratiques comptables et l'absence de règle claire dans les transactions interbancaires. Ce versant du travail du Comité a reçu moins de commentaires, car il n'a pas mené à des réalisations aussi concrètes que ce qui deviendra en 1979 le « Concordat ». Pourtant le temps consacré à ces questions par les membres du Comité est important, est les échecs rencontrés méritent quelques explications, car ils montrent la difficulté à travailler sur des thèmes à la fois quelque peu en dehors du contrôle bancaire et très importants pour lui.

La coopération fait figure d'élément important de la « réussite » de la mondialisation chez

373 Geoffrey Jones (ed.), *Multinational and International Banking*, Illustrated edition., s.l., Edward Elgar Pub, 1992, 640 p.

374 Ethan B. Kapstein, *Governing the global economy: international finance and the state*, Cambridge, Mass, Harvard University Press, 1994, p. 48-56 ; D.R. Wood, *Governing global banking*, *op. cit.*, p. 52-68 ; C.A.E. Goodhart, *The Basel Committee on Banking Supervision*, *op. cit.*, p. 96-103.

certaines historiens, de Barry Eichengreen³⁷⁵ à Gianni Toniolo³⁷⁶. L'attention au travail du Comité permet de voir comment celle-ci est pensée et quelles en sont les limites. Les thèmes de discussion du Comité soulignent par ailleurs le caractère micro-orienté de son approche, qui s'intéresse à des techniques comptables telles que la consolidation, ou à l'harmonisation des pratiques d'audit. Ce chapitre montre que le travail du Comité relève largement de réactions par rapport au contexte immédiat, et non d'un projet d'harmoniser des règles, encore moins d'une tentative de poser les fondations d'un institut de supervision international³⁷⁷.

1. Faire face à la multinationalisation bancaire

a. Clarifier les responsabilités prudentielles

Dès la première réunion, les membres du Comité ont été invités à réfléchir à un système d'avertissements rapides par les gouverneurs, sujet qui sera discuté tout au long de l'année 1975, et qui trouve ses racines dans les systèmes de supervision nationaux³⁷⁸. La requête est liée aux désarrois de l'année précédente, et témoigne tant du désir des gouverneurs d'être informés plus vite des difficultés d'une banque que de l'incompréhension qui règne en ce qui concerne les activités bancaires internationales et leur contrôle. Elle témoigne également de la transposition des conceptions nationales à l'échelle internationale, conceptions qui donnent à une pratique empirique l'apparence d'un processus mécanique, l'expression de « système d'avertissements rapides » renvoyant en réalité à la supervision bancaire en général. De cet agenda sortira un développement au succès inattendu, le partage des responsabilités prudentielles entre les autorités.

L'expression de « système d'avertissements rapides » est utilisée pendant peu de temps, à la demande des gouverneurs. La plupart des pays ont des systèmes d'avertissements, sous une forme ou sous une autre, et ceux-ci relèvent plus de la pratique et des habitudes nationales que de dispositions claires et cohérentes³⁷⁹. Trois éléments clés en sont l'utilisation des rapports fournis régulièrement par les banques aux autorités, les inspections directes, et les contacts avec les banques. Au Canada il repose surtout sur les rapports hebdomadaires. En France il repose surtout

375 B.J. Eichengreen, *Globalizing Capital*, *op. cit.*

376 G. Toniolo, *Central bank cooperation at the Bank for International Settlements, 1930-1973*, *op. cit.*

377 C.R. Schenk, « Summer in the City », *art cit.*

378 Archives de la Banque des Règlements Internationaux (ABRI), Bâle, *Basel Committee on Banking Supervision meetings*, 1.3a(3) F, Informal record of the first meeting of the Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices held at the BIS, 6-7 février 1975.

379 ABRI, *Banking Supervision Documents*, 1.3a(3) 1975/1, BS/75/10, « *Note on the Committee's first round of discussions on early warning systems* », Mars 1975.

sur les inspections directes, qui ne sont pas très fréquentes³⁸⁰. L'obtention rapide d'informations de qualité est un élément important du système d'avertissement. L'informatisation des systèmes de traitement des données obtenues des banques est considérée comme une étape supplémentaire vers un tel système d'alarme, notamment aux Pays-bas, mais certains doutent que ce soit plus rapide que les informations directement obtenues auprès des banquiers³⁸¹. Le désir initial des gouverneurs de disposer d'un tel système est vite déçu par la réalité des pratiques administratives propres à chaque pays et par le peu d'enthousiasme du président :

They should now, he thought, tell the Governors that there was no need to establish an entirely new organisation; that any international early warnings must be based on national systems; and that the rôle of the Committee was to help participants improve their own national systems by learning from each other³⁸².

C'est bien le cadre national qui domine à tous les niveaux, et bien que les autorités soient confrontées à la nécessité de coopérer, l'établissement d'un système de surveillance multilatérale soulève bien peu d'enthousiasme³⁸³. Les membres se retranchent donc derrière les systèmes nationaux, et échouent à mettre en place un réel système d'avertissements rapides, voulu surtout par les gouverneurs. Il portent en revanche leur attention vers d'autres domaines du contrôle bancaire.

Dans le cours de ces discussions sur les systèmes d'avertissements rapides, Huib Miller de la *Nederlandshe Bank* rédige un papier, discuté lors de la deuxième réunion d'avril 1975, qui constitue le point de départ d'un vaste domaine de réflexion sur la coopération entre autorités prudentielles³⁸⁴. Dans ce document, Huib Muller s'efforce de clarifier les problèmes des superviseurs en distinguant leurs responsabilités pour chaque type de situation³⁸⁵. Né en 1936 à Surabaya en Indonésie, Huib Muller a un doctorat de droit de l'université de Leiden et a été formé à la macroéconomie à la Michigan State University³⁸⁶. Lorsqu'il écrit son papier, il est directeur adjoint remplaçant à la banque centrale des Pays-bas. Quelques années plus tard il deviendra membre puis président du Comité Consultatif CEE sur les questions bancaires puis président du Comité de Bâle, en 1988. Il est très bien inséré dans les réseaux d'expertise internationaux, et son papier témoigne autant d'une tentative d'exposer des pratiques déjà en cours que d'une proposition de principes de coopération à suivre à l'avenir.

Le rapide mouvement de multinationalisation des banques depuis les années 1960 constitue

380 *Ibid.*

381 *Ibid.*

382 Blunden, ABRI, 1.3a(3) F, Troisième réunion, 19-20 juin 1975, pp. 5-6.

383 C.R. Schenk, « Summer in the City », art cit, p. 1143.

384 ABRI, 1.3a(3) F, Deuxième réunion, 24 et 25 avril 1975.

385 ABRI, 1.3a(3) 1975/1, Paper for the BIS-Committee on banking regulations supervisory practices, 23 mai 1975, H.J. Muller.

386 C.A.E. Goodhart, *The Basel Committee on Banking Supervision*, op. cit., p. 56-57.

un défi pour les autorités prudentielles, car leur responsabilité ne sont pas clairement définies. La multiplication des agences à l'étranger et un phénomène qui touche la plupart des pays représentés au Comité, y compris la Suède où, bien que les banques ne soient pas autorisées à ouvrir des succursales à l'étranger, elle peuvent y établir des filiales. Le nombre de banques américaines ayant des succursales (légalement dépendantes de la maison mère) et des filiales (légalement indépendantes de la maison mère) étrangères passe de 8 à 151 entre 1960 et 1986³⁸⁷. Le nombre de ces succursales passe de 131 à 899, alors que le nombre des filiales passe de 2 à 860. Les actifs de tous ces établissements étrangers passent sur la même période de 3,5 à 417,3 milliards de dollars. Au Japon le nombre de banques étrangères passe de 14 à 144 entre 1962 et 1978³⁸⁸. Celui des succursales étrangères passe de 29 à 84 et celui de bureaux de représentation de 4 à 89 sur la même période. L'augmentation considérable du nombre d'établissements étrangers s'accompagne d'une structure de plus en plus complexe des institutions bancaires, qui comprennent succursales, filiales et participations diverses.

La multiplication des sociétés en participations, c'est-à-dire d'entreprises communes dans lesquelles chaque membre détient une participation minoritaire, notamment par le biais des clubs bancaires européens mis en place dans les années 1960, constitue un défi particulier pour les autorités. Le cas de l'EBIC peut servir d'exemple illustratif des difficultés rencontrées. L'EBIC est un club bancaire dont les origines remontent à 1957 (il s'appelait alors le club des célibataires) lorsque trois banques, la Deutsche Bank, l'Amsterdamsche-Rotterdamsche Bank et la Société Générale de Banque (Belgique), ont décidé de s'associer pour contrer la concurrence des multinationales américaines et participer à l'émulation créée par l'intégration européenne³⁸⁹. En 1975 il regroupe, en plus de celles-ci, la Société Générale (France), la Midland Bank, la Banca Commerciale Italiana, et le Creditanstalt-Bankverein. Ensemble, ces banques ont fondé plusieurs sociétés en participations (*joint ventures*), notamment l'European Asiatic Bank et l'European Arab Bank fondées en 1972³⁹⁰. Un cas plus complexe est celui de l'European American qui regroupe en fait deux institutions légales mais opérant sous le même toit avec le même personnel : l'European American Bank and Trust Cie et l'European American Banking Corporation³⁹¹. C'est la première des

387 Thomas Huertas F., « US Multinational Banking: History and Prospects » dans Geoffrey Jones (ed.), *Multinational and International Banking*, Illustrated edition., s.l., Edward Elgar Pub, 1992, p. 199-218.

388 Adrian Tschoegl E., « Foreign bank entry into Japan and California » dans Geoffrey Jones (ed.), *Multinational and International Banking*, Illustrated edition., s.l., Edward Elgar Pub, 1992, p. 219-239.

389 Archives Historiques de la Société Générale (AHSG), boîte 81158, « Note de M. Teich pour Marc Viénot sur les clubs bancaires », 4 janvier 1977. Les informations qui suivent proviennent de recherches menées pour un travail de master.

390 AHSG, boîte 81468, « Comité EAC du 12 juin – affaire : ouverture de l'agence de Singapour de la European Asiatische Bank », 7 juin 1972 ; AHSG, boîte 81468, « memorandum destinés aux futurs actionnaires de l'European Arab Holding », Paul Verhagen, 8 juin 1972.

391 AHSG, boîte 81158, Etude de l'EBIC réalisée par la Société Générale, 1976.

deux qui, en 1974, rachète la banque Franklin National dont la faillite a participé à la mise en place du Comité de Bâle. Le club bancaire européen qui en est l'actionnaire a par ailleurs mis en place d'autres sociétés en participations à Bruxelles, à Londres ou en Australie³⁹².

De telles situations sont difficiles à contrôler pour les autorités. Cela tient notamment au grand nombre d'actionnaires (six ou sept banques membres selon les cas, toutes de pays différents), à leur différent statut (les banques françaises et italiennes membres du club sont des banques nationalisées), aux pays où ces sociétés en participations sont incorporées, qui ne sont pas forcément ceux où elles conduisent des opérations (l'European Arab est d'abord constituée d'une société holding au Luxembourg qui possèdent deux banques, l'une à Bruxelles et l'autre à Francfort³⁹³), et des réseaux propres que ces institutions peuvent avoir (c'est le cas de l'European American)³⁹⁴. Ainsi ce n'est pas seulement le nombre d'établissements étrangers qui augmente, mais aussi la structure institutionnelle des entreprises bancaires qui évolue, ce qui représente un défi pour les normes comptables qui doivent établir la délimitation de ces entités et pour les superviseurs qui en sont en partie dépendants. Ces différentes structures pouvant faire courir un risque aux entreprises, les autorités ne peuvent totalement les négliger même si, dans bien des cas, il ne s'agit que de participations minoritaires.

Les principaux éléments du papier de Huib Muller sur la division des responsabilités ont déjà été décrits par la littérature, et notamment par Goodhart³⁹⁵. L'auteur commence par distinguer entre liquidité, solvabilité et position en devises d'une part, et entre succursale étrangère (légalement dépendante de la maison-mère), filiale étrangère (légalement indépendante) et société en participation (*joint venture*) d'autre part³⁹⁶. Une distinction est enfin exprimée entre autorité hôte, qui est celle du pays d'implantation d'un établissement étranger, et autorité parente, celle du pays d'origine de la banque mère. Ces distinctions essentielles seront fréquemment réutilisées par les autorités représentées au Comité. S'y ajoutent des principes de coopération pour qu'il n'y ait pas de brèche dans la supervision et surtout une division des responsabilités entre autorités hôtes et parentes. Le schéma proposé par Huib Muller prend la forme d'un tableau indiquant si le contrôle est nécessaire, non nécessaire, ou recommandé (*advisable*) pour les autorités hôtes et parentes, selon le type d'institution (succursale, filiale, société en participation), et l'élément à surveiller (liquidité, solvabilité, position en devise).

392 AHSG, boîte 81468, procès-verbal de la réunion EAC/EBIC du 18 septembre 1972 ; AHSG, boîte 81467, procès-verbal de la réunion EAC/EBIC des 23 et 24 mars 1972.

393 AHSG, boîte 81468, « Memorandum destinés aux futurs actionnaires de l'European Arab Holding », Paul Verhagen, 8 juin 1972.

394 AHSG, boîte 81158, Etude de l'EBIC réalisée par la Société Générale, 1976.

395 C.A.E. Goodhart, *The Basel Committee on Banking Supervision*, *op. cit.*, p. 97-99.

396 ABRI, 1.3a(3) 1975/1, Paper for the BIS-Committee on banking regulations supervisory practices, 23 mai 1975, H.J. Muller.

Tableau 2.1 : Le partage des responsabilités prudentielles entre autorités selon Huib Muller (mai 1975)

	Liquidité		Solvabilité		Positions de change	
	Contrôle par l'autorité		Contrôle par l'autorité		Contrôle par l'autorité	
	Hôte	Parente	Hôte	Parente	Hôte	Parente
Société en participation	Nécessaire	Non nécessaire	Nécessaire	Nécessaire	Nécessaire	Nécessaire
Filiale	Nécessaire	Non nécessaire	Nécessaire	Nécessaire	Nécessaire	Nécessaire
Succursale	Nécessaire	Non nécessaire	Recommandée	Nécessaire	Nécessaire	Nécessaire

Source : ABRI, 1.3a(3) 1975/1, « Paper for the BIS-Committee on banking regulations supervisory practices », H.J. Muller, 23 mai 1975³⁹⁷.

Huib Muller considère que les autorités hôtes sont mieux informées que les autres sur les conditions de liquidités de la place où se trouve un établissement étranger, et ont intérêt à les surveiller de près, alors que les autorités parentes sont avant tout concernées par la solvabilité de leurs banques³⁹⁸. À ceci s'ajoute le fait que les autorités hôtes s'intéressent également à la solvabilité des entreprises opérant sur leur territoire, soit parce qu'elles sont incorporées dans la législation domestique (filiales et sociétés en participation), soit afin maintenir une égalité de compétitivité avec les autres banques. Derrière l'apparente clarté administrative de l'architecture proposée par Muller se cachent la réalité complexe des pratiques et de nombreuses difficultés pour son application.

La littérature a abondamment décrit l'accord basé sur ce document sans analyser les négociations en amont, les contestations, et les pratiques qui se cachent derrière lui³⁹⁹. En outre, le terme de Concordat, sensé dénommer l'accord en question, est souvent employé abusivement, car il n'est jamais utilisé avant 1979. Le texte de Muller s'accompagne de nombreuses précisions détaillant comment réaliser la coopération en pratique. Sans jamais faire disparaître les divisions nationales et institutionnelles, cette réflexion jette les bases de quelques principes de coopération entre les pays membres du Comité. Les règles proposées ne sont ni précises ni contraignantes, mais leur signification la plus intéressante réside dans mise en contact plus systématique des administrations, et derrière elles, de leur personnel.

397 La traduction est le fait de l'auteur.

398 ABRI, 1.3a(3) 1975/1, Paper for the BIS-Committee on banking regulations supervisory practices, 23 mai 1975, H.J. Muller.

399 E.B. Kapstein, *Governing the global economy*, op. cit., p. 48-49 ; D.R. Wood, *Governing global banking*, op. cit., p. 52-54 ; C.A.E. Goodhart, *The Basel Committee on Banking Supervision*, op. cit., p. 98-100.

La première discussion du papier de Muller a lieu lors de la deuxième réunion du Comité, en avril 1975⁴⁰⁰. Le délégué allemand Schneider (Office Fédéral de Supervision, Allemagne) insiste sur le fait que les autorités hôtes doivent surveiller toutes les activités bancaires sur leur territoire, même si elles sont déjà supervisées par les autorités parentes. Les Français sont plus critiques : alors que Fanet met en avant les problèmes de droit, tant pour les inspections directes que pour l'échange d'information limité par le secret bancaire, Aubanel considère que liquidité, solvabilité et position en devises ne peuvent être mises sur le même plan. Pour lui le principal centre d'intérêt des superviseurs est la liquidité, car si une banque est liquide elle est forcément solvable. Un représentant belge quant à lui (Baeyens), rappelle l'ambiguïté de la notion de liquidité, souvent contrôlée pour des considérations liées à la politique monétaire, et reproche à Muller d'avoir exclu le problème d'égalité des conditions de compétition. Sa critique est due au fait qu'en Belgique il n'y a pas de régulation prudentielle portant sur la liquidité, même si en pratique les autorités gardent un œil sur la question. Par conséquent, en temps normal la liquidité des établissements étrangers n'est pas supervisée, et est laissée à l'autorité parente⁴⁰¹. Le délégué suisse rappelle quant à lui que la supervision par des autorités étrangères n'est pas autorisée dans son pays, et que les autorités ont par conséquent la responsabilité de tous les établissements bancaires présents sur le territoire. En revanche Dahl (Réserve Fédérale) défend Muller, considérant qu'il a clarifié un problème complexe. Il considère que les autorités hôtes doivent surveiller les banques dans leurs propres marchés, alors que les autorités parentes et les maisons mères des banques ont la responsabilité de contrôler la liquidité et la solvabilité de l'organisation toute entière. Le détail des discussions du Comité montre l'importance de la réalité des pratiques ainsi que leur décalage avec les principes mis en avant dans les rapports officiels, auxquels une partie des travaux sur l'histoire du Comité se limite parfois.

Un rapport aux gouverneurs est rédigé à partir du papier de Muller. Le texte initial est simplifié, le tableau est retiré, et l'importance de la coopération est explicitée. L'accord confirme la place importante de l'empirisme : « Les discussions ont fait apparaître qu'il n'est pas possible de fixer des règles précises en vue de localiser exactement et de façon optimale la responsabilité du contrôle dans chaque situation particulière. Le Comité a néanmoins pu adopter un certain nombre d'orientations de caractère général dans ce domaine »⁴⁰². Plusieurs années plus tard, en 1982, Dahl (Réserve Fédérale) rappellera les membres du Comité rencontrés ont eu le plus grand mal à se mettre d'accord : « *It had been very difficult in 1975 to agree on the original Concordat* »⁴⁰³. Le

400 ABRI, 1.3a(3) F, Deuxième réunion, 24-25 avril 1975.

401 ABRI, 1.3a(3) F, Troisième réunion, 19-20 juin 1975.

402 ABRI, 1.3a(3) 1975/2, Rapport aux gouverneurs sur le contrôle des établissements des banques à l'étranger, 26 septembre 1975, p. 3

403 ABE, 1749200912/263, BS/82/71 : « *review of the Concordat* », 12 novembre 1982, p. 2.

rapport aux gouverneurs reprend les divisions des responsabilités proposées par Muller pour la liquidité, la solvabilité et les positions en devises. La recherche de la coopération d'autorités non représentées au Comité est mentionnée. Les obstacles à la mise en pratique des propositions comme le secret bancaire sont également soulignés, et les gouverneurs sont invités à « mettre à profit toutes les occasions qui se présenteront de favoriser l'élimination des restrictions qui entravent la coopération »⁴⁰⁴. Le texte leur est transmis le 3 octobre 1975⁴⁰⁵. Lorsque le président Blunden présente les réflexions du Comité aux réunions mensuelles des gouverneurs à Bâle, en octobre et novembre, ceux-ci acceptent le rapport. Les gouverneurs suisse, français et italien confirment toutefois que le secret bancaire sera un frein à l'échange d'information⁴⁰⁶.

La diffusion plus large du document est une question importante qui implique également l'extension des principes proposées de coopération au-delà des seuls pays membres du Comité. Dès la réunion de juin 1975, Dondelinger (Commissariat au contrôle des banques, Luxembourg) soulève la question de la supervision dans d'autres pays que ceux du Groupe des Dix⁴⁰⁷. Il pense notamment aux pays du Golfe Persique et explique qu'il a été en contact avec M. Scott du *United Arab Emirates Currency Board*. Celui-ci a témoigné de son accord pour que les autorités luxembourgeoises surveillent les succursales et filiales de leurs banques opérant dans cette région. L'accumulation de capital dans cette région du monde suite au choc pétrolier attire de nombreuses banques occidentales, ce que les autorités du Groupe des Dix ne peuvent ignorer. Le 22 décembre 1975, Blunden envoie une lettre aux autorités de supervision de pays non représentés au Comité, joignant le même document que les gouverneurs ont reçu⁴⁰⁸. Une soixantaine de banques centrales et autres institutions de surveillance, plus la Commission Européenne, figurent parmi les destinataires⁴⁰⁹.

L'utilisation du nouvel accord lors des discussions avec les banques commerciales constitue une question délicate. En décembre 1975, Nagashima (Japon), demande s'il lui serait possible d'informer les banques de son pays des grandes lignes du texte émis par le Comité, et soutient que cela faciliterait les changements dans la régulation japonaise⁴¹⁰. Fanet (Banque de France) lui répond qu'une trop grande diffusion ferait perdre le confort de l'informalité du Comité. Baeyens (Commission bancaire, Belgique) explique qu'il s'est basé sur certains principes convenus par le

404 ABRI, 1.3a(3) 1975/2, Rapport aux gouverneurs sur le contrôle des établissements des banques à l'étranger, 26 septembre 1975, p. 6.

405 ABRI, 1.3a(3) F, Quatrième réunion, 25-26 septembre 1975.

406 ABRI, 1.3a(3) F, Cinquième réunion, 11-12 décembre 1975.

407 ABRI, 1.3a(3) F, Troisième réunion, 19-20 juin 1975.

408 ABRI, 1.3a(3) 1982/17, « Past circulation of Committee documents ».

409 ABRI, 1.3a(3) F, Sixième réunion, 25-26 mars 1976 ; ABRI, 1.3a(3) 1976/5, « Reports to the governors on the supervision of banks' foreign establishments: extract from the replies received from non-Group of Ten central banks and supervisory authorities to whom the report was sent », mars 1976.

410 ABRI, 1.3a(3) F, Cinquième réunion, 11-12 décembre 1975.

Comité durant une discussion avec les trois banques belges ayant des filiales à l'étranger, sans montrer le texte de l'accord. Cela illustre comment certains accords négociés internationalement peuvent être utilisés nationalement pour appuyer une position. Le président Blunden soutient cette idée, même si certains membres ne souhaitent pas que la presse soit au courant :

while it would obviously not be in conformity with the wishes of all members of the Committee that the press should be informed of the report's contents, if any member of the Committee used decisions reached, or recommendations made, by the Committee as a means of strengthening his hand in discussions with his country's banks, the Committee must, in his view, accept that such an approach was perfectly legitimate⁴¹¹.

Différents niveau de confidentialité se dégagent donc : les gouverneurs, les autorités prudentielles du reste du monde, les banques, la presse. Les différentes tradition de régulation, certains pays se basant sur le droit écrit, d'autres sur des accords informels avec les banques, comme le Royaume-Uni, le Japon ou la Suisse, participent sans doute d'une interprétation différente du texte par les différents pays membres.

L'application des principes contenus dans le rapport est loin d'être possible dans l'immédiat. Pour les Italiens la supervision des établissements étrangers est difficile car ils disposent de peu d'informations. Par conséquent, accepter trop de responsabilité pour les autorités parentes est délicat⁴¹². Dans plusieurs pays le secret bancaire est un obstacle à la coopération internationale. Beaucoup de pays n'ont pas non plus recouru à la consolidation, qui permet d'évaluer la solidité d'une maison mère en prenant en compte les risques que lui font courir ses filiales étrangères. Outre les difficultés d'application, le texte comporte aussi d'importantes limites. La nature des obligations, morale ou légale, pour les autorités comme pour les banques vis-à-vis des établissements bancaires internationaux, est différemment perçue par les membres. De nombreuses zones d'ombre persistent en matière de contrôle des filiales étrangères. Le texte ne résout pas le problème des différences de standards prudentiels. Enfin, l'accord évite d'aborder la question des responsabilités de prêteur en dernier ressort et de soutien aux établissements en difficulté, bien que le sujet soit évoqué plusieurs fois par les Américains⁴¹³. Son utilité s'arrête donc aux situations normales et n'est guère importante en cas de faillite bancaire, encore moins en cas de crise financière. Par contre, le document systématise une coopération qui jusque là n'existait que de façon empirique, ou parfois par des accords bilatéraux⁴¹⁴ : « en conséquence, pour toute une série de raisons, un contrôle adéquat des établissements bancaires à l'étranger sans chevauchement inutile des compétences, exige des

411 Blunden, ABRI, 1.3a(3) F, Cinquième réunion, 11-12 décembre 1975, p. 9.

412 ABRI, 1.3a(3) F, Dix-septième réunion, 8-9 novembre 1979.

413 ABRI, 1.3a(3) F, Deuxième réunion, 24-25 avril 1975.

414 ABRI, 1.3a(3) 1975/2, Rapport aux gouverneurs sur le contrôle des établissements des banques à l'étranger, 26 septembre 1975.

contacts et une coopération entre les autorités du pays d'accueil et celles du pays d'origine »⁴¹⁵. On voit par conséquent l'importance de la dimension sociale du travail des superviseurs et de la raison d'être du Comité de Bâle.

Quelle est la réaction des pays non membres du Groupe des Dix lorsque ceux-ci reçoivent le papier du Comité à la fin du mois de décembre 1975 ? Le caractère non contraignant du document, et le manque de clarté de la situation pour les autorités font que l'initiative est plutôt bien accueillie par plusieurs pays. La *Reserve Bank of Australia* par exemple, endosse les propositions du Comité, et voudrait transmettre le rapport aux autorités de Papouasie-Nouvelle-Guinée où se trouvent de nombreuses banques étrangères, notamment australiennes⁴¹⁶. Le président de la banque centrale autrichienne est cependant nettement moins enthousiaste. Derrière une position basée avant tout sur le droit, il refuse toute légitimité au Comité à dicter ses conditions à l'étranger :

In the view of the Federal Ministry of Finance, which we consulted on this subject, any solution of the problem of banking supervision in the Group of Ten must be based on the rules of international law, under which the jurisdiction of a country's authorities ends at that country's borders. Any official action by the officials of one country on the territory of another is in any case contrary to international law unless it has been legalised by an appropriate state treaty⁴¹⁷.

L'auteur reproche notamment au Comité de ne pas faire partie des discussions en amont, et considère qu'il faudrait organiser une conférence internationale. Une autre réponse, celle de la banque centrale finlandaise, est également intéressante. Tout en accueillant positivement la lettre de Blunden et le texte du Comité, il explique que les autorités des cinq pays nordiques (Danemark, Finlande, Islande, Norvège, Suède) coopèrent déjà sur une base informelle, soit par des réunions, soit par téléphone, sur une forme similaire à celle du papier du Comité de Bâle⁴¹⁸. L'auteur rajoute que le représentant suédois du Comité saura représenter les intérêts des pays nordiques. Enfin, lui-même faisant partie d'un comité pour l'amendement de la législation bancaire en Finlande, il transmettra les vues du Comité de Bâle à celui-ci. Il existe donc déjà des formes de coopération internationale qui ne relèvent ni de la Communauté Économique Européenne ni du Groupe des Dix, et l'accord convenu par le Comité de Bâle est moins original qu'il n'y paraît.

Ainsi un effort a été fait pour clarifier répartition des responsabilités entre les autorités prudentielles pour les établissements bancaires étrangers : aux autorités hôtes la surveillance de la liquidité avant tout, aux autorités parentes la responsabilité primordiale de la solvabilité. Cet accord ressemble cependant plus à un programme tourné vers un avenir idéal qu'à un ensemble de règles

415 ABRI, 1.3a(3) 1975/2, Rapport aux gouverneurs sur le contrôle des établissements des banques à l'étranger, 26 septembre 1975, p. 2.

416 ABRI, 1.3a(3) 1982/17, Reports to the governors on the supervision of banks' foreign establishments: extract from the replies received from non-Group of Ten central banks and supervisory authorities to whom the report was sent, mars 1976.

417 *Ibid.*, p. 3.

418 *Ibid.*

que les membres peuvent immédiatement appliquer. Pour cette raison, il fait figure d'un début plus que d'une fin. Presque tous les sujets que le Comité abordera dans les années qui suivent sont présents, implicitement ou explicitement, dans le texte transmis aux gouverneurs : le secret bancaire, la consolidation des bilans, la surveillance des positions en devises, le contrôle de la solvabilité, la dotation des agences en capital. La discussion de ces différents éléments reliés entre eux au niveau international participe également de la construction d'un nouveau savoir faire en matière de supervision bancaire internationale. La suite logique consiste à promouvoir la consolidation des bilans bancaires.

b. La consolidation des bilans bancaires : un tournant global des autorités ?

Origines et enjeux

Lors de la réunion conjointe du Groupe de Contact de la CEE avec des représentants américains, canadiens, suisses et japonais à Washington⁴¹⁹, le 26 février 1975, Baeyens (Commission bancaire, Belgique) rapporte que les autorités belges entendent désormais tenir compte des données consolidées dans leur travail de surveillance des banques et baser leurs ratios sur celles-ci⁴²⁰. Un an plus tard, le 18 février 1976, la Réserve Fédérale annonce qu'elle regardera de près les futurs engagements des banques américaines dans des banques consortiales ou des sociétés en participations (*consortium banks or joint ventures*) pour les rendre plus alertes sur leurs responsabilités⁴²¹. Huib Muller (*Nederlandsche Bank*) remarque lors de la réunion du mois de mars que ces dispositions semblent refléter l'accent que les autorités hôtes ont souvent mis sur la responsabilité des autorités parentes, et le représentant américain reconnaît que la direction prise par la Réserve Fédérale signifie un pas vers une approche plus ou moins consolidée de l'analyse des ratios de capitaux⁴²². En avril, c'est au tour de la Banque du Japon de demander à ce que les banques actives dans le domaine du change produisent des déclarations périodiques sur leurs sociétés en participation et leurs filiales à l'étranger. Le Ministère des Finances demande également aux banques des données plus détaillées sur ces implantations internationales, les grandes entreprises japonaises étant sommées à partir d'avril 1977 de soumettre des comptes consolidés⁴²³. La consolidation semble être à l'ordre du jour.

Plusieurs enjeux se dessinent autour de cet engouement : d'une part le désir des autorités d'être mieux informées sur le détail comptable des activités de leurs banques à l'étranger, d'autre

419 cf. chapitre 1.

420 Archives de la Banque d'Angleterre (ABA), 8148/10, E.E.C. - Informal Groupe de Contact, 17 mars 1975.

421 ABRI, 1.3a(3) F, Sixième réunion, 25-26 mars 1976.

422 *Ibid.*

423 *Ibid.*

part celui de baser certaines règles sur des données générales intégrant toutes les activités d'un groupe et non plus seulement celles de l'entreprise principale. Ces requêtes ne sont pas considérées comme neutres, mais sont associées à une plus grande responsabilité de la part des maisons-mères envers leurs établissements étrangers, et de la part des autorités parentes envers l'ensemble du groupe et non pas seulement envers le seul réseau domestique. Les comptes consolidés ne sont pas la même chose que la surveillance consolidée : les premiers ont surtout une valeur d'information, alors que la deuxième consiste à baser certains ratios sur ces nouvelles bases comptables en intégrant les données des établissements opérant dans des pays où la régulation est plus lâche. Le Comité de Bâle joue un rôle particulier dans l'essor de la consolidation car il est bien placé pour aborder les problèmes proprement internationaux que cette technique tente de résoudre, et qu'il bénéficie d'une autorité par le biais du comité des gouverneurs du Groupe des Dix. La réflexion menée à la fois au niveau national et international fait émerger peu à peu une forme proprement prudentielle de la consolidation.

En quoi la consolidation consiste-t-elle précisément? Il s'agit d'abord d'une pratique comptable, qui ne date pas des années 1970, et qui n'est pas spécifique aux banques. L'auteur d'une note à la Banque de France qualifie l'idée de « fort ancienne »⁴²⁴. Elle remonte à la fin du XIX^e siècle aux États-Unis⁴²⁵. Elle consiste à « regrouper les comptes d'entreprises unies par des liens financiers ou de domination aux fins de présenter un bilan unique « consolidé », par élimination des relations internes en ne retenant que la situation vis-à-vis des tiers »⁴²⁶. Elle est basée sur deux fondements théoriques, l'un allemand, l'autre anglo-saxon. Dans le premier cas il est considéré que les entreprises liées sont en fait une seule et même entité économique, le *konzern*. La deuxième conception est dite patrimoniale. Selon celle-ci il faut que les comptes de l'entreprise dominante, considérée comme la clé de voûte de l'ensemble, intègrent les conséquences réelles de ses liens avec d'autres entreprises, donc de son rôle de maison mère⁴²⁷. La deuxième approche est beaucoup plus flexible car elle ne nécessite pas la mise en place d'un droit des groupes, et qu'elle peut être adaptée à chaque type de situation. Elle est par conséquent largement dominante, et la seule utilisée dans le secteur bancaire.

La consolidation ne concerne pas uniquement les affaires internationales, mais un ensemble d'entreprises liées. L'auteur de la note à la Banque de France rappelle qu'en anglais, le terme de

424 Archives de la Banque de France (ABF), 1749200912/295, « Consolidation des comptes de banques », 19 janvier 1981.

425 Didier Bensadon, « La frontière comptable de l'entité groupe : évolution du concept de périmètre de consolidation des comptes du milieu des années 1960 à la loi du 3 janvier 1985 », *Entreprises et histoire*, 1 juin 2005, n° 39, n° 2, p. 8-8.

426 Archives de la Banque de France (ABF), 1749200912/295, « Consolidation des comptes de banques », 19 janvier 1981.

427 *Ibid.*

consolidation désigne plus souvent qu'en français le regroupement des comptes des entreprises étrangères avec ceux de la maison mère et de ses établissements domestiques⁴²⁸. En France le terme est cependant fréquemment utilisé en dehors du contexte international. La technique de la consolidation soulève en outre le problème de la définition du périmètre de l'entreprise⁴²⁹. Dans beaucoup de pays, une multiplication des types d'institutions bancaires a résulté en partie de la diversité des régulations (fiscale, monétaire, prudentielle) existant au sein d'un même pays et encore plus d'un pays à l'autre, dans le but de donner à des entités chargées d'activités différentes une existence juridique distincte. Certaines structures se sont dotées de personnalité morale sans avoir de locaux ni de personnel en propre⁴³⁰. Enfin, le phénomène a pris une ampleur particulière avec le développement des places offshores, l'auteur déclarant que « plus encore que dans le secteur industriel et commercial, les perversions nées de ces habillages sociaux sont apparues intolérables »⁴³¹. C'est dans ce contexte que la consolidation a semblé appropriée.

L'usage de la consolidation pour la supervision bancaire constitue un cas intéressant pour analyser un aspect de la mondialisation. Elle témoigne tout d'abord de l'essor d'une vision économique par rapport à une conception légale de la banque, puisque l'enjeu essentiel est d'inclure des établissements légalement indépendants (filiales et sociétés en participations) dans sa surveillance⁴³². Par certains côtés, il s'agit d'un « tournant global » des autorités, qui souhaitent disposer d'informations sur l'ensemble des activités de chaque entreprise à l'échelle mondiale⁴³³. D'un autre côté, il s'agit également d'une technique qui renforce le poids de autorités d'origine dans la responsabilité prudentielle, car elles disposent alors des meilleures informations. Ce point a été abordé par Kapstein qui a mis en avant le choix de la primauté du « *home country control* » par rapport au « *host country control* » sans en analyser les causes et les modalités pratiques⁴³⁴. Les grands récits étudiant l'histoire de la mondialisation financière⁴³⁵ ne s'attardent pas sur ces détails techniques. Pourtant, ces derniers montrent que la mondialisation ne se fait pas toute seule, mais s'accompagne de toute une série d'adaptations dont le but est de maintenir un certain contrôle des activités bancaires y compris en dehors des frontières.

Au sein de la communauté transnationale des experts en supervision bancaire qui s'établit peu à peu à Bâle et à Bruxelles, la question de la consolidation constitue un cas particulièrement

428 *Ibid.*

429 D. Bensadon, « La frontière comptable de l'entité groupe », art cit.

430 *Archives de la Banque de France (ABF)*, 1749200912/295, « Consolidation des comptes de banques », 19 janvier 1981.

431 *Ibid.*, p. 2.

432 D. Bensadon, « La frontière comptable de l'entité groupe », art cit.

433 ABRI, 1.3a(3) F, Dix-septième réunion, 8 et 9 novembre 1979.

434 E.B. Kapstein, *Governing the global economy*, op. cit., p. 1, 51.

435 B.J. Eichengreen, *Globalizing Capital*, op. cit. ; H. James, *International monetary cooperation since Bretton Woods*, op. cit. ; J.A. Frieden, *Global capitalism*, op. cit. ; H. James, *The creation and destruction of value*, op. cit.

illustratif des allers et retours entre le niveau européen et celui du Groupe des Dix. Lors de la réunion d'octobre 1976 Hugo Coljé, de la banque centrale des Pays-bas, explique qu'il est en train d'écrire un papier sur cette question pour la prochaine réunion Groupe de Contact CEE dont il fait partie également, et propose d'en discuter aussi au sein du Comité de Bâle⁴³⁶. Il faudra cependant attendre un an pour que la question soit à l'ordre du jour, en octobre 1977⁴³⁷. Elle a été discutée deux fois au sein du Groupe de Contact entre temps⁴³⁸. La Commission Européenne travaille en parallèle à l'harmonisation des comptes bancaires dans la CEE, et a demandé au Groupe de Contact et à un groupe d'experts en comptabilité de travailler sur la question, dont la consolidation fait partie. Celle-ci devient un sujet de discussion central du Comité de Bâle autour de l'année 1978, et sera l'objet de deux rapports aux gouverneurs, en 1978 et 1979. Ils susciteront en retour un engouement particulièrement fort des institutions européennes avec un projet de directive sur la question, qui aboutira en 1983⁴³⁹.

Le Comité de Bâle accueille favorablement le sujet de la consolidation, notamment parce qu'il ne soulève pas d'enjeu politique majeur, mais concerne avant tout la méthodologie prudentielle. Lorsque Coljé présente son papier en octobre 1977, il met en avant le problème des places offshores, et l'idée que les autorités parentes ont une responsabilité morale, non seulement pour les succursales étrangères de leurs banques, mais aussi pour leurs filiales et sociétés en participation⁴⁴⁰. En général les succursales étrangères sont consolidées avec le réseau domestique par les autorités parentes, car elles sont considérées comme faisant partie d'un même groupe, puisqu'elles sont légalement dépendantes de la maison-mère. Les questions les plus complexes se posent surtout pour les filiales, qui peuvent être détenues à 100 %, majoritairement, ou être l'objet d'une participation minoritaire seulement, ainsi que pour les sociétés en participation⁴⁴¹. Coljé soutient qu'une solution aux problèmes posés par ces participation peut être de soustraire les participations étrangères des fonds propres de la banques, mais que cela ne suffit pas. Cette technique ne prend pas en compte les risques que peut faire courir une filiale à sa maison-mère, qui peuvent être supérieurs à son investissement, et les besoins de liquidités que cela peut engendrer, surtout si la réputation de la maison mère est en jeu. Surtout, cela ne permet pas d'appliquer les régulations domestiques aux établissements étrangers, contrairement à la consolidation. Les autorités non membres de la CEE sont invitées à remplir un questionnaire sur la question⁴⁴². Les

436 ABRI, 1.3a(3) F, Huitième réunion, 28 et 29 octobre 1976.

437 ABRI, 1.3a(3) F, Onzième réunion, 27 et 28 octobre 1977.

438 *Ibid.*

439 ABF, 1749200912/295, « Proposition modifiée de directive du Conseil relative à la surveillance des établissements de crédits sur une base consolidée », 27 janvier 1983.

440 ABRI, 1.3a(3) F, Onzième réunion, 27 et 28 octobre 1977.

441 *Ibid.*, p. 31.

442 *Ibid.*

discussions du Comité de Bâle révèlent que chaque pays en est à un stade différent de réflexion. Les Pays-Bas y sont particulièrement favorables, de même que les États-Unis, qui pratiquent déjà la consolidation dans une certaine mesure. À la Banque de France le papier de Coljé a suscité une réaction très positive car il a suscité l'attention sur une question encore peu considérée⁴⁴³. Au Japon les autorités commencent à peine à s'y intéresser⁴⁴⁴. En Suisse une affaire de fraude impliquant des firmes cachées au Lichtenstein pousse les autorités en faveur de la consolidation (cf. chapitre 5)⁴⁴⁵.

Les rapports de 1978 et 1979

La plupart des membres sont acquis à l'utilisation de la méthode de consolidation. Les discussions portent par conséquent avant tout sur des détails techniques et les modalités d'applications. Les États-Unis voudraient développer le cas des sociétés en participations, et des participations minoritaires, ainsi que de la consolidation du passif et pas seulement des actifs⁴⁴⁶. La prise en compte des participations dans les sociétés en participations sur une base proportionnelle ne satisfait pas les Américains, car ils sont en faveur d'une approche au cas par cas. Bench (*Comptroller of the Currency*) rapporte notamment qu'une filiale ou société en participation peut lever des fonds avec le nom de sa banque mère ou pas, et que les autorités américaines n'ont pas la même attitude dans les deux cas⁴⁴⁷. Dans le premier, la banque mère est considérée comme ayant une responsabilité morale. Coljé considère au contraire que le papier doit se focaliser sur le côté actif des bilans. En Suède, Danielsson n'a pas réussi à convaincre ses collègues de l'intérêt de la consolidation⁴⁴⁸. Il se dit par conséquent favorable à la transmission d'un rapport aux gouverneurs pour appuyer l'idée. Les fortes résistances suédoises sont dues au fait que les banques nordiques opèrent souvent ensemble à l'étranger sous la forme de banques consortiales, avec un un capital de 25 %⁴⁴⁹. Une telle banque basée par exemple à Londres peut de plus opérer dans un autre pays. Par conséquent pratiquer la consolidation signifie utiliser un système de déclaration lourd pour que ces activités soient prises en compte dans les banques de chacun des pays participants.

Les raisons pour lesquelles la surveillance des banques doit être faite en prenant en compte le risque global qu'elles encourent sont présentées dans un rapport aux gouverneurs, transmis le 27 octobre 1978, soit un an après le début discussions⁴⁵⁰. Parmi les arguments en faveur de la

443 *Ibid.*

444 *Ibid.*

445 ABF, 1749200912/309, Neuvième réunion, 3 et 4 mars 1977.

446 ABRI, 1.3a(3) F, Douzième réunion, 2 et 3 mars 1978.

447 *Ibid.*

448 ABRI, 1.3a(3) F, Treizième réunion, 29 et 30 juin 1978, p. 19.

449 ABF, 1749200912/305, Vingt-deuxième réunion, 25 et 26 juin 1981.

450 ABRI, 1.3a(3) 1982/17, « *Past circulation of Committee documents* ».

consolidation, figurent notamment : le fait d'empêcher les banques de lever des fonds disproportionnés par rapports aux fonds propres par l'intermédiaire de filiales étrangères (mécanisme appelé potentiel de multiplication) ; l'importance de les empêcher de contourner les réglementations domestiques ; le fait que la responsabilité d'une maison-mère vis-à-vis d'une filiale peut dépasser le niveau d'investissement⁴⁵¹. L'alternative consistant à exiger que le montant de l'investissement dans une filiale ou une société affiliée soit déduit du capital lors des calculs des ratios des actifs à risque d'une maison mère ne préserve pas contre ces inconvénients. La consolidation est donc vue comme la méthode la plus appropriée, même si elle n'est pas sans soulever des problèmes pratiques : que faire des participations non financières ? Des holdings bancaires ? Des activités quasi bancaires ? Des obstacles à l'obtention d'information à cause du secret bancaire ?⁴⁵² Les questions qui divisent le plus le groupe sont celles relatives au traitement des participations inférieures à 100 % et surtout des participations minoritaires : les uns, notamment les Pays-Bas, préfèrent la proportionnalité ; les autres, notamment les États-Unis, préfèrent le cas par cas. Certains éléments techniques sont conservés dans le rapport aux gouverneurs, pour que celui-ci puisse être diffusé tel quel auprès d'autres autorités de supervision⁴⁵³.

Les gouverneurs endossent fortement le rapport et demandent au Comité d'en faire un autre, faisant état des progrès des pays sur la question et donnant des directives⁴⁵⁴. Celui-ci est remis le 22 mars⁴⁵⁵. Le rapport de 1979 recommande l'adoption de la technique de consolidation et la coopération de tous les acteurs pour faciliter au mieux son application⁴⁵⁶. Celle-ci ne va cependant pas de soi. En Suisse les tentatives de la Commission Bancaire d'imposer les exigences de capitalisation sur une base consolidée se heurtent à une vigoureuse opposition des banques⁴⁵⁷. Les exigences en matière de capitalisation y étant particulièrement élevées, l'inclusion des opérations des banques dans d'autres pays où les obligations sont moins hautes a naturellement conduit à un déficit de capitalisation au niveau consolidé. La Commission fédérale des banques a demandé une amélioration de la situation pour cas les plus sérieux, mais certaines banques s'y sont opposées. Ainsi la consolidation n'est pas simplement une pratique comptable mais aussi une façon de réguler qui est loin de susciter la coopération de toutes les banques. Dans les autres pays, son application est également très inégale.

451 ABRI, 1.3a(3) 1977/7, Consolidation des bilans des banques : le regroupement des actifs à risques, envisagé comme méthode de contrôle de la solvabilité des banques, octobre 1978.

452 *Ibid.*

453 ABRI, 1.3a(3) 1977/7, lettre de Cooke à Zijlstra du 27 Octobre 1978.

454 ABRI, 1.3a(3) 1979/9, Consolidation: the next steps.

455 ABRI, 1.3a(3) 1982/17, « Past circulation of Committee documents ».

456 ABRI, 1.3a(3) 1979/9, Rapport aux Gouverneurs sur la consolidation des activités internationales des banques

457 ABRI, 1.3a(3) F, Seizième réunion, 1er et 2 mars 1979.

Une diffusion très inégale

L'application de la consolidation est très inégale d'un pays à l'autre dans les années qui suivent le deuxième rapport aux gouverneurs. Dans certains pays comme les États-Unis et les Pays-bas, qui étaient les champions de la consolidation au sein du Comité de Bâle, la pratique est bien établie au début de l'année 1981⁴⁵⁸. Le Japon a également renforcé ses dispositions favorisant la consolidation en 1978⁴⁵⁹. La nouvelle réglementation canadienne de décembre 1980 a étendu la consolidation aux participations majoritaires et positions minoritaires importantes⁴⁶⁰. En Allemagne, à l'inverse, le cadre législatif nécessaire n'existe pas encore. Basé sur un rapport d'une commission spéciale, dite Commission Gessler, le Ministère des Finances a émis un avant-projet de révision de la loi bancaire intégrant la consolidation, qu'il soutient fortement⁴⁶¹. Cependant les autorités doivent s'en remettre en attendant à un *gentleman's agreement* non contraignant (sauf pour le cas des établissements allemands au Luxembourg), signé en janvier 1979 avec l'association centrale des banques, pour fournir aux premières des états des comptes annuels des filiales bancaires à l'étranger détenues à 100 % et à participation majoritaire⁴⁶². La supervision consolidée ne devient obligatoire qu'en 1985⁴⁶³. Dans certains pays les exigences en matière de consolidation demandent ainsi un changement dans la législation et, déjà en 1978, Coljé rappelait que le Comité ne pouvait au mieux que conseiller les gouverneurs d'appuyer la proposition auprès des Ministères des Finances⁴⁶⁴.

Chaque pays possède ses spécificités liées au système bancaire et au cadre législatif et administratif. Au Royaume-Uni, la régulation du risque par pays se fait de façon consolidée grâce à un nouveau formulaire de déclaration de 1979. Il est également prévu de surveiller le risque de change de façon consolidée, et un système de déclaration intégralement consolidé est espéré pour fin 1981. Le contrôle des niveaux de fonds propres sur une base consolidée à l'échelle mondiale a été accepté par les banques et se fait de manière officieuse⁴⁶⁵. En France, la situation est quelque peu différente, car les banques ont intérêt à la consolidation. Les ratios de solvabilité des établissements étrangers sont en général plus élevés que ceux de la banque mère, notamment parce que plusieurs banques françaises sont nationalisées et que leur capital est très faible et difficile à

458 ABRI, 1.3a(3) 1980/11, « Rapport aux gouverneurs sur les progrès accomplis par les pays membres dans l'application du principe de consolidation à l'échelle internationale », 26 janvier 1981.

459 *Ibid.*

460 *Ibid.*

461 *Ibid.*

462 *Ibid.*

463 Archives Historiques de l'Union Européenne (AHUE), PVD 84, « *Institutional Aspects of Prudential Supervision in the Community. Outline Questionnaire / Germany* », Professeur D. Norbert Horn.

464 ABF, 1749200912/305, Vingt-deuxième réunion, 25 et 26 juin 1981.

465 ABRI, 1.3a(3) 1980/11, « Rapport aux gouverneurs sur les progrès accomplis par les pays membres dans l'application du principe de consolidation à l'échelle internationale », 26 janvier 1981.

accroître⁴⁶⁶. Par conséquent, si les banques ont le choix, depuis 1979, de calculer leurs ratios sur base consolidée ou de déduire le montant total des intérêts bancaires et financiers du capital, elles choisissent souvent la première solution. Une consolidation généralisée est envisagée pour 1982⁴⁶⁷. En Italie, la consolidation progresse très lentement jusqu'au scandale de l'affaire Ambrosiano en 1982, qui fait changer la régulation sur les informations prudentielles⁴⁶⁸. Les autorités n'ont jusqu'à cette date ni tous les pouvoirs nécessaires ni toutes les informations pour appliquer un contrôle intégral sur base consolidée⁴⁶⁹.

Pour le reste du monde, les travaux du Comité de Bâle sont diffusés par trois canaux principaux : la correspondance avec d'autres autorités de supervision, les déclarations des gouverneurs, et la conférence internationale de Londres de juillet 1979. Le 31 janvier 1979, le président du Comité de Bâle envoie une lettre joignant le premier rapport sur la consolidation à toute une série d'autorités prudentielles du monde entier⁴⁷⁰. Dix-huit réponses sont reçues dans les mois qui suivent. Le Danemark considère que le papier du Comité a attiré l'attention sur l'importance des filiales étrangères. En revanche, la Finlande est plus critique. L'auteur de la réponse finlandaise pointe notamment l'importance de prendre en compte la qualité des risques qui varient d'un pays à l'autre et le grand nombre de détails à considérer pour pouvoir consolider les données comptables de façon pertinente. Au final, l'exercice lui semble un effort disproportionné par rapport à son utilité. Surtout les différents pays sont dans des situations très différentes. Les places offshores sont directement ciblées par les travaux sur la consolidation, et n'ont que peu d'intérêt à en endosser les propositions. Ainsi dans sa réponse à Cooke, le représentant de l'Île de Man est surtout inquiet des conséquences que cela pourrait avoir pour son économie⁴⁷¹. Les gouverneurs apportent quant à eux un fort soutien aux deux rapports du Comité. Cela se matérialise par un communiqué de presse le 15 avril 1980, dans lequel ils soulignent entre autres son travail en la matière⁴⁷². Cette réaction de la part des gouverneurs du Groupe de Dix suscite en retour un programme d'action du côté des institutions européennes en vue d'une directive⁴⁷³. La Commission souhaite en effet rendre la consolidation obligatoire dans la Communauté, dans le cadre d'un effort

466 ABRI, 1.3a(3) F, Quatorzième réunion, 26 et 27 octobre 1978.

467 ABRI, 1.3a(3) 1980/11, « Rapport aux gouverneurs sur les progrès accomplis par les pays membres dans l'application du principe de consolidation à l'échelle internationale », 26 janvier 1981.

468 ABE, 1749200912/305, Vingt-cinquième réunion, 24 et 25 juin 1982.

469 ABRI, 1.3a(3) 1980/11, « Rapport aux gouverneurs sur les progrès accomplis par les pays membres dans l'application du principe de consolidation à l'échelle internationale », 26 janvier 1981.

470 ABRI, 1.3a(3) 1979/10, « Summary of replies received by the Chairman to his letter of 31st January giving wider circulation to the Committee's report on "Consolidation of banks' balance sheets: aggregation of risk-bearing assets as a method of supervising bank solvency" (BS/77/52, third revision) ».

471 *Ibid.*

472 ABE, 1749200912/304, Dix-neuvième réunion, 26 et 27 juin 1980.

473 ABE, 1749200912/295, « Proposition de directive du Conseil relative à la surveillance des établissements de crédit sur une base consolidée ».

pour harmoniser les informations périodiques soumises par les banques⁴⁷⁴. Après d'importantes négociations, la directive voit finalement le jour en 1983⁴⁷⁵.

2. Faire face à l'internationalisation bancaire

La diversité des problèmes abordés par le Comité durant la période 1975-1979 montre la complexité de l'activité de contrôle bancaire à l'échelle internationale. Le partage des responsabilités prudentielles et la consolidation sont loin d'être les seuls éléments sur lesquels le Comité travaille durant cette période. La comptabilité et les activités de change sont deux autres sujets importants qui regroupent eux-mêmes de nombreuses problématiques, et qui illustrent à la fois la diversité des réseaux impliqués dans le processus de régulation, la définition du rôle des superviseurs dans des activités qui connaissent un environnement nouveau, et les allers et retours entre le national et l'international. Le Comité fait alors figure de simple forum de discussion, et participe de la construction d'un champ de réflexion international qui nourrit les débats domestiques sur le contrôle bancaire. Le nouveau contexte des taux flottants a créé un environnement nouveau à la fois pour les banques et pour les superviseurs, et les opérations en devises sont à l'origine de bien des faillites et difficultés pour les banques (cf. chapitre 1). Le cadre confortable des années d'après guerre a vécu, et les échanges au sein du Comité sont avant tout caractérisés par un tâtonnement pour imaginer de nouvelles règles sécurisant les nouvelles pratiques. Ces discussions témoignent aussi bien souvent de considérations morales sur la façon dont les activités doivent être conduites.

a. Les enjeux prudentiels des normes d'audit et de comptabilité

Comptabilité, audit et supervision

La comptabilité et l'audit constituent des outils essentiels du contrôle bancaire. Au moment même où le Comité de Bâle discute de ces questions, le champ de la comptabilité est déjà l'objet d'une grande effervescence depuis un certain temps, tant pour faire face au défis de l'internationalisation des firmes que pour débattre de la fonction première des documents comptables. La comptabilité est notamment l'objet d'un regain d'intérêt depuis les années 1960 aux États-Unis et d'un tournant progressif vers l'*information accounting*⁴⁷⁶. En 1964, l'*American*

474 ABE, 1749200912/295, « Coordination des informations périodiques fournies par les banques à des fins de surveillance. Résumé des travaux effectués jusqu'à présent », 1982.

475 ABE, 1749200912/295, « Proposition modifiée de directive du Conseil relative à la surveillance des établissements de crédits sur une base consolidée », 27 janvier 1983.

476 Michael Power, « Accounting and Finance » dans Karin Knorr Cetina et Alex Preda (eds.), *The Oxford Handbook*

Institute of Certified Public Accountants a publié le premier manuel sur les principes et les pratiques comptables dans 25 pays⁴⁷⁷. Comme pour la supervision, les pratiques diffèrent beaucoup d'un pays à l'autre en matière de comptabilité. Certains pays comme l'Allemagne, sont plus conservateurs que d'autres, comme les États-Unis. Au moment même où le Comité de Bâle commence à en discuter, divers organes conduisent des travaux dans le cadre de la CEE pour favoriser l'harmonisation des normes comptables et des pratiques d'audit. L'histoire de la comptabilité est toujours étroitement liée à l'histoire économique⁴⁷⁸. De plus en plus, elle l'est aussi à celle de l'économie universitaire, notamment aux USA.

Selon Michael Power, trois thématiques importantes se retrouvent toujours dans l'histoire de la comptabilité : celle de son but, qui peut être par exemple d'exposer l'utilisation prudente des ressources ou bien de fournir de l'information pertinente aux investisseurs, celle de la délimitation de l'entité comptable, problème clairement abordé par les superviseurs lors de leurs travaux sur la consolidation, enfin celle de la mesure⁴⁷⁹. La comptabilité ne consiste pas simplement à représenter une organisation mais également à la construire. Elle sert de base à des pratiques de calculs d'ordre secondaire ou tertiaire tels que les différents ratios utilisés par les superviseurs qui ont acquis leur logique propre et permettent la comparaison et le classement entre différentes firmes. Elle est également un outil de gestion pour les banques⁴⁸⁰.

L'audit, quant à lui, est une activité plus proche de la supervision que la comptabilité, car elle consiste à évaluer les comptes. L'activité d'audit a été qualifiée par Power de « rituel de vérification » servant à maintenir la confiance⁴⁸¹. Marilyn Strathern et ses collègues ont montré sa dimension culturelle et l'imbrication entre les considérations morales et financières dans les procédures d'audit⁴⁸². Le rôle et le statut des professionnels en charge de cette activité varient beaucoup d'un pays à l'autre. Dans la plupart des pays il s'agit d'une profession libérale, comprenant souvent une formation en comptabilité. Au Japon la pratique de révision par un comptable ne devient obligatoire qu'en 1976⁴⁸³. L'audit bancaire semble quelque chose de relativement nouveau

of the Sociology of Finance, s.l., Oxford University Press, USA, 2013, p. 293-314.

477 ABRI, 1.3a(3) 1975/3, « The accounting profession and the statutory auditing of annual accounts in EEC countries », présentation de Dr. Reinhard Goerdeler au Colloque International de Paris, 22 avril 1975.

478 *Ibid.*

479 M. Power, « Accounting and Finance », art cit.

480 Nicolas Praquin, « La comptabilité aux frontières de l'organisation : un instrument de la stratégie entrepreneuriale. Le cas du Crédit Lyonnais sous Henri Germain (1864-1905) », *Entreprises et histoire*, 1 juin 2005, n° 39, n° 2, p. 45-58 ; Nicolas Praquin, « L'analyse du risque bancaire au Crédit Lyonnais (1880-1925) », *Entreprises et histoire*, 2007, vol. 48, n° 3, p. 56-72.

481 Michael Power, *The audit society: rituals of verification*, Oxford, [England] ; New York, Oxford University Press, 1997, 183 p.

482 M. Strathern, *Audit Cultures*, *op. cit.* ; Richard Harper, « The social organization of the IMF's mission work : an examination of international auditing » dans Marilyn Strathern (ed.), *Audit Cultures: Anthropological Studies in Accountability, Ethics and the Academy*, London ; New York, Routledge, 2000, p. 21-53.

483 ABRI, 1.3a(3) 1975/4, « Existing arrangements for the appointment of bank auditors », mai 1976.

au Japon, ce qui peut expliquer le faible enthousiasme des Japonais pour les contacts du Comité de Bâle avec les professionnels de la comptabilité. En Suisse la question est particulièrement importante, puisque la supervision de la Commission Fédérale des Banques se base souvent sur le contrôle effectué par les instituts de révision eux-même liés aux grandes banques⁴⁸⁴. Ils sont formés par la Chambre suisse des sociétés fiduciaires et des experts comptables à Zurich⁴⁸⁵. La demande de réviseurs qualifiés a beaucoup augmenté dans les années 1970, et n'est d'ailleurs pas satisfaite⁴⁸⁶. Aux États-Unis des firmes de *public accountant* révisent les grandes banques commerciales et une part grandissante des banques plus petites. Les réviseurs sont généralement formés sur le terrain, bien que des cours commencent à être dispensés pour l'informatique au milieu des années 1970⁴⁸⁷. En France ce sont les commissaires aux comptes qui sont en charge de l'audit, bien que la Commission de Contrôle des Banques effectue ses propres contrôles⁴⁸⁸. Pour certaines grandes banques d'affaires un commissaire du Gouvernement dépendant de la Direction du Trésor doit être nommé. Comptabilité et audit sont deux activités très importantes pour les superviseurs, mais le Comité de Bâle n'a ni les compétences, ni la légitimité pour s'en occuper.

En matière d'audit, l'intérêt du Comité de Bâle porte particulièrement sur les demandes de confirmation (*confirmation enquiries*), considérées comme étant au cœur de la fraude et de la faillite de l'Israel-British Bank⁴⁸⁹. La procédure de confirmation consiste, pour un réviseur, à demander à des tiers, par exemple des créiteurs ou des clients, de confirmer les informations qu'il a sur la banque révisée. Elle est l'objet de codifications spécifiques. Un sous-groupe créé en mars 1976 sous la présidence de Fitzenreiter (Allemagne) est chargé de collecter des informations sur l'utilisation de telles confirmations dans les différents pays⁴⁹⁰. Les questions portent sur l'attitude des banques par rapport à de telles procédures, l'usage qui en est fait par les réviseurs, les différents types de confirmation existant, les différentes informations qu'elles prennent en compte, la position des banques et des réviseurs sur leur éventuelle harmonisation, et les évolutions probables⁴⁹¹.

De la faillite de l'Israel-British Bank au contact avec les professionnels de la comptabilité

484 T. Giddey, « Gendarme ou médecin des banques? Les premières années d'activité de la Commission fédérale des banques (1935–1943) », art cit.

485 ABRI, 1.3a(3) 1975/3, « Note sur le système de révision bancaire en Suisse », Bodmer, 26 novembre 1975.

486 *Ibid.*

487 ABRI, 1.3a(3) 1975/4, « Existing arrangements for the appointment of bank auditors », mai 1976.

488 ABRI, 1.3a(3) 1975/4, « Note sur les contrôles externes de banques en France », Fanet, 3 février 1976.

489 ABRI, 1.3a(3) 1975/2, « Note on the Committee's discussion of the paper « The failures of Israel-British Bank, Tel-Aviv and Israel-British Bank (London): Some Preliminary Conclusions » (BS/75/47) by Dr. Heth of the Bank of Israel », Quatrième réunion, 25 et 26 septembre 1975.

490 ABRI, 1.3a(3) F, Sixième réunion, 25 et 26 mars 1976.

491 ABRI, 1.3a(3) 1976/4, « Proposed questionnaire on confirmation enquiries », février 1976.

Quelques temps avant la fondation du Comité de Bâle, durant l'été 1974, une petite banque israélienne, l'Israel-British Bank, a fait faillite, et avec elle sa filiale de Londres. Cette dernière avait pour tâche principale de collecter des dépôts en devises étrangères et de les remettre à la maison mère⁴⁹². Les difficultés de l'Israel-British Bank sont d'abord liées à la faillite de la banque Herstatt, car lorsque les dépôts de celle-ci sont gelés, trois banques clientes de la filiale de Londres sont dans l'impossibilité de renouveler leurs dépôts. Des pertes non révélées sur le marché des changes et le retrait d'autres dépôts s'ajoutent aux difficultés de la banque⁴⁹³. Surtout, la découverte de fraudes des deux côtés crée un scandale. Par le biais d'une banque suisse, les propriétaires de la banque détournent les fonds levés à Londres vers des entreprises enregistrées au Lichtenstein. La liquidation des deux banques au mois de juillet 1974 implique un bras de fer entre la Banque d'Angleterre et la banque centrale d'Israel, et révèle plusieurs conduites frauduleuses de la part des réviseurs et des lacunes sérieuses dans les lettres de confirmation et plus généralement dans la présentation des documents comptables des banques⁴⁹⁴. Catherine Schenk a montré que cet événement a des conséquences importantes par rapport à petite taille de la banque et participe de l'intérêt du Comité pour les travaux sur le partage des responsabilités prudentielles⁴⁹⁵. La faillite de l'Israel-British Bank inspire également une activité importante dans le domaine de la comptabilité et de l'audit.

La liquidation à Londres et à Tel-Aviv fait l'objet d'un désaccord entre les deux banques centrales concernées. La Banque d'Angleterre, en accord avec le Trésor britannique, considère la maison mère israélienne responsable de la filiale londonienne⁴⁹⁶. La banque centrale et le gouvernement d'Israël, en revanche, refusent d'endosser la responsabilité pour la faillite de celle-ci. Un accord est finalement trouvé entre les deux banques centrales concernées pour procéder à une « liquidation fusionnée » (*merged liquidation*, considérant la maison-mère et sa filiale comme une seule entité) et mettent un pool de liquidités à disposition des liquidateurs dans les deux pays⁴⁹⁷. La Banque d'Angleterre réaffirme fermement qu'elle ne souhaite pas prendre la responsabilité pour les filiales et sociétés en participations de banques étrangères à Londres. Cependant, elle accepte de fournir une aide financière en échange de l'abandon par la Banque d'Israël des engagements qu'elle

492 C.R. Schenk, « Summer in the City », art cit.

493 *Ibid.*

494 ABRI, 1.3a(3) 1975/2, « Note on the Committee's discussion of the paper « The failures of Israel-British Bank, Tel-Aviv and Israel-British Bank (London): Some Preliminary Conclusions » (BS/75/47) by Dr. Heth of the Bank of Israel », Quatrième réunion, 25 et 26 septembre 1975.

495 C.R. Schenk, « The Regulation of International Financial Markets from the 1950s to the 1990s », art cit.

496 C.R. Schenk, « Summer in the City », art cit.

497 ABRI, 1.3a(3) 1975/2, « Note on the Committee's discussion of the paper « The failures of Israel-British Bank, Tel-Aviv and Israel-British Bank (London): Some Preliminary Conclusions » (BS/75/47) by Dr. Heth of the Bank of Israel », Quatrième réunion, 25 et 26 septembre 1975.

a sur la filiale londonienne⁴⁹⁸. Un responsable de la supervision à la banque centrale israélienne, Heth, est invité au Comité de Bâle en septembre 1975 pour discuter des leçons à tirer de l'événement⁴⁹⁹. Selon lui, par-delà l'importance de la coopération entre autorités de supervision, les points essentiels sont les suivants : l'importance des lettres de confirmations, l'harmonisation des termes des déclarations comptables pour éviter toute mauvaise interprétation, enfin l'initiative que les superviseurs devraient prendre d'encourager les organisations professionnelles de réviseurs (*auditors*) et de comptables à établir des accords internationaux pour qu'ils puissent se reposer sur leurs travaux respectifs⁵⁰⁰.

Lors de la réunion suivante, en décembre 1975, quelques questions sont alors posées⁵⁰¹ : que faire dans le domaine de l'audit et de la comptabilité? Faut-il simplement soutenir l'harmonisation des standards ou mettre en avant des suggestions ? Et par quels moyens ? Ces propositions divisent d'emblée le Comité. Certains sont pour la mise en place d'un sous-comité sur la question mais une majorité est contre. Certains sont favorables à un contact avec les professionnels de la comptabilité et de l'audit, notamment Huib Muller (*Nederlandsche Bank*) et Rodney Galpin (*Bank of England*), d'autres sont pour des considérations générales, notamment les Français. Les Japonais sont contre l'exercice en soi et pensent que cela ne relève pas du Comité, qui doit se limiter à soutenir l'harmonisation des standards⁵⁰². Le Comité se heurte donc au problème de la négociation de ses rapports avec les comptables et les réviseurs, professions indépendantes sur lesquelles le contrôle bancaire s'appuie beaucoup. Il est d'abord décidé que Galpin approchera l'*International Accounting Standards Committee* (IASC) et que le secrétariat produira un papier sur les différentes méthodes de recrutement des réviseurs dans les pays représentés⁵⁰³.

Après d'un échange de lettres entre Rodney Galpin et Henry Benson, fondateur et président de l'IASC, en février 1976, l'IASC semble d'accord pour fournir une aide au Comité sur les questions d'audit, bien qu'elle soit spécialisée dans les problèmes de comptabilité⁵⁰⁴. Les membres du Comité discutent de l'attitude à adopter par rapport aux comptables en mars 1976⁵⁰⁵. Akiyama (Japon) est, encore une fois, contre les contacts avec cette organisation. Plusieurs autres membres, sans être totalement opposés, ne sont guère enthousiastes. Macpherson (Inspecteur général des banques, *Department of Finance*, Canada) dit que l'IASC n'a produit que trois papiers en trois ans et

498 ABF, 1749200912/309, Quatrième réunion, 25 et 26 septembre 1975.

499 *Ibid.*

500 ABRI, 1.3a(3) 1975/2, « Note on the Committee's discussion of the paper « The failures of Israel-British Bank, Tel-Aviv and Israel-British Bank (London): Some Preliminary Conclusions » (BS/75/47) by Dr. Heth of the Bank of Israel », Quatrième réunion, 25 et 26 septembre 1975.

501 ABRI, 1.3a(3) F, Cinquième réunion, 11 et 12 décembre 1975.

502 *Ibid.*

503 *Ibid.*

504 ABRI, 1.3a(3), Lettre de Blunden à Cummings, 14 septembre 1976 .

505 ABRI, 1.3a(3) F, Sixième réunion, 25 et 26 mars 1976.

que le Comité de Bâle pourrait vouloir aller plus vite⁵⁰⁶. Monterastelli (Italie) est plutôt favorable à des approches nationales. Stig Danielsson (Suède) pense qu'une approche officielle impliquera un travail plus lent. David Willey (Réserve Fédérale de New York) pense que le Comité devrait laisser une porte ouverte à l'IASC tout en conservant ses propres options⁵⁰⁷. Fitzenreiter (*Bundesbank*), qui entre temps a été chargé de créer un questionnaire sur l'utilisation des lettres de confirmations, rajoute qu'en Allemagne l'association des réviseurs bancaires a essayé pendant dix ans d'harmoniser ces documents, mais qu'elle a échoué à cause du lobby des banques⁵⁰⁸. Selon lui l'initiative ne doit pas être laissée à d'autres professionnels, et le Comité doit jouer un rôle dans l'exercice. Une intervention de Peter Cooke (Banque d'Angleterre), qui n'est pas encore président mais simplement membre de la délégation britannique du Comité, montre les différents enjeux et la délicate position du Comité dans l'univers des standards internationaux de comptabilité et d'audit qui implique de nombreux autres acteurs :

While their starting point had been the particular problems that had arisen out of the Israel-British experience, he thought that at the back of their minds members of the Committee had rather broader issues. Did they wish to seek to promulgate standards internationally, or have them promulgated by the profession? Or did they wish to encourage the profession to do it on a national or international basis? He suspected that the answers would vary according to the particular problem being looked at. [...] The changes needed would sometimes be in national laws, sometimes in supervisory rules and sometimes in accounting standards or practices. He therefore felt that the Committee should explore further with the IASC what the latter felt it could contribute and that it should then suggest more precisely to the IASC what the Committee wanted it to do⁵⁰⁹.

Il est finalement décidé que Galpin maintienne un contact informel avec l'IASC, que Fitzenreiter préside un groupe de travail sur les lettres de confirmations, et que les réponses des délégations nationales sur le recrutement des réviseurs dans leur pays respectif fassent l'objet d'un papier synthétique à transmettre à l'avenir aux gouverneurs⁵¹⁰.

Chercher un interlocuteur

Trouver un interlocuteur adéquat s'avère plus difficile que prévu. Blunden écrit le 14 septembre 1976 à Cummings, qui a entre temps remplacé Benson à la présidence de l'IASC, pour lui présenter l'intérêt des superviseurs pour les questions d'audit et de comptabilité⁵¹¹. Après une entrevue entre Blunden et une délégation de l'association de comptables en janvier 1977, il est

506 *Ibid.*

507 *Ibid.*

508 *Ibid.*

509 *Ibid.*, p. 18

510 *Ibid.*

511 ABRI, 1.3a(3) 1976/5, « Lettre de Blunden à Cummings, 14 septembre 1976 ».

décidé de maintenir le lien entre Galpin de la Banque d'Angleterre et Bremman, son secrétaire⁵¹². Il apparaît cependant que l'IASC n'est pas le plus adapté pour travailler sur les confirmations, étant spécialiste de comptabilité et non d'audit. Les bonnes dispositions initiales de l'IASC quant à un travail sur l'audit avec le Comité de Bâle étaient surtout le fait de son premier président et fondateur, Benson, qui se retire à l'été 1976⁵¹³. Les tâtonnements du Comité de Bâle dans l'océan de la comptabilité internationale consistent donc en partie à trouver un interlocuteur pour les travaux qu'il souhaite entreprendre.

En parallèle, le foisonnement international de comités dans les domaines de l'audit et de la comptabilité n'échappe pas aux membres du Comité. En octobre 1977 ils passent en revue différents organes existant et le flou qui en résulte⁵¹⁴. L'*International Federation of Accountants* (IFAC) a été créée lors d'une réunion internationale des comptables à Munich peu avant, et sera sous la présidence de Robert Sempier, de l'*American Institute of Public Accountants*. Par ailleurs, l'Union Européenne des Experts Comptables Économiques et Financiers (UEC) exerce une influence dans le domaine, et la Commission Européenne a créé un groupe de travail pour préparer une directive sur la comptabilité internationale⁵¹⁵. Les trois organes distincts que sont l'IASC, l'IFAC et l'UEC sont en concurrence. L'IASC a mis en place un sous-comité sur les standards de comptabilité bancaire. Un nouveau comité enfin, l'*Auditing Practices Committee*, sous l'autorité de l'IFAC, a été créé. C'est ce dernier qui s'avérera finalement le plus approprié pour poursuivre le travail sur les confirmations, lors de la réunion de mars 1978⁵¹⁶. Il est donc proposé que deux représentants du Comité de Bâle, Fitzenreiter et Mallet de la Banque d'Angleterre, soient en contact avec lui. Tout au long de ces discussions, certains membres du Comité continuent de réaffirmer leur peu d'enthousiasme pour l'exercice portant sur les confirmations, notamment Herman Baeyens (Commission bancaire, Belgique), alors que certains y sont nettement plus favorables, en particulier David Willey (Réserve Fédérale de New York)⁵¹⁷. La question ne suscite donc pas l'engouement de tout le Comité. Peu à peu, cependant, la répartition des tâches s'éclaircit : la collaboration avec l'IASC traitera surtout des normes de publications des comptes par les banques, celle avec l'IFAC portera sur les confirmations. Les membres de ces deux groupes sont en réalité sensiblement les mêmes⁵¹⁸.

512 ABRI, 1.3a(3) F, Neuvième réunion, 3 et 4 mars 1977.

513 Kees Camfferman et Stephen A. Zeff, *Financial reporting and global capital markets: a history of the International Accounting Standards Committee, 1973-2000*, Oxford ; New York, Oxford University Press, 2007, 676 p.

514 ABRI, 1.3a(3) F, Onzième réunion, 27 et 28 octobre 1977.

515 *Ibid.*

516 ABRI, 1.3a(3) F, Douzième réunion, 2 et 3 mars 1978.

517 *Ibid.*

518 ABRI, 1.3a(3) F, Treizième réunion, 29 et 30 juin 1978, p. 24.

L'échec des relations avec l'IASC et l'IFAC

Les contacts entre le Comité de Bâle et les deux structures spécialisées dans la comptabilité et l'audit sont marqués par des intérêts divergents et une expertise différente⁵¹⁹. En avril 1978 une délégation du Comité de Bâle assiste à la réunion d'un *steering committee* de l'IASC à la *Bundesbank* à Francfort sur l'élaboration d'un projet de résolution sur les règles à observer dans la publication des comptes de banques⁵²⁰. Mallet de la Banque d'Angleterre et l'auteur (inconnu) d'un compte-rendu y sont présents. Le président du *steering committee* note que les comptes destinés aux autorités de contrôles et ceux publiés par les banques ont des objectifs différents et par conséquent emploient des méthodes différentes. Si l'auteur du compte-rendu rappelle que l'harmonisation des pratiques comptables permettraient celle des pratiques d'audit qui intéressent tant les superviseurs, les relations entre ces derniers et les comptables ne sont pas particulièrement productives :

Les membres du "Steering Committee" ne m'ont pas invité à exposer le point de vue du Comité du Groupe des Dix concernant leurs travaux. Ils ne m'ont chargé d'aucun message ou n'ont sollicité de ma part aucune déclaration qui aurait pu entraîner une conséquence pour le Comité du Groupe des Dix. Ils ne m'ont pas demandé mon avis ni même une impression [5] personnelle de ce que pourrait être l'accueil que le Comité du Groupe des Dix ferait au "Statement" élaboré⁵²¹.

La position de spectateur des membres du Comité de Bâle révèle la difficulté d'intercompréhension entre comptables et superviseurs. Malgré tout, l'auteur reste positif sur le travail du *steering committee* dans la mesure où il pourrait servir d'argument face aux associations professionnelles de comptables pour lever les obstacles à l'harmonisation des pratiques d'audit.

En revanche, un projet préparé par l'IASC suscite des vives réprobations de la part de certains membres du Comité⁵²². Le document est envoyé à Cooke le 16 juin 1978 par une lettre de Cummings⁵²³. Dans sa lettre, le président de l'IASC demande au président du Comité de Bâle si ce dernier pourrait endosser le projet de résolution qui a été discuté par son *board* lors de sa réunion à Perth en Australie du 14 au 16 juin. Il témoigne d'une vision selon laquelle les comptes publiés par les banques servent à démontrer leur liquidité et leur solvabilité, qui se démarque du point de vue de certains superviseurs qui prennent beaucoup plus en compte les pratiques bancaires qui y sont liées. La réaction de certains superviseurs porte sur une phrase en particulier, qui porte sur les réserves cachées (*hidden reserves*) :

519 ABRI, 1.3a(3) F, Treizième réunion, 29 et 30 juin 1978.

520 ABRI, 1.3a(3) 1978/8, « Comptes publiés par les banques. Normes en voie d'élaboration à l'I.A.S.C. ».

521 *Ibid.* pp. 4-5

522 ABRI, 1.3a(3) F, Treizième réunion, 29 et 30 juin 1978.

523 ABRI, 1.3a(3) 1978/8, lettre de Cummings à Cooke, 16 juin 78.

If the financial statements are to present a true and fair view, the undisclosed overstatement of the amount of liabilities or understatement of the amount of assets and the accrual of amounts for general or unspecified business risks, together with the resulting effects on the income statement, is unacceptable⁵²⁴.

La discussion de ce document les 29 et 30 juin 1978 suscite la protestation de Coljé (Banque des Pays-Bas) et surtout des Allemands⁵²⁵. Le problème tient au traitement des réserves cachées (*hidden reserves*) que l'IASC souhaiterait voir disparaître. Dans certains pays, les banques s'en servent pour pouvoir masquer certaines pertes et s'assurer une certaine stabilité. C'est particulièrement le cas en Allemagne, et Schneider, de l'Office Fédéral de Supervision allemand, considère d'ailleurs cela comme une bonne chose du point de vue prudentiel⁵²⁶. Il ne souhaite pas que le Comité accepte le document, même comme simple papier de discussion. Bürger (*Bundesbank*) renchérit en disant qu'il pensait que l'IASC produirait un glossaire des termes de comptabilité, et qu'au lieu de ça ils ont établi des règles inacceptables de présentation des bilans⁵²⁷. Il rajoute que le Comité de Bâle a fourni une contribution financière à l'IASC et qu'il est en droit d'attendre des résultats. Plusieurs membres rappellent par ailleurs la dimension très politique de la question des réserves cachées et ne comprennent pas comment l'IASC a pu passer celle-ci sous silence. Enfin, Coljé est surpris de la divergence de vue entre le comité des comptables de la CEE et l'IASC. Tous les membres ne sont cependant pas du même avis : le Comité semble divisé entre Européens et Américains sur la question, les Japonais ne participant pas au débat. En effet, Bench (*Comptroller of the Currency*) et Willey (Réserve Fédérale de New York) défendent le document, en disant qu'il serait souhaitable que la pratique des réserves cachées, qui n'est pas autorisée aux États-Unis, disparaisse. Cooke propose de répondre que les différences de vue au sein du Comité l'empêche de prendre position et de mentionner le problème⁵²⁸.

Les rapports avec l'IFAC et les travaux sur les confirmations connaissent un développement plus favorable. Le Comité de Bâle, par l'intermédiaire de son sous-comité présidé par Fitzenreiter, est en relation avec un groupe de travail nommé *Sub-Committee on Standard Inter-Bank Confirmation Inquiry* mis en place par un comité de l'IFAC, l'*International Auditing Practices Committee* (IAPC)⁵²⁹. Suite à deux réunions communes en avril et décembre 1978, un brouillon de formulaire de confirmation est élaboré puis discuté par le sous-groupe du Comité de Bâle lors de sa

524 ABRI, 1.3a(3) 1978/8, « Exposure draft : Proposed statement. Disclosures in Financial Statements of Banks », juin 1978.

525 ABRI, 1.3a(3) F, Treizième réunion, 29 et 30 juin 1978.

526 *Ibid.*

527 *Ibid.*

528 *Ibid.*

529 ABRI, 1.3a(3) 1979/10, « Second report of the working group to the Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices ».

réunion à la *Bundesbank* en février 1979⁵³⁰. Les superviseurs apportent à la discussion leurs considérations prudentielles ainsi qu'un souci d'utilité pratique du document, comme le fait de pouvoir donner une réponse claire sans trop de travail⁵³¹. Après une nouvelle réunion entre les deux sous-comités de en avril/mai 1979, il est décidé d'envoyer le document aux banques et aux réviseurs des pays représentés pour une période de test de deux ans⁵³².

Les suites de la collaboration avec les comptables se soldent au final par un échec. Du côté de l'IASC, les travaux sur la publication des comptes bancaires ne suscitent guère de soutien du Comité de Bâle, le *board* de l'organisation des comptables se résout à la publication d'un simple document de discussion publié en octobre 1979⁵³³. Malgré quelques réactions positives, il est décidé de ne pas y donner suite car une directive de la CEE sur la comptabilité est en cours, et le travail commun des deux groupes prend fin en octobre 1981⁵³⁴. Du côté de l'IFAC, le projet de lettre de confirmation interbancaire normalisée est diffusé par les superviseurs au sein de leurs associations bancaires respectives et les réseaux internationaux de comptables se chargent de sa transmission dans les associations nationales⁵³⁵. Le document est également diffusé lors de la conférence internationale des superviseurs de 1979 à Londres⁵³⁶. Les réactions sont relativement mitigées, et diffèrent entre les réviseurs et les banques, ces dernières étant nettement moins enthousiastes. Quelques inquiétudes par rapport une standardisation excessive se font entendre⁵³⁷. Dans un rapport au Comité en février 1981, Lang (Allemagne) dit que parmi les 37 pays dont les banques ont répondu, la moitié des réponses environ sont positives⁵³⁸. Elles viennent notamment de pays où le système bancaire n'est pas très développé. Une autre moitié est moins enthousiaste, et 10 pays ont des objections considérables, dont la Belgique, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suisse. Les oppositions pointent notamment le fait que les formes déjà existantes sont satisfaisantes, que la forme proposée ne convient pas aux exigences locales en matière d'audit, et qu'elle n'est pas appropriée pour une utilisation informatique⁵³⁹.

Ainsi les travaux du Comité de Bâle sur les enjeux prudentiels de la comptabilité et de l'audit se soldent-ils finalement par un échec, surtout dans ses relations avec l'IASC. Cet échec réside notamment dans le fait que le Comité initie un programme de travail démesurément long par

530 *Ibid.* ; ABRI, 1.3a(3) F, Quinzième réunion, 1er et 2 mars 1979.

531 ABRI, 1.3a(3) 1979/10, « Second report of the working group to the Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices ».

532 *Ibid.*

533 K. Camfferman et S.A. Zeff, *Financial reporting and global capital markets*, op. cit.

534 ABE, 1749200912/305, Vingt-troisième réunion, 29 et 30 octobre 1981.

535 ABRI, 1.3a(3) F, Seizième réunion, 28 et 29 juin 1979.

536 ABRI, 1.3a(3) 1979/10, « Dispositions administratives concernant la diffusion du projet de lettre de confirmation interbancaire normalisée ».

537 ABE, 1749200912/305, Vingt-et-unième réunion, 26 et 27 février 1981, p. 13.

538 ABE, 1749200912/305, Vingt-troisième réunion, 29 et 30 octobre 1981.

539 *Ibid.*

rapport à son utilité, en réaction à la faillite de l'Israel-British Bank en 1974. De plus, il témoigne de certaines rivalités entre des professions et des expertises différentes. Cet épisode témoigne cependant de l'importance de la comptabilité et de l'audit pour toutes les questions de supervision bancaire, et du fait que les professions concernées sont elles aussi engagées dans un processus d'internationalisation. Les professions de superviseur, de comptable et de réviseur ont un rôle complémentaire dans la régulation, mais leurs perspectives sont différentes. Si le Comité de Bâle échoue à collaborer avec ces professions, l'exercice révèle la situation de dépendance des superviseurs par rapport à elles.

b. Le contrôle des positions en devises : les superviseurs dans l'après Bretton Woods

En parallèle aux discussions tenues à Bâle, le secteur bancaire connaît une croissance et une internationalisation marquées. Les euromarchés poursuivent leur ascension, celui des eurodevises passant de 177 à 575 milliards de dollars entre 1974 et 1980, alors que celui des euro-obligations passe de 3,4 à 20,4 milliards sur la même période⁵⁴⁰. Le tableau 2.2 montre une estimation de la progression de l'activité internationale des banques entre 1970 et 1977 d'après les calculs de la BRI. Les créances sur l'étranger sont définies comme toutes les créances sur des non résidents, tant en monnaie nationale qu'en monnaie étrangère, et incluent les créances sur d'autres banques⁵⁴¹. Ces données ne sont pas consolidées à l'échelle mondiale (ou pas complètement, selon les pays), ce qui implique que la part des créances sur l'étranger est largement sous-estimée pour les États-Unis et l'Allemagne, et largement sur-estimée pour le Royaume-Uni. La tendance à une croissance du compartiment étranger de l'activité reste cependant identique. La situation résultant du choc pétrolier accroît dramatiquement la situation, les banques accordant d'importants crédits à un grand nombre de pays, tant développés qu'en voie de développement, afin de financer les déficits de leur balance des paiements. Le compartiment étranger de l'activité des banques se développe donc plus vite que le montant global de leurs opérations. Au Comité de Bâle, cela se traduit par différents travaux sur la surveillance des activités de change des banques et celle du risque pays. La première catégorie, qui est également la première abordée par le Comité chronologiquement, est l'objet de cette section. La seconde, qui deviendra un sujet majeur de discussion en amont de la crise de la dette, fera l'objet du chapitre 6.

540 Youssef Cassis, *Capitals of capital: a history of international financial centres, 1780 - 2005*, Cambridge [u.a.], Cambridge University Press, 2006, p. 236.

541 ABRI, 6.61 vol 3&4, *G10 routine correspondance*, « Rapport aux Gouverneurs concernant les réactions de banques commerciales des pays du Groupe des Dix et de la Suisse au projet de questionnaire du Président Burns », non daté.

Tableau 2.2 : la progression de l'activité internationale des banques de quelques pays du G10, 1970-1977 (données non consolidées à l'échelle mondiale)

	Total des bilans des banques	Créances des banques sur l'étranger, en pourcentage du total de leurs bilans	Total des bilans des banques	Créances des banques sur l'étranger, en pourcentage du total de leurs bilans	Total des bilans des banques	Créances des banques sur l'étranger, en pourcentage du total de leurs bilans
	Décembre 1970		Décembre 1973		Décembre 1977	
États-Unis	576,2	1,9	835,2	3,2	1044,9	7,9
France	77,8	12,9	178,0	17,0	259,9	20,3
Royaume-Uni	84,9	48,4	244,1	37,5	311,1	48,7
Allemagne	225,4	2,1	433,4	3,4	701,6	5,8
Japon	128,5	5,1	295,3	5,6	450,3	4,1

Source : ABRI, 6.61 vol 3&4, G10 routine correspondance, « Rapport aux Gouverneurs concernant les réactions de banques commerciales des pays du Groupe des Dix et de la Suisse au projet de questionnaire du Président Burns », annexe 2, non daté.

Les faillites retentissantes de la Franklin National et de la banque Herstatt en 1974 qui ont mené à la mise en place du Comité de Bâle étaient largement dues à des opérations de change (cf. chapitre 1). De manière générale, la fin du système Bretton Woods et le remplacement des taux de change fixes par des taux de change flottants s'accompagne d'un nouvel environnement plus risqué pour les banques. Cela renvoie à l'importance grandissante du risque de change, « c'est-à-dire [du] risque, pour une banque, de subir des pertes par suite de mouvements défavorables des cours des change pendant une période où elle se trouve en position de change [...] sur telle ou telle devise », comme l'explique une note du secrétariat du Comité de Bâle⁵⁴². Or, « si de nombreuses activités bancaires sont assorties de risques, rares sont celles où une banque peut encourir de lourdes pertes aussi rapidement que dans les opérations sur devises »⁵⁴³. L'histoire politique et monétaire heurtée des années 1970 et le manque de coordination des politiques économiques des pays riches participent d'une grande volatilité des taux de change⁵⁴⁴. La supervision prudentielle des opérations sur devises ne semble donc pas superflue.

542 ABRI, 1.3a(3) 1980/11, « Surveillance des positions de change des banques », août 1980, p. 2.

543 *Ibid.*, p. 1.

544 H. James, *International monetary cooperation since Bretton Woods*, op. cit., p. 311.

Pourtant elle se heurte à des contraintes institutionnelles qui reflètent en partie les chevauchements entre contrôle prudentiel et politique monétaire. Dans de nombreux pays, les contrôles des opérations sur devises se font avant tout pour des raisons monétaires et relèvent de différents départements, voir de différentes institutions lorsque la supervision prudentielle n'est pas entre les mains de la banque centrale, et de différents savoirs. Le choix des gouverneurs d'envoyer au Comité de Bâle un représentant responsable des *foreign exchanges* à côté d'un superviseur est en soi emblématique et ne va pas sans soulever de problèmes. Il suppose en effet, outre une coopération parfois difficile entre banque centrale et institut de supervision lorsqu'il y en a un, un dialogue entre deux types d'expert. Les spécialistes des marchés des changes sont plus habitués aux données quantitatives et les connaissent depuis plus longtemps que leurs collègues superviseurs, ce qui se révèle notamment durant leurs discussions sur l'exposition au risque pays⁵⁴⁵. Goodhart soutient que les spécialistes des *foreign exchanges* étaient relativement inutiles et furent remplacés progressivement par des superviseurs, mais rien dans les archives n'a pu confirmer une telle hypothèse⁵⁴⁶. Il semble que l'intérêt pour la supervision des opérations sur devises soit une réaction au contexte immédiat et un moyen pour les banques centrales d'acquiescer ou de renforcer des responsabilités prudentielles. En outre, plusieurs membres possèdent des expertises dans les deux domaines, ou passent du contrôle bancaire au change dans leur carrière.

La réflexion du Comité de Bâle en matière d'opérations de change s'articule autour de trois grands thèmes reliés : une réflexion sur leur surveillance en général, basée notamment sur les actualités domestiques en matière de régulation et de politique monétaire ; la régulation des *brokers* ; et la mise en place d'une forme standardisée de *forward foreign exchange contract* en collaboration avec un groupe de travail de la Chambre de Commerce Internationale. Ce dernier thème sera étudié au chapitre 4, car il implique un contact étroit avec les banques commerciales. Certains travaux ont la particularité d'impliquer toute une série de considérations morales sur les bonnes ou mauvaises pratiques du marché. Là encore un effort est fait pour donner un sens à une surveillance proprement prudentielle des activités de change des banques en se focalisant sur les institutions individuelles, ce qui soulève le problème du chevauchement entre les dimension macro- et micro- économiques.

Les logiques prudentielles de la surveillance des opérations sur devises

Les contrôles des activités de change existent avant tout pour des raisons monétaires. C'est

545 ABRI, 1.3a(3) F, Huitième réunion, 28 et 29 octobre 1976.

546 C.A.E. Goodhart, *The Basel Committee on Banking Supervision, op. cit.*, p. 141.

le cas par exemple en Italie où ces réglementations, en 1975, n'ont cours que pour protéger la lire⁵⁴⁷. Byatt (Banque d'Angleterre) explique quant à lui qu'au Royaume-Uni si les limites imposées aux positions de change n'existaient que pour des raisons prudentielles elles seraient beaucoup plus libérales, et qu'elles sont pensées également en fonction de la balance des paiements⁵⁴⁸. En Allemagne, des limites fixes ont été imposées aux *open positions* des banques seulement depuis la faillite d'Herstatt. Seuls quatre pays effectuent des contrôles des activités de change pour des raisons principalement prudentielles au début de l'année 1975 : l'Allemagne, où cela est très récent, les Pays-Bas, le Canada et les États-Unis⁵⁴⁹. Les banques elles-mêmes enfin, sans doute en partie à cause des faillites de 1974 mais également à cause du nouvel environnement monétaire, ont adopté leur comportement en s'imposant elles-mêmes des limites, comme l'explique Timmerman (*Nederlandsche Bank*) : « *He felt however that the change in the banks' behaviour was caused not so much by new regulations as by the volatility and unpredictability of exchange rates, which made open positions much riskier than before* »⁵⁵⁰. Par ailleurs, de fortes différences existent entre les pays, certains ayant un dispositif formel de contrôle des changes et d'autres non.

Le nouveau contexte international conduit dans la plupart des pays à différentes mesures pour renforcer le contrôle des opérations de change. Le 27 février 1975 un *gentlemen's agreement* est signé entre la Banque Nationale Suisse et les banques les plus actives dans le marché des changes, leur demandant de rapporter toutes leurs transactions de plus de 5 millions de dollars à la fin de chaque jour ouvrable⁵⁵¹. Durant les premiers mois de l'année, la Banque des Pays-Bas a quant à elle ouvert des discussions avec l'association des banquiers sur la possibilité de mettre en place des recommandations concernant l'administration des transactions de change⁵⁵². Aux États-Unis, une révision en 1975 du système de déclaration du Trésor américain a pour but d'améliorer l'obtention et la gestion d'informations sur les activités de changes des banques⁵⁵³. Les autorités s'efforcent également d'établir conjointement avec les banques quelques directives pour la conduite prudente des activités de change. Une étape supplémentaire est franchie avec la mise en place à la fin de l'année 1978 du *Foreign Exchange Committee*, sous le contrôle de la *Federal Reserve Bank* de New York⁵⁵⁴. Formé en partie de représentants des banques New York et d'ailleurs, il a pour mission d'étudier les changements dans le marché des changes et de faire des recommandations.

547 ABRI, 1.3a(3) F, Première réunion, 6 et 7 février 1975.

548 *Ibid.*

549 ABF, 1749200912/309, « Main objectives of regulations governing the banks' foreign or foreign currency positions », mars 1975.

550 ABRI, 1.3a(3) F, Première réunion, 6 et 7 février 1975, p. 9

551 ABRI, 1.3a(3) F, Deuxième réunion, 24 et 25 avril 1975.

552 *Ibid.*

553 ABRI, 1.3a(3) F, Deuxième réunion, 24 et 25 avril 1975.

554 ABRI, 1.3a(3) F, Seizième réunion, 28 et 29 juin 1979.

Le Comité entreprend l'écriture d'un rapport aux gouverneurs à partir d'un papier de Gérard Aubanel (Banque de France) daté d'octobre 1978⁵⁵⁵. Il y explicite notamment deux logiques différentes dans la surveillance des positions de change, l'une, récente, pour s'assurer d'une gestion prudente et l'autre, bien plus ancienne, pour des raisons de contrôle des changes, c'est-à-dire le plus souvent pour protéger la monnaie nationale. Cette dernière n'implique pas de contrôler les établissements étrangers, et consiste avant tout à surveiller les positions dans toutes les devises étrangères prises dans leur ensemble. À l'inverse, la supervision prudentielle nécessite de prendre en compte, outre les établissements étrangers, les positions dans chaque devise individuelle car celles-ci peuvent faire courir un risque à la banque⁵⁵⁶. Le sens des règles formulées par les autorités, quel que soit leur degré de formalité, n'est donc pas le même dans les deux cas. Aubanel insiste également sur l'importance des éléments de trésorerie venant de la gestion courante et journalière de la banque et explique que ce sont ces derniers qu'il convient de superviser si les autorités veulent déceler une gestion imprudente ou spéculative de l'établissement⁵⁵⁷. Ces considérations montrent que le Comité est un lieu important de l'émergence de la « raison prudentielle » à l'échelle internationale. Un rapport aux gouverneurs basé sur ce papier initial est soumis aux gouverneurs en août 1980⁵⁵⁸. Il est transmis aux autorités prudentielles non représentées au Comité en octobre, puis aux banques commerciales⁵⁵⁹.

Parallèlement aux discussions des superviseurs sur le contrôle prudentiel des opérations en devises celles-ci sont l'objet d'une certaine libéralisation dans plusieurs pays. Au milieu de l'année 1977 le contrôle des changes est relâché au Japon⁵⁶⁰. Il est aboli en 1979 au Royaume-Uni⁵⁶¹. Sa suppression commence à être discutée en 1980 à la Banque de France⁵⁶². Dans le cas britannique le chassé-croisé entre régulation et supervision est assez net :

Mr. Coleby said that the most notable development in the United Kingdom since the Committee's last meeting had been the effective abolition of exchange controls. As a result, there was a rather greater need for prudential control of foreign exchange exposure in British banks, which Mr. Byatt would speak about⁵⁶³.

Le marché des changes est particulièrement marqué par une évolution progressive des logiques de la régulation, depuis une logique monétaire vers une logique prudentielle.

555 ABRI, 1.3a(3) 1978/8, « La surveillance des positions de change des banques », 6 octobre 1978.

556 ABRI, 1.3a(3) 1978/8, « La surveillance des positions de change des banques », 6 octobre 1978 ; ABRI, 1.3a(3) 1980/11, « Surveillance des positions de change des banques », août 1980.

557 Aubanel, ABRI, 1.3a(3) 1978/8, « La surveillance des positions de change des banques », 6 octobre 1978.

558 ABRI, 1.3a(3) 1980/11, « Surveillance des positions de change des banques », août 1980.

559 ABRI, 1.3a(3) 1982/17, « Past circulation of Committee documents ».

560 ABRI, 1.3a(3) F, Dixième réunion, 30 juin et 1er juillet 1977.

561 ABRI, 1.3a(3) F, Dix-septième réunion, 8 et 9 novembre 1979.

562 ABE, 1035200250/66, « Observations relatives à la note sur la réglementation des changes », 8 avril 1980.

563 ABRI, 1.3a(3) F, Dix-septième réunion, 8 et 9 novembre 1979, p. 14.

Les brokers : « des gens peu désirables » ?⁵⁶⁴

Les discussions tenues à Bâle sur la profession des *brokers* offre une étude de cas intéressante pour comprendre la circulation internationale des idées en matière de régulation, et les considérations morales caractérisent cette régulation. Il n'est question ici que des *foreign exchange brokers*, spécialisés dans les opérations en devises, c'est-à-dire des firmes qui jouent le rôle d'intermédiaire entre les banques et reçoivent une commission sur leurs transactions. Leurs interlocuteurs dans les banques sont les *dealers*. Dans beaucoup de pays les *brokers* posent des problèmes aux autorités autant qu'aux banques. Avec le développement du marché des changes toute une série de pratiques jugées peu convenables se développent, et dans les discussions du Comité le *broker* est parfois considéré comme une personne peu recommandable, susceptible d'adopter les pratiques les plus immorales pour parvenir à ses fins⁵⁶⁵. Au-delà du détail de ces pratiques, les *Codes of ethics*, *Codes of behaviour* ou *Codes of conduct* fréquemment retrouvés dans les archives soulèvent la question des relations entre les *brokers* et les banques, des luttes interprofessionnelles et du contrôle de ces professions. Ils témoignent également des représentations morales qui opposent au banquier prudent et au marché sain le *broker* âpre au gain facile et le marché instable, et participent du statut inter et intraprofessionnel de ces métiers tel que l'a décrit Andrew Abbott⁵⁶⁶.

Les *brokers* inquiètent les autorités pour plusieurs raisons. Le fait de prendre eux-mêmes des positions de change, de ne pas se cantonner au rôle d'intermédiaire entre banques, ou d'avoir des pratiques douteuses avec celles-ci se retrouve fréquemment dans les sources. Par exemple en avril 1975 Dondelinger (Commissariat au Contrôle des Banques, Luxembourg), rapporte le problème ainsi :

in Luxembourg there were perhaps four or five foreign exchange brokers, either from Paris or London, and their activities had not always been entirely satisfactory to the authorities. By mutual agreement therefore the authorities now inspected their books. This control had to be given some legal basis and while it was not intended to pass a law regulating the activities of brokers the authorities would try later in the year to draw up, in co-operation with them, a code of good behaviour⁵⁶⁷.

Plusieurs problèmes sont soulevés par la profession de *broker* : le type de régulation, souvent informel, comme l'illustre les *codes of good behaviour* qui impliquent une participation importante des acteurs du marché, le caractère local des difficultés rencontrées, et la présence de

564 ABRI, 1.3a(3) F, Deuxième réunion, 24 et 25 avril 1975, p. 25.

565 *Ibid.*

566 Andrew Abbott, « Professional Ethics », *American Journal of Sociology*, 1 mars 1983, vol. 88, n° 5, p. 855-885.

567 ABRI, 1.3a(3) F, Deuxième réunion, 24 et 25 avril 1975, p. 24.

considérations morales dans les remarques des membres du Comité, qui font souvent référence au bon fonctionnement du marché. À Paris une vingtaine de *brokers* opèrent dans une liberté totale⁵⁶⁸. Les banques ne sont pas obligées de passer par eux, pour des raisons propres à l'organisation de la Bourse de Paris. Afin d'obtenir des affaires, les *brokers* offrent parfois aux *dealers* des banques de petites sommes d'argent ou autres cadeaux, notamment pour Noël. Aubanel (Banque de France) explique que pour ces raisons ils sont parfois considérés comme « des gens peu désirables »⁵⁶⁹. En Suisse les *foreign exchange brokers* posent également problème depuis quelques temps, tant aux banques qu'aux autorités, notamment à cause de leurs activités avec des clients privés⁵⁷⁰. En avril 1975 les trois plus grandes banques suisses ont envoyé un document à signer par les *brokers*, disant qu'elles ne traiteraient plus qu'avec des firmes qui l'auraient signé. À New York la principale plainte sur les *brokers* porte sur leur manque de discrétion⁵⁷¹. Ils n'ont pas d'association à New York, et bien qu'ils soient sensés se restreindre au marché interbancaire, personne n'a pu les contrôler jusqu'à présent. Les banques ont essayé, sans succès, et voudraient que la Réserve Fédérale fasse quelque chose. Les superviseurs jouent alors un rôle d'arbitres du secteur financier.

Cela est particulièrement bien illustré par le cas britannique. En avril 1975 Byatt (*Bank of England*) présente un papier qu'il a fait circuler aux membres quelques temps auparavant sur les arrangements existant au Royaume-Uni concernant la régulation des *brokers* et leurs relations avec les banques⁵⁷². Ces arrangements remontent au milieu des années 1930 lorsqu'un accord fut trouvé pour que les *brokers* ne diffusent pas les noms de clients et que les banques se retiennent de traiter directement les unes avec les autres⁵⁷³. Après plusieurs ajustements aux évolutions du marché, les banques ont voulu s'assurer un monopole des services rendus par les *brokers* membres de l'association *Foreign Exchange and Currency Deposits Brokers' Association*, alors que certains acteurs ont cherché à se libérer des arrangements anciens pour avoir une plus grande marge de manœuvre. Par conséquent un nouvel accord est trouvé, et est communiqué par le président de la *British Bankers' Association*, O'Brien, aux banques autorisées, en juillet 1975. Les banques sont invitées à ne pas traiter avec un *broker* qui n'est pas membre de la *Foreign Exchange and Currency Deposits Brokers' Association*, et n'a donc pas endossé cet accord, et sont priées de le signer également⁵⁷⁴. Cette histoire est fortement spécifique au Royaume-Uni et même à la place de Londres. Pourtant, cela n'empêche pas ces idées de circuler et d'en inspirer d'autres dans d'autres

568 *Ibid.*

569 *Ibid.*, p. 25.

570 *Ibid.*

571 *Ibid.*

572 *Ibid.*

573 ABRI, 1.3a(3) 1975/2, Lettre de O'Brien, président de la *British Bankers' Association*, aux banques autorisées, 30 juillet 1975.

574 *Ibid.*

pays.

En effet le papier de Byatt inspire une étude de la profession des *foreign exchange brokers* à la *Bundesbank*⁵⁷⁵. En Allemagne, comme dans d'autres pays, existent deux catégories distinctes de *brokers*, les *brokers* officiels et les *brokers* privés. Leurs activités n'ont jusqu'à présent été gouvernées par aucune législation. Très peu de choses sont d'ailleurs connues sur les *brokers* privés, si ce n'est que leur importance est grandissante. En outre les autorités sont soucieuses de réguler les activités de change depuis la faillite d'Herstatt⁵⁷⁶. Un an plus tard, en mai 1976, une lettre de la *Bundesbank* aux associations des banques appelle à ce que deux pratiques cessent : le fait que certaines banques acceptent de conclure des transactions avec des *brokers* sans que ceux-ci ne nomment immédiatement la troisième partie impliquée, et le fait que des haut-parleurs aient été installés dans les bureaux de certains *brokers* pour permettre à certaines banques d'écouter leurs conversations avec la troisième partie, souvent sans que celle-ci ne soit informée⁵⁷⁷. Une autre lettre du 30 mars 1977, émanant de l'Office Fédéral de Supervision, demande à ce que cesse la pratique de conclure des transactions de change à des prix artificiels différents de ceux du marché⁵⁷⁸. Ces documents sont diffusés auprès des autres membres du Comité de Bâle. Il y est par ailleurs fait mention des autorités étrangères, ce qui permet aux autorités de renforcer leur argument face aux banques.

C'est surtout durant l'année suivante, en 1978, que s'élabore un *Code of practice* conclu en janvier 1979⁵⁷⁹. Il se compose en fait de deux codes très similaires, l'un pour l'association des banques publiques, l'autre pour l'association des banques privées. Il pose des conditions considérées essentielles pour ceux qui s'engagent dans les activités de change, en plus des réglementations formelles. Ses origines viennent d'une suggestion formelle de la *Bundesbank*, mais les détails ont été réalisés par les associations bancaires⁵⁸⁰. Cela montre le jeu complexe de construction de ces règles, à la fois initiées par les autorités et largement faites par les acteurs du marché. Le code enjoint de respecter une série de règles comme le fait de respecter les pratiques coutumières des marchés des changes, et d'observer l'équité et la confidentialité. Le premier article enjoint également d'observer les « *unwritten ethical and moral laws of free markets* »⁵⁸¹. Parmi la douzaine d'articles

575 ABRI, 1.3a(3) F, Deuxième réunion, 24 et 25 avril 1975.

576 ABRI, 1.3a(3) F, Quinzième réunion, 1 et 2 mars 1979.

577 ABRI, 1.3a(3) 1976/5, Lettre du 20 mai 1976 de Gleske Blumenthal (Bundesbank), aux associations centrales des banques.

578 ABRI, 1.3a(3) 1977/7, Lettre du 30 mars 1977 de P.P. Schneider (Office Fédéral de Supervision) aux associations centrales des institutions de crédit.

579 ABRI, 1.3a(3) 1979/9, « Code of practice for banks operating on the German foreign exchange market », 16 janvier 1979.

580 ABRI, 1.3a(3) F, Quinzième réunion, 1 et 2 mars 1979.

581 ABRI, 1.3a(3) 1979/9, « Code of practice for banks operating on the German foreign exchange market », 16 janvier 1979, p. 1.

du Code, on retrouve l'interdiction de ne pas donner son nom et de pratiquer des taux de change artificiels, ainsi que le devoir de maintenir un volume d'opération raisonnable compte tenu des normes prudentielles. Il est également demandé de ne traiter qu'avec des *brokers* qui se restreignent à l'arrangement de transactions entre banques, qui respectent la neutralité, ne prennent pas de positions de change eux-mêmes, et confirment la transaction immédiatement par téléphone⁵⁸². Les *dealers* ne doivent ni solliciter ni accepter de cadeaux.

Le nouveau *Code of practice* allemand rencontre un certain succès auprès des Italiens et des Français. En effet, Catalano (*Banca d'Italia*) rapporte que : « *in Italy too, brokers had hitherto been regulated in an unsatisfactory manner and he felt that the codes of conduct which Mr. Kloft had distributed would be very helpful to the Italian authorities* »⁵⁸³. Sans que cela ne présage en rien de suites concrètes du côté italien, il ne fait guère de doute que les discussions tenues à Bâle sont à l'origine d'influences réciproques. Il en va de même pour les Français : « *Mr. Aubanel added that the French authorities had been trying with some difficulty to reach agreement on a similar code, and the German rules would be very helpful in this respect* »⁵⁸⁴. Là encore, sans que l'accord allemand ne soit l'objet d'une reproduction exacte, il s'insère dans une collection d'idées et d'arguments à disposition des autorités, qui peuvent les adapter aux contextes nationaux. Dans le cas examiné ici, une proposition partie du Royaume-Uni exerce une influence en Allemagne, qui en retour crée une nouvelle régulation dont les Italiens et les Français se servent.

Le travail du Comité dans le domaine de la surveillance des activités de change illustre à la fois la progression de la dimension prudentielle de la régulation bancaire, la réaction au contexte immédiat, et l'entremêlement de différentes professions et des échelles nationales et internationales dans le processus de régulation. Les discussions du Comité se limitent souvent à des comparaisons de problèmes nationaux. Si elles n'aboutissent pas à d'importantes réalisations, elles participent et enrichissent les débats domestiques existant sur la supervision bancaire au même moment.

Durant ses premières années, le Comité lance une série de travaux qui le mènent parfois dans des processus longs et sans grand résultat. Certaines de ces initiatives répondent aux crises de l'année 1974, d'autres émanent de la proposition de certains membres. Le cadre national domine largement les discussions, dont le but est en partie d'améliorer les systèmes nationaux de supervision. C'est donc plus une forme d'improvisation réagissant au contexte et aux initiatives

582 ABRI, 1.3a(3) 1979/9, « Code of practice for banks operating on the German foreign exchange market », 16 janvier 1979, p. 1.

583 ABRI, 1.3a(3) F, Quinzième réunion, 1 et 2 mars 1979, p. 8.

584 *Ibid.*, p. 9.

individuelles des membres qui organise l'agenda, plutôt qu'un programme pré-établi et une ambition de construire une architecture internationale de supervision. Les divergences de vues tout comme les tâtonnements sont nombreux. Cependant, certaines réalisations telles que le partage des responsabilités ou la consolidation constituent des jalons importants de la supervision bancaire internationale. Ce chapitre a cherché à mettre en valeur les pratiques et les idées des membres et de leurs institutions d'origine, par opposition aux seuls principes exposés dans les grands textes du Comité. L'année 1979 fait figure de césure chronologique avec la première conférence internationale des superviseurs à Londres, la multiplication de groupes de travail du Comité et les évolutions du contexte. Les années 1979-1982 sont marquées par l'aggravation de l'endettement des pays en voie de développement et le risque de crise systémique que cela fait peser sur les banques.

Chapitre 3 : La communauté des superviseurs

Qui sont les membres du Comité de Bâle entre 1975 et 1988 ? Le but de ce chapitre est de donner un visage à des acteurs qui restent souvent invisibles dans l'histoire des comités d'experts. Alors que les études prosopographiques de banquiers et des hauts dirigeants sont nombreuses⁵⁸⁵, celles portant sur des élites intermédiaires telles que les membres du Comité de Bâle sont plus rares. Une telle étude permet montrer le rôle des individus et des réseaux dans le processus de régulation bancaire internationale. L'analyse de leurs caractéristiques sociologiques permet de préciser la nature de leur d'expertise, leur profil national ou international, leur niveau hiérarchique, leur degré d'indépendance par rapport aux gouverneurs et aux banques. L'analyse du groupe dans son ensemble permet de connaître son degré cohésion, son autorité, ses méthodes de travail. Ces éléments permettent de mieux comprendre les processus par lesquels le Comité produit ses travaux, sa transformation en une institution, et l'acquisition d'une visibilité et d'une respectabilité sur la période. Goodhart fournit d'importantes informations biographiques sur les présidents et les secrétaires du Comité, mais non sur les autres membres⁵⁸⁶. Une analyse prosopographique sera associée à une enquête ethnographique permettant mettre en lumière les mécanismes sociaux de fabrication des normes internationales de supervision. Il s'agit également d'identifier une profession, celle de superviseur bancaire, et de mettre au jour la croissance importante des effectifs alloués à cette activité partout dans le monde sur la période. Cette croissance quantitative, qui reflète l'amélioration qualitative des contrôles prudentiels que le Comité de Bâle est sensé favoriser, s'accéléra encore dans les années 1990.

Il s'agit enfin d'examiner le caractère transnational du Comité. Plusieurs travaux ont déjà étudié des comités d'experts internationaux, comme les différents organes de la CEE⁵⁸⁷, le WP3 de l'OCDE⁵⁸⁸, ou l'Organisation Économique et Sociale de la Société des Nations⁵⁸⁹. L'accent y est principalement mis sur le politique. Seul Clavin se démarque de cette perspective, en insistant sur l'importance des gens, des idées et des réseaux. Ce n'est pas en effet parce que les États sont des acteurs puissants qu'ils constituent la seule catégorie d'analyse possible. Le « transnational », défini au départ comme une relation avec au moins un acteur représentant une organisation non

585 Youssef Cassis, *City bankers, 1890-1914*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994, 350 p ; M. Sato et K.

Yago, « L'élite managériale au Japon », art cit ; Fabien Cardoni et al. (eds.), *Dictionnaire historique des inspecteurs des finances, 1801-2009 dictionnaire thématique et biographique*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2012.

586 C.A.E. Goodhart, *The Basel Committee on Banking Supervision, op. cit.*, p. 52-64.

587 R. Raymond, « Le rôle des comités d'experts du Comité des gouverneurs des banques centrales de la CEE », art cit.

588 F. Galeazzi, *La France et la réforme du système monétaire international (1961-1987). Le rôle des experts du Groupe de Travail n°3 de l'OCDE*, op. cit.

589 P. Clavin, *Securing the world economy, op. cit.*

gouvernementale, et impliquant au moins trois pays⁵⁹⁰, a posé un défi aux notions d'État et de frontière. Cependant, comme l'a remarqué Clavin, une relation transfrontalière ne conduit pas forcément à une homogénéisation des acteurs, encore moins à une diminution de la puissance de l'État, mais parfois, bien au contraire, au renforcement des oppositions et des différences, certains acteurs s'enrichissant précisément d'activités transfrontalières. Les anthropologues savent depuis longtemps que les lieux de rencontre entre différents groupes peuvent tout au contraire être le lieu du renforcement d'identités concurrentes⁵⁹¹. Il en va de même pour les membres du Comité de Bâle. Tantôt délégués de leur pays, tantôt experts, tantôt membres d'un réseau puis d'une institution, leurs rencontres ne sont pas forcément le lieu d'une homogénéisation des points de vue, loin s'en faut, mais parfois celui de la confrontation et de l'entretien des frontières nationales. La notion de réseau est alors utile pour sortir du strict cadre du Comité et montrer ses liens avec d'autres organisations ainsi que ses multiples ramifications, et pour aborder les relations sociales entre les membres sous un angle autre que celui de la simple cohésion.

1. Des superviseurs nationaux ou des experts internationaux ?

a. La profession de superviseur

Les membres du Comité de Bâle sont pour une moitié des cadres en charge de la supervision dans diverses institutions, pour l'autre moitié des personnes venant du service des changes des banques centrales. Toutefois, ces derniers doivent se concentrer les problèmes de supervision. C'est donc essentiellement de supervision (et de réglementation) bancaire que le Comité s'occupe. Cette activité est différente d'un pays à l'autre, comme nous l'avons vu au chapitre 1, mais comporte cependant quelques caractéristiques récurrentes : analyse de documents comptables, inspections sur place, discussions avec des représentants du marché. La taille des services concernés est très variable d'un pays à l'autre : au Canada le Bureau de l'inspecteur général des banques ne compte que quatre personnes à la fin de l'année 1974, alors qu'au Japon le *Banking Bureau* du Ministère des Finance, en charge de la supervision, emploie environ 200 personnes en 1977, dont 80 sont affectées aux inspections sur place⁵⁹². En Suisse la Commission Fédérale des Banques ne dépasse pas une dizaine d'employés avant 1976⁵⁹³. Son secrétariat passe de quatre à quinze personnes en

590 Patricia Clavin, « Defining Transnationalism », *Contemporary European History*, novembre 2005, vol. 14, n° 4, p. 421–439.

591 Fredrik Barth et Universitetet i Bergen (eds.), *Ethnic groups and boundaries. The social organization of culture difference. [Results of a symposium held at the University of Bergen, 23rd to 26th February 1967]*, Boston, Little, Brown, 1969.

592 <http://www.osfi-bsif.gc.ca/eng/osfi-bsif/pages/hst.aspx> [consulté le 17 avril 2015] ; ABF, 1749200912/355, « Les conditions et les méthodes du contrôle des banques à Hong Kong et au Japon. Compte-rendu d'une mission d'étude effectuée du 6 au 18 juin 1977 par MM. Lancieux et Bonnardin ».

593 T. Giddey, « Gendarme ou médecin des banques? Les premières années d'activité de la Commission fédérale des

1976⁵⁹⁴. L'office fédéral de supervision allemand emploie environ 160 personnes en 1983⁵⁹⁵. Comme nous l'avons vu au chapitre 1, la supervision prudentielle est naissante dans certains cas, comme au Royaume-Uni, et fort ancienne dans d'autres, comme aux États-Unis. Lors des débuts du Comité, il n'y a donc pas vraiment de profession unifiée, mais un ensemble de pratiques très différentes et étroitement liées aux réglementations et traditions nationales.

La prise en compte des pratiques du métier d'inspecteur ou de superviseur est importante pour comprendre les discussions au sein du Comité. En Grande-Bretagne, où le système est particulièrement informel jusqu'à la fin des années 1970, les contacts directs avec des représentants du marché sont importants. Les superviseurs s'efforcent d'obtenir des informations par la participation à des sociabilités diverses : « *you don't actually have to look at the balance sheet, what you have to do is to keep your ears open* »⁵⁹⁶. À l'inverse, en France le contrôle se base d'abord sur l'analyse des documents comptables⁵⁹⁷. Lors des inspections sur place les contrôleurs s'efforcent d'examiner la réalité existant derrière les chiffres. Partant d'une situation comptable, le contrôle vérifie les opérations indiquées et remonte jusqu'aux activités, vérifiant par différents outils le respect des règles de l'encadrement du crédit, ou l'analyse du risque par la banque. Les inspections impliquent beaucoup de discussions sur les documents comptables eux-mêmes. Les discussions avec la direction sont le fait des cadres les plus hauts placés de la Commission. Dans la plupart des cas l'usage de données comptables et les contacts avec les représentants de la banque coexistent, chaque pays mettant l'accent sur l'une ou l'autre méthode. Ces pratiques sont dans tous les cas focalisées sur les banques individuelles, et donc sur l'échelle micro-économique. Cela aura des conséquences importantes lorsque le Comité sera confronté à des problèmes macro-économiques (voir chapitre 6).

Si la profession de superviseur est encore assez jeune dans certains pays, elle connaît partout une croissance notable sur la période. La tendance est commune à tous les pays représentés au Comité, et peut être considérée de deux manières. D'une part il s'agit d'une amélioration qualitative des contrôles. C'est notamment l'objet du Comité de Bâle, et fait partie de son mandat depuis le début : dès la réunion des gouverneurs de décembre 1974 il fut observé que « la qualité du contrôle est au moins aussi importante que les règles elles-mêmes »⁵⁹⁸. Cette amélioration qualitative des contrôles fera l'objet du chapitre 7. D'autre part, un accroissement quantitatif

banques (1935–1943) », art cit.

594 ABRI, 1.3a(3) F, Sixième réunion, 25-26 mars 1976.

595 ARFNY, *central files*, boîte 122028, memorandum « *German Bank Supervision* », 5 juillet 1983.

596 Entretien avec un ancien secrétaire du Comité, 19 décembre 2014.

597 Entretien avec un ancien inspecteur de la Banque de France, 10 décembre 2014.

598 ABE, 1749200912/306, télex de Dealtry à Lefort, décembre 1974.

accompagne le développement du secteur bancaire et des des systèmes de supervision nationaux. Cela concerne notamment l'accroissement du nombre de personnes employées par les instituts ou départements responsables, et celui des moyens alloués à la fonction, notamment pour la formation du personnel et l'équipement en informatique.

Quelques éléments sur la croissance du personnel affecté à la supervision bancaire peuvent être mis en lumière afin de mieux comprendre la réalité de l'évolution de la supervision dans les années 1970 et 1980. Les chiffres des effectifs sont très variables d'un pays à l'autre à cause de la taille différente des marchés et des différences de système prudentiel. Le tableau 3.1 présente le cas de la Réserve Fédérale et de la Réserve Fédérale de New York. Seuls les cadres responsables de diverses fonctions à l'intérieur des départements de supervision, et non les effectifs totaux, ont pu être comptés, ce qui permet toutefois d'identifier une évolution entre 1975 et 1988. On voit que le nombre de cadres double environ sur la période. À la Réserve Fédérale de New York, les services de supervision sont une section du *Administrative Services Group* jusqu'en 1985, date à laquelle un « *Bank Supervision Group* » à part entière est créé, ce qui témoigne du renforcement de cette fonction à l'intérieur de l'institution.

Tableau 3.1 : évolution du nombre de managers dans les départements en charge de la supervision prudentielle au Board de la Réserve Fédérale et à la Réserve Fédérale de New York, 1975-198

	1975	1980	1985	1988
Réserve Fédérale, « <i>Division of banking supervision and regulation</i> »	8	11	14	15
Réserve Fédérale de New York, « <i>Bank supervision and relation</i> »	11	14	21	23

Sources : *Rapports annuels du Board de la Réserve Fédérale et de la Réserve Fédérale de New York, 1975-1988*

En France les effectifs suivent la même tendance. La Commission de contrôle des banques, devenue Commission bancaire en 1984, emploie environ 50 personnes en 1975 et 179 en 1988. Tout le personnel vient de la Banque de France. Il faut ajouter à ces chiffres des inspecteurs de la Banque de France en mission à la Commission ainsi que le soutien de certains agents de succursales. La loi bancaire de 1984 constitue un tournant assez important tant dans le paysage réglementaire du secteur bancaire français que dans celui de la supervision : « les effectifs affectés par la Banque de France à la surveillance des établissements de crédit ont été très sensiblement renforcés depuis l'entrée en vigueur de la loi bancaire », note le rapport de la Commission bancaire de 1988⁵⁹⁹. La tendance ne s'arrête pas au début de la décennie suivante. Comme dans la plupart des pays,

599 Rapport annuel 1988 de la Commission bancaire, p. 29.

l'accroissement des services affectés à la supervision prudentielle est encore plus fort dans les années 1990.

Tableau 3.2 : Effectifs de la Commission de contrôle des banques (puis Commission bancaire), 1975-1993)

	1975	1983	1984	1988	1992
Effectifs du secrétariat général	50	100	132	179	236
Inspecteurs Banque de France en mission à la Commission bancaire			59	105	42

Sources : *Rapports annuels de la Banque de France, rapport annuel Commission bancaire 1988, ARFNY, central files, boîte 122028, memorandum « Bank Supervision in France », 5 juillet 1983*

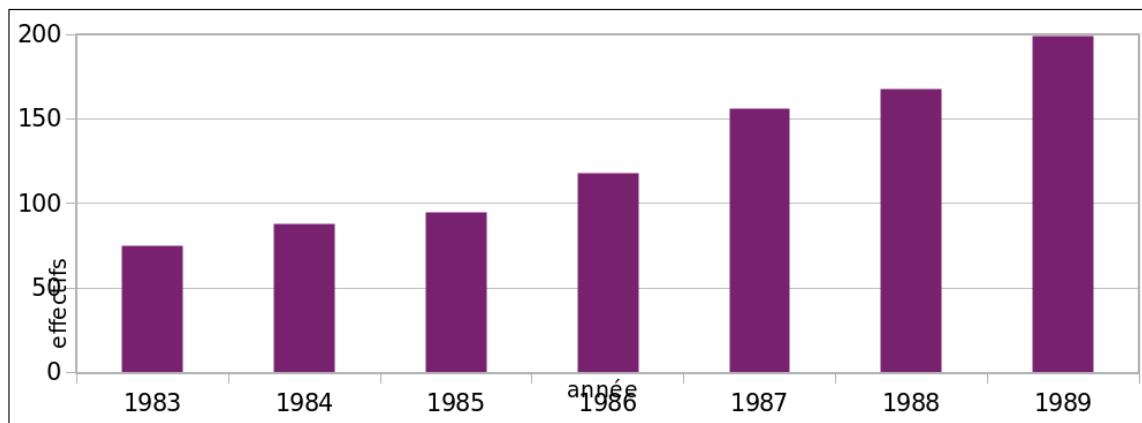
Au Royaume-Uni, les effectifs affectés à la supervision passent de 75 en 1983 à 199 en 1989 (diagramme)⁶⁰⁰. La croissance des effectifs alloués à la supervision se font alors que le personnel total employé par la Banque d'Angleterre n'augmente pas, mais est en légère décroissance : entre 1983 et 1988 il passe de 5 475 à 5 245⁶⁰¹. La banque recourt de plus en plus à des employés détachés d'institutions extérieures : durant l'année 1987-1988 elle compte quatre personnes détachées de *clearing banks*, cinq personnes détachées de cabinets de comptabilité, et une de la *Building Societies Commission*. En outre elle recrute la même année cinq analystes avec une expérience dans la banque commerciale. L'apport de personnel venant du marché est une tendance qui se retrouve également aux niveaux hiérarchiques les plus hauts, comme en témoigne le rapport de la Banque de 1987 : « *a major development this year has been the appointment of the Board of Banking Supervision, whose outside members are already bringing to the top of the Bank advice drawn from extensive experience of the banking industry* »⁶⁰². La croissance de la supervision s'accompagne d'une place plus grande des acteurs venant du marché dans le processus de régulation.

600 *Bank of England Banking Act Report for 1987/88*.

601 *Bank of England Report and accounts 1983-1988*.

602 *Bank of England Report and accounts 1987*, p. 5.

Evolution des effectifs affectés à la supervision bancaire à la Banque d'Angleterre



Source : Bank of England, Banking Act Report 1987-1988

b. Les gens de la mondialisation : prosopographie des membres du Comité de Bâle

Si l'on se base la liste des membres du Comité fournie par Goodhart, 127 individus ont participé aux réunions entre 1975 et 1987, à l'exclusion de certaines personnes invitées à titre exceptionnel ou de représentants des Communautés Européennes⁶⁰³. Cela va de quatre personnes pour la Suède et le Luxembourg à vingt-deux pour les États-Unis et le Japon. Il a été décidé de ne pas compter les personnes arrivant à partir de 1988, l'essentiel de l'accord de Bâle de juillet 1988 étant déjà posé en décembre 1987, et cela permettant d'avoir une délimitation claire. Des informations biographiques ont été trouvées pour 52 personnes (40,9%) sur le total de 127. Le nombre de personnes retrouvées varie beaucoup d'un pays à l'autre : l'ensemble des membres français ont été retrouvés et presque tous les membres britanniques, mais seulement trois membres japonais et aucun membre canadien. La difficulté pour retrouver de telles informations provient du fait que les dossiers du personnel ne sont en général pas accessibles aux archives pour une période aussi récente. Le tableau suivant résume les biographies retrouvées par pays, et le nombre total de délégués envoyés sur la période pour chacun d'entre eux :

Tableau 3.3 : nombre de délégués nationaux et nombre de biographies connues, par pays

603 C.A.E. Goodhart, *The Basel Committee on Banking Supervision*, op. cit., p. 88-94.

Pays	Nombre de biographies retrouvées	Nombre total de représentants entre 1975 et 1987 (inclue)
Allemagne	1	8
Belgique	4	7
Canada	0	6
États-Unis	10	22
France	7	7
Italie	4	12
Japon	3	22
Luxembourg	3	4
Pays-Bas	2	7
Royaume-Uni (dont présidents)	9	11
Suède	0	4
Suisse	6	10
Secrétaires (BRI)	3	7
Total	52	127

Les informations trouvées constituent donc un échantillon, qui souffre de plusieurs biais. D'une part les données récupérées ne sont pas complètement homogènes, par exemple le domaine précis d'étude est parfois connu, alors que d'autres fois seul l'est le niveau d'étude. La carrière de certains membres est parfois connue dans son ensemble, d'autres fois seulement pour la période qui concerne l'emploi dans l'institution représentée au Comité. En outre, plus les membres furent hauts-placés à la fin de leur carrière, plus la chance que leur biographie soit facile à trouver est grande, ce qui fait que les données connues ne sont pas toujours représentatives du groupe national. Les informations recueillies ne permettent donc pas d'avoir une vue complète des membres du Comité, et ne sauraient être considérées comme absolument représentatives. Elles autorisent toutefois quelques commentaires.

Des sources très diverses ont été utilisées pour retrouver ces informations. Différentes éditions du *Who's who* ont été utilisées pour la France, la Grande-Bretagne, l'Allemagne, et l'Italie. Le site internet de certaines banques centrales, notamment pour le cas du Royaume-Uni, a fourni d'importantes informations. Diverses ressources en ligne, comme les obituaires, ou des sites spécialisés comme « élites suisses au XX^e siècle » ont fourni de nombreuses biographies. Certaines archives contactées par courriel ont accepté de fournir des informations, notamment dans les cas belge et suisse. Plusieurs informations biographiques ont été trouvées directement dans les archives,

particulièrement dans le cas américain. Les rapports annuels des diverses institutions représentées, souvent accessible en ligne, ont également fournis de précieuses indications. Il existe enfin deux ouvrages particulièrement utiles, le *Who's who in financial regulation* et le *Who's who in central banking*, dans lesquels certaines informations ont été trouvées⁶⁰⁴.

Différentes propriétés ont été considérées. Une attention particulière a été portée au niveau d'étude et à la discipline choisie, à la carrière précédant et suivant le passage au Comité, à l'expérience internationale et dans le secteur privé, au niveau hiérarchique dans l'institution d'origine. D'autres critères sont apparus au cours de la recherche, comme la participation dans d'autres forums de régulation nationaux ou internationaux. L'origine sociale des membres n'a pu être trouvée dans la plupart des cas. Des différences importantes reflétant les traditions nationales ont été identifiées d'un pays à l'autre, mais également certaines similitudes soulignant l'appartenance à des réseaux communs.

Il va sans dire que les membres du Comité appartiennent à l'élite, mais laquelle ? Il ne s'agit d'un niveau aussi élevé que celui des gouverneurs⁶⁰⁵. Parmi les membres français, aucun n'a fait l'inspection des finances ni l'ENA. Certains membres anglais ont des profils relativement classiques de l'élite britannique, sans que ce soit le cas pour tous : parmi les neuf membres dont l'information est connue, quatre ont été à Oxford ou Cambridge. Parmi eux figurent les deux présidents. Les trois seuls membres du Comité qui n'ont pas fait d'études supérieures sont tous britanniques, et tous sont passés par une *public school*. Les deux secrétaires britanniques du Comité, Michael Dealtry et Charles Freeland, tous deux issus de la Banque d'Angleterre, ont été élèves à Eton et ont fait des études à Oxford et St Andrews. De même, sur huit membres américains dont les études sont connues, trois sont passés par Harvard, un autre possède un doctorat de Columbia, et un autre est diplômé de Yale et Berkeley. Sur six membres suisses retrouvés pour un total de dix, cinq ont étudié le droit, et parmi eux trois sont avocats. Les profils sociaux des membres, même d'un seul pays, sont en fait relativement hétérogènes, et semblent plus hétérogènes que celui des gouverneurs.

Le niveau hiérarchique dans l'institution d'origine est un critère important à prendre en compte. Celui-ci est relativement élevé : les personnes envoyées par chaque pays sont des cadres ayant une autorité importante dans leur institution, avec toutefois des différences notables selon les

604 Elizabeth Hennessy et Carola Gebhard, *Who's who in financial regulation.*, London, Central Banking Publications, Ltd., 1998 ; Elizabeth Hennessy, *Who's who in central banking*, London, Flemings, 1997. Les éditions de 1999 et 2001 du *Who's who in central banking* ont aussi été utilisées.

605 Youssef Cassis, « La communauté des gouverneurs des banques centrales européennes depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale » dans Olivier Feiertag et Michel Margairaz (eds.), *Politiques et pratiques des banques d'émission en Europe (XVIIe-XXe siècle). Le bicentenaire de la Banque de France dans la perspective de l'identité monétaire européenne*, Paris, Albin Michel, 2003, p. 753-765.

pays. Les membres américains envoyés semblent jouir d'une stature plus haute que ceux de la France ou l'Angleterre : David Willey est vice-président de la Réserve Fédérale de New York, Heimann et Bench sont *Comptroller of the Currency* c'est-à-dire à la tête d'une des trois institutions fédérales de régulation. Pour la France les membres envoyés ne sont pas le secrétaire général de la Commission de Contrôle des Banques, mais en général la personne juste située juste en-dessous hiérarchiquement. C'est par exemple le cas de Pierre Fanet ou de Jean Bonnardin. Les membres japonais sont aussi d'un niveau hiérarchique relativement élevé, mais ne sont pas au sommet de leur carrière lors de leur passage dans l'organisation bâloise⁶⁰⁶. Cela s'exprime notamment par l'importante rotation de ceux-ci au sein du Comité, car l'avancement dans la carrière au Japon est fonction du nombre de transferts dans les différents départements des deux institutions représentées⁶⁰⁷. En pratique les cadres du Ministère des Finances ou de la Banque du Japon changent de poste tous les ans ou tous les deux ans. L'autorité des membres du Comité dans leur domaine de compétences est cependant réelle, et cela participe de son pouvoir de régulation, tant à l'échelle nationale qu'à l'échelle internationale. Toutefois, le niveau hiérarchique de ses membres n'est pas considéré aussi élevé que celui des membres Comité Permanent des Euro-monnaies avec lequel il aura des contacts étroits à partir de 1978, sans qu'aucune distinction hiérarchique n'ait jamais été énoncée⁶⁰⁸.

La notion d'élite n'offre pas une clé de lecture exclusive du Comité de Bâle, mais permet quelques considérations utiles. John Scott la définit avant tout par son pouvoir, sous une forme ou sous une autre⁶⁰⁹. La tradition bourdieusienne y associe plutôt les privilèges d'une classe sociale, même si Bourdieu lui-même n'utilisait guère l'expression, lui préférant celle de dominants⁶¹⁰. Les membres du Comité de Bâle remplissent les critères des deux perspectives : le Comité acquiert un véritable pouvoir politique sur la période, bien qu'il ne soit au départ qu'un club discret de cadres de banques centrales et d'instituts de supervision ; ils occupent des fonctions importantes et ont souvent suivi des parcours nationaux de formation des élites. L'approche insistant sur les privilèges et les propriétés sociologiques des acteurs rappelle que ces réseaux ont un caractère exclusif, et invite à considérer l'acquisition d'un capital international par la participation au Comité⁶¹¹. Les compétences technocratiques des membres sont également renforcées par leur double expérience, nationale et internationale, ce dont ils peuvent jouer à la fois chez eux et au sein du Comité. La

606 ABRI, 1.3a(3) F, Cinquième réunion, 11 et 12 décembre 1975.

607 Communication personnelle de Satoshi Watanabe, à partir de sa thèse doctorat (référence à venir).

608 Entretien avec un ancien secrétaire du Comité, 19 décembre 2014.

609 John Scott, « Modes of power and the re-conceptualization of elites », *The Sociological Review*, 1 mai 2008, vol. 56, n° s1, p. 25-43.

610 A.-C. Wagner, « Les élites managériales de la mondialisation », art cit ; Yves Dezalay, « Les courtiers de l'international. », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2004, vol. 151-152, n° 1, p. 4-35.

611 Y. Dezalay, « Les courtiers de l'international. », art cit.

légitimité et le fonctionnement du Comité sont notamment basés sur le partage de ces compétences et de certains codes sociaux facilitant les discussions.

L'autorité des membres du Comité Bâle pose la question de leur indépendance par rapport aux gouverneurs. Il faut tout d'abord rappeler sur ce point le fait que les membres ne viennent pas tous de banques centrales. C'est le cas notamment des délégués venant des États-Unis (le *Comptroller of the Currency* est représenté à partir de 1978, la *Federal Deposit Insurance Corporation* à partir de 1984), du Canada, de l'Allemagne, du Japon, de la Suède et de la Suisse. Dans ces pays la coopération entre les instituts de supervision et la banque centrale n'est pas toujours aisée. En Allemagne et au Japon l'autorité principale réside respectivement dans l'Office fédéral de supervision et dans le Ministère des Finances. De manière générale il est difficile de définir avec précision le degré d'indépendance des membres par rapport à leur hiérarchie dans les diverses institutions représentées, mais on ne peut imaginer un contrôle absolu des gouverneurs qui n'interviennent que pour définir les grandes orientations du Comité, et relativement peu en début de période. Ceux-ci se désintéressent bien souvent du contrôle bancaire, surtout en comparaison de la politique monétaire. Le Comité a sa logique propre qui n'est donc pas complètement réductible à la politique du sommet des institutions responsables, même si celle-ci joue un rôle important.

Le Comité de Bâle est presque exclusivement composé d'hommes. Sur les 127 personnes ayant assisté aux réunions entre 1975 et 1987, on ne compte qu'une seule femme. Il s'agit de Mme Lepoivre, de la Banque Nationale de Belgique. Selon Goodhart elle assiste à 33 réunions entre 1984 et 1995, ce qui est un nombre important, et signifie qu'elle fut un membre stable et durable du Comité⁶¹². La quasi exclusivité des hommes dans le Comité est l'expression de leur forte prépondérance dans les banques centrales et les institutions de supervision. Elle est l'expression du rôle de l'État et des institutions dans la reproduction de la division sexuelle du travail, l'échelle internationale ajoutant un élément supplémentaire perpétuant cette division⁶¹³. La prépondérance des hommes s'accompagne de schémas traditionnels de division sexuelle des rôles dans la société, visibles lors des pratiques de sociabilités des membres, en général accompagnés de leurs épouses pour les événements importants tels que les conférences internationales.

Les conférences internationales, tenues à partir de 1979, constituent en effet un moment clé des pratiques de sociabilités, telles que les dîners où les visites organisées, avec un programme spécial pour les épouses. La conférence de Tokyo de 1988 par exemple, prévoit des divertissements pour tous les invités tels que la visite d'une usine d'automobile ou de la ville de Kamakura, ainsi que

612 C.A.E. Goodhart, *The Basel Committee on Banking Supervision, op. cit.*, p. 88.

613 Pierre Bourdieu, *La domination masculine*, Paris, Éditions du Seuil, 1998.

plusieurs réceptions⁶¹⁴. Un programme spécifique proposant deux tours est prévu pour les épouses. Le premier prévoit la visite d'un quartier de Tokyo (Asakusa), une croisière, et du shopping dans le quartier de Ginza. Le deuxième propose une visite de jardins et une participation à la cérémonie du thé. Certaines réunions du Comité, ou de son équivalent européen, le Groupe de Contact, sont l'occasion de programmes semblables⁶¹⁵. Ces dispositions qui n'ont rien d'exceptionnel pour des réunions internationales participent d'un réseau d'interconnaissance et d'une mise en scène de la coopération internationale.

La formation d'origine des membres apporte une information ambiguë sur la nature de l'expertise des membres du Comité, car elle n'est pas forcément le signe d'une compétence spécifique mais peut constituer le parcours classique des élites d'un pays. Cependant, deux disciplines dominent largement les 35 cas pour lesquels le type d'étude est connu : le droit et l'économie. Vingt-trois membres du Comité ont fait du droit dans leurs études, et seize membres ont fait de l'économie (plusieurs ont étudié les deux disciplines). Il faut ajouter à ceux-ci deux Français ayant été à l'Institut d'Études Politiques de Paris et six membres passés par des formations en commerce et *business administration*. Sept personnes ont suivi des parcours à la fois de droit et d'économie. Sur les 35 cas connus seul trois sont détenteurs avérés d'un doctorat d'économie. Helmut Mayer, secrétaire du Comité et expert en euro-marchés à la BRI, a obtenu un doctorat de l'université Stanford⁶¹⁶. David Willey, vice-président de la Réserve Fédérale de New York et membre très régulier du Comité entre 1975 et 1982, a obtenu le sien à l'université de Columbia. Motomichi Ikawa, représentant du Ministère des Finances du Japon entre 1982 et 1984, a obtenu un doctorat d'économie à l'université de Berkeley. Certains membres comme Brian Quinn (Banque d'Angleterre) ou Richard Farrant (Banque d'Angleterre) ont été économistes au FMI, sans que l'on puisse affirmer qu'ils soient détenteurs d'un doctorat. Gemmill (Réserve Fédérale) est détenteur d'un doctorat de Harvard (discipline non retrouvée). Le droit et l'économie constituent deux éléments importants de la formation intellectuelle des membres du Comité de Bâle. En outre, les connaissances en comptabilité sont très importantes. Une grande partie de l'expertise des membres est également basée sur leur expérience professionnelle. La connaissance du marché notamment, qui fait figure d'un « savoir tacite », c'est-à-dire d'un savoir peu formalisé et acquis avec la pratique est un élément essentiel de l'autorité des membres⁶¹⁷. La formation sur le terrain joue un rôle important⁶¹⁸, d'autant plus que, lorsque le Comité commence à se réunir, la nouveauté des problèmes

614 ABF, 1749200912/265, « 1988 ICBS Tokyo. Programme ».

615 ABF, 1749200912/263, « Ladies programme ».

616 C.A.E. Goodhart, *The Basel Committee on Banking Supervision, op. cit.*, p. 61.

617 Michael Polanyi, *The tacit dimension*, University of Chicago Press edition., Chicago, The University of Chicago Press, 2009, 108 p.

618 Entretien avec un ancien inspecteur de la Banque de France, 10 décembre 2014.

prend les autorités de court⁶¹⁹.

Les membres du Comité ont des profils relativement internationaux. Sur les 47 personnes pour lesquelles une partie de la formation est connue, 13 ont eu une expérience internationale durant leurs études, et sur le total des 52 membres retrouvées, 26 ont eu une expérience internationale prolongée pendant leur carrière. Cela se manifeste souvent sous la forme de séjours et détachements dans une organisation internationale, comme le FMI. Gérard Aubanel par exemple, l'un des deux premiers membres français, a été détaché au FMI entre 1955 et 1958, puis à la Commission Européenne entre 1962 et 1963. Derrick Byatt, de la Banque d'Angleterre, fut détaché à la BRI en 1955 pour une quinzaine de mois. Motomichi Ikawa fut économiste à l'OCDE entre 1976 et 1979 avant de représenter le Ministère des Finances japonais au Comité de Bâle à partir de 1982. Beaucoup de membres sont désignés par leur hiérarchie pour représenter leur institution à cause de leur expérience internationale. Celle-ci s'accompagne en général d'une maîtrise de l'anglais vue comme une condition préférable à la présence au Comité⁶²⁰.

Certains membres se sont engagés pendant toute leur carrière dans les aspects internationaux. C'est le cas d'Albert Dondelinger par exemple, membre particulièrement actif dans le Groupe de Contact de la CEE et siégeant également au Comité de Bâle ainsi que dans de très nombreux autres organes internationaux. Il fut par exemple gouverneur suppléant pour le Grand-Duché de Luxembourg à la Banque Mondiale, membre du Comité monétaire de la CEE entre 1971 et 1976, du Conseil du Fond Européen de Coopération Monétaire, du Comité Intérimaire du Fonds Monétaire International entre 1972 et 1976, pour ne citer que quelques exemples. Il est également membre du Comité des Gouverneurs de la CEE, le Luxembourg n'ayant pas de Banque Centrale en propre. John Heimann, *Comptroller of the Currency* (USA), membre du Comité de Bâle entre 1978 et 1980, fut membre et trésorier du Groupe des Trente et de l'*Institute for International Finance*, et membre du *Toronto International Leadership Centre for Financial Sector Supervision* et de la fondation Ditchley. Pour certains membres, l'expérience internationale apparaît comme une véritable ressource utilisable pour asseoir une influence dans le secteur de la gouvernance financière et monétaire internationale, acquérir un réseau et une respectabilité.

Une comparaison des membres britanniques et français permet de mettre en valeur certains profils. Les membres britanniques ont, dans trois cas sur les sept connus (à l'exclusion des secrétaires et présidents), eu une expérience dans l'empire ou l'ancien empire britannique. Derrick Byatt fut détaché à la Banque de Zambie, David Nendick à celle de la République de Maurice,

619 Entretien avec un ancien secrétaire du Comité, 19 décembre 2014.

620 ABE, 1749200912/309, « Note pour M. de la Genière », Gérard Aubanel, 27 janvier 1976.

avant d'aller au gouvernement de Hong Kong. Richard Farrant fut également détaché au gouvernement de Hong Kong, en tant que conseiller au *Banking Commissioner*. À l'inverse les membres français ont souvent passé leur carrière au service de l'administration, à la Banque de France ou à la Commission Bancaire. Certains membres ont cependant eu une expérience prolongée à l'étranger, en général après leur passage au Comité. Par exemple André Icard (Banque de France, membre du Comité entre 1982 et 1984) fut directeur général adjoint de la Banque des Règlements Internationaux entre 1996 et 2000. Un autre membre, Jean-Pierre Fèvre, fut détaché à la Commission Européenne entre 1989 et 1997 avant de réintégrer l'inspection de la Banque de France où il termina sa carrière.

Y a-t-il des banquiers au Comité ? La question est bien sûr importante pour comprendre le degré d'indépendance du Comité par rapport au secteur bancaire. Elle fera l'objet d'une analyse plus approfondie au chapitre 4. Ce qui importe ici est de passer en revue non seulement l'importance d'une expérience dans le secteur privé avant la participation au Comité, mais également après celle-ci, afin de voir si l'expérience de membre du Comité de Bâle peut être une ressource valorisable dans le secteur privé. Là encore les différences nationales sont fortes. En outre, cette question renvoie au rapport de la profession de superviseur en général par rapport au secteur bancaire : les limites entre les deux sont parfois considérés comme ténues⁶²¹. Sur 52 membres retrouvés, 15 ont eu une expérience plus ou moins importante dans le secteur privé (banques, cabinet d'avocat, entreprise de *consulting*, comptabilité). Cela va de la simple participation à des institutions privées de conseil, parfois après à la retraite, jusqu'à une véritable carrière de banquier. Frederik Musch, représentant néerlandais, occupe des postes dans une banque d'investissement et à PriceWaterHouseCoopers avant et après son passage à la Banque des Pays-Bas. Deux membres suisses sur six membres retrouvés ont terminé leur carrière dans le secteur privé. C'est également le cas de deux membres britanniques (présidents et secrétaires exclus) sur le total de sept membres retrouvés. Dondelinger (Luxembourg) est même président de l'Association des Banques et Banquiers du Luxembourg entre 1977 et 1978, membre de l'*Overseas bankers club* de Londres et *fellow* de l'*International Bankers Association* à Washington. Les membres français se distinguent par des carrières plus administratives, au service de l'État. André Icard (Banque de France) a cependant été administrateur à la Banque française du Commerce Extérieur, créée en 1946 pour favoriser le financement des exportations françaises, mais celle-ci est étroitement liée à l'État français.

Six membres américains sur dix membres connus ont eu une expérience dans le secteur privé. David Willey (Réserve Fédérale de New York) a travaillé à Morgan Stanley, Robert Bench a

⁶²¹ National Archives and Records Administration (NARA), 101820027/20, « *Human resources issues for discussion by the Comptroller* », 15 juillet 1977.

rejoint *Price Waterhouse* après vingt-deux ans passé au *Comptroller of the Currency*. John G. Heimann fut employé par Smith Barney & Co et E.M. Warburg Pincus & Co, pendant une vingtaine d'année, avant de devenir *Comptroller of the Currency* entre 1977 et 1981. Il revient dans le secteur privé à partir de 1982 et occupe diverses positions à Becker Paribas Incorporated puis à Merrill Lynch, où il devient en 1991 président de *Global Financial Institutions*. En 1997 il est directeur de l'*American Ditchley Foundation*, une association fondée en 1964 pour favoriser le dialogue transatlantique à travers des conférences⁶²². Michael Patriarca a également passé l'essentiel de sa carrière dans le secteur privé. Bien que seule une partie des membres américains ait été retrouvée, ces résultats indiquent que les liens avec le secteur privé sont plus étroits aux États-Unis que dans d'autres pays, notamment qu'en France.

Pour conclure, trois types de profil ressortent : des membres qui passent l'ensemble de leur carrière dans l'administration qui les emploie, d'autres qui multiplient les participations à divers forums internationaux, et quelque uns qui s'emploient dans des institutions privées, voir qui y passent l'essentiel de leur carrière. Par delà les différences nationales et les différentes institutions d'origine, les membres du Comité sont différemment engagés dans les réseaux transnationaux de gouvernance et les réseaux commerciaux. En outre, beaucoup ne sont pas superviseurs toute leur vie. L'hétérogénéité du groupe est importante, tant entre les membres des différents pays qu'entre ceux d'un même pays, ce qui reflète sans doute leur niveau hiérarchique intermédiaire, par rapport aux gouverneurs. D'une manière générale, le Comité n'est pas le lieu de production d'une élite transnationale homogène : une majorité de membres font l'essentiel de leur carrière de leur pays, même si certains ont des expériences internationales prolongées.

c. Cartographie de la participation des membres à d'autres comités

S'il est impossible d'établir une liste complète de toutes les participations des membres du Comité de Bâle à d'autres comités ou forums nationaux ou internationaux, une esquisse de la cartographie de ce réseau fournit des indications sur l'environnement dans lequel il évolue. Comme l'a déjà expliqué Goodhart, les chevauchements sont tout d'abord importants entre le Comité de Bâle et deux comités européens, le Groupe de Contact et le Comité consultatif bancaire. Au moins sept membres européens du Comité de Bâle sont aussi membres du Groupe de Contact : Schmit (Luxembourg), Dondelinger (Luxembourg), Muller (Pays-Bas), Schneider (Allemagne), Baeyens (Belgique), Bonnardin (France), Coljé (Pays-Bas)⁶²³. Schneider en est président à partir de 1982,

622 <http://www.ditchley.co.uk/> [consulté le 27 avril 2015].

623 C.A.E. Goodhart, *The Basel Committee on Banking Supervision, op. cit.*, p. 88-94.; ABRI, 1.3a(3) F, réunions du Comité 1975-1979 ; ABF, 1749200912/304-305, réunions du Comité 1980-1982.

alors que Bonnardin l'a été avant lui. Au moins huit membres européens du Comité de Bâle sont également membres du Comité consultatif bancaire, situé plus haut hiérarchiquement que le Groupe de Contact : Muller (Pays-Bas), Musch (Pays-Bas), Schaus (Luxembourg), Farrant (Royaume-Uni), Schneider (Allemagne), Coljé (Pays-Bas), Lang (Allemagne), Cooke (Royaume-Uni)⁶²⁴. Comme on le voit il s'agit dans trois cas des mêmes personnes à la fois membres du Comité de Bâle, du Groupe de Contact et du Comité consultatif bancaire. La participation à ces différents organes n'est pas forcément simultanée. Les Européens sont donc particulièrement bien intégrés dans des réseaux internationaux de régulation bancaire, ce qui est dû au processus d'intégration européenne en cours.

Des participations multiples existent aussi au sein d'autres comités transnationaux et dans diverses organisations internationales. À la BRI le Comité Permanent des Euro-monnaies joue un rôle particulièrement important dans l'étude macro-économique des crédits bancaires internationaux et complète le travail du Comité de Bâle. À partir de 1978, et tout particulièrement à l'occasion des discussions sur le contrôle du risque pays (chapitre 6), les relations entre les deux comités sont particulièrement étroites et ne vont pas sans une certaine rivalité. Peter Cooke y représente le Comité de Bâle à partir de 1980⁶²⁵. Musch, membre néerlandais du Comité de Bâle entre 1982 et 1992 fut également membre du Comité Permanent des Euro-monnaies (la période de son appartenance à ce comité n'est pas connue)⁶²⁶. C'est également le cas de Timmerman (Banque des Pays-Bas), Kloft (*Bundesbank*) et Dondelinger⁶²⁷. Musch et Mayer (BRI, secrétaire du Comité de Bâle) ont par quant à eux participé respectivement au Comité des services financiers de l'OCDE, et à un groupe de travail pour une étude de l'OCDE sur les structures et les régulations bancaires⁶²⁸. Gutzwiller (Suisse) a fait partie, en même temps qu'il était membre du Comité de Bâle, d'un comité de l'*International Law Association*, le *monetary law committee*⁶²⁹. En 1981, Peter Cooke participe à un sous-groupe du Groupe des Trente travaillant sur les questions de supervision bancaire et de risque bancaire internationaux⁶³⁰.

Il faut ajouter à cela les participations à divers groupes de travail parfois mis en place par le Comité de Bâle lui-même, mais où se trouvent les représentants d'autres institutions : Willey (USA), Kloft (Allemagne), Dealtry (BRI, secrétaire du Comité de Bâle), Stahel (Suisse), et Timmerman

624 E. Hennessy, *Who's who in central banking*, op. cit. ; E. Hennessy et C. Gebhard, *Who's who in financial regulation.*, op. cit. ; ABF, 1749200912/265, « List of members of the Banking Advisory Committee », juin 1986 ; www3.tcmb.gov.tr/conference/cv/MuschCV.pdf [consulté le 5 mai 2015].

625 ABF, 1749200912/304, Dix-neuvième réunion, 26 et 27 juin 1980.

626 www3.tcmb.gov.tr/conference/cv/MuschCV.pdf [consulté le 5 mai 2015].

627 ABRI, lam20 F55, « *Informal Record of the Meeting of the Standing Committee of Central-Bank Officials on the Euro-Currency Market* », 9 décembre 1974.

628 www3.tcmb.gov.tr/conference/cv/MuschCV.pdf [consulté le 5 mai 2015] ; ABF, 1749200912/304, Dix-neuvième réunion, 26 et 27 juin 1980.

629 ABRI, 1.3a(3) F, Septième réunion, 17 et 18 juin 1976.

630 ABF, 1749200912/305, Vingt-deuxième réunion, 25 et 26 juin 1981.

(Pays-Bas) sont membres d'un groupe de travail conjoint au Comité de Bâle et à la Commission Bancaire de la Chambre de Commerce Internationale⁶³¹. Vachon (Canada), Pille (Belgique), Timmerman (Pays-Bas), Aubanel (France), Lanciotti (Italie), Dealtry (BRI, secrétaire du Comité de Bâle), font partie d'un groupe d'experts statistiques travaillant sur la transformation internationale des échéances à la BRI avec d'autres délégués nationaux⁶³². Enfin certains membres participent à des club de sociabilité participant de l'intégration dans des réseaux nationaux et internationaux : Rotary club (Dondelinger⁶³³, Luxembourg, Hauri⁶³⁴, Suisse), Fondation Ditchley (Heimann⁶³⁵, USA), Club « *City of London* » (Barnes⁶³⁶, Royaume-Uni).

A l'échelle nationale, plusieurs membres sont également présents dans divers groupements et établissent ainsi un pont entre le niveau domestique et le niveau international. En Suisse, un groupe d'experts en supervision prépare un rapport au gouvernement sur l'amélioration du système prudentiel durant l'année 1975⁶³⁷. Bodmer, représentant au Comité de Bâle, en fait partie. Danielsson (Suède) fait partie d'un comité examinant les règles d'adéquation des capitaux des banques suédoises mis en place à la fin de l'année 1976⁶³⁸. Müller (Suisse) est conseiller à la commission spéciale créée par le Ministère des Finances pour réviser la loi bancaire en 1977⁶³⁹. Heimann, *Comptroller of the Currency* entre 1977 et 1981 et assistant aux réunions du Comité entre 1978 et 1980⁶⁴⁰, est également le premier président du *Federal Bank Examination Council* regroupant des représentants des trois agences fédérales américaines de régulation⁶⁴¹.

Il ressort de ces participations multiples une imbrication du Comité de Bâle dans un environnement vaste d'autres comités nationaux et internationaux, qui dès lors n'apparaissent plus que comme la partie visible et institutionnelle de réseaux et de groupes d'acteurs actifs dans la régulation bancaire. Le Comité n'est donc pas un lieu fermé mais est au contraire très bien intégré aux instances nationales et internationales. Cela s'accroît avec la visibilité croissante qu'il obtient dans les années 1980. Plusieurs membres font par ailleurs des présentations sur l'actualité en matière de réglementation et de supervision bancaire devant des forums divers tels que les

631 ABRI, 1.3a(3) F, Dixième réunion, 30 juin et 1^{er} juillet 1977 ; ABRI, 1.3a(3), 1979/9, BS/1979/2, « *Provisional report of Dr. Roesle's working party on the drafting of rules on outstanding forward foreign exchange contracts* », 4 décembre 1978, annexe 2.

632 ABRI, 1.3a(3) F, Quinzième réunion, 2 et 3 mars 1979 ; ABF, 1749200912/304, Dix-huitième réunion, 28 et 29 février 1980.

633 www.eui.eu/haeu_er/er/pdf/LECE/07/02/LECE-0200_01.pdf [consulté le 5 mai 2015].

634 <http://www2.unil.ch/elitessuisses/index.php?page=detailPerso&idIdentite=60067> [consulté le 5 mai 2015].

635 <http://www.fdic.gov/bank/historical/managing/sym1-a.pdf> [consulté le 5 mai 2015].

636 *Who's who 2012* (Royaume-Uni).

637 ABRI, 1.3a(3) F, Cinquième réunion, 11 et 12 décembre 1975.

638 ABRI, 1.3a(3) F, Huitième réunion, 28 et 29 octobre 1976.

639 ABRI, 1.3a(3) F, Onzième réunion, 27 et 28 octobre 1977.

640 C.A.E. Goodhart, *The Basel Committee on Banking Supervision, op. cit.*, p. 92.

641 ABF, 1749200912/304, Quinzième réunion, 2 et 3 mars 1979.

universités, les banquiers ou divers organes de l'État, comme nous le verrons au chapitre 7.

2. Une communauté internationale ?

Cette section a pour but de faire une histoire culturelle du Comité de Bâle en montrant comment les mises en scènes, les identités et les façons de travailler se conjuguent pour donner une cohérence au groupe et construire son autorité. Une description ethnographique permettra de mettre en valeur l'articulation entre les pratiques et les représentations de la supervision. Plutôt que de se focaliser sur les mesures prises par le Comité, ce qui fera l'objet d'autres chapitres, l'accent sera mis ici sur la réalité sociale, culturelle et matérielle du groupe. On ne peut comprendre les mesures prises par le Comité, qui prennent souvent la forme de rapports aux gouverneurs, sans tenir compte des éléments culturels, symboliques et sociaux qui les sous-tendent et participent de la transformation du Comité en une institution.

a. Autorités et autorité

Les superviseurs et les institutions qu'ils représentent ont besoin d'*autorité* pour exercer leur tâche de surveillance du marché, c'est-à-dire d'un certain niveau de respectabilité lors de leurs contacts avec les banques. La dimension symbolique joue un rôle important pour cela, tout en étant inséparable du cadre réglementaire plus général ainsi que d'une dimension matérielle telle que le salaire des superviseurs. Les enjeux de ressources humaines consistant à éviter que le personnel ne se tourne vers le secteur privé plus attractif ont également pour but de maintenir l'autorité du superviseur lorsqu'il inspecte des banques. La question salariale est particulièrement aiguë aux États-Unis où les employés des agences de régulation se tournent fréquemment vers le secteur privé⁶⁴². Dans les contacts entre superviseurs et banquiers, le pouvoir des premiers comporte une part de reconnaissance par les seconds de leur autorité.

Le Comité de Bâle renforce l'autorité des superviseurs à l'échelle domestique. Le renforcement des systèmes nationaux de supervision fait d'ailleurs partie de ses objectifs d'origine. Dès décembre 1975, George Blunden (président, Banque d'Angleterre), considère ainsi : « *if any member of the Committee used decisions reached, or recommendations made, by the Committee as a means of strengthening his hand in discussions with his country's banks, the Committee must, in his view, accept that such an approach was perfectly legitimate* »⁶⁴³. L'échelle internationale du

642 National Archives and Records Administration (NARA), Washington, 101820027/20, « *Human Resources issues for discussion by the Comptroller* », 15 juillet 1977.

643 ABRI, 1.3a(3) F, Cinquième réunion, 11 et 12 décembre 1975, p. 9.

Comité est source d'autorité et, plus largement, de légitimité. Réciproquement l'autorité des superviseurs en général renforce celle du Comité. Cette dernière est construite avec le temps et s'apparente à ce que Bourdieu appelle le capital symbolique⁶⁴⁴. Le Comité participe de la construction d'une nouvelle autorité des superviseurs à l'échelle internationale.

En pratique l'autorité s'exprime dans les rapports avec les banques de diverses manières. Le ton employé dans les communications écrites avec les banques est empreint de la rhétorique de l'autorité, comme le montre une lettre de la *Bundesbank* aux banques allemandes à propos des transactions de changes et des risques que celles-ci comportent :

Whatever the reasons may be that induce a bank's foreign exchange dealers to be willing to "hold action" on a deal - which in our opinion is quite unjustifiable - we should like to point out that such transactions entail considerable risks and that in general the bank's management is probably completely unaware of this "willingness to hold action" and hence of the unauthorised assumption of risks⁶⁴⁵.

Tout en étant habituel de la communication entre l'administration et les administrés, ce type de discours est d'autant plus important que la supervision prudentielle a un poids grandissant sur la période. Le document en question a été traduit et diffusé aux autres superviseurs du Comité, afin de les informer de l'actualité allemande en matière de supervision. Ces échanges participent d'un processus de construction d'une autorité internationale. Le Comité de Bâle devient progressivement une instance de diffusion de principes de prudence au sein de la communauté bancaire internationale (chapitre 7).

Les différences de modèles de régulation d'un pays à l'autre font aussi figure de différentes expressions de l'autorité, qui peuvent avoir des conséquences concrètes. Ainsi la Banque du Japon, au moins jusqu'en 1977, ne réalise pas de vérification comptable lors de ses inspections, ce qui permet de rendre ces inspections plus courtes : « Il est considéré comme impensable que les banques soustraient quoi que ce soit à la curiosité des enquêteurs. La docilité des banquiers à l'égard de leur autorité de tutelle est une réalité indiscutable, confirmée par tous les banquiers français de Tokyo »⁶⁴⁶. Sans pouvoir exclure une part de stéréotype de la part des Français, à l'origine de cette observation, il est indéniable que les représentations de l'autorité diffèrent en Europe, en Amérique et au Japon, et que ces représentations sont encadrées dans les pratiques quotidiennes de contrôle.

L'autorité des superviseurs et du Comité s'apparente à une autorité paternaliste, c'est-à-dire une relation mêlant subordination et affection. Celle-ci peut prendre différentes formes, visibles lors

644 Pierre Bourdieu, *Esquisse d'une théorie de la pratique : précédé de trois études d'ethnologie kabyle*, Paris, Seuil, 2000 ; F. Lebaron, « Action économique et capital symbolique », art cit.

645 ABRI, 1.3a(3), 1976/5, lettre de la *Bundesbank* aux associations de banques allemandes, 20 mai 1976, p. 1.

646 ABE, 1749200912/355, « Les conditions et les méthodes du contrôle des banques à Hong Kong et au Japon. Compte-rendu d'une mission d'étude effectuée du 6 au 18 juin 1977 par MM. Lancieux et Bonnardin ».

des discours des superviseurs sur eux-mêmes, présentés tantôt comme protecteurs d'une famille, tantôt comme médecins, tantôt comme éducateurs. Lors d'un exposé donné à Lausanne en 1981 lors de la Conférence Monétaire Internationale, Peter Cooke (président, Banque d'Angleterre) déclare, à propos de l'environnement réglementaire : « *Rather the object will be to promote a healthy environment in which such business can be conducted. In some degree it is the responsibility of supervisors to protect bankers from themselves* »⁶⁴⁷. La représentation du superviseur médecin est relativement répandue, de même que toute une série d'images relevant du champ lexical de la santé, comme les critères de gestion « sains » ou la « santé » du système. Dans un papier de la Banque d'Angleterre sur l'utilité de l'analyse des comptes de profits et pertes pour les superviseurs, on peut lire ainsi : « *In effect a discussion based on the profit and loss account may be seen as an opportunity to indulge in preventive medicine* »⁶⁴⁸.

Le superviseur comme bon père de famille et protecteur fait aussi partie des représentations de la profession. Ainsi lorsque Huib Muller (Banque des Pays-Bas) prend la présidence du Comité lors de la conférence internationale de Tokyo en octobre 1988, il raconte lors de son allocution une petite histoire tirée de sa visite du temple de Nikko où il aperçut différentes statues de singes. Celle d'un grand singe isolé regardant attentivement autours de lui retient son attention comme image du rôle du superviseur : « *there was the other sculpture of the very big monkey looking carefully around him with his hands shading his eyes, making sure he was alert to all the evil in the world so that he could protect his family. If you allow me, I want to subscribe to that monkey* »⁶⁴⁹. L'autorité du Comité est une autorité masculine, sans être pour autant réduite à cette masculinité. La prépondérance des hommes parmi les superviseurs reflète en outre celle qui caractérise le secteur bancaire en général. Ainsi les rapports entre le Comité et les banques sont aussi, au niveau des représentations, des rapports entre deux masculinités à la fois complémentaires et rivales, l'une paternaliste, l'autre compétitive, l'une valorisant la prudence, l'autre le risque, l'une bureaucratique, l'autre commerciale. De façon générale le Comité de Bâle apparaît comme une tentative de construire une autorité internationale pour répondre à l'internationalisation des banques. Il s'agit également de renforcer la cohérence d'une profession, celle de superviseur bancaire.

b. Une association de superviseurs ?

Plusieurs éléments invitent à considérer le Comité comme une association de superviseurs,

647 ABRI, 1.3a(3), 1981/14, BS/81/27, « *International Monetary Conference. Lausanne 3-5 June 1981* », Peter Cooke, p. 2.

648 ABRI, 1.3a(3), 1976/5, BS/76/61 (revised), « *The usefulness of examining profit and loss accounts in Banking Supervision* », Banque d'Angleterre, juin 1977, p. 1.

649 ABE, 1749200912/265, « *5th International Conference of Banking Supervisor* », p. 212.

c'est-à-dire comme un organe favorisant un sentiment d'appartenance à une profession et défendant ses intérêts. Ce sentiment d'appartenance apparaît déjà dans les considérations précédentes sur l'autorité. Il est parfois exprimé plus clairement, surtout par le président Peter Cooke. En octobre 1981, il justifie ainsi l'intérêt des conférences internationales organisées depuis 1979 : « *he believed that there was merit in allowing as many supervisors as possible to feel part of a larger "family" from time to time* »⁶⁵⁰. Les conférences sont généralement l'occasion d'une célébration de la profession. Celle de 1988 l'est particulièrement, car elle célèbre en même temps la conclusion d'un accord international sur une norme d'adéquation des fonds propres. Après avoir rappelé l'importance d'octroyer aux superviseurs les moyens matériels et humains pour exercer leur fonction, Cooke livre une image dramatique de la profession : « *At the same time, as others have remarked, let us not assume that supervisors are omnipotent and all-seeing. Banks must fail and the disciplines of the market must play their proper part, even if, as a result, we as supervisors appear to have to shoulder the blame for problems when they occur* »⁶⁵¹. Ces représentations sont, dans une certaine mesure, le seul fait de Peter Cooke et de son sens aiguisé de la communication, qui ne représente pas toujours les autres membres du Comité. Toutefois, le rôle de sensibilisation des différents pays au problème du contrôle bancaire par les conférences internationales est reconnu par ceux-ci⁶⁵². Le Comité de Bâle occupe une position clé pour renforcer un sentiment d'appartenance internationale à une profession en pleine croissance.

Le Comité de Bâle exerce ce rôle au-delà même du Groupe des Dix, par la circulation permanente des documents qu'il organise avec les superviseurs du monde entier. En 1982 le Comité a envoyé un total de 16 documents aux superviseurs du reste du monde depuis ses débuts en 1975, sans compter les nombreux échanges de lettres⁶⁵³. Il s'agit notamment des documents importants comme celui répartissant les responsabilités prudentielles entre les autorités hôtes et parentes qui servira de base au Concordat en 1979, les rapports sur la consolidation des bilans bancaires comme méthode de supervision ou celui sur l'analyse du risque pays. D'autres types de papiers sont envoyés, comme le texte de la présentation de Cooke à la conférence de New York de 1981, ou des rapports sur les développements internationaux en matière de supervision internationale. Ces envois suscitent fréquemment des réactions, qui font naître et entretiennent une appartenance de fait à un groupe de personnes faisant face à des problèmes communs.

Participer au Comité de Bâle est quelque chose de prestigieux. Pour un pays, cela scelle

650 ABE, 1749200912/305, Vingt-troisième réunion, 29 et 30 octobre 1981, p. 3.

651 ABE, 1749200912/265, « *5th International Conference of Banking Supervisor* », p. 207.

652 Entretien avec un ancien membre du Comité, 13 janvier 2016.

653 ABRI, 1.3a(3), 1982/17, BS/82/18 2nd revision, « *Past circulation of Committee documents* », juin 1982.

l'appartenance à un club, tout comme la participation au Groupe des Dix. Pour une personne, la fonction est également gratifiante. Un ancien secrétaire du Comité considère que sa fonction lui apportait un certain prestige : « *I could go out and then I was always on the top or near the top of the list of speakers with all sorts of high level people and I would always be high level promoted* »⁶⁵⁴. Si les divergences entre pays sont fortes et suscitent de nombreux désaccords, la participation au Comité demeure valorisée : « *it was perceived in central banking and I think in the semi official community, as a very important function* »⁶⁵⁵. Ce prestige n'est pas monolithique est évolue à mesure que le Comité devient une institution connue. Cette visibilité grandissante attire l'attention sur la profession de superviseur en général.

L'émergence ou le renforcement d'une identité professionnelle des superviseurs va de pair, sur le plan technique, avec celle d'une identité prudentielle. La focalisation prudentielle des superviseurs signifie que leur tâche doit s'exercer dans le but de prévenir ou réduire les faillites bancaires et les faillites en série. Cette préoccupation gagne en importance dans la régulation bancaire à mesure que les risques encourus sont plus grands. Elle implique une focalisation sur les institutions individuelles et non sur le système dans son ensemble. Cet élément est visible notamment lors des contacts avec le Comité Permanent des Euro-monnaies qui s'engagent à partir de 1978 à propos de la régulation du risque pays. Comme nous le verrons au chapitre 6, ces discussions sont l'occasion de rendre explicite la focalisation micro-économique du Comité de Bâle par rapport à la focalisation macro-économique du Comité Permanent des Euro-monnaies⁶⁵⁶.

La logique prudentielle est également empreinte de considérations morales, et n'a pas pour objectif d'empêcher toutes les faillites bancaires, mais de diffuser un esprit de prudence : « *most supervisors would agree that the health of the system sometimes required that the imprudent should pay the penalty for their imprudence* »⁶⁵⁷. De plus l'identité des superviseurs du Comité de Bâle s'exprime aussi par la défense des « intérêts prudentiels ». En octobre 1982 l'envoi aux gouverneurs d'un rapport secret du Comité Permanent des Euro-monnaies sur les crises de liquidités des établissements de crédit est discuté par les membres du Comité de Bâle en colère. Cooke s'engage alors à défendre les intérêts des superviseurs :

It was likely that a working party of some kind would be delegated to look into the question, in which case it could probably be ensured that supervisory interests were properly represented. However, as members well knew, statistical experts and the banks too could always find reasons for resisting progress⁶⁵⁸.

654 Entretien avec un ancien secrétaire du Comité, 19 décembre 2014.

655 *Ibid.*

656 ABE, 1749200912/305, Vingt-et-unième réunion, 26 et 27 février 1981.

657 Peter Cooke, ABE, 1749200912/305, Vingt-et-unième réunion, 26 et 27 février 1981, p. 11.

658 ABE, 1749200912/305, Vingt-sixième réunion, 27-29 octobre 1982, p. 6.

Pris ensemble, ces éléments témoignent d'une identité et d'une expertise propres, et dont la discussion internationale dans le cadre du Comité participe du rayonnement. Sans que la supervision prudentielle ne soit fondamentalement nouvelle, elle connaît un affermissement dans lequel le Comité joue un rôle. Ce renforcement répond à la croissance du risque dans les activités bancaires, mais également au fait que le contrôle bancaire s'intéresse de plus en plus aux grandes institutions, et non plus seulement aux petites banques (chapitre 7).

La représentation de la profession comporte certains devoirs. Les avis des membres sur ceux-ci sont loin d'être homogènes, mais les discussions en la matière participent de la fabrication d'une identité. Une division fréquemment retrouvée sépare les pays dont le système est avant tout basé sur la loi écrite de ceux qui font largement usage de la *moral suasion* (Canada, Royaume-Uni, Japon notamment). Ainsi en octobre 1982 Schneider (Office Fédéral de Supervision, Allemagne) déclare-t-il en réponse à un papier de Cooke : « *it was not wise to distinguish supervisors' moral responsibility and their legal responsibility. A parent bank might have moral responsibility for its subsidiaries, but the duty of the supervisors was to follow their countries' laws, and not go beyond them* »⁶⁵⁹. En juin 1981 Cooke en appelle à la responsabilité des superviseurs pour travailler sur le niveau de capitalisation des banques afin de contrebalancer les défaillances du marché⁶⁶⁰. Aucune vision homogène n'existe quant aux détails de la profession de superviseur, mais les débats du Comité participent de la construction d'une identité.

c. Produire et échanger des documents et des méthodes : l'économie administrative du Comité de Bâle

Le travail du Comité de Bâle, comme tant d'autres comités d'experts, est fondamentalement de fabriquer des documents. La forme la plus classique en est celle du rapport aux gouverneurs, ce qui signifie rédiger un texte reflétant l'accord du Comité sur un thème particulier, et parfois formuler des recommandations. Depuis la proposition par un membre jusqu'au document final, toute une série d'étapes intermédiaires, de discussions, révisions, échanges de lettre, et collecte d'informations, sont nécessaires. Les documents produits par le Comité font figure d'artefacts construits collectivement et internationalement. Ce sont les documents qui rythment la vie du Comité, organisent les réunions, et ordonnent sa mémoire. On peut suivre la vie d'un document à travers ces différentes étapes de la même manière que Bruno Latour suit la vie d'un dossier au sein

659 ABE, 1749200912/263, BS/82/71, « *Review of the Concordat* », rapport de la discussion sur le Concordat lors de la réunion des 27-29 octobre 1982, 12 novembre 1982, p. 8.

660 ABE, 1749200912/305, Vingt-deuxième réunion, 25 et 26 juin 1981, p. 40.

du Conseil d'État afin de mettre en valeur les procédures complexes et les tâtonnements qui fondent la fabrique du droit⁶⁶¹. Le Comité de Bâle est autant construit par cette intense circulation et production de documents que que celles-ci sont créées par lui. Ces écrits constituent donc un élément important de la cohésion du Comité⁶⁶².

L'activité du Comité sur un thème particulier commence souvent par un document de travail. Les discussions sur la division des responsabilités entre les pays hôtes et les pays d'accueil pour la supervision des filiales et succursales étrangères se basent sur un texte d'avril 1975 de Huib Muller (Banque des Pays-Bas)⁶⁶³. Les discussions sur le risque pays commencent par la discussion d'une note de septembre 1976 de Mayer, secrétaire du Comité, sur les statistiques collectées par la BRI⁶⁶⁴. Celles sur la consolidation se basent sur un texte de Coljé (Banque des Pays-Bas) destiné au Groupe de Contact de la CEE⁶⁶⁵. Plusieurs discussions sont aussi basées sur des documents purement nationaux diffusés par un membre ou un autre. Le Comité est donc le lieu d'échanges et de circulation de nombreux documents nationaux et internationaux. Il ne s'agit pas uniquement d'un réseau d'acteurs mais d'un réseau de textes produisant en retour d'autres textes, qui circulent à leur tour aux administrations nationales.

La transformation d'un document de travail en un rapport officiel du Comité est un processus complexe. La décision de faire un rapport aux gouverneurs ne pas fait pas toujours l'unanimité et est toujours réalisée dans un but précis. En octobre 1977 Bonnardin (Commission de Contrôle des Banques, France) considère par exemple qu'un rapport aux gouverneurs sur la transformation des échéances dans les places offshores permettrait de leur indiquer les problèmes posés par ces places⁶⁶⁶. La procédure de fabrication d'un document officiel implique plusieurs révisions, plusieurs réécritures, et de nombreux éléments de textes retranscrits tels quels d'un document à l'autre. Par exemple, l'exercice de construction d'un standard international d'adéquation des fonds propres des banques, qui occupe le Comité entre 1984 et 1988, est marqué par cette intertextualité. D'innombrables documents de travail et de rapports aux gouverneurs s'emboîtent, se répondent et se réfèrent les uns aux autres. Le seul exercice sur la capitalisation bancaire est ainsi constitué de plusieurs couches successives de rapports aux gouverneurs et autres documents officiels (BS/82/23 (1982), BS/84/53 (1984), BS/85/71 (1985), BS/86/35 (1986), BS/86/73 (1986), BS/87/80 (1987)). Ils sont complétés par toute une série de papiers produits notamment par le sous-

661 Bruno Latour, *La fabrique du droit: une ethnographie du conseil d'État*, Paris, La Découverte, 2004, 319 p.

662 Gwenaële Rot, Anni Borzeix et Didier Demazière, « Introduction. Ce que les écrits font au travail », *Sociologie du Travail*, janvier 2014, vol. 56, n° 1, p. 4-15.

663 ABRI, 1.3a(3) F, Deuxième réunion, 24 et 25 avril 1975.

664 ABRI, 1.3a(3) 1976/5, « The BIS Statistics on International Banking », H.W. Mayer, 24 septembre 1976.

665 ABRI, 1.3a(3) F, Onzième réunion, 27 et 28 octobre 1977.

666 *Ibid.*

groupe Dahl en 1983 et 1984 spécialisé dans les questions de capitalisation. Les thèmes abordés par ces séries de textes ne sont pas isolés des autres domaines de travail du Comité. Par exemple les rapports du Comité sur les activités hors-bilan des banques sont mentionnés dans ceux sur la recherche d'une norme adéquate de fonds propres⁶⁶⁷.

Les documents organisent les discussions du Comité. Une fois la décision prise de faire un rapport, le texte est minutieusement travaillé pour que toutes les délégations soient satisfaites. Par exemple, en juin 1980 les membres discutent d'un texte ayant pour but de mettre à jour l'accord de 1975 sur la division des responsabilités prudentielles (le Concordat, voir chapitre 5)⁶⁶⁸. Le secrétariat a rédigé un papier dans cet esprit. Schneider (Office Fédéral de Supervision, Allemagne), considère qu'une expression utilisée dans la section C à propos des autorisation d'établissements étrangers sur un territoire, « *publicly express their greater readiness* », n'est pas réaliste⁶⁶⁹. Cependant son collègue Lang de la *Bundesbank* adhère à la philosophie générale de la section et propose simplement de remplacer l'expression par « *should try to bring about a situation in which there would be greater readiness* ». Yamashita (Japon) trouve quant à lui la formulation de l'ensemble de cette section est trop forte. Il trouve notamment que l'expression « *should agree* » devrait plutôt être exprimée en termes de désirabilité. Dahl (Réserve Fédérale) considère que les termes ne doivent pas être trop précis car cela menacerait l'équilibre délicat du Concordat, les responsabilités ne pouvant être clairement partagées. Les exemples de ce type de discussion sont très nombreux, et montrent à quel point l'allure officielle des textes finaux masquent les subtils équilibres nécessaires pour satisfaire tous les membres. Ils montrent en outre qu'une grande partie du travail des membres du Comité consiste à discuter de mots, et que le document final, en intégrant divers avis, n'est pas qu'un « accord » mais aussi une construction collective. En outre, sa dimension écrite cache l'importance des interprétations, des différences d'opinions, et des désaccords qui subsistent toujours entre les membres après la rédaction d'un rapport officiel.

Les destinataires des textes sont aussi choisis avec précaution et ces choix changent le contenu des textes. Lors de la discussion d'un possible rapport sur le secret bancaire en février 1980 les membres discutent d'abord des destinataires potentiels d'un tel document⁶⁷⁰. Bonnardin (Commission de contrôle des banques, France) est pour la rédaction d'un papier destiné aux places offshores, et d'un rapport séparé aux gouverneurs. Lang (*Bundesbank*) préfère qu'un rapport soit fait sans destinataire précis. Mayeda (Japon) est favorable à un papier pour les superviseurs du monde entier. Autre exemple, en juin 1982 le groupe est divisé entre deux positions sur la communication

667 ABE, 1749200912/311, BS/86/73, « *Recent work on capital* », 19 décembre 1986.

668 ABE, 1749200912/304, Dix-neuvième réunion, 26 et 27 juin 1980.

669 *Ibid.*

670 ABE, 1749200912/304, Dix-huitième réunion, 28 et 29 février 1980.

au grand public d'anciens documents du Comité⁶⁷¹. Aubanel (Banque de France) considère que même si un document donné aux banques est de fait accessible à la presse ce n'est pas la même chose que d'écrire directement pour cette dernière. Lang (*Bundesbank*) et Cooke considèrent en revanche qu'un document envoyé aux banques a plus de chances d'être mal interprété par la presse s'il ne contient pas quelques explications adéquates. Trois sphères de confidentialité se dégagent dans la communication du Comité avec l'extérieur : les gouverneurs, les superviseurs du reste du monde, et les banques du monde entier, qui équivalent de fait au grand public.

Pour conclure, le Comité apparaît tantôt comme un groupe de personnalités relativement haut placées dans leur administration d'origine, tantôt comme un réseau d'acteurs dont l'échange de documents, d'idées et de lettres constitue l'activité principale. La prise en compte de la dimension sociale du Comité de Bâle ne peut se passer d'une prise en compte du contexte plus large de la profession, qui connaît une forte croissance sur la période. Le Comité participe de ce renforcement en apportant un certain prestige et une visibilité à la profession. La proximité avec le milieu bancaire est très variable d'un pays à l'autre, et plus forte pour les représentants américains que pour les autres pays. Les membres du Comité sont par ailleurs bien intégrés dans les réseaux nationaux et internationaux de régulation, ce qui invite à ne pas considérer le Comité comme un objet isolé mais au contraire comme profondément encastré dans un environnement national et international. Si les membres se caractérisent souvent par des profils nationaux classiques, il existe également des ressemblances en termes d'expérience internationale en dehors du Comité. L'établissement du Comité correspond à une volonté de maintenir l'autorité des autorités à l'échelle internationale. Toutefois, il n'est pas un lieu de production d'élites globales et homogènes, loin s'en faut. Si le groupe en question est fort hétérogène et passe la plupart de son temps dans les administrations nationales et non au Comité, il est uni par une circulation de textes et de lettres variés. Certains de ces textes sont investis d'un pouvoir symbolique particulier en raison du processus même de leur fabrication. Le Comité de Bâle est à la fois un groupe de superviseurs, un réseau d'experts et un réseau de textes. Son activité participe d'un certain degré d'autonomisation de la supervision par rapport à la réglementation.

671 ABE, 1749200912/305, Vingt-cinquième réunion, 24 et 25 juin 1982.

Deuxième partie : Le choc des échelles (1979-1983)

Chapitre 4 : Une frontière mouvante ? Banques et Comité de Bâle dans la régulation internationale

« But, some critical notes cannot be entirely omitted from my speech, because, ladies and gentlemen, experience has taught me that in many respects you, who are responsible for banking supervision, and we, the commercial bankers, live in different worlds. »⁶⁷²

Dr. A. Batenburg, ancien président du conseil d'administration de la Algemene Bank Nederland N.V., Conférence Internationale des Superviseurs Bancaires, Amsterdam 1986

S'il est indispensable de traiter des banques commerciales dans une recherche sur la régulation bancaire internationale, ce n'est pas seulement parce que les premières exercent une influence sur la seconde par des pratiques de lobby. C'est également pour mieux comprendre le mécanisme par lequel *naissent* les normes, règles, et pratiques prudentielles, dans une interaction constante entre les banques et les autorités. L'autorégulation entretient des liens étroits avec la régulation tout court⁶⁷³. L'auto-régulation et la régulation par l'État ne sont pas exclusives l'une de l'autre, et un continuum existe entre les deux. En pratique, les acteurs publics et privés sont presque toujours impliqués dans le processus de régulation, ce qui fait préférer à Hüpkes le terme de co-régulation. L'internationalisation bancaire s'accompagne d'une internationalisation des enjeux politiques de la régulation ainsi que du développement de la régulation micro-prudentielle. Ce changement s'accompagne-t-il d'une plus grande proximité entre banques et autorités dans le processus de régulation ?

La littérature sur le Comité de Bâle est marquée par d'importantes lacunes. En rappelant à juste titre que la plupart des contacts avec les banques s'effectuent au niveau national et non directement avec le Comité de Bâle, Goodhart évacue un peu trop rapidement la question du point de vue des banques sur les discussions tenues à Bâle, et établit une frontière quelque peu artificielle entre le Comité et les autorités nationales⁶⁷⁴. À l'inverse, les politologues Kapstein, Wood et Singer, tiennent compte de la pression des banques, mais pour la réduire au lobbying ou au simple rapport de force entre la taille des marchés, et en restent à une analyse générale qui sous-estime leur

672 ABE, 1749200912/265, « Fourth International Conference of Banking Supervisors », 22-23 Octobre 1986, p. 79.

673 Eva Hüpkes, « Regulation, Self-regulation or Co-regulation? », *Journal of business law*, 2009, n° 5, p. 427-446.

674 C.A.E. Goodhart, *The Basel Committee on Banking Supervision*, op. cit., p. 413.

hétérogénéité⁶⁷⁵. L'histoire des entreprises a quant à elle étudié depuis longtemps l'internationalisation bancaire, d'abord à la fin du XIX^e siècle⁶⁷⁶, puis à la période allant jusqu'aux années 1970⁶⁷⁷, mais la régulation n'y a pas toujours eu une grande place. Cependant, l'après Bretton Woods est de plus en plus étudié, et les travaux existant consacrent souvent une place importante à la régulation⁶⁷⁸.

Ce chapitre examine quel type de dialogue s'instaure entre le Comité et les banques, comment ce dialogue évolue avec le temps, et comment les banques se positionnent par rapport à la régulation de l'*international banking*. Les contacts entre le Comité et les banques prennent différentes formes. Ils peuvent être directs, lorsque le Comité discute officiellement avec des banquiers, ou indirects, ce qui est le cas le plus souvent, lorsque ses membres ont des discussions avec les banques au niveau national, sur des thèmes discutés à Bâle. Si tous les contacts entre banques et autorités à l'échelle nationale ne peuvent être passés en revue pour chacun des douze pays représentés au Comité, les ignorer totalement sous-estime leur importance pour les discussions tenues à la BRI. Les contacts directs vont du groupe de travail conjoint avec des représentants du marché jusqu'aux discours donnés par des banquiers lors des conférences internationales des superviseurs bancaires, en passant par la réalisation par le Comité de rapports destinés aux banques. Les contacts existant à l'échelle nationale sont d'une grande variété. C'est notamment par des contacts fréquents avec des représentants du marché que les superviseurs sont informés de l'évolution des pratiques qui inspirent l'essentiel de leurs discussions. Il est nécessaire d'insérer le Comité dans ce contexte pour comprendre sa place dans les débats réglementaires et l'évolution de ceux-ci. Cependant, connaître l'influence des banques sur les processus de régulation est une tâche ardue. À la difficulté d'accéder à des fonds d'archive pour une période aussi récente que les années 1970 et 1980 s'ajoute celle de pouvoir consulter des documents portant sur un sujet aussi sensible que le lobby bancaire. En raison de ces difficultés, ce chapitre ne pourra qu'indiquer des pistes en ce qui concerne l'influence politique des banques, qui constitue un objet de recherche à part entière.

675 E.B. Kapstein, *Governing the Global Economy: international finance and the state*, op. cit., p. 10-11, 112-113 ; D.R. Wood, *Governing global banking*, op. cit., p. 68 ; D.A. Singer, *Regulating capital*, op. cit., p. 60.

676 Maurice Lévy-Leboyer, *Les banques européennes et l'industrialisation internationale dans la première moitié du XIXe siècle*, Presses Universitaires de France, Paris, 1964 ; Geoffrey Jones (ed.), *Banks as multinationals*, London; New York, Routledge, 1990 ; Mira Wilkins, « Banks over borders: some evidence from their pre-1914 history » dans Geoffrey Jones (ed.), *Banks as multinationals*, London; New York, Routledge, 1990, p. 217-248 ; Valeriï Ivanovich Bovykin et Rondo E. Cameron (eds.), *International Banking, 1870-1914*, s.l., Oxford University Press, 1991, 674 p ; Geoffrey Jones (ed.), *Multinational and International Banking*, op. cit.

677 Duncan R. Ross, « European Banking Clubs in the 1960s: a flawed strategy », *Business and economic history*, 1998, vol. 27, n° 2, p. 353-366 ; Stefano Battilossi et Youssef Cassis (eds.), *European banks and the American challenge: competition and cooperation in international banking under Bretton Woods*, Oxford [England]; New York, Oxford University Press, 2002.

678 Edoardo Altamura, *European Banks and the Rise of International Finance after Bretton Woods (1973-82)*, University of Geneva and Uppsala University, s.l., 2015 ; E. Murlon-Druol, « 'Trust is good, control is better' », art cit ; C.R. Schenk, « Summer in the City », art cit.

1. Le Comité de Bâle et les banques : une fréquentation discrète ?

Les contacts directs et officiels entre le Comité de Bâle et les banques sont légers, mais s'intensifient sur la période. On peut les rassembler en trois grandes catégories : les groupes de travail communs avec des banquiers, au premier rang desquels celui travaillant sur les contrats de change interbancaires avec la Chambre Internationale de Commerce dans les années 1970 ; les documents écrits par le Comité et destinés aux banques ; et les présentations données soit par des banquiers lors des conférences internationales de superviseurs, soit par des membres du Comité de Bâle devant des audiences de banquiers. Ces contacts se font plus importants au fur et à mesure que le Comité acquière une visibilité et une influence plus grandes. Ils progressent également au rythme de l'intérêt grandissant des autorités pour les aspects micro-économiques de la régulation bancaire.

a. Le Comité, les banquiers de la Chambre Internationale de Commerce, et les foreign exchange contracts : un document pour réguler les pratiques ?

Étonnamment, le Comité établit des contacts directs assez tôt avec des banquiers, lorsqu'il crée un groupe de travail conjoint avec des représentants de la Commission bancaire de la Chambre Commerce Internationale pour travailler à un modèle homogène de contrat de change interbancaire. L'origine du travail du Comité dans ce domaine remonte à une initiative de Timmerman (*Nederlandsche Bank*) de septembre 1975⁶⁷⁹. Ce dernier réalise à la fin de l'année 1975 un questionnaire concernant les règles gouvernant la liquidation des *outstanding forward foreign exchange contracts* dans le cas où l'une des deux parties devient insolvable, problème renvoyant aux déboires de la banque Herstatt en 1974⁶⁸⁰. Le questionnaire a pour but de réfléchir sur le vide juridique et les incohérences entre législations nationales qui existent à ce niveau. Les efforts longs et confus du Comité en la matière se solderont par un échec, mais ils sont riches d'enseignements sur les problèmes posés par l'hétérogénéité des législations et la façon dont les banques s'en accommodent. Le questionnaire de Timmerman porte d'abord sur le type de règle appliqué dans chaque pays et gouvernant la liquidation de tels contrats : loi générale sur la faillite, loi spéciale, ou accord avec les associations de banquiers⁶⁸¹.

679 ABRI, 1.3a(3) F, Quatrième réunion, 25 et 26 septembre 1975.

680 ABRI, 1.3a(3) F, Cinquième réunion, 11 et 12 décembre 1975 ; ABRI, 1.3a(3) 1975/3, « Rules governing the liquidation of outstanding forward foreign exchange contracts in case one of the contracting parties becomes insolvent », septembre 1976.

681 *Ibid.*

Les membres sont très tôt divisés sur l'utilité de cette entreprise. En juin 1976, André (Banque Nationale de Belgique) pense qu'il est vain de s'y lancer, et d'autres considèrent que le Comité n'est pas compétent pour cela même s'ils notent le flou existant et l'opportunité de le mentionner aux autorités concernées⁶⁸². Willey (Réserve Fédérale de New York) y est en revanche favorable. Une note des Allemands sur le règlement de la faillite de la banque Herstatt rappelle que la *Bundesbank* a été critiquée lors du règlement de l'affaire⁶⁸³. Certains ont en effet considéré qu'elle aurait dû prendre la responsabilité des contrats rompus de Herstatt comme l'avait fait la Réserve Fédérale de New York pour la Franklin National. Galpin (Banque d'Angleterre) pense qu'il faudrait contacter la *Banking Commission* de la Chambre de Commerce Internationale, alors que Gutzwiller (Banque Nationale Suisse) met en avant l'*International Law Association*, une organisation privée de juristes internationaux dont il est membre et qui pourrait être intéressée par la question.

Ce sera finalement la première qui sera l'organe privilégié. En octobre 1976 Galpin rapportent les échanges qu'il a eu avec ses représentants⁶⁸⁴. Il fait circuler un rapport plutôt positif sur ses contacts avec la commission bancaire de la Chambre, un organe qui représente les banques de différents pays du monde. Le président de cette commission, Wheble, est un ancien directeur de Brown, Shipley & Co. Ltd., une maison d'acceptation de Londres⁶⁸⁵. Il a confié à Galpin que sa commission serait capable de travailler à une standardisation des règles de liquidation d'un contrat de change en cas de faillite d'une des parties, et que la question avait d'ailleurs déjà été soulevée⁶⁸⁶. C'est donc cette option qui est retenue. Bürger (*Bundesbank*) considère qu'il ne serait pas souhaitable leur laisser entièrement l'initiative et qu'il ne faudrait pas non plus leur donner la matrice synthétisant les résultats du questionnaire de Timmerman⁶⁸⁷. Il est donc décidé que des membres du Comité de Bâle participent au travail de la commission de la Chambre de Commerce Internationale.

Le Comité décide donc de contacter officiellement la commission bancaire de la Chambre, après approbation des gouverneurs. Blunden contacte Wheble au nom du Comité le 13 décembre 1976⁶⁸⁸, et ce dernier entreprend au début de l'année suivante de mettre en place un groupe de travail qui devra inviter les membres choisis par le Comité de Bâle⁶⁸⁹. Celui-ci établit de son côté son

682 ABRI, 1.3a(3) F, Septième réunion, 17 et 18 juin 1976.

683 ABRI, 1.3a(3) 1976/5, « Report on the liquidation of outstanding forward foreign exchange contracts after the collapse of the Herstatt Bank », Siegfried Bürger et Alwin Kloft, 25 juin 1976.

684 ABRI, 1.3a(3) F, Huitième réunion, 28 et 29 octobre 1976.

685 ABRI, 1.3a(3) 1976/5, « International Chamber of Commerce : Practices and Standards applied to Foreign Exchange Dealings », Galpin, 29 septembre 1976.

686 *Ibid.*

687 ABRI, 1.3a(3) F, Huitième réunion, 28 et 29 octobre 1976.

688 ABRI, 1.3a(3) 1977/6, lettre de Blunden à Wheble, 13 décembre 1976.

689 ABRI, 1.3a(3) 1977/6, lettre de Wheble à Blunden, 3 janvier 1977.

propre groupe de travail composé des trois instigateurs du projet, Timmerman, Kloft et Willey, dont le rôle est d'être en contact avec la commission bancaire de la Chambre de Commerce Internationale (CCI)⁶⁹⁰. Le président du groupe de travail est Eugène Roesle, un banquier suisse, *executive vice president* à la banque Leu, et vice président de la commission bancaire. Outre les membres du Comité de Bâle, le groupe est composé de divers banquiers européens, venant de la Banque Européenne de Crédit, de la Commerzbank, de l'Andresens Bank, et de la *British Bankers' Association*⁶⁹¹. Un représentant de la Commission Européenne, Paolo Clarotti, est présent comme observateur. En outre certaines personnes sont parfois invitées sans nécessairement assister à toutes les séances. Parmi celles-ci se trouve Stahel, *senior vice president* responsable de du service des changes à la Banque Nationale Suisse, et lui-même membre du Comité de Bâle⁶⁹².

Le groupe de travail se réunit avec les représentants du Comité de Bâle pour la première fois le 14 septembre 1977 à la banque Leu, et arrive rapidement à la conclusion qu'il faudra traiter des contrats de change interbancaires en général et non des seuls contrats à terme comme il était initialement envisagé⁶⁹³. Les règles que le groupe de travail ambitionne de mettre en place pour la liquidation de ces contrats, si une des parties devenait insolvable, seraient appliquées sur la base du volontariat. Les banques devraient incorporer une phrase dans le contrat indiquant qu'elles agissent en accord avec les règles de la CCI. Des difficultés considérables se posent cependant pour que ces règles soient en conformité avec les législations nationales concernant la faillite. Une première version de règle, établie lors de la troisième réunion du groupe de travail, est communiquée aux comités nationaux qui doivent envoyer leurs commentaires avant le 28 février 1979. L'article 10, qui porte sur les sommes exigibles par la partie solvable, en est le cœur et la partie la plus discutée, susceptible d'être en conflit avec les législations nationales⁶⁹⁴. Divers autres éléments sont abordés comme le jour de la transaction (les deux banques doivent être ouvertes) ou la confirmation à envoyer le lendemain de la réalisation du contrat. Comme en d'autres occasions, la définition des termes et leur traduction sont problématiques : ce point est souligné lors d'une réunion du Comité de Bâle de mars 1979 par Nagashima (Japon), qui explique que la définition de *spot* (opposé à *forward*) n'est pas la même au Japon que dans les autres pays⁶⁹⁵.

S'en suit un exercice long de collecte des avis des chambres de commerce et associations

690 ABRI, 1.3a(3) F, Neuvième réunion, 3 et 4 mars 1977.

691 ABRI, 1.3a(3) 1979/9, « Provisional report of Dr. Roesle's working party on the drafting of rules on outstanding forward foreign exchange contracts », 4 décembre 1978.

692 *Ibid.*

693 ABRI, 1.3a(3) F, Onzième réunion, 27 et 28 octobre 1977.

694 ABRI, 1.3a(3) 1979/9, « Provisional report of Dr. Roesle's working party on the drafting of rules on outstanding forward foreign exchange contracts », 4 décembre 1978.

695 ABRI, 1.3a(3) F, Quinzième réunion, 1er et 2 mars 1979.

bancaires nationales et de réécriture des règles, qui se déroule sur près de quatre ans. Les réserves britanniques, françaises et allemandes sont exposées lors de la réunion d'octobre 1980 : la protection donnée à la partie solvable va à l'encontre des législations nationales en matière de faillite, la définition d'insolvabilité n'est pas assez précise, celle de l'expression de « force majeure » pose problème, et la procédure d'arbitrage proposée semble être contraire à la pratique interbancaire⁶⁹⁶. Willey considère l'entreprise utile même si elle s'avère sans issue :

While the work of the Roesle group might be regarded as a failure on the grounds that there was no possibility of resolving conflicts in national laws, in the longer run it might prove to have influenced national legislation relating to foreign exchange, which at present was very confused in many countries. Moreover, if the only solution to the problem was an international treaty of some kind, the rules drafted might then carry some weight even though they were not designed for that purpose. He added that Dr. Roesle was intending to propose a short preamble to the draft at the November meeting in order to put the rules in perspective⁶⁹⁷.

Le Comité n'ayant pas de pouvoir sur les législations, il est conduit à un art du compromis pour n'en enfreindre aucune. Plusieurs membres restent toutefois favorables à la poursuite du travail.

L'opposition croissante de certaines banques ne facilite pas l'exercice. Elles ont notamment des doutes en ce qui concerne la façon dont une court d'arbitrage pourrait interpréter les règles et à cause du peu d'expérience de la Chambre de Commerce Internationale en la matière⁶⁹⁸. Plusieurs membres du Comité de Bâle voudraient par conséquent en savoir plus sur leur avis, qui varie d'un pays à l'autre et d'une banque à l'autre. Willey soutient que les oppositions sont peu cohérentes, et pense que malgré tout les banques préféreraient voir moins d'incertitude dans les marchés des changes. En février 1981, il rapporte que les banquiers allemands, pourtant particulièrement concernés à l'origine, sont finalement opposés aux règles proposées, parce qu'il n'y a pas eu de problème dans les contrats de change récemment et qu'ils ne veulent pas de l'arbitrage de la Chambre de Commerce Internationale⁶⁹⁹. Byatt explique quant à lui que les banques britanniques sont opposées à trop de règles, même émanant du secteur privé, dans un secteur spécialisé qui selon eux a besoin de flexibilité. Les disputes sont de leur avis mieux et plus vite réglées informellement⁷⁰⁰.

Les réunions suivantes tentent de trouver une solution aux oppositions allemandes et britanniques. Un effort est particulièrement fait pour trouver des règles aussi équitables que possibles entre la partie solvable et la partie insolvable⁷⁰¹. Un document est finalement émis le 1^{er}

696 ABE, 1749200912/304, Vingtième réunion, 29 et 30 octobre 1980.

697 *Ibid.*, p. 30.

698 ABE, 1749200912/304, Vingtième réunion, 29 et 30 octobre 1980, p. 30.

699 ABE, 1749200912/305, Vingt-et-unième réunion, 26 et 27 février 1981.

700 *Ibid.*

701 ABE, 1749200912/305, Vingt-troisième réunion, 29 et 30 octobre 1981.

octobre 1982⁷⁰². Il s'agit d'un texte de 12 pages, comprenant 10 articles et quatre pages de commentaires sur les articles. Deux articles définissent les expressions de « *foreign exchange contract* » et « *value date* », deux autres traitent de l'impossibilité de remplir le contrat pour cause d'insolvabilité, et l'article 10, particulièrement long, donne les éléments clés de la marche à suivre et du calcul des montants potentiellement dus. Dans tous les cas les législations nationales prévalent si elles sont en conflit avec les règles proposées. Le papier est envoyé aux associations nationales et le groupe de travail commun est dissout⁷⁰³. La CCI compte mettre en place un comité spécial pour revoir périodiquement l'utilisation des règles standardisées⁷⁰⁴.

Cet épisode sans grand succès illustre avant tout le poids des pratiques des banques dans les règles qu'elles suivent. Les banques s'accommodent au final mieux que les autorités de l'hétérogénéité des situations nationales. La diversité des opinions des banques sur l'opportunité d'un tel document illustre en outre l'absence de soutien clair à une homogénéisation des normes. Si Willey reste convaincu que les banques préféreraient voir moins d'incertitude dans les marchés des changes⁷⁰⁵, l'informalité comprend des avantages incomparables en matière de règlement des différends, tels que la rapidité, la possibilité de traiter les affaires au cas par cas, et le fait de ne pas s'engager par avance à respecter un certain type de règle. L'élan donné par les faillites retentissantes des années 1974 et 1975 avait poussé à une meilleure gouvernance des marchés des changes où des pertes importantes avaient été enregistrées. Cependant, en 1980 les préoccupations ont changé, notamment vers les risques posés par l'endettement des pays en voie de développement, et le travail du Comité apparaît en décalage avec l'actualité du marché. Finalement les contacts officiels entre le Comité et les banques sont discrets et limités à un domaine restreint durant les années 1970. Ils s'intensifient cependant durant la décennie suivante.

b. Prêcher la prudence : les rapports du Comité destinés aux banques

A partir de la conférence de Londres de 1979, certains documents rédigés par le Comité deviennent officiellement disponibles au grand public, et tout particulièrement aux banques. Il faut cependant attendre la fin de l'année 1980 pour qu'un premier rapport leur soit directement destinées. Il s'agit du document BS/80/6 sur la surveillance des positions de change. D'autres seront communiqués aux banques durant la même décennie. Le document BS/81/38 sur le contrôle du

702 ABRI, 1.3a(3) 1982/18, « Uniform rules for foreign exchange contracts », 1er octobre 1982.

703 ABRI, 1.3a(3) 1982/19, lettre de Cooke à Roesle, 16 novembre 1982.

704 ABRI, 1.3a(3) 1982/18, « Uniform rules for foreign exchange contracts », 1er octobre 1982.

705 ABE, 1749200912/304, Vingtième réunion, 29 et 30 octobre 1980.

risque pays leur est distribué dans le courant de l'année 1982, face à la montée du risque d'insolvabilité de nombreux pays en voie de développement. Une version révisée du Concordat est envoyée aux banques au mois de juin 1983. Une version modifiée du document BS/85/64 sur les activités hors bilan l'est en mars 1986. Enfin le rapport de juillet 1988 sur la convergence des normes de fonds propres (accord dit de Bâle 1) est donné aux banques du monde entier, après un exercice qui les a impliqué depuis longtemps. Ces documents seront discutés dans les différents chapitres de la thèse. Il faut cependant noter la multiplication de ces adresses directes du Comité aux banques dans les années 1980. Plusieurs rapports, notamment ceux sur la surveillance des opérations de change, du risque pays, et des activités hors bilan, communiquent le même message de prudence pour les différents secteurs de l'activité bancaire.

Ces rapports témoignent de la proximité grandissante entre les préoccupations des banquiers et celles des superviseurs, qui s'intéressent de plus en plus à des problèmes de gestion des banques, à commencer par la gestion du risque. Dès lors, la frontière entre banques et autorités devient plus ténue. À mesure que la régulation bancaire accorde une place grandissante à la stabilité et à la solidité des banques individuelles, par rapport aux objectifs macro-économiques tels que la politique monétaire, les superviseurs s'insèrent dans les détails du fonctionnement des institutions bancaires. Le rapport BS/80/6 sur la surveillance des positions de change aux banques, diffusé à la fin de l'année 1980, est emblématique de cette forme grandissante de contrôle⁷⁰⁶. Le texte entre dans des considérations de gestion interne des banques : « Les premiers responsables de la sécurité des banques dans leurs opérations sur devises sont leurs dirigeants. En particulier, c'est à eux qu'il incombe de fixer les limites appropriées aux risques pris par une banque dans ses opérations sur devises et de veiller à ce que cette partie de l'activité bancaire soit couverte convenablement par des procédures de vérification interne »⁷⁰⁷. S'en suivent toute une série de recommandations plus ou moins précises portant notamment sur la séparation stricte entre opérations sur devises, comptabilité et vérification interne, et les relations entre ces trois divisions et les dirigeants⁷⁰⁸. Les autorités françaises discutent de ce papier avec les banques dès la fin de l'année 1980⁷⁰⁹. En février 1981 Macpherson (Inspecteur général des banques, *Department of Finance*, Canada) dit que les banques ont bien reçu le papier et qu'il est favorable à ce type d'exercice⁷¹⁰. Pour les superviseurs, le défi de ce type d'approche est de clarifier leur rôle par rapport aux responsables des banques qui font face aux mêmes soucis de gestion du risque, comme nous le verrons au chapitre 6.

706 ABE, 1749200912/304, Vingtième réunion, 29 et 30 octobre 1980.

707 ABRI, 1.3a(3) 1980/11, « Surveillance des positions de change des banques », août 1980, p. 3.

708 *Ibid.*

709 ABE, 1749200912/304, Vingtième réunion, 29 et 30 octobre 1980.

710 ABE, 1749200912/305, Vingt-et-unième réunion, 26 et 27 février 1981.

Ces pressions de la part des autorités s'accompagnent d'une croissance des filières de gestion du risque dans les banques commerciales. Un ancien directeur des risques des filiales étrangères à la Société Générale rappelle l'importance des changements dans ce domaine dans les années 1980⁷¹¹. Selon lui les méthodes standardisées d'évaluation du risque sont souvent importées des États-Unis, mais aussi largement favorisées par la pression des autorités et par le développement des activités de marché. L'importance grandissante de la gestion du risque à la Société Générale, comme dans bien d'autres banques, s'accompagne d'une indépendance plus grande des directeurs des risques, auparavant inféodés aux directeurs commerciaux, d'une attractivité grandissante de la filière « risques », et d'un accroissement important des effectifs alloués à celle-ci. Ainsi l'intérêt croissant pour la gestion « prudente » des risques, vus comme de plus en plus importants, est une évolution parallèle entre banques et autorités, et le Comité de Bâle occupe une position clé dans ce processus, par sa dimension à la fois internationale et prudentielle.

c. Conversations au sommet : banquiers et Comité de Bâle dans les conférences

Les allocutions données par les uns ou les autres lors de conférences diverses sont une autre occasion d'échanges directs entre banquiers et représentants du Comité de Bâle. Parmi elles il faut distinguer entre celles où des banquiers s'expriment devant une audience de superviseurs, et celles où des superviseurs s'expriment devant une audience de banquiers. Les conférences internationales de superviseurs, organisées tous les deux ans environ à partir de 1979 à l'initiative du Comité de Bâle, forment la première catégorie. Si elles ne sont pas officiellement l'expression du Comité, des superviseurs du monde entier étant invités à chaque fois, elles en constituent toutefois la vitrine internationale la plus importante. Parmi les allocutions de superviseurs face à des banquiers, Peter Cooke occupe une place à part en tant que président du Comité de Bâle. Les banquiers ne forment pas la seule audience représentant le secteur privé à laquelle s'adressent les superviseurs du Comité, en particulier son président. Par exemple, en novembre 1982 Cooke délivre un discours à l'*Institute of Chartered Accountants* où il rappelle les intérêts communs entre superviseurs, comptables et réviseurs⁷¹². Décrivant l'approche de la Banque d'Angleterre de la supervision avant de dresser un tableau des travaux du Comité de Bâle, Cooke mentionne la communauté d'intérêts entre superviseurs et banquiers :

711 Entretien avec un ancien employé de la Société Générale, 26 juin 2014.

712 ABRI, 1.3a(3) 1982/19, BS/82/70, « Text of the Chairman's speech to the institute of Chartered Accountants conference », 4 novembre 1982.

Another aspect of the Bank's approach to supervision which should be highlighted is the process of dialogue which is at the heart of the system. The papers [trois papiers émis peu avant par la Banque d'Angleterre sur l'adéquation des capitaux, la liquidité et les activités de changes] just referred to were initially issued - as I said - as discussion documents for we believe that, certainly in the long term, but more often than not also in the short term, the interests of bank managements and those concerned with the prudential soundness of banks are the same⁷¹³.

Il existe bien une proximité des préoccupations des superviseurs, focalisés sur l'échelle micro-économique, et du management des banques, soucieux d'assurer la pérennité de leur entreprise.

Peter Cooke multiplie les discours devant des audiences de banquiers à partir de 1982. En décembre de cette année, il participe à la *Financial Times World Banking Conference* organisée à Londres⁷¹⁴. Il y présente notamment les efforts récents du Comité de Bâle pour arriver à une plus grande convergence des définitions du capital bancaire dans les pays du Groupe des Dix. En avril 1983, il délivre une présentation à la *Bankers Association for Foreign Trade*, une association américaine très importante, comme nous le verrons dans la section suivante de ce chapitre, et tournée vers l'activité internationale des banques⁷¹⁵. Il lui est demandé, comme souvent, de présenter son point de vue sur la scène financière internationale alors malmenée par la crise de la dette. Il présente successivement la croissance des euromarchés, la crise actuelle, le travail des superviseurs du Comité de Bâle et du reste du monde, et défend les autorités prudentielles et monétaires contre les accusations qui leur ont été faites, notamment en ce qui concerne le manque d'informations disponibles. Cette présentation, comme bien d'autres, est l'occasion de célébrer les vertus de la discipline du marché, c'est-à-dire de la peur de faire faillite, comme aide précieuse pour les superviseurs.

En mai 1986, c'est devant la Chambre de Commerce Internationale, qui a organisé une « *Banking conference* », que Cooke délivre un discours⁷¹⁶. Il y dresse d'abord un récapitulatif des réactions des banques européennes et américaines à la crise de la dette, les premières se concentrant sur l'augmentation des provisions, les deuxièmes sur celle en capital. Surtout, il insiste sur les évolutions du moment, caractérisées par la déréglementation, la désintermédiation, la titrisation et le changement technologique. Il met en parallèle cette « révolution » avec celle des années 1960 et de l'émergence des euro-marchés : « *I have said on a number of occasions recently that it seems to me that these developments are at least as significant for the international financial system as was the revolution brought about by the creation of the euro-currency and wholesale markets in the*

713 *Ibid.*, p. 5.

714 ABE, 1749200912/264, « *Review of banks' capital ratio* », *Financial Times*, 10 décembre 1982.

715 ABE, 1749200912/356, BS/83/32, « *Remarks by MR W P Cooke to the Banks' Association for Foreign Trade in Puerto Rico* », 11 avril 1983.

716 ABE, 1749200912/265, BS/86/61, « *Risks in Banking. Remarks prepared by W.P. Cooke, associate director, Bank of England. Ninth International Chamber of Commerce Banking Conference, Barcelona* ». 26 et 27 mai 1986.

1960s »⁷¹⁷. Cooke met en avant l'importance des évolutions du milieu des années 1980, avec l'explosion des activités hors bilan et la croissance de la concurrence, entre les banques et avec le secteur non bancaire, qui pousse à plus de prise de risque. Son discours est par conséquent marqué par une incitation à la prudence pour contrecarrer ces évolutions. Il espère au passage que le Concordat établi par le Comité de Bâle est familier pour tout le monde, ce qui témoigne de sa diffusion au sein de la communauté bancaire.

Qu'en est-il du point de vue des banquiers ? Aucun d'entre eux ne fut invité lors de la première conférence internationale de Londres en 1979⁷¹⁸. Cependant, à partir de la troisième conférence au moins⁷¹⁹, tenue à Rome en 1984, des banquiers furent invités systématiquement. À Rome, une allocution de Schulmann, représentant de l'*Institute of International Finance* récemment créé, fait l'éloge du marché global face aux régulations nationales. S'adressant aux superviseurs du monde entier, il déclare ainsi : « *It seems to me, however, that many of your policies and procedures are an outgrowht of the economic nation state which, in many ways, has been superseded by the realities of the international market place* »⁷²⁰. Cependant tous les banquiers n'expriment pas les mêmes vues sur la question, notamment en fonction des institutions qu'ils représentent : association internationale de banquiers, banque commerciale, ou association nationale de banquiers.

Ainsi en octobre 1986, lors de la conférence d'Amsterdam, A. Batenburg, ancien président du comité de direction (*managing board*) de la *Algemene Bank Nederland N.V.*, s'efforce de donner le point de vue d'un banquier sur la supervision qu'il reçoit⁷²¹. Il a également fait partie de l'association des banquiers néerlandais. Il soutient qu'aux Pays-Bas les relations entre banque centrale et banques commerciales sont très bonnes, et célèbre également le modèle américain de régulation qui donne à toutes les parties intéressées l'occasion de commenter les nouvelles propositions. Il souligne cependant que la supervision n'est pas toujours efficace et qu'elle sera toujours en retard par rapport aux pratiques bancaires, tout en reconnaissant que les superviseurs ont réagi plus vite au développement des activités hors bilan qu'à la croissance du risque pays.

La conférence d'Amsterdam étant largement dédiée au modèle d'évaluation des fonds propres des banques établi par le Comité de Bâle entre 1984 et 1986, les remarques de Batenburg portent largement sur celui-ci. Il rappelle d'abord que la supervision a comme effet involontaire de

717 *Ibid.*, p. 5.

718 ABE, 1749200912/355, « *International Conference of Banking Supervisors. London July 5-6 1979. Record of proceedings* » .

719 Aucune information n'a été retrouvée pour la deuxième, tenue à Washington en 1981.

720 ABE, 1749200912/266, « *Report by H. Schulmann, deputy managing director, Institute of International Finance, USA* », International Conference of Banking Supervisors. Banca d'Italia – Rome, September 13-14, 1984, p. 274.

721 ABE, 1749200912/265, « *The role of the supervisor as seen from the perspective of the commercial banker* », Fourth International Conference of Banking Supervisors, 22-23 Octobre 1986, pp. 79-85.

diminuer la rentabilité et par conséquent de compliquer la croissance en capital, ce qui est en conflit avec les souhaits des superviseurs. De manière générale il se montre surtout favorable à un contact étroit avec les banquiers dans la confection d'un modèle d'évaluation des fonds propres, afin d'être toujours au plus près des pratiques. Il jette un regard positif sur le Concordat et plusieurs documents qui lui ont été transmis pour l'occasion de son discours. Il se montre également enthousiasmé par la convergence des normes prudentielles. Il est favorable à une moindre hétérogénéité dans le domaine des pratiques administratives et des systèmes de déclaration, car selon lui ces différences importantes font perdre beaucoup de temps aux banques, coûtent cher, multiplient les chances d'erreurs, et posent des problèmes de traduction. Il se fait toutefois également l'écho de plusieurs banquiers qui ne sont pas favorables à une harmonisation totale dans ce domaine, car cela ne prendrait pas suffisamment en compte la spécificité des circonstances locales. Il rajoute quelques précisions sur les différences d'opinion des deux côtés de l'Atlantique :

This explains, for example, the fear of leading American commercial bankers about the introduction of capital adequacy regulations based on the riskiness of the assets, because they fear that such a move will strengthen the position of the investment banks. It is clear that there is no space for such trepidation in most European countries, because no such distinction exists here between the commercial and investment activities of the banks⁷²².

Ainsi les banques reçoivent différemment les propositions de législation en fonction du contexte de leur système bancaire national. Batenburg clôt son intervention en soulignant le caractère arbitraire de toute norme prudentielle, et sa préférence pour la surveillance de la qualité du management, de l'organisation, des audits internes et externes, par rapport aux ratios, rappelant l'importance de l'informalité dans la pratique de la supervision.

Deux ans plus tard, en 1988, c'est le président de la Fédération des Associations de Banquiers du Japon, K. Ibuki, qui s'adresse aux superviseurs du monde entier lors de la conférence de Tokyo, qui célèbre en grande pompe l'accord conclu à Bâle sur une norme commune d'adéquation des fonds propres⁷²³. Ibuki est par ailleurs président de la Mitsubishi Bank depuis 1986. Son discours est l'occasion de célébrer les performances de l'économie japonaise pendant les années 1980, et de souligner que le Japon doit désormais assumer une certaine responsabilité dans l'économie mondiale. Il se montre très favorable à l'ouverture du marché japonais à l'extérieur, sujet de conflit majeur entre le Japon et les États-Unis durant une grande partie de la décennie. Son discours est centré sur la nécessité d'une plus grande libéralisation, notamment en ce qui concerne l'épargne postale, détenue par le gouvernement et qui représente un tiers de l'épargne au Japon⁷²⁴. Il

⁷²² *Ibid.*, p. 85.

⁷²³ ABE, 1749200912/265, « Address by Mr. K. Ibuki, Chairman, Federation of Bankers Associations of Japan », 5th International Conference of Banking Supervisors, Tokyo, October 12-13, pp. 223-236.

⁷²⁴ *Ibid.*

se montre également favorable aux banques universelles. Fortes d'une très forte progression durant la décennie 1980, les banques japonaises se montrent relativement confiantes face à la concurrence internationale.

Les grandes conférences, où les divisions internes sont cachées, les détails mis de côté, et la convergence célébrée plus que dans les cercles restreints, n'en sont pas moins des points de rencontre entre banquiers et membres du Comité de Bâle, où différentes perspectives sont confrontées. Elles montrent que le Comité ne travaille pas de façon isolée du marché, pas plus qu'il n'est isolé des contextes nationaux, sans que les banques n'aient nécessairement besoin d'exercer un lobby. Celui-ci existe bien, mais ne représente qu'une partie des contacts avec les autorités. Les discours des superviseurs face aux banquiers et des banquiers face aux superviseurs donnent une visibilité plus grande au Comité et participent à son processus d'institutionnalisation. Pourtant, l'essentiel des contacts entre banques et autorités se fait à l'échelle nationale, sans que l'on puisse tracer une frontière étanche entre celle-ci et l'échelle internationale.

2. Le poids des banques

a. Un paysage institutionnel en mutation

On ne peut comprendre l'influence des banques sur la régulation bancaire sans porter un regard problématisé sur les canaux institutionnels utilisés par celles-ci pour faire entendre leur voix. Ces canaux ne se résument pas à des associations nationales univoques, mais connaissent des mutations importantes, des divisions internes, et des fondations nouvelles. Parmi les auteurs ayant écrit sur l'histoire du Comité de Bâle, les politologues, et notamment Wood, ont souligné l'influence de l'industrie bancaire américaine sur le système monétaire et financière international⁷²⁵. Goodhart mentionne l'importance du lobby bancaire dans le processus enclenché à partir de 1984 pour faire converger les normes d'exigences de fonds propres, mais ne rentre pas dans le détail des institutions en jeu⁷²⁶. Or s'il est impossible d'en faire l'étude exhaustive, tant ces institutions sont nombreuses et leurs archives difficiles d'accès, quelques informations méritent d'être mentionnées, car elles forment une dimension importante du contexte, éclairent les rapports entre banquiers et superviseurs, et permettent de mieux comprendre le rôle des banques dans la régulation.

Les institutions représentées au Comité sont elles-mêmes plus ou moins proches des milieux

725 D.R. Wood, *Governing global banking*, *op. cit.*, p. 26-32.

726 C.A.E. Goodhart, *The Basel Committee on Banking Supervision*, *op. cit.*, p. 561-562.

bancaires. La place de la Banque d'Angleterre comme membre senior de la communauté bancaire de la City est bien connue⁷²⁷. Les cas de la Suisse et des États-Unis montrent comment les autorités peuvent être étroitement liées au marché. En Suisse la Commission fédérale des banques représente plus les banquiers que les autorités, et ses premières années d'existence témoignent d'une opposition importante avec la banque centrale helvète⁷²⁸. Lorsqu'elle est créée en 1935, deux de ses cinq membres sont d'anciens banquiers venant des deux plus grosses banques du moment, et son contrôle indirect des banques repose sur les rapports établis par les instituts de révision eux-mêmes fortement liés à ces dernières. Cette situation perdure au moins jusqu'en 1977 et le scandale de l'affaire Chiasso. Selon Thibaud Giddey le système de régulation bancaire suisse reste largement entre les mains du secteur privé. Aux États-Unis, une critique régulière du *Federal reserve system* au milieu des années 1970 porte sur le poids des banques membres dans la nomination des directeurs. Six des neuf directeurs de chaque *reserve bank* sont élus par les banques membres de celles-ci, et leurs présidents doivent eux-mêmes leur élection à ces directeurs⁷²⁹. En outre le *Federal Open Market Committee* compte cinq de ces présidents, ce qui fait dire à certains que les banques peuvent exercer une influence sur la politique monétaire afin que celle-ci leur soit favorable.

Les institutions bancaires nationales sont elles-mêmes marquées par un phénomène d'internationalisation important. En 1978, par exemple, l'Association Française des Banques compte 34,3 % de banques étrangères⁷³⁰. En 1988, elle en compte 42,5 %. Cela montre que cette association « nationale » est elle-même fortement internationale. De la même manière, au sein de la *British Bankers' Association* les banques britanniques constituent des membres à part entière, et les banques étrangères opérant à Londres sont des membres associés⁷³¹. La *Bankers Association for Foreign Trade* américaine, dont nous parlerons plus longuement dans quelques pages, est elle aussi caractérisée par ces deux statuts de membres, les banques étrangères de cette structure finissant par créer leur propre organisation.

Parmi l'écosystème institutionnel représentant les banques aux échelles nationale et internationale, l'*Institute of International Finance* mérite une attention particulière, d'abord parce qu'il s'agit d'une institution internationale, ensuite parce qu'elle est fondée durant la période considérée (en 1983), enfin parce qu'elle sert d'interlocuteur au Comité de Bâle⁷³². Ce dernier entre

727 F. Capie, *The Bank of England*, op. cit., p. 609.

728 T. Giddey, « Gendarme ou médecin des banques? Les premières années d'activité de la Commission fédérale des banques (1935–1943) », art cit.

729 ARFNY, *presidential files*, boîte 142564, « *Response to Board telegram of November 25, 1975 concerning discussion principles of FINE study* ».

730 ABE, 1749200912/314, « L'intégration financière européenne et la concurrence bancaire : analyse rétrospective (1978-1988) ».

731 Archives de la Banque d'Angleterre (ABA), 7A3/5, note interne sans titre, 5 avril 1973.

732 Entretien avec un ancien secrétaire du Comité, 19 décembre 2014.

d'ailleurs très tôt en contact direct avec elle puisque, comme on l'a vu, un de ses représentants délivre un discours à la conférence de Rome de 1984⁷³³. Cette institution est fondée en janvier 1983 suite à la crise de la dette. Basée à Washington, elle regroupe des banquiers privés du monde entier. Son idée remonte à une réunion de la Fondation Ditchley en mai 1982, à un moment où il est considéré comme vital d'améliorer les informations sur les pays endettés. Le défaut mexicain accélère sa création. Son objectif est d'améliorer la prise de décision en matière de prêt international, et d'améliorer l'activité de prêt international en général. En 1984, elle regroupe 185 banques de 40 pays, dont 80 % de l'OCDE⁷³⁴. L'association a développé un système de collecte d'information pour améliorer l'évaluation du risque pays. Un système informatisé a été mis en place pour traiter cette masse d'information, ainsi qu'une base de donnée sur une trentaine de pays. L'organisation favorise également la création d'un réseau de banquiers et d'économistes spécialisés sur tel ou tel pays. L'institution travaille avec un personnel de trente-deux personnes et, en 1984, est présidée par André de Lattre. Elle est d'abord résolument concentrée sur les problèmes de risque pays et d'amélioration de l'information, mais devient peu à peu un homologue du Comité de Bâle⁷³⁵.

Les diverses organisations de banquiers américaines sont engagées assez tôt dans des discussions avec les autorités sur l'avenir de la régulation bancaire internationale. Dès le début de l'année 1973, le *System Steering Committee on International Banking Regulation* de la Réserve Fédérale identifie quatre associations de banquiers susceptibles d'être consultées pour étudier un projet de réglementation des banques étrangères⁷³⁶ : l'*Institute of Foreign Bankers*, la *Bankers' Association for Foreign Trade*, le *Foreign Exchange Committee*, et l'*American Bankers Association*. La première de ces associations est un groupe informel se réunissant environ une fois par an, et comprenant des représentants de toutes les grandes banques étrangères opérant à New York⁷³⁷. Le *Foreign Exchange Committee* comprend des représentants des départements internationaux des grandes banques commerciales new-yorkaises, des banques étrangères et des grandes banques d'investissement, nommés par le président de la Réserve Fédérale de New York afin de le conseiller dans les questions de change. Malgré le poids de l'*American Bankers Association*, celle-ci n'est alors pas vue comme très experte dans le domaine international⁷³⁸. Elle possède cependant un *International Committee* présidé en 1973 par un cadre de la *First National City Bank*.

733 ABF, 1749200912/266, « Report by H. Schulmann, deputy managing director, Institute of International Finance, USA », International Conference of Banking Supervisors. Banca d'Italia – Rome, September 13-14, 1984, pp. 270-275.

734 *Ibid.*

735 Entretien avec un ancien secrétaire du Comité de Bâle, 19 décembre 2014.

736 ARFNY, *central files*, boîte 615771, lettre de Henry S. Terrell, secrétaire du *System Steering Committee on International Banking Regulation*, aux membres du comité, 13 mars 1973.

737 *Ibid.*

738 *Ibid.*

La *Bankers' Association for Foreign Trade* est l'une des plus consultées pour les questions de régulation bancaire internationale. Elle travaille fréquemment avec la Réserve Fédérale et est l'interlocuteur privilégié de son *System Steering Committee on International Banking Regulation*. En 1973, elle est composée d'environ 140 banques américaines engagées dans les affaires internationales⁷³⁹. Les représentants de ces banques sont des cadres directement responsables des activités internationales de leur entreprise. L'association comprend une cinquantaine de banques étrangères comme membres associés⁷⁴⁰. Elle n'est pas dépourvue de liens directs avec des membres du Comité de Bâle, puisque Cooke y fait un discours en avril 1983 à Porto Rico⁷⁴¹. Paul Volcker, président de la Réserve Fédérale à partir de 1979 et personnage clé de l'exercice du Comité de Bâle sur la capitalisation bancaire, y fait de nombreuses interventions dans les années 1980. En février 1974, Dahl et Norwood, deux cadres de la *Division of International Finance* de la Réserve Fédérale, et dont le premier sera un membre actif et assidu du Comité de Bâle, expliquent dans une note l'intérêt pour eux de venir aux réunions annuelles de l'association, où se retrouvent environ 350 personnes : « *The BAFT annual meeting provides an exceptionally valuable opportunity for Board representatives to exchange views with representatives of the banking community on policy and administrative questions concerning the activities of U.S. banks abroad and of foreign banks in this country* »⁷⁴². Les auteurs réclament l'autorisation d'y aller tous les deux afin de multiplier les occasions de contacts. Les épouses sont toujours invitées à ces réunions annuelles qui sont autant d'événements mondains où l'établissement et l'entretien de relations sont importants.

En Europe, la *British Bankers' Association* (BBA) est ravivée par le projet de directive de la CEE en 1972 et la perspective d'entrée du Royaume-Uni dans la Communauté⁷⁴³. Jusque là moribonde, l'association sert de canal aux banques britanniques pour s'unir contre le projet de directive. Transformée par cette seconde vie, elle exerce ensuite une influence importante tant au niveau de la CEE, sur la directive de 1977, qu'au Royaume-Uni, pour le *Banking Act* de 1979⁷⁴⁴. La Fédération Bancaire Européenne (FBE), quant à elle, joue un rôle particulièrement important dans le processus de régulation propre à la Communauté, mais ne parle pas d'une seule voix. La BBA est

739 *Ibid.*

740 National Archives and Records Administration (NARA), Records of the Federal Reserve System (record group 82), International subject files, boîte 19, « *Travel Authorization -- BAFT Annual Meeting* », memorandum de F. Dahl et B. Norwood à Melnicoff, 25 février 1975.

741 ABF, 1749200912/356, BS/83/32, « *Remarks by MR W P Cooke to the Banks' Association for Foreign Trade in Puerto Rico* », 11 avril 1983.

742 NARA, Records of the Federal Reserve System (record group 82), International subject files, boîte 19, « *Travel Authorization -- BAFT Annual Meeting* », memorandum de F. Dahl et B. Norwood à Melnicoff, 25 février 1975, p. 1.

743 Jane A. Sargent, « *Pressure Group Development in the EC: The Role of the British Bankers' Association** », *JCMS: Journal of Common Market Studies*, mars 1982, vol. 20, n° 3, p. 269-285.

744 *Ibid.*

notamment soucieuse de préserver ses intérêts au sein de l'association européenne lors de son entrée dans celle-ci : « *The Chief Cashier has recently seen Mr. Wild who had indicated the B.B.A. had not been impressed with their initial contacts with the Fédération Bancaire and doubted whether it was likely to prove an effective vehicle for putting forward the views of the British Banking Community* »⁷⁴⁵. La BBA fait également entendre sa voix par la Banque d'Angleterre, toutes deux favorables à une approche flexible de la supervision prudentielle, en opposition au projet de directive européenne en 1973⁷⁴⁶. Les différentes initiatives de la CEE en matière de régulation bancaire, qu'elles émanent de la Commission ou du Comité Bancaire Consultatif mis en place en 1979, sont toujours l'occasion de commentaires importants de la part de la FBE. C'est le cas par exemple pour le projet de directive imposant la consolidation des bilans bancaires à partir de 1980⁷⁴⁷, ou pour le calculs des ratios d'observation réalisés par le Groupe de Contact à partir de 1981 pour les grandes banques de la CEE⁷⁴⁸. Il faut noter enfin que les banques américaines ont leur propre organe de représentation en Europe : c'est le cas par exemple de l'*American Banks Association in London*, qui est parfois sollicitée par la BBA pour commenter des projets de directive européenne⁷⁴⁹.

Les associations de banquiers jouent un rôle important dans le domaine de la régulation, par opposition à la supervision. Cependant les mêmes acteurs se retrouvent souvent dans les différents domaines. Les quelques cas passés en revue sont loin d'être exhaustifs. Le cas japonais mériterait une attention particulière. Watanabe considère que les banques japonaises ont adopté une attitude plutôt passive jusqu'aux accords de Bâle 1 en 1988⁷⁵⁰, mais une étude précise des associations de banquiers et de leur position par rapport à la régulation internationale mériterait d'être conduite. Les exemples discutés ici ont avant tout pour but de souligner l'importance et la complexité du paysage institutionnel mobilisé par la croissance de la régulation bancaire internationale, l'internationalisation des associations de banquiers, et les liens entre elles. Les discussions à l'échelle nationale entre banques et autorités forment un autre élément essentiel d'influence des discussions tenues à Bâle.

745 ABA, 7A3/5, note interne sans titre, 5 avril 1973, p. 1.

746 ABA, 7A3/5, « *B.B.A. and Europe* », F.L.H., Overseas Office, 30 mars 1973.

747 ABF, 1749200912/295, « Réunion à la Direction du Trésor du 14 janvier 1981 consacrée à l'examen du projet de 7ème directive en ce qui concerne le régime réservé aux banques », Bonnardin, 15 janvier 1981.

748 ABF, 1749200912/339, Fédération bancaire européenne, « Projet de note d'observations concernant la « Note relative au calcul des ratios d'observation pour l'évaluation de la solvabilité des banques » », Septembre 1981.

749 ABA, 7A3/5, « *Harmonisation of Banking Legislation* », lettre de Gilbert W. Workman, *American Banks Association in London*, à M.N. Karmel, *British Bankers Association*, 23 mai 1973.

750 S. Watanabe, *The Origin and Development of International Cooperation for Financial Stability - International Cooperation at the Basel Committee on Banking Supervision [translation from Japanese]*, op. cit.

b. Les contacts indirects entre le Comité et les banques

Il n'y a pas de frontière rigide entre le national et l'international dans les rapports entre le Comité et les banques : les cas nationaux irriguent les discussions tenues à Bâle. Les traditionnels tours de table du Comité, où chacun résume l'actualité de son institution d'origine à ses collègues, fournissent souvent aux superviseurs des informations utiles sur les attitudes des banques et des autorités dans les autres pays. La présente section propose d'analyser ces interactions indirectes entre les banques et le Comité, telles que ses discussions sur l'attitude des banques dans tel ou tel pays, les réactions des banquiers à certaines de ses initiatives ou à certains de ses accords, ainsi que le rôle de la crise de la dette dans la prise de conscience par les banques des travaux du Comité.

Les discussions du Comité partent parfois de l'attitude des banques sur un problème spécifique. En octobre 1976, Schneider (Office Fédéral de Supervision, Allemagne) explique que les banques allemandes font tout ce qu'elles peuvent pour rendre possible l'usage des *subordinated debts* dans la définition du capital bancaire, en disant que les autres pays le font⁷⁵¹. Trouvant cette évolution regrettable, il souhaiterait que le papier du secrétariat du Comité abordant la question insiste sur les limites et les risques de telles pratiques. En 1979, les banques suisses s'opposent à la pratique de la consolidation promue par le Comité, celle-ci ayant révélé dans certains cas une capitalisation globale inférieure aux normes suisses⁷⁵². La Commission Fédérale des Banques a sommé les banques les plus sous-capitalisées d'améliorer leur situation, mais certaines ont tout simplement refusé, ce qui montre les limites des pouvoirs de l'institut de supervision suisse. La Commission hésite en effet à traduire l'affaire en justice, en raison du temps requis pour une telle procédure. En février 1981, Lanciotti (Banque d'Italie) explique à ses collègues que l'association des banquiers italiens est en train d'examiner le projet de directive CEE imposant la consolidation, et souhaiterait pouvoir consulter le document du Comité de Bâle portant sur ce thème (le rapport BS/77/52, soumis aux gouverneurs en octobre 1978, cf. chapitre 2)⁷⁵³. Cela montre la circulation des informations entre les échelles nationales et internationales et entre les différents pays, et le fait que les associations de banquiers sont informées des travaux du Comité.

Un exemple intéressant est fourni par une proposition de la BBA transmis aux autres associations bancaires par le biais du Comité. En 1982, l'association des banquiers britanniques examine la possibilité d'un changement des dates de *roll-over* des prêts en euro-devises⁷⁵⁴. La place

751 ABRI, 1.3a(3) F, Huitième réunion, 28 et 29 octobre 1976.

752 ABRI, 1.3a(3) F, Seizième réunion, 28 et 29 juin 1979.

753 ABE, 1749200912/305, Vingt-et-unième réunion, 26 et 27 février 1981.

754 ABRI, 1.3a(3), 1982/18, BS/82/50, « *Roll-over dates on Euro-Currency loans* », septembre 1982.

de Londres est en effet handicapée par une concentration de ces dates à la fin de chaque mois, concentrant du même coup les demandes de fonds à ce moment, et pouvant faire monter le taux d'intérêt. La BBA propose quelques modifications des règles permettant d'éviter cette situation, mais s'inquiète des conséquences d'un tel changement s'il n'est pas également fait dans d'autres places financières internationales. Les délégués britanniques au Comité demandent à leur collègues d'approcher leurs banques commerciales pour connaître leur opinion là-dessus. L'association belge des banques est particulièrement enthousiasmée par la proposition, et est favorable à son application aussi vite que possible⁷⁵⁵. Lors de la réunion d'octobre 1982, Cooke rajoute que le sujet devrait être porté à l'attention de la Fédération Bancaire Européenne, et invite les membres non européens à consulter leurs associations bancaires nationales pour informer le secrétariat du Comité des résultats avant la fin de l'année. On voit ainsi la perméabilité des institutions nationales et internationales : la Banque d'Angleterre transmet une requête de la BBA au Comité de Bâle, qui en informe en retour les associations bancaires nationales et la FBE. Ces exemples montrent le rôle du Comité de Bâle comme lieu de circulation internationale des informations sur les réactions des banques aux différents projets de régulation.

La connaissance des travaux du Comité de Bâle fait progressivement son chemin auprès des banquiers, mais reste limitée pendant plusieurs années. Les entretiens réalisés avec d'anciens membres du Comité indiquent qu'il faut attendre les années 1980 pour une réelle prise de conscience de ses activités, avec l'exercice sur la capitalisation bancaire qui accroît considérablement l'importance et la visibilité du Comité pour les banquiers. Au début des années 1980, la crise de la dette accroît la prise de conscience du travail du Comité, car elle pose la question de la coordination des autorités à l'échelle internationale en cas de crise, même si l'essentiel de la résolution de l'affaire repose sur les épaules d'institutions bien plus importantes telles que le FMI. La connaissance de l'existence du Comité et de son travail est très variable d'une banque à l'autre, et à l'intérieur de chaque banque, même si ses travaux ont parfois un impact. Par exemple, lorsque le Comité discute de la refonte du Concordat lors de sa réunion d'octobre 1982, Cooke déclare :

He added that there was a direct and continuing interest on the part of the banks in the substance of agreements between supervisory authorities on the division of responsibilities for supervising banks' foreign establishments. To his knowledge there were a number of banks whose internal control systems and whose relations with their own foreign branches and subsidiaries had been developed in the light of these agreements⁷⁵⁶.

Les informations dont disposent Cooke viennent sans doute de l'enquête que la Banque d'Angleterre

755 ABE, 1749200912/305, Vingt-sixième réunion, 27-29 octobre 1982.

756 ABE, 1749200912/263, BS/82/71, « *Review of the Concordat* », 12 novembre 1982, p. 9.

a conduit récemment auprès de 18 banques londoniennes sur les caractéristiques du marché interbancaire et l'usage qu'en font les banques⁷⁵⁷. Toujours est-il que certaines banques semblent bien et bien informées des accords internationaux existants, et en général en déplorent le manque de précision.

Le 7 septembre, un entretien a lieu entre D.W. Green de la division internationale de la banque centrale britannique et des représentants de la Midland Bank⁷⁵⁸. La Midland réitère ses inquiétudes déjà exprimées quant à la préparation des banques centrales à une situation de crise de liquidité. Son inquiétude tient notamment à l'ignorance concernant quelle banque centrale prendrait la tête des opérations lors du premier jour de complications, si une filiale venait à connaître des difficultés. La Midland pense notamment au Concordat, qui ne dit rien de la question du prêt en dernier ressort. Les explications de Green ne la rassurent pas, et celui-ci reconnaît qu'un flou entoure les filiales plus que les succursales, en raison de leur statut d'indépendance légale de la maison-mère. Le sujet est à la fois important pour le Comité Permanent des Euro-Monnaies, plus directement impliqué dans les questions de prêt en dernier ressort, et pour le Comité de Bâle sur le Contrôle Bancaire, comme l'explique Green : « *I do not yet have any clear idea what form some clear-cut understanding should take but we need to have clarified our thinking before the next Standing Committee [Comité Permanent des Euro-monnaies] and it may well be that the Basle Committee will also need to address the topic at its end-October meeting* »⁷⁵⁹. La note rédigée par Green est entre autres diffusée à Cooke et Beverly, tous deux membres du Comité, ainsi qu'à Quinn, qui y entre l'année suivante, en 1983.

c. Conversations transnationales : le cas de la législation américaine sur les banques étrangères

La place du Comité dans les débats réglementaires évolue durant la période considérée. Au départ, il est un organe discret et modeste de coordination entre les autorités nationales. À partir de 1984, et de manière croissante à compter de cette date, il acquiert un rôle réglementaire propre. Le projet de loi américain sur les banques étrangères offre une étude de cas permettant d'illustrer la différence entre réglementation et supervision : le Comité n'est pas un organe central dans la consultation internationale suscitée par cette loi, tout en faisant partie des mêmes réseaux, en abordant la question de temps à autres, et en entretenant des liens distants avec les discussions

757 ABE, 1749200912/264, « *Summary of discussions with banks in London* », *Bank of England*, octobre 1982.

758 ABA, 6A248/1, « *Crisis liquidity support : Midland Bank* », 8 septembre 1982.

759 *Ibid.*, p. 2.

qu'elle suscite. Le projet de législation américain se caractérise par un prolongement transnational assez inédit. En outre, il montre la complexité des prises de positions des banques sur un projet de loi, la réaction des autres pays jouant un rôle déterminant dans celles-ci. Il illustre également l'opposition qui existe entre grandes banques et petites banques, entre banques internationales et banques centrées sur les activités domestiques, entre banques de dépôts, banques d'investissement, et banques universelles, et entre banques étrangères et banques domestiques. Le marché ne parle pas d'une seule voix.

Le projet américain de réglementation des banques étrangères s'étend de 1972 à 1978. Comme nous l'avons vu au chapitre 1, il participe de l'établissement du Comité de Bâle lui-même, par les nombreux contacts qu'il suscite entre les régulateurs de différents pays. Ce projet, voulu par le Congrès mais dont les détails sont échafaudés par le *System Steering Committee on International Banking Regulation* de la Réserve Fédérale, prévoit notamment de soumettre les banques étrangères aux mêmes règles que les banques américaines. L'objectif d'une future loi est de mettre fin à un vieux système de régulation des banques étrangères, à la fois très empirique et vu comme préférentiel pour celles-ci car ne les soumettant pas à certaines exigences auxquelles les banques américaines doivent se plier. Trois éléments sont particulièrement importants pour les banques étrangères : l'interdiction de s'établir dans différents États des États-Unis, à laquelle la Réserve Fédérale propose d'établir une exemption permanente pour les banques étrangères ; l'interdiction de conduire à la fois des opérations de banques d'investissement et de banque de dépôts, pratique typique des banques d'Europe continentale mais interdite aux banques américaines par le Glass-Steagall Act de 1933 ; enfin une mise en place de réserves obligatoires de la part des banques étrangères auprès de la banque centrale américaine afin de les soumettre à la politique monétaire⁷⁶⁰. Des dispositions sont également envisagées pour inclure les succursales et *branches* des banques étrangères dans la juridiction du *Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC), l'une des trois agences fédérales de régulation. Une délégation de régulateurs américains est envoyée en Europe en mai et en juillet 1974 pour discuter du projet avec des banquiers et des banquiers centraux européens⁷⁶¹. Frederick Dahl, membre du Comité de Bâle entre 1975 et 1986, en fait partie. John Balles, président de la réserve de San Francisco, fait quant à lui un voyage en Asie dans le même objectif⁷⁶².

En avril et mai 1974, John Balles rencontre les banquiers et les autorités du Japon et de huit

760 ARFNY, *central files*, boîte 615708, Correspondance interne de Gary Welsh à Mitchell, « *Summary of Meetings with Foreign Central Banks and Foreign Commercial Banks in Great Britain and France* », 17 juin 1974.

761 *Ibid.*

762 ARFNY, *central files*, boîte 615708, Correspondance interne de F. Dahl au *System Steering Committee on International Banking Regulation*, « *Foreign banking legislation outstanding issues* », 10 juillet 1974.

autres pays d'Asie et du Pacifique, ainsi que des banquiers et des officiels américains⁷⁶³. Les 19 banques japonaises consultées adoptent une position identique à celle du Ministère des Finances, radicalement opposé au projet de loi, notamment en ce qui concerne la possibilité de s'implanter dans différents États. Les banques américaines et les officiels de l'ambassade des États-Unis au Japon sont également unanimement opposés à la législation proposée, disant qu'elle ne laisse que peu de marge de manœuvre aux autorités américaines pour négocier avec les autres pays sur un meilleur traitement des banques américaines à l'étranger⁷⁶⁴.

La délégation américaine commence son tour d'Europe par le Royaume-Uni et la France, entre le 28 et le 31 mai 1974⁷⁶⁵. Avec deux gouverneurs de réserves régionales, Mitchell et Daane, ainsi que Gary Welsh, de la *legal division* de la Réserve Fédérale, Dahl commence par rencontrer des représentants de grandes banques britanniques : Lloyds, Midland, National Westminster, Barclays, Schroders, Standard and Chartered Banking Group, Kleinwort-Benson, ainsi qu'un représentant de la BBA. Les gouverneurs présentent aux banquiers britanniques le projet américain sans faire circuler le texte, tout en précisant qu'il ne s'agit pas de négocier mais d'identifier d'éventuelles faiblesses. Dahl et Welsh sont là pour répondre aux questions. La raison affichée du projet est de traiter les banques étrangères de la même façon que les banques américaines. La réunion commune appelle peu de discussions et ce sont plutôt les réunions avec les banques individuelles qui sont le lieu de réactions de la part des banques⁷⁶⁶.

Ces réunions ont lieu durant l'après-midi de cette même journée. Elles montrent la différence de situation d'une banque à l'autre. Par exemple la Kleinwort-Benson, Ltd., une *merchant bank* londonienne possédant une filiale active dans l'*investment banking* à New York ne serait pas concernée par la législation américaine si celle-ci venait à être votée, tant que les activités de la filiale de la banque se limiteraient au domaine de la banque d'investissement. La Barclays Bank, en revanche, est inquiète de la possible interdiction du libre établissement dans plusieurs États. Elle soutient par conséquent la position de la Réserve Fédérale consistant à proposer une exemption permanente pour les banques étrangères et demande aux délégués américains comment elle pourrait exprimer sa position d'une façon appropriée⁷⁶⁷. La Midland Bank, quant à elle, n'est présente à New-York que par une filiale commune de son club bancaire (l'EBIC), l'*European-American Bank and Trust Company* (voir chapitre 2), qui exerce des activités de banque d'investissement. Comme la

763 ARFNY, *central files*, boîte 615708, « *The Regulation of Foreign Banks in the U.S. and the Pacific* », John Balles, juin 1974.

764 *Ibid.*

765 ARFNY, *central files*, boîte 615708, Correspondance interne de Gary Welsh à Mitchell, « *Summary of Meetings with Foreign Central Banks and Foreign Commercial Banks in Great Britain and France* », 17 juin 1974.

766 *Ibid.*

767 *Ibid.*

Midland ne contrôle pas cette filiale, mais n'est qu'un actionnaire minoritaire parmi d'autres, elle ne serait pas sujette à la nouvelle législation. La National Westminster considère dans un premier temps que l'adhésion au système de la Réserve Fédérale devrait être optionnel et non obligatoire. Après une discussion avec les délégués américains, elle reconnaît cependant quelques avantages à la participation aux réserves obligatoires. Ses représentants sont cependant opposés à l'assurance obligatoire de la FDIC pour leur succursales et *agencies*. Les délégués américains répondent que le sujet est en cours de discussion et que la Réserve Fédérale n'a pas encore de point de vue sur la question. Dans l'ensemble les banquiers britanniques soulèvent moins d'opposition que leurs homologues européens.

Les 30 et 31 mai 1974, la délégation américaine rencontre les banquiers français à Paris. La réunion commune rassemble des représentants de la Société Générale, du Crédit Industriel et Commercial, du Crédit Lyonnais, de la BNP, de la Banque de l'Indochine et de la Compagnie Financière de Suez, ainsi qu'un représentant de l'Association des Banquiers Français⁷⁶⁸. Sans surprise, ce sont les questions liés à l'application du Glass-Steagall Act qui posent problème, comme pour beaucoup d'autres banques continentales. Les banquiers français réclament une exemption permanente, ce que Mitchell pense difficile : « *Governor Mitchell reiterated that both Congress and the U.S. investment bank lobby were very sensitive to inroads by commercial banks into the investment banking business in the United States. Under the circumstances, he did not believe that permanent grandfathering would be possible* »⁷⁶⁹. Richard, à la tête des services étrangers de la Société Générale, proteste alors en disant que les banques étrangères devraient choisir entre les métiers de banque d'investissement et de banque de dépôts aux États-Unis, alors que les banques américaines peuvent exercer les deux lorsqu'elles viennent en Europe. Il rajoute que toutes les banques commerciales américaines présentes en Europe y font également de la banque d'investissement. En ce qui concerne l'égalité concurrentielle, il rajoute que les opérations multinationales des banques américaines à l'échelle mondiale sont sans commune mesure avec celles des banques européennes implantées aux États-Unis⁷⁷⁰. Un représentant du Crédit Lyonnais, Teze, s'insurge également contre les différences de traitement des banques étrangères aux États-Unis et en France, rappelant que la Banque de France a récemment apporté un soutien exceptionnel à une succursale de la Chase alors qu'une telle aide n'est pas disponible pour les banques françaises, et que cela fut justifié par la contribution exceptionnelle de la Chase aux activités financières françaises. Les discussions individuelles suscitent les mêmes difficultés. Les représentants de la Compagnie Financière de Suez sont particulièrement inquiets car celle-ci détient une banque d'investissement,

768 *Ibid.*

769 *Ibid.*, p. 7.

770 *Ibid.*

la Suez-American Corporation, dont elle devrait se défaire selon les dispositions du projet de loi, si elle souhaite poursuivre ses activités de banque commerciale en Amérique. Un représentant de la Banque de France présent également à la réunion s'associe aux protestations du président de la banque en disant que si le projet de loi soulevait de graves difficultés pour les banques françaises, les autorités pourraient réexaminer leur position, vue jusque là comme libérale, par rapport aux activités des banques américaines en Europe. Dans le cas de la France comme dans bien d'autres pays, les autorités et les banques s'associent pour défendre les intérêts nationaux.

La même délégation repart pour l'Europe le 19 juin, pour rencontrer les banquiers et autorités d'Italie, Suisse, Allemagne, Pays-Bas et Belgique⁷⁷¹. Après avoir rencontré les autorités italiennes, la délégation rencontre les représentants de la Banca Commerciale Italiana, du Banco di Roma, de la Banca Nazionale del Lavoro, du Credito Italiano et de l'association des banquiers italiens⁷⁷². Monterastelli, de la Banque d'Italie, et futur membre du Comité de Bâle, est également présent. Comme la plupart des autres banques européennes, les banques italiennes protestent vigoureusement contre l'interdiction de conduire des activités de banque commerciale et de banque d'investissement, arguant également que les banques américaines tirent largement avantage du climat libéral européen. Ils mettent en garde contre de possibles représailles de la part des banques italiennes, à défaut de la Banque d'Italie, contre les banques américaines, en conséquence de cette législation. La discussion est particulièrement vive avec la Banca Commerciale Italiana et le Banco di Roma qui ont toutes deux des filiales d'investissement aux États-Unis et réclament une exemption permanente. Les banques suisses menacent également les Américains de représailles contre les banques américaines, notamment la Swiss Bank Corporation et la Swiss Credit Bank, qui conduisent toutes deux des activités de banque de dépôts et de banque d'investissement aux États-Unis. Les Allemands sont eux aussi inquiets du projet de loi américain, d'autant plus que les autorités ont encouragé les banques commerciales à prendre des participations dans les grandes entreprises industrielles. La possibilité que la législation américaine puisse interférer dans ce domaine suscite une grande inquiétude de la part de la *Bundesbank*. Les Hollandais montrent moins d'opposition.

La tournée européenne de la délégation américaine se clôt par une rencontre avec des représentants de la Fédération Bancaire Européenne lors de la réunion mensuelle de celle-ci⁷⁷³. Les neuf pays membres sont représentés par une vingtaine de banquiers européens. Devant cette

771 ARFNY, *central files*, boîte 615708, Correspondance interne de Gary Welsh au *System Steering Committee on International Banking Regulation*, « *Summary of Meetings with Foreign Central Banks and Foreign Commercial Banks in Italy, Switzerland, Germany, The Netherlands, and Belgium* », 10 juillet 1974.

772 *Ibid.*

773 *Ibid.*

assemblée, le gouverneur Mitchell délivre un discours dans lequel il explique qu'au terme de son séjour européen, il en est arrivé à la conclusion qu'il y a deux écoles d'*international banking* : la première est constituée de banques qu'il qualifie de « *truly multinational* »⁷⁷⁴. Ces banques font plus que simplement suivre les clients autour du monde, mais cherchent à développer une réelle présence locale en récoltant des dépôts sur place. Ce groupe est mené par les banques américaines, britanniques et japonaises. L'autre école est constituée de banques qui ont suivi leur clients au-delà de leurs frontières, mais ne désirent pas pénétrer les marchés locaux, se contentant des avances de la maison-mère et d'emprunts interbancaires pour financer leurs activités internationales. Il distingue ensuite trois possibilités d'approches pour la régulation bancaire internationale : la réciprocité, c'est-à-dire traiter les banques étrangères comme le pays d'origine traite les banques nationales, le traitement national, c'est-à-dire traiter les banques étrangères de la même façon que les banques domestiques, et l'harmonisation. Selon lui les Européens doivent reconnaître la réalité du Glass-Steagall Act. Il émet cependant la possibilité que le *board* de la Réserve Fédérale soit favorable à une exemption permanente des banques étrangères. Van den Brink de l'*Amsterdamsche-Rotterdamsche Bank* met en avant l'attitude libérale de l'Europe par rapport aux autres pays et voit la proposition américaine comme allant contre cette harmonisation libérale. Il considère que la tendance qu'il qualifie d'anti-libérale en Amérique pourrait amener la CEE à reconsidérer son attitude par rapport aux autres pays. Richard de la Société Générale considère qu'une exemption permanente pour la conduite des activités de banque de dépôts et d'investissement serait la meilleure solution et satisferait les grandes banques européennes déjà présentes aux USA.

Côté américain, la position des banques sur le projet de législation montre la complexité de la question. Le 5 avril 1974 déjà, les banques membres de la *Clearing House* de New York ont fait part de leur peur des représailles des pays étrangers et ont rappelé que les banques américaines ont plus à perdre à l'étranger que les banques étrangères aux USA⁷⁷⁵. Lors d'une réunion avec les membres du *System Steering Committee on International Banking Regulation*, dont Dahl et Gemmill, deux futurs membres du Comité de Bâle, font partie, les *clearing banks* soutiennent notamment que les activités de banque d'investissement des banques américaines à l'étranger sont bien plus importantes que celles conduites par les banques étrangères aux États-Unis. La proposition de la Réserve Fédérale oppose en fait grandes et petites banques : les petites banques, qui soutiennent la législation, craignent plus la concurrence des grandes de New York que des banques étrangères⁷⁷⁶. Au sein même du système de Réserve Fédérale, les avis ne sont pas

774 *Ibid.*, p. 12.

775 ARFNY, *central files*, boîte 615771, Compte-rendu d'une réunion entre les représentants des banques de la *Clearing House* de New York, 5 avril 1974.

776 ARFNY, *central files*, boîte 615771, note interne de Alfred Hayes, « Meeting of System Steering Committee on

homogènes : Alfred Hayes, président de la Réserve Fédérale de New York, est contre l'attitude relativement active de Mitchell, l'un des gouverneurs du *board* de la Réserve Fédérale, et président du *System Steering Committee*, car il craint les représailles des pays étrangers⁷⁷⁷.

L'Act américain ne verra le jour qu'en 1978, après de multiples tractations. Quelques jours avant un premier vote à la maison des représentants, le 29 juillet 1976, la Fédération Bancaire d'Allemagne proteste vigoureusement contre le *bill*, et prévient qu'elle demandera des mesures de représailles⁷⁷⁸. Quelques jours après c'est au tour du *New York State Banking Department* de se déclarer défavorable à la législation, rappelant que les activités étrangères des banques américaines font trois fois le total des actifs des banques étrangères aux USA⁷⁷⁹. Au sein de la BAFT elle-même, les divisions internes sont de plus en plus difficiles à taire. En décembre 1976, six grandes banques new-yorkaises sont en dissidence par rapport à sa position traditionnellement favorable sur la législation américaine⁷⁸⁰. Elles ne souhaitent aucune législation en la matière, par peur des représailles à l'étranger. Les autres banques continuent de soutenir le projet, surtout en vue de la croissance très importante des banques étrangères sur le sol américain. La *New York Clearing House Association* représentant les grandes banques new-yorkaises est quant à elle opposée au *bill* et pense qu'il n'y a pas besoin de législation en la matière⁷⁸¹. Elle est également opposée au soutien de la Réserve Fédérale au projet. En 1977, les 80 membres sans droit de vote de la BAFT, c'est-à-dire les banques étrangères membres de l'association américaine, forment un *International Advisory Council* pour appuyer leur voix⁷⁸².

Après un vote du Sénat, l'*International Banking Act* devient une loi le 17 septembre 1978 et donne un cadre législatif fédéral pour la gestion des banques internationales aux États-Unis⁷⁸³. Les implantations exerçant déjà des activités non-bancaires, incluant notamment les activités de banque d'investissement, sont exemptées. Les autres seront soumises aux mêmes restrictions que les banques domestiques⁷⁸⁴. De même, les banques étrangères ont le droit de n'exercer toutes les

International Banking Regulation, April 16, and related Discussions », 25 avril 1974.

777 ARFNY, *central files*, boîte 615708, correspondance interne de E.F. à Debs, 14 juin 1974.

778 ARFNY, *central files*, boîte 615782, « *German Banks Attack Equal Treatment Bill* », *American Banker*, 13 juillet 1976.

779 ARFNY, *central files*, boîte 615782, « *New York State Banking Department - Statement of Position. International Banking Act of 1976* », 21 juillet 1976.

780 ARFNY, *presidential records*, boîte 142572, note sur « *Meeting with BAFT representatives* », John Hopkins Heires, 3 janvier 1977.

781 ARFNY, *presidential records*, boîte 142572, note sur « *Meeting with representatives of New York Clearing House Association* », 3 janvier 1977.

782 ARFNY, *presidential records*, boîte 142572, note interne de John Hopkins Heires : « *Meeting with BAFT representatives* », 22 novembre 1977.

783 ARFNY, *central files*, boîte 615683, « *The International Banking Act of 1978. A report by the Board of Governors of the Federal Reserve System* », 17 septembre 1980.

784 ABRI, 1.3a(3) F, Quatorzième réunion, 26 et 27 octobre 1978.

activités bancaires que dans un seul État, mais les activités déjà existantes sont exemptées. Des exigences d'assurance de dépôts et de réserves obligatoires sont mises en place, en contrepartie d'une possibilité d'accès aux facilités de la banque centrale. Les membres américains du Comité de Bâle font un compte-rendu détaillé de la loi lors de la réunion d'octobre 1978⁷⁸⁵, et son application est discutée en 1979⁷⁸⁶. Ses prolongements donnent lieu à une discorde au sujet de l'information requise par les Américains aux banques étrangères, qui sera décrite au chapitre suivant.

Cet épisode montre que dans les années 1970, le Comité n'est pas l'organe central de discussion internationale sur la régulation bancaire, car il est focalisé sur les problèmes techniques et prudents, et n'est pas d'un statut hiérarchique suffisamment haut pour aborder ces questions. Le projet de loi est en revanche discuté par le comité des gouverneurs de la CEE, qui correspond avec la Réserve Fédérale pour exprimer son avis⁷⁸⁷. Cependant, les besoins de coordination internationale en matière de régulation bancaire sont déjà là. Les États-Unis consacrent des efforts importants pour discuter de leur projet de loi dans une grande partie du monde, alors même qu'en Europe un effort de coordination des législations bancaires nationales est engagé. Cet épisode nous informe sur les origines des enjeux d'égalité concurrentielle à l'échelle internationale qui deviendront une partie importante du mandat du Comité durant la décennie suivante. Il illustre les différences entre réglementation et supervision, ainsi qu'une forme de convergence des deux durant les années qui suivent, alors que les enjeux prudents gagnent en importance dans la régulation bancaire. Enfin, il montre l'importance des divisions internes entre les banques (banques d'investissement contre banques de dépôts, petites et moyennes banques contre grandes banques, banques domestiques contre banques étrangères) et les luttes farouches que ces différentes lignes de fracture peuvent susciter.

3. Ouverture internationale, auto-régulation et co-régulation : quel marché idéal pour les banques ?

Les pages qui précèdent ont montré l'impossibilité de résumer l'opinion des banques sur la régulation à une seule position, à cause de la profonde hétérogénéité du marché au sein même de chaque pays, et plus encore d'un pays à l'autre. Si les banques sont en général favorables à une attitude libérale de la part des autorités, les nuances sont nombreuses à l'intérieur de ce consensus,

⁷⁸⁵ *Ibid.*

⁷⁸⁶ ABRI, 1.3a(3) F, Quinzième réunion, 1^{er} et 2 mars 1979.

⁷⁸⁷ ABA, 7A3/11, « *Meeting of EEC Governors (and EMCF Board) 11th May* », 17 mai 1976.

par pays, par taille et par type de banque. En 1977, le président de la Réserve Fédérale Arthur Burns propose de créer un questionnaire destiné aux banques sur l'endettement extérieur des pays emprunteurs⁷⁸⁸. Cette initiative répond aux inquiétudes grandissantes sur la croissance du crédit international et de l'endettement de certains pays dans la seconde moitié des années 1970, qui seront décrites au chapitre 6. Une cinquantaine de banques des principaux pays sont rencontrées pour connaître leur avis sur le questionnaire. Leurs réponses illustrent les différences de position entre grandes et petites banques : plus les banques sont grandes, plus elles ont tendance à être opposées au projet⁷⁸⁹. Les banques plus petites considèrent que les grandes banques ont un avantage informationnel considérable qu'elles ne souhaitent pas perdre dans une entreprise collective de partage de l'information.

Au début de la période considérée, la pénétration des marchés nationaux par des banques étrangères est l'objet de vives émotions, par les autorités, mais également par les banques. La section précédente a décrit le cas des États-Unis, mais ce sentiment est également fort dans beaucoup d'autres pays. En Suisse les banques soutiennent une attitude très protectionniste jusqu'au début des années 1970⁷⁹⁰. Au Japon la question de la pénétration du marché domestique par les banques étrangères, américaines notamment, est la grande affaire des années 1980, comme nous le verrons au chapitre 9. Dans beaucoup de pays l'exigence de réciprocité est utilisée pour justifier une autorisation d'inscription. De manière générale les banques européennes sont très sensibles à la concurrence américaine depuis les années 1960, ce qui a mené à la prolifération des clubs bancaires⁷⁹¹. Après une phase d'adaptation cependant, les banques européennes développent leur propre stratégie individuelle de multinationalisation dans les années 1970. Un représentant de l'Association Française des Banques explique en juin 1979 à des représentants du Conseil National du Crédit (CNC) que la présence de banques étrangères est vue positivement par les banques françaises, car celle-ci est synonyme de dynamisme⁷⁹². En 1987, l'auteur d'une note de réflexion interne au Crédit Agricole considère que « le bilan des avantages et inconvénients de l'ouverture est certainement globalement positif »⁷⁹³. L'auteur considère cependant que l'Europe est plus ouverte que les USA ou le Japon, et qu'au sein même de l'Europe, la France l'est plus que l'Italie, les Pays-

788 I. Maes, « Alexandre Lamfalussy et les tentatives de la BRI pour éviter un endettement excessif en Amérique latine dans les années 1970 », art cit.

789 ABRI, 6.61 vol 3&4, *G10 routine correspondance*, « Rapport aux Gouverneurs concernant les réactions de banques commerciales des pays du Groupe des Dix et de la Suisse au projet de questionnaire du Président Burns », non daté.

790 T. Giddey, « The Regulation of Foreign Banks in Switzerland (1956–1972) », art cit.

791 Stefano Battilossi et Youssef Cassis (eds.), *European banks and the American challenge*, op. cit. ; D.R. Ross, « European Banking Clubs in the 1960s : a flawed strategy », art cit.

792 ABE, 1749200912/298, « Réunion du 28 juin 1979 à 15h30 chez M. Delaporte... », 2 juillet 1979

793 Archives du Crédit Agricole-Crédit Lyonnais (ACACL), 398 AH 81-112, « La compétitivité au cœur de l'ouverture et de la libéralisation des systèmes financiers », 27 mars 1987, p. 1.

Bas ou l'Allemagne.

La question de la convergence des normes est distincte de celle de l'ouverture internationale. Elle n'est sérieusement considérée par le Comité qu'après 1982, et surtout à partir de 1984, dans le domaine des normes d'adéquation des capitaux. Les banques jouent un rôle important dans ce processus, comme les politologues l'ont déjà souligné. Cependant, comme nous le verrons aux chapitres 8 et 9, toutes ne sont pas favorables au processus de convergence, mais surtout celles des pays où les exigences sont soit les plus élevées, soit en passe d'être relevées : c'est le cas des banques américaines, suisses, et britanniques notamment. Les banques françaises, très défavorablement situées dans le débat, puisque leur capitalisation figure parmi les plus faibles du monde, se rallient finalement à l'exercice à cause de la pression des autorités, mais également pour des raisons symboliques, car le capital bancaire joue un rôle dans la réputation des banques et des places financières. Les banques japonaises l'acceptent malgré elles, afin de ne pas se retrouver isolées des autres membres du G10, alors que les Européens entament leur propre processus de convergence⁷⁹⁴. Les banques allemandes sont fortement opposées aux normes proposées par le Comité, notamment parce qu'elles s'attendent à ce que les autorités allemandes ne les appliquent pas. Le marché bancaire international est donc encore profondément divisé en systèmes nationaux. De plus, beaucoup de banques se rallient à la convergence uniquement à défaut d'une liberté totale.

L'auto-régulation suscite aujourd'hui d'importants débats⁷⁹⁵. La complexité des activités bancaires, qui s'accroît beaucoup sur la période considérée, est un élément supplémentaire dans le risque de ce qui est appelé le *regulatory capture*, c'est-à-dire le fait que les banques soient capables d'influencer la régulation à leur avantage. Schenk rappelle que les banques elles-mêmes doivent contrôler leur communauté, car des banques imprudentes, voire conduisant des activités illégales, peuvent en faire tomber d'autres, plus prudentes ou plus robustes⁷⁹⁶. Le chapitre 1 a montré l'importance de l'auto-régulation dans plusieurs pays, comme le Royaume-Uni, la Suisse, et dans une certaine mesure, l'Allemagne. L'auto-régulation est profondément enracinée dans les traditions. Elle a également une dimension sociale, que l'on peut considérer à travers le concept de champ de Bourdieu⁷⁹⁷. Cette conception permet de souligner l'encastrement des règles qui régissent les communautés de banquiers dans le contexte de leurs pratiques, de leurs représentations, et de l'espace social dans lequel ces banquiers évoluent. L'internationalisation des systèmes bancaires nationaux pousse dans une certaine mesure à la constitution d'un champ proprement international,

794 S. Watanabe, *The Origin and Development of International Cooperation for Financial Stability - International Cooperation at the Basel Committee on Banking Supervision [translation from Japanese]*, op. cit.

795 J.R. Barth, G. Caprio et R. Levine, *Rethinking Bank Regulation*, op. cit.

796 C.R. Schenk, « Summer in the City », art cit, p. 1129-1130.

797 P. Bourdieu, « Le champ économique », art cit.

fonctionnant comme un champ particulier du champ bancaire, avec des règles spécifiques.

Durant ses premières années d'existence, le Comité de Bâle est certainement disposé à laisser chaque pays gérer ses banques comme il l'entend, y compris lorsque l'auto-régulation est la règle. Lors de la réunion de juin 1976, un document de la BBA sur le contrôle des activités de changes est discuté par le Comité. Byatt, de la Banque d'Angleterre, rappelle l'importance de l'auto-régulation à la City, en accord avec les autorités : « [Byatt] *emphasised that the document in question originated from the wish of the London market to [7] regulate itself, whereas other countries' reactions had shown the authorities' desire to impose regulations rather than just leave matters to the market* »⁷⁹⁸. D'autres pays comme la France, l'Italie ou la Suède se caractérisent par une approche plus bureaucratique. Quoiqu'il en soit, il n'est pas question, durant les premières années d'existence du Comité, de tendre vers une quelconque harmonisation des pratiques prudentielles et des réglementations, et chaque pays est laissé libre chez soi. Les membres sont simplement invités à partager leur opinion pour améliorer les pratiques nationales. Les évolutions du contexte forcent cependant le Comité et les superviseurs à modifier leur attitude dans les années 1980.

L'internationalisation des activités bancaires constitue un défi pour les banques comme pour les autorités. Dans plusieurs dossiers abordés par le Comité, les banques reconnaissent l'émergence de nouveaux risques, mais sont favorables à un traitement au cas par cas plutôt qu'à des réglementations officielles. Par exemple, lors de la Conférence monétaire internationale tenue à Londres du 10 au 13 juin 1979, où Peter Cooke est présent, un banquier canadien (président de la Royal Bank of Canada) s'exprime ainsi :

No banker would argue that banking, domestic or international, should be completely unregulated. But neither do I accept the notion that some new world regulatory superstructure or bureaucracy, going well beyond existing international monetary institutions, should now emerge. Far from it. Sound *international* banking in the 1980s will rest upon three considerations : sound national banking regulation, better market information, and enlightened management⁷⁹⁹.

Ces remarques résonnent sensiblement avec le refus du Comité, quelques années plus tôt, d'établir une nouvelle structure internationale pour servir de système d'avertissements rapides (voir chapitre 2). La régulation de l'échelle internationale pose des problèmes spécifiques selon le banquier canadien, mais ceux-ci devraient être pris en charge par les banquiers eux-mêmes, explique-t-il dans sa conclusion :

798 ABRI, 1.3a(3) F, Septième réunion, 17 et 18 juin 1976, pp. 6-7.

799 ARFNY, *presidential files*, boîte 35581, « *A View from Canada* », intervention de Roland C. Frazee, *president and chief executive officer, The Royal Bank of Canada*, « *Speeches of the Twenty-sixth International Monetary Conference* », p. 71.

These are just a few of the issues that we must address as international banking grows in size and influence. [...] Does the growth in banking call for more regulation? I would say yes. We must expect this, since we play an ever growing role in the development of the world economy. I do believe, however, that regulation, in most instances, can be imposed by ourselves on ourselves, for the benefit of all. It need not be officially imposed⁸⁰⁰.

Le marché international doit être un marché auto-régulé. Les archives contiennent de nombreuses indications montrant préférence des banques pour le traitement au cas par cas par les autorités prudentielles. Comme nous le verrons au chapitre 6, les banques américaines favorisent une telle approche, dans un premier temps au moins, pour la question du risque pays. Un autre exemple nous donne le point de vue d'un banquier sur l'usage des indicateurs quantitatifs dans la régulation : il s'agit d'une intervention de Robert Cassidy, *executive vice president et manager* de la Bayerische Vereinbank AG New York, lors de la conférence annuelle « *Foreign Banking in America* », en mars 1984, dans laquelle il se prononce sur le nouveau ratio de fonds propres de la Réserve Fédérale. Il critique le caractère nécessairement arbitraire de tels standards :

Let me revert to the question of the five percent capital adequacy ratio. Why five percent ? Why not four percent? Why not 10 percent? I remember many years ago when I was a young bank examiner, one of the senior bank examiners who had worked through the bank holiday, depression, World war II, etc., told me that there were three measures of the soundness and quality of a bank: management, management, management. After sixteen years as a banking examiner, I added a fourth: management. A capital ratio does not address the quality of management. I do not believe you can come up with any specific ratio approach that will adequately address this all important point. Reasonable and fair evaluation can only be done on a case by case basis⁸⁰¹.

Ces exemples ne donnent certainement pas une vue complète du point de vue des banquiers sur les problèmes discutés à Bâle, mais renseignent sur les logiques de la préférence d'un grand nombre d'entre eux, notamment dans les grandes banques, pour le traitement au cas par cas par la supervision bancaire, et pour l'auto-régulation.

Plusieurs éléments se conjuguent dans ce contexte pour renforcer l'importance de la co-régulation, bien que celle-ci ait toujours existé⁸⁰² : la technicité croissante des activités bancaires, la croissance de la supervision prudentielle micro-économique, les évolutions de la politique monétaire de plus en plus basée sur les mécanismes de marché. La co-régulation répond à une convergence plus grande des intérêts des banques et des autorités, qui toutes souhaitent éviter les crises financières tout en maximisant les performances du secteur bancaire, afin d'augmenter les profits pour les premières, et de soutenir la croissance pour les deuxièmes. La focalisation micro-économique des superviseurs, et les discussions que cela engendre avec les banques, prennent une

800 *Ibid.*, p. 73.

801 ARFNY, *central files*, boîte 615683, « *Third Annual Foreign Banking in America Conference. Government Policies Affecting the Operations of Foreign Banks in the U.S.* », Washington, 4-6 mars 1984, p. 222.

802 E. Hüpkens, « Regulation, Self-regulation or Co-regulation? », art cit.

place plus importante car les pratiques prudentielles doivent se tenir au plus près des pratiques bancaires. Cela ne fait qu'accroître le problème de *regulatory capture*, car les banques peuvent alors utiliser au maximum l'avantage que leur donne la meilleure connaissance du marché ainsi que la complexité grandissante de leurs activités. Comme nous le verrons aux chapitres 7 à 9, une forme de chassé-croisé s'opère entre régulation et supervision, la libéralisation du secteur bancaire s'accompagnant d'une croissance des contrôles. La co-régulation joue un rôle dans ce changement de paradigme, même s'il ne doit pas être exagéré.

Le Comité de Bâle a bien des contacts directs avec les banques depuis ses débuts, mais principalement sous d'autres formes que le lobby : les groupes de travail, les conférences, les rapports destinés aux banques, les contacts informels à propos de telle ou telle proposition, en sont les formes les plus importantes. Les contacts avec les banques au niveau national sont quant à eux importants sur toute la période et irriguent les discussions bâloises. Le Comité de Bâle participe d'une reconfiguration de la frontière entre le marché et les autorités sur la période considérée. Cette reconfiguration est d'abord géographique, dans le sens où les autorités cherchent à surveiller les banques au-delà des frontières des États, ainsi qu'à mieux contrôler les activités internationales des banques. Elle concerne également le type et les objectifs des contacts entre banques et autorités avec la montée des enjeux et prudentiels et la croissance du risque.

Les contacts entre le Comité et les banques, qu'ils soient directs ou indirects, évoluent avec le temps. Il s'accroissent sur la période à mesure que grandit la visibilité de l'organisation bâloise, et surtout lorsque celle-ci commence à faire de la réglementation, soit entre 1984 et 1986. Ce point est rarement souligné par les différents travaux existant sur le Comité de Bâle. Dans les années 1970, il est un forum secondaire de discussion sur les problèmes réglementaires et d'égalité des conditions concurrentielles à l'échelle internationale, alors que dans les années 1980 il prend une place majeure dans ce débat. L'*International Banking Act* américain de 1978, qui illustre les activités de lobby des banques, illustre cette évolution, le Comité de Bâle étant marginal dans ces négociations alors que ses propres membres y participent parfois. Ces négociations illustrent également les profondes divisions entre les banques, par pays, par type, et par taille.

Chapitre 5 : L'impossible surveillance mondiale : les limites de la coopération internationale en matière de supervision (1979-1983)

La coopération apparaît comme un enjeu important dans la réflexion du Comité entre 1979 et 1983 sur l'amélioration de la surveillance internationale des banques. Ces années sont le moment d'une révision du Concordat et d'une réflexion profonde sur les principes guidant la coopération entre les membres du Comité. En outre, elles sont l'occasion de travaux sur le secret bancaire et la surveillance des banques dans les places offshore. Dans tous ces domaines, la coopération fait figure de méthode préconisée pour améliorer les failles dans le système de supervision. Ces terrains sont également autant de limites et d'échecs du travail du Comité, et plus largement de la régulation bancaire internationale à l'échelle du Groupe des Dix. La crise de la dette et la faillite retentissante du Banco Ambrosiano amènent les membres à se déchirer sur l'utilité et la signification réelles du Concordat. La multiplication des places offshore et l'importance des opérations qui y sont traitées constituent un sévère obstacle à la coopération à l'intérieur du Groupe des Dix, ainsi qu'une faille dans le système de supervision prudentielle internationale que le Comité essaie d'établir. Dans le domaine du secret bancaire, le Comité se borne à recommander son allègement pour les informations d'ordre prudentiel.

Alors qu'en 1975 la coopération internationale en matière de contrôle bancaire incluait le Groupe des Dix, la Suisse et le Luxembourg, entre 1979 et 1983 elle s'étend sur une échelle un peu plus grande encore, même si le Comité et le G10 en restent le cœur. Ces années sont donc celles d'un nouveau changement d'échelle géographique. En outre, comme en 1975, la coopération fait figure de pis-aller, faute de disposer d'une réelle organisation internationale, alors que le renforcement du statut du Comité est discuté. La coopération affichée masque dans une certaine mesure l'absence d'une réelle organisation internationale⁸⁰³. Cependant, la coopération est soutenue par encastrement social important. La coopération internationale a fait l'objet de bien des travaux en ce qui concerne les questions monétaires⁸⁰⁴, mais beaucoup reste faire en matière de supervision prudentielle et de stabilité financière.

Ce chapitre souligne la fragilité et les limites de cette coopération, pourtant à une période

803 C.R. Schenk, « Summer in the City », art cit.

804 H. James, *International monetary cooperation since Bretton Woods*, op. cit. ; B.J. Eichengreen, *Globalizing Capital*, op. cit. ; G. Toniolo, *Central bank cooperation at the Bank for International Settlements, 1930-1973*, op. cit. ; R. Cooper, « Almost a century of central bank cooperation », art cit ; H. James, *Making the European monetary union : the role of the Committee of Central Bank Governors and the origins of the European Central Bank*, op. cit.

vue comme le retour de la mondialisation. Cela n'empêche pas le Comité de prendre quelques initiatives pour limiter les failles de la surveillance, et d'établir un véritable réseau international de superviseurs qui, faute de mieux, constitue le cœur du « système » prudentiel international. Enfin, en expliquant comment le Comité s'efforce de couvrir une zone géographique plus large, et de rationaliser les difficultés administratives que cela pose, l'objectif est de décrire la mondialisation en train de se faire, et notamment de mettre en valeur ses différentes échelles : G10, places offshores, reste du monde. Goodhart a consacré peu de pages à la révision du Concordat, se limitant à décrire et citer les textes officiels⁸⁰⁵. Il n'explique pas les discussions qui entourent la révision, et les modalités concrètes de son élaboration et de son application. Les places offshores et le secret bancaire reçoivent un traitement relativement similaire, notamment parce qu'il n'a pas accédé aux comptes-rendus détaillés des discussions du Comité, aujourd'hui disponibles. Les autres auteurs ayant écrit sur le Comité n'attachent pas une grande importance à ces thématiques. Duncan Wood, par exemple, réduit la révision du Concordat à l'intégration du principe de consolidation au pacte initial⁸⁰⁶. Singer se focalise sur l'accord de Bâle de 1988⁸⁰⁷. Après avoir passé en revue les défis auquel le Concordat fait face entre 1979 et 1982, le chapitre examinera les contacts établis par le Comité avec les places offshores, avant d'analyser la révision du Concordat et sa nouvelle version de mai 1983.

1. La coopération entre le calme et la tempête

a. Le Concordat en temps de paix

Entre 1975 et 1979, le texte qui clarifie les responsabilités prudentielles entre superviseurs du G10, discuté au chapitre 2, est tenu secret. Le terme de Concordat pour le désigner apparaît dans les sources à partir de 1979⁸⁰⁸. L'accord est rendu public lors de la conférence de Londres tenue à la fin de l'année, bien que les autorités prudentielles en dehors du G10 connaissent le document depuis 1975⁸⁰⁹. Huib Muller (banque centrale des Pays-Bas) rappelle alors les conditions d'élaboration du Concordat : *« it was only after much blood, sweat and tears of simple supervisors that in December 1975 within the framework of the Bank for International Settlements the guiding principles for international cooperation were agreed on between the supervisory authorities of 12 nations of the*

805 C.A.E. Goodhart, *The Basel Committee on Banking Supervision, op. cit.*, p. 105-107.

806 D.R. Wood, *Governing global banking, op. cit.*, p. 55-57.

807 D.A. Singer, *Regulating capital, op. cit.*, p. 36-66.

808 ABRI, 1.3a(3) F, Quinzième réunion, 1er et 2 mars 1979.

809 ABE, 1749200912/355, « *International Conference of Banking Supervisors. London July 5-6 1979. Record of proceedings* ».

so called "Group of 10" countries and Switzerland »⁸¹⁰. L'équilibre très délicat du Concordat sert de principe pour orienter les politiques prudentielles des autorités de différents pays. Par exemple, l'inspecteur général des banques du Canada, Kenneth, explique lors de la même conférence que la nouvelle législation canadienne en cours de révision intègre plusieurs clauses s'efforçant de rendre possible les principes exposés dans le Concordat, par exemple en ce qui concerne la transmission d'informations à d'autres autorités prudentielles⁸¹¹. Le Concordat fait l'objet d'une importante célébration lors de la conférence de Londres, notamment parce qu'il scelle une communauté de superviseurs à travers le monde.

Cependant, les changements importants survenus entre temps dans le marché et dans la régulation conduisent les superviseurs à s'interroger sur son éventuelle révision. Le dossier est donc rouvert par Peter Cooke lors de la réunion de novembre 1979, suite à une proposition de Coljé (Banque des Pays-Bas)⁸¹². Dans une note adressée aux membres du Comité, ce dernier soutient qu'il faut appliquer à la surveillance du risque pays les principes du Concordat, c'est-à-dire que l'autorité parente soit la principale responsable, puisque le risque pays est affaire de solvabilité⁸¹³. Il rajoute que la consolidation entraîne une modification de la répartition des responsabilités prudentielles en faveur des autorités parentes par rapport aux autorités hôtes, et qu'une coopération serait bienvenue en matière d'acceptation de nouveaux établissements bancaires sur le territoire des uns et des autres. La plupart des membres lui répondent que le texte original leur convient bien et ne sont guère enthousiastes pour modifier un équilibre qui fut si difficile à obtenir. Seuls quelques points pourraient être légèrement modifiés ou ajoutés, comme le propose Dahl, de la Réserve Fédérale, Coleby de la Banque d'Angleterre, ou Bonnardin de la Commission de contrôle des banques (France)⁸¹⁴. Danielsson (Suède) considère que le Concordat a bien fonctionné en pratique ces dernières années. La discussion témoigne d'une certaine auto-satisfaction de la part des membres du Comité, qui provient de l'absence de faillite majeure depuis les débuts du Comité et de la grande réticence à rouvrir un dossier qu'ils savent très complexe.

Il est tout de même décidé d'écrire un rapport aux gouverneurs pour leur communiquer une revue du Concordat après cinq années d'existence⁸¹⁵. La discussion de février 1980 qui y est consacrée témoigne de l'embarras des superviseurs face à une situation très différente de 1975, comme le montre un commentaire de Bonnardin (Commission de contrôle des banques, France) :

810 *Ibid.*, p. 63.

811 *Ibid.*

812 ABRI, 1.3a(3) F, Dix-septième réunion, 8 et 9 novembre 1979.

813 ABRI, 1.3a(3) 1979/10, BS/79/52, « *Suggestions for the Concordat* », Hugol Coljé.

814 *Ibid.*

815 ABE, 1749200912/304, Dix-huitième réunion, 28 et 29 février 1980.

« *The Concordat had been drafted when the Committee had covered the major part of the international banking system ; in the last six years however new banking groups had emerged which were not based in countries represented on the Committee* »⁸¹⁶. Cooke s'inquiète notamment des institutions établies dans certains pays avec un statut particulier empêchant toute supervision, comme le Pérou ou l'Égypte. La définition du pays parent dans le Concordat pose également problème, selon lui, car il est défini comme le pays d'incorporation de la banque alors que dans certains cas, notamment dans les places offshores, une banque incorporée dans un pays conduit l'essentiel de ses activités dans un autre⁸¹⁷.

Cependant, les discussions sur les modalités concrètes pour signifier un renforcement de la responsabilité des autorités parentes ou mettre en place une coopération internationale en matière d'enregistrement de nouveaux établissements bancaires s'avèrent très compliquées. Le problème est beaucoup discuté au Groupe de Contact de la CEE, sans aucun résultat encore en 1980⁸¹⁸. Sur le premier point les membres reconnaissent, lors de la réunion de novembre 1979, que la consolidation renforce le pouvoir des autorités parentes, mais ne veulent surtout pas diminuer celle des autorités hôtes pour autant⁸¹⁹. De plus, les Italiens rappellent régulièrement leur impossibilité de contrôler efficacement leurs banques à l'étranger étant donné le peu d'informations dont ils disposent, ce qui les rend réticents à accepter une plus grande responsabilité de la part des parents. Un délégué allemand rappelle qu'il serait naïf de croire que la consolidation réglerait tous les problèmes. Sur le deuxième point, les désaccords sont plus profonds. Les procédures d'autorisation de nouveaux établissements de banques étrangères sur le territoire (*branching in*) et d'implantation à l'étranger par des banques domestiques (*branching out*) font l'objet d'une très grande diversité de situations d'un pays à l'autre. Les autorités compétentes ne sont pas toujours représentées au Comité : en France par exemple, il s'agit du Conseil National du Crédit. De telles procédures n'existent pas dans tous les pays, et le cadre légal pour cela n'existe pas toujours. Le président conclut que le Comité ne souhaite pas modifier le document⁸²⁰.

En parallèle, les années 1980 à 1981 sont le moment d'une discorde au sujet de l'information requise par les autorités américaines aux banques étrangères, qui nuance la vision positive du Concordat donnée par le Comité. Vers la fin de l'année 1979, la Réserve Fédérale émet une proposition de nouvelle forme de rapport annuel devant être rempli par les banques étrangères, qui

816 *Ibid.*, p. 36.

817 *Ibid.*

818 ABE, 1749200912/304, Vingtième réunion, 29 et 30 octobre 1980.

819 ABRI, 1.3a(3) F, Dix-septième réunion, 8 et 9 novembre 1979.

820 *Ibid.*

donnerait des informations sur la banque parente⁸²¹. Ces dispositions seraient les mêmes que celles demandées aux banques américaines. Elles sont proposées alors que l'*International Banking Act* de 1978, décrit au chapitre 4, est en cours d'application, et rentrent dans le même type de préoccupation de contrôler les banques étrangères opérant aux États-Unis. Les autres membres du Comité de Bâle voient ce projet comme une extension inacceptable de la juridiction prudentielle américaine, dans le sens où des informations sur les banques parentes, sensées être connues des seules autorités d'origine, sont demandées. En janvier 1980, la Banque d'Angleterre adresse à la Réserve Fédérale une lettre exprimant son désaccord :

In their present form these proposed requirements seem to us to imply an approach to supervision which runs counter to a basic principle agreed to by the Governors of the G-10 [57] countries and Switzerland in 1975 – namely that the primary responsibility for supervising banks incorporated in a particular country rests with the central bank or other regulatory authorities of that country⁸²².

Lors de la réunion de juin 1980, les délégués américains Dahl (Réserve Fédérale) et Heimann (OCC) s'efforcent de défendre les positions de leur pays en réponse aux nombreux commentaires négatifs reçus par écrit sur la proposition de la Réserve Fédérale⁸²³. Ils mettent en avant que l'information demandée est la même que celle demandée aux banques américaines, et que le Congrès exerce une pression sur les superviseurs sur le contrôle de la croissance des banques étrangères aux États-Unis⁸²⁴. À l'inverse, les autres pays mettent en avant deux problèmes : celui de la confidentialité, et celui du coût du nouveau système de déclaration. En outre, ils voient les dispositions américaines comme un manque de confiance envers les autorités prudentielles des autres pays. Lors de la réunion de février 1981, Coljé (Banque des Pays-Bas), Müller (Commission fédérale des banques, Suisse), et Nendick (Banque d'Angleterre) protestent fortement contre la version finale de la mesure américaine, qui comporte toutefois quelques concessions en matière de respect de la confidentialité⁸²⁵. Nendick regrette l'incohérence entre la mesure américaine et le Concordat : « [Nendick] registered his disappointment that little had been done to recognise that much of the data required appeared to go against the terms of the Concordat in that the host country was requesting worldwide information on the operations of banks based in other countries »⁸²⁶. Cette dispute témoigne de la faiblesse de la coopération dès lors que les intérêts nationaux sont en jeu, ainsi que la dimension très politique de l'information dans le contexte de la réglementation bancaire. Enfin, elle témoigne de la fragilité du Concordat, alors même que les

821 ABE, 1749200912/304, Dix-septième réunion, 8-9 novembre 1979.

822 ABE, 1749200912/263, Cité dans « *Basle Concordat: lessons from Ambrosiano* », Richard Dale, article de *The Banker*, septembre 1983, pp. 56-57.

823 ABE, 1749200912/304, Dix-neuvième réunion, 26 et 27 juin 1980.

824 Ibid.

825 ABE, 1749200912/305, Vingt-et-unième réunion, 26 et 27 février 1981.

826 Ibid., p. 25.

membres du Comité le considèrent avec une certaine satisfaction. Un problème supplémentaire concerne le secret bancaire.

b. Le secret bancaire

Le secret bancaire est d'abord un problème de droit, profondément ancré dans les traditions nationales. Il s'agit de l'interdiction pour un banquier de communiquer à d'autres les informations qu'il a eu dans le cadre sa relation professionnelle avec un client. Les autorités prudentielles de tous les pays représentés au Comité ont accès à certaines informations sous des conditions très strictes, afin de garantir leur confidentialité. En pratique, cela se traduit par une impossibilité de communiquer aux autres autorités du pays, notamment fiscales, mais également aux autorités prudentielles d'autres pays, les informations obtenues dans le cadre de leur activité de surveillance. Les pays du Groupe des Dix appliquent un secret bancaire plus ou moins strict. Il est spécifiquement reconnu dans la loi bancaire de la Suède, de la Suisse, et du Luxembourg, et le droit pénal (*criminal law*) s'applique en cas de violation dans les deux derniers pays, ainsi qu'aux Pays-Bas⁸²⁷. Le secret bancaire n'est toutefois une obligation absolue dans aucun pays. Si les autorités fiscales peuvent en théorie accéder aux informations sur les clients des banques, l'auteur d'une note sur le cas français explique qu'en pratique la Commission de Contrôle des Banques a toujours refusé de leur transférer des informations⁸²⁸. Entre autorités prudentielles de différents pays, le problème est d'accéder aux informations comptables des établissements étrangers, qu'il s'agisse d'implantations internationales de banques domestiques ou de présence domestique de banques étrangères. L'enjeu pour les autorités est donc de trouver un équilibre entre le maintien d'un certain niveau de discrétion considéré indispensable pour protéger les clients et les banques, et le souci de mieux suivre les banques domestiques, quelque soit le lieu où elles exercent leur activité.

En matière de secret bancaire, le Comité de Bâle s'apparente à un forum où les pays font valoir les problèmes qu'ils ont les uns avec les autres, tout en s'efforçant de présenter un front commun vis-à-vis des autres pays, notamment les places offshores. La directive bancaire de la CEE de 1977 donne un cadre législatif permettant explicitement l'échange d'informations entre autorités de contrôle, ce qui place les pays membres dans une catégorie à part⁸²⁹. L'Allemagne et le Royaume-Uni ne disent pas connaître de difficultés majeures pour obtenir les informations qu'ils souhaitent dans l'exercice de leur surveillance⁸³⁰. Le Luxembourg et la Suisse tiennent la même

827 ABRI, 1.3a(3), 1979/9, BS/79/9, « *Banking Secrecy* ».

828 ABRI, 1.3a(3), 1979/9, BS/79/1 f : « Le secret professionnel en matière bancaire », secrétariat de la Commission de contrôle des banques, décembre 1978.

829 Ibid.

830 ABE, 1749200912/308, BS/83/2 : « *Replies to Mr. Dealtry's telex about the removal of banking secrecy* ».

position, mais pour une raison différente : ces pays appliquent eux-mêmes un secret bancaire très strict et ne peuvent par conséquent pas s'y opposer ouvertement. Dans la plupart des pays une marge de manœuvre existe entre le droit et l'interprétation du droit, permettant aux autorités de contrôle d'échanger des informations avec d'autres, voire d'accepter des inspections sur place de la part de superviseurs étrangers, car cela est vu comme favorisant l'objectif officiel des institutions concernées de protéger le système bancaire.

Trois pays se plaignent particulièrement du secret bancaire : la France, les États-Unis, et le Japon⁸³¹. Les Japonais et les Américains disent d'une part que leurs banques affirment que le secret bancaire appliqué dans certains pays les empêche de communiquer certaines informations aux autorités, d'autre part que les inspections sur place sont parfois impossibles en certains endroits⁸³². La France pointe deux problèmes. Premièrement le fait que l'hétérogénéité des pratiques comptables appelle un retraitement des comptes des filiales étrangères pour pouvoir les agréger aux comptes de la maison mère, et que cette opération qui nécessite des renseignements complémentaires est gênée ou interdite par le secret bancaire appliqué dans certains pays. Deuxièmement, les autorités se plaignent de ne pouvoir être informées de la qualité réelle des actifs qui se cachent derrière les informations comptables reçues des filiales. Les Français rajoutent qu'en pratique ces problèmes existent tout particulièrement avec les établissements implantés en Suisse⁸³³. Mis à part la Suisse, ce sont les places offshores qui sont particulièrement visées par ces plaintes, comme nous le verrons dans la section suivante.

La Suisse fait figure de cas à part dans l'ensemble des pays représentés au Comité, car le secret bancaire y est le plus strict. Les autorités ne peuvent en aucun cas communiquer des renseignements à d'autres, et encourrent des peines d'emprisonnement en cas de violation⁸³⁴. Les inspections sur place par des superviseurs étrangers y sont impossibles. Le scandale de l'affaire Chiasso de 1977, qui sera décrit dans la section suivante, n'a pas conduit pas à d'importantes modifications : la Banque Nationale Suisse signe un *gentlemen's agreement* avec les banques commerciales, par lequel ces dernières s'engagent à ne pas utiliser le secret bancaire de façon inappropriée et à ne pas s'engager dans des activités limitant l'évasion fiscale⁸³⁵, mais les plaintes des superviseurs français et américains restent inchangées en 1982⁸³⁶. Le titre d'un article du Financial Times de novembre 1979 évoque la timidité et la lenteur des progrès en la matière : « A

831 Ibid.

832 Ibid.

833 Ibid.

834 ABE, 1749200912/308, note du secrétariat de la Commission de contrôle des banques (France), sans titre, 18 janvier 1979.

835 ABE, 1749200912/308, « A slow progress from secrecy to secrecy », Financial Times, 2 novembre 1979.

836 ABE, 1749200912/308, BS/83/2 : « Replies to Mr. Dealtry's telex about the removal of banking secrecy ».

slow progress from secrecy to secrecy »⁸³⁷. Dès mars 1977, les membres suisses préviennent leurs collègues du Comité qu'une évolution à court terme de la législation est peu probable, à cause de la résistance des banques, même si de fortes pressions pour un changement existent, y compris en Suisse⁸³⁸.

Pour faire face à certaines difficultés soulevées par le secret bancaire, des accords bilatéraux sont signés entre certains pays. C'est le cas notamment de la Belgique qui, en 1982, utilise de tels accords avec le Japon, les USA, l'Allemagne et les Pays-Bas pour accueillir des inspections sur place de la part des autorités de contrôle de ces pays, sur la base du principe de réciprocité et à condition que ces inspections soient de nature exclusivement prudentielles, qu'elles observent une stricte confidentialité, et qu'elles donnent lieu à des échanges d'informations, avant et après⁸³⁹. En 1983 la Commission de contrôle des banques française examine un projet de convention avec les États-Unis pour permettre des inspections sur place de part et d'autre⁸⁴⁰. Ces accords bilatéraux témoignent de l'impossibilité pour les pays du Groupe des Dix à trouver un accord unique qui s'applique à tous.

Le Comité est confronté très tôt au problème du secret bancaire, puisque dès la rédaction du texte séparant les responsabilités prudentielles entre hôtes et parents (le futur Concordat), se pose la question de l'échange d'informations entre autorités de différents pays⁸⁴¹. Les gouverneurs des banques centrales de France, d'Italie et de Suisse ont d'ailleurs rappelé au président Blunden (Banque d'Angleterre), en octobre et en novembre 1975, que le secret bancaire serait un frein à l'échange d'information nécessaire à la mise en pratique de l'accord⁸⁴². Ce n'est pourtant qu'à partir de 1979 que le sujet figure véritablement à l'agenda du Comité. Suite à l'initiative de Bonnardin (Commission de contrôle des banques, France) à la fin de l'année 1978 pour collecter des notes sur les situations propres à chaque pays, le secrétariat a rédigé une synthèse des réponses obtenues⁸⁴³.

Les membres du Comité sont divisés sur la réalité des difficultés posées par le secret bancaire. Les délégués suisses considèrent que le secret bancaire n'est pas un véritable obstacle à la supervision, alors que les Américains s'en plaignent plus ouvertement. En février 1980 Dahl (Réserve Fédérale) soulève deux problèmes jugés importants par les autorités américaines : d'une part les inspections des établissements bancaires étrangers, pour vérifier les données

837 ABF, 1749200912/308, « *A slow progress from secrecy to secrecy* », Financial Times, 2 novembre 1979.

838 ABF, 1749200912/309, Neuvième réunion, 3 et 4 mars 1977.

839 ABF, 1749200912/308, BS/83/2 : « *Replies to Mr. Dealtry's telex about the removal of banking secrecy* ».

840 ABF, 1749200912/308, « *Projet de convention France/États-Unis* », Direction générale du Crédit, Banque de France, 15 février 1983.

841 ABRI, 1.3a(3) F, Deuxième réunion, 24 et 25 avril 1975.

842 ABRI, 1.3a(3) F, Cinquième réunion, 11-12 décembre 1975.

843 ABRI, 1.3a(3) F, Quinzième réunion, 1er et 2 mars 1979.

communiquées, d'autre part les informations à propos des emprunteurs, qui sont les plus protégées par le secret bancaire⁸⁴⁴. Les autorités peuvent se dispenser d'inspections sur place lorsque les informations sur la qualité des actifs sont jugées satisfaisantes. Cependant, les États-Unis ont établi de nouvelles réglementations limitant les crédits consolidés à un emprunteur individuel, ce qui nécessite de nouvelles données. Or certaines banques ont fait valoir qu'elles ne pouvaient transmettre celles-ci à cause de la législation en matière de secret bancaire dans d'autres pays. Lors de la même réunion, le délégué japonais Mayeda (Banque du Japon) considère quant à lui que son institution arrive à obtenir les informations dont elle a besoin. Son collègue du Ministère des Finances, en revanche, explique que les banques japonaises affirment parfois que le secret bancaire des autres pays les empêche de communiquer certaines données aux autorités, non seulement sur les clients individuels, mais y compris sur les données agrégées totalisant l'ensemble des crédits⁸⁴⁵. Il pense qu'il faudrait atteindre un accord au moins pour ces dernières. Les banques arrivent donc à jouer avec les contextes législatifs nationaux pour limiter l'intrusion des autorités dans leurs comptes.

Afin de limiter les désaccords, Cooke met en avant, lors de la réunion de février 1980, que les superviseurs sont plus intéressés par la disponibilité des données du côté de l'actif que du côté du passif⁸⁴⁶. Quatre flux d'information sont identifiés : de la succursale vers la banque parente, de la filiale vers la banque parente, de la succursale vers l'autorité parente et de la filiale vers l'autorité parente. Les problèmes posés par les places offshores en matière de secret bancaire sont présents dans tous les esprits. Le président considère que la majorité des membres n'est pas favorable à la formulation de recommandations urgentes aux gouverneurs, mais souhaite signaler certains problèmes. Une difficulté majeure vient du fait que les superviseurs n'ont pas de poids direct sur la question, mais ne peuvent que demander aux gouverneurs de plaider pour une évolution de la législation auprès de leur gouvernement.

Un rapport aux gouverneurs est donc écrit dans le courant de l'année 1980, et envoyé pour leur réunion de septembre⁸⁴⁷. Le rapport reprenant largement les discussions du Comité, il divise le problème en deux catégories : les flux d'informations entre les établissements bancaires étrangers et les autorités, et la possibilité de vérifier directement ou indirectement les informations obtenues par les autorités⁸⁴⁸. Le rapport mentionne la directive bancaire de la CEE qui autorise explicitement la

844 ABF, 1749200912/304, Dix-huitième réunion, 28 et 29 février 1980.

845 Ibid.

846 Ibid.

847 ABF, 1749200912/304, Vingtième réunion, 29 et 30 octobre 1980.

848 ABRI, 1.3a(3), 1980/12, BS/80/29f révisé (traduction), « Rapport aux gouverneurs sur les dispositions de secret bancaire qui entravent la coordination de la surveillance bancaire internationale », août 1980.

communication d'informations entre les autorités de la communauté, et le Comité propose d'étendre ce principe à l'ensemble des pays qu'il représente. Il est considéré que l'essentiel de l'information doit être obtenu par le biais de la banque mère, qui par conséquent doit pouvoir accéder aux données de ses filiales étrangères. Le rapport préconise donc de faciliter les flux d'informations entre filiales étrangères et banques mères, et de décourager les implantations dans les pays où le secret bancaire empêche une telle pratique⁸⁴⁹. En outre le Comité considère que la vérification des données doit pouvoir être effectuée d'une des trois manières suivantes : soit par inspection directe, soit par une inspection de la part des autorités hôtes, pour le compte des autorités parentes, soit par des vérificateurs agréés. Le rapport se borne en fait à une déclaration de bonne intention, comme en témoigne un paragraphe de sa conclusion :

Pour conférer plus d'efficacité à la mise en application tant du Concordat que du principe de consolidation, le Comité sollicite le soutien des gouverneurs pour inciter les pays membres à lever les obstacles dus aux lois en matière de secret bancaire, afin que, dans tous les pays membres, les autorités soient en mesure de coopérer totalement dans le cadre de la surveillance de l'activité bancaire internationale⁸⁵⁰.

Le Comité se sait impuissant à agir directement sur le problème, pour deux raisons principales. Premièrement il s'agit plus d'une question de réglementation que de supervision, ce qui signifie que tout changement ne peut qu'être fait au niveau national, qu'il sera long et nécessitera une procédure législative complexe. Deuxièmement de nombreux pays en dehors du Groupe des Dix, notamment les places offshores, échappent complètement au contrôle des autorités représentées au Comité.

C'est pourquoi, en plus d'établir un contact avec les superviseurs des places offshores, un autre document est réalisé en 1981 pour être discuté lors de la conférence internationale de Washington⁸⁵¹. Le document reprend largement les idées déjà présentes dans le rapport envoyé aux gouverneurs en août 1980. Il présente successivement les quatre dimensions fondamentales du problème : les flux d'information de l'établissement étranger vers la banque mère, les flux d'information de la banque mère vers l'autorité parente, considérés comme le canal principal d'information pour les autorités, les flux d'information de l'autorité hôte vers l'autorité parente, et les procédures de vérification des informations obtenues⁸⁵². Le document fait valoir que les lois nationales, pour légitimes qu'elles soient, ont été conçues à des périodes où l'activité internationale n'était pas si développée et pourraient s'avérer inadaptées aux nouvelles circonstances. Une quarantaine de superviseurs extérieurs au Groupe des Dix répondent à ce papier entre la fin de l'année 1981 et le milieu de l'année 1982 et témoignent d'un soutien de principe tout en faisant

849 *Ibid.*

850 *Ibid.*, p. 7.

851 ABRI, 1.3a(3), 1981/13, BS/81/16f 2è révision (traduction): « Le secret bancaire et la coopération internationale en matière de surveillance bancaire », août 1981.

852 *Ibid.*

valoir des spécificités propres à chaque pays⁸⁵³.

Le secret bancaire est une importante faille dans le système international de supervision qu'essaie d'établir le Comité. Tous les pays ne se soucient pas également du problème à l'intérieur du Groupe des Dix, mais la plupart s'en inquiètent vis-à-vis de l'extérieur. C'est pourquoi le Comité est aussi le lieu de constitution d'un front commun face aux places offshore. En outre il est l'un des nombreux canaux par lequel les pays du Groupe des Dix font valoir leurs revendications les uns par rapport aux autres, comme c'est le cas par exemple pour les États-Unis et la France auprès de la Suisse. Ces revendications s'avèrent sans succès.

c. Déboires de la supervision internationale

L'année 1982 est celle de toutes les déconvenues. Au niveau macro-économique, le système bancaire dans son ensemble est menacé par la crise de la dette. Au niveau micro-économique, la faillite du Banco Ambrosiano fait figure de cas d'école d'échec de la supervision prudentielle, tant nationale qu'internationale. Au sein du Comité, l'affaire Ambrosiano a des conséquences presque plus importantes que la crise de la dette. Elle n'a pourtant aucun impact sérieux sur les systèmes bancaires nationaux ou internationaux, mais seulement un caractère spectaculaire. Si elle suscite tant d'émotion parmi les superviseurs, c'est surtout parce qu'elle met à mal le cœur des principes établis par le Comité dans le Concordat. L'affaire fait en outre grand bruit dans la presse et écorche l'image du Comité de Bâle ainsi que la crédibilité de la coopération internationale, qui a volé en éclats durant le processus de résolution.

Le Banco Ambrosiano est une banque italienne de Milan qui fait faillite à l'été 1982 dans des circonstances exceptionnelles⁸⁵⁴. À la fin de l'année 1981, c'est la dix-neuvième banque italienne, et le centre d'un groupe détenant des filiales bancaires et non bancaires en Italie et dans plusieurs autres pays⁸⁵⁵. L'activité internationale du groupe est chapeauté par une holding située au Luxembourg, détenue à 69,7 % par le Banco Ambrosiano S.p.A. de Milan⁸⁵⁶. Cette holding constitue une rupture dans la chaîne de supervision car, n'étant pas considérée comme une banque, elle n'est supervisée par personne⁸⁵⁷. Le groupe possède en outre trois filiales offshore qui vont jouer un rôle clé dans l'affaire : le Banco Ambrosiano Overseas situé à Nassau, l'Ambrosiano Group

853 ABRI, 1.3a(3), 1982/17, BS/82/33 : « *Banking secrecy and international co-operation in banking supervision* », 23 juin 1982.

854 ABRI, 1.3a(3), 1982/18, BS/82/65 : « *The Ambrosiano Case* », 27 octobre 1982.

855 ABRI, 1.3a(3), 1982/18, « *The Ambrosiano affair* ».

856 Ibid.

857 C.A.E. Goodhart, *The Basel Committee on Banking Supervision, op. cit.*, p. 104-105.

Banco Commercial de Managua, au Nicaragua, et le Banco Ambrosiano Andino, à Lima⁸⁵⁸. La faillite d'Ambrosiano S.p.A. de Milan est liée à une perte évaluée à 670 millions de dollars sur ses crédits à ces filiales étrangères, suite à un différent avec l'*Istituto per le Opere di Religione* (Institut pour les Œuvres de Religion, IOR), une institution financière du Vatican⁸⁵⁹. Cette dernière s'avère devoir un total de 1 287 millions de dollars au groupe Ambrosiano, principalement aux filiales étrangères, directement ou par le biais d'entreprises auxquelles elle avait délivré des lettres de patronage⁸⁶⁰. Or elle refuse de rembourser les crédits contractés auprès des filiales offshores, soutenant qu'elle n'était pas impliquée dedans⁸⁶¹. Le 30 juin 1982, les crédits aux filiales étrangères, qui s'élèvent à 743 millions de dollars, sont donc considérés par les commissaires en charge de la résolution de l'affaire comme presque entièrement irrécupérables. Les investigations de la Banque d'Italie mettent alors au jour une vaste entreprise frauduleuse par laquelle le président d'Ambrosiano, Roberto Calvi, a délibérément cherché à contourner les contrôles des autorités⁸⁶².

Les pratiques de la banque alertent les autorités dès 1978⁸⁶³. Lors d'une inspection, la Banque d'Italie découvre des relations financières complexes avec des banques domestiques et étrangères et avec des entreprises financières contrôlées par le groupe. La banque centrale italienne dispose alors de pouvoirs limités en ce qui concerne l'information qu'elle peut demander aux banques, et ne pratique pas la consolidation des bilans bancaires. En 1981, les autorités prennent des mesures pour modifier la structure de l'organisation interne de la banque et pour réorganiser les participations italiennes et étrangères du groupe⁸⁶⁴. Les informations obtenues à la suite de ces dispositions sont seulement partielles⁸⁶⁵.

Les crédits à l'IOR et aux entreprises soutenues par elle sont fournis par une filiale d'Ambrosiano à Naussau, le Banco Ambrosiano Overseas⁸⁶⁶. En 1977, une autre filiale, l'Ambrosiano Group Banco Commercial de Managua, au Nicaragua, reprend une partie des crédits à l'IOR. En 1978-1979 la holding du Luxembourg met en place le Banco Ambrosiano Andino, qui reprend à son tour ces crédits, améliorant ainsi la position de la banque de Nassau. Les crédits s'élèvent alors à un montant situé entre 400 et 500 millions dollars. En octobre 1982, la destination d'environ 470 millions de dollars d'actifs n'a pas encore été retrouvée. Les filiales offshores font face à une importante quantité de prêts non productifs les obligeant à trouver de nouveaux fonds

858 ABRI, 1.3a(3), 1982/18, « *The Ambrosiano affair* ».

859 ABRI, 1.3a(3), 1982/18, BS/82/65 : « *The Ambrosiano Case* », 27 octobre 1982.

860 Ibid.

861 Ibid.

862 ABRI, 1.3a(3), 1982/18, BS/82/65 : « *The Ambrosiano Case* », 27 octobre 1982.

863 ABE, 1749200912/305, Vingt-cinquième réunion, 24 et 25 juin 1982.

864 Ibid.

865 ABRI, 1.3a(3), 1982/18, « *The Ambrosiano affair* ».

866 ABRI, 1.3a(3), 1982/18, BS/82/65 : « *The Ambrosiano Case* », 27 octobre 1982.

pour rembourser leurs emprunts. Jusqu'au derniers mois de l'année 1981, les positions du Banco Ambrosiano vis-à-vis de ses filiales ne soulèvent pas d'anomalie particulière aux yeux des autorités italiennes. Ce n'est que durant l'année 1982 que le Banco Ambrosiano est amené à financer massivement ses filiales à cause de la réduction des prêts accordés par les banques étrangères.

Les événements s'accroissent durant l'été, particulièrement pendant le mois de juin. Le 7, le conseil d'administration (*board of directors*) désavoue le président Calvi pour la première fois⁸⁶⁷. Le 12, celui-ci est retrouvé pendu sous un pont de Londres⁸⁶⁸. Le lendemain le *board* tient une réunion d'urgence et émet un communiqué de presse⁸⁶⁹. Le 14 juin, la *Banca d'Italia* commence une inspection. Trois jours plus tard, le 17, le conseil d'administration décide la dissolution des organes administratifs de l'Ambrosiano et demande à la *Banca d'Italia* de mettre leur banque sous administration extraordinaire⁸⁷⁰. L'administration de la banque et la préservation des intérêts des tierces parties sont donc confiés à trois commissaires nommés par la Banque d'Italie⁸⁷¹. Leur tâche est de vérifier le capital et la valeur nette du Banco Ambrosiano tout en assurant les opérations normales de la banque. Entre temps l'Ambrosiano doit faire face à une diminution rapide de ses dépôts aussi bien en Italie qu'à l'étranger, qui la place dans un besoin grandissant de liquidités⁸⁷². L'auteur d'une note destinée aux membres du Comité de Bâle soutient que les autorités italiennes n'avaient pas d'autre choix que de suspendre les soutiens en liquidités aux entreprises légalement distinctes d'Ambrosiano, afin de ne pas accroître les engagements irrécupérables⁸⁷³. Le 2 juillet 1982, les représentants de l'IOR informent les commissaires désormais en charge de la gestion d'Ambrosiano qu'ils ne comptent rembourser les filiales étrangères sous aucun prétexte, arguant que leur banque n'était pas impliquée dans les prêts en question⁸⁷⁴. Parallèlement à la gestion de la crise par la banque centrale, le gouvernement italien entame une négociation diplomatique avec le Vatican pour trouver un accord avec l'OIR.

La crise de liquidité se transforme vite en crise de solvabilité : pendant la période d'administration extraordinaire, la Banque d'Italie fournit au Banco Ambrosiano tout le refinancement qu'elle peut, mais seuls une partie limitée des actifs de la banque peut être acceptée comme collatérale, la loi n'autorisant la Banque d'Italie à être prêteur en dernier ressort que pour certains types de titres⁸⁷⁵. Lorsque cette limite est atteinte, la banque centrale italienne fait pression

867 ABRI, 1.3a(3), 1982/18, « *The Ambrosiano affair* ».

868 C.A.E. Goodhart, *The Basel Committee on Banking Supervision, op. cit.*, p. 104.

869 ABRI, 1.3a(3), 1982/18, « *The Ambrosiano affair* ».

870 Ibid.

871 ABRI, 1.3a(3), 1982/18, BS/82/65 : « *The Ambrosiano Case* », 27 octobre 1982.

872 ABRI, 1.3a(3), 1982/18, « *The Ambrosiano affair* ».

873 ABRI, 1.3a(3), 1982/18, BS/82/65 : « *The Ambrosiano Case* », 27 octobre 1982.

874 ABRI, 1.3a(3), 1982/18, « *The Ambrosiano affair* ».

875 ABRI, 1.3a(3), 1982/18, BS/82/65 : « *The Ambrosiano Case* », 27 octobre 1982.

sur les banques commerciales pour que celles-ci interviennent. Elles fournissent environ 390 millions de dollars de liquidités à l'Ambrosiano, puis déclarent à leur tour avoir atteint leurs limites, le 3 août⁸⁷⁶. Entre temps, la holding du Luxembourg est placée en gestion contrôlée par les autorités locales, et la licence de la filiale de Nassau est suspendue temporairement⁸⁷⁷. Après utilisation du capital et des réserves, il reste un manque de 480 milliards de lires. Compte tenu de la faible chance de trouver un accord avec l'IOR et de l'absence de banque voulant continuer à soutenir Ambrosiano en liquidités, les commissaires demandent sa liquidation.

Lorsque la liquidation du Banco Ambrosiano apparaît inévitable, les autorités prudentielles mettent en pratique un plan pour limiter ses effets négatifs en permettant à ses activités bancaires de continuer normalement, et établissent une nouvelle entreprise, le Nuovo Banco Ambrosiano, détenue par sept banques italiennes, et qui reprend les actifs et les passifs du Banco Ambrosiano. Cela est fait en application d'une loi qui permet ce type d'action. Ces dispositions permettent également de protéger les créiteurs étrangers, dont la plupart sont des banques. Par contre celles-ci ne s'appliquent pas aux créiteurs des filiales d'une banque en liquidation, qu'elles soient italiennes ou non. Le gouvernement italien poursuit de son côté un effort diplomatique avec le bureau du secrétaire d'État du Vatican. L'IOR doit être regardé en Italie comme une banque étrangère, et n'est pas sujette à la supervision prudentielle italienne, ni à ses contrôles des changes.

Le Banco Ambrosiano a en fait mis en place une stratégie particulière afin d'éviter les contrôles⁸⁷⁸. Pour ce faire le groupe a changé la localisation de ses opérations, et a, aussi longtemps que possible, évité toute implication de Banco Ambrosiano S.p.A, la banque supervisée par la Banque d'Italie. Malgré une intensification des contrôles revendiqués par la banque centrale italienne, d'importantes quantités d'actifs restent introuvables. La cause de la crise est vue dans des opérations conduites dans des pays avec presque aucune supervision. Les autorités ne l'attribuent pas au risque inhérent à l'activité bancaire mais à l'attitude du management, alors que le conseil d'administration était incapable de contrôler la gestion de la banque, ou avait abandonné ce contrôle. En octobre 1982, les propriétaires de l'actionnariat contrôlant le groupe n'ont pas encore été identifiés, ce qui fait que les objectifs de toute cette stratégie restent alors obscurs.

C'est pourtant la résolution de l'affaire durant les mois qui suivent qui constitue l'échec le plus sérieux pour le Comité de Bâle. Les régulateurs luxembourgeois et italiens se déchirent sur le sort de la holding de Luxembourg. En effet, la procédure appliquée par les autorités italiennes ne protège pas les créiteurs des filiales étrangères. Les Italiens ne veulent pas être tenus responsables de la faillite de la holding luxembourgeoise. La nouvelle banque créée pour reprendre les actifs de

876 ABRI, 1.3a(3), 1982/18, « *The Ambrosiano affair* ».

877 Ibid.

878 ABRI, 1.3a(3), 1982/18, BS/82/65 : « *The Ambrosiano Case* », 27 octobre 1982.

l'Ambrosiano, le Nuovo Banco Ambrosiano, ne reprend pas ceux des filiales étrangères. La réunion d'octobre 1982 témoigne de la grande colère de certains membres du Comité contre les membres italiens⁸⁷⁹. Schauss, le délégué luxembourgeois, dresse un bilan sévère de la gestion par les autorités italiennes⁸⁸⁰. Il déclare que leur attitude est allé contre le Concordat, et leur reproche notamment d'exclure le Luxembourg des négociations avec le Vatican. En outre un télex de la Commission bancaire à quatre banques italiennes ayant des filiales au Luxembourg a été mal interprété et est tombé entre les mains de la presse italienne. Les Italiens répondent qu'ils n'ont pu agir que dans le cadre de la législation italienne. Carbonetti (Banque d'Italie) rajoute que les banques françaises qui ont prêté à la holding luxembourgeoise auraient dû mieux regarder le bilan. Müller (Commission fédérale des banques, Suisse), déclare qu'après cette affaire ses collègues lui ont dit que son travail international ne servait à rien. Les Italiens veulent que le réexamen du Concordat rende claire que les obligations légales sont supérieures aux obligations morales.

La très mauvaise image donnée par l'affaire Ambrosiano et la crise la dette au Comité de Bâle conduit Cooke à défendre la politique suivie par son organisation à la *Financial Times Conference* du 9 décembre 1982⁸⁸¹. Il y rappelle notamment la confusion qu'il y a eut dans le public entre la division des responsabilités prudentielles et la division des responsabilités de prêteur en dernier ressort au sein des autorités du G10. Le Comité a toujours soigneusement évité d'avoir une ligne officielle sur la seconde question, car la plupart des banques centrales sont opposées à s'engager à l'avance à soutenir des banques en difficulté. Cependant, en l'absence de telles précisions, l'accord constitué par le Concordat a entretenu une ambiguïté en la matière. En outre, cet accord s'avère peu utile dès lors que la coopération ne vaut que tant qu'aucune banque ne fait faillite. Cooke répond aux critiques en disant que les cas comme celui d'Ambrosiano sont rarissimes en sans conséquences pour le système financier international⁸⁸².

Car au même moment c'est bien le système financier dans son ensemble qui est menacé, par quelque chose de bien plus sérieux que l'Ambrosiano. La crise de la dette a lourdement exposé les plus grandes banques du monde et rendu public les failles du système bancaire international. La confrontation du Comité avec les problèmes macro-économiques au cœur de la crise feront l'objet du chapitre suivant. Pour les superviseurs de Bâle, la crise d'Ambrosiano comme la crise de la dette soulèvent le problème de leur responsabilité en matière de prêt en dernier ressort. Le public a considéré que la division des responsabilité prudentielle était implicitement une responsabilité de

879 ABRI, 1.3a(3), 1982/19, BS/82/75 : « *The implications of the case of Banco Ambrosiano* », 6 décembre 1982.

880 Ibid., pp. 11-12.

881 ABRI, 1.3a(3), 1982/19, BS/82/80 : « *Lecture given by Mr W P Cooke, Associate Director & Head of Banking Supervision, Bank of England, to the Financial Times Conference* », 9 décembre 1982.

882 Ibid.

prêteur en dernier ressort⁸⁸³. Cependant, seuls le Royaume-Uni et le Luxembourg sont prêts à lier dans un même document les deux fonctions. L'Allemagne, la France, l'Italie, la Belgique, la Suisse, et le Canada y sont particulièrement opposés. Dans beaucoup de pays le fait que l'autorité prudentielle ne soit pas la banque centrale (c'est le cas de l'Allemagne, de la Suède, du Canada, des États-Unis, de la Suisse, du Japon, et de la Belgique) complique également les choses. Les gouverneurs estiment en tout cas qu'une révision du Concordat, quoi qu'en ait pensé le Comité auparavant, est plus que nécessaire. Une réunion exceptionnelle est organisée en décembre 1982 pour s'y consacrer⁸⁸⁴.

2. Havre des banques, calvaire des superviseurs : les places offshore et leur supervision

a. Identifier un problème

L'attention du Comité sur les places offshore trouve son origine dans le scandale de l'affaire Chiasso au printemps 1977. Le directeur d'une succursale du Crédit Suisse de cette ville du sud de la Suisse, frontalière avec l'Italie, a détourné l'argent de ses clients et des actifs de sa banque vers une société-écran basée au Lichtenstein⁸⁸⁵. Il assurait à ses clients que cette entreprise, Texon, était une filiale du Crédit Suisse, tout en cachant à celui-ci toute trace de son existence. L'affaire effraie d'autant plus les autorités suisses qu'elle n'est pas isolée : en mars 1977 elles ont dû fermer la Weisscredit Handels – und Anlagebank, une banque de moyenne importance dont le siège était à Lugano, lorsqu'elles se sont aperçues que l'entreprise possédait une institution parallèle au Lichtenstein⁸⁸⁶. Or celle-ci, dont nulle trace ne figurait dans les comptes de Weisscredit et qui n'était pas enregistrée comme une banque au Lichtenstein, mais simplement comme une entreprise, possédait un capital de 20 000 francs suisses pour un total de bilan de 240 millions de francs suisses. Dans une note de la Commission Fédérale des Banques adressée aux membres du Comité, celle-ci constate qu'il est possible de violer ouvertement la loi pendant des années avec la plus grande facilité, même dans les organisations de taille relativement importante, sans que rien ne soit découvert⁸⁸⁷. Ce sont les gouverneurs qui demandent au Comité de discuter de l'affaire Chiasso et des problèmes posés par les places offshore⁸⁸⁸.

883 ABF, 1749200912/263, « Comité des Gouverneurs des Dix et de la Suisse - Intervention orale de M. Cooke relative au "Concordat" », 4 novembre 1982.

884 ABF, 1749200912/305, Vingt-sixième réunion, 27-29 octobre 1982.

885 C.A.E. Goodhart, *The Basel Committee on Banking Supervision, op. cit.*, p. 417-418.

886 ABF, 1749200912/311, Neuvième réunion, 3 et 4 mars 1977.

887 ABRI, 1.3a(3), 1977/7, BS/77/48e (translation), « *The lessons to be learned from the recent Swiss bank scandals* ».

888 ABRI, 1.3a(3) F, Onzième réunion, 27 et 28 octobre 1977.

Dans la littérature sur l'histoire de la globalisation, rares sont les travaux qui se sont attardés sur l'émergence et les problèmes posés par les places offshore. Eichengreen⁸⁸⁹ et Jones⁸⁹⁰ mentionnent la question, mais ne s'y attardent pas en longueur. Cassis a intégré les places offshore dans la question plus large des places financières internationales⁸⁹¹. Schenk a écrit une histoire de la place financière de Hong Kong entre 1945 et 1965 dans laquelle elle montre son importance précoce dans le système financier international et examine les liens avec la puissance impériale britannique ainsi que l'évolution de son système bancaire⁸⁹². Beaucoup reste toutefois à faire pour l'après Bretton Woods et l'importance grandissante du phénomène à partir des années 1970, tant pour les banques que pour les autorités. Les places offshore jouent en effet un rôle considérable dans le processus même de la globalisation financière, tant par la modification de la géographie la multinationalisation bancaire que par les failles dans la réglementation qu'elles représentent pour les autorités. Comme nous le verrons, définir une place offshore est délicat. Plutôt que de partir d'une définition *a priori*, la présente section examinera comment le Comité de Bâle délimite le problème et comment il tisse un réseau de relations avec les superviseurs des principales places offshore du monde.

Lorsque le Comité s'empare du sujet, en octobre 1977, tous des membres s'accordent à dire que les places offshore constituent un problème bien plus sérieux que la seule affaire Chiasso⁸⁹³. Aubanel (Banque de France) dit que les places offshore peuvent apparaître du jour au lendemain n'importe où dans le monde. Coljé (Banque des Pays-Bas) rajoute que si les raisons de leur existence sont avant tout fiscales, elles sont également liées à l'absence de supervision prudentielle⁸⁹⁴. Cette première discussion soulève deux problèmes : la définition même d'une place offshore, et ce que devrait faire le Comité de Bâle en la matière. Après quelques échanges, le président Cooke propose une distinction entre les centres comptables où les banques n'ont aucune présence physique, et où les transactions sont simplement enregistrées (*booking centres*), et les centres d'opérations, où de réelles transactions sont effectuées (*transaction centres*)⁸⁹⁵. Pour Bonnardin (Commission de Contrôle des Banques, France), une place offshore doit remplir deux conditions : que les activités qui y sont conduites n'aient aucun lien avec le pays en question, et qu'il n'y ait aucune supervision bancaire. Bürger (*Bundesbank*) insiste sur le fait que les questions fiscales sont en dehors du champ de réflexion du Comité. Dahl (Réserve Fédérale) considère quant

889 B.J. Eichengreen, *Globalizing Capital*, *op. cit.*, p. 135.

890 G. Jones, « Globalization », art cit, p. 149.

891 Y. Cassis, *Les capitales du capital*, *op. cit.*

892 Catherine Schenk, *Hong Kong as an International Financial Centre: Emergence and Development, 1945-1965*, s.l., Routledge, 2002, 225 p.

893 ABRI, 1.3a(3) F, Onzième réunion, 27 et 28 octobre 1977.

894 *Ibid.*

895 *Ibid.*

à lui qu'il est vain de tenter de définir la notion de « place offshore », et plus efficace de partir de cas concrets, chacun sachant avec quelle place en particulier il rencontre des problèmes. Il pense difficile de tracer une limite claire entre *booking centre* et *transaction centre*. Il propose donc que chaque délégation établisse une liste et que le Comité travaille à partir de ça. Il rajoute que les opérations offshores des banques américaines sont dans l'ensemble sous contrôle, les comptes des succursales offshores étant gardés à New York et les autorités y ayant accès⁸⁹⁶. Les délégations sont invitées à envoyer leurs contributions avant la fin de l'année.

L'année 1978 est consacrée à la rédaction d'un rapport aux gouverneurs sur les problèmes posés par l'existence des places offshores et les possibilités pour y remédier. Le rapport, envoyé aux gouverneurs en août 1978, fournit quelques éléments de définition : les opérations y sont largement en devises étrangères, et souvent le fait de banques venant du G10⁸⁹⁷ ; les clients ne résident pas dans ces centres ; les contrôles y sont faibles ou inexistant. Les banques qui y conduisent des opérations sont classées en deux grandes catégories : les sociétés « boîtes aux lettres », qui « servent d'intermédiaire juridique et comptable pour des opérations qui, en fait, sont initiées ailleurs, pour une bonne part dans des centres financiers situés dans les pays membres » ; et « d'authentiques centres d'opérations, qui ont les coudées assez franches pour prendre des décisions sur la conduite des opérations »⁸⁹⁸. Les avantages de ces places sont rappelés : avantages fiscaux, absence ou rareté des contrôles prudeniels, légèreté de la réglementation, notamment monétaire, localisation géographique permettant aux banques d'opérer vingt-quatre heures sur vingt-quatre sur le marché des changes. Pour les autorités, les problèmes posés concernent les activités des banques du G10 implantées dans ces places offshores, celles des banques domiciliées dans les places offshores et conduites dans les pays du G10, ainsi que les opérations entre acteurs bancaires, ou entre acteurs bancaires et non bancaires (par exemple, les déposants), impliquant les deux catégories de pays⁸⁹⁹. Tous ces types d'activités comportent des risques divers pour les banques et les déposants, ce qui inquiète les membres du Comité. Le rapport préconise deux choses : des actions coordonnées vis-à-vis des places offshores, par exemple dans le domaine des procédures d'autorisation d'implantation et d'exigence de données consolidées, et une coopération avec ces places.

Avant de décrire les rencontres entre superviseurs bâlois et superviseurs des places offshores, il convient de s'attarder un instant sur le cas américain, qui illustre l'impact du développement des places offshores sur la réglementation bancaire. En parallèle aux travaux du Comité, des mesures sont en cours de discussions aux États-Unis pour établir des *International*

896 *Ibid.*

897 ABRI, 1.3a(3) 1978/8, BS/78/2 f : « Problèmes posés aux autorités de contrôle bancaire des pays du Groupe des Dix et de Suisse par l'existence de centres financiers offshore dans d'autres pays », juillet 1978.

898 *Ibid.*, p. 1.

899 *Ibid.*

Banking Facilities (IBF), c'est-à-dire des places offshores à l'intérieur même du territoire américain. Un tel projet est discuté depuis le milieu des années 1970, afin de ramener les activités conduites depuis les places offshores aux USA⁹⁰⁰. Il émane principalement des banques new-yorkaises, notamment de la *New York Clearing House Association*. Le 15 juillet 1977, le président de Citibank, Walter B. Wriston, écrit à Paul Volcker, président de la Réserve Fédérale de New York, et lui soumet une proposition :

We have been considering ways to help the United States - and specifically New York City - regain position as the financial center of the world. One way which we believe this could be done is to attract back to this country those truly international banking transactions which, because of the adverse impact of domestic Federal regulations and local laws, are currently being booked in various off-shore locations outside the United States⁹⁰¹.

Le projet, considéré depuis plusieurs années, se heurte cependant à de fortes résistances. La plus importante vient de la Réserve Fédérale, qui craint de perdre le contrôle sur sa politique monétaire. En effet, les banques américaines peuvent payer des intérêts plus hauts sur les dépôts dans les places offshores qu'aux États-Unis, car un système de réserves obligatoires non rémunérées leur est imposé dans le second cas, dans le cadre de la politique monétaire de la banque centrale américaine⁹⁰². Le projet d'*International Banking Facilities* consisterait à amender les Régulations D et Q afin de permettre d'exempter ces zones des réserves obligatoires et de la réglementation des taux d'intérêt, ainsi que d'y éliminer les taxes locales et celles de l'État de New York⁹⁰³. Une étude conduite par la Réserve Fédérale de New York montre que la plupart des acteurs en faveur du projet représentent les intérêts de la place financière américaine :

Most parties favoring the proposal have been New York banks, New York congressmen and senators, New York based trade associations, and New York State and City governments. The groups having substantial reservations concerning the specific proposal have been non-New York bankers, non-New York Trade associations, some senators and congressmen outside New York, and most foreign bankers⁹⁰⁴.

Le projet sera finalement accepté par le *Board* de la Réserve Fédérale après quelques modifications, et appliqué à partir de décembre 1981⁹⁰⁵. Les IBF établissent donc une « *free trade zone* » à New York. Ils ne sont pas un endroit physique, mais seulement une séparation dans les

900 ARFNY, *central files*, boîte 615781, note sur les *International Banking Facilities*, 15 octobre 1981.

901 ARFNY, *presidential records*, boîte 142574, lettre de Walter B. Wriston à Paul Volcker, 15 juillet 1977, p. 1.

902 ARFNY, *central files*, boîte 615781, « *Offshore financial centers - The next twenty years. Remarks by H. David Willey, Vice President, Federal Reserve Bank of New York at the Third International Banking Conference of the Association of International Banks in the Bahamas, Nassau, The Bahamas, March 16, 1981* ».

903 ARFNY, *central files*, boîte 615781, « *International Banking Facilities in the United States* », Mark Lindbloom et Dr. P. Hayek, automne 1980.

904 *Ibid.*, p. 5.

905 ARFNY, *central files*, boîte 615781, « *Offshore financial centers - The next twenty years. Remarks by H. David Willey, Vice President, Federal Reserve Bank of New York at the Third International Banking Conference of the Association of International Banks in the Bahamas, Nassau, The Bahamas, March 16, 1981* ».

comptes des banques. En mars 1981, David Willey, membre régulier du Comité de Bâle et vice-président de la Réserve Fédérale de New York, présente le projet américain devant l'*Association of International Banks in the Bahamas* à Nassau⁹⁰⁶. Selon lui, les places offshores garderont des avantages, notamment fiscaux, car les banques opérant dans les IBF de New York devront toujours payer les impôts autres que ceux en vigueur dans cet État. Willey explique que ces évolutions tendent à rapprocher le *onshore banking* et le *offshore banking* ainsi que les superviseurs des différents pays impliqués. Il fait l'apologie du travail du Comité de Bâle dont il fait partie, et s'attarde assez longuement sur la réunion conjointe d'octobre 1980 entre celui-ci et les superviseurs offshores, qui sera décrite dans la section suivante⁹⁰⁷. Lors de cette réunion commune, le représentant des Bahamas, Davis, demande justement à Willey pourquoi les USA sont d'accord d'avoir des places offshores sur leur territoire alors qu'ils semblent opposés à celles-ci ailleurs : « *Mr. Willey replied that the pressure for IBFs had originated not from the authorities, but from the banks, and from their desire to escape taxes.* »⁹⁰⁸.

b. Rencontre entre des mondes lointains

Dès son rapport de 1978, le Comité de Bâle préconise une attitude commune pour favoriser la coopération avec les places offshores⁹⁰⁹. Les problèmes posés par celles-ci fédèrent les membres du Comité autour de la nécessité de rencontrer leurs autorités prudentielles et monétaires. La conférence de Londres de juillet 1979 constitue à ce titre une première étape⁹¹⁰. Non seulement les superviseurs du G10 y rencontrent ceux de plusieurs places offshores, mais de plus ces derniers décident de constituer leur propre groupe de superviseurs. Des contacts bilatéraux existent depuis longtemps entre les autorités de certains pays du G10 et celles des places offshores avec lesquelles les systèmes bancaires entretiennent des liens privilégiés (comme la Banque d'Angleterre et Jersey, Guernesey ou l'Île de Man, la Réserve Fédérale et les Bahamas, par exemple). Cependant, c'est la première fois qu'une réunion a lieu à si grande échelle. C'est également à Londres que naît l'idée d'une réunion commune entre superviseurs des places offshores et superviseurs du G10. Celle-ci a lieu en octobre 1980.

La réunion commune, décidée en février 1980, rassemble autour d'une même table les

906 Ibid.

907 Ibid.

908 ABE, 1749200912/304, « *Informal record of the joint meeting between the Basle Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices and supervisory representatives from ten offshore centres held at the BIS on 29th, 30th and 31st October 1980* », p. 53.

909 ABRI, 1.3a(3) 1978/8, BS/78/2 f : « Problèmes posés aux autorités de contrôle bancaire des pays du Groupe des Dix et de Suisse par l'existence de centres financiers offshore dans d'autres pays », juillet 1978.

910 ABE, 1749200912/266, « *Offshore Group of Banking Supervisors* », *Issues in Bank Regulation*, Colin Powell, *economic adviser to the State of Jersey, Bank Administration Institute, Summer 1984*, pp. 11-14.

représentants des autorités du G10 ainsi que celles de dix places offshore : les Bahamas, Bahreïn, les Îles Caïmans, Guernesey, Hong Kong, Jersey, le Liban, les Antilles Néerlandaises, Panama, et Singapour⁹¹¹. La liste des places invitées est construite selon une logique pragmatique plus que théorique, aussi rassemble-t-elle des places d'une grande diversité. La réunion commence par une présentation de chacune des places offshore par leur délégué. S'en suit une discussion d'un papier du Comité de Bâle rédigé pour l'occasion et demandant aux places offshore si elles seraient prêtes à endosser le Concordat, le principe de consolidation des bilans bancaires et le document BS/79/44 sur la transformation des échéances (voir chapitre 6). C'est ensuite au tour des places offshore de soulever quelques thèmes de discussion, notamment sur les lettres de confort (*comfort letters*). Les membres du Comité de Bâle présentent enfin quelques évolutions survenues dans leur pays, et Cooke expose quelques remarques de conclusion⁹¹².

Les représentants des places offshore viennent parfois de banques centrales, lorsqu'il y en a une, ou bien d'institution ayant une responsabilité prudentielle. Parmi les places offshore représentées lors de la réunion 1980, les Îles Caïmans, les Bahamas et Panama sont celles qui correspondent le plus à de simples centres comptables, les banques n'y ayant pas de présence physique. Les moyens des superviseurs y sont très limités : l'inspection des Îles Caïmans par exemple, ne compte que deux employés. À l'inverse certains pays comme le Liban, Hong Kong ou Singapour connaissent une vraie activité financière, et un rayonnement régional voir global. À Hong Kong le personnel affecté à la supervision bancaire comprend 150 personnes en 1980⁹¹³. Les places invitées ne constituent pas une liste exhaustive : certaines n'y sont pas présentes alors qu'elles posent problèmes aux autorités, comme c'est le cas par exemple du Lichtenstein, de Anguilla et de Montserrat. D'autres seront invitées lors de la deuxième réunion conjointe tenue en octobre 1982⁹¹⁴. C'est le cas de Chypres, la Barbade, Vanuatu, Gibraltar, et de l'Île de Man. Les places offshore sont souvent de petits États qui utilisent le secteur financier pour dynamiser leur économie : à Jersey le secteur bancaire représente 25 % du revenu national en 1980, et continue de croître⁹¹⁵. Les places présentes à la réunion conjointe sont en fait celles qui sont le plus disposées à coopérer avec les autorités du G10, souvent dans leur propre intérêt. Les données qu'elles fournissent au Comité de

911 ABE, 1749200912/304, « *Informal record of the joint meeting between the Basle Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices and supervisory representatives from ten offshore centres held at the BIS on 29th, 30th and 31st October 1980* ».

912 Ibid.

913 Ibid.

914 ABE, 1749200912/357, BS/82/86, « *Informal record of the joint meeting between the Basle Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices and supervisory representatives from ten offshore centres held at the BIS on 28th October 1982* ».

915 ABE, 1749200912/304, « *Informal record of the joint meeting between the Basle Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices and supervisory representatives from ten offshore centres held at the BIS on 29th, 30th and 31st October 1980* ».

Bâle pour l'occasion de la réunion conjointe de 1980 laissent apparaître l'ampleur du « phénomène » offshore : le total des établissements bancaires s'y élève à 1 200 et le total des actifs et passifs à plus de 200 milliards de dollars.

Il serait vain de passer en revue l'ensemble des places offshores en question, mais quelques exemples permettent de mieux comprendre leur diversité et leurs caractéristiques. Les Îles Caïmans sont un exemple typique de centre comptable (*booking centre*)⁹¹⁶. Leur croissance comme place offshore commence dans les années 1960 et devient importante surtout au début des années 1970. En 1980, 317 banques et *trust companies* y sont enregistrées et possèdent une licence, pour une population de 16 000 habitants. Les Îles Caïmans ne possèdent pas de banque centrale ni d'autorité monétaire : seul un *Currency Board* existe, et celui-ci se limite aux problèmes de devises. L'inspection n'a que deux employés. Sa législation est basée sur celle des Bahamas, avec lesquelles les Îles Caïmans ont beaucoup de points communs⁹¹⁷. Le secret bancaire y est absolu, et les impôts y sont extrêmement réduits. Le représentant des Îles Caïmans explique notamment que si les propriétaires d'une banque suisse voulaient établir une banque en leur nom, et non à celui de leur banque, il n'aurait pas le droit d'en informer les autorités suisses⁹¹⁸. La plupart des banques n'ont pas de présence physique et gardent leurs comptes ailleurs, ce qui rend une supervision sur place impossible⁹¹⁹. Les succursales purement comptables de banques étrangères ne sont en pratique pas supervisées⁹²⁰. Les filiales le sont très légèrement. L'essentiel des contrôles se fait au moment de l'octroi de la licence, cette activité représentant par ailleurs 10 % des revenus de l'Île. Dans cette étape, la réputation de la banque joue un rôle considérable, un point souvent mentionné par les superviseurs d'autres places offshores.

Le cas de Singapour est très différent. Tout comme Hong Kong, il s'agit d'une place financière internationale à part entière, et les banques y sont présentes physiquement. Son paysage bancaire a complètement changé dans les années 1970⁹²¹. Les contrôles des changes ont été libéralisées en juin 1978. Les différents types de banques y sont supervisées par la *Monetary Authority of Singapore* (MAS). Il existe trois types de banque étrangère, selon les licences qu'elles détiennent : licence complète, licence restreinte (dont seuls les dépôts en au dessus de 250 000

916 ABRI, 1.3a(3) 1980/12, BS/80/41.3, « *The Cayman Islands* ».

917 ABE, 1749200912/304, « *Informal record of the joint meeting between the Basle Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices and supervisory representatives from ten offshore centres held at the BIS on 29th, 30th and 31st October 1980* ».

918 Ibid.

919 ABRI, 1.3a(3) 1980/12, BS/80/41.3, « *The Cayman Islands* ».

920 ABE, 1749200912/304, « *Informal record of the joint meeting between the Basle Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices and supervisory representatives from ten offshore centres held at the BIS on 29th, 30th and 31st October 1980* ».

921 ABRI, 1.3a(3) 1980/12, BS/80/41.10, « *A Paper Prepared By The Monetary Authority of Singapore (MAS) On Banking and Market Structure and Supervisory Approach in Singapore* ».

dollars de Singapour sont autorisés), et les licences offshores, qui interdisent les dépôts des résidents et limitent les prêts en devise locale. En 1980, il y a 83 banques étrangères avec une de ces trois licences⁹²². Il existe quelques autres types d'institutions financières, comme les *merchant bank*, plus spécialisées, au nombre de 37 en 1980. La MAS conduit des inspections sur place et des entretiens avec le management, et examine des rapports réalisés par des réviseurs (*auditors*) externes⁹²³. La procédure d'octroi de licence est considérée comme un élément essentiel du système de contrôle⁹²⁴. Là encore, la réputation de la banque joue un rôle important. À la date de la réunion conjointe, seules les succursales (non les filiales) ont été admises.

Bahreïn est également une réelle place financière internationale, bien que de moins grande envergure que Singapour. 109 banques y sont présentes en 1980, réparties quatre catégories : banques commerciales à part entière (*full commercial banks*), unité bancaire offshore (*offshore banking unit*), banque d'investissement et bureaux de représentation⁹²⁵. Il faut y ajouter six brokers. La plupart de ces banques sont des succursales ou des bureaux de représentation de banques étrangères : 15 banques des USA, 34 banques européennes, 27 banques venant du Moyen Orient, et 33 banques venant du reste du monde. Les investisseurs arabes officiels et privés possèdent ou ont un intérêt dans 37 banques présentes à Bahreïn. En octobre 1975, l'autorité monétaire de Bahreïn (BMA) a ouvert l'octroi de licences pour unités offshores de banques internationales, dont la présence a crû fortement depuis⁹²⁶. Ces licences restreignent ces banques à des opérations avec des non résidents, mais leur permettent d'opérer sans être soumises aux ratios de réserves et de liquidités. Les unités bancaires offshores présentes à Bahreïn ont des logiques très différentes les unes des autres. Elles utilisent toutes le marché pour obtenir des fonds en dollars et en devises régionales, et beaucoup s'en servent pour financer les actifs régionaux et internationaux. L'ampleur des transactions a beaucoup crû depuis le milieu des années 1970 et le choc pétrolier, les actifs totaux étant presque multipliés par 10 entre 1976 et 1980, passant de 3 502.1 à 32 887.3 millions de dollars⁹²⁷. La dépendance de Bahreïn aux autres places financières, notamment Londres, Hong Kong ou Singapour, est forte, mais en diminution. Plusieurs grandes devises internationales y sont utilisées, ce qui représente une charge additionnelle sur autorités prudentielles. Bahreïn détient une quantité importante de revenus issus du pétrole, mais n'est volontairement pas restreinte à cette

922 Ibid.

923 ABF, 1749200912/304, « *Informal record of the joint meeting between the Basle Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices and supervisory representatives from ten offshore centres held at the BIS on 29th, 30th and 31st October 1980* ».

924 ABRI, 1.3a(3) 1980/12, BS/80/41.10, « *A Paper Prepared By The Monetary Authority of Singapore (MAS) On Banking and Market Structure and Supervisory Approach in Singapore* ».

925 ABRI, 1.3a(3) 1980/12, BS/80/41.2, « *Bahrain : Structure and Supervision* ».

926 Ibid.

927 Ibid.

activité. L'octroi de licence est soigneusement étudié, et les autorités s'intéressent particulièrement à la rentabilité des banques dans leur politique prudentielle.

La réunion d'octobre 1980 s'ouvre sur le ton plus ouvert possible, Cooke devant faire preuve de tact dans son rôle d'intermédiaire entre les deux groupes, afin de faciliter les échanges⁹²⁸. Chaque place offshore a préparé une note sur le fonctionnement de son système bancaire et prudentiel. Le secret bancaire figure parmi les problèmes les plus importants posés par les places offshore aux autorités du G10. Surtout, le Comité voudrait connaître le point de vue des places offshore sur le Concordat et la consolidation, et si elles seraient prêtes à en accepter les modalités. À la surprise de certains membres, les places offshore se montrent relativement disposées à coopérer et à accepter ces principes, malgré quelques réserves. Leur intérêt réside surtout dans le désir de se débarrasser autant que possible des responsabilités prudentielles qu'elles ne peuvent de toute façon honorer, étant donnée la disproportion entre leur système bancaire et de leur système de contrôle. Aussi leurs représentants souhaitent-ils mettre en avant une responsabilité accrue des autorités parentes dans la surveillance de la liquidité, par rapport à ce qui est dit dans le Concordat, ainsi que la préférence pour les contacts bilatéraux, pour éviter une trop grande formalité⁹²⁹. Suite à une proposition de Bonnardin (Commission de contrôle des banques, France), il est également demandé aux places offshore de fournir une liste des banques présentes sur leur territoire, afin d'aider les autorités du G10 à connaître l'importance des banques offshore se trouvant sous leur responsabilité. Les membres des places offshore mettent en avant deux problèmes qu'ils considèrent assez largement partagés : les inspections sur place et les relations avec les réviseurs (*auditors*), ces derniers faisant souvent figure d'outil permettant de compenser les faibles moyens des superviseurs des places offshore. Une discussion soulevée par un papier de Martin (Hong Kong) porte sur l'usage et la prolifération des *comfort letters*, et sur l'opportunité d'une standardisation de celles-ci.

Les réunions entre le Comité de Bâle et les superviseurs des places offshore ont une dimension sociale qui participe du processus même de la régulation. La globalisation, dans cette perspective, crée de nouveaux liens sociaux, entre des administrations très différentes et géographiquement éloignées. Le fait que les contacts ne soient pas uniquement bilatéraux, tout en permettant de nombreux contacts bilatéraux, est une réelle nouveauté. Cependant, cette réunion ne doit pas masquer le fait que dans certains cas les superviseurs du G10 et ceux des places offshore se connaissent très bien. C'est le cas notamment des superviseurs britanniques, car la Banque

928 ABE, 1749200912/304, « *Informal record of the joint meeting between the Basle Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices and supervisory representatives from ten offshore centres held at the BIS on 29th, 30th and 31st October 1980* ».

929 Ibid.

d'Angleterre entretient des liens étroits avec de nombreuses places offshores telles que Jersey, Guernesey, ou l'Île de Man. Les autorités prudentielles de ces places sont souvent d'anciens employés de la Banque d'Angleterre⁹³⁰. Malgré tout, les deux groupes sont au départ relativement méfiants l'un par rapport à l'autre. Ainsi s'exprime Cooke lors de la réunion préparatoire de juin 1980 :

He added that he would like the meeting with the offshore supervisors to be a successful and productive one. The Committee would need to be careful not to frighten them by suggesting that it was going to press a lot of rules and procedures on them. The best result, in his view, would be achieved by expressing the aims of the meeting in a cooperative and reciprocal sense⁹³¹.

L'organisation même de la réunion fait figure d'un échange réciproque pour que chacun des deux groupes se fasse confiance et accepte de travailler avec l'autre. La rencontre accroît la légitimité et l'expertise du Comité de Bâle tout comme celle des superviseurs des places offshores. Elle suppose la reconnaissance mutuelle entre les deux groupes, chacun ayant intérêt à accepter l'autre : les superviseurs du G10 ont absolument besoin de mieux contrôler les activités offshores de leurs banques, et les superviseurs des places offshores veulent faire preuve de bonne volonté en ce qui concerne la coopération avec les grandes puissances, afin de maintenir l'image de leur place et de limiter les possibilités de crises bancaires auxquelles ils n'ont pas intérêt. Dans cet échange entre les deux groupes, les connaissances ont un rôle essentiel. Beaucoup de superviseurs ne savent pas ce qui se passe dans les places offshores, ni les volumes d'opération qui y sont traités. Beaucoup ignorent par ailleurs leurs législations, leurs institutions, les pratiques prudentielles en vigueur, voire même quelles banques y sont représentées⁹³². Cela est notamment visible à la surprise de certains membres du Comité lors de ces réunions. Bonnardin (Commission de contrôle des banques, France) est par exemple très étonné des chiffres fournis par le représentant des Bahamas, pourtant en dessous de la réalité, qui montrent que presque la moitié du total des actifs et des passifs consiste en des positions interbancaires⁹³³. Ces réunions conjointes ont des allures d'exploration de la part de certains superviseurs du G10.

A côté de l'enjeu global d'établir une coopération entre le G10 et les places offshores, se trouve donc celui de réussir une rencontre entre deux groupes. Chaque pays invité se voit attribuer un bureau à la BRI pour le temps de la réunion⁹³⁴. Une réception est organisée au sommet de celle-ci au soir de la première journée de réunion, et les participants sont invités à un dîner par René Larre, directeur général de la BRI, le soir du deuxième jour⁹³⁵. Dans un rapport aux gouverneurs sur la

930 Entretien avec un ancien membre français du Comité.

931 ABF, 1749200912/304, Dix-neuvième réunion, 26 et 27 juin 1980, p. 3.

932 Ibid.

933 Ibid.

934 ABRI, 1.3a(3) 1980/12, BS/80/40: « *Programme and other information (joint meeting with POS)* ».

935 Ibid.

réunion, Cooke résume l'atmosphère générale et les liens occasionnés par la rencontre :

The meeting started perhaps a little cautiously, but as it progressed the visitors were increasingly prepared to talk freely and frankly about their concerns and the G-10 Committee of Supervisors was impressed by the degree of professionalism and grasp of important issues shown by the offshore supervisors⁹³⁶.

[...]

At the side of the meeting a considerable number of very valuable bilateral discussions took place on particular issues affecting banks operating in different territories. Such conversations are an integral part of the regular meetings of the Committee and this meeting afforded a valuable extension of them⁹³⁷.

Les contacts personnels établis sont particulièrement importants dans la mesure où plusieurs représentants des places offshores préfèrent une coopération informelle à des accords officiels. Par ailleurs, l'initiative a créé une dynamique de groupe au sein des places offshores elles-mêmes, qui se sont retrouvées entre elles le matin du deuxième jour⁹³⁸. Elles se retrouvent ensuite régulièrement (trois fois entre octobre 1980 et octobre 1982) de leur côté⁹³⁹. Les contacts humains ne sont en aucun cas un gage de réussite de la coopération et de la supervision bancaire internationale, mais en sont une dimension. Ils montrent que les enjeux nouveaux de la régulation bancaire internationale créent de nouveaux liens sociaux, de nouveaux réseaux, et de nouveaux groupes. Entre coopération internationale et internationalisation des administrations nationales, les autorités ne peuvent faire l'économie d'une mise en contact directe de certains de leur membres. Cette rencontre qui fait du Comité de Bâle le nœud d'un vaste réseau et un lieu de socialisation n'élimine pas les divergences d'intérêts, mais étend largement les horizons des administrations représentées. Sans être vraiment secrète, cette réunion est tenue sous le signe du « travail » plus que de la « représentation », par opposition aux grandes conférences internationales. Tous les membres du Comité de Bâle admettent que les places offshores constituent un enjeu important pour la supervision bancaire internationale.

À partir de 1980, les contacts entre le Comité de Bâle et le groupe des superviseurs des places offshores deviennent plus réguliers. Outre les grandes conférences internationales où tous se retrouvent, une autre réunion conjointe est organisée en octobre 1982. Cinq autres places offshores sont alors invitées : l'Île de Man, la Barbade, Chypre, Gibraltar, et Vanuatu, mais le Panama, présent à la première réunion, n'est pas représenté⁹⁴⁰. Colin Powell, conseiller économique aux États de

936 ABE, 1749200912/304, BS/80/53: « *Joint meeting of supervisors from the G-10 countries and from the Major offshore centres* », Peter Cooke, 7 novembre 1980, p. 1.

937 *Ibid.*, p. 3.

938 ABRI, 1.3a(3) 1980/12, BS/80/40: « *Programme and other information (joint meeting with POS)* ».

939 ABE, 1749200912/357, BS/82/86, « *Informal record of the joint meeting between the Basle Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices and supervisory representatives from ten offshore centres held at the BIS on 28th October 1982* ».

940 *Ibid.*

Jersey, est entre temps devenu président du groupe. La rencontre est l'occasion de discuter de problèmes plus concrets tels que l'échange et l'obtention d'informations. Les places offshores rappellent que le canal principal d'obtention d'information est la banque parente et doit le rester. Elles souhaitent également que des échanges d'informations aient lieu dans les deux sens. Par exemple, elles se plaignent de rarement recevoir des notes prudentielles de la part des autorités d'origine sur des institutions pouvant poser problème. Elles manquent également d'informations sur les règles en vigueur dans les pays d'origine, par exemple sur l'attitude de ces derniers vis-à-vis des places financières offshores, notamment pour savoir si certaines sont considérées selon la nature de la supervision qu'elles exercent, et si des standards minimums sont attendus des hôtes⁹⁴¹.

La réunion de 1982 est l'occasion d'examiner des propositions concrètes. Les représentants des places offshores proposent que la BRI centralise les listes d'institutions implantées chez eux pour servir de référence lorsque des problèmes d'identification surviennent. Martin (Hong Kong) rajoute qu'il existe un *Who's who in World Banking* ainsi qu'un *Who's where in World Banking*, mais qu'il a relevé plusieurs erreurs dans la partie sur Hong Kong. Powell (Jersey, président du groupe offshore) explique que plusieurs superviseurs ont parfois du mal à trouver le pays d'origine d'une banque, et donc son autorité parente⁹⁴². Le groupe des superviseurs des places offshores accepte par ailleurs de contribuer à la publication annuelle par le Comité de Bâle sur les développements en matière de supervision bancaire dans le monde. Enfin les superviseurs offshores sont invités à commenter les travaux du Comité dans deux domaines clés : l'adéquation des capitaux et la révision du Concordat. Les invités ont reçu le papier BS/82/23 sur la capitalisation bancaire et posent quelques questions sur le texte. Pour le Concordat, les superviseurs offshores comptent se consulter sur la question et envoyer des commentaires écrits. Les remarques préliminaires portent sur la surveillance de la liquidité bancaire, notamment lorsque plusieurs devises sont impliquées, ou des devises sur lesquelles les autorités locales n'ont aucune influence, ce qui est le cas le plus souvent des places offshores⁹⁴³.

Cette section a montré que la multiplication des places offshores constitue une modification fondamentale de la géographie de la multinationalisation bancaire et un défi considérable pour les autorités. Même si la plupart de ces centres sont loin d'être de grandes places financières internationales, leur nombre, le volume d'affaires qui y sont traitées et surtout les failles dans le système de supervision qu'elles représentent constituent une puissante force pour le marché qui peut s'en servir pour échapper aux contrôles et favoriser la libéralisation des règles au niveau national.

941 Ibid.

942 Ibid.

943 Ibid.

Bien conscient de cet enjeu, le Comité initie une mise en contact entre les superviseurs concernés afin d'obtenir la coopération des places offshore. Celle-ci, bien que réelle dans certains cas, se heurte cependant aux intérêts divergents des pays impliqués, tant pour les pays du G10 que les places offshore. La coopération s'avère être un minimum plus qu'un système complet de surveillance mondiale, et cache en réalité l'échec du Comité dans le domaine de l'élargissement géographique de cette surveillance. Elle implique par contre de nouveaux acteurs dans la constitution d'un corps de savoir sur la supervision bancaire internationale. La révision du Concordat témoigne de l'élargissement des perspectives du Comité.

3. D'un Concordat à l'autre

a. Critiques et révision du Concordat

Cette section a pour but de montrer deux choses : d'une part les modalités du nouvel accord sur lequel les superviseurs commencent à travailler à partir de la fin de l'année 1982, de l'autre les implications que cela signifie pour l'histoire institutionnelle du Comité et pour la coopération internationale, qui s'étend désormais au-delà du Groupe des Dix. Ces deux questions nous apprennent beaucoup sur les logiques de la gouvernance « globale » qui est établie par la même occasion, si imparfaite soit-elle. La coopération apparaît en effet comme une dimension importante de celle-ci, et les membres du Comité essaient continuellement d'en spécifier les détails et d'en délimiter les contours. Ce faisant, le Concordat apparaît comme l'institutionnalisation de cette coopération, et comme un pacte entre les administrations représentées. En pratique, elle se révèle cependant insuffisante, tant est grande la diversité des systèmes prudeniels et la complexité des institutions bancaires.

Un élément essentiel de confusion dans premier accord de 1975, et de discussion avec le Comité Permanent des Euro-monnaies à partir de 1981, est la fonction de prêteur en dernier ressort. Vers le début de l'année 1981, la situation internationale se dégrade suffisamment pour que le Comité Permanent des Euro-monnaies s'intéresse sérieusement à cette question⁹⁴⁴. Tout le problème est de savoir qui doit fournir un soutien en liquidité à des établissements bancaires situés en dehors du pays de leur maison-mère, et selon quel type d'établissement. La banque centrale, habituellement en charge de cette fonction, n'étant pas responsable de la supervision dans plusieurs pays (Allemagne, Belgique, Suisse, Canada, Suède notamment), la responsabilité prudentielle ne peut y impliquer une responsabilité de prêteur en dernier ressort. En outre les crises de liquidités sont

944 ABF, 1749200912/305, Vingt-et-unième réunion, 26 et 27 février 1981.

difficiles en pratique à distinguer des crises de solvabilité⁹⁴⁵.

Or le Concordat initial supposait une responsabilité primordiale des autorités hôtes pour la liquidité, et des autorités parentes pour la solvabilité. De plus, la pratique grandissante de la consolidation comporte un renforcement implicite de l'autorité parente, y compris sur les filiales étrangères, dont la surveillance était, dans l'accord initial, confiée d'abord aux autorités hôtes. Une longue discussion est dédiée à cette question lors de la réunion d'octobre 1981⁹⁴⁶. Les membres du Comité de Bâle informent leurs collègues du Comité Permanent des Euro-monnaies que le Concordat ne peut pas vraiment servir de base pour attribuer les responsabilités en matière de soutien en liquidités⁹⁴⁷. Le Comité de Bâle veut en effet prendre le maximum de distance avec les questions de prêts en dernier ressort sur lesquelles il n'a volontairement jamais vraiment cherché un accord. La crise de 1982 et la faillite d'Ambrosiano représentent un échec majeur en la matière, car le public, c'est-à-dire la presse et les banques, ont confondu responsabilité prudentielle et responsabilité de prêteur-en-dernier-ressort. En octobre 1982 les gouverneurs demandent au Comité de Bâle de revoir le Concordat de toute urgence⁹⁴⁸.

Cet exercice suscite une sérieuse réflexion de la part des membres du Comité, et des critiques ouvertes du pacte de 1975. En octobre 1982, Aubanel (Banque de France) soutient que l'accord initial est largement dépassé⁹⁴⁹. En outre, il considère qu'il a toujours eu deux faiblesses : le fait de distinguer entre liquidité et solvabilité, alors que cela est difficile en pratique à l'échelle d'une banque individuelle ; et le traitement différencié des succursales et des filiales, la partie de l'accord traitant de ces dernières n'étant pas claire. D'autres membres soulèvent le problème du terme même de Concordat, et de la confusion que cela a créé dans le public. Schneider (Office Fédéral de Supervision, Allemagne) explique ainsi que : « *The press seemed to think that the old Concordat had established a new international law. Perhaps the use of the word "Concordat" had helped to foster that impression* »⁹⁵⁰. Il rajoute que les obligations légales des superviseurs sont supérieures à leurs obligations morales, même si une banque parente peut avoir une obligation morale d'aider ses filiales en difficulté. Il s'oppose en cela au président Cooke, ce qui témoigne des différences d'approche entre les pays de droit de tradition civiliste et les pays de la *common law*, les délégués britanniques mettant souvent en avant l'importance des responsabilités morales. Une discussion s'en suit sur les possibilités d'adaptation plus ou moins grandes du cadre législatif.

À partir de ces premiers échanges, le Comité s'attelle à la confection d'un nouveau

945 ABE, 1749200912/305, Vingt-troisième réunion, 29 et 30 octobre 1981.

946 *Ibid.*

947 ABE, 1749200912/305, Vingt-quatrième réunion, 25 et 26 février 1982.

948 ABE, 1749200912/305, Vingt-sixième réunion, 27-29 octobre 1982.

949 ABE, 1749200912/263, BS/82/71 : « *review of the Concordat* », 12 novembre 1982, p. 7.

950 *Ibid.*, p. 8.

document. Cooke fait un compte-rendu oral aux gouverneurs lors de leur réunion de novembre, et indique que la plupart des pays représentés, sauf le Royaume-Uni et le Luxembourg, « ne sont pas prêts à lier dans un même document la responsabilité des organismes de contrôle des banques, et celle des banques centrales agissant en dernier ressort »⁹⁵¹. Les délégués de l'Allemagne, de la Suisse, de l'Italie, de la France, de la Belgique et du Canada veulent distinguer d'une part entre la responsabilité des maisons mères des banques vis-à-vis de leur réseau international, et de l'autre celle des banques centrales dans possible l'utilisation des réserves de change pour aider une banque en difficulté⁹⁵². Une réunion exceptionnelle d'une partie du Comité est organisée le 8 décembre 1982 à la Banque Nationale de Belgique, pour discuter une nouvelle version de Concordat préparée par le secrétariat du Comité⁹⁵³. Les membres présents considèrent notamment que le terme de Concordat est inapproprié. Ils discutent par ailleurs de l'opportunité d'intégrer au nouvel accord des thèmes chers au Comité : la consolidation, le secret bancaire, les procédures d'autorisation, et le risque pays⁹⁵⁴. Le document de travail est en parallèle envoyé à Powell, président du groupe des superviseurs offshores⁹⁵⁵. Celui-ci critique le refus du Comité de traiter des questions de prêteur en dernier ressort, considérant que la question est inévitable. Il est en outre favorable à une responsabilité plus grande des autorités parentes, afin de dégager celle des autorités offshores. Après la réunion de février 1983, le Comité présente un nouveau texte, dont la version finale est datée du 28 mars 1983⁹⁵⁶.

L'accord révisé est volontairement assez proche de l'ancien, afin de pas discréditer le travail du Comité. Les nouveaux éléments reflètent les défis récents auxquels le Comité a dû faire face. Le nouvel accord précise d'emblée qu'il ne concerne pas les questions de prêteur en dernier ressort, afin d'éviter toute nouvelle confusion⁹⁵⁷. Il invite également à prendre en compte les holdings ou à interdire aux banques d'opérer avec elles, ce qui avait constitué une faille dans la surveillance dans l'affaire Ambrosiano. L'importance des procédures d'autorisation et de la nécessaire mise en contact des autorités hôtes et parentes au moment de l'implantation d'une banque étrangère dans un territoire est soulignée, ce qui traduit l'intégration du travail avec les places offshores. Le nouvel

951 ABE, 1749200912/263, « Comité des Gouverneurs des Dix et de la Suisse - Intervention orale de M. Cooke relative au "Concordat" », 4 novembre 1982, p. 2.

952 Ibid.

953 ABE, 1749200912/263, « Note », M. G. Dealtry, 26 novembre 1982.

954 ABE, 1749200912/263, « Comité des Règles et Pratiques de Contrôle des Opérations Bancaires (Comité Cooke). Compte-rendu de la réunion du 8 décembre 1982 », 10 décembre 1982.

955 ABE, 1749200912/263, BS/83/5 : « *Comments by G.C. Powell on the draft report on the supervision of banks' foreign establishments (BS/82/78)* », 11 janvier 1983.

956 ABE, 1749200912/263, « Comité des Règles et Pratiques de Contrôle des Opérations Bancaires (Comité Cooke). Compte-rendu de la réunion du 8 décembre 1982 », 10 décembre 1982 ; ABE, 1749200912/263, BS/83/24e (revised) : « *Principles for the supervision of banks' foreign establishments* », 28 mars 1983.

957 ABE, 1749200912/263, BS/83/24e (revised) : « *Principles for the supervision of banks' foreign establishments* », 28 mars 1983.

accord intègre également officiellement le principe de consolidation et admet une extension de la responsabilité des parents, tout en refusant toute diminution de celle des autorités hôtes. Enfin les modalités de la surveillance de la liquidité et de la solvabilité sont précisées : la formulation du texte indique un renforcement du rôle des autorités parentes, notamment en considération de l'application de la consolidation. Les situations les plus délicates dans le document précédent concernaient la surveillance de la liquidité, et la surveillance des filiales : le nouveau texte établit que les parents sont responsables de la liquidité du groupe bancaire dans son ensemble alors que les hôtes sont responsables de l'établissement se trouvant sur leur territoire. Toutefois, les membres du Comité ne veulent pas décharger les différents pays du monde, notamment les places offshore, de toute responsabilité, et le texte maintient une responsabilité première des autorités hôtes dans la surveillance de la liquidité, qu'il s'agisse des succursales ou des filiales. À tous les niveaux, le texte souligne l'importance des contacts entre hôtes et autorités en cas de doute ou d'impossibilité de surveiller un établissement. Ce point aura des conséquences importantes.

Le texte connaît une diffusion bien plus rapide que son ancienne version de 1975. Il est accepté par les gouverneurs le 10 mai 1983⁹⁵⁸, et envoyé aux banques du monde entier en juin de la même année⁹⁵⁹. Il est également présenté au groupe des superviseurs d'Amérique latine en août⁹⁶⁰. L'*Agefi* présente le nouvel accord dès le 22 mars 1983⁹⁶¹. *The Banker* publie un article plus détaillé en septembre⁹⁶². L'auteur de l'article y relie le nouvel accord à l'affaire Ambrosiano et insiste sur les rivalités entre les autorités de chaque pays, jalouses de leur souveraineté, dans l'ancien accord. Un sous-groupe sur l'application du nouveau Concordat, présidé par Coljé de la Banque des Pays-Bas, est mis en place lors de la réunion de juin 1983⁹⁶³. La présentation du nouvel accord et de sa mise en pratique constitueront le thème central de la conférence internationale de Rome en septembre 1984, où le texte sera diffusé⁹⁶⁴.

b. Appliquer le Concordat

Le sous-groupe sur l'application du Concordat est invité dès sa création à travailler sur un

958 ABE, 1749200912/263, « *To the members of the sub-group on the implementation of the Concordat: Mr. Bonnardin, Mr. Gent, Mr. Lanciotti, Mr. Lang, Mr. Philippe and Mr. Sandberg* ».

959 ABE, 1749200912/263, BS/84/84e, « *Report to the Governors on the Implementation of the revised Concordat* », 6 février 1985.

960 ABE, 1749200912/263, lettre de J.V. Troya Jaramillo, président de la Commission des superviseurs d'Amérique latine, à P. Cooke, 30 septembre 1983.

961 ABE, 1749200912/295, « Les banques centrales du groupe des Dix et de la Suisse ont mis au point un projet de code international sur la tutelle des banques occidentales », 22 mars 1983.

962 ABE, 1749200912/263, « *Basle Concordat: lessons from Ambrosiano* », Richard Dale, septembre 1983.

963 ABE, 1749200912/263, « *To the members of the sub-group on the implementation of the Concordat: Mr. Bonnardin, Mr. Gent, Mr. Lanciotti, Mr. Lang, Mr. Philippe and Mr. Sandberg* ».

964 ABE, 1749200912/266, « *International Conference of Banking Supervisors. Banca d'Italia - Rome, September 13-14, 1984* ».

problème spécifique suite à une proposition du gouverneur Duisenberg de la Banque des Pays-Bas⁹⁶⁵. Celui-ci a en effet remarqué que, puisque le nouveau Concordat met considérablement l'accent sur les contacts bilatéraux entre autorités hôtes et autorités parentes dans le processus de surveillance des établissements bancaires, il serait opportun de rationaliser ces contacts, en centralisant éventuellement des informations sur les différents systèmes pruden­tiels⁹⁶⁶. Simple procédure administrative en apparence, cette proposition va au contraire susciter une réflexion fondamentale sur le statut du Comité et soulever d'importantes difficultés.

La réflexion du sous-groupe, et au delà, du Comité, s'articule autour d'une question technique, la réalisation d'un questionnaire international sur les systèmes pruden­tiels du monde entier, et d'une question de principe, celle de la nature du Comité. Un premier échange du sous-groupe montre le refus de toute supranationalité de la part des délégations : lorsque leur est demandé si le Comité doit évoluer d'une organisation coopérative vers un pouvoir exécutif, et s'il doit émettre des jugements collectifs ou laisser les États membres le faire, leur réponse est négative dans une très large mesure⁹⁶⁷. Des différences d'opinion sont cependant sensibles : les Américains sont notamment favorables à un pouvoir plus grand du Comité. Dans une lettre à Coljé (président du sous-groupe, Banque des Pays-Bas), Sandberg (Réserve Fédérale de New York) soutient que le Comité n'est plus la simple structure de coopération du début, et que la tentative d'appliquer le Concordat a changé sa nature⁹⁶⁸. Les délégués des États-Unis se montrent également plus favorables à avancer vers des jugements communs sur la qualité des systèmes de supervision. Gent, de la Banque d'Angleterre, est quant à lui sceptique sur l'utilité d'un questionnaire, disant qu'un système peut paraître efficace en théorie, et s'avérer très insuffisant en pratique⁹⁶⁹. Un autre problème est la sensibilité politique que revêt l'émission de jugements sur les systèmes pruden­tiels des différents pays. Les membres restent cependant globalement favorables à un questionnaire, ne serait-ce que pour les places offshores⁹⁷⁰. Ce moment de l'histoire du Comité rappelle remarquablement ses tous débuts, lorsqu'il était question d'établir un système d'avertissements rapides (voir chapitre 2). Là encore, les superviseurs échouent à créer une véritable institution internationale, et préfèrent en rester à la coopération.

Dans un rapport du 20 octobre 1983, le sous-groupe préconise la collecte de telles informations, tout en reconnaissant qu'il faudra faire attention à ne pas froisser les susceptibilités de

965 ABE, 1749200912/263, « *To the members of the sub-group on the implementation of the Concordat: Mr. Bonnardin, Mr. Gent, Mr. Lanciotti, Mr. Lang, Mr. Philippe and Mr. Sandberg* ».

966 *Ibid.*

967 *Ibid.*

968 ABE, 1749200912/263, lettre de Sandberg à Coljé, 26 août 1983.

969 ABE, 1749200912/263, lettre de B.S.P. Gent à Coljé, 14 septembre 1983.

970 ABE, 1749200912/263, « *To the members of the sub-group on the implementation of the Concordat: Mr. Bonnardin, Mr. Gent, Mr. Lanciotti, Mr. Lang, Mr. Philippe and Mr. Sandberg* ».

chaque pays⁹⁷¹. Les superviseurs voudraient notamment savoir trois types de choses : si les pays non membres du Comité exercent en pratique, en tant qu'autorités hôtes, un contrôle sur les établissements bancaires étrangers des banques du Groupe des Dix et dans quelle mesure ; si ces pays exercent un contrôle en tant qu'autorités parentes, et dans quelle mesure ; enfin si ces pays permettent l'information de circuler depuis l'établissement bancaire présent sur leur territoire vers l'autorité parente afin de permettre la supervision consolidée⁹⁷². L'évaluation des systèmes pruden­tiels resterait le fait des États individuels, pour éviter que le Comité soit mal perçu, mais une coordination est souhaitée. Le sous-groupe recommande par ailleurs l'établissement d'une procédure d'autorisation pour tous les pays, pour chaque nouvelle implantation extérieure des banques domestiques (*outward autorisation procedure*).

La réalisation concrète du questionnaire est une étape essentielle du travail de perfectionnement de la supervision internationale. Le choix des questions, de la taille et des types de réponses attendues, et de leur traitement, témoigne à la fois de l'influence de la forme choisie sur le contenu des informations recueillies et du caractère négocié et collectif de ces décisions. De nombreux pays sont invités à donner leurs commentaires sur l'exercice et le contenu du questionnaire, et participent de fait à l'exercice : la Grèce, la Finlande, la Turquie, Jersey, l'Irlande, en plus des pays traditionnels pays membres du Comité de Bâle⁹⁷³. Les Anglais réitèrent leur réticence à ce que le Comité fasse des jugements collectifs, tout en restant favorables à l'exercice. Powell (président du groupe des superviseurs offshores, Jersey) donne des commentaires particulièrement détaillés. Il considère important que les participants à l'exercice répondent avec le même niveau de détail⁹⁷⁴. Afin de minimiser le coût d'une telle entreprise, il est décidé de l'associer à la conférence prochaine de Rome, prévue pour septembre 1984, et que les réponses soient transférées par les groupements régionaux de superviseurs déjà existants. La BRI s'occuperait de récupérer et traduire les informations obtenues, et distribuerait aux participants celles dont ils ont besoin⁹⁷⁵. La pratique concrète de la coopération prudentielle internationale passe donc par un exercice de collecte mondiale d'informations sur les systèmes des uns et des autres. Cet exercice témoigne de l'internationalisation des administrations nationales par le biais de l'activité du Comité.

Malgré des réticences, notamment de la part des Français, l'exercice est l'objet d'un certain consensus. Lors de la réunion du début de l'année 1984, Bonnardin (Commission de contrôle des banques, France), émet notamment de sérieuses réserves sur la centralisation de la base de données

971 ABF, 1749200912/263, BS/83/73, « *Report on the implementation of the revised Concordat (prepared by the sub-group chaired by Mr. Coljé)* », 20 octobre 1983.

972 Ibid.

973 ABF, 1749200912/263, BS/84/10, « *Implementation of the Concordat* », 10 février 1984.

974 Ibid.

975 Ibid.

et la qualité des réponses qui seront obtenues⁹⁷⁶. Dubois (Commission bancaire, Belgique) est contre tout jugement collectif, et trouve que les réponses obtenues jusqu'à présent sont très hétérogènes. Seuls les Français s'opposent assez ouvertement à l'exercice cependant, Bonnardin rappelant sa préférence pour une solution bilatérale. Il s'agit peut-être d'une position défendue pour refuser toute délégation de souveraineté. Dans un échange de lettre entre Cooke et Powell (président des superviseurs offshores, Jersey), qui participe activement à l'exercice, le président du Comité de Bâle résume l'exercice ainsi :

The objective of the exercise seems at present to be coming out as something between building up a data base and supplying a check list of relevant questions. It may prove possible to centralise the basic information concerning national supervisory regulations and practices which is likely to be of interest to other supervisors. However, we realise that this cannot be a total substitute for direct consultation between supervisors when operational details relating to particular need to be clarified⁹⁷⁷.

Powell est tout à fait favorable à l'exercice. Le questionnaire est affiné et précisé au fur et à mesure des commentaires et des réunions du sous-groupe toujours en charge de sa réalisation. Il est finalement discuté ouvertement à la conférence de Rome en septembre 1984, et fait l'objet d'un certain soutien. Cooke envoie la version finale du questionnaire peu après, en novembre, et les réponses sont reçues dans les mois qui suivent⁹⁷⁸.

Le nouveau Concordat apparaît comme un texte important de l'histoire de la coopération internationale en matière de supervision bancaire. Approuvé par les participants à la conférence internationale de Rome, le groupe des places offshores conditionne l'adhésion de ses membres à l'acceptation de ces principes⁹⁷⁹. Le nouvel accord témoigne notamment de l'élargissement géographique de la coopération, mais également d'une prise en compte plus précise des modalités d'application de la coopération. Toutefois, malgré les efforts déployés et l'apparence de bonne volonté de tous les pays du monde, il est marqué par d'importantes limites, qui résident dans sa mise en pratique concrète. Les présentations ultérieures sur l'application du Concordat, lors de la conférence d'Amsterdam, montrent par contrecoup ses insuffisances⁹⁸⁰. Dans bien des cas, autorités hôtes et autorités parentes n'ont pas de contacts et, lorsqu'elles en ont, ne disposent pas des informations adéquates. Il est également noté que certaines banques ont peu de contrôles internes, et dans certains cas ne sont supervisées par personne. Les autorités de chaque pays ne sont en général pas informées des mesures prises dans les autres, même lorsque cela les affecte directement (par

976 ABE, 1749200912/263, « IV. *Implementation of the principles laid down in the revised Concordat* », extrait du compte-rendu informel de la première réunion de 1984.

977 ABE, 1749200912/263, lettre de Cooke à Powell, 28 mars 1984.

978 ABE, 1749200912/263, BS/84/84e : « *Report to the Governors on the Implementation of the revised Concordat* », 6 février 1985.

979 Ibid.

980 ABE, 1749200912/265, « *The Fourth International Conference of Banking Supervisors. A concluding statement by co-chairmen Cooke and Muller* », 24 novembre 1986.

exemple lors de la fermeture d'une banque)⁹⁸¹. Dans bien des cas, la seule surveillance réside dans celle des vérificateurs externes, mais les normes d'audit varient beaucoup, et tous les établissements étrangers n'y sont pas soumis. Face à la diversité et à la complexité du marché bancaire mondial en pleine ébullition, la coopération internationale apparaît comme un expédient bien fragile.

Le Concordat est révisé, sous la pression des gouverneurs, suite aux crises d'Ambrosiano et de la dette, deux crises diamétralement opposées par leur gravité, mais qui jouent toutes deux un rôle important dans le travail du Comité. S'il n'est ni une loi, ni un standard international, ni même une recommandation adressée au marché sur un problème précis, comme le risque pays, la transformation des échéances, ou l'adéquation des capitaux, il constitue en revanche une institutionnalisation de la coopération. Il fait en cela figure de pacte entre des administrations de différents pays, pacte qui scelle aussi un groupe social, celui des superviseurs internationaux. Kennett (Inspecteur général des banques, *Department of Finance*, Canada), livre en 1982 un commentaire particulièrement illustratif en la matière : « *Mr. Kennett agreed that a new document should be produced and that it should follow the 1975 Concordat as closely as possible. They should confine themselves to polishing and updating that document, which he regarded as a steadily evolving "Bible" which might take twenty years to complete* »⁹⁸². La coopération et la coordination des administrations nationales sont l'objet d'une véritable réflexion bureaucratique, mais sont également une alternative à l'établissement d'une réelle structure internationale, un temps envisagée.

Ce chapitre a montré les limites de la coopération, malgré tous les efforts du Comité, et l'impossibilité d'établir une véritable surveillance mondiale : trop de pays, trop différents, sans volonté de déléguer leur pouvoir, et des institutions bancaires trop complexes, tels sont quelques défis auxquels font face les membres du Comité de Bâle. Leur coopération n'implique en outre pas mécaniquement celle de leurs administrations d'origine, profondément ancrées dans chaque contexte national. À cela s'ajoute des mesures domestiques visant plutôt à accroître l'importance du marché en le libéralisant : cette contradiction fondamentale constitue une raison majeure de l'impossibilité de vraiment contrôler le marché. Cependant, le Comité apparaît comme un organe de plus en plus central dans la supervision internationale qui émerge au même moment : au cœur d'un réseau de groupements régionaux, il est devenu l'organe de référence dans le domaine encore restreint et discret du contrôle bancaire. Lorsque ce domaine semblera plus important aux leaders politiques, il disposera d'un réel capital de légitimité et de compétence.

981 *Ibid.*

982 ABE, 1749200912/263, BS/82/71, « *Review of the Concordat* », 12 novembre 1982, p. 5.

Chapitre 6 : Régulation prudentielle et enjeux macro économiques

The Chairman said that micro-economic problems (which were of concern to the Committee) began to merge into macro-economic problems (which were not) at the point where micro-prudential problems became what could be called macro-prudential ones. The Committee had a justifiable concern with macro-prudential problems and it was the link between those and macro-economic ones which formed the boundary of the Committee's interest⁹⁸³.

Ces paroles prononcées en juin 1979 par Peter Cooke, président du Comité de Bâle depuis juillet 1977, résument bien le nouveau contexte auquel doit faire face le Comité ainsi que la vision problématique qu'il se fait de son mandat. La période est marquée par l'accroissement des prêts bancaires internationaux et l'endettement des pays en voie de développement, deux phénomènes qui suscitent des inquiétudes parmi les autorités du Groupe des Dix sans que celles-ci ne soient décidées à les endiguer. Ils se traduisent à l'échelle des banques par toute une série problèmes de gestion et d'évaluation de la transformation internationale des échéances et du risque par pays. Les deux questions sont examinées relativement tôt par le Comité de Bâle, mais prennent un regain d'importance à la fin de la décennie 1970, en partie sous l'influence des gouverneurs. Elles se traduisent par une réflexion sur le mandat du Comité, qui pour une majorité de membres doit se focaliser sur les problèmes micro-économiques. Elles suscitent également des liens importants avec le Comité Permanent des Euro Monnaies, spécialisé dans les problèmes macro-économiques.

Ce chapitre apporte une contribution à l'histoire de la crise de la dette, examine les conflits entre les échelles micro- et macroprudentielles, et analyse le rôle joué par l'information dans une période encore peu explorée par l'historiographie. Harold James considère que la crise témoigne d'un échec à partager l'information et à la rendre accessible⁹⁸⁴, et que cette tâche fait partie des responsabilités des organisations internationales⁹⁸⁵. Le présent chapitre a pour but d'approfondir cette question en examinant notamment le travail du Comité dans le domaine des statistiques internationales, mais également sur les dimensions qualitatives de l'information. Ce faisant, sa finalité est également de souligner l'importance des statistiques dans l'histoire de la mondialisation financière. Aucun des vingt-et-un chapitres du livre collectif *The Shock of the Global* sur les années 1970 n'aborde la question des statistiques, qui constituent pourtant un élément essentiel de l'appareil de gouvernance, tant privée que publique. Pour Alain Desrosière, la fin des années 1970 constitue une crise des systèmes statistiques nationaux⁹⁸⁶. Les banques centrales sont d'ailleurs des institutions

983 Cooke, ABRI, 1.3a(3) F, Seizième réunion, 28 et 29 juin 1979, p. 26.

984 H. James, *International monetary cooperation since Bretton Woods*, op. cit., p. 350.

985 *Ibid.*, p. 407.

986 A. Desrosières, *The politics of large numbers*, op. cit., p. 334.

clés de la production de statistiques, et l'harmonisation de ces dernières constitue un élément important de du développement de la coopération internationale entre elles⁹⁸⁷. Piet Clement a mentionné le travail de la BRI dans la compilation de statistiques bancaires internationales, sans rentrer toutefois dans les détails⁹⁸⁸. Enfin, il s'agit d'examiner comment les autorités du Groupe des Dix et les banques anticipent les risques qui pèsent sur l'ensemble du système financier international. La plupart des récits sur l'histoire du Comité de Bâle n'ont pas abordé cette question, et Goodhart n'y consacre que quelques pages⁹⁸⁹. Pourtant l'examen des comptes rendus des réunions du Comité montre que celui-ci consacre un temps considérable à deux problèmes situés à la frontière entre le micro- et le macro-économique : la transformation internationale des échéances, et le risque pays.

1. Des crédits roll-over à la transformation internationale des échéances

La transformation des échéances vient du fait que les banques empruntent souvent à court terme pour prêter à moyen ou long terme. Le manque de concordance dans les échéances entre passifs et actifs peut faire courir un risque à la banque s'il prend une ampleur trop grande. Deux phénomènes sont à l'origine d'un accroissement de la transformation internationale des échéances au milieu des années 1970 : la croissance des emprunts à moyen et long terme par les pays importateurs de pétrole pour financer leur balance des paiements, et l'extension du volume des fonds à court terme à disposition des banques⁹⁹⁰. Les banques préfèrent également les ressources liquides à cause des tensions inflationnistes⁹⁹¹. L'échelle internationale apporte une complication supplémentaire, car la transformation des échéances de l'ensemble du système bancaire international peut être plus grande que celle des banques individuelles⁹⁹².

987 Olivier Feiertag (ed.), *Mesurer la monnaie*, op. cit. ; Olivier Feiertag, « Introduction: Pour une histoire de l'autorité monétaire des banques centrales » dans Olivier Feiertag (ed.), *Mesurer la monnaie: banques centrales et construction de l'autorité monétaire (XIXe-XXe siècle)*, Paris, Albin Michel, 2005, p. 13-26.

988 Piet Clement, « Les statistiques de la Banque des Règlements internationaux et la coopération monétaire et financière internationale de 1930 à 2000 » dans Olivier Feiertag (ed.), *Mesurer la monnaie: banques centrales et construction de l'autorité monétaire (XIXe-XXe siècle)*, Paris, Albin Michel, 2005, p. 193-212.

989 C.A.E. Goodhart, *The Basel Committee on Banking Supervision*, op. cit., p. 132-141.

990 ABRI, 1.3a(3) 1977/7, « Projet de rapport sur la structure des échéances des prêts et emprunts bancaires sur les marchés internationaux ».

991 ABRI, 1.3a(3) 1976/5, « Analyse de la structure des échéances des prêts et des emprunts sur les marchés internationaux - problèmes posés par le développement des crédits roll-over », 7 octobre 1976.

992 C.A.E. Goodhart, *The Basel Committee on Banking Supervision*, op. cit., p. 134.

Le problème de la transformation des échéances est étroitement lié à celui, plus général, de la liquidité des banques et au marché interbancaire, mais possède quelques particularités, et est donc traité comme un problème à part par les superviseurs et les banquiers centraux. L'échéance des crédits internationaux est en train de s'accroître : alors qu'en 1975-1976 un crédit en eurodevise classique avait une échéance de cinq à six ans, la norme est passée à une dizaine d'années en 1979, et les échéances de quinze ans ne sont pas inhabituelles⁹⁹³. Or, les échéances des dépôts ne se sont pas accrues dans les mêmes proportions. La transformation des échéances par les banques, par contre, n'a pas non plus connu de croissance aussi marquée. C'est donc le nombre d'intermédiaires interbancaires qui s'est accru, ce qui rend l'ensemble du marché potentiellement plus vulnérable alors que la transformation opérée par les banques individuelles n'a pas forcément changé massivement⁹⁹⁴.

Cependant, il s'agit d'un problème macro-économique avec lequel les membres du Comité ne sont pas à l'aise, d'autant plus qu'il est plus ouvertement politique : les discussions avec les gouverneurs ou avec le Comité Permanent des Euro-Monnaies portent explicitement sur l'opportunité de limiter l'expansion des prêts bancaires internationaux par des mesures prudentielles⁹⁹⁵. Si le problème est plusieurs fois discuté entre 1975 et 1978, c'est la réunion avec le Comité Permanent des Euro-monnaies du 15 novembre 1978 et la déclaration des gouverneurs qui s'en suit qui relance le travail du Comité de Bâle en la matière⁹⁹⁶. L'histoire du travail du Comité sur la transformation internationale des échéances évolue rapidement vers une histoire des statistiques.

a. Les premiers pas

La transformation des échéances est d'abord seulement mentionnée durant les traditionnels tours de table des évolutions nationales qui ouvrent les réunions. Les Français, qui travaillent dessus de leur côté en 1975, font valoir au Comité leur intérêt pour la question. En février, lors de la première réunion, Fanet (Banque de France) explique les problèmes que les banques qui ont des activités étrangères connaissent en France pour respecter les ratios de transformation en application à cause de l'impossibilité de réescompter les actifs en devise étrangère⁹⁹⁷. À partir de 1976, les autorités françaises collectent des informations au sujet de la transformation internationale des

993 ABA, 10A255, « *The Use of Prudential Measures in the International Capital Markets* », papier diffusé par Banque d'Angleterre pour le Lamfalussy Working Party, octobre 1979.

994 ABA, 10A255, « *The Use of Prudential Measures in the International Capital Markets* », papier diffusé par Banque d'Angleterre pour le Lamfalussy Working Party, octobre 1979.

995 ABRI, 1.3a(3) 1979/9, « Chairman's note », janvier 1979.

996 *Ibid.*

997 ABRI, 1.3a(3) F, Première réunion, 6 et 7 février 1975.

échéances par leurs banques, dans un but encore uniquement informatif⁹⁹⁸. Au Luxembourg les autorités enquêtent dès 1975 auprès de leurs banques sur le degré de concordance des échéances des actifs et passifs de leurs banques, mais sont satisfaites de la situation⁹⁹⁹. En octobre 1976 Aubanel (Banque de France) informe ses collègues qu'un nouveau système de déclaration sur la structure des échéances a été mis en place et que les autorités françaises envisagent d'inclure les succursales et filiales étrangères, sous l'influence du Comité¹⁰⁰⁰. L'objectif est d'attirer l'attention des banques sur leur propre situation en espérant que les trop grandes expositions soient alors rectifiées.

Le travail du Comité de Bâle sur la transformation des échéances tire ses origines de l'activité du Groupe de Contact en la matière et de l'initiative de Bonnardin (Commission de Contrôle des Banques, France) qui soumet l'un des papiers du groupe européen au groupe du G10 en octobre 1976¹⁰⁰¹. Il porte sur les problèmes posés par la croissance des crédits roll-over, c'est-à-dire des « clauses permettant aux banques d'adapter périodiquement les conditions débitrices aux variations coût du refinancement »¹⁰⁰². Les banques utilisent cette technique pour atténuer les risques d'une transformation accrue des échéances, sans que ceux-ci ne disparaissent complètement. L'auteur (probablement Bonnardin) propose un modèle commun de recensement qui pourrait servir de base à des règles¹⁰⁰³. La publication de telles données pourrait également avoir un effet dissuasif. Cependant Bonnardin souligne la difficulté à trouver un accord sur la question. Une enquête est conduite en parallèle pour comparer les procédures de reports d'information sur les échéances des activités en devises étrangères¹⁰⁰⁴. Les membres sont à peu près certains que la transformation internationale des échéances a augmenté durant les dernières années, les prêts à court terme des pays exportateurs de pétrole servant à financer des projets à plus long terme, mais ils ne savent pas exactement dans quelles proportions.

Au fil des discussions, la question des crédits roll-over s'étend à celle, plus générale, de la structure internationale des échéances. Si les pays membres prennent parfois des mesures individuelles pour améliorer leurs informations, le défi est d'avoir des données plus globales, car le phénomène est international. Par exemple le Canada revoit son système de collecte d'informations statistiques vers la fin de l'année 1977¹⁰⁰⁵. Les banques ont accepté un rapport trimestriel qui soit

998 ABRI, 1.3a(3) F, Sixième réunion, 25 et 26 mars 1975.

999 ABRI, 1.3a(3) F, Deuxième réunion, 24 et 25 avril 1975.

1000 ABRI, 1.3a(3) F, Huitième réunion, 28 et 29 octobre 1976.

1001 ABRI, 1.3a(3) F, Huitième réunion, 28 et 29 octobre 1976.

1002 ABRI, 1.3a(3) 1977/7, « Projet de rapport sur la structure des échéances des prêts et emprunts bancaires sur les marchés internationaux ».

1003 *Ibid.*

1004 ABRI, 1.3a(3) 1976/4, « Comparison of various countries' maturity analysis of foreign currency assets, liabilities and forward exchange ».

1005 ABRI, 1.3a(3) F, Onzième réunion, 27 et 28 octobre 1977.

conforme aux besoins de la BRI, avec une classification par pays, par devise, entre banques et « non-banques », entre le secteur public et le secteur privé, et par échéances, tant pour le passif que pour l'actif. Plusieurs membres sont pour la transmission d'un rapport aux gouverneurs, mais Cooke n'y est pas favorable, car il pense qu'en l'état cela ne leur apprendra rien¹⁰⁰⁶.

Deux projets de rapports voient le jour entre 1977 et 1978, mais sont finalement abandonnés, à cause des nombreux problèmes techniques qu'ils posent. Le rapport du secrétariat établi à partir du papier de Bonnardin note l'intérêt de la plupart des pays pour la question, mais le refus de certains d'adopter une forme commune de recensement car cela serait trop difficile à imposer au système bancaire et que les divergences sont trop grandes en ce qui concerne le volume des données à recenser¹⁰⁰⁷. En octobre 1977, les divisions éclatent au grand jour : la majorité du Comité n'est pas favorable à une harmonisation des règles en la matière, contrairement à Bonnardin¹⁰⁰⁸. Stahel (Suisse) pense qu'il sera difficile de demander les informations nécessaires aux banques mais est favorable à signifier aux gouverneurs l'importance du problème. Willey se demande si l'approche statistique est la bonne est si le cas par cas ne serait pas préférable¹⁰⁰⁹. Un deuxième rapport est écrit par Coljé (*Nederlandsche Bank*) en janvier 1978¹⁰¹⁰. Coljé insiste plus sur l'échange de données entre autorités prudentielles et propose un modèle de déclaration avec les mêmes sept échéances. Le papier est discuté lors de la réunion d'octobre 1978, en préparation d'une réunion commune, prévue pour le 15 novembre, avec un autre comité basé sur le Groupe de Dix, le Comité Permanent des Euro-monnaies (CPEM)¹⁰¹¹. Heimann (*Comptroller of the Currency*), et Coleby (*Bank of England*) sont fortement en faveur d'une collecte de données alors que Stahel dit que les autorités suisses sont très peu enthousiastes à cause du travail que cela demanderait aux banques¹⁰¹². Les membres sont inégalement disposés à échanger des informations.

b. Le tournant de l'année 1979

Avec la réunion conjointe du BCBS et du Comité Permanent des Euro-monnaies, le 15 novembre 1978, le travail sur la transformation internationale des échéances s'intègre dans une

1006 *Ibid.*

1007 ABRI, 1.3a(3) 1977/7, « Projet de rapport sur la structure des échéances des prêts et emprunts bancaires sur les marchés internationaux ».

1008 ABRI, 1.3a(3) F, Onzième réunion, 27 et 28 octobre 1977.

1009 *Ibid.*

1010 ABRI, 1.3a(3) 1978/8, « The maturity structure of bank lending and borrowing on international markets », Coljé, 27 janvier 1978.

1011 ABRI, 1.3a(3) F, Quatorzième réunion, 26 et 27 octobre 1978.

1012 ABRI, 1.3a(3) F, Quatorzième réunion, 26 et 27 octobre 1978.

discussion plus générale sur l'opportunité de limiter la croissance du crédit bancaire international, en faisant appel à des mesures d'ordre prudentiel¹⁰¹³. Trois types de limites possibles sont discutées : sur le total des éléments internationaux dans les bilans bancaires, sur les crédits d'une banque à un même pays étranger et à ses résidents, et à la transformation des échéances dans les opérations internationales des banques. L'objectif précis de ces propositions est lui-même l'objet de discussions¹⁰¹⁴. Les superviseurs dans leur ensemble s'opposent à l'instauration de telles limites, mais sont d'accords pour approfondir la question de la transformation internationale des échéances.

Cette discussion est l'occasion d'une confrontation entre deux approches de la surveillance du système financier international : l'une, « part le haut », est celle du Comité Permanent des Euro-monnaies, qui se focalise sur les éléments macro-économiques et met en avant l'importance des considérations macro-prudentielles ; l'autre, « par le bas », est celle du Comité de Bâle, qui s'en tient à l'habitude micro-prudentielle, c'est-à-dire centrée sur les banques individuelles, du contrôle bancaire. Comme les conflits et chevauchement sont plus nets dans les discussions portant sur le risque pays, la question du rapport avec le Comité Permanent des Euro-monnaies sera discutée plus avant dans la seconde section du chapitre. Il convient toutefois de garder à l'esprit que certains acteurs, à la BRI comme dans les banques centrales, sont convaincus de la gravité de la situation au niveau du système dans son ensemble, et souhaiteraient que les superviseurs s'y intéressent. C'est notamment le cas d'Alexandre Lamfalussy, économiste et ancien banquier privé entré à la Banque des Règlements Internationaux en 1976, qui est convaincu que l'accroissement des prêts bancaires internationaux et de l'endettement de certains pays est un problème majeur¹⁰¹⁵. Les gouverneurs ont examiné le rapport de la réunion conjointe en décembre 1978, et somment le Comité de Bâle de poursuivre son travail dans trois domaines : la supervision sur base consolidée, le risque pays, et la transformation internationale des échéances¹⁰¹⁶. La demande des gouverneurs participe du tournant de l'année 1979, qui voit ces thèmes revenir au premier plan de l'agenda du Comité.

Lors de la réunion de mars 1979, il est donc décidé de mettre en place un groupe de travail composé d'Aubanel (Banque de France), Timmerman (*Nederlandsche Bank*), et Lanciotti (*Banca d'Italia*)¹⁰¹⁷. D'autres membres extérieurs au Comité doivent être apportés par la Banque d'Angleterre et les États-Unis. Dealtry, secrétaire du Comité, en est président. Les gouverneurs ont insisté sur l'importance d'arriver un jour à une base commune de collecte et de publication de

1013ABRI, 1.3a(3) 1979/9, « Chairman's note », janvier 1979.

1014ABA, 10A255, « *The Use of Prudential Measures in the International Capital Markets* », papier diffusé par Banque d'Angleterre pour le Lamfalussy Working Party, octobre 1979, p. 1.

1015I. Maes, « Alexandre Lamfalussy et les tentatives de la BRI pour éviter un endettement excessif en Amérique latine dans les années 1970 », art cit.

1016ABRI, 1.3a(3) 1979/9, « Chairman's note », janvier 1979.

1017ABRI, 1.3a(3) F, Quinzième réunion, 1er et 2 mars 1979.

données. Les discussions prennent alors un tour plus technique, et ce n'est plus le droit mais les statistiques qui occupent le devant de la scène, bien que certains membres restent peu enthousiastes sur la question de la transformations des échéances. Les procédures de collecte tout comme le type d'informations collectées deviennent le cœur des discussions : quelle classification adopter ? Quelle fréquence est préférable ? Quelle vitesse d'obtention de l'information est envisageable ? L'objectif des informations est également discuté : baser de futures régulation ? Faire réagir les banques ? Aider les banques ?

Le rapport du groupe de travail établi en mars 1979 est rendu en juin¹⁰¹⁸. Son intérêt réside dans l'identification des problèmes spécifiques posés par l'échelle internationale pour la liquidité des banques, et donc de la transformation internationale des échéances. En effet, il est remarqué que le degré est transformation est souvent plus grand à l'échelle internationale qu'à l'échelle domestique, que la base de dépôts utilisés comme ressource est moins stable que pour le crédit domestique, et enfin que la relation d'une banque entre ses créditeurs et ses emprunteurs internationaux est moins solidement établie qu'avec les clients domestiques. L'échelle internationale pose donc des problèmes prudeniels spécifiques qui n'existent pas, ou moins, à l'échelle domestique. Divers autres problèmes techniques sont soulevés. Six pays précisent qu'il leur sera impossible de demander plus de données aux banques dans un futur proche¹⁰¹⁹. Derrière la dimension technique de ces considérations se trouve l'adaptation des autorités prudenielles et monétaires à l'échelle internationale.

En mai 1979, les gouverneurs décident d'instaurer trois groupes de travail pour « examiner comment mieux « contrôler » le marché des euromonnaies » : le groupe Lamfalussy, le groupe Larre (directeur général de la BRI) et le groupe Axilrod (de la Réserve Fédérale)¹⁰²⁰. Le groupe Lamfalussy se situe hiérarchiquement en-dessous du groupe présidé par Larre étudiant les domaines sources d'inquiétudes, et au-dessus du groupe présidé par Axilrod travaillant sur les moyens de constitution de réserves obligatoires sur les dépôts en euromonnaies¹⁰²¹. Le Groupe Lamfalussy a produit un rapport aux gouverneurs préconisant entre autres l'amélioration de la qualité des statistiques rapportées à la BRI et la réduction des délais d'obtention de celles-ci. Les membres du Comité de Bâle font encore une fois front contre les idées soumises par le groupe, disant qu'il ne serait pas souhaitable d'imposer des régulations pour des raisons non prudenielles. Cependant, ils

1018ABRI, 1.3a(3) 1979/10, « Report by the Chairman of the sub-group on maturity transformation », Dealtry, 8 juin 1979.

1019ABRI, 1.3a(3) 1979/10, « Report by the Chairman of the sub-group on maturity transformation », Dealtry, 8 juin 1979.

1020I. Maes, « Alexandre Lamfalussy et les tentatives de la BRI pour éviter un endettement excessif en Amérique latine dans les années 1970 », art cit.

1021Ibid.

se retrouvent lors d'une réunion exceptionnelle d'un seul jour le 17 janvier 1980 pour examiner une nouvelle fois une question posée par un groupe de travail présidé par Lamfalussy sur l'usage possible de mesures prudentielles pour contraindre la croissance de l'activité de prêt international des banques¹⁰²². Les deux comités entretiennent cependant des vues différentes sur les problèmes financiers internationaux.

Un rapport aux gouverneurs est préparé vers la fin de l'année 1979, et propose la mise en place d'un groupe d'experts statistiques, afin de ne pas paraître trop divisé et trop négatif sur la question¹⁰²³. En effet, plusieurs membres du Comité de Bâle restent peu enthousiastes pour poursuivre l'exercice sur la transformation internationale des échéances, car ils jugent que le problème n'est pas urgent et ne justifie pas le travail impliqué¹⁰²⁴. Le texte représente un effort de conceptualisation des liens entre problèmes macro-économiques et problèmes micro-économiques et met en avant les risques d'« effets domino »¹⁰²⁵. L'objectif de la note est de « proposer une formule statistique permettant de fournir les renseignements qui répondent le mieux à [la] préoccupation [des responsables du contrôle] »¹⁰²⁶. L'intérêt du texte est donc double : d'une part il témoigne de la prise de conscience du risque systémique, bien que le terme ne soit pas employé ; d'autre part il montre le caractère inadapté des statistiques existantes, et leur difficile maniement pour les superviseurs habitués à la comptabilité et à l'échelle des banques individuelles. Le premier point suggère que la peur de l'« effet domino » est nouvelle, ou connaît à tout le moins une nouvelle forme, liée à la croissance du marché interbancaire et non plus au risque de course aux dépôts, caractéristique des années 1930. Le texte rappelle qu'outre le problème du manque d'uniformité dans les procédures de recueil de données, l'obstacle majeur réside dans le refus ou l'impossibilité de plusieurs pays de demander plus d'informations aux banques¹⁰²⁷. Après approbation des gouverneurs à leur réunion de février 1980, le groupe d'experts en statistiques est créé¹⁰²⁸. Sous la présidence de Dealtry, il comprend un représentant par pays et quelques membres du Comité de Bâle.

1022ABRI, 1.3a(3) 1980/11, Short summary of the one-day meeting of the Committee on Banking Regulation and Supervisory Practices held at the BIS on 17th January 1980.

1023ABRI, 1.3a(3) F, Dix-septième réunion, 8 et 9 novembre 1979.

1024ABRI, 1.3a(3) F, Seizième réunion, 28 et 29 juin 1979.

1025ABRI, 1.3a(3) 1979/10, « Rapport sur la transformation ds échéances par les banques dans les activités internationales », novembre 1979, p. 4.

1026ABRI, 1.3a(3) 1979/10, « Rapport sur la transformation ds échéances par les banques dans les activités internationales », novembre 1979, p. 1.

1027ABRI, 1.3a(3) 1979/10, « Rapport sur la transformation ds échéances par les banques dans les activités internationales », novembre 1979.

1028ABF, 1749200912/304, Dix-huitième réunion, 28 et 29 février 1980.

c. Collection et analyse de données

La première réunion du groupe statistique a lieu les 17 et 18 avril 1980¹⁰²⁹. Parmi les nombreuses questions techniques discutées, celle de la définition des opérations internationale pose problème. Il est décidé d'adopter une approche large, englobant toutes les transactions en devises étrangères ainsi que les transactions en devise locale avec des non-résidents, mais le traitement des opérations des établissements étrangers posent d'innombrables problèmes. Un accord est trouvé pour le nombre d'échéances à prendre en compte, pour une ventilation entre devise locale et devise étrangère, et sur la fréquence et la date des collectes. Les propositions sont discutées lors de la réunion du Comité des 26 et 27 juin 1980, et suscitent la forte protestation des Allemands¹⁰³⁰. En effet Lang (*Bundesbank*) considère que restreindre les données comme ils le font aux activités internationales réduit leur utilité, car en Allemagne elles ne sont pas clairement séparées des activités domestiques par des régulations particulières. Au contraire les banques y sont incitées à lever des fonds à long terme à l'étranger pour financer des activités domestiques. Cooke lui répond que les gouverneurs leur ont donné un mandat se focalisant sur l'international. Toutefois les Allemands restent peu disposés à coopérer pour améliorer leurs données dans le sens souhaité par le Comité et la BRI. Dans sa dimension technique, la définition même de « international » n'a rien d'évident, ce qui montre que, dans le champ financier, identifier la frontière entre l'international et le national n'est pas aisé.

Lors d'une nouvelle réunion, le 30 juin 1980, le groupe d'experts statistiques réalise un rapport aux gouverneurs¹⁰³¹. La BRI recevra les données que chaque banque centrale aura collecté pour son propre système bancaire et enverra à toutes les banques centrales déclarantes les données des autres. Le 29 octobre 1980, le président du comité des gouverneurs du Groupe des Dix Zijlstra écrit à ses collègues :

En conclusion, je formule de nouveau l'espoir, déjà exprimé lors de notre réunion de septembre dernier, que toutes les banques centrales concernées feront de leur mieux pour présenter pour la date de la première déclaration, c'est-à-dire mars 1981, les meilleures statistiques disponibles sur la transformation internationale des échéances par leurs banques à cette date, en tenant compte autant que possible des grandes lignes exposées dans le rapport du Comité.

J'ai demandé à M. Cooke de résumer certaines propositions dont la formulation est confiée au Comité, à savoir celles qui seraient utilisables par les autorités de tous les pays du Groupe des Dix comme base de discussion avec leurs banques; je suggère que ces discussions soient poursuivies dans les meilleurs délais après notre réunion de novembre¹⁰³².

1029ABRI, 1.3a(3) 1980/11, « Report of the working party on banks' international maturity transformation statistics ».

1030ABF, 1749200912/304, Dix-neuvième réunion, 28 et 29 février 1980.

1031ABRI, 1.3a(3) 1980/12, « Rapport aux gouverneurs sur la collecte de statistiques relatives à la transformation des échéances opérée par les banques à l'échelle international », août 1980.

1032ABRI, 1.3a(3) 1980/12, Lettre de Zijlstra, 29 octobre 1980, p. 2.

Les deux enjeux immédiats sont clairs : que les banques centrales jouent le jeu de la collecte de données selon le modèle établi par le groupe de travail statistique, et qu'un document unique émanant du Comité serve de base dans l'inévitable négociation avec les banques que cela implique. Dès la réunion de fin octobre 1980, Aubanel (Banque de France) rapporte que les discussions entre la Banque de France et les banques commerciales pour appliquer le nouveau système de déclaration se sont traduits par de multiples améliorations¹⁰³³.

La collecte des données témoigne à la fois des contacts nécessaires avec les banques, de l'importance de la présentation des documents et de la vie sociale de ces informations qui circulent de main en main. La formule de tableau agréée par le Comité et son groupe statistique pour soumettre les données à la BRI s'étend sur une page et classe les créances et engagements en sept types d'échéances et échéance non attribuée¹⁰³⁴. C'est une formule unique à utiliser par tous les pays membres pour récolter les données, qui constitue une étape dans la construction de données homogènes à l'échelle du Groupe des Dix et donc d'un espace cognitif global. Les deux pages de notes et de définitions qui suivent rappellent la difficulté du simple remplissage du tableau et le fait que la collecte n'est pas un processus qui va de soi mais déjà une forme de transformation et de traduction des données comptables de la banque.

Le travail des experts statistiques confirme l'importance du phénomène de transformation internationale des échéances. Il faut cependant attendre un an et demi pour que suffisamment d'informations collectées par les banques centrales soient envoyées à la BRI, analysées par les experts statistiques, puis discutées par le Comité de Bâle. L'inégalité dans la qualité et la complétude des données reçues est un défi pour leur interprétation. En octobre 1981 Mayer fait un résumé des données reçues jusque là¹⁰³⁵. Secrétaire du Comité de Bâle, il est également économiste titulaire d'un doctorat de l'université de Stanford, et fait office de spécialiste interne à la BRI en matière d'euromarchés¹⁰³⁶. Mayer propose de regrouper les pays en trois groupes¹⁰³⁷. Le premier englobe l'Allemagne et les Pays-Bas où la transformation des échéances est faible. Le deuxième regroupe la Belgique, le Canada, le Luxembourg, la Suède, le Royaume-Uni et les États-Unis, où le phénomène est très important quelque soit le standard choisi. Un troisième groupe enfin, est

1033ABF, 1749200912/304, Vingtième réunion, 29 et 30 octobre 1980.

1034ABRI, 1.3a(3) 1980/12, « Copy of the letter sent by M. Dealtry to members of his statistical working party and the document for distribution to reporting banks enclosed with it ».

1035ABRI, 1.3a(3) 1981/15, « Maturity transformation performed by banks in their international business: summary of the data reported for end-March 1981 », 31 octobre 1981.

1036C.A.E. Goodhart, *The Basel Committee on Banking Supervision, op. cit.*, p. 61.

1037ABRI, 1.3a(3) 1981/15, « Maturity transformation performed by banks in their international business: summary of the data reported for end-March 1981 », 31 octobre 1981.

constitué de la France et du Japon où, sans être insignifiante, la transformation des échéances n'est pas centrale dans l'activité internationale des banques. Mayer a développé trois ratios pour étudier le phénomène. Les différences entre pays seraient moins grandes si n'étaient pris en compte que les seuls établissements étrangers des banques. Un rapport suivant examinant l'évolution entre fin mars et fin septembre 1981 constate un mouvement vers une plus grande transformation des échéances¹⁰³⁸.

Les données reçues sont difficiles à interpréter, mais suscitent un intérêt auprès des superviseurs. Le Comité les discute en juin 1982¹⁰³⁹. Le travail d'interprétation montre l'importance des liens entre la compréhension de l'activité du marché bancaire international et la prise de décision quant à sa supervision, comme le montre l'intervention de Cross (Réserve Fédérale de New York) :

Mr. Cross found the data interesting but was unclear as to their policy implications. There seemed to be some tendency towards greater maturity transformation. Was this related to the strengthening dollar or high interest rates, or were more longer-term loans being granted? The data were based largely on final maturities and it was possible that they might look rather different if they were based on rollover dates¹⁰⁴⁰.

Certains membres témoignent d'un réel intérêt pour les données et informations reçues. Ainsi Bonnardin (Commission Bancaire) considère que : « *What was particularly interesting was that the maturity [24] transformation of the branches and subsidiaries of French banks abroad was very much greater than that of their parent banks* »¹⁰⁴¹. C'est bien l'échelle internationale qui pose problème. Une note de la Banque d'Angleterre discutée au même moment résume bien les enjeux posés aux autorités de contrôles :

The Committee may wish to consider the implications of the data for the assessment of prudential standards. The charts show that in some countries banks face a heavy and continuous obligation to roll over or replace deposits as they mature simply in order to maintain the funding of their long-term assets. Is this a task they could be certain of sustaining in all market conditions?¹⁰⁴²

Le travail sur la transformation des échéances s'avère donc plus utile que certains membres ne le pensaient au départ. D'autant plus que certaines banques sont intéressées par les résultats : Aubanel (Banque de France) dit que certaines d'entre elles lui ont demandé quand ceux-ci seraient disponibles, et propose de réaliser un papier pour elles¹⁰⁴³. Les Italiens, qui se sentaient au départ

1038ABRI, 1.3a(3) 1981/15, « Maturity transformation by banks in their international business, end-March to end-September 1981 », 15 février 1982.

1039ABF, 1749200912/305, Vingt-cinquième réunion, 24 et 25 juin 1982.

1040ABF, 1749200912/305, Vingt-cinquième réunion, 24 et 25 juin 1982.

1041ABF, 1749200912/305, Vingt-cinquième réunion, 24 et 25 juin 1982, pp. 23-24.

1042ABRI, 1.3a(3) 1982/17, « Maturity transformation », 23 juin 1982.

1043ABF, 1749200912/305, Vingt-cinquième réunion, 24 et 25 juin 1982.

peu concernés, trouvent finalement les résultats encourageants : « *Mr. Lanciotti believed that, contrary to the views of some other members, the exercise had been a great success for the Committee. The impact in his own country, for which no statistics had previously existed, had been remarkable* »¹⁰⁴⁴. Les Japonais sont très favorables à la poursuite du travail dans ce domaine et ont trouvé les données utiles, même s'ils sont opposés à leur amélioration. Il est finalement décidé que Cooke dira aux gouverneurs que le travail a été considéré comme utile et que le Comité voudrait le poursuivre¹⁰⁴⁵. En parallèle à l'exercice sur la transformation internationale des échéances par les banques, le Comité consacre un temps important au sujet du risque pays, autre versant de la réponse du Comité aux problèmes macro-économiques et à la croissance de l'activité internationale des prêts bancaires.

2. Les superviseurs contre la régulation ? Le risque pays et ses enjeux

Les étapes conduisant à la crise de la dette sont désormais bien connues. Le crédit bancaire international connaît un boom dans les années 1970, notamment après le premier choc pétrolier de 1973¹⁰⁴⁶. Les ressources des pays producteurs de pétrole, qui connaissent une croissance spectaculaire, sont placées en grande partie dans des banques occidentales qui les « recyclent » en octroyant des crédits aux pays riches ainsi qu'aux pays en développement pour financer leurs déficits. Le crédit international connaît une croissance particulière dans les pays en voie de développement à cause de la stagnation de la demande de crédit dans les pays riches, et parce qu'il est considéré plus rentable que le crédit domestique, peu risqué, et est favorisé par le FMI, la Banque Mondiale, et la Réserve Fédérale¹⁰⁴⁷. Le marché du crédit international est l'objet d'une vive concurrence conduisant à de plus grandes prises de risques de la part des banques, qui deviennent exposées à des pays particulièrement endettés¹⁰⁴⁸. En 1979, le second choc pétrolier, la hausse des taux d'intérêt liée à la politique de lutte contre l'inflation de la Réserve Fédérale, ainsi qu'une récession mondiale, aggravent considérablement la solvabilité des pays en voie de

1044ABF, 1749200912/305, Vingt-cinquième réunion, 24 et 25 juin 1982, p. 25.

1045ABF, 1749200912/305, Vingt-cinquième réunion, 24 et 25 juin 1982.

1046Y. Cassis, *Crises and opportunities, 1890-2010*, op. cit., p. 37-38.

1047H. James, *International monetary cooperation since Bretton Woods*, op. cit. ; Y. Cassis, *Crises and opportunities, 1890-2010*, op. cit., p. 38.

1048ABRI, 6.61 vol 3&4, *G10 routine correspondance*, « Rapport aux Gouverneurs concernant les réactions de banques commerciales des pays du Groupe des Dix et de la Suisse au projet de questionnaire du Président Burns », non daté, p. 2.

développement¹⁰⁴⁹. Le système bancaire de certains d'entre eux, notamment du Mexique, est affaibli par la dépendance de plus en plus grande des banques domestiques vis-à-vis du marché interbancaire international pour le financement de leurs activités¹⁰⁵⁰. Le défaut du Mexique sur sa dette extérieure en août 1982 déclenche une panique parmi les grandes banques internationales qui lui ont octroyé des crédits importants, et sont très exposées aux pays en développement endettés de manière générale. La crise place le FMI au cœur du système financier international¹⁰⁵¹.

Le terme de risque pays (*country risk*) est pour la première fois mentionné dans les sources du Comité lors de la séance de mars 1976. En fin de réunion, Blunden rapporte qu'Alexandre Lamfalussy, tout juste à arrivé à la BRI, lui a suggéré d'examiner un papier produit par celle-ci sur le total des emprunts bancaires de différents pays et l'usage prudentiel de ces informations¹⁰⁵². Il est possible que l'intérêt de Lamfalussy pour la question vienne du fait que, fraîchement arrivé du secteur privé, son expérience de banquier l'ait sensibilisé aux questions d'évaluation du risque. Le risque pays est liée à l'augmentation des crédits bancaires internationaux, passant de 120,6 milliards de dollars en 1972 à 540 milliards en 1978, et qui s'est accompagnée d'une forte croissance du service de la dette liée à l'augmentation de la part du secteur privé dans les créditeurs¹⁰⁵³. Le phénomène est particulièrement fort pour les pays en voie de développement, où le service de la dette passe de 21,8 à 51,2 milliards de dollars entre 1974 et 1978¹⁰⁵⁴. Dans cette augmentation, la part des sources officielles telles que les organisations internationales, qui accordent généralement des taux préférentiels, sont passées de 5,3 à 10,3 milliards de dollars alors que les sources privées sont passées de 16,5 à 40,9 milliards de dollars¹⁰⁵⁵.

On assiste donc à une privatisation du financement international qui a amené les banques à s'intéresser sérieusement à l'évaluation du risque lié à de tels crédits, un nouveau risque baptisé risque pays. Il est alors défini comme le risque qu'un client qui par ailleurs serait disposé et en mesure d'honorer sa dette s'en retrouve empêché à cause de dispositions prises par les autorités, pour des raisons politiques ou économiques¹⁰⁵⁶. Il recouvre en fait des situations assez différentes et fait l'objet de mesures très variables et parfois complexes de la part des banques. Au milieu de cet environnement nouveau banquiers et superviseurs cherchent à disposer de la meilleure information,

1049Robert Devlin, *Debt and crisis in Latin America: the supply side of the story*, Princeton, N.J., Princeton University Press, 1989, 320 p.

1050Sebastian Alvarez, « The Mexican debt crisis redux: international interbank markets and financial crisis, 1977–1982 », *Financial History Review*, avril 2015, vol. 22, n° 1, p. 79–105.

1051H. James, *International monetary cooperation since Bretton Woods*, op. cit., p. 347.

1052ABRI, 1.3a(3) F, Sixième réunion, 25 et 26 mars 1976.

1053ABF, 1749200912/324, « Mesurer et prévoir le risque-pays », *Problèmes économiques* n° 1730, 1er juillet 1981.

1054Ibid.

1055Ibid.

1056ABRI, 1.3a(3)F 1978/8, BS/78/13, « *The supervision of country risk in bank lending* », non daté.

les premiers pour limiter le risque, les seconds pour maintenir un contrôle et assurer la stabilité financière. Mais la question soulève encore une fois le problème du mandat du Comité de Bâle et du rôle des superviseurs dans la gestion des banques.

a. La négociation du rôle des superviseurs dans la gestion du risque pays

Les discussions sur le risque pays soulèvent dès le départ le problème du rôle du Comité dans ce sujet. En octobre 1976, le délégué belge André (Banque Nationale de Belgique) réagit à une note rédigée par Helmut Mayer (secrétaire du Comité, économiste à la BRI) pour expliquer les statistiques existantes en déclarant que celles-ci ne relèvent pas du mandat du Comité¹⁰⁵⁷. Il rajoute qu'aux moins deux autres groupes travaillent dessus, le comité du G10 travaillant sur les statistiques des euro-marchés depuis 1963, et un comité de la CEE, sans grand résultat. Coincés entre l'évaluation des risques par les banques et la régulation macro-économique par d'autres comités ou institutions, les superviseurs, qui ne se sentent responsables ni de l'un, ni de l'autre, ne peuvent cependant ignorer la question. C'est le sens de l'intervention de Timmerman (*Nederlandsche Bank*) :

Mr. Timmerman felt that the group under the chairmanship of Mr. Lamfalussy that was in the course of extending the data on international bank lending was trying to meet prudential need without any guidance from supervisory authorities. He therefore thought there was more work to be done by this Committee [le Comité de Bâle sur le Contrôle Bancaire] in this area¹⁰⁵⁸.

La position délicate des superviseurs dans la surveillance du risque pays est explicitée dans la première note rédigée par le secrétariat en 1978 : quel est le rôle des superviseurs bancaires dans la gestion du risque par les banques dans ce domaine et quelles techniques peuvent être utilisées pour cela ?¹⁰⁵⁹.

Les États-Unis se sentent spécialement concernés par le problème du risque pays, car leurs banques y sont particulièrement exposées. En 1981, l'exposition des banques américaines à la dette latino-américaine atteint 97,3 % de leur capital, et est au-delà de 100 % du capital pour certaines d'entre elles¹⁰⁶⁰. Dès le milieu des années 1970, la réflexion en est à un stade plus avancé par rapport aux autres pays du Comité. Elle ne fait cependant pas l'objet d'un consensus. Par exemple, le 5 février 1976, le gouverneur Holland déclare devant le *US Senate Banking Committee* : « *country risk exposure is too sweeping a label for a useful analysis of risk in international operations [...]. The idea of a country risk concept, I believe frankly, is obsolescent if not obsolete* »¹⁰⁶¹. À l'inverse,

1057ABRI, 1.3a(3) F, Huitième réunion, 28 et 29 octobre 1976.

1058ABRI, 1.3a(3) F, Huitième réunion, 28 et 29 octobre 1976, p. 25.

1059ABRI, 1.3a(3) 1978/8, « The supervision of country risk in bank lending ».

1060H. James, *International monetary cooperation since Bretton Woods*, op. cit., p. 352.

1061ARFNY, *presidential records*, boîte 142548, « *Multinational Banking. Outline of a Study by the Staff of the*

le *Comptroller of the Currency*, James Smith, a quant à lui déclaré le 1^{er} mars que : « [The OCC] had undertaken in the examination of international banking activities to classify and comment on international lending activity on the basis of sovereign or country risk, [...] and we are the only examining agency that so comments on international lending »¹⁰⁶². Lors de la réunion de juin 1978, le délégué du *Board* de la Réserve Fédérale indique à ses collègues du Comité que : « the US authorities had still not come to any definitive answers about how supervisory authorities should approach the question of country risk »¹⁰⁶³. Il souligne cependant qu'aucun système statistique ne peut apporter de réponse définitive à la question de l'exposition d'une banque, à cause de l'hétérogénéité de ses actifs.

Deux possibilités d'approche du risque pays apparaissent rapidement aux yeux des superviseurs : soit considérer celui-ci comme un risque spécifique avec un régime détaillé de contrôles ou une différenciation par types de risque pays, soit le considérer comme une simple manifestation du risque-crédit¹⁰⁶⁴. C'est la deuxième solution qui est retenue, pour ainsi dire unanimement. En mars 1978, Schneider (Office Fédéral de Supervision, Allemagne) s'exprime ainsi :

they should always bear in mind that, as supervisors, they had to deal with micro-economic matters. They had to ask themselves how they could make sure that banks did not run excessive risks in their country lending. The first requirement, of course, was to have the best possible information on the banks' country exposure and in that connection he did not think that figures collected for micro-economic purposes were very helpful. Another matter was how to assess the risks being run by individual banks¹⁰⁶⁵.

Cependant, différentes opinions existent à l'intérieur de ce consensus. Baeyens, de la Commission bancaire belge, soutient par exemple que : « it was certainly part of the job of bank supervisors to monitor the degree to which individual banks' country risk were concentrated. For that purpose the returns filed by individual banks in connection with the new BIS reporting system on maturity breakdowns could be very useful »¹⁰⁶⁶.

Les Américains sont particulièrement attachés à une prise en compte des problèmes macro-économiques, traduisant un intérêt plus pressant pour la question et une volonté plus grande d'examiner le sujet pleinement à cause de la plus grande exposition de leurs banques :

Mr. Dahl [Réserve Fédérale] felt that it would be short-sighted to over-emphasise the micro-

Committee on Banking, Housing and Urban Affairs. United States Senate », Juillet 1976, p. 4.

1062ARFNY, *presidential records*, boîte 142548, « *Multinational Banking. Outline of a Study by the Staff of the*

Committee on Banking, Housing and Urban Affairs. United States Senate », Juillet 1976, p. 4.

1063ABRI, 1.3a(3) F, Treizième réunion, 29 et 30 juin 1978, p. 29.

1064ABRI, 1.3a(3) F, Douzième réunion, 2 et 3 mars 1978.

1065ABRI, 1.3a(3) F, Douzième réunion, 2 et 3 mars 1978, p. 25.

1066ABRI, 1.3a(3) F, Douzième réunion, 2 et 3 mars 1978, p. 26.

economic approach to country risk at the expense of the macro-economic approach. A year ago he and Mr. Willey [Réserve Fédérale de New York] had expressed the hope that within a short period of time they would have developed some concrete and useful ideas on this subject. Since then they had been trying hard to define the problem from the supervisor's point of view and he hoped to be in a position to circulate a paper before the Committee's next meeting¹⁰⁶⁷.

Ils considèrent toutefois que leur approche reste plus proche d'une conception du risque pays comme manifestation du risque-crédit que comme un risque spécifique impliquant une réglementation détaillée. Seul le représentant du *Comptroller of the Currency*, Bench, est plus ambigu sur ce point, son institution ayant récemment proposé d'imposer des limites aux crédits à des secteurs publics étrangers¹⁰⁶⁸. S'il reconnaît aux banques la responsabilité première dans l'évaluation des risques, il remarque également que les dirigeants des grandes banques américaines accueillent en réalité volontiers les directives des autorités, se sentant toutes dans la même périlleuse situation sans qu'aucune ne veuille être la première à en sortir¹⁰⁶⁹. La plupart des autres pays, jusque vers la fin des années 1970, n'ont pas d'idées très arrêtées sur la question et laissent les banques évaluer les risques elles-mêmes. Lors de la réunion d'octobre 1978, considérant qu'il y a un accord pour considérer le risque pays comme risque-crédit et donc une base conceptuelle pour sa supervision, Cooke propose de rédiger un rapport aux gouverneurs¹⁰⁷⁰.

L'enjeu auquel les superviseurs sont confrontés est de trouver la meilleure manière d'articuler les données macro-économiques, la supervision bancaire et le comportement des banques. Malgré d'importants désaccords, les sources témoignent d'un attachement inflexible à la focalisation micro-économique du contrôle bancaire. Un rapport est rédigé durant l'année 1979. Il rappelle la préférence du Comité pour la conception du risque pays comme une manifestation du risque-crédit et précise qu'au sein de ce consensus deux écoles peuvent être distinguées : pour certains (notamment les Américains) la surveillance de ce risque devrait comporter quelques dispositions officielles alors que pour d'autres il faut se limiter à mettre à la disposition des banques les meilleures informations possibles¹⁰⁷¹. Le rapport conclut que les responsabilités des autorités sont de s'assurer que les banques surveillent effectivement le risque pays et consacrent pour cela des ressources suffisantes. En novembre 1979, après approbation des gouverneurs, il est transmis aux superviseurs du monde entier¹⁰⁷².

Le choix de l'approche du risque pays comme manifestation du risque crédit a des

1067ABRI, 1.3a(3) F, Douzième réunion, 2 et 3 mars 1978, p. 26.

1068ABRI, 1.3a(3) F, Treizième réunion, 29 et 30 juin 1978.

1069Ibid.

1070ABRI, 1.3a(3) F, Quatorzième réunion, 26 et 27 octobre 1978.

1071ABRI, 1.3a(3) 1979/9, « Rapport sur la surveillance des risques par pays en matière de prêts bancaires », septembre 1979.

1072ABRI, 1.3a(3) 1982/17, « Past circulation of Committee documents », juin 1982.

conséquences lourdes en matière de régulation. Le voir comme une simple manifestation du risque-crédit sous-entend ne pas vouloir mettre en place des règles trop rigides. Deux raisons majeures expliquent pourquoi les superviseurs se rangent tous du côté de la deuxième possibilité : d'une part le fait qu'ils ne se considèrent pas concernés par la régulation macro-économique, d'autre part le fait que, à l'échelle micro-économique, ils considèrent les banques comme seules responsables de l'évaluation du risque, et ne veulent pas leur dicter la marche à suivre. En outre, Kennett (Inspecteur général des banques, *Department of Finance*, Canada) rappelle en mars 1978 que les différences entre les pays, tant dans les pouvoirs de régulation que dans les structures bancaires, rendraient certainement difficile toute tentative d'avoir une approche commune en matière de risque pays¹⁰⁷³.

La focalisation micro-économique des superviseurs les conduit à tenir compte étroitement du point de vue des banques. Les banques américaines se sentent concernées assez tôt par la question du risque pays car elles ont joué un rôle primordial dans le prêt aux pays en développement dans les années 1970. En décembre 1976, les représentants de la Réserve Fédérale de New York consultent des représentants de la *Bankers' Association for Foreign Trade* et de la *New York Clearing House Association*¹⁰⁷⁴. Toutes deux s'opposent à la classification des pays, qui selon elles risque d'être auto-réalisateur. Elles sont favorables à une approche flexible et au cas par cas plutôt qu'à des règles générales. À certaines occasions, cependant, et de plus en plus à mesure que la situation internationale se dégrade, les grandes banques américaines sont favorables à une assistance de la part des autorités, comme en témoigne l'intervention du *Comptroller of the Currency* au Comité en juin 1978 :

At the same time it was clear that the executive officers of major US banks actually welcomed some guidelines from the authorities as an umbrella over their own internal systems, since to some extent they felt that they were all on the same bandwagon and no single bank wanted to be the first to get off it.¹⁰⁷⁵

À partir de 1980, les banquiers français se montrent également favorables à une assistance de la part des superviseurs¹⁰⁷⁶. De manière générale, cependant, les banquiers préfèrent une régulation légère. Même après le défaut mexicain, les banques japonaises s'opposent par exemple à une proposition de limite au crédit à court terme et aux dépôts en euro-devises à 20 % du capital, qui est finalement retirée¹⁰⁷⁷. Les banques sont en revanche favorables à une amélioration de l'information. Cela est particulièrement visible dans la mise en place de l'*Institute of Foreign Finance*, une association

1073ABRI, 1.3a(3) F, Douzième réunion, 2 et 3 mars 1978, pp. 25-26.

1074ARFNY, *presidential records*, boîte 142572, *office correspondence*, « Meeting with BAFT representatives », John Hopkins Heires, 3 janvier 1977 ; ARFNY, *presidential records*, boîte 142572, *office correspondence*, « Meeting with representatives of the New York Clearing House Association », John Hopkins Heires, 3 janvier 1977.

1075ABRI, 1.3a(3) F, Treizième réunion, 29 et 30 juin 1978, p. 31.

1076ABF, 1749200912/305, Vingt-et-unième réunion, 26 et 27 février 1981.

1077ABF, 1749200912/305, Vingt-sixième réunion, 27-29 octobre 1982.

internationale privée de banquiers dont les origines remontent à une réunion de mai 1982 de la Fondation Ditchley, et dont le but est de partager les informations sur les pays endettés¹⁰⁷⁸.

b. Une division du travail entre le Comité de Bâle et le Comité Permanent des Euro-monnaies

Un élément important du travail du Comité de Contrôle Bancaire sur la croissance du crédit international est de clarifier son rôle par rapport au Comité Permanent des Euros-Monnaies (CPEM), et plus généralement par rapport à d'autres institutions. Les discussions entre le Comité de Bâle et le CPEM explicitent une division du travail entre les deux comités. Comme nous l'avons vu dans la première partie de ce chapitre, le CPEM est concentré sur les problèmes macro-économiques, à la différence du Comité de Bâle. Sous l'influence de Lamfalussy, il est favorable à une attitude plus active des autorités pour éviter un endettement excessif de certains pays et les risques que cela fait courir au système financier international¹⁰⁷⁹. Les discussions entre les deux révèlent à la fois des chevauchements et des perspectives différentes entre les deux. La réunion du 15 novembre 1978 marque le début de contacts étroits qui durent jusqu'à l'éclatement de la crise de la dette. En octobre, lorsque les membres du Comité de Bâle discutent de l'attitude à avoir par rapport au CPEM, Vachon de la Banque du Canada témoigne d'une méfiance représentative de l'attitude du Comité vis-à-vis du CPEM :

Mr. Vachon asked whether the 15th November meeting should be seen as an attempt by some countries to obtain a consensus among the G-10 on imposing, through prudential measures and ostensibly for prudential reasons, an effective ceiling on the rate of growth of their banks consolidated international business in order – probably unsuccessfully – to control the growth of the Euro-currency market.

Mr. Dealtry [secretary of the BCBS, BIS] expressed the view that some countries would like such an outcome, but that others would not.¹⁰⁸⁰

Les superviseurs refusent de faire appel à des mesures microprudentielles pour mettre en place des réglementations macro-économiques. La situation internationale n'allant pas en s'améliorant, ils seront cependant contraints d'aborder la question à de nombreuses reprises durant les années qui suivent. C'est dans ce contexte que naît, en juin 1979, l'expression de « macro-prudentiel », pour désigner les problèmes de stabilité non pas à l'échelle d'une banque individuelle, mais à l'échelle du système dans son ensemble, lors d'une intervention de Cooke qui a servi d'ouverture à ce chapitre¹⁰⁸¹.

1078ABF, 1749200912/266, « Report by H. Schulmann, deputy managing director, Institute of International Finance, USA », International Conference of Banking Supervisors. Banca d'Italia – Rome, September 13-14, 1984, pp. 270-275.

1079I. Maes, « Alexandre Lamfalussy et les tentatives de la BRI pour éviter un endettement excessif en Amérique latine dans les années 1970 », art cit.

1080ABRI, 1.3a(3) F, Quatorzième réunion, 26 et 27 octobre 1978, p. 4.

1081Piet Clement, « The term « macroprudential »: origins and evolution », *BIS Quarterly Review*, 1 mars 2010, p.

En avril 1980, un communiqué de presse des gouverneurs réitère l'importance du travail du Comité dans le domaine du risque pays, de la consolidation et de la transformation internationale des échéances. Il est donc décidé de poursuivre l'exercice sur le risque pays. Afin de coordonner au mieux le CPEM et le Comité de Bâle, il est décidé que Cooke assiste aux réunions du premier, lui-même sous la présidence de Larre, directeur général de la BRI¹⁰⁸². La réunion du Comité Permanent des Euro-Monnaies du 8 février 1981 discute des rapports entre celui-ci et le Comité de Contrôle Bancaire, ainsi que les problèmes communs qu'ils doivent affronter¹⁰⁸³. Plusieurs sujets comme l'amélioration des statistiques, le degré auquel l'exposition au risque pays devrait être contrôlée, ou les opérations de crédits syndiqués, impliquent un chevauchement entre les deux comités. Ce chevauchement n'est pas rejeté, comme le montre l'intervention de Cooke au Comité de Bâle : « *At the same time it seemed to him preferable that there should be some overlap between the two committees rather than to have a gap between the two that was covered by neither* »¹⁰⁸⁴. Il est toutefois l'objet de négociations et le lieu de constructions d'expertises et d'identités différentes.

Le CPEM est plus directement intéressé par les questions de gestion de crise et de prêteur en dernier ressort que le Comité des superviseurs, qui refuse de considérer cela comme relevant de son mandat. À la réunion du CPEM du 8 février 1981, Cooke rappelle que le Concordat entre les autorités prudentielles (cf. chapitre 2) ne portait pas sur les questions de prêteur en dernier ressort, mais sur la coopération entre ces autorités, d'autant plus qu'elles n'étaient pas toutes des banques centrales. À la réunion du Comité de Contrôle des Banques de juin 1981 il ajoute que : « *it was in practice difficult to draw the line between preventive action and remedial action, i.e. to define at exactly what point the supervisor's responsibility in seeking to prevent a crisis ceased and some other body should come in to deal with the crisis* »¹⁰⁸⁵. Il semble difficile aux superviseurs d'esquiver l'éventualité d'une crise, d'autant plus que de nombreuses zones d'ombre subsistent dans le système financier international et que les rumeurs entendues ne sont guère encourageantes, comme Coljé (*Nederlandsche Bank*) l'explique à propos des places offshores : « *He recalled the concern expressed by certain offshore supervisors at the October 1980 meeting about the volume of foreign exchange turnover in their markets, given that they had no idea of the liquidity positions of the banks conducting those operations* »¹⁰⁸⁶.

L'articulation des problèmes micro et macro économiques pose un défi considérable, et les

59-67.

1082ABF, 1749200912/304, Dix-neuvième réunion, 28 et 29 février 1980.

1083ABF, 1749200912/305, Vingt-et-unième réunion, 26 et 27 février 1981.

1084*Ibid.*, p. 7.

1085*Ibid.*, p. 6.

1086*Ibid.*, p. 8.

chevauchements entre le Comité de Bâle et le Comité des Euro-monnaies font figure de « zone grise » au croisement des deux. Lang (*Bundesbank*) rappelle ainsi à la même réunion de juin 1981 :

Mr. Lang agreed that it was possible in theory to set limits to responsibilities, the prevention of crises being the responsibility of supervisors and the handling of them that of governments, central banks and perhaps supervisors too. In practice, however, there was likely to be a grey area, since if there were to be a major Euro-market crisis it would probably be triggered off by a series of smaller incidents. In such cases there would be an overlap between the responsibilities of the two Committees and for that reason he believed that the supervisors' committee should take part in the the discussion of the subject raised in the Bank of England's paper to the Euro-currency Committee¹⁰⁸⁷.

Le Comité ne peut donc ignorer les risques de crise systémique, mais se trouve contraint par sa focalisation micro-économique, qui lui vient du statut professionnel des superviseurs plus que du mandat donné pas les gouverneurs. Ceux-ci rappellent d'ailleurs en 1982 qu'étant donnée la situation un rôle actif des superviseurs est préférable à un rôle passif¹⁰⁸⁸. La focalisation micro-économique est ancrée dans les pratiques des superviseurs qui ont pour quotidien l'inspection des banques individuelles et de leur comptes ainsi que le contrôle du respect de la loi. Le statut et l'identité professionnels particulier des membres du Comité jouent donc un rôle dans ces décisions.

Plusieurs membres du Comité sont fermement opposés à un soutien aux banques en difficulté, à cause du risque d'aléa moral. En février 1981, Aubanel (Banque de France) rappelle par exemple que les banques centrales ne sont pas là pour absorber les pertes des banques ou les secourir si elles ont conduit des affaires dangereuses¹⁰⁸⁹. À la frontière entre la morale et la régulation, la peur du *moral hazard* voit dans le risque de faillite une aide précieuse à la supervision, comme l'explique Cooke lors de la même réunion : « *Indeed, most supervisors would agree that the health of the system sometimes required that the imprudent should pay the penalty for their imprudence* »¹⁰⁹⁰. L'éthique du risque et de la punition « automatique » en cas d'imprudence est mise en avant comme outil de régulation du système. Cependant, ces considérations correspondant à l'échelle des banques individuelles se heurtent à une réalité macro-économique qui les dépasse : « *There was a difference, however, between a particular problem for an individual bank and a system problem for a number of banks, the most likely case of which was a major debt default* ». C'est pourquoi Cooke conclut que : « *It was his hope that the Committee would be prepared to accept remits from the Euro-currency Committee on subjects where the composition of its membership made that sensible* »¹⁰⁹¹.

1087Ibid., p. 9.

1088ABF, 1749200912/305, Vingt-cinquième réunion, 24 et 25 juin 1982.

1089ABF, 1749200912/305, Vingt-et-unième réunion, 26 et 27 février 1981.

1090Ibid., p. 11.

1091Ibid., p. 11.

Face aux demandes répétées du Comité Permanent des Euro-monnaies de réfléchir à des moyens de limiter la croissance des prêts internationaux et à la demande des gouverneurs d'avoir un rôle plus actif que passif, il semble que les superviseurs fassent bloc contre la régulation. Par delà les positions nationales, c'est la profession de supervision bancaire qui explique cette position. Celle-ci est constituée à la fois d'une focalisation micro-économique et d'un refus d'empiéter sur le travail et la responsabilité des banques. Le contrôle bancaire étant fondamentalement micro-orienté, les considérations sur le système dans son ensemble lui semble hors de sa portée. L'articulation entre les deux échelles de régulation n'a rien d'évident, comme le souligne le témoignage d'un ancien délégué français au Comité : « c'est très difficile de faire les deux »¹⁰⁹². Ce point n'a pas été fortement souligné par les travaux des politologues qui, sans trop distinguer entre régulation et supervision, accordent peu de place à la dimension micro-économique des contrôles.

c. Une bataille pour l'information

En matière de risque pays, l'information joue un rôle plus fondamental encore que pour la question de la transformation des échéances, car les banques en sont directement utilisatrices. En faisant appel aux perspectives développées par l'histoire des entreprises¹⁰⁹³, les *science studies*¹⁰⁹⁴, et l'histoire des statistiques¹⁰⁹⁵, cette section cherche à montrer que l'information n'est pas une donnée brute, mais une construction impliquant de nombreux acteurs ainsi qu'un objet de pouvoir. Lorsque Blunden avance le sujet du risque pays lors de la réunion de mars 1976, Bürger (*Bundesbank*) répond avec enthousiasme : « *The Bundesbank was making strenuous efforts to discover the degree of indebtedness incurred by German banks in certain foreign countries* »¹⁰⁹⁶. Certains membres sont plus mesurés, car beaucoup d'informations sont déjà à la disposition des banques dans les autres organisations internationales telles que le FMI et la Banque Mondiale. L'effort vigoureux que les autorités mènent afin de conserver un certain contrôle sur leur système bancaire et d'assurer sa stabilité s'apparente à une véritable bataille pour l'information.

Les discussions du Comité de Bâle sur le risque pays sont d'abord des considérations sur les classifications géographiques des statistiques des organisations internationales telles que la BRI,

1092Entretien avec un ancien membre du Comité, 11 janvier 2016.

1093Dominique Barjot et Harm G. Schröter, « The flow of information in organizations. Organizational theories as tools for business history », *Entreprises et histoire*, 29 septembre 2014, vol. 75, n° 2, p. 6-23 ; Heidi J. S. Tworek, « Political and Economic News in the Age of Multinationals », *Business History Review*, septembre 2015, vol. 89, n° 3, p. 447-474.

1094T.M. Porter, *Trust in numbers, op. cit.*

1095A. Desrosières, *The politics of large numbers, op. cit.* ; Emmanuel. Didier, *En quoi consiste l'Amérique ? les statistiques, le new deal et la démocratie*, Paris, Éd. la Découverte, 2009.

1096ABRI, 1.3a(3) F, Sixième réunion, 25 et 26 mars 1976, p. 30.

l'OCDE, le FMI et la Banque Mondiale. Dans une note de septembre 1976, Mayer, (secrétaire du Comité, BRI) informe les membres du Comité des logiques de celles-ci¹⁰⁹⁷. La BRI collecte des données depuis le début des années 1960 sur les activités internationales des banques dans l'objectif de tracer le développement du marché des euro-monnaies. Cependant les changements des années 1970 mettent au jour certaines limites :

While useful for the purpose for which they were conceived, these statistics therefore provide little insight into the market's rôle as a source of credit to individual countries outside the Group of Ten or its risk exposure vis-à-vis such countries. This may not have been a serious drawback during the 1960s when the Euro-market acted primarily as a source of credit to the Group of Ten countries themselves. However, the early 1970s saw a rapid expansion in the market's lending to countries outside the Group of Ten, notably those of the developing world. Against this background, the Secretary General of the OECD, Mr. van Lennep, on the initiative of the Development Assistance Committee (which had in turn received encouragement from other international organisations, central banks and private banks), wrote to the General Manager of the BIS in February 1973 suggesting the collection of full country break-downs of the banks' external positions in domestic and foreign currencies. He also proposed an extension of the reporting to banks in the United States¹⁰⁹⁸.

L'enjeu est donc d'avoir des données sur les pays individuels hors du Groupe des Dix car la géographie de l'endettement et du risque est en train de changer. En conséquence, la BRI a consolidé les nouvelles informations en 1974, et a procédé à quelques améliorations en 1975, même si les données restent très incomplètes et inégales d'un pays à l'autre. Ces statistiques montrent sans surprise l'endettement important de l'Amérique latine, notamment du Mexique et du Brésil, ainsi que de l'Union Soviétique, la Pologne, la Hongrie et l'Allemagne de l'est¹⁰⁹⁹. Les pays producteurs de pétrole sont d'importantes sources de fonds pour les banques déclarantes. Ces informations sont utiles aux superviseurs pour trois raisons : elles donnent une idée de l'exposition conjointe des banques par rapport aux pays en question, de leur dépendance par rapport aux pays déposants, notamment par rapport aux pays exportateurs de pétrole, et peuvent indiquer aux banques l'état d'endettement des pays emprunteurs, information inexistante par ailleurs et susceptible d'orienter leur politique de crédit¹¹⁰⁰.

La discussion qui s'en suit au sein du Comité révèle l'importance des divisions institutionnelles dans la circulation de l'information. En effet, banques centrales et institutions de supervision ne disposent pas toujours des mêmes informations, les premières disposant en général de volumineuses données statistiques sur tous les domaines de la vie monétaire et financière alors que les secondes sont plus spécialisées dans les contacts avec les banques. Bürger (*Bundesbank*)

1097ABRI, 1.3a(3) 1976/5, « The BIS Statistics on International Banking », H.W. Mayer, 24 septembre 1976.

1098ABRI, 1.3a(3) 1976/5, « The BIS Statistics on International Banking », H.W. Mayer, 24 septembre 1976, p. 1.

1099Ibid.

1100Ibid.

rapporte qu'en Allemagne banque centrale et institution de supervision travaillent relativement séparément et que la deuxième n'est pas toujours informée des statistiques existantes¹¹⁰¹. Il soutient également qu'il serait très utile pour les superviseurs de savoir quelle information sur l'endettement des pays est disponible auprès des différentes sources telles que la Banque Mondiale, afin de pouvoir en informer leurs banques. Blunden remarque d'ailleurs les différences d'opinion entre les deux types d'experts présents dans le Comité sur ces statistiques :

The Chairman noted a clear difference of opinion about the value of the data between those primarily involved in supervision and those concerned with the foreign exchange side who had been familiar with them for a long time. It was also quite clear that figures collected for one purpose might, in the course of time, become useful for another purpose¹¹⁰².

La circulation des statistiques sur l'endettement des pays est structurée par les grands pôles que sont les banques centrales et les organisations internationales. Parmi ces dernières, les modes d'obtention de l'information peuvent différer. Par exemple, le FMI collecte les données directement auprès des emprunteurs, alors que la BRI la cherche auprès des banques¹¹⁰³. Les données quantitatives sont rarement considérées comme suffisantes en soi et ne sont pour certains qu'un élément dans l'évaluation du risque pays, à côté d'informations plus qualitatives. Un réseau d'échange d'information s'est donc mis en place où les banques, les autorités monétaires et prudentielles nationales et les organisations internationales sont impliquées dans une construction collective des statistiques.

La réaction des banques à une proposition du président de la Réserve Fédérale Arthur Burns Burns en 1977 de rassembler des données sur l'endettement et les engagements à long terme des États montre à quel point l'information est un objet de pouvoir. Cinquante-sept banques commerciales des principaux pays sont contactées par Lamfalussy et Dealtry pour connaître leur opinion sur la proposition¹¹⁰⁴. Leurs avis sont très divers, mais également très liés à leur taille¹¹⁰⁵. Les établissements les plus grands y sont fortement opposés. Ils se déclarent plus que les autres satisfaits des informations dont ils disposent, et redoutent que l'adoption du questionnaire ne conduise à une extension de la réglementation. Les banques plus petites considèrent que l'opposition des grandes banques provient de la peur qu'un accès plus équitable à l'information sur l'endettement extérieur ne détériore leur situation avantageuse dans l'activité bancaire

1101ABRI, 1.3a(3) F, Huitième réunion, 28 et 29 octobre 1976.

1102Ibid., p. 26

1103ABF, 1749200912/305, Vingt-et-unième réunion, 26 et 27 février 1981.

1104I. Maes, « Alexandre Lamfalussy et les tentatives de la BRI pour éviter un endettement excessif en Amérique latine dans les années 1970 », art cit.

1105ABRI, 6.61 vol 3&4, *G10 routine correspondence*, « Rapport aux Gouverneurs concernant les réactions de banques commerciales des pays du Groupe des Dix et de la Suisse au projet de questionnaire du Président Burns », non daté.

internationale¹¹⁰⁶. De plus, toutes les banques craignent qu'en raison de l'âpreté de la concurrence dans le domaine du crédit international les banques les mieux placées ne partagent pas l'information et laissent les autres le faire. Le projet du président Burns est donc finalement abandonné. Ces réactions montrent d'une part l'inégalité d'accès à l'information entre grandes et petites banques et les divergences de vues qui en résulte, de l'autre le fait que la collecte d'information par les autorités peut être vue par les banques comme le premier pas vers la régulation.

La réunion du Comité de février 1981 dédie un long moment au problème du risque pays. Dealtry (secrétaire du Comité) rapporte que le FMI a demandé à la BRI des informations pour essayer de connaître la situation financière du secteur non bancaire dans différents pays. Tous les membres ne sont cependant pas pour l'amélioration des statistiques de la BRI, notamment les Japonais qui les considèrent satisfaisantes¹¹⁰⁷. Les avis divergent aussi sur le rôle de ces statistiques, les Américains considérant qu'elles n'ont pas pour but de mesurer l'exposition au risque pays mais d'améliorer la transparence sur l'endettement extérieur des pays pour que les banques fassent ensuite leur propre jugement. Enfin Vanleeuw exprime ses doutes sur la méthode de la BRI, puisque dans les places offshore (avec lesquelles le Comité a commencé à travailler, cf. chapitre 5) se trouvent des banques qui ne viennent pas du Groupe des Dix mais des pays arabes, d'Amérique du Sud ou du Panama, et que leurs prêts aux pays en voie de développement ne sont pas pris en compte¹¹⁰⁸. Cooke propose que chaque membre rassemble des informations sur la façon dont l'exposition au risque pays est gérée par les banques de son pays par un questionnaire établi par le secrétariat¹¹⁰⁹. Un groupe de travail, composé de Coljé (*Nederlandsche Bank*), Schneider (Office Fédérale de Supervision, Allemagne), et présidé par Willey (Réserve Fédérale de New York), est créé pour synthétiser les réponses au questionnaire.

Les banques sont confrontées au problème de la gestion du risque pays bien plus directement que les autorités, qui s'intéressent par conséquent à leur façon de faire. Le questionnaire BS/81/10 témoigne des considérations de gestion que les superviseurs sont obligés d'aborder quand ils ne discutent pas de statistiques : l'enquête porte sur les façons dont les banques de chaque pays membre évaluent le risque pays, comment les limites sont fixées, selon quels critères, par qui, et quelles différences existent entre les grandes et les petites banques ou entre celles qui sont plus ou moins impliquées dans l'activité internationale¹¹¹⁰. En juin 1981, Pille (Commission Bancaire,

1106ABRI, 6.61 vol 3&4, *G10 routine correspondance*, « Rapport aux Gouverneurs concernant les réactions de banques commerciales des pays du Groupe des Dix et de la Suisse au projet de questionnaire du Président Burns », non daté, p. 3.

1107ABF, 1749200912/305, Vingt-et-unième réunion, 26 et 27 février 1981.

1108Ibid.

1109ABF, 1749200912/305, Vingt-et-unième réunion, 26 et 27 février 1981.

1110ABRI, 1.3a(3) 1981/13, BS/81/10, sans titre.

Belgique) déclare qu'il a trouvé le questionnaire utile pour se concentrer sur quelques points importants dans les discussions que la Commission Bancaire a eu avec les banques belges¹¹¹¹. Celles-ci ont d'ailleurs exprimé un intérêt pour les résultats de l'exercice du Comité.

Les réponses au questionnaire créé par le Comité de Bâle donnent des informations intéressantes sur la façon dont les banques recueillent l'information. Les banques allemandes, par exemple, utilisent beaucoup la presse et les données de la BRI et de la Banque Mondiale, mais également toute une série de réseaux propres tels que les consulats, les associés à l'étranger, les banques correspondantes, les bureaux de représentations ou les discussions avec les clients¹¹¹². Les quatre organisations internationales (OCDE, BRI, FMI, Banque Mondiale) reviennent fréquemment pour tous les pays. La réponse suisse est également illustrative de l'importance des réseaux informels :

A further important source of information is apparently the personal experience and impressions obtained by bankers when travelling or staying abroad and the business and personal contacts made on such occasions. It is considered important to cultivate relations worldwide, particularly as an aid in assessing the political risk factor. Accordingly regular visits are made to countries with which business relations exist or are being entered into and reports are made on what has been learnt¹¹¹³.

Les banques japonaises montent parfois leur propre équipe de recherche pour se renseigner sur un endroit précis, alors qu'aux États-Unis il est de plus en plus fait appel à des consultants en politique pour être informé le plus possible sur les évolutions propres à chaque pays¹¹¹⁴. Grandes et petites banques ne disposent pas des mêmes moyens : les secondes se reposent plus sur des sources informelles alors que les premières formalisent beaucoup de données et emploient parfois des ordinateurs pour cela¹¹¹⁵. Le rapport du sous-groupe Willey confirme l'importance des deux types de savoirs, l'expertise territoriale et les statistiques, dans les systèmes d'évaluation des risques-pays : « *The systems which banks use to assess country risk have generally been built up over many years through a blend of territorial expertise and analysis of local and international statistics* »¹¹¹⁶. Ces systèmes d'évaluation sont ainsi basés sur une forme de capital de connaissances formelles et informelles. En dépit du degré de sophistication de certains systèmes, ceux-ci n'ont pas de capacité de prédiction par conséquent les banques valorisent les évaluations subjectives, ce qui amène le rapport à affirmer : « *There is no substitute for knowledge of the country concerned* »¹¹¹⁷.

1111ABF, 1749200912/305, Vingt-deuxième réunion, 25 et 26 juin 1981.

1112ABRI, 1.3a(3) 1981/13, « Questionnaire on bank country risk assessment systems », Germany, 22 avril 1981.

1113ABRI, 1.3a(3) 1981/13, « Questionnaire on bank country risk assessment systems », Switzerland, 15 avril 1981.

1114ABRI, 1.3a(3) 1981/13, « Questionnaire on bank country risk assessment systems », Japan ; ABRI, 1.3a(3)

1981/13, « Questionnaire on bank country risk assessment systems », United States, 13 mars 1981.

1115ABRI, 1.3a(3) 1981/13, « Questionnaire on bank country risk assessment systems », United States, 13 mars 1981.

1116ABRI, 1.3a(3) 1981/13, « G-10 banks' methods of country risk analysis and the supervisors' rôle », 12 juin 1981.

1117Ibid., p. 6.

Un consensus assez large existe au sein du Comité sur la désirabilité d'une approche commune des procédures de déclaration, afin de faciliter les comparaisons internationales¹¹¹⁸. Le sous-groupe Willey a mis en avant quelques enjeux : améliorer la cohérence des méthodes d'évaluation de l'exposition au risque pays ; comparer l'exposition des banques pour chaque pays aux statistiques bi-annuelles de la BRI ; regarder quelles difficultés d'emprunts certains pays connaissent ; améliorer les délais d'obtention d'information qui sont un sujet récurrent de plainte de la part des banques ; enfin, réfléchir à la possibilité d'une centrale des risques internationale¹¹¹⁹. Les contacts avec l'Union de Berne, une association de sociétés d'assurances disposant d'importantes ressources statistiques, un temps envisagés, sont finalement abandonnés, leurs données s'avérant peu fiables et incomplètes¹¹²⁰. Le Comité rédige un rapport aux gouverneurs en mars 1982 recommandant notamment l'adoption d'un même système d'information et de « combiner en un seul système la déclaration des données sur l'engagement par pays des banques et de celles sur l'endettement extérieur des pays à l'égard des banques »¹¹²¹. Le rapport recommande également l'amélioration des délais d'acheminement des données bancaires à la BRI.

Dans ce contexte, l'idée d'une centrale internationale des risques paraît presque inévitable. Un concept similaire avait déjà été avancé dans les années 1960 pour centraliser l'information sur les euro-marchés¹¹²². Appuyée par la France, l'Italie et l'Allemagne, l'idée avait été refusée par les autres pays, pensant que les banques ne partageraient pas les informations. Quatre pays dispose déjà d'une centrale des risques à l'échelle nationale : la France, l'Allemagne, l'Italie et la Belgique. Les quatre centrales ont une logique relativement similaire : les prêts au-delà d'un certain montant doivent être déclarés à l'autorité compétente, de sorte que l'endettement des clients auprès des prêteurs du pays est connu¹¹²³. Ce système perd une grande partie de son utilité dès lors qu'une entreprise emprunte auprès de banques extérieures au pays, car dans ce cas les banques prêteuses tout comme les autorités ne peuvent pas avoir l'information. L'idée d'une centrale des risques est également discutée à l'échelle de la CEE, par le Comité bancaire consultatif, depuis juillet 1981¹¹²⁴.

Le projet échoue en raison des oppositions qu'il suscite chez certains membres. La délégation belge est contre, considérant que les coûts seraient supérieurs aux bénéfices¹¹²⁵. Coljé

1118ABF, 1749200912/305, Vingt-deuxième réunion, 25 et 26 juin 1981.

1119*Ibid.*

1120ABF, 1749200912/305, Vingt-troisième réunion, 29 et 30 octobre 1981.

1121ABRI, 1.3a(3) 1981/14, « Rapport aux gouverneurs sur le risque-pays: rôles et responsabilités des banques prêteuses et des responsables de la surveillance bancaire », 30 mars 1982, p. 8.

1122C.R. Schenk, « The Regulation of International Financial Markets from the 1950s to the 1990s », art cit.

1123ABRI, 1.3a(3) 1982/16, « Reflections on the establishment of an international risk information exchange », février 1982.

1124*Ibid.*

1125ABF, 1749200912/305, Vingt-sixième réunion, 27-29 octobre 1982.

(*Nederlandsche Bank*) y est également opposé, car il pense que mesurer l'endettement des pays et évaluer la situation d'un emprunteur sont deux choses différentes et difficilement conciliables. Martin (*Comptroller of the Currency*) n'est guère enthousiaste, notamment parce qu'un tel système exclut les emprunts de gouvernements à gouvernements qui sont une composante majeure de l'endettement ainsi que ceux auprès de banques extérieures aux pays déclarants¹¹²⁶. Au final seuls les Allemands défendent vraiment l'intérêt d'un tel système. Ce faible enthousiasme est renforcé par le fait que de nombreux organes de part le monde s'intéressent à des questions similaires, notamment le Comité Permanent des Euro-Monnaies, le *Group of Thirty* et le *Ditchley Group of commercial bankers*¹¹²⁷. Ce dernier serait, selon Cooke, plutôt favorable à une centrale d'échange internationale d'information entre banquiers, ce qui conduit Bonnardin (Commission de Contrôle des Banque, France) à considérer qu'il vaudrait mieux encourager les efforts de la part du secteur privé, les banques commerciales n'étant pas contraintes de la même manière que les superviseurs au secret bancaire¹¹²⁸.

3. 1982 : le Comité de Bâle face à la crise

The Governors are invited to endorse the recommendations in this Report. They may feel it is particularly timely that it should become known in the international banking community that country risk and country exposure questions are under discussion amongst those meeting in Basle¹¹²⁹.

C'est ainsi que Cooke s'adresse à Richardson, gouverneur de la Banque d'Angleterre et président du Comité des Gouverneurs des Banques Centrales du Groupe des Dix, dans une lettre du 5 avril 1982, lorsqu'il demande à celui-ci et à ses collègues d'accepter le rapport de son comité sur le risque pays ainsi que l'envoi d'un autre texte à la communauté bancaire internationale. Cet extrait témoigne de l'importance des signaux envoyés aux « marchés », mais également à la presse, signaux minutieusement contrôlés précisément en raison de l'impact qu'ils peuvent avoir. Le jeu de la confidentialité et de la communication donne au Comité de Bâle une dimension théâtrale, ou plutôt un rôle dans une pièce de théâtre qui le dépasse largement. La théâtralité permet de penser le jeu des acteurs dans une dimension culturelle et symbolique¹¹³⁰. Il s'intègre pleinement dans un rôle d'intermédiaire entre autorités et banques. Ce rôle est notamment donné par les gouverneurs du

1126Ibid.

1127Ibid.

1128Ibid.

1129Cooke, ABRI, 1.3a(3) 1982/17, « Chairman's covering letter to Governor Richardson enclosing country risk papers (BS/81/37 and 38) », 5 avril 1982, p. 2.

1130M. Abélès, *Des anthropologues à l'OMC*, op. cit.

G10, qui sont une autorité bien plus importante sur la scène internationale. Leur communiqué de presse du 15 avril 1980 donnait déjà une visibilité accrue au Comité et à son rôle dans la scénographie financière internationale :

Reconnaissant que les banques prises séparément et le système bancaire international dans son ensemble pourraient être exposés à l'avenir à des risques plus grands que par le passé, les Gouverneurs réaffirment l'importance capitale qu'ils attachent au maintien de critères sains en matière de gestion bancaire - en ce qui concerne, surtout, le niveau suffisant des fonds propres, la liquidité et la concentration des risques. À cet effet, ils accordent une grande priorité à la mise en application des initiatives déjà prises par le Comité des règles et pratiques de contrôle des opérations bancaires en ce qui concerne la surveillance de l'activité internationale des banques sur la base de bilans consolidés, une meilleure évaluation des risques-pays encourus, ainsi que l'établissement de données plus complètes et plus cohérentes pour permettre de surveiller le degré de transformation des échéances par les banques¹¹³¹.

La détérioration de la situation financière internationale oblige donc les superviseurs à sortir de l'ombre. La diffusion du document BS/80/6 sur la surveillance des positions de change aux banques à la fin de l'année 1980 est la première adresse directe du Comité au marché. Il sert de précédent au rapport BS/81/38 sur le risque pays¹¹³². Ce dernier est plus emblématique encore de la volonté du Comité d'envoyer un signal à la communauté bancaire en raison du contexte particulièrement tendu. Dans les deux cas, le texte entre dans des considérations de gestion interne des banques. Le défi pour les superviseurs est là encore de clarifier leur rôle par rapport aux responsables des banques qui font face aux mêmes soucis prudentiels. Un argument fréquemment mis en avant est le fait qu'une aide serait surtout bienvenue pour les petites banques, les plus grandes disposant déjà de systèmes parfois fort sophistiqués d'évaluation des risques¹¹³³. Le rapport sur le risque pays est composé d'un préambule suivi d'un texte de 12 pages auxquelles s'ajoute une annexe précisant la terminologie. Il passe en revue tout ce qui doit être inclus dans le risque pays, comment établir sur quel pays repose le risque principal, et comment évaluer ce risque¹¹³⁴.

Le texte apparaît plus comme une tentative de diffuser des principes de prudence dans la gestion des banques que comme une énumération de la marche à suivre. Les banques sont invitées à ne pas trop se reposer sur des données quantitatives et des classements de pays à cause de leur capacité de prédiction limitée : « L'évaluation du risque pays ne peut donc être une science exacte, mais un art qui comporte nécessairement un degré important d'imprévisibilité »¹¹³⁵. Le texte apparaît comme initiative à la fois timide et tardive au regard de la situation. En opposant les

1131ABF, 1749200912/295, « Communiqué de Presse », 15 avril 1980, p. 2.

1132ABF, 1749200912/305, Vingt-et-unième réunion, 26 et 27 février 1981.

1133ABF, 1749200912/305, Vingt-et-unième réunion, 26 et 27 février 1981.

1134ABRI, 1.3a(3) 1981/14, « Gestion des prêts bancaires internationaux: analyse des risques-pays, calcul et gestion de l'engagement par pays », mars 1982.

1135ABRI, 1.3a(3) 1981/14, « Gestion des prêts bancaires internationaux: analyse des risques-pays, calcul et gestion de l'engagement par pays », mars 1982, p. 2.

critères prudentiels aux critères commerciaux dans la gestion du risque pays, il fait apparaître deux pôles de la pratique bancaire, la prudence et la prise de risque :

Tout système de gestion de l'engagement par pays devrait reposer sur la fixation et la surveillance de limites de l'engagement par pays. Toutes les banques devraient disposer d'un système pour établir, appliquer et réviser les limites par pays. Les limites globales d'engagement appliquées à chacun des pays auxquels la banque accorde ou envisage d'accorder des crédits devraient être fixées selon des critères de prudence bancaire et non selon des critères commerciaux¹¹³⁶.

Le Comité de Bâle se limite donc à diffuser des principes de prudence au sein de la communauté bancaire pour contrebalancer la propension à la prise de risque.

L'année 1982 apparaît à plus d'un titre comme une période d'histoire chaude pour le Comité. À la crise de la dette s'ajoute la faillite du Banco Ambrosiano qui fait voler en éclat les principes du Concordat (cf. chapitre 5). Par certains côtés, l'été 1982 rappelle l'été 1974¹¹³⁷. Le 13 mai le *Financial Times* décrit le travail du Comité en matière de coopération internationale¹¹³⁸. Il présente le Concordat et certaines autres réalisations du Comité comme des réussites mais également comme la partie la plus facile du travail, face aux enjeux du moment. En effet l'auteur invite les superviseurs à définir des règles communes en matière de capitalisation et de provisions pour rééchelonnement de prêts, sujet qui fait référence au rééchelonnement de la dette polonaise depuis 1981¹¹³⁹. En juin de la même année, Kennett (Inspecteur général des banques, Canada) fait part à ses collègues de son inquiétude quant à la nervosité des marchés internationaux et à certaines rumeurs qui circulent. Il rajoute ensuite : « *He believed that in the interests of stability the Committee had a rôle to play in maintaining a sense of proportion in the marketplace and he hoped that members would be quite frank with each other about the health of their banks in the present economic environment* »¹¹⁴⁰. L'intervention du délégué canadien illustre par contrecoup la faible propension des membres du Comité à faire part à leurs collègues de la situation réelle de certaines de leurs banques.

Les crises financières peuvent être vues comme des événements symboliques et des rituels mettant à l'épreuve les croyances et les institutions en place¹¹⁴¹. Elles s'accompagnent de destruction de la confiance entre les différents acteurs impliqués, de démonstrations dramatisées de solidarité, d'une place accrue des émotions, et d'échos dans la sphère publique suscitant une multiplication des

1136ABRI, 1.3a(3) 1981/14, « Gestion des prêts bancaires internationaux: analyse des risques-pays, calcul et gestion de l'engagement par pays », mars 1982, p. 8.

1137C.R. Schenk, « Summer in the City », art cit.

1138ABRI, 1.3a(3) 1982/17, « Ground rules for Eurobanks », *Financial Times*, 13 mai 1982.

1139Richard Portes, « La crise polonaise et les relations économiques Est-Ouest », *Politique étrangère*, 1982, vol. 47, n° 1, p. 75-89.

1140ABF, 1749200912/305, Vingt-cinquième réunion, 24 et 25 juin 1982.

1141Mark D. Jacobs, « Financial Crises as Symbols and Rituals » dans Karin Knorr Cetina et Alex Preda (eds.), *The Oxford Handbook of the Sociology of Finance*, s.l., Oxford University Press, USA, 2013, p. 376-392.

discours sur celles-ci. Elles s'accompagnent également d'une modification du temps. Cette conception permet de penser les crises financières comme des processus encastrés culturellement qui impliquent une refondation de la communauté sur de nouvelles bases¹¹⁴². Pour le Comité, la crise d'Ambrosiano (dans le contexte de la crise de la dette) conduit à une refonte du Concordat (voir chapitre 5), et la crise de la dette est une cause indirecte de l'exercice de convergence des normes de fonds propres (voir chapitres 8 et 9).

La fin de l'année 1982 est toujours marquée par une grande fébrilité, même si les questions relatives à la résolution de la crise échappent en partie au Comité. Elles sont particulièrement discutées par le Comité Permanent des Euro-Monnaies, qui travaille directement sur les questions de prêteur-en-dernier-ressort. Un rapport sur les crises de liquidités affectant les établissements étrangers est rédigé exclusivement pour les gouverneurs (et non pour le Comité de Bâle) en raison de sa sensibilité¹¹⁴³. À la demande de Richardson, président du Comité des Gouverneurs du Groupe des Dix, et de Lamfalussy, ce rapport est tenu secret et seuls quelques points sont résumés aux superviseurs. Cela suscite une certaine colère auprès de certains d'entre eux. Même si les détails du rapport ne sont pas connus, un désaccord entre les deux comités est considéré inévitable. Müller (Commission fédérale des banques, Suisse) soupçonne certaines autorités de vouloir fournir des liquidités aux banques insolvables, et réaffirme son opposition à de telles pratiques. Bonnardin (Commission de Contrôle des Banques, France) s'inquiète des fuites possibles et de la confusion que cela pourrait créer :

Bonnardin expressed the view that since the Standing Committee [CPEM]'s conclusions were different in some respects from the guidelines set out in the Concordat, it was vital that they should not leak out since if they did, there would be even more confusion in the minds of the public than existed at present¹¹⁴⁴.

La plus grande publicité du Comité et la sensibilité accrue des marchés à cause de la crise impose un jeu de communication précautionneux. Le 8 décembre, le Comité tient une réunion supplémentaire et exceptionnelle pour refonder le Concordat (voir chapitre 5). Toujours habitué à raisonner sur les cas individuels plus que sur les crises menaçant le système, la faillite d'Ambrosiano a un impact presque plus important que la crise de la dette.

Trois éléments importants ressortent de ce chapitre : la façon dont est construite l'information, tant quantitative que qualitative ; l'impossible conciliation entre les échelles micro- et

1142 *Ibid.*

1143 ABF, 1749200912/305, Vingt-sixième réunion, 27-29 octobre 1982.

1144 *Ibid.*, p. 5.

macro-économique dans la régulation financière ; le refus d'endiguer la croissance du crédit bancaire international. Pendant les années 1979-1982, le Comité est confronté à des enjeux macro-économiques qui l'obligent à préciser son rôle et sa spécialisation micro-économique. Ne pouvant rester muet devant les déséquilibres mondiaux grandissant, il s'engage dans un travail complexe où la responsabilité du superviseur est toujours en question. Les discussions suscitées par ces problèmes permettent de mieux comprendre comment les frontières entre superviseur, banquier central et banquier commercial sont délimitées et doivent être renégociées à cause des nouveaux risques pesant sur les banques. Si le terme de « macro-prudentiel » émerge pendant la période, il ne connaît pas un succès flagrant. La peur de l' « effet domino » est relativement nouvelle, et liée entre autre à la croissance du marché interbancaire, alors que la logique du contrôle bancaire depuis les années 1930 était plutôt centrée sur la protection des déposants et la prévention de la course aux dépôts, comme nous le verrons au chapitre 7.

Plus généralement, les deux questions de la surveillance de la transformation internationale des échéances et du risque pays renvoient au problème plus large de la croissance du crédit international. Les sources montrent qu'une limite à cette croissance est clairement envisagée, par certains pays, et par certains acteurs à la BRI, comme Alexandre Lamfalussy ou le Comité Permanent des Euro-monnaie, bien que ce dernier ne parle pas d'une seule voix. À l'inverse, le Comité de Bâle est opposé à de telles mesures. La BRI n'est pas le seul lieu où ce débat existe. Toutefois, les discussions examinées indiquent qu'un choix a été discuté, et que les autorités ont finalement opté pour laisser le marché international croître, ce qui montre la dimension politique du phénomène. En refusant d'aborder trop directement les questions macro-prudentielles, les membres du Comité refusent également une certaine forme de régulation, à savoir une régulation plus stricte. La quasi unanimité du Comité en la matière est souvent justifiée par le fait qu'en tant que superviseurs, ils sont spécialisés dans les problèmes des banques individuelles, c'est-à-dire dans l'échelle micro-économique. Cette identité professionnelle apparaît comme un élément important des réponses du Comité aux questions qui lui sont posées.

Troisième partie : Penser et construire un marché global ? (années 1970-1988)

Chapitre 7 : Le technique et le politique. Le contrôle bancaire et le Comité de Bâle dans la nouvelle gouvernance financière internationale

S'ils étaient rassemblés en un seul livre, les rapports successifs du Comité constitueraient un manuel de gouvernement des banques internationales à destination des gouverneurs. Le Comité ferait alors figure de conseiller du Prince, dans le sillage d'une forme très ancienne de rapport entre savoir et pouvoir. S'il n'est qu'un comité d'experts parmi beaucoup d'autres, et si les décisions qu'il prend sur les questions les plus politiques restent avant tout le résultat de tractations entre les États, il n'en demeure pas moins une pièce importante de la globalisation des normes prudentielles et de l'évolution des techniques de gouvernance des banques internationales. C'est à ce titre qu'il est également important d'étudier, non pas seulement ses décisions et réalisations, mais aussi en quoi il illustre des évolutions plus larges qui concernent la politique économique en général, et en quoi le processus qu'il observe participe de la construction d'une certaine respectabilité et visibilité.

Plusieurs travaux ont mis en lumière le passage, vers la fin du XX^e siècle, d'un système financier basé sur les États (*state-led financial system*), hérité de l'entre-deux-guerres et du système Bretton Woods, à un système financier orienté vers le marché (*market-led financial system*). Rajan et Zingales ont montré l'existence d'un grand retournement dans la place que les marchés financiers occupent dans les économies entre 1913 et les années 1980¹¹⁴⁵. Battilossi, Reis et les contributeurs de leur ouvrage collectif ont examiné la transition d'un système à un autre durant la deuxième moitié du XX^e siècle¹¹⁴⁶. Clement s'est notamment interrogé sur le rôle du Comité de Bâle dans cette transition¹¹⁴⁷. Les travaux sur l'histoire de la régulation bancaire peuvent être utilement discutés en

1145Raghuram G Rajan et Luigi Zingales, « The great reversals: the politics of financial development in the twentieth century », *Journal of Financial Economics Journal of Financial Economics*, 2003, vol. 69, n° 1, p. 5-50.

1146Stefano Battilossi et Jaime Reis (eds.), *State and financial systems in Europe and the USA*, *op. cit.*

1147P. Clement, « The Missing Link : International Banking Supervision in the Archives of the BIS », *art cit.*

regard de la foisonnante littérature sur le néolibéralisme¹¹⁴⁸, la gouvernance par les nombres¹¹⁴⁹, et l'expertise en général¹¹⁵⁰. En plus d'aborder des problèmes de réglementation, le Comité est composé en grande partie de juristes, ce qui invite à s'intéresser sur la dimension juridique de son travail. Celle-ci doit être lue en regard du fait qu'il est partie prenante d'une économie morale¹¹⁵¹, car il promeut des pratiques économiques conformes à certaines valeurs, telles que la prudence, la discipline du marché, et l'égalité des conditions de concurrence.

On peut donc mettre en parallèle les changements du côté du contenu de la gouvernance (libéralisation du secteur bancaire, changement de la politique monétaire, développement du contrôle bancaire) et ceux du côté de la forme de la gouvernance (rôle de l'expertise et des savoirs techniques, mondialisation des normes et gouvernance par les indicateurs, néolibéralisme et représentations du marché). Sans nier le poids des rivalités entre États, des structures économiques, et des institutions bancaires, on ne peut pour autant passer complètement sous silence l'influence de l'économie néoclassique, les nouvelles orientations de la politique économique qu'on retrouve dans beaucoup de pays, à droite comme à gauche de l'échiquier politique, ou encore l'usage grandissant des standards internationaux. Le Comité de Bâle est à ce titre bien situé pour illustrer les liens entre mondialisation et politique économique. On se demandera donc en quoi il reflète une évolution de la gouvernance des banques internationales et du secteur financier en général.

1. Du gouvernement par l'État à la gouvernance par le marché ?

a. Le nouveau dilemme du contrôle bancaire

A partir des années 1970, et plus encore dans les années 1980, la régulation bancaire de

1148 Michel Foucault, *Naissance de la biopolitique: cours au Collège de France (1978-1979)*, Paris, Gallimard : Seuil, 2004 ; R. Abdelal, *Capital rules*, *op. cit.* ; Daniel Stedman Jones, *Masters of the universe: Hayek, Friedman, and the birth of neoliberal politics*, Princeton, Princeton University Press, 2012, 418 p ; Angus Burgin, *The great persuasion: reinventing free markets since the Depression*, Cambridge, Mass, Harvard University Press, 2012, 303 p ; Loïc Wacquant, « Three steps to a historical anthropology of actually existing neoliberalism », *Social Anthropology*, 1 février 2012, vol. 20, n° 1, p. 66-79 ; Mathieu Hilgers, « Embodying neoliberalism: thoughts and responses to critics », *Social Anthropology*, février 2013, vol. 21, n° 1, p. 75-89 ; Don Kalb, « Thinking about neoliberalism as if the crisis was actually happening », *Social Anthropology*, 1 août 2012, vol. 20, n° 3, p. 318-330.

1149 A. Supiot, *La Gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France (2012-2014)*, *op. cit.* ; Sally Engle Merry, Kevin E. Davis et Benedict Kingsbury (eds.), *The quiet power of indicators*, *op. cit.*

1150 S. Jasanoff, *The fifth branch*, *op. cit.* ; P.M. Haas, « Introduction », art cit ; E.B. Kapstein, « Between power and purpose », art cit ; G. John Ikenberry, « A world economy restored: expert consensus and the Anglo-American postwar settlement », *International Organization*, décembre 1992, vol. 46, n° 1, p. 289-321 ; A. Riles, « Collateral Expertise », art cit.

1151 E. P. Thompson, « The Moral Economy of the English Crowd in the Eighteenth Century », *Past & Present*, 1971, n° 50, p. 76-136.

beaucoup de pays est marquée par une recherche de meilleures performances. Un nouveau dilemme, opposant performances et stabilité, caractérise alors le contrôle bancaire. C'est donc au juste milieu entre ces deux pôles que les superviseurs doivent travailler. Dans ce cadre, la compétition est souvent vue comme le moteur de la performance. Ainsi Aoki, de la Banque du Japon, explique-t-il lors de la conférence de Rome de 1984 que : « *Like bank supervisors in many other industrialized countries, the Japanese supervisory authorities have been and still are facing a dilemma between competition and stability* »¹¹⁵². Ces nouvelles perspectives n'échappent pas aux gouverneurs. Lors de l'ouverture de la même conférence de Rome, le gouverneur italien Ciampi met en garde contre les illusions que la seule déréglementation, aidée de la supervision, pourrait régler tout les problèmes, justifiant du même coup le rôle des banques centrales et de la politique macro-prudentielle : « *It would nonetheless be hazardous to claim that deregulation per se can always bring banking to the optimum combination of efficiency and stability that can be achieved through coordinated prudential and structural supervision* »¹¹⁵³. Dès 1976, Paul Volcker, alors président de la Réserve Fédérale de New York, s'exprimait ainsi devant les banquiers de l'État de New York :

We want savers to earn a reasonable reward. And we want banks to seek out profits, because profits both measure their effectiveness in serving their community, and provide the base for growth.

The constant challenge - the dilemma, if you will - of the supervisor is to assure needed safety without stifling initiative and competition¹¹⁵⁴.

Le futur président de la Réserve Fédérale américaine ne manque pas de souligner le rôle des banques pour la croissance économique. Dans le courant des années qui suivent, les banques sont de plus en plus vues comme un secteur à favoriser en soi, et non plus seulement comme le fournisseur de crédit au reste de l'économie¹¹⁵⁵.

Les superviseurs, quant à eux, s'intéressent d'abord à l'échelle micro-économique de la banque individuelle. Or à cette échelle également, les performances reçoivent une attention grandissante. Lors de leur réunion de mars 1977, les membres du Comité examinent l'utilité des comptes de profits et pertes dans la surveillance des banques¹¹⁵⁶. Les délégués britanniques y attachent une importance particulière, et considèrent que l'attention aux profits de la banque permet d'avoir des informations sur la qualité et la nature des opérations conduites par une banque¹¹⁵⁷, mais

1152ABF, 1749200912/266, « *Panel contribution by S. Aoki. Foreign Department, Bank of Japan* », in International Conference of Banking Supervisors, Banca d'Italia - Rome, September 13-14, 1984, p. 174.

1153ABF, 1749200912/266, « *Opening address, C. A. Ciampi, Governor, Banca d'Italia* », in International Conference of Banking Supervisors, Banca d'Italia - Rome, September 13-14, 1984, p. 6.

1154ARFNY, *presidential records*, boîte 35604, « *Remarks before New York State Bankers Association's Mid-Winter Meeting on Monday, January 26, 1976 in New York City* », Paul Volcker, p. 8.

1155E. Altamura, *European Banks and the Rise of International Finance after Bretton Woods (1973-82)*, op. cit.

1156ABRI, 1.3a(3) F, Neuvième réunion, 3 et 4 mars 1977.

1157ABRI, 1.3a(3),1979/9, BS/79/22, « *Profit Analysis as a Tool of Banking Supervision* », Coleby, 27 février 1979.

de façon générale les superviseurs des autres pays y sont également favorables¹¹⁵⁸. Dahl (Réserve Fédérale) considère notamment que les profits sont la première ligne de défense d'une banque. La compétition accrue, de même que les évolutions technologiques en informatique, poussent également les banques à des pratiques d'optimisation, auxquelles les superviseurs doivent s'adapter, car celles-ci comportent de nouveaux risques. En juin 1983, dans un questionnaire aux membres du Comité sur les aspects prudents des changements structurels du secteur bancaire, on trouve ainsi la question suivante : « *Are competitive and financial pressures over the next decade likely to lead to significant changes in your country in the structure of companies providing financial services ? How will these changes affect particular kinds of business, for example, companies which have particular specialisms or which are small ?* »¹¹⁵⁹. La réponse des différents membres, résumée par le secrétariat, témoigne des changements en cours du côté des banques :

This is seen as likely to continue the process of blurring the boundaries between specialised banking activities which is already evident to a greater or lesser extent in most countries, particularly the tendency for larger institutions to seek to broaden their range of services in order to optimise appeal to customers¹¹⁶⁰.

Les pratiques de gouvernance du secteur changent donc sous l'influence de cette recherche d'un équilibre entre performances maximales et stabilité. Ces pratiques sont marquées par une perspective libérale – ou néolibérale – même si cette dernière ne peut à elle seule rendre compte de toutes les évolutions en cours. Il est donc important de s'interroger sur l'univers réglementaire dans lequel évolue le Comité de Bâle entre 1975 et 1988. Or, dès le début de cette période, certains régulateurs sont très conscients des défis posés à la régulation et à la supervision bancaire par les évolutions en cours dans le système bancaire.

b. La supervision comme voie moyenne : une discussion à l'OCC en 1975

Pour illustrer cela, il est utile d'examiner une discussion très informelle qui a lieu à l'*Office of the Comptroller of the Currency* en octobre 1975 sur l'avenir de la supervision bancaire aux États-Unis. Cette discussion illustre à la fois les défis auxquels les superviseurs font face à ce moment et les évolutions à venir¹¹⁶¹. Bien qu'il s'agisse d'une conversation purement américaine, les points qu'elle soulève sont révélateurs des principes guidant l'histoire de la supervision en général. Cet épisode montre à la fois l'avance des Américains dans la réflexion sur le contrôle bancaire, et la conscience qu'ont alors les acteurs des différentes philosophies possibles en matière de régulation.

1158ABRI, 1.3a(3) F, Neuvième réunion, 3 et 4 mars 1977.

1159ABF, 1749200912/313, BS/83/38, « *Synopsis of the replies contained in BS/83/37 to the questionnaire on the supervisory aspects of structural change in the banking system* », 17 juin 1983, p. 7.

1160Ibid., p. 7.

1161NARA, 101820027/18, *Comptroller of the Currency*, « Transcript of proceedings. Conference », 3 octobre 1975.

Robert Baer, membre du Comité de Bâle à partir de 1979, y est présent, ainsi que quelques autres collègues de l'OCC, qui sera représenté au Comité à partir de 1978¹¹⁶². La discussion met en lumière la différence entre réglementation et supervision, l'évolution de l'activité de contrôle bancaire dans l'après Bretton Woods, le statut différent des grandes et des petites banques, l'impact des évolutions du marché sur le contrôle bancaire, et le fait que la supervision soit considérée comme une voie moyenne entre la réglementation stricte et l'auto-régulation. Elle constitue ainsi un résumé des défis auxquels le Comité de Bâle fait face dès sa création, et plus encore durant la décennie suivante. Cette conversation permet donc de mieux comprendre l'importance des changements de l'activité de contrôle bancaire en général, qui sont peu mentionnés par les auteurs ayant écrit sur le Comité de Bâle.

Le 3 octobre 1975, Smith, *Comptroller*, réunit une dizaine de cadres de l'OCC pour discuter ouvertement de l'avenir de la supervision et de la régulation bancaire en général aux États-Unis¹¹⁶³. Il commence par présenter ce qu'il considère comme deux modèles opposés de régulation : ce qu'il appelle la « *pure regulatory approach* », où le gouvernement anticipe les problèmes pouvant survenir dans le marché, et ce qu'il appelle la « *SEC type approach* », c'est-à-dire un système où le marché s'auto-régule et où les autorités se limitent à garantir la révélation des informations nécessaires. Le premier système garantit un faible nombre de crises, mais est considéré comme inefficace. Le deuxième est vu comme plus risqué mais plus performant. La supervision bancaire serait dans ce schéma une sorte de juste milieu entre ces deux modèles. Smith pose donc le problème en ces termes :

The question is are either of those systems desirable in terms of governmental oversight of the banking business, with its fundamental importance to the economy at large or is there a middle ground regime which we have chosen to describe as supervision which draws a little from both of the other regimes in a tempered fashion, and then through highly professional [4] oversight, very regular contact with the affected industry, tries to identify, avert developing problems before they become so serious as to fatally affect the institution or the system.

It seems to me that we are rapidly coming to a decisional crossroads out here some place in the future as to whether there is going to be a role for supervision of supervisory approach as we perceive it, or whether the advocates of one school or the other are likely to win out¹¹⁶⁴

La discussion qui s'en suit soulève la question de la logique primordiale de la supervision. Si la protection des déposants est vue comme le motif le plus important historiquement, en raison du rôle des dépôts dans le mécanisme de paiement, tous les présents reconnaissent qu'il est mis à mal

1162ABRI, 1.3a(3) F, Douzième réunion, 2 et 3 mars 1978.

1163NARA, 101820027/18, *Comptroller of the Currency*, « Transcript of proceedings. Conference », 3 octobre 1975.

1164Ibid., pp. 3-4.

par la part décroissance de la proportion des dépôts dans les passifs bancaires. Le développement des certificats de dépôts depuis leur introduction en 1961¹¹⁶⁵, ainsi que la multiplication des *bank holding companies*, constituent aux yeux des participants deux évolutions importantes qui contribuent à brouiller considérablement les contours de l'institution bancaire et, par contre-coup, celle de la fonction de contrôle des banques. Ces évolutions rapprochent les banques de la finance de marché, car les nouveaux instruments de passif qui ne sont pas des dépôts s'apparentent à des investissements. Dès lors, une régulation de type « SEC » semble pertinente, car les investisseurs ont besoin d'informations. Les superviseurs sont cependant opposés à la révélation de leurs rapports et de certaines autres données restreintes au domaine prudentiel, en raison de l'impact négatif que cela pourrait avoir sur les banques, et parce que les dépôts restent une partie importante des passifs bancaires. Ils admettent toutefois que la situation est ambiguë.

La discussion fait ressortir trois logiques possibles de la régulation : la protection des déposants, celle des institutions bancaires, et celle du système dans son ensemble. Les trois logiques entretiennent bien sûr des liens entre elles, mais la supervision prudentielle est située d'abord du côté des déposants, alors que la régulation effectuée par la *Securities Exchange Commission* (SEC) ne s'occupe que de la sécurité du système. Une intervention de Dince résume le problème pour l'OCC : « *When you talk about the middle ground, the supervision, presumably what we are trying to do, we fall between the two stools. We are a looking for a clientele. And is our clientele the banking community or is it the banking public?* »¹¹⁶⁶. Les participants à la réunion considèrent que leur rôle va sans doute devoir évoluer vers une protection des institutions bancaires, compte-tenu des évolutions en cours et des risques grandissants qu'encourent les grandes banques. Ils rappellent de plus qu'une régulation des banques sur le modèle de la SEC ne sera jamais acceptée, ni par le Congrès, ni par le public. Enfin Smith considère que la protection des banques, c'est-à-dire des institutions qui jouent le rôle le plus important dans le système de paiement, doit rester et restera important.

La place des grandes banques dans le système prudentiel constitue une autre évolution importante aux États-Unis. La supervision prudentielle, sous le système de Bretton Woods, s'occupe d'abord des petites banques, qui connaissent plus de faillites, mais ne font pas courir de risques au système bancaire dans son ensemble. Durant la réunion, les échanges entre deux cadres sont révélateurs des différences de traitement prudentiel des grandes et des petites banques :

Mr. Murphy : Do we really exercise any supervision over Chase Manhattan City Bank, Bank of

1165ABRI, 1.3a(3) 1976/4, BS/76/37 : « Subordinated debts in capital structures in the United States », 1976.

1166NARA, 101820027/18, *Comptroller of the Currency*, « Transcript of proceedings. Conference », 3 octobre 1975, p.

America ? May I could name some others. Aren't they dealing in a free market ?

Mr. Smith : Well, I think that is a very important question, whether our present systems and techniques, you know really do in fact result in effective supervision of banks. [35] My honest answer would be they do not¹¹⁶⁷.

Les participants reviennent sur ce point un peu plus tard :

Mr. Murphy : Can I go back to what does it tell us about the question we are talking here about regulation or not [...] – the fact that we are not really regulating big banks.

Mr. Dince : We are not really regulating.

[...]

Mr. Smith : We are regulating them to the extent we are regulating any banks. The question is whether we are supervising them¹¹⁶⁸.

Or ce sont les grandes banques qui voient la part des dépôts dans les passifs diminuer de plus en plus :

Mr. Jones : I am talking about the proportion represented by depositors has fallen for years. That is common knowledge. And it is more so in some large banks than it is in small banks. They are borrowing more funds, they are buying more and more funds from non-depositor sources. There are all kinds of things that are non-deposit. So if we hang our hats solely on the deposit protection, I'm afraid that our hats is going to be a shrinking hat-band over time¹¹⁶⁹.

[...]

I just think, Jim, that it is short-sighted to hang our hat on deposits, because I see deposits as a disappearing line item of the balance sheet in essence in the larger bank. We are not worried about the community banks. We are worried about the larger institutions as far as a safe and sound system. That is where it is. And it is those banks that more and more buy and sell volatile funds, not deposit funds. So you are going to have to hang it on something other than protection of deposits¹¹⁷⁰.

Le problème soulevé par les grandes banques est donc spécifique, et engendre de nombreuses difficultés pratiques, comme le rappelle le Comptroller Smith : « *The fact is that the typical bank examiner is an admired and respected professional in a \$25 million bank or a \$50 million bank; he is not so regarded in a professional sense in a \$59 billion bank* »¹¹⁷¹. Cette évolution, sans nécessairement caractériser l'ensemble des pays représentés au Comité, n'est pas propre aux États-Unis. En France, Les grandes banques, notamment les trois banques de dépôts (Société Générale, BNP, Crédit Lyonnais) ne font en effet pas l'objet d'une surveillance de la part de la Commission de Contrôle des Banques au moins jusque dans les années 1970, voire les années 1980¹¹⁷². La Commission s'intéresse d'abord aux petites banques, où les faillites sont bien plus fréquentes.

Les questions soulevés ici le seront également au Comité de Bâle. La fonction primordiale

1167NARA, 101820027/18, *Comptroller of the Currency*, « Transcript of proceedings. Conference », 3 octobre 1975, pp. 34-35.

1168*Ibid.*, p. 41.

1169*Ibid.*, p. 50.

1170*Ibid.*, p. 51.

1171*Ibid.*, p. 41.

1172Entretien avec un ancien membre du Comité, 11 janvier 2016.

de protection des déposants, par exemple, est rappelée par de nombreux membres différents pays en de nombreuses occasions durant toutes les années 1970. La question du motif principal de la surveillance (la protection des déposants, celle des institutions bancaires, ou celle du système dans son ensemble) continue même de se poser sur toute la période. La période d'après Bretton Woods voit donc grandir l'importance de la protection des institutions bancaires, puis du système dans son ensemble, ce dernier motif n'apparaissant vraiment qu'après la crise de la dette chez les superviseurs. Or ces enjeux sont également liés aux types d'institutions qui constituent le cœur des contrôles (les petites ou les grandes banques), et le type de régulation envisagé : par le marché, par l'État, ou par les superviseurs. Les États-Unis, comme les autres pays, ne songent pas à abandonner toute forme de contrôle sur les banques. Alors que les pressions pour libéraliser le secteur sont fortes, la question se pose de savoir qui, comment, pourquoi et combien contrôler. La supervision bancaire en général joue donc un rôle important dans le passage d'un *state-led* à un *market-led financial system*, vers la fin du XX^e siècle. Cette nouvelle forme de supervision étant particulièrement soucieuse des grandes banques et des activités internationales, le Comité de Bâle, qui devient l'organe international le plus influent sur la question durant la période considérée, est représentatif de ces évolutions.

c. Une révolution néolibérale ?

Dans un article passant en revue les débats agitant l'étude de la politique économique dans le domaine de la finance globale, Deeg et O'Sullivan posent la question suivante : « *Our discussion also suggests a more general question that the crisis poses for students of the political economy of global finance: how it is that false illusions of the global financial system's operation and consequences were conferred with sufficient legitimacy to deafen alternative views and stymie real reform?* »¹¹⁷³. Sans constituer l'ensemble de l'explication, l'histoire du climat intellectuel succédant au système de Bretton Woods apporte des éléments de réponse. Plus généralement, le rôle de la culture et des représentations nous informent sur la façon dont pensent les acteurs du Comité. Le tournant néolibéral des années 1970 et 1980 exerce dans cette perspective une influence sur la régulation financière. Rawi Abdelal soutient que la CEE, les gauches européennes et notamment la gauche française ont été le fer de lance du renouveau du libéralisme dans les années 1980¹¹⁷⁴. Il oppose également deux projets concurrents de mondialisation : l'un, américain, pragmatique et

1173R. Deeg et M.A. O'Sullivan, « The Political Economy of Global Finance Capital », art cit, p. 759.

1174R. Abdelal, *Capital rules*, op. cit., p. 3-4.

reposant sur les entreprises ; l'autre, européen, codifié et reposant sur des organisations internationales. Son travail montre que le libéralisme n'est pas que l'affaire de la droite politique, ni des pays anglo-saxons, ce qui invite à s'interroger sur l'émergence d'un nouveau schéma de gouvernance.

Pour Angus Burgin, le néolibéralisme, en économie, s'est construit en grande partie contre le laissez-faire du XIX^e siècle, ou à tout le moins dans une réévaluation critique de celui-ci¹¹⁷⁵. Des économistes comme Von Mises, Knight, et Hayek ont joué un rôle important pour rassembler tous les opposants à l'interventionnisme de l'État dans l'économie, critiques à la fois des excès libéraux du siècle précédent et des interventions étatiques de la Grande Dépression. Ces économistes favorables au marché se distinguent du libéralisme classique en soutenant que le marché, bien que plus efficace que l'État pour organiser la vie économique, ne fonctionne pas tout seul, et a besoin de l'intervention de l'État pour être garanti. Daniel Stedman Jones a quant à lui mis en avant l'articulation entre le niveau académique et le niveau politique, insistant sur la façon dont certains responsables politiques aux États-Unis et au Royaume-Uni se sont emparés de théories économiques sans les maîtriser parfaitement, impliquant un processus de transformation¹¹⁷⁶. L'inflation et les problèmes de balance des paiements constituent un défi important pour les autorités de ces deux pays, et crée un contexte favorable à l'adoption du monétarisme. Un réseau d'institutions, d'acteurs politiques, d'entrepreneurs et de journalistes de part et d'autre de l'Atlantique élabore une célébration du marché qui finit par l'emporter durablement, à gauche comme à droite de l'échiquier politique, dans les années 1970, en raison de la crise économique.

Ces évolutions idéologiques ne sont ni propres aux États-Unis et au Royaume-Uni, ni ignorées des contemporains. En témoigne le cours au Collège de France de Foucault en 1978 et 1979, dont la publication en 2004 a considérablement renouvelé l'intérêt des historiens, sociologues et anthropologues pour le néolibéralisme¹¹⁷⁷. Foucault y retrace l'histoire de la pensée libérale et examine les discours contemporains omniprésents de son époque, plaçant le marché comme lieu de vérité et construisant une représentation de l'individu entrepreneur. Quelques années auparavant, en 1976, Bourdieu et Boltanski avaient étudié les mécanismes de construction d'un discours célébrant la réforme, l'ouverture, et le dépassement des idéologies, tout en présentant le libéralisme comme la modernité¹¹⁷⁸.

Foucault fait remonter l'émergence d'une auto-limitation de la raison gouvernementale au

1175A. Burgin, *The great persuasion*, *op. cit.*

1176D.S. Jones, *Masters of the universe*, *op. cit.*

1177M. Foucault, *Naissance de la biopolitique*, *op. cit.*

1178Luc Boltanski et Pierre Bourdieu, « La production de l'idéologie dominante », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1976, vol. 2, n° 2, p. 3-73.

milieu du XVIII^e siècle, avec l'apparition de l'économie politique¹¹⁷⁹. Celle-ci a pour principe qu'« un gouvernement ne sait jamais assez qu'il risque de gouverner trop [...]. Le principe du maximum/minimum dans l'art de gouverner se substitue à cette notion de l'équilibre équitable, de la « justice équitable » qui ordonnait autrefois la sagesse du prince »¹¹⁸⁰. C'est bien ce dilemme – comment gouverner ni trop ni trop peu – qui occupe les superviseurs de l'OCC en 1975, ainsi que le Comité de Bâle, lorsqu'il est confronté à différents défis, comme la régulation du risque pays ou du capital bancaire. La montée en puissance de la supervision prudentielle dans la régulation bancaire est une évolution importante que l'on peut qualifier de néolibérale, dans la perspective de Foucault, car elle prend le marché et non plus l'État comme référence.

On ne peut étudier les évolutions de la régulation bancaire dans les années 1970 et 1980 sans mentionner ce qui apparaît comme une véritable révolution dans le domaine des idées. Par exemple, Nicholas Gane soutient que le principe de compétition est central dans le projet néolibéral, notamment sous la plume de Hayek¹¹⁸¹. Or la compétition fait figure d'enjeu essentiel de la régulation bancaire et du Comité de Bâle plus particulièrement, celui-ci étant chargé, à partir de 1984, de poser les principes d'une compétition de qualité entre les grandes banques internationales, en travaillant à la convergence des normes de fonds propres. Cependant, la littérature qui s'est intéressée au néolibéralisme l'a souvent fait sous l'angle de l'histoire intellectuelle et des grands noms : on retrouve fréquemment Friedman, Reagan, Hayek et Thatcher, ou encore, avec Abdelal, Camdessus, Delors et Chavranski¹¹⁸². Il est par conséquent important de se demander ce qu'il en fut du côté et des acteurs plus modestes de l'économie.

Cette question renvoie d'une part à l'influence de l'économie universitaire dans les banques centrales, d'autre part à celle des représentations dans la régulation financière. La question de l'influence de l'économie universitaire dans les banques centrales n'est pas nouvelle¹¹⁸³. Certains travaux ont souligné la croissance de la présence de la discipline dans les banques centrales durant la deuxième moitié du XX^e siècle¹¹⁸⁴. Si le Comité de Bâle n'a pas de contact direct avec le monde académique pendant l'époque considérée, plusieurs de ses membres ont été formés en économie, et n'ignorent pas les évolutions en cours. Un ancien membre français du Comité de Bâle entre 1987 et 1990, longtemps employé au service des études à la Banque de France, dit avoir ressenti très

1179M. Foucault, *Naissance de la biopolitique*, *op. cit.*, p. 15.

1180*Ibid.*, p. 20.

1181Nicholas Gane, « The Emergence of Neoliberalism: Thinking Through and Beyond Michel Foucault's Lectures on Biopolitics », *Theory, Culture & Society*, 2014, vol. 31, n° 4, p. 3-27.

1182R. Abdelal, *Capital rules*, *op. cit.*

1183Olivier Feiertag (ed.), *Mesurer la monnaie*, *op. cit.*

1184Mitchel Y. Abolafia, « Central banking and the triumph of technical rationality » dans Karin Knorr Cetina et Alex Preda (eds.), *The Oxford Handbook of the Sociology of Finance*, s.l., Oxford University Press, USA, 2013, p. 94-112.

nettement le changement dans le monde académique français dans les années 1980. Lui-même et ses collègues ne s'intéressaient que modérément aux théories, mais surtout aux nouveaux outils statistiques développés par les économistes¹¹⁸⁵. Il met cependant en parallèle les différences générationnelles dans la formation des banquiers centraux :

Au niveau des théories, on retrouve au fond, l'âge des participants. Au début de ma carrière j'ai connu des gens qui avaient été formés entre les deux guerres, et qui donc n'avaient pas les mêmes réflexes que moi, qui ai commencé l'économie à une époque où on sortait d'une économie de guerre ultra contrôlée par l'État. Le marché, on ne savait pas très bien ce que c'était¹¹⁸⁶.

De formation keynésienne, il conclut que, dans les années 1980, « ce qui était ringard en 1950 est devenu à la pointe de la modernité ».

Cependant, il ne faut pas exagérer l'influence de l'économie universitaire dans le domaine de la supervision bancaire, qui est un domaine moins influencé par celle-ci que d'autres métiers du *central banking*. Le Comité compte d'ailleurs de nombreux juristes parmi ses membres, et les problèmes qu'il aborde sont souvent loin du monde universitaire, bien que cela varie d'un pays à l'autre¹¹⁸⁷. Par conséquent, les représentations du marché nous renseignent plus sur la façon dont pensent les membres du Comité que la théorie économique. Les interventions de différents membres du Comité de Bâle lors de conférences devant des audiences diverses permettent de montrer l'importance d'une vision du marché tournée vers la performance, la compétition, et le rôle des grandes institutions individuelles. Conformément à une vision de la supervision bancaire comme intermédiaire entre réglementation totale et auto-régulation, celle-ci est souvent perçue comme correctrice des imperfections du marché, et comme permettant à celui-ci de fonctionner pleinement. Les discours des membres du Comité font également échos aux hésitations sur la fonction primordiale de la supervision discutée plus haut. Ainsi s'exprime Heimann, *Comptroller of the Currency* et membre du Comité de Bâle entre 1978 et 1980, dans une intervention sur la philosophie américaine de la supervision du prêt bancaire international donnée lors de la conférence internationale des superviseurs tenue à Londres en juillet 1979 :

Our primary goal is the maintenance of a safe and sound banking system which operates in the public interest. We also believe in the benefits of an open, competitive market system, whose efficiency is a product of private decision-making. In balancing these two considerations, we expect that while some banks will be unable to compete effectively, our job is to see that their disappearance occurs with minimal harm to their customers, minimal disruption to their market, and, most importantly, minimal impact on public confidence in the banking system as a whole¹¹⁸⁸.

On retrouve l'importance de la sécurité du système dans son ensemble et d'une logique de marché

1185Entretien avec un ancien membre français du Comité, 13 janvier 2016.

1186Ibid.

1187Au États-Unis, les liens entre la régulation bancaire et le monde académique sont plus étroits qu'en France.

1188ABF, 1749200912/355, « *International Conference of Banking Supervisors. London July 5-6 1979. Record of proceedings* », p. 12.

dans la régulation des banques, où un processus de sélection des banques les plus performantes permet à la structure de celui-ci d'être optimale. L'efficacité et la sécurité sont les deux vertus cardinales du marché bancaire dont les superviseurs sont les garants.

Une représentation du marché plus tournée vers les banques individuelles est livrée quelques années plus tard par Cooke, dans une intervention à un colloque de la Société Européenne de Recherches Financières, en avril 1982¹¹⁸⁹. Si le président du Comité de Bâle consent qu'il existe deux niveaux d'inquiétude pour le système financier international, celui du système dans son ensemble et celui de la banque individuelle, il rappelle que l'essence de son travail quotidien porte sur la santé de la banque individuelle. Le système bancaire, dans cette représentation, est d'abord vu comme la somme de ses constituants : « *On the principle that the whole is only as good as its parts, the soundness of individual banks must be a fundamental concern in the interests of the system* »¹¹⁹⁰. On retrouve ici la différence fondamentale entre l'approche micro-économique des superviseurs et l'approche macro-économique d'autres régulateurs comme ceux du Comité Permanent des Euro-monnaies, analysée au chapitre 6. Par ailleurs, la protection des déposants, historiquement la fonction première des contrôles, passe au second plan, même si elle est toujours présente implicitement. Tout au long de son discours, Cooke poursuit une comparaison entre les superviseurs et les médecins, et entre les banquiers et les patients.

It has often seemed to me that the relationship of the supervisory authorities to the international banking community has much in common with that of doctors and their patients. Like the single doctor the supervisor at the national level cannot handle every patient or every disease; he may not always know the regulatory diet which his colleague elsewhere has prescribed and he may be a bit out of touch with the latest approach to medication both preventive and curative¹¹⁹¹.

Poursuivant sa métaphore, Cooke assimile le marché international à un organisme. C'est d'abord la banque qui est l'objet de toute l'attention du superviseur, et que celui-ci doit aider, dans la mesure de ses moyens et dans la limite du raisonnable, la discipline du marché devant parfois sévir. Ici, le rôle du superviseur n'est ni d'être un gendarme, ni de protéger le déposant ou le consommateur.

Les travaux et conférences des membres du Comité produisent donc un discours sur le marché qui fait partie de l'univers culturel environnant les perspectives réglementaires. Lors d'une allocution prononcée devant la *Bankers Association for Foreign Trade* (BAFT, voire chapitre 4) en avril 1983, Cooke utilise la notion de prix et de discipline de marché comme éléments fondamentaux de la régulation :

We fly in the face of the disciplines of the marketplace at our peril. Banks cannot go on lending

1189 ABRI, 1.3a(3) 1982/17, BS/82/21, « *Text of the Speech delivered by W.P. Cooke. Société Européenne de Recherches Financières, Colloquium, Vienna, 22nd-24th April 1982* ».

1190 *Ibid.*, p. 10.

1191 *Ibid.*, p. 1.

at rates which do not strike the right balance between risk and reward without ultimately becoming unviable. Countries cannot afford to borrow to a degree which leaves them with a debt servicing burden which is economically and politically unsupportable. In ensuring that both commercial banks and countries keep their mutual involvement within reasonable bounds, a proper pricing structure needs to evolve. The signals which are given through price movements tend, I would suggest, to be more effective regulators in the long term than quantitative limits applied within a framework of unrealistic pricing. This is all the more so in an international marketplace where there are limits to the effectiveness of the application of the rules and standards of national regimes¹¹⁹².

En pleine crise de la dette et s'adressant à un public de banquiers, Cooke se montre plutôt favorable à ces derniers, et délivre une vision réifiée du marché. Le marché est en effet présenté ici comme une puissance supérieure qu'il ne faut pas trop contrarier. Il est également vu comme le lieu de vérité, pour reprendre la terminologie développée par Foucault¹¹⁹³, c'est-à-dire comme le lieu révélateur de quelque chose qui est vrai, les prix constituant dans cette perspective un étalon de vérité. Alors qu'il était auparavant une instance de juridiction, le marché est devenu pour Foucault un nouveau régime de vérité qui est le principe même de l'auto-limitation de la raison gouvernementale¹¹⁹⁴. Présenté comme le lieu du juste milieu, de la mesure, entre les emprunteurs et les créanciers, le marché est également vu par Cooke comme une instance morale, et comme une instance puissante, contre laquelle on ne peut guère lutter. Cooke est favorable à la discipline du marché, ce qu'il répète en d'autres occasions, car celle-ci est une aide puissante à la régulation du système. Il n'est pas pour autant favorable à une auto-régulation totale, que l'on pourrait rapprocher du système « SEC » dont parlaient les cadres de l'OCC en 1975, et considère qu'il faut un minimum de gestion du marché : « *Market prices and disciplines must operate, albeit not too crudely: some management of all markets is to a degree possible and desirable* »¹¹⁹⁵. C'est le rôle des superviseurs.

Cette perspective n'est pas propre au président du Comité. Lorsqu'en 1981 les membres commencent à discuter de l'érosion des capitaux bancaires, une réponse particulièrement optimiste est donnée par Schaus (Commissariat au contrôle des banques, Luxembourg) qui considère que la situation n'est pas si alarmante :

Indeed, it does seem that the banking sector is increasingly following the principle of putting profitability before the volume of operations. This approach leads to some restraint on the level of business activity and a greater capacity to generate risk capital internally. In my opinion, self-discipline in the banking sector has begun to take effect¹¹⁹⁶.

Les collègues de Schaus sont en revanche plus inquiets, et n'attendent généralement pas que le

1192ABF, 1749200912/356, BS/83/32, « *Remarks by MR W P Cooke to the Banks' Association for Foreign Trade in Puerto Rico, 11 April 1983* », p. 14.

1193M. Foucault, *Naissance de la biopolitique*, op. cit.

1194Ibid., p. 21.

1195ABF, 1749200912/356, BS/83/32, « *Remarks by MR W P Cooke to the Banks' Association for Foreign Trade in Puerto Rico, 11 April 1983* », p. 16.

1196ABRI, 1.3a(3) 1981/14, BS/81/39, « *Capital adequacy measurement - issues arising* », 30 septembre 1981, p. 2.

marché renforce de lui-même le capital de ses banques. Cependant l'idée de la réaction du marché face à la capitalisation bancaire jugée trop faible reste un présupposé important parmi les membres du Comité. En témoigne le rapport rédigé par le sous-groupe présidé par Dahl en 1986 (Réserve Fédérale) sur la mesure du capital :

Finally, the Committee hopes that this paper may provide a contribution to enhance supervisory pressure on banks worldwide to improve their capital standards. In theory the disciplines of market forces should tend to encourage an improvement in international banks' capital standards. At a time of heightened nervousness in banking markets, these disciplines should be working in favour of more prudently capitalised banks. In practice, the complexity of capital adequacy assessment (as this paper demonstrates) is such that, using published sources, the market may not have sufficient information with which to make any reliable judgement. Public perceptions of relative standards of capital adequacy appear to play some limited part in determining decisions on the placement of funds¹¹⁹⁷.

Si le marché n'est pas parfaitement opérationnel, c'est à cause du manque d'information. On retrouve ici l'idée d'une supervision bancaire correctrice des imperfections du marché, et qui a pour fonction de l'aider à bien fonctionner. Cela correspond à la vision intermédiaire présentée par les superviseurs de l'OCC en 1975 : la supervision comme juste milieu entre la réglementation totale et l'auto-régulation caractérisant l'approche de la *Securities Exchange Commission*.

L'orientation libérale du secteur bancaire est notamment prônée par Paul Volcker qui, sans être membre du Comité de Bâle, en est acteur indirect important, car il joue un rôle majeur dans l'exercice de convergence des standards de capitalisation bancaire à partir de 1984. S'exprimant devant le *Committee on Banking, Housing and Urban Affairs* de la chambre des représentants en avril 1983, Volcker conseille aux élus de ne pas réagir excessivement aux événements qui secouent le marché américain à ce moment, la crise de la dette et la crise des caisses d'épargne :

In conducting a reexamination of the regulatory framework more generally, there are a number of general goals to keep in mind – enhancing competition ; promoting efficiency in the allocation of capital and credit ; assuring protection of consumers, depositors, investors, and others against discrimination, conflicts of interest, and other potential abuses ; and encouraging consistency and equity in the treatment of competing financial institutions. It's important to keep in mind that some of these goals will sometimes be best served by less regulation rather than more¹¹⁹⁸.

La performance du secteur bancaire est vue comme un objectif primordial de la régulation, et celle-ci ne doit pas être trop lourde. Volcker n'abandonne pas le principe d'origine de la régulation bancaire, qui est notamment de préserver le système de paiement dans lequel les banques, par leurs

1197ABF, 1749200912/264, « *Sub-group on capital. Part I of the sub-group mandate : a document on the measurement of capital for general release among supervisors. A supervisory approach to the measurement of international banks' capital adequacy* », 1986, p. 14.

1198ARFNY, *presidential records*, boîte 97644, « *Statement of Paul A. Volcker, Chairman, Board of Governors of the Federal Reserve System, before the Committee on Banking, Housing and Urban Affairs, United States House of Representatives* », 26 avril 1983, p. 8.

dépôts, jouent un rôle essentiel. Il considère toutefois qu'il faut trouver un juste milieu entre la prise de risque et la sécurité. Comme en de d'autres occasions, les débats sur la régulation bancaire se caractérisent ici par la recherche d'une situation optimale entre les performances et la sécurité du système. Cette direction donnée à la régulation bancaire est à la fois une dimension importante du nouveau paradigme de la gouvernance financière et un équilibre périlleux.

La libéralisation du secteur bancaire est célébrée lors de la conférence internationale des superviseurs de Tokyo en 1988 qui présente les accords de Bâle au reste du monde. Elle est cependant vue comme comportant des risques importants autant que des opportunités plus grandes, ce qui justifie une surveillance accrue. Le rapport d'un groupe de travail sur la libéralisation et l'internationalisation des marchés financiers établit le bilan suivant :

The liberalization and internationalization of financial markets not only contributed in making financial systems more efficient by encouraging greater use of competitive market principles, but it also has a number of other important advantages, including enabling banks to respond appropriately to the more diverse and more sophisticated financing requirements of clients around the globe. However, the liberalization and internationalization of financial markets also creates a much more difficult climate for banking management by, for example, exacerbating the fluctuation in interest and exchange market rates, necessitating greater diversity in banking, creating greater competition not only among banks but also with non-bank corporations¹¹⁹⁹.

Les participants au groupe de travail regroupent la libéralisation et l'internationalisation des marchés financiers en trois grandes catégories : la libéralisation et l'internationalisation de la circulation internationale des capitaux, des taux d'intérêt, et des secteurs d'activité. La conférence, qui représente un tournant dans l'histoire du Comité de Bâle puisqu'il est alors devenu une institution productrice de standards réglementaires à l'échelle mondiale, est close par l'intervention du président des associations de banquiers du Japon. Celui-ci célèbre les efforts d'ouverture du marché bancaire de son pays durant les dernières années, et appelle de se vœux une poursuite dans cette direction¹²⁰⁰.

Ce rapide parcours des représentations des membres du Comité de Bâle et de leur environnement proche sur le marché et la libéralisation montre que ces acteurs s'insèrent pleinement dans les évolutions de la politique économique des années 1980. Sans faire référence à la théorie économique, ces acteurs sont influencés par une nouvelle idée de la modernité, caractérisée par le libéralisme, la mondialisation, et la révolution technologique, qui transforme profondément les représentations du marché. La technicité des discussions et la position d'expert des membres du Comité n'échappent pas à l'influence des représentations culturelles du moment, ni à leur caractère politique. Cette section a montré comment le Comité est affecté par l'imbrication entre les idées, les

1199ABF, 1749200912/265, « *5th International Conference of Banking Supervisor* », p. 30.

1200ABF, 1749200912/265, « *5th International Conference of Banking Supervisor* », Address by Mr. K. Ibuki Chairman, Federation of Bankers Association of Japan, pp. 223-236.

représentations, et l'idéologie politique. Le Comité et ses membres participent à la production d'un discours particulier sur le marché, vu d'abord comme la somme de ses composantes, c'est-à-dire de ses banques. Ce marché est par ailleurs international et régulé d'abord par la compétition et la discipline venant du risque de faillite, et ensuite par la supervision. Les travaux du Comité de Bâle participent d'un schéma général de régulation bancaire qui s'insère dans l'évolution de la politique économique.

Le système de Bretton Woods était lui-même le résultat de compromis politiques complexes impliquant une influence importante du keynésianisme¹²⁰¹. La fin du système appelle donc de nouveaux schémas de fonctionnement de l'économie mondiale. Face aux grandes incertitudes du moment, le Comité de Bâle fait figure d'organe aidant les dirigeants à clarifier les problèmes et à concevoir des solutions. Ce faisant, il apporte une contribution à la transition des années 1970 et 1980 substituant un système financier basé sur le marché à un système financier basé sur l'État. Cette contribution est d'abord technique, s'agissant de résoudre certains problèmes de routine de la vie des superviseurs bancaires. Elle devient plus explicitement politique à partir de 1984, lorsque le Comité est prié de travailler à la convergence des niveaux de fonds propres des grandes banques internationales. Les divisions importantes qui traversent le groupe bâlois n'empêchent pas le renforcement de son rôle par un contexte politique et économique favorable à la convergence des standards internationaux.

2. Connaître et contrôler : l'émergence d'un nouveau champ de savoirs

a. Le BCBS conseiller des gouverneurs : l'amélioration qualitative de la supervision

Dans sa monographie sur l'histoire de la Banque d'Angleterre, Capie considère que la supervision est devenue une discipline à part entière à la fin des années 1970¹²⁰². Cette évolution n'est pas propre au Royaume-Uni. Entre le début des années 1970 et la fin des années 1980, la fonction de contrôle des banques connaît une croissance sans précédent dans tous les pays du Groupe des Dix. Nous avons vu au chapitre trois l'accroissement quantitatif du personnel alloué à cette activité, dans plusieurs institutions représentées au Comité. Cette croissance se double d'un développement que l'on peut qualifier de qualitatif, c'est-à-dire d'une tentative d'améliorer la qualité des contrôles. Le Comité de Bâle joue un rôle fondamental dans cet effort, l'un de ses objectifs étant

1201G.J. Ikenberry, « A world economy restored », art cit.

1202F. Capie, *The Bank of England, op. cit.*, p. 588.

d'améliorer la qualité de la supervision bancaire internationale. Le texte de la décision des gouverneurs, en décembre 1974, de créer le Comité, comporte d'ailleurs la remarque suivante : « On peut faire remarquer [...] que la qualité du contrôle est au moins aussi importante que les règles elles-mêmes »¹²⁰³. En outre, le Comité se livre, surtout à partir de 1979 avec les conférences internationales et sous l'influence de Cooke, à un exercice de sensibilisation des autres pays du monde aux problèmes prudentiels. Les nombreuses études et rapports qu'il produit entre 1975 et 1988 sont le cœur d'un champ de savoirs en pleine ébullition.

Entre sa création et la promulgation des accords de Bâle en 1988, le Comité a produit une vingtaine de rapports d'une certaine importance, pour la plupart destinés aux gouverneurs (tableau 7.1). Considérés ensemble, ils forment un manuel de gouvernance des banques internationales pour les gouverneurs. Ces différents travaux entretiennent des relations entre eux : concordat et consolidation, risque pays et capitalisation, secret bancaire et places offshores, activités hors-bilan et capitalisation, pour ne citer quelques exemples. Les réunions du Comité sont autant d'occasions d'échanger des idées sur les meilleures pratiques possibles. Par leur dimension technique, ces réunions participent de la construction internationale d'un champ de savoirs. Le Comité est au cœur d'un échange de lettres, de documents et d'idées sur des domaines aussi divers que les statistiques, la comptabilité, le droit, ou l'actualité du marché bancaire. La supervision bancaire internationale fait donc figure d'un nouveau savoir de la gouvernance internationale dont l'émergence caractérise la mondialisation.

Tableau 7.1 : les grands rapports du Comité de Bâle, 1975-1988

Sujets abordés par le Comité	Rapports
Répartition des responsabilités entre autorités hôtes et parentes	BS/75/44 (texte du « Concordat » d'origine, rapport aux gouverneurs, 26 septembre 1975) BS/83/24 , (Concordat révisé, rapport aux gouverneurs, mars 1983)
Consolidation des bilans bancaires comme technique de supervision prudentielle	BS/77/52 (rapport aux gouverneurs, octobre 1978) BS/79/27 (rapport aux gouverneurs, mars 1979)
Supervision du risque pays	BS/79/17 (rapport aux gouverneurs, octobre 1979) BS/81/37 (rapport aux gouverneurs, mars 1982) BS/81/38 (document destiné aux banques, mars 1982)
Surveillance de la transformation internationale	BS/79/44 (rapport aux gouverneurs, novembre 1979)

¹²⁰³ABF, 1749200912/356, « Les développements récents de la coopération internationale entre autorités de contrôle des banques », Bernard Coinat, février 1978, p. 20.

des échéances	1979)
Places offshores	BS/78/2 (rapport aux gouverneurs, juillet 1978)
Secret bancaire	BS/80/29 (rapport aux gouverneurs, août 1980)
Surveillance des positions de change des banques	BS/80/6 (document destiné aux banques, août 1980)
Capitalisation bancaire	BS/82/23 (rapport aux gouverneurs, juin 1982) Rapport du sous groupe Dahl sur les constituants du capital (octobre 1983) Rapport du sous groupe Dahl sur le développement d'une méthode de pondération des actifs (février 1984) BS/84/53 (rapport aux gouverneurs, juillet 1984) BS/85/71 (rapport aux gouverneurs, décembre 1985) BS/86/35 (rapport pour les superviseurs hors G10, 27 août 1986) BS/87/80 (texte de base de l'accord de Bâle, 20 novembre 1987) BS/88/62 (première version du rapport final sur la capitalisation bancaire, 15 juin 1988)
Activités hors bilan	BS/85/64 (novembre 1985), rapport du sous-groupe Beverly BS/86/49 (rapport aux gouverneurs, août 1986)

Au cours de leurs différents travaux, les membres du Comité de Bâle participent de la création d'un langage commun et d'une représentation commune du marché. La plupart des rapports mentionnés ci-dessus comportent une section de définitions des termes importants. Le rapport BS/81/38 sur le risque pays, par exemple, destiné aux banques, comporte en annexe un glossaire définissant *country risk*, *country risk assessment*, *country exposure*, *country indebtedness*, *sovereign risk*¹²⁰⁴. En 1986 les travaux du sous-groupe Beverly portant sur les activités hors bilan consistent notamment à construire un glossaire technique des divers types d'exposition hors-bilan¹²⁰⁵. L'anglais est la principale langue d'énonciation des rapports, mais l'usage d'une langue de référence n'exclut pas les problèmes de définition. Le problème de l'hétérogénéité des terminologies est présent tout au long de la période étudiée. Dans le domaine de la comptabilité, un ancien membre français souligne que les différences et incompréhensions en la matière ont été un problème tout au long de son appartenance au Comité, de 1975 à 1987¹²⁰⁶. De façon générale,

1204« *Management of banks' international lending (country risk analysis and country exposure measurement and control* », mars 1982, <https://www.bis.org/publ/bcbssc122.htm>.

1205ABF, 1749200912/265, BS/86/51, « *Supervisory responses to financial innovation* », 12 août 1986.

1206Entretien avec un ancien membre du Comité, 11 janvier 2016.

beaucoup de discussions commencent par le problème de la définition des termes. C'est par exemple le cas du travail sur les places offshore (voir chapitre 5). En outre, une grande partie de l'exercice sur la capitalisation bancaire consiste à définir et à accepter une définition commune de la notion de capital. Dans ce cas, le Comité produit une terminologie propre. Celle-ci, très politique, résulte des pressions de chaque pays pour inclure dans la définition des fonds propres ce qui va dans l'intérêt de ses banques. Ce travail participe du développement d'un langage de la gouvernance globale, qui lui-même concourt à l'émergence de la représentation d'un marché global.

Au delà des questions de langage, une dialectique importante traverse les travaux du Comité : celle de la supervision comme art ou comme science. Beaucoup de superviseurs considèrent essentielle la dimension humaine du contrôle bancaire, ainsi que l'importance des interprétations et du savoir-faire. C'est le cas par exemple lorsque Galpin (Banque d'Angleterre) présente à ses collègues, lors de la réunion de mars 1977, l'utilité des comptes de profits et pertes pour la supervision bancaire¹²⁰⁷. Galpin vante les mérites d'une telle approche, et expose du même coup la façon de faire britannique de la supervision. En septembre 1975, Aubanel (Banque de France) soutient également que les compétences des superviseurs jouent un rôle essentiel dans le système de surveillance : « the effectiveness of a supervisory system [...] depend[s] above all on the quality and insight of the supervisors »¹²⁰⁸. La formation des superviseurs constitue un enjeu essentiel de la supervision, mise en avant surtout par les Américains, mais également par le Comité de Bâle dans son ensemble, notamment lorsqu'il s'adresse à des pays extérieurs au Groupe des Dix.

Cependant, la présence de critères « objectifs » offre une crédibilité accrue aux exigences réglementaires. Ainsi les membres du Comité butent-ils sur le problème de la mesure du risque pays, et l'absence d'information claire permettant de prendre une option prudentielle. Le désir de disposer de critères objectifs se retrouve également dans l'usage de ratios divers, usage varié selon les pays, mais parfois utilisés en grand nombre. Cette préoccupation joue un rôle considérable dans le désir de disposer d'un critère de référence pour la capitalisation bancaire (chapitres 8 et 9). Le rêve de disposer d'un système d'avertissements rapides, objet des premières réunions du Comité suite à la demande des gouverneurs¹²⁰⁹, renvoie à cet idéal d'une supervision, si ce n'est comme science, au moins comme rouage dans lequel des mécanismes adéquats permettraient de déclencher une réaction appropriée des autorités de manière automatique. Les membres du Comité de Bâle sont confrontés au même problème que les superviseurs en général, la seule différence étant qu'ils sont focalisés sur l'échelle internationale. S'ils souhaitent toujours disposer d'outils performants pour

1207ABRI, 1.3a(3) F, Neuvième réunion, 3 et 4 mars 1977.

1208BISA, 1.3a(3), BS/75/56, « Note on the Committee's discussion of the paper « The Failure of the Israel-British, Tel-Aviv and Israel-British (London) Bank: Some Preliminary Conclusions » (BS/75/47) by Dr. Heth of the Bank of Israel », 3 novembre 1975, p. 6.

1209ABRI, 1.3a(3) F, Première réunion, 6 et 7 février 1975.

rationaliser leur tâche et avoir une base claire à partir de laquelle construire des réglementations, ils sont conscients de la grande part que joue l'interprétation dans l'exercice de leur activité, et par conséquent des limites d'une telle perspective. Le rêve d'un contrôle automatisé est surtout le fait des hiérarchies, notamment des gouverneurs. Cependant, certains membres du Comité sont particulièrement favorables à une approche quantitative de la supervision, comme Coljé de la Banque des Pays-Bas¹²¹⁰.

Le rapport d'expert que le Comité entretient avec les gouverneurs emprunte des chemins variés. Plusieurs questions se limitent à des problèmes techniques qui ne les intéressent guère. Un ancien secrétaire du Comité rajoute que les gouverneurs ne comprenaient pas toujours les aspects techniques discutés au Comité, et faisaient confiance aux membres pour faire quelque chose de sensé¹²¹¹. Les réunions préparatoires et la définition de positions à défendre pour chaque délégation ne commencent vraiment qu'avec l'exercice de convergence des niveaux de fonds propres en 1984. Dans les années 1970, le contrôle bancaire n'attire pas encore l'attention des hiérarchies, notamment en France : Bernard Clappier, gouverneur de la Banque de France entre 1974 et 1979 « ne s'intéressait pas du tout au contrôle bancaire », confesse un ancien membre français du Comité¹²¹². Lorsque les discussions deviennent plus politiques, les sujets, ainsi que les résistances rencontrées auprès des autres délégations, sont expliqués par les délégués à leur gouverneur. Dès qu'une limite est atteinte dans les négociations, le problème est transféré à ceux-ci, à qui il appartient de trancher¹²¹³. La plupart des anciens membres interrogés opposent la « politique » et le « technique », et l'absence d'interférence politique comme gage de qualité technique.

Cela invite à s'interroger sur le statut de « comité d'experts » du Comité de Bâle. Dès 1992, Haas et quelques autres chercheurs ont mis en valeur l'influence politique des communautés de savoir¹²¹⁴. Kapstein, auteur de plusieurs ouvrages sur le Comité de Bâle, écrit lui-même un article dans le numéro spécial de la revue *International Organization* où Haas présente son concept de communauté épistémique¹²¹⁵. On ne peut qu'être d'accord avec sa conclusion que le Comité de Bâle n'est pas une telle communauté épistémique, tant les bases théoriques de la supervision bancaire sont faibles, et tant les membres du Comité sont d'abord liés à leur institution d'origine avant de l'être au Comité.

Le concept de communauté épistémique reste avant tout opératoire pour des cas où les

1210ABRI, 1.3a(3) F, Quinzième réunion, 1er et 2 mars 1979, p. 24.

1211Entretien avec un ancien secrétaire du Comité, 19 décembre 2014.

1212Entretien avec un ancien membre du Comité, 11 janvier 2016.

1213Entretien avec un ancien membre du Comité, 13 janvier 2016.

1214P.M. Haas, « Introduction », art cit ; A. Verdun, « The role of the Delors Committee in the creation of EMU », art cit.

1215E.B. Kapstein, « Between power and purpose », art cit.

problèmes discutés correspondent à une vision plus stricte de la science. Il se focalise en outre sur l'influence politique des savoirs. Ikenberry montre par exemple l'importance des incertitudes dans les moments de profondes mutations, et comment les comités d'experts permettent aux dirigeants de clarifier et de redéfinir leurs intérêts¹²¹⁶. Cependant cette perspective ne représente pas la totalité de l'approche adoptée ici : il s'agit également d'étudier comment de nouvelles politiques impliquent la recherche et la production de nouveaux savoirs. Il ne s'agit donc pas d'étudier la seule influence politique des savoirs, mais également la dimension « épistémique » de la politique. Les savoirs utilisés et produits par le Comité de Bâle, s'ils ne sont pas « scientifiques », n'en existent pas moins, et la double activité de collecte et de production de savoirs constitue une large part du travail du Comité. Leur analyse permet de faire une histoire sociale et culturelle de celui-ci et de mieux comprendre le processus d'émergence de la supervision bancaire internationale. La réaction du Comité de Bâle au nouveau régime d'innovation bancaire offre un exemple illustratif des liens entre technicité et enjeux politiques.

b. Le Comité de Bâle face à l'innovation bancaire : le cas des activités hors-bilan

Si les années 1970 sont celles du crédit international, les années 1980 sont celles de la titrisation, c'est-à-dire de l'explosion de la transformation des actifs bancaires en titres financiers échangeables sur le marché des capitaux. On assiste en effet depuis la fin des années 1970, et plus encore à partir du milieu des années 1980, à la multiplication de produits financiers variés qui placent les superviseurs devant le problème plus général de l'innovation. Or ces nouveaux produits sont souvent d'une telle nature qu'ils ne sont pas inscrits au bilan des banques, qui est pourtant le document clé du contrôle bancaire. C'est pourquoi les activités « hors-bilan », très variées, constituent un thème de travail à part entière du Comité de Bâle. Goodhart a retracé les étapes de la prise en main du problème par le Comité, mais en reste à une approche largement descriptive¹²¹⁷. Les autres auteurs¹²¹⁸ ayant écrit sur le Comité de Bâle ne s'attardent pas vraiment sur la question.

Celle-ci est pourtant importante, pour au moins trois raisons : premièrement, elle renvoie à la réaction des superviseurs face à des évolutions fondamentales du secteur bancaire et financier

1216G.J. Ikenberry, « A world economy restored », art cit.

1217C.A.E. Goodhart, *The Basel Committee on Banking Supervision*, op. cit., p. 351-371.

1218E.B. Kapstein, *Governing the Global Economy: international finance and the state*, op. cit., p. 103-128 ; D.R. Wood, *Governing global banking*, op. cit., p. 68-99 ; D.A. Singer, *Regulating capital*, op. cit., p. 36-66.

dans les années 1980 ; deuxièmement le Comité de Bâle y consacre un certain temps, afin d'intégrer le risque hors-bilan dans le modèle d'évaluation des fonds propres ; troisièmement, elle annonce les difficultés d'analyse du risque qu'il rencontrera dans les années 1990. En outre, elle est l'occasion d'interroger l'expertise de la supervision, au regard de la technicité croissante des opérations bancaires. En raison du caractère très concurrentiel et souvent international de ces opérations, le Comité apparaît comme bien situé pour faire face à ces nouveautés. Goodhart remarque que les autorités réussissent à adopter une réaction relativement commune vis-à-vis des activités hors-bilan en raison du caractère nouveau de celles-ci, les pays n'ayant pas encore développé de réglementations particulières à leur sujet¹²¹⁹. Le Comité de Bâle joue un rôle important dans ce processus de coordination internationale. Le travail sur le hors-bilan s'articule autour d'une réflexion plus générale sur l'innovation bancaire, dont les superviseurs comprennent bien qu'elle est en cours d'être institutionnalisée et pourrait devenir une composante fondamentale du système bancaire et financier global.

En effet, les problèmes posés par ces nouveaux instruments sont d'autant plus importants qu'ils vont de pair avec l'émergence d'un nouveau régime de l'innovation. Le travail du Comité sur les activités hors-bilan des banques constitue un cas illustratif de la technicité croissante de l'activité bancaire et, par conséquent, de la supervision. Les banques elles-mêmes investissent de plus en plus de ressources dans l'innovation financière, et créent des groupes spécifiques dédiés à la confection de nouveaux produits¹²²⁰. Dès lors les autorités remarquent que la dynamique générant l'innovation pourrait à l'avenir ne plus être reliée aux développements économiques¹²²¹. Les avancées technologiques, aussi bien en termes d'équipement informatique et de moyens de communication qu'en termes de programmes et de modèles mathématiques, jouent un rôle majeur dans ces évolutions. Lépinay a mis en lumière la technicité et la scientificité de l'ingénierie financière pour des cas plus récents, et montré l'importance des mécanismes sociaux, culturels et organisationnels dans cette activité¹²²². Il a également mis en évidence la manière dont un produit financier particulier, le *capital guarantee product*, pouvait transformer la firme. Les autorités, notamment les auteurs du rapport Cross qui sera discuté plus bas, sont conscientes de ces changements, et sont contraintes de s'adapter en formant elles aussi leur personnel à la technicité nouvelle de l'activité bancaire.

Les activités hors bilan des banques sont des opérations qui ne sont pas inscrites au bilan

1219C.A.E. Goodhart, *The Basel Committee on Banking Supervision, op. cit.*, p. 357.

1220« Recent innovations in international banking (Cross Report) », <http://www.bis.org/publ/ecsc01.htm>, avril 1986.

1221Ibid., p. 15.

1222V.A. Lépinay, *Codes of finance, op. cit.*

comptable, et qui sont donc difficiles à identifier pour les contrôleurs et les investisseurs. Elles sont parfois indiquées dans un document comptable annexe. Elles n'impliquent généralement pas de prendre des dépôts ou d'enregistrer des actifs, mais sont souvent des passifs ou des actifs *éventuels*, qui seront réalisés seulement si un certain événement se produit. Certaines activités ne figurant pas au bilan existent déjà depuis longtemps : c'est le cas des garanties par exemple. Cependant, de nouvelles activités hors-bilan voient le jour pendant les années 1980, et certaines connaissent une croissance spectaculaire. Il peut s'agir d'opérations permettant de se couvrir contre un risque, d'une garantie fournie à un client en échange d'une commission, ou d'une anticipation de l'évolution des taux d'intérêt ou des taux de change pour réaliser des gains. Les types d'opérations tombant dans cette catégorie sont nombreux. De plus, la diversité des standards comptables d'un pays à l'autre fait que les activités hors bilans y sont diversement répertoriées¹²²³. À l'époque où le Comité de Bâle commence à s'y intéresser, quelques produits sont particulièrement visés : les options, les swaps de devises ou de taux d'intérêt, les facilités d'émission d'effets (*note issuance facilities*, NIF), et les *forward rate agreements* (FRA).

Les activités hors bilan croissent fortement dans les années 1980, et plus particulièrement après 1982. Ces années sont en effet marquées par un glissement du crédit bancaire international vers les marchés internationaux de capitaux. Entre 1981-82 et le milieu de l'année 1985, les crédits syndiqués des euro-banques chutent brutalement de 100 milliards à 25 milliards de dollars annuels, soit une division par quatre, alors que les émissions internationales d'obligations à moyen et long terme (*bond and note*) passe de 44 milliards à environ 160 milliards de dollars¹²²⁴. Les facilités d'émission d'effets (NIF) connaissent également une croissance très forte. Les contrats à terme en euro-dollar (*euro-dollar futures*), utilisés par les banques internationales pour se couvrir contre le risque de taux d'intérêt sans faire croître le bilan, sont multipliés par quatre entre 1984 et 1986, et sont devenus de loin le produit le plus échangé sur le marché des contrats à termes¹²²⁵. Pour les cas individuels, les montants peuvent être très importants : en 1987, les *contingent liabilities* de Citicorp s'élèvent à 467,1 milliards de dollars, soit 238 % du total des actifs et cinquante-et-une fois les capitaux propres (*equity*) de la banque¹²²⁶. Pour J.P. Morgan, les chiffres s'élèvent à 203 milliards de dollars, soit 267 % des actifs et quarante fois les capitaux propres. Ces évolutions ont des causes multiples : crise de la dette qui fait chuter le crédit bancaire international, pression des autorités pour renforcer la capitalisation bancaire, conduisant les banques à faire sortir certaines activités hors

1223ABF, 1749200912/298, GC/81/4, « Off-Balance Sheet Risks », août 1982.

1224« Recent innovations in international banking (Cross Report) », <http://www.bis.org/publ/ecsc01.htm>, avril 1986, p. 13.

1225Ibid., p. 13.

1226E.B. Kapstein, « Resolving the Regulator's Dilemma », art cit, p. 326. Chiffres basés sur l'*American Banker* du 1^{er} mai 1987.

de leur bilan, dérèglementations en cours dans beaucoup de pays, concurrence des institutions financières non-bancaires, progrès technologiques, volatilité des taux de change et des taux d'intérêt, qui incitent les banques à se couvrir contre les évolutions des taux, pour ne citer que les plus importantes.

Pour les superviseurs, le problème posé par ces activités sont les risques qu'elles font courir aux institutions bancaires. Les travaux du Comité de Bâle vont donc porter principalement sur une esquisse de définition et de classification des risques hors-bilan. Avant que celui-ci ne s'empare de la question, le Groupe de Contact de la CEE¹²²⁷, ainsi que la Banque d'Angleterre¹²²⁸ ont proposé de répartir ces risques en deux catégories : les éventualités et les engagements (*contingencies and commitments*). Les éventualités sont définies comme un ensemble de circonstances comprenant une part d'incertitude, qui sera dénouée lors de l'occurrence ou de la non-occurrence d'un ou plusieurs événements¹²²⁹. Ce dénouement peut confirmer l'acquisition, la naissance, la perte, la réduction ou la détérioration d'un actif ou d'un passif. Les engagements sont des arrangements pour l'échange de ressources dans le futur. En pratique la distinction entre les deux est délicate, et certains instruments financiers empruntent aux deux catégories. La principale différence est que les engagements impliquent un événement probable ou certain, alors que les éventualités expriment seulement une possibilité¹²³⁰. La note de la Banque d'Angleterre, en 1980, identifie une vingtaine d'opérations sous la catégorie « éventualités » et une dizaine sous la catégorie « engagements »¹²³¹. Cette liste, purement indicative, grandira par la suite.

Les superviseurs s'inquiètent du risque posé par les activités hors-bilan relativement tôt. Goodhart soutient que le Comité de Bâle s'y intéresse à partir de la réunion de novembre 1984¹²³². En réalité, les superviseurs en discutent déjà avant. D'une part, le Groupe de Contact de la CEE, où sont présents de nombreux membres du BCBS, en discute dès la fin de l'année 1979¹²³³, et plus avant en 1980¹²³⁴. Un rapport détaillé est même rendu en avril 1982¹²³⁵. De plus le Comité de Bâle aborde la question de temps à autre dans ses réunions en février 1981¹²³⁶, et en juin 1982¹²³⁷. Lors de

1227ABF, 1749200912/298, GC/81/4, « *Off-Balance Sheet Risks* », août 1982.

1228ABF, 1749200912/298, « *Off-Balance Sheet Risks (Paper circulated by the United Kingdom)* », non daté (1980).

1229ABF, 1749200912/298, GC/81/4, « *Off-Balance Sheet Risks* », août 1982.

1230ABF, 1749200912/298, GC/81/4, « *Off-Balance Sheet Risks* », août 1982.

1231ABF, 1749200912/298, « *Off-Balance Sheet Risks (Paper circulated by the United Kingdom)* », « *Appendix 1* », non daté (1980).

1232C.A.E. Goodhart, *The Basel Committee on Banking Supervision, op. cit.*, p. 351.

1233ABF, 1749200912/298, « *GC/79/39 (draft): Groupe de Contact. Minutes of the Meeting in Dublin on 27 and 28 September 1979* ».

1234ABF, 1749200912/298, « *Off-Balance Sheet Risks (Paper circulated by the United Kingdom)* », non daté (1980).

1235ABF, 1749200912/298, GC/81/4, « *Off-Balance Sheet Risks* », août 1982.

1236ABF, 1749200912/305, Vingt-et-unième réunion, 26 et 27 février 1981.

1237ABF, 1749200912/305, Vingt-deuxième réunion, 25 et 26 juin 1981.

cette dernière réunion, une discussion particulièrement longue a lieu sur la question des risques créés par la variabilité des taux d'intérêt, qui est une cause importante de l'innovation, de la croissance des activités hors-bilan, et de la titrisation¹²³⁸. Au tout début des années 1980, le phénomène n'a pas encore l'ampleur qu'il acquiert quelques années plus tard. Les organes de la CEE s'y intéressent avant le Comité de Bâle car il sont engagés plus tôt que lui dans un processus de convergence des ratios et normes prudentiels.

Le travail du Comité sur le hors-bilan de 1984 à 1986 peut être résumé comme suit. Une enquête est d'abord réalisée à la fin de l'année 1984 afin de mieux connaître les pratiques existant dans les systèmes bancaires de chaque pays¹²³⁹. Celle-ci note notamment l'usage répandu des facilités d'émission d'effets (*note issuance facilities*, NIF) et l'urgence qu'il y a à traiter le problème des inégalités de concurrence induites par le traitement différent des diverses opérations dans chaque pays, ainsi que celui des risques que ces opérations représentent. Dès le départ, la question du hors-bilan est liée à celle de l'exercice sur la capitalisation bancaire qui occupe toute l'attention du Comité à partir de 1984. Il s'agit notamment de s'assurer que les activités hors-bilan sont suffisamment couvertes en capital. En juin 1985, il est décidé d'alerter les gouverneurs du problème et de mettre en place un groupe de travail spécialisé, sous la présidence de Beverly de la Banque d'Angleterre¹²⁴⁰.

Ce groupe produit un premier rapport à la fin de l'année 1985, qui conclut que les risques émanant des activités hors-bilan ne sont pas d'une nature différente de ceux des activités figurant au bilan¹²⁴¹. Il pointe également les problèmes de mesure, et l'importance que les banques et autorités disposent de systèmes performants d'évaluation. Une trentaine de « catégories différentes d'instruments et d'opérations pouvant faire encourir un risque hors-bilan »¹²⁴² sont identifiées. Ce sont surtout les nouvelles formes d'engagement hors-bilan, plus que celles déjà existantes et connues des autorités, qui préoccupent le Comité. Une version révisée du rapport est envoyée aux banques en mars 1986¹²⁴³. Un autre rapport, destiné aux gouverneurs cette-fois, est rédigé par le Comité en août de la même année, pour faire état des progrès réalisés dans la mise en œuvre du traitement des engagements hors-bilan par les banques. Le Comité mentionne notamment l'expression de *level playing field* qui commence à inonder les discours sur la régulation bancaire

1238ABRI, 1.3a(3) 1981/14, BS/81/33, « *The valuation of fixed-interest securities in banks' portfolios* », 30 septembre 81.

1239C.A.E. Goodhart, *The Basel Committee on Banking Supervision, op. cit.*, p. 351.

1240*Ibid.*, p. 352-353.

1241*Ibid.*, p. 353-354.

1242ABF, 1749200912/265, BS/86/49f révisé (traduction), « Traitement des engagements hors-bilan par les autorités de contrôle bancaire - état d'avancement de la mise en œuvre du rapport soumis aux gouverneurs par le Comité », août 1986, p. 2.

1243C.A.E. Goodhart, *The Basel Committee on Banking Supervision, op. cit.*, p. 356.

(voir chapitre 9)¹²⁴⁴. Les incohérences des mesures prises dans les différents pays en ce qui concerne le traitement prudentiel de ces engagements engendrent en effet des distorsions des conditions concurrentielles. Le Comité sert alors de forum pour informer les autres pays des mesures prises par les autorités. L'exercice est conduit en collaboration avec le Comité Permanent des Euro-monnaies qui travaille également sur la question¹²⁴⁵.

En effet, au même moment est réalisée une vaste étude sur les innovations dans l'activité internationale des banques, sous l'égide de la BRI et du Comité des gouverneurs des banques centrales du Groupe des Dix. Cette étude est réalisée par un groupe présidé par Sam Cross de la Réserve Fédérale de New York. Si le groupe Cross est plus directement lié à l'ECSC qu'au BCBS, les deux réseaux d'experts y sont mêlés. Sam Cross a lui-même fait partie du Comité de Bâle entre 1979 et 1982¹²⁴⁶. Deux autres membres du Comité de Bâle, Törnqvist (Banque de Suède) et Benard (Banque des Pays-Bas), font également partie du groupe¹²⁴⁷. Mayer, économiste à la BRI faisant office de secrétaire du Comité de Bâle, en est membre à part entière. Le groupe Cross est mis en place à la demande des gouverneurs du G10 au début de l'année 1985, et conduit une vaste étude sur l'innovation bancaire, basée sur des discussions avec des banquiers et des compilations de données statistiques¹²⁴⁸. Alors que le groupe Beverly, qui émane du Comité de Bâle, se concentre sur les aspects micro-économiques, le groupe Cross se focalise plus sur les aspects macro-économiques, tout en s'efforçant de comprendre les logiques des évolutions en cours.

Les résultats des deux groupes arrivent à peu près au même moment puisque le rapport Cross est rendu en avril 1986, alors que le groupe Beverly envoie son rapport aux banques en mars, et un rapport aux gouverneurs en août. S'appliquant à faire une étude aussi complète que possible, le rapport Cross est bien plus long que les documents produits par le groupe Beverly : 270 pages, où sont analysés la plupart des éléments à prendre en compte pour comprendre l'innovation bancaire. Son but est surtout informatif. Les auteurs passent en revue les produits hors-bilan les plus importants (facilités d'émission d'effets, swaps, options, *forward rate agreements*), les grandes tendances de l'innovation, les causes de celle-ci, tant du côté de l'offre que du côté de la demande, et les problèmes que cela pose pour les autorités¹²⁴⁹. Les auteurs mentionnent notamment la difficulté

1244ABF, 1749200912/265, BS/86/49f révisé (traduction), « Traitement des engagements hors-bilan par les autorités de contrôle bancaire - état d'avancement de la mise en œuvre du rapport soumis aux gouverneurs par le Comité », août 1986.

1245ABF, 1749200912/265, BS/86/51, « *Supervisory responses to financial innovation* », note de Peter Cooke pour l'ECSC, 12 août 1986.

1246C.A.E. Goodhart, *The Basel Committee on Banking Supervision, op. cit.*, p. 92.

1247« Recent innovations in international banking (Cross Report) », <http://www.bis.org/publ/ecsc01.htm>, avril 1986, p. I.

1248« Recent innovations in international banking (Cross Report) », <http://www.bis.org/publ/ecsc01.htm>, avril 1986, p. I.

1249« Recent innovations in international banking (Cross Report) », <http://www.bis.org/publ/ecsc01.htm>, avril 1986.

d'avoir des informations de qualité sur ces activités, les enjeux de celles-ci pour la stabilité financière, et les liens qu'elles entretiennent avec la globalisation et la titrisation. Dans une note de Cooke à l'ECSC en août 1986 en réaction au rapport Cross, le président du Comité de Bâle conclut que la part grandissante du *trading*, c'est-à-dire des activités de marché par opposition au crédit bancaire traditionnel, dans les profits des banques, constitue un défi de taille pour les systèmes prudents existant, qui sont avant tout basés sur la surveillance du risque crédit, et non sur celle des activités de marché¹²⁵⁰.

En juin 1986, il est demandé au sous-groupe Beverly de préciser des pondérations possibles des engagements hors-bilan applicables au modèle d'évaluation des fonds propres en cours de réalisation au même moment¹²⁵¹. Le groupe Beverly propose alors de distinguer trois niveaux de risques : *full*, *medium*, et *low*, à affecter à chaque instrument¹²⁵². Le premier niveau, considéré comme un substitut direct à un crédit, appelle donc un niveau de risque équivalent à un crédit figurant au bilan pour le même type de contre-partie (qui correspondrait à un emprunteur pour un crédit normal), et soit donc affecté un facteur de 1. Le deuxième niveau appelle un facteur de 0,5, et le troisième un facteur de 0,25, chacun étant considéré comme portant un certain risque, mais moins grand qu'un risque crédit à part entière¹²⁵³. Le travail du groupe Beverly consiste donc à traduire les activités hors-bilan dans une forme permettant leur intégration au modèle d'évaluation des fonds propres. Les différences d'opinions sur la façon de classer les différents types d'opérations hors-bilan sont importantes, mais la méthode du groupe Beverly est acceptée et incorporée au modèle d'évaluation des fonds propres. Toutefois, ce schéma ne prend pas en compte les *swaps*, *futures* et *options*, qui connaissent une forte croissance¹²⁵⁴. La méthode développée par le groupe Beverly ne prend en compte que le risque crédit, ce qui en constitue une limite importante. La raison invoquée est précisément technique : « *The supervisory treatment of these items gives rise to more formidable conceptual and practical difficulties on which further analysis is being pursued* »¹²⁵⁵.

Cette dernière remarque montre à quel point la technicité de l'activité bancaire et de ses contrôles est devenue un enjeu clé. Les innovations financières sont en effet caractérisées elles-mêmes par des enjeux de pouvoirs. Les innovations se font parfois en réaction aux nouvelles réglementations. Goodhart explique par exemple que de nouvelles innovations furent créées en réaction à Bâle 1¹²⁵⁶. Ce jeu entre réglementation et innovation induit une course à la technicité.

1250ABF, 1749200912/265, BS/86/51, « *Supervisory responses to financial innovation* », Peter Cooke, 12 août 1986.

1251C.A.E. Goodhart, *The Basel Committee on Banking Supervision, op. cit.*, p. 356.

1252C.A.E. Goodhart, *The Basel Committee on Banking Supervision, op. cit.*

1253Ibid.

1254ABF, 1749200912/265, BS/86/73, « *Recent work on capital* », 19 décembre 1986.

1255ABF, 1749200912/265, BS/86/73, « *Recent work on capital* », 19 décembre 1986, p. 8.

1256C.A.E. Goodhart, *The Basel Committee on Banking Supervision, op. cit.*, p. 357-358.

Howard Davies a souligné ce problème, et expliqué comment la complexité engendrait la complexité¹²⁵⁷. Cette complexité a plusieurs facettes. En ce qui concerne le hors-bilan, cela représente d'abord un défi comptable considérable. Même si certaines activités non inscrites au bilan sont connues des autorités et parfois comptabilisées dans des documents annexes, ces informations sont partielles, et limitent la connaissance de l'importance des activités représentées. Les différences nationales de standards de comptabilité d'un pays à l'autre rendent les comparaisons délicates. Le nombre et la diversité des produits impliqués obligent les superviseurs à faire des classements, des glossaires, des définitions, et soulèvent des problèmes légaux qui s'entremêlent aux enjeux prudentiels. Le hors-bilan, de même que la titrisation, s'accompagne de l'usage de modèles mathématiques et de programmes informatiques eux-mêmes en constante évolution et en complexité grandissante, permettant à celles et ceux, banques ou autorités, disposant des plus grandes ressources de disposer d'un avantage « technique ». La technicité, dans ce cadre, peut faire figure de ressource pour la banque, lui permettant de gagner de l'argent, ou d'acquérir un capital symbolique, en raison du prestige et de la légitimité que procure la maîtrise d'une telle technicité. Enfin la technicité est quelque chose de concurrentiel, dans le sens où il devient difficile d'y échapper, pour les banques comme pour les autorités. Il ne s'agit donc pas simple d'outils « scientifiques » appliqués à l'activité bancaire, mais d'une activité dynamique s'appropriant certains outils, les traduisant, et les utilisant comme ressource dans la gestion de la banque.

c. L'acquisition d'une légitimité

Entre sa première réunion en 1975, et la promulgation de l'accord de Bâle 1 à la conférence de Tokyo en octobre 1988, le Comité de Bâle est passé d'un club relativement informel de superviseurs et de spécialistes des changes à une institution productrice de standards internationaux. Cette tendance se poursuivra durant la décennie suivante. Aussi l'histoire du Comité n'est-elle pas seulement celle de la supervision bancaire internationale, ou des réussites et des échecs d'un groupe d'experts, mais également celle de l'acquisition d'une légitimité. À l'origine, l'objectif du Comité n'était en aucun cas d'harmoniser les pratiques prudentielles des différents pays, mais d'améliorer les pratiques nationales en apprenant des autres et d'échanger des informations. Si la dimension de club s'est maintenue sur la période, les enjeux sont cependant devenus plus politiques. Le Comité a en parallèle acquis une visibilité bien plus grande, et sa position fut renforcée par l'évolution du contexte. La globalisation financière et les inégalités de concurrence ont notamment renforcé le poids des organes de coopération internationale. La légitimité du Comité, qui vient certes du soutien

1257H. Davies, *Can financial markets be controlled?*, Cambridge, UK ; Malden, MA, Polity Press, 2015, 124 p.

des gouverneurs, est également renforcée par plusieurs autres éléments : les conférences internationales, l'établissement des autres groupes régionaux souvent sous l'influence du BCBS, le sens de la communication de Peter Cooke, les compétences techniques des membres, et l'exercice sur la capitalisation bancaire. L'exercice de convergence des normes de fonds propres entamé à partir de 1982 fera l'objet des chapitres 8 et 9. Les autres éléments seront analysés dans les lignes qui suivent.

Les conférences internationales ont été déjà plusieurs fois mentionnées. Elles sont organisées environ tous les deux ans à partir de celle de 1979 qui se tient à Londres. Cinq conférences sont organisées entre 1975 et 1988 : Londres (1979), Washington (1981), Rome (1984), Amsterdam (1986), et Tokyo (1988). Elles rassemblent des superviseurs et des banquiers centraux d'une centaine de pays, sur deux jours, et sont l'occasion de présenter au reste du monde les travaux du Comité de Bâle, qui en est à l'origine. Des personnalités de hauts rangs, comme des gouverneurs, des ministres des finances ou des présidents d'association de banquiers, ouvrent et clôturent ces événements qui ont notamment pour but de sensibiliser les pays et les autorités aux problèmes de contrôle bancaire. Les banquiers ne furent pas invités à la première conférence de Londres¹²⁵⁸, mais furent présents aux conférences suivantes. Un ancien membre français du Comité s'en rappelle comme des événements importants : « c'était des grands rassemblements. Et il y avait une résonance dans la presse anglo-saxonne »¹²⁵⁹. Elles sont devenues plus importantes avec le temps. En 1988, la conférence de Tokyo est l'occasion de faire avaliser les accords de Bâle 1 par les pays extérieurs au Groupe des Dix (voir chapitre 9)¹²⁶⁰.

La visibilité du Comité de Bâle ainsi que son influence dans le champ de l'expertise prudentielle sont également renforcées par le rôle qu'il joue dans l'établissement d'autres groupements régionaux. Le groupe des superviseurs offshore, dont l'idée remonte à la conférence de Londres de 1979, a été décrit au chapitre 5. En 1985, il existe également un comité des superviseurs de l'Amérique latine et des Caraïbes (mis en place en 1981)¹²⁶¹, un comité spécifique aux Caraïbes, un comité des pays du Golfe, et un comité regroupant Asie du sud-est, Nouvelle-Zélande et Australie (SEANZA)¹²⁶². Le Comité de Bâle, et notamment Peter Cooke, a joué un rôle important dans leur mise en place. D'autres groupes sont antérieurs au BCBS : le Groupe de Contact

1258ABF, 1749200912/355, « *International Conference of Banking Supervisors. London July 5-6 1979. Record of proceedings* ».

1259Entretien avec un ancien membre du Comité, 11 janvier 2016.

1260ABF, 1749200912/265, BS/88/22 (extract from meeting of January 1988) « d. Fifth ICBS in Tokyo », p. 3.

1261ABF, 1749200912/356, BS/83/32, « *Remarks by MR W P Cooke to the Banks' Association for Foreign Trade in Puerto Rico, 11 April 1983* ».

1262ABF, 1749200912/355, « *The Basle Supervisors Committee. Remarks by J.S. Beverly, May 24, 1985* », Cinquième assemblée de la Commission des autorités d'inspection et de contrôle bancaire d'Amérique latine et des Caraïbes, Barbados, 23 et 24 mai 1985.

de la CEE, qui remonte à 1972, et le groupe des pays nordiques, qui remonte à l'entre-deux-guerres¹²⁶³. Parmi les différents groupes existant, c'est le BCBS qui possède l'autorité la plus grande, car il regroupe les pays les plus riches et les systèmes bancaires les plus développés. Un signe de l'autorité du Comité de Bâle dans le champ de la supervision bancaire internationale est le rôle qu'il joue dans la formation des superviseurs du reste du monde. Par exemple la commission latino-américaine et des Caraïbes possède un « *Committee on training* », qui se réunit du 22 au 25 avril 1985 à Quito. En plus des représentants des pays d'Amérique latine et des Caraïbes, sont présents des membres du Canada, des États-Unis, de la France, des Pays-Bas et du Royaume-Uni, parmi lesquels figurent Fèvre (Banque de France), Beverly (Banque d'Angleterre), Coljé (Banque des Pays-Bas), Dahl, Bench, Taylor et Meadows (USA), tous membres du Comité de Bâle, soit au même moment, soit peu avant ou peu après¹²⁶⁴. Le Comité de Bâle a réussi à devenir le cœur d'un réseau de groupements régionaux de superviseurs bancaires, notamment grâce au rôle actif de Peter Cooke.

Enfin la légitimité du Comité de Bâle provient aussi de ses compétences techniques. L'influence politique du Comité est de l'ordre de la *soft law*, c'est-à-dire d'accords non contraignants¹²⁶⁵. Le Comité n'a pas d'autre pouvoir que de faire des recommandations aux gouverneurs, ou aux banques, et de favoriser ce qui est considéré comme la meilleure pratique possible. Les compétences techniques jouent rôle fondamental dans la mesure où les gouverneurs ne peuvent pas eux-mêmes réaliser ce travail, et qu'un groupe de personnes compétentes doit s'en charger. Le processus de construction des décisions et des rapports est, dans ce cadre, une grande source de légitimité. Ainsi un ancien secrétaire du Comité explique-t-il : « *its legitimacy, I would say, is purely intellectual. I mean it was only powerful because people respected the process* »¹²⁶⁶. Si l'on ne peut négliger le poids de l'influence de chaque État dans le processus, on ne peut non plus ignorer que, en pratique, les réunions ne donnent pas de voix plus importante aux pays les plus puissants. Le processus est respecté précisément pour une raison contraire : officiellement au moins, l'exercice est avant tout technique, et chaque délégation peut apporter une contribution technique.

Les différents chapitres de ce travail ont montré en quoi le contenu des discussions est souvent principalement conceptuel ou informatif. Il s'agit de collecter des données, d'échanger des idées, de créer un groupe de travail pour pousser une question plus loin, de passer en revue les différents éléments (comptables, prudentiels, juridiques, économiques, politiques) qui entrent en ligne de compte, de proposer des solutions, d'avertir d'une faiblesse, de discuter des détails. Les

1263ABF, 1749200912/266, « *Nordic Supervisory Group* », Stig Danielsson, in *Issues in Bank Regulation*, 8, 1, été 1984 pp. 23-24.

1264ABF, 1749200912/355, « *Committee on training - Multinational training plan* », Quito, 24 avril 1985.

1265Melissa Boey, « *Regulating « Bankerspace »: Challenging the Legitimacy of the Basel Accords as Soft Law* », S. *Cal. L. Rev.*, 2014, vol. 87, p. 74–119.

1266Entretien avec un ancien secrétaire du Comité, 19 décembre 2014.

documents sont souvent envoyés à des superviseurs extérieurs au G10 ou à des banquiers afin d'obtenir leurs commentaires. Certaines questions, notamment celles discutées durant les années 1970, telles que la consolidation des bilans bancaires ou la responsabilité des autorités hôtes et parentes dans l'exercice de surveillance des établissements étrangers, ne suscitent d'ailleurs pas ou peu d'intérêt de la part des gouverneurs. La dimension technique, et le processus qui y correspond, jouent un rôle dans l'acquisition d'une légitimité, car les propositions émanant du Comité de Bâle font figure de solutions techniquement raisonnables. Plusieurs sujets n'appellent ni négociations, ni grand intérêt de la part des hiérarchies. Les travaux du Comité se focalisent plus sur les moyens que sur les fins, sur le technique que sur le politique. Si en pratique le technique et le politique sont toujours mêlés¹²⁶⁷, la focalisation technique du Comité participe de sa légitimité.

Parmi les auteurs qui ont étudié la globalisation financière dans une perspective historique¹²⁶⁸, peu ont mis en valeur la question de la convergence des normes et des standards réglementaires. Abdelal est une exception, mais son travail a porté sur le contrôle des capitaux de façon assez générale, dans une approche visant à souligner le rôle des Européens dans la promotion de la globalisation et de la libéralisation financière, et les différents projets de mondialisation opposant Américains et Européens¹²⁶⁹. En dehors des études historiques, d'autres chercheurs ont accordé un intérêt particulier au versant juridique de la globalisation. Supiot a par exemple mis en parallèle le rôle de celle-ci sur l'essor de la gouvernance par les nombres¹²⁷⁰. Comme Supiot, et d'autres, Sally Merry souligne quant à elle l'importance du travail interprétatif dans la production des chiffres comme des indicateurs quantitatifs¹²⁷¹. Ces indicateurs ont un pouvoir silencieux, car si leur apparence d'objectivité leur donne une réelle force, celle-ci est cachée, et conservée entre les mains de ceux qui produisent les informations.

L'international met en effet à mal l'usage de la loi, qui s'applique plus difficilement en dehors d'un territoire déterminé. Lorsque le Comité de Bâle commence à se réunir au milieu des années 1970, il fait face à un problème concret : les banques installées dans chaque pays sont de plus en plus actives et implantées en dehors des frontières, avec des statuts juridiques très variables pour chaque établissement étranger. Cela pose une première question : comment contrôler ces entités ? Le partage des responsabilités prudentielles et la consolidation des bilans bancaires seront la réponse technique proposée.

1267S. Jasanoff, *The fifth branch*, op. cit., p. 15-16.

1268Barry J. Eichengreen, *Global imbalances and the lessons of Bretton Woods*, Cambridge, Mass, MIT Press, 2007, 187 p ; J.A. Frieden, *Global capitalism*, op. cit. ; *The shock of the global*, op. cit. ; G. Jones, *Multinationals and global capitalism*, op. cit. ; H. James, *The creation and destruction of value*, op. cit.

1269R. Abdelal, *Capital rules*, op. cit.

1270A. Supiot, *La Gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France (2012-2014)*, op. cit.

1271Sally Engle Merry, Kevin E. Davis et Benedict Kingsbury (eds.), *The quiet power of indicators*, op. cit.

Cependant d'autres défis ne manquent pas d'apparaître : comment gérer l'hétérogénéité des normes d'un pays à l'autre et les déséquilibres concurrentiels que cela crée ? La convergence de ces conditions de concurrence devient, entre 1984 et 1986, la priorité de l'agenda du Comité. Si le standard international apparaît comme une solution possible au problème, il ne va pas sans inconvénients : comment adopter des lois communes en l'absence de processus politique légitime ? Et sur quelle base créer de telles normes ? En l'absence d'un État mondial, l'échelle internationale souffre en effet d'un déficit de légitimité politique. L'indicateur quantitatif, dans cette perspective, comble ce déficit en apportant une forme d'objectivité, et en facilitant les comparaisons. L'usage d'un ratio convient donc particulièrement bien à l'échelle internationale, où la loi ne peut s'appliquer aussi facilement que dans le cadre national et où la diversité des situations est importante.

Entre 1975 et 1988, la supervision prend une place importante dans le nouveau système de gouvernance financière : celle de voie moyenne entre l'auto-régulation et la réglementation totale. Ce faisant, cette activité participe à la transition d'un système financier reposant sur l'État à un système financier reposant sur le marché, notamment en raison de sa focalisation micro-économique. Dans cette évolution, le Comité de Bâle occupe une place importante, en tant qu'organe de développement de la supervision internationale. Il diffuse également des principes de prudence, tout en valorisant la concurrence et la discipline du marché. Ce faisant, le Comité se situe au croisement de l'économie morale et de l'économie politique. Sans rien enlever aux logiques nationales, qui restent primordiales, il est le lieu de l'institutionnalisation progressive d'une échelle internationale. Sa focalisation « technique » lui donne un gage de légitimité qui engendre en retour un poids politique : si le technique tend à cacher le politique, les deux sont toujours entremêlés. La complexité grandissante du secteur bancaire, sous l'influence du progrès technologique et d'un nouveau régime de l'innovation, transforme les techniques de gouvernance tout comme les institutions bancaires, et devient un enjeu politique important.

Chapitre 8 : La formule de la stabilité : fabriquer un modèle d'évaluation de l'adéquation des fonds propres (années 1970-1986)

L'accord de Bâle de 1988 sur la capitalisation des banques internationales est incontestablement l'élément qui a reçu le plus d'attention des chercheurs dans l'histoire Comité sur la période considérée. Dès 1989, l'économiste et politologue Kapstein y consacre un article dans la revue *International Organization*¹²⁷². Une véritable sphère publique de discussion existe en fait dans les milieux spécialisés durant toutes les années 1980 sur le problème du capital des banques. L'intérêt pour la question provient de l'érosion concomitante des ratios de capitaux, de la crise de la dette et de l'évolution des réglementations et pratiques prudentielles nationales. La presse spécialisée suit depuis longtemps les discussions sur la capitalisation : en décembre 1982 le *Financial Times* publie un article intitulé « *Review of banks' capital ratio* » dans lequel l'auteur décrit la volonté des superviseurs de plusieurs pays d'atteindre un certain niveau de convergence dans les exigences en la matière¹²⁷³. Du côté des chercheurs, les travaux de Kapstein, puis ceux de Wood ou Singer ont mis en avant le jeu des relations internationales dans la lecture des événements¹²⁷⁴. Souvent élaborés à partir d'interviews et d'un corpus variés de publications allant de communications du Comité de Bâle lui-même jusqu'à des articles de presse, les travaux des politologues ont établi un récit mettant en avant le poids des systèmes financiers américains, britanniques et japonais dans le marché international pour expliquer l'acceptation d'une règle commune. Singer a particulièrement insisté sur l'importance des contextes domestiques aux États-Unis, en Grande-Bretagne et au Japon, et a comparé la régulation bancaire à celle des assurances et des marchés financiers¹²⁷⁵. Wood analyse le Comité de Bâle comme un carrefour d'intérêts rivaux se disputant la suprématie pour l'influence sur la régulation bancaire internationale¹²⁷⁶. Kapstein accorde aussi une grande importance aux relations internationales dans la conclusion de l'accord de 1988. À l'inverse, Goodhart a essayé de mettre en avant le rôle du Comité de Bâle à l'intérieur du jeu politique des États¹²⁷⁷. Plus récemment, Toniolo et White ont inséré l'accord dans une histoire du mandat de stabilité financière depuis le XIX^e siècle¹²⁷⁸. Porter a accordé au Comité une certaine

1272E.B. Kapstein, « Resolving the Regulator's Dilemma », art cit.

1273ABF, 1749200912/264, William Hall, « Review of banks' capital ratio », *Financial Times*, 10 décembre 1982.

1274E.B. Kapstein, *Governing the Global Economy: international finance and the state*, op. cit., p. 103-128 ; D.R.

Wood, *Governing global banking*, op. cit., p. 68-85 ; D.A. Singer, *Regulating capital*, op. cit., p. 36-66.

1275D.A. Singer, *Regulating capital*, op. cit.

1276D.R. Wood, *Governing global banking*, op. cit.

1277C.A.E. Goodhart, *The Basel Committee on Banking Supervision*, op. cit., p. 185.

1278G. Toniolo et E.N. White, *The Evolution of the Financial Stability Mandate*, op. cit.

autonomie¹²⁷⁹, alors que Oatley et Nabors insistent sur le rôle unique de l'enjeu concurrentiel, par rapport à l'enjeu prudentiel, dans l'accord final¹²⁸⁰.

Il résulte de tous ces travaux, malgré leurs désaccords, un récit déjà bien délimité. Suite à la crise de la dette, le Congrès américain exerce une pression sur les autorités de régulation pour améliorer la capitalisation des banques et progresser dans le domaine de la coopération internationale. Le lobby bancaire américain refusant une mesure unilatérale des États-Unis qui placerait les banques américaines dans une situation défavorable, Paul Volcker, président de la Réserve Fédérale, pousse ses collègues gouverneurs du Groupe des Dix à une accélération de la convergence internationale des réglementations en la matière. Face à la lenteur et aux difficultés rencontrées dans cet exercice, Paul Volcker, président de la Réserve Fédérale américaine, et Robert Leigh-Pemberton, gouverneur de la Banque d'Angleterre, décident en juillet 1986 d'entamer des discussions bilatérales¹²⁸¹. Après un dîner chez Leigh-Pemberton en septembre de la même année, où Cooke n'est pas présent et dont il n'est pas informé, un projet d'accord est établi¹²⁸². Il est réalisé dans les mois qui suivent et annoncé au Comité de Bâle lors de sa réunion de décembre 1986¹²⁸³, avant d'être publiquement annoncé en février 1987¹²⁸⁴. Face au poids que représentent les places financières de Londres et de New York, où la plupart sinon toutes les grandes banques internationales sont présentes, cet accord pousse les autres pays à accélérer le travail sur la convergence des normes de fonds propres. Un accord conclu peu après avec le Japon achève de rassembler les plus gros acteurs du paysage bancaire international face aux autres membres du Comité de Bâle qui sont alors obligés d'accepter l'idée d'un accord rapide, puisque leurs banques opèrent sur les grandes places financières de ces trois pays. Cela accélère fortement les négociations, qui se terminent en juillet 1988 par la promulgation de recommandations du Comité de Bâle aux gouverneurs.

Les historiens ont encore peu écrit sur la question, notamment à cause des délais d'accessibilité des archives. Toutefois, un dossier documentaire est aujourd'hui accessible. Que peut apporter une méthode basée sur l'analyse d'archives pour la compréhension de l'accord de 1988 ? Le récit présenté par les chercheurs jusqu'à aujourd'hui est loin d'être totalement faux. La pression américaine est forte depuis la crise de la dette, et l'accord entre les USA et la Grande-Bretagne force les autres pays à accepter certains compromis. Il n'épuise pas pour autant le sujet, car des pans

1279T. Porter, *States, markets, and regimes in global finance*, op. cit.

1280T. Oatley et R. Nabors, « Redistributive Cooperation », art cit.

1281E.B. Kapstein, *Supervising international banks*, op. cit., p. 19.

1282C.A.E. Goodhart, *The Basel Committee on Banking Supervision*, op. cit., p. 170-171.

1283Ibid., p. 171.

1284ABF, 1749200912/299, « Présentation du rapport du Comité Cooke en matière de ratio de solvabilité », 9 décembre 1987.

entiers de l'histoire ont été laissés de côté, comme le point de vue des autres pays, le rôle de la CEE, le contexte des discussions ou le processus technique de fabrication du modèle d'évaluation des fonds propres. Les pratiques prudentielles concomitantes des discussions à Bâle, et leur évolution, ont également été passées sous silence. Enfin les discussions bâloises doivent être réinsérées dans des histoires nationales de la réglementation du capital des banques qui ne commencent pas dans les années 1980.

L'expertise, les savoirs et les pratiques mobilisées pour jeter les bases d'un modèle d'évaluation du capital n'ont pas été étudiés. Or il ressort des archives que les années 1980 sont des années d'innombrables calculs de ratios en tout genre, d'accumulations, de classements, de comparaisons et d'interprétations de données sur la solvabilité et la liquidité des banques. Alors que de nombreux commentaires ont décrit les jeux de pouvoirs entre les États, et entre les banques et les États, dans l'émergence du ratio, presque rien n'a été fait pour montrer *comment* le standard a été construit. Pourtant cette question améliore grandement notre compréhension de l'émergence d'une telle norme. Pour y répondre, il est nécessaire d'avoir une démarche par moment descriptive, car la mise au jour du travail nécessaire à la fabrication d'un standard permet de mieux comprendre les processus à l'œuvre. Une approche ethnographique et inspirée de l'histoire des sciences permet de voir ce type de faits parfois passés sous silence.

Le but de ce chapitre est de comprendre comment et pourquoi le Comité de Bâle commence à travailler sur l'adéquation des fonds propres. Pour cela il faut analyser la dimension intellectuelle de son travail, les pratiques prudentielles nationales concomitantes des discussions, et l'imbrication de celles-ci dans une série de réseaux mêlant banques, autorités, et organisations internationales. Il faut également tenir compte du contexte plus large de l'érosion du capital bancaire. L'exercice du Comité démarre véritablement en 1982 et accélère en 1984, mais trouve son origine dans les évolutions nationales des années 1970. En outre, cet exercice consiste en la confection d'une formule permettant de mesurer – mais non de réglementer – l'adéquation du capital bancaire dans un but prudentiel. Ses bases sont jetées entre 1984 et 1986 et présentées aux superviseurs du monde entier lors de la conférence internationale d'Amsterdam. Ce chapitre devra donc examiner la naissance et le perfectionnement du modèle bâlois de mesure du capital bancaire. Deux grandes parties traiteront successivement des origines et des enjeux nouveaux des règles de solvabilité face à l'érosion du capital des banques, puis de la fabrication d'un modèle d'analyse du capital. Elles distingueront deux périodes se chevauchant partiellement : une première allant des années 1970 à la crise de la dette et mettant en avant les histoires nationales, une seconde centrée sur les années 1982-1986 qui constituent le moment clé de la dimension technique de la fabrication d'un standard international.

1. Des origines du problème à la crise de la dette

a. Le capital des banques : origines et enjeux

Pour comprendre le contexte dans lequel se situent les discussions de Bâle des années 1980 sur le capital des banques, il est nécessaire de remonter quelques années auparavant. La plupart des écrits sur la genèse de l'accord de Bâle 1, y compris Goodhart, ne mentionnent ni les contextes nationaux, ni les origines à moyen ou long terme¹²⁸⁵. Les archives de la Banque d'Angleterre et de la Banque des Règlements Internationaux montrent que le capital des banques est déjà beaucoup discuté dans les années 1970, et même avant. Le rapport Short, économiste du FMI, diffusé au sein de la Banque d'Angleterre au début de l'année 1978, témoigne de l'ancienneté des discussions entre économistes, autorités, et banques sur la question du capital :

How much capital should shareholders be required to invest in their bank has been asked for a half century or more. This concern for the adequacy of bank capital is part of the broader regulation of banks to assure their solvency. The length of time that capital adequacy has been debated suggests the extreme difficulty, really the impossibility, of objectively deciding what is an adequate amount of capital or what is the appropriate ratio of capital to assets, liabilities, deposits, or risk assets - whichever base is eventually chosen¹²⁸⁶.

D'une trentaine de pages, le rapport analyse différents problèmes soulevés par le capital des banques et sa réglementation : sa définition tout d'abord, c'est-à-dire quels éléments du bilan intégrer dedans ; ses fonctions également, ainsi que les critères pour évaluer son adéquation ; les liens entre liquidité et capital ; ou les différents types de risques bancaires, pour ne citer que les problèmes les plus importants. Il est considéré que le capital doit remplir trois fonctions principales : fournir des fonds pour conduire des activités, assurer la confiance, et absorber les pertes éventuelles¹²⁸⁷.

Une analyse rapide de la bibliographie du rapport permet de se faire une idée du climat intellectuel dans lequel se situent les discussions sur le capital bancaire. Cinquante-trois références sont mentionnées, datant d'une période allant de 1963 à 1977¹²⁸⁸. Six d'entre elles seulement datent d'avant 1970. Certaines publications émanent de conférences tenues dans des banques centrales comme celle des 1^{er} et 2 mai 1975 tenue à la Réserve Fédérale de Chicago. D'autres sont issues de

1285 Goodhart soutient même (C.A.E. Goodhart, *The Basel Committee on Banking Supervision, op. cit.*, p. 146) que les pays Anglo-saxons se distinguaient des pays d'Europe continentale par le fait qu'ils n'utilisaient pas de ratios formels, ce qui est faux pour le cas des États-Unis, comme nous le verrons dans cette section.

1286 ABA, 8A 162/1, « Capital Requirements for Commercial Banks : A Survey of the Issues », Brock K. Short, 29 décembre 1977.

1287 ABRI, 1.3a(3) 1976/4, BS/76/37 : « Subordinated debts in capital structures in the United States », 1976.

1288 ABA, 8A 162/1, « Capital Requirements for Commercial Banks : A Survey of the Issues », Brock K. Short, 29 décembre 1977.

discours de régulateurs devant diverses audiences, comme des associations de banquiers. Certains journaux sont particulièrement cités, comme le *Journal of Bank Research* (dix références) et le *Journal of Finance* (sept références). De nombreux autres journaux universitaires et articles de la presse spécialisée sont utilisés, comme le *Journal of Political Economy* ou l'*American Banker*¹²⁸⁹. Le sujet fait l'objet d'importantes discussions auxquelles, banquiers, autorités et économistes prennent part.

La réglementation du capital est liée à l'objectif qu'elle doit servir, or celui-ci varie avec le contexte. Par exemple aux États-Unis, entre 1914 et la Seconde Guerre mondiale, le capital était relié aux dépôts¹²⁹⁰. Le but de la réglementation était d'abord de protéger les déposants, à l'origine des principales ressources de la banque. L'augmentation des dépôts résultant de l'acquisition de titres d'État pendant la Deuxième Guerre mondiale a rendu ces règles caduques, et il fut par ailleurs considéré que le capital, pour couvrir les risques, devait être relié aux actifs plutôt qu'aux dépôts. L'essor considérable du marché interbancaire depuis la fin des années 1950, et en conséquence l'importance grandissante de la gestion du passif des banques en plus de celle de l'actif, constituent ensuite une transformation essentielle de la gestion du capital des banques¹²⁹¹.

Ces évolutions défient les définitions traditionnelles du capital. Celles-ci varient beaucoup d'un pays à l'autre mais, même au sein d'un même pays, font souvent l'objet de changements dus aux innovations du moment. Cela se traduit notamment par des débats sur l'opportunité de l'inclusion de nouveaux éléments dans la définition du capital. Au milieu de la décennie 1970 ces débats concernent notamment les prêts subordonnés, qui sont des prêts devant être remboursés en dernier lors de la liquidation d'une banque¹²⁹². Ils sont souvent constitués par les actionnaires de la banque, et dans la plupart des pays sont considérés comme un supplément au capital, bien que de moindre qualité¹²⁹³. Cela est accepté lorsque la situation du marché rend difficile une augmentation immédiate du capital, notamment pour les banques actives dans les euro-marchés avec des montants importants et dont les variations d'activités sont grandes¹²⁹⁴. Le prêt subordonné constitue alors un instrument flexible pouvant augmenter ou réduire les fonds de la banque.

L'usage des ratios par les autorités prudentielles a une histoire très différente selon les pays, mais est antérieur aux années 1980 dans la plupart des cas. Les ratios ne sont pas toujours des règles officielles à respecter, mais peuvent être des outils développés par les superviseurs pour s'informer

1289Ibid.

1290Ibid.

1291ABF, 1749200912/298, « La coopération internationale dans le contrôle des banques », secrétariat de la Commission de Contrôle des Banques.

1292ABRI, 1.3a(3) 1975/2, BS/75/59, « The definition of capital and use of subordinated debt ».

1293Ibid.

1294Ibid.

ou pour appuyer une argumentation lors d'une inspection. Deux grands types de ratios se retrouvent souvent dans les différents pays et à divers périodes : le ratio d'actifs à risques, qui relie le capital selon une définition plus ou moins large à des actifs pondérés selon leur degré de risque, et le *gearing ratio*, qui relie le capital à l'ensemble des actifs, sans pondération. En France deux décrets publiés le 28 mai 1946 instaurent des règles de gestion servant au contrôle de la solvabilité des banques privées aussi bien que des banques nationalisées¹²⁹⁵. Il ne sont cependant pas appliqués et il faut attendre 1979 pour qu'un autre décret instaure un rapport de couverture des risques. Celui-ci impose de respecter un rapport minimum entre les fonds propres nets et les risques encourus en France et à l'étranger, et contrôle l'exposition aux risques sur un même bénéficiaire ainsi que sur les plus importants bénéficiaires. En Belgique un ratio reliant le capital aux dépôts fut utilisé entre 1946 et 1972, puis remplacé par un ratio reliant le capital aux actifs et prenant en compte les opérations internationales¹²⁹⁶. En Allemagne des ratios de liquidité et de solvabilité sont également utilisés, et basés sur trois principes¹²⁹⁷. Le premier limite le total des prêts et investissements à dix-huit fois la situation nette (le capital strictement défini), soit un ratio de 5,6 %. Les deux autres principes doivent assurer une certaine concordance entre les maturités des actifs et des passifs.

Les États-Unis se distinguent par l'usage important de ratios, sans que ceux-ci ne soient fixés officiellement¹²⁹⁸. Dès 1948, le *Comptroller of the Currency* a introduit un ratio reliant le capital aux actifs à risques¹²⁹⁹. En 1952, la Réserve Fédérale de New York développa une formule pour dériver le capital à exiger en fonction de la structure des actifs, avec différents pourcentages affectés à différentes catégories d'actifs. En 1956, la Réserve Fédérale étendit cette technique avec un document intitulé « *Form for Analysing Capital* ». Quelques années plus tard cependant, le *Comptroller of the Currency* rejette l'utilisation de formules pour évaluer le capital et préfère s'en remettre à l'évaluation de la qualité du management, de la liquidité des actifs, des profits passés et de la volatilité des dépôts¹³⁰⁰. Bien d'autres ratios sont utilisés par les trois agences américaines de régulation, et leur nombre et leur utilisation augmente dans les années 1970, notamment avec le développement de l'informatique : en 1977 la Réserve Fédérale emploie soixante-et-un ratios différents dont sept servent à évaluer le capital¹³⁰¹.

Les ratios ne font pas l'unanimité parmi les superviseurs. Au Royaume-Uni l'approche

1295ABF, 1749200912/266, « Mesure de la solvabilité des banques ».

1296Jack Revell, *Solvency and regulation of banks: theoretical and practical implications*, Cardiff, University of Wales Press, 1975, 145 p.

1297Ibid.

1298Ibid.

1299ABRI, 1.3a(3) 1976/4, BS/76/37 : « Subordinated debts in capital structures in the United States », 1976.

1300Ibid.

1301ABRI, 1.3a(3), 1977/6, « Ratio Manual for Consolidated Statements of the Bank Holding Company Financial Supplement to Report F.R. Y-6 », mars 1977.

nettement plus discrétionnaire de la supervision n'empêche pas selon Capie la surveillance du capital des banques dans les années 1950 et 1960¹³⁰². Les banques britanniques attachent une grande importance au capital tout au long du XX^e siècle et, comme celles d'autres pays, font largement usage des réserves cachées pour lisser les comptes publics et présenter aux actionnaires et aux déposants une image prudente et stable de la banque¹³⁰³. Cependant, les ratios sont moins utilisés par les autorités. Dans un discours de mars 1975, Blunden, directeur de la supervision à la Banque d'Angleterre et président du Comité de Bâle, défend le système de supervision informelle caractéristique du Royaume-Uni et, tout en soulignant l'utilité des ratios prudentiels, soutient que la solidité d'une banque ne peut être réduite à de simples relations entre des éléments du bilan¹³⁰⁴.

La capitalisation bancaire est un sujet de discussion particulièrement important aux États-Unis dans les années 1970 :

The adequacy of bank capital has been the subject of considerable debate and public policy concern in the United States in recent years. Bank capital standards have never been legally defined in the United States nor has there been widespread agreement about appropriate levels of capital for the banking industry¹³⁰⁵.

Ces débats s'expliquent par un déclin net du capital des banques américaines depuis 1961, date à laquelle les certificats de dépôts sont introduits et augmentent beaucoup les possibilités de gestion du passif des banques¹³⁰⁶. Le déclin est presque continu jusqu'en 1974, où les ratios remontent du fait de la baisse de la demande de prêts bancaires, causée par la récession, et des pratiques plus prudentes des banquiers suite aux difficultés du secteur dans ces années.

L'évolution de la capitalisation bancaire ne peut être comprise sans la prise en compte de la croissance des bilans bancaires sur le moyen et le long terme. Lorsque les membres du Comité discutent, lors de la réunion d'octobre 1978, un papier de la banque centrale des Pays-Bas comparant la rentabilité des banques des pays représentés, Tarukawa (Japon) fait remarquer que dans la plupart des pays les bilans ont cru plus vite que les fonds propres¹³⁰⁷. Par exemple en Belgique le total des bilans bancaires est passé de 503,566 à 1.305,176 milliards de francs belges entre 1970 et 1976, alors que dans le même temps les fonds propres passaient de 20,272 à 30,250 milliards de francs belges¹³⁰⁸. Au Royaume-Uni durant la même période les bilans passent de 15.832,5 à 48.234,0 millions de livres sterling alors que les fonds propres passent de 1.007,4 à 2,468,1 millions de livres sterling, soit un rapport entre actifs et fonds propres passant de 6,4 à

1302F. Capie, *The Bank of England*, op. cit., p. 589.

1303Mark Billings et Forrest Capie, « Capital in British banking, 1920–1970 », *Business History*, mars 2007, vol. 49, n° 2, p. 139-162.

1304F. Capie, *The Bank of England*, op. cit., p. 624.

1305ABRI, 1.3a(3) 1976/4, BS/76/37 : « Subordinated debts in capital structures in the United States », 1976, p. 1.

1306Ibid.

1307ABRI, 1.3a(3) F, quatorzième réunion, 26 et 27 octobre 1978.

1308ABRI, 1.3a(3) 1977/7, BS/77/53, « *Bank profits in different countries* », annexe B, 10 octobre 1977.

5,1 %. Le travail d'Alan M. Taylor a montré la très forte croissance des bilans bancaires à partir des années 1970 pour la plupart des pays industrialisés¹³⁰⁹. En 1980 le total cumulé des actifs bancaires de quatorze pays industrialisés égale la somme des PIB de ces pays, et la progression suit une croissance très forte depuis le milieu des années 1950. Entre 1970 et 2008, le rapport entre crédits et PIB passe d'environ 0.5 à 1, celui entre actifs bancaires et PIB d'environ 0.7 à 2, alors que le rapport entre agrégat monétaire large (*broad money*) et PIB est presque stable à 0.7, avec une légère croissance dans les années 2000. Taylor appelle ce phénomène « *Great leveraging* ». Cela reflète notamment une croissance des passifs non monétaires des banques ainsi que du marché interbancaire.

La croissance des bilans bancaires s'accompagne d'un déclin des ratios de fonds propres et par une croissance du risque. Aux Pays-Bas, entre 1965 et 1980 le ratio de fonds propres sur actifs à risques (les actifs pondérés selon les risques qu'ils représentent) passent de 20 à 6 %¹³¹⁰. Au début des années 1970, 20 % des profits bruts sont alloués aux réserves et 80 % restent des profits nets. Un basculement s'opère dans les années 1970 et au début des années 1980 la situation est inversée. Environ 80 % des profits bruts sont alloués aux provisions pour pertes futures, et 20 % restent pour les profits¹³¹¹. Cela témoigne d'une importance grandissante du risque. Ces évolutions sont perçues par les banques : en avril 1978, le conseil d'administration de la Société Générale en 1978 s'inquiète de la croissance disproportionnée du bilan par rapport aux des ressources de la banque¹³¹². Les projets de répartition des résultats visent par conséquent à renforcer les fonds propres, car les banques françaises apparaissent désormais parmi les moins capitalisées des grandes banques internationales.

Le renouveau des discussions sur la capitalisation bancaire dans les années 1970 s'explique donc par le contexte : d'une part l'érosion du capital des banques inquiètent les autorités, même si d'importantes différences existent d'un pays à l'autre, de l'autre l'inflation accroît les risques et oblige les banques à une croissance de leur capital pour que celui-ci se maintienne¹³¹³. Les dépôts et les actifs ont en outre cru plus vite que les fonds propres¹³¹⁴. La compétition accrue entre les banques rend plus difficile l'augmentation du capital et incite à une prise de risque plus importante. Au Royaume-Uni la forte croissance des dépôts interbancaires a aggravé la situation¹³¹⁵. Les

1309 Alan M. Taylor, *The Great Leveraging*, s.l., National Bureau of Economic Research, 2012.

1310 ABF, 1749200912/265, « *Towards a stronger banking industry in an era of more freedom* », allocution de Huib Muller lors de la quatrième conférence internationale des superviseurs, Amsterdam, 22-23 octobre 1986.

1311 *Ibid.*

1312 AHSG, procès-verbal du conseil d'administration du 27 avril 1978.

1313 ABRI, 1.3a(3) 1982/17, BS/82/23f : « Rapport aux gouverneurs sur le niveau suffisant des fonds propres des banques opérant à l'échelle internationale », 27 octobre 1982.

1314 J. Revell, *Solvency and regulation of banks*, *op. cit.*

1315 *Ibid.*

difficultés rencontrées par les banques pour lever du nouveau capital sur les marchés domestiques les incitent à améliorer leur situation soit par le biais de l'incorporation des profits – mais ceux-ci sont aussi en diminution à cause de la compétition et de la récession de 1974 – soit par le biais de capitaux d'emprunts – mais ceux-ci considérés comme moins sûrs par les superviseurs¹³¹⁶.

b. Des évolutions nationales à une approche commune

Les années 1970 sont marquées par de multiples dispositions et d'intenses réflexions de la part des autorités nationales en matière de capitalisation bancaire. Les comptes-rendus des réunions du Comité entre 1975 et 1980 montrent que le capital et la surveillance de la solvabilité des banques sont discutés au Comité de Bâle avant tout sous la forme d'échanges sur les mesures nationales des différents membres. En outre deux sujets concernent la question plus directement, comme l'a déjà mentionné Goodhart¹³¹⁷ : la question de la dotation en capital des agences étrangères en capital et le traitement prudentiel des capitaux d'emprunt, plus particulièrement des dettes subordonnées. Dès la première réunion de février 1975 Dahl (Réserve Fédérale) exprime son intérêt pour la question : « *The status to be accorded to debt capital was a very pressing problem in the United States and the Federal Reserve would be very interested in a discussion of this topic* »¹³¹⁸. Les prêts subordonnés, déjà mentionnés plus hauts, connaissent une importance grandissante dans les années 1970, et sont caractéristiques des évolutions des métiers de la banque depuis les années 1960 marquées par la croissance de la gestion du passif. Ces transformations défient la définition du capital. Dès avril de 1975, le président Blunden (Banque d'Angleterre) invite ses collègues à réfléchir à la définition du capital, qui pourrait constituer un sujet de discussion pour une réunion prochaine¹³¹⁹.

Les discussions sur les prêts subordonnés expriment l'inquiétude des autorités face aux évolutions des bilans bancaires sur la période. En septembre 1975, le représentant luxembourgeois explique que les autorités de son pays ont commencé à réfléchir aux conditions dans lesquelles la dette subordonnée pourrait être intégrée dans les fonds propres et par conséquent intégrée dans le calcul des ratios de solvabilité¹³²⁰. Lors de la réunion suivante en décembre 1975, le Comité discute d'un papier du Groupe de Contact sur le rôle des différents types de capital et l'usage des dettes

1316ABRI, 1.3a(3) 1982/16, BS/82/4 : « *Capital Adequacy and International Banking Activity* », 29 janvier 1982 ; J. Revell, *Solvency and regulation of banks*, op. cit.

1317C.A.E. Goodhart, *The Basel Committee on Banking Supervision*, op. cit., p. 146-147.

1318ABRI, 1.3a(3) F, Première réunion, 6 et 7 février 1975, p. 3.

1319ABRI, 1.3a(3) F, Deuxième réunion, 24 et 25 avril 1975.

1320ABRI, 1.3a(3) F, Quatrième réunion, 25 et 26 septembre 1975.

subordonnées¹³²¹. Les Allemands sont les plus opposés à leur intégration dans la définition du capital, ce qui reflète la définition stricte du capital qu'ils tiendront jusqu'à la fin de la période couverte par ce travail. Lors de la réunion d'octobre 1976 où le Comité discute un papier du secrétariat sur la question, Schneider (Office Fédéral de Supervision, Allemagne) explique que les banques allemandes font tout ce qu'elles peuvent pour faire reconnaître légalement possible l'usage des prêts subordonnés, en disant que les autres pays le font¹³²². Regrettant cette évolution, il demande à ce que le papier du secrétariat insiste sur les limites et les risques de l'usage de ces prêts subordonnés.

Le Comité discute de la dotation en capital des succursales de banques étrangères à la fin de l'année 1975. Ces discussions révèlent la très grande diversité des approches des pays, et l'importance des problèmes de concurrence entre banques domestiques et banques étrangères¹³²³. En Allemagne les succursales de banques étrangères sont traitées de la même façon que les banques domestiques. Elles doivent avoir suffisamment de capital et cela doit apparaître dans le bilan. Les systèmes néerlandais et suisse sont assez similaires. Au contraire au Royaume-Uni la pratique est de ne pas considérer une succursale de banque étrangère séparément de sa maison-mère, et par conséquent de ne pas exiger de dotation en capital. Au Japon la dotation en capital n'existe pas en 1975, mais est envisagée par le Ministère des Finances¹³²⁴. Aux États-Unis il n'y pas d'exigence de capital pour les succursales de banques étrangères, mais à New York existe une règle appelée règle des 108 %, qui signifie qu'une succursale de banque étrangère doit détenir des actifs dans l'État de New York d'un montant au moins égal à 108 % des passifs pris dans le même État¹³²⁵. La diversité des pratiques des autorités sont le résultat tant de logiques différentes de leur part que de différences dans les pratiques et l'organisation des marchés bancaires. Les problèmes d'inégalités de concurrence, qui seront centraux dans les années 1980, sont déjà présents dans l'esprit de la réglementation des banques étrangères en matière de capital bancaire.

Les importants changements qui se font dans le domaine des exigences de capital par les autorités de chaque pays sont remarqués par Cooke en octobre 1977¹³²⁶. Ces efforts sont cependant largement non coordonnés, un problème qui devient aigu alors que la multinationalisation des banques leur offre des possibilités de contourner les règles et que la compétition grandissante les incite à le faire. L'absence de coordination dans la réglementation du capital ne s'accompagne en outre pas de mesures limitant la croissance des prêts internationaux ou la compétition entre les

1321ABRI, 1.3a(3) F, Cinquième réunion, 11 et 12 décembre 1975.

1322ABRI, 1.3a(3) F, Huitième réunion, 28 et 29 octobre 1976.

1323ABRI, 1.3a(3) F, Cinquième réunion, 11 et 12 décembre 1975.

1324*Ibid.*

1325*Ibid.*

1326ABRI, 1.3a(3) F, Onzième réunion, 27 et 28 octobre 1977, p. 11.

banques. Par conséquent, les autorités sont parfois contraintes d'accepter l'intégration de nouveaux éléments au capital pour permettre à leurs banques de rester concurrentielles tout en préservant une certaine solidité.

Le début d'un véritable travail du Comité de Bâle sur les exigences de fonds propres des banques date de 1981. Cooke prévoit d'aborder la question lors de la réunion de février 1981 lors de la réunion d'octobre 1980¹³²⁷. Cet intérêt résulte en partie de la conférence de Washington prévue pour septembre 1981 et au programme de laquelle les autorités américaines comptent inscrire le sujet¹³²⁸. Une note préparée par Cooke est discutée en février 1981¹³²⁹. Elle pointe à la fois les difficultés pour définir et mesurer le capital, les risques de l'érosion des fonds propres pour le système bancaire dans son ensemble, et les conséquences des différences de réglementations en matière d'adéquation des capitaux. Les faibles marges des banques et les difficultés qui en résultent pour augmenter le capital par la retenue des profits sont mentionnées comme facteur aggravant. L'heure n'est pas à l'harmonisation, mais le problème de l'hétérogénéité des situations est posé : « *While it was not his intention to suggest that the Committee become involved in the harmonisation of capital adequacy measurement, there might be some benefit in exchanging views on the subject and in trying to arrive at some degree of convergence* »¹³³⁰. Trois enjeux ressortent de ces premières réflexions : la définition et la mesure du capital, les risques pour les banques d'une trop faible capitalisation, et les problèmes de concurrence issus des différences de réglementations. Ces trois enjeux resteront imbriqués tout au long des années 1980.

C'est surtout lors de la réunion de juin 1981 que le sujet prend une certaine ampleur. Un questionnaire a été diffusé pour connaître les pratiques des pays membres. Cooke fait alors un discours ambitieux :

It seemed to him that capital was a key feature of the basic framework in which international banking need to operate. Nobody could say in an absolute sense what degree of capital adequacy a bank needed to maintain and if it was left to individual judgements and the reactions of the market, to some extent the result would be anarchy. Supervisors therefore had a duty to establish some sort of benchmark in respect of this feature of banks' business, as a basis for judging the appropriateness of the levels of business conducted across the range of banks' activities. The question of international competitiveness was a delicate one in this connection¹³³¹.

On retrouve les problèmes classiques soulevés par les normes en matière de capitalisation bancaire : impossibilité de tout réduire à un seul standard, qu'il soit national ou international, risque de laisser

1327ABF, 1749200912/304, Vingtième réunion, 29-31 octobre 1980.

1328ABF, 1749200912/305, Vingt-et-unième réunion, 26 et 27 février 1981.

1329ABRI, 1.3a(3) 1981/13, BS/81/5, « Capital adequacy measurement, and the significance of capital adequacy measures on the prudential conduct and relative competitiveness of international banks. Chairman's note », 10 février 1981.

1330ABF, 1749200912/305, Vingt-et-unième réunion, 26 et 27 février 1981, p. 59.

1331ABF, 1749200912/305, Vingt-deuxième réunion, 25 et 26 juin 1981, p. 40.

le marché fixer lui-même les exigences en la matière, rôle des superviseurs, problème de la compétition entre les banques. L'initiative de 1981 montre que la capitalisation bancaire commence à être sérieusement discutée avant la crise de la dette. Cooke a d'ailleurs donné une conférence sur le sujet à Lausanne peu avant juin 1981¹³³². Lors de la réunion d'octobre 1981 Müller (Commission fédérale des banques, Suisse) se dit en faveur d'une convergence de l'approche globale du capital, les banques suisses étant considérées comme plus capitalisées que celles des autres pays¹³³³. Wood (*Comptroller of the Currency*, États-Unis) soutient en revanche qu'une convergence des ratios n'aurait pas d'avantage du point de vue prudentiel, mais qu'il serait favorable à une convergence en matière de définition du capital¹³³⁴.

Les Japonais, en revanche, ne sont pas inquiétés par la détérioration du capital de leurs banques¹³³⁵. Celles-ci sont en pleine ascension et n'ont connu aucune de faillite depuis de nombreuses années¹³³⁶. Lorsqu'une banque est en difficulté elle reçoit en général le soutien du Ministère des Finances. En février 1982 Kawase (Banque du Japon) dit qu'il faudrait surtout réfléchir aux causes de l'érosion du capital, qui sont pour lui la compétition entre les banques, le risque pays et la faible demande pour les prêts bancaires¹³³⁷. Surtout, il rajoute qu'il se demande quels seraient les motifs d'une convergence internationale des exigences en matière de capitalisation. Il dit que cela est vu comme un facteur d'inégalité dans la compétition, mais rétorque qu'il y a beaucoup d'autres facteurs d'inégalité, au premier rang desquels la fiscalité. En outre les autorités japonaises n'utilisent pas de ratios d'actifs à risque pour évaluer la solvabilité de leurs banques, mais emploient d'autres techniques. Son collègue Kubota (Ministère des Finances) renchérit sur ce point en disant que l'examen des conditions de compétition devrait considérer la taxation des banques¹³³⁸. Les Japonais sont de façon générale peu enthousiastes en ce qui concerne l'exercice sur la capitalisation. Les questions fiscales, abordées de temps à autres par le Comité, sont cependant toujours laissées de côté car elle ne relèvent pas de la compétence des superviseurs.

Les avis diffèrent donc profondément, même si la plupart des pays, sauf le Japon, s'accordent à dire que la capitalisation bancaire est un sujet d'inquiétude. Les différents éléments passés en revue montrent cependant que les discussions internationales sur le capital des banques, à partir des années 1980, sont le prolongement direct des discussions et mesures nationales des années 1970. En outre ils indiquent que les discussions bâloises sur la question sont antérieures à la

1332ABF, 1749200912/305, Vingt-deuxième réunion, 25 et 26 juin 1981.

1333Ibid.

1334Ibid.

1335Ibid.

1336D.A. Singer, *Regulating capital*, op. cit., p. 59.

1337ABF, 1749200912/305, Vingt-quatrième réunion, 25 et 26 février 1982.

1338Ibid.

crise de la dette, contrairement à ce qui est parfois affirmé dans la littérature¹³³⁹. Dès les premières initiatives du Comité de Bâle pour réfléchir au capital de banques, il est décidé de travailler à partir du matériel déjà produit par les groupes de la CEE, qui sur ce point sont en avance sur le Comité de Bâle¹³⁴⁰. En effet, au tournant des années 1980, c'est d'abord à l'échelle de la CEE que se font les premières initiatives pour aborder conjointement le problème de la réglementation du capital bancaire.

c. L'initiative de la CEE

Que nous apprend l'expérience de la CEE en matière de ratios de solvabilité ? Tout d'abord, elle constitue un précédent important à l'exercice qui ne se développe véritablement à Bâle que plus tard, à partir de 1984. Ensuite elle montre que l'usage des ratios est bien adapté à l'échelle internationale, c'est-à-dire à un système décentralisé et hétérogène où il est difficile d'obtenir des informations comparables et détaillées. De plus, l'exercice conduit au sein de la CEE, commencé en 1979, rassemble un nombre important de pays représentés au Comité de Bâle, et est un facteur de ralliement à l'accord final, non plus bruxellois mais bâlois, de 1988. Enfin ces activités européennes mettent en lumière les logiques de réseaux et de collecte d'informations dans la fabrication des normes internationales. Alors que la stabilité monétaire accapare toute l'attention des leaders politiques et des gouverneurs de banques centrales, la stabilité financière, sans être complètement oubliée, occupe une place secondaire. Elle est abordée de façon plus discrète, et à un niveau politique moins haut. Cependant, la cohérence des législations bancaires, et les soucis d'égalité concurrentielle qui l'accompagnent, font bien l'objet d'une certaine attention avec les directives de 1973, 1977 et 1983. Le rôle précoce de la CEE dans la convergence des exigences de fonds propres n'a guère été étudié par Goodhart, qui n'y consacre qu'une note de bas de page¹³⁴¹, ou par le reste de la littérature sur la question¹³⁴².

Depuis 1977 et la première directive bancaire européenne, l'établissement de rapports entre différents postes de l'actif et du passif des établissements de crédit a été prévu, afin de suivre leur solvabilité et leur liquidité¹³⁴³. Ces rapports sont conçus dès l'origine pour être réalisés à titre

1339E. Kapstein, « Architects of stability? », art cit, p. 7 ; D.R. Wood, *Governing global banking*, op. cit., p. 68-85.

1340ABF, 1749200912/305, Vingt-troisième réunion, 29 et 30 octobre 1981.

1341C.A.E. Goodhart, *The Basel Committee on Banking Supervision*, op. cit., p. 152, note 7.

1342E.B. Kapstein, *Governing the global economy*, op. cit., p. 129-154, consacre un chapitre à l'activité de la CEE dans le domaine de la régulation bancaire, mais qui n'est pas focalisé sur le travail de convergence des normes de fonds propres. Singer et Wood n'abordent presque pas la question.

1343ABF, 1749200912/331, XV/195/80 FR (rév II), « Note relative au calcul des ratios d'observation pour l'évaluation de la solvabilité des banques ».

d'observation uniquement, sans fin normative, et uniquement pour les grandes banques dans un premier temps. Le Comité consultatif bancaire de la CEE, créé par la même directive, demande à la fin de l'année 1979 au Groupe de Contact rassemblant des superviseurs de la Communauté de commencer à travailler sur de tels ratios, en commençant par les ratios de solvabilité¹³⁴⁴. Quatre ratios de solvabilité ont été établis par le Comité consultatif : un ratio rapportant les fonds propres aux actifs à risques, un deuxième rapportant les fonds propres à tous les autres engagements (*gearing ratio*), un troisième rapportant les actifs immobilisés aux fonds propres, et un dernier rapportant les risques importants aux fonds propres, appelé ratio des risques importants¹³⁴⁵.

Les modalités indiquées pour réaliser ces calculs montrent que ceux-ci ne vont pas de soi tant l'hétérogénéité des systèmes bancaires et des réglementations est grande. Deux définitions des fonds propres sont utilisées, l'une intégrant les emprunts subordonnés, l'autre pas, afin de satisfaire les revendications diverses des pays, notamment celles des Allemands qui sont les plus fermes opposants à l'utilisation des capitaux d'emprunts¹³⁴⁶. Les emprunteurs sont divisés en trois classes : secteur publique, banques, et secteur privé autre que les banques. Deux catégories de pays sont distinguées pour les emprunteurs, la première regroupant les pays industrialisés tels que définis par le FMI, la deuxième étant constituée de tous les autres. Ces questions techniques sont très similaires à celles auxquelles sera confronté le Comité de Bâle quelques années plus tard.

Les premiers calculs sont réalisés en 1981 pour l'exercice 1980. Ils sont répétés chaque année jusqu'en 1984 avec, chaque année, des améliorations méthodologiques. La Fédération Bancaire Européenne ainsi que d'autres associations de banques et des banques individuelles sont consultées dès le premier exercice pour faire des observations¹³⁴⁷. La première exprime notamment ses doutes sur la distinction entre deux catégories de pays emprunteurs, soulignant que la distinction n'est jamais aussi tranchée. La Fédération pointe toute la difficulté qu'il y a à évaluer le risque pays, qui peut changer assez vite et qui fait appel à de nombreux critères. Elle espère que cette liste puisse être mise à jour facilement. Elle rappelle aussi que la distinction proposée ne correspond pas aux classifications faites par les banquiers et que les coefficients qui résulteraient des calculs seraient dénués de signification. Ces observations montrent que c'est au niveau des détails techniques que se font parfois les négociations les plus politiques, alors que la technicité donne une apparence de

1344ABF, 1749200912/304, Dix-neuvième réunion, 26 et 27 juin 1980.

1345ABF, 1749200912/331, XV/195/80 FR (rév II), « Note relative au calcul des ratios d'observation pour l'évaluation de la solvabilité des banques ».

1346Ibid.

1347ABF, 1749200912/339, Fédération bancaire européenne, « Projet de note d'observations concernant la « Note relative au calcul des ratios d'observation pour l'évaluation de la solvabilité des banques » », Septembre 1981 ; ABF, 1749200912/339, XV/160/81-EN, « Solvency ratios. Summary of comments received from the Credit Associations », 15 juillet 1981.

neutralité.

Les discussions sur les points techniques montrent les enjeux que représentent les détails et l'entremêlement entre observation et réglementation. Comment choisir des échantillons de banques comparables d'un pays à l'autre ? La recommandation du Comité consultatif est de prendre les 20 plus grandes banques du pays, mais certains pays n'appliquent pas cette règle à la lettre afin de rendre l'échantillon plus significatif¹³⁴⁸. Faut-il utiliser une moyenne pondérée ou arithmétique pour le calcul du ratio moyen de solvabilité de chaque pays ? Certains pays considèrent que la moyenne arithmétique n'est pas significative pour le système bancaire dans son ensemble, d'autres que la moyenne arithmétique est plus utile pour aider à analyser la situation des banques individuelles. Quelle définition des fonds propres adopter ? Aucun pays n'a intégré les mêmes éléments dans le calcul de chacun de ses ratios de solvabilité, mais s'est plutôt basé sur les règles domestiques en vigueur. Des écarts importants existent par exemple dans la part de réserves occultes et de provisions ayant le caractère de réserve dans la définition des fonds propres. Ces écarts importants nuisent à la comparabilité des résultats¹³⁴⁹.

Le système de pondération des actifs est lui aussi difficile à définir. Certaines banques, notamment au Luxembourg, ont par exemple protesté contre le fait que les postes hors bilan aient les mêmes pondérations que ceux du bilan. L'intégration ou non des actifs immobilisés et leur pondération éventuelle à 100 % fait également débat. En ce qui concerne la pondération des risques par catégorie de pays, qui a suscité les protestations de la plupart des associations de banquiers, seuls celles du Royaume-Uni et des Pays-Bas préconisent de changer la définition¹³⁵⁰. Le calcul des ratios d'observation illustre le fait que l'observation n'est pas un exercice neutre. En amont, les calculs sont contraints par les réglementations en vigueur et les pratiques bancaires propres à chaque pays. Durant le processus même de calcul, une certaine norme doit être définie pour permettre les comparaisons. En aval, enfin, les résultats produisent des informations mettant en lumière les différences entre pays et la désirabilité d'une certaine convergence. Ces calculs sont dotés d'un certain effet performatif car ils focalisent l'attention sur les inégalités d'un pays à l'autre en matière de capitalisation de son système bancaire, ce qui fait de la CEE un laboratoire de la globalisation des normes de solvabilité.

Comment se passe l'obtention des résultats par les autorités nationales ? La collecte d'information dans le cas français illustre les discussions qui s'engagent entre autorités et banques pour obtenir les données, les contraintes pesant sur la démarche et les choix nécessaires qui en

1348Ibid.

1349Ibid.

1350Ibid.

résultent. La communication de ces chiffres se fait par la transmission de documents comptables spécialement réalisés pour ça. L'importance des documents et des systèmes comptables est cruciale dans la fabrication de ces ratios. Dans une lettre du 11 juin 1982 du Crédit Agricole, communiquant les résultats au 31 mars 1982, l'auteur explique la difficulté que la banque a eu pour distinguer les risques pris sur la « zone préférentielle » et les autres, c'est-à-dire entre les deux catégories de pays définies par les instances communautaires selon les risques qu'ils représentent : « en effet ces informations n'existent pas dans le plan comptable et leur recherche nécessitent de longs travaux manuels »¹³⁵¹.

L'exercice européen souligne par ailleurs la faible capitalisation des banques françaises, bien connue des milieux intéressés. Au 31 mars 1983 le ratio d'actifs à risque du Crédit Industriel et Commercial est de 2,69 ou 2,64 % selon deux définitions de fonds propres proposées¹³⁵². Le *gearing ratio* rapportant les fonds propres à l'ensemble des actifs sans pondération est de 1,31 ou 1,29 %. À la même date les ratios de la Société Générale sont respectivement de 1,36 ou 1,25 % et de 0,73 ou 0,67 %, ceux de la BNP de 2,09 % et 1,08 % (même chiffre pour les deux définitions des fonds propres), ceux de Barclays France de 5,20 % et 2,93 %¹³⁵³. Les moyennes des ratios pour chaque pays sont très hétérogènes : en 1984 pour la France la moyenne des ratios est de 2,8 ou 3,4 % (moyenne pondérée ou arithmétique), celle du Danemark est de 11,8 ou 12,9 %, celle du Royaume-Uni de 6,9 ou 8,3 %, celle de l'Allemagne de 4,9 ou 6,1 %¹³⁵⁴. La faiblesse de la capitalisation des banques françaises est notamment due au fait que les banques sont nationalisées et qu'il leur est difficile d'augmenter le capital. En 1983 les pays ayant les banques les plus capitalisées ont encore renforcé leur situation, ce qui a accentué les écarts, mais les pays situés au bas de l'échelle ont vu leurs banques stabiliser l'érosion de leur capital¹³⁵⁵. La moyenne des ratios de la Communauté considérée comme un ensemble augmente depuis 1981, reflétant les efforts des superviseurs pour améliorer la capitalisation de leurs banques ou au moins stopper son érosion¹³⁵⁶.

L'exercice d'observation de la solvabilité des banques européennes par la CEE montre, au niveau politique, l'émergence d'un bloc européen s'efforçant d'aborder de façon commune le problème de l'érosion du capital bancaire, et au plan technique l'émergence d'une observation

1351ABF, 1749200912/328, lettre de la Caisse Nationale de Crédit Agricole à la Commission de Contrôle des Banques, 11 juin 1982.

1352ABF, 1749200912/328, lettre de D. de la Fournière, Directeur adjoint du Crédit Industriel et Commercial, au Secrétariat Général de la Commission de Contrôle des Banques, 15 juin 1983.

1353ABF, 1749200912/328, lettre de la Société Générale à la Commission de Contrôle des Banques, 27 juin 1983 ; ABF, 1749200912/328, lettre de la Banque Nationale de Paris à la Commission de Contrôle des Banques, 6 juillet 1983 ; ABF, 1749200912/328, lettre de Barclays France à la Commission de Contrôle des Banques, 8 juin 1983.

1354ABF, 1749200912/339, GC/84/24 draft B, « Report to the Banking Advisory Committee on the fourth trial calculation of the solvency observation ratios », octobre 1984.

1355Ibid.

1356Ibid.

commune et comparée de la solvabilité des banques, avec toute la création d'outils que cela suppose, depuis la confection de documents comptables à remplir par les banques, jusqu'à la définition à peu près homogène de notions clés telles que les fonds propres ou la pondération des actifs. L'exercice ne s'arrête pas en 1984. Au contraire, il se poursuit tout au long des années 1980 en parallèle à l'exercice bâlois, ce qui mènera à une concurrence pour la légitimité entre les deux. Lorsqu'il sera question d'adopter une norme commune, c'est-à-dire lorsque les discussions deviendront proprement politiques, l'exercice bruxellois fera figure de ressource pour appuyer les positions des membres européens.

2. Fabriquer un standard

Mettre de l'ordre dans un marché bancaire international dont on ne sait pas très bien s'il est un marché global ou une connexion entre des marchés nationaux : tel est l'enjeu d'un éventuel standard dont le caractère souhaitable est mis en avant à partir de 1984 à l'échelle du Groupe des Dix. C'est un projet politique, issu de la crise de la dette, de la concurrence entre les banques américaines et japonaises, de la volonté de tous les pays de ne pas placer son système en situation défavorable par rapport à celui des autres, et parfois d'imposer à ses banques des exigences peu populaires, mais également de *compenser* une mutation des systèmes financiers plus internationaux et des réglementations plus permissives. Entre la compétitivité et la stabilité, les deux enjeux clés du standard, se cachent les principes d'une nouvelle gouvernance de l'économie, plus tournée vers le marché, sans pour autant relever du laissez-faire du XIX^e siècle, comme nous l'avons vu au chapitre 7. C'est aussi un projet plaçant le capital au cœur système international de supervision des banques, une position qui ne suscite pas l'enthousiasme de tout les pays.

a. Du soutien des gouverneurs à la mutation du Comité

Une série d'événements conduit les superviseurs de Bâle à placer l'adéquation des capitaux au sommet de l'agenda du Comité. Dans le même élan, le Comité est profondément transformé par l'exercice. Le rapport BS/82/23 sur le niveau de fonds propres des banques internationales est transmis aux gouverneurs pour leur réunion de juillet 1982¹³⁵⁷. Il soutient l'idée que « la génération adéquate de fonds propres par les différentes banques est une condition essentielle pour la stabilité et l'efficacité du fonctionnement de tout système bancaire »¹³⁵⁸. En pleine crise de la dette, le

1357ABF, 1749200912/305, Vingt-cinquième réunion, 24 et 25 juin 1982.

1358ABRI, 1.3a(3), 1982/17, BS/82/23f 2^e révision (traduction) : « Rapport aux gouverneurs sur le niveau suffisant des fonds propres des banques opérant à l'échelle internationale », p. 1.

document suscite un soutien très fort des gouverneurs qui n'ont guère le choix, face aux risques d'insolvabilité majeurs que courent plusieurs grandes banques internationales¹³⁵⁹. En octobre 1982, Cooke explique à ses collègues qu'ils doivent se considérer engagés par les recommandations du Comité, notamment de ne pas laisser le capital s'éroder davantage¹³⁶⁰. Cela constitue une première étape dans le glissement du travail du Comité sur les fonds propres de la réflexion à l'action concrète.

Un an et demi plus tard, en mars 1984, c'est la nature même du Comité qui est transformée. Suite à une réunion des gouverneurs, il est décidé de donner à Peter Cooke un pouvoir plus important¹³⁶¹, et de lui permettre de prendre des décisions qui ne suscitent pas forcément l'accord de la totalité des membres du Comité : « *As members know, the mandate given to me in March is in terms which permit me to make recommendations which may not necessarily be agreed by all members* »¹³⁶². Par ailleurs un nouveau mandat est donné aux superviseurs, celui de travailler activement à la convergence des exigences en matière de fonds propres des grandes banques internationales¹³⁶³. Enfin Cooke décide de transformer le secrétariat du Comité pour répondre à la charge de travail technique grandissante qui pèse sur lui. Ces évolutions renforcent le caractère d'institution du Comité qui, par la force des choses, devient un organe plus puissant que par le passé. Entre les deux moments, c'est-à-dire entre juillet 1982 et mars 1984, il y a eu la crise de la dette, mais comment cela se traduit-il en termes de régulation bancaire ?

C'est notamment la loi américaine du 18 novembre 1983 qui change la situation. Souvent mentionnée par la littérature, elle est l'objet de quelques commentaires de la part de Singer et Goodhart¹³⁶⁴. Cette loi, intitulée « International Lending Supervision Act » concerne d'abord la participation des États-Unis à l'augmentation des quotas du FMI¹³⁶⁵. Elle est une conséquence directe de la crise de la dette. Elle vise également le renforcement du contrôle des prêts internationaux, la constitution par les banques de réserves, la comptabilisation des commissions sur les prêts internationaux, la conformité du capital (avec l'officialisation d'un ratio d'adéquation des fonds propres de 5 % appliqué depuis juin 1983), la publication par les banques de statistiques plus détaillées et plus fréquentes concernant leurs prêts internationaux. Enfin, elle exige que la Réserve

1359ABF, 1749200912/305, Vingt-sixième réunion, 27-29 octobre 1982.

1360Ibid.

1361Dans une note manuscrite, sans doute de de La Genière, sur la réunion des gouverneurs de mars 1984, on peut notamment lire : « Je suis d'accord pour que Président du Comité soit à même de prendre des décisions ». ABF 1749200912/311, notes manuscrites, « Gouverneurs des X », 12 mars 1984.

1362ABF, 1749200912/266, Note de Cooke du 20 juillet 1984.

1363ABF 1749200912/311, BS/84/31 revised, « Text of Chairman's telex of 26th March 1984 », 29 mars 1984.

1364D.A. Singer, *Regulating capital*, op. cit., p. 43-44 ; C.A.E. Goodhart, *The Basel Committee on Banking Supervision*, op. cit., p. 166 et 562.

1365ABF, 1749200912/295, « Commentaires des propositions américains visant à imposer un ratio minimum de capital aux banques étrangères », 7 mars 1984.

Fédérale soumette un rapport dans les six prochains mois sur les pratiques prudentielles des pays du G10 ainsi que sur les progrès enregistrés en matière de coopération internationale et sur les dispositions prévues par cette loi. Des mesures sont prises en ce qui concernent les banques domestiques, mais l'attitude envers les banques étrangères est encore en discussion avec les gouverneurs du Groupe des Dix au début de l'année 1984¹³⁶⁶. C'est dans cette perspective de discussion entre la Réserve Fédérale, pressée par le Congrès américain, et les autres gouverneurs du Groupe des Dix, obligés de prendre position sur la question, qu'il faut comprendre les mutations du Comité et le nouveau mandat qui est le sien.

Il n'y a pas de transmission mécanique de la pression du Congrès américain au Comité de Bâle par l'intermédiaire de la Réserve Fédérale et des gouverneurs du Groupe des Dix, mais au contraire plusieurs étapes et d'importantes négociations entre la loi de novembre 1983 et le regain d'activité du Comité en matière d'adéquation des fonds propres dans le courant de l'année 1984. Jusqu'à présent les autorités américaines se basaient sur des directives de 1979 qui laissaient beaucoup de place au pragmatisme pour réglementer et surveiller les banques étrangères¹³⁶⁷. Les demandes d'autorisations d'implantation d'un établissement bancaire étaient de fait soumises à une évaluation au cas par cas. Trois solutions sont envisagées dans un document interne de la Réserve Fédérale du 1^{er} février 1984, rédigé par trois superviseurs dont deux membres du Comité de Bâle, et transmis peu après aux autres banques centrales : soit continuer avec une politique d'autorisation au cas par cas, avec éventuellement des critères plus exigeants mais non quantifiés ; soit appliquer les mêmes critères aux banques étrangères qu'aux banques domestiques, c'est-à-dire imposer le ratio de 5 % ; soit entamer des discussions internationales sur une définition commune du capital et un niveau minimum de fonds propres¹³⁶⁸. Ce processus passerait par le comité des Gouverneurs du Groupe des Dix avec l'appui technique du Comité de Bâle.

Pour les autorités des autres pays, l'élément inquiétant de l'*International Lending Supervision Act* de novembre 1983 est l'attitude que les autorités américaines décideront d'adopter vis-à-vis des banques étrangères. L'initiative américaine et les discussions qu'elle suscite avec les autres pays n'est pas sans rappeler celle de 1972 pour la préparation d'une loi réglementant les banques étrangères aux États-Unis (cf. chapitre 4). S'il était décidé d'appliquer un ratio de 5 % également aux banques étrangères, qui plus est avec les critères américains ne reconnaissant pas dans les fonds propres certaines provisions pour risques internationaux, les banques des autres pays

1366Ibid.

1367Ibid.

1368ABF, 1749200912/295, « Relevance of domestic capital adequacy considerations to foreign banks seeking to make acquisitions in the United States », memorandum de Mrs. Ryan, Dahl et Keller au *Board of Govnors*, 1^{er} février 1984.

pourraient être pénalisées, et les banques françaises le seraient particulièrement¹³⁶⁹. Une réponse est donc préparée en interne à la Banque de France. Elle est construite autour de trois arguments : d'abord celui de la consolidation préconisée dans le nouveau Concordat adopté en mai 1983 par les gouverneurs, disant que ce sont les autorités d'origines qui sont responsables de la surveillance du niveau adéquat de capital de leurs banques, puisqu'elles sont responsables de leur solvabilité. Ensuite il est proposé de mettre en avant le fait que les pratiques prudentielles d'un pays font partie d'un tout homogène dans lequel d'autres critères que le capital sont pris en compte. Une norme jugée indispensable localement peut ne pas être significative dans le pays d'origine voire entrer en conflit avec d'autres règles. Enfin l'importance d'une coopération internationale préalable est mise en avant, là encore en accord avec le Concordat¹³⁷⁰.

C'est donc plutôt vers la troisième voie proposée dans le memorandum interne de la Réserve Fédérale que la Banque de France souhaite encourager la banque centrale américaine. En outre, si une mesure unilatérale devait être prise par les autorités américaines, il est considéré que ce devrait être plutôt à l'encontre des banques venant soit de pays en dehors du champ d'application du Concordat, soit de pays ayant des problèmes d'endettement, c'est-à-dire des pays en-dehors du Groupe des Dix¹³⁷¹. Le désir de discuter des questions d'adéquations des fonds propres au sein du Comité est donc pour la France un choix lui permettant de préserver un pouvoir de négociation. Les États-Unis n'imposent donc pas une nouvelle réglementation du capital au reste du monde de manière unilatérale, et les autres pays sont favorables à une discussion internationale sur la question, ce qui pousse le Comité de Bâle à prendre en main le sujet de manière plus ambitieuse. La loi américaine et l'attitude concomitante des trois institutions fédérales de régulation n'en demeurent pas moins des étapes importantes dans le processus de focalisation sur le capital bancaire comme clé de voûte du système prudentiel, ce qu'il n'était pas dans les années 1970.

L'intérêt des autorités pour le capital des banques ne va pas de soi. Certains pays, comme le Japon, s'y intéressent peu même encore au début des années 1980¹³⁷². La réaction française aux propositions de la Réserve Fédérale vis-à-vis des banques étrangères insiste en outre sur la logique interne des systèmes prudeniels nationaux et sur leur homogénéité¹³⁷³. Il est difficile d'évaluer les règles de fonds propres en vigueur dans un pays sans tenir compte des autres outils prudeniels utilisés (consolidation, évaluation du *management*, surveillance de la qualité des actifs et de la

1369ABF, 1749200912/295, « Commentaires des propositions américains visant à imposer un ratio minimum de capital aux banques étrangères », 7 mars 1984.

1370Ibid.

1371Ibid.

1372ABF, 1749200912/305, Vingt-quatrième réunion, 25 et 26 février 1982.

1373ABF, 1749200912/295, « Commentaires des propositions américains visant à imposer un ratio minimum de capital aux banques étrangères », 7 mars 1984.

concentration des risques pour ne citer que quelques exemples) et, au-delà, de toute la réglementation en place et de ses logiques. L'engouement pour le capital s'explique par des éléments de court terme et de moyen terme. Sur le moyen terme c'est l'érosion du capital des banques qui suscite des discussions depuis les années 1970 dans la plupart des pays. À court terme, c'est la crise de la dette qui suscite une panique dans les milieux concernés et attire l'attention des responsables politiques, notamment du Congrès américain, sur le problème du risque de crise systémique. Le capital, en somme, fait figure de réponse commode à un problème compliqué. Si l'érosion du capital des banques et la croissance sans précédent de leurs bilans sur la période est une force profonde qui touche tous les pays, les superviseurs ne sont pas dupes de la capacité des seuls ratios de fonds propres à assurer la sécurité des banques et de l'ensemble du système bancaire. Cependant, le capital est doté d'un certain pouvoir symbolique qui lui attire une grande importance politique.

De plus, le renforcement des fonds propres apparaît comme une réponse possible et adaptée aux problèmes d'instabilité financière à l'échelle internationale. En effet dans son rapport aux gouverneurs BS/82/23 du 25 juin 1982, le Comité estime que la génération adéquate de fonds propres « est particulièrement importante en liaison avec l'activité internationale des banques où les autorités ont moins de prise sur le contexte macro-économique et politique que dans le cadre national »¹³⁷⁴. L'utilisation d'outils micro-économiques s'accorde donc particulièrement bien aux problèmes et aux risques internationaux sur lesquels les États n'ont que peu de prise. Ne pouvant réglementer l'économie mondiale dans son ensemble, les autorités se résolvent à réglementer ses acteurs, c'est-à-dire les banques. Cependant, à chaque tentative de renforcer les règles en vigueur à l'échelle domestique, le lobby bancaire pèse de tout son poids pour ne pas avoir des règles pénalisant la compétitivité des banques. Dès lors la réglementation ne peut plus être nationale mais doit s'imposer à tout le monde.

La réunion des gouverneurs de mars 1984 marque un tournant dans l'histoire du Comité de Bâle. Paul Volcker, président de la Réserve Fédérale américaine, est un acteur de premier plan dans ce changement. S'il saisit l'occasion de l'*International Lending Supervision Act* pour promouvoir des dispositions concrètes de la part des gouverneurs du Groupe des Dix, Volcker a une opinion sur la question depuis bien longtemps déjà, comme en témoigne un discours qu'il prononce en septembre 1975 à l' « *International Conference of the New York Stock Exchange* », sur la carence des banques en capital¹³⁷⁵. Le sujet prend en 1984 une hauteur politique bien plus grande que par le

1374ABRI, 1.3a(3) 1982/17, BS/82/23f : « Rapport aux gouverneurs sur le niveau suffisant des fonds propres des banques opérant à l'échelle internationale », 27 octobre 1982, p. 1.

1375Archives de la Réserve Fédérale de New York (ARFNY), *presidential records*, boîte 35606, « Some questions about the capital shortage. Remarks by Paul A. Volcker, President, Federal Reserve Bank of New York, at the International Conference of the New York Stock Exchange in New York City », 23 septembre 1975.

passé. Un rapport adressé le 30 mai à George Bush, président du Sénat américain et vice président des États-Unis, le 30 mai, résume la situation ainsi :

At the March 1984 meeting of the governors of the central banks of the G-10 countries held at the BIS, Chairman Volcker raised the issue of international bank capital standards, calling attention to the Congressional mandate given in ILSA [International Lending Supervision Act]. In the discussion, emphasis was placed on the need for increased levels of bank capital as demonstrated by international financial developments as well as developments in national economies, and on the desirability of greater comparability of bank capital requirements in the interests of greater competitive equality. The difficulties involved in the latter objective deriving from national institutional, accounting, and policy differences, were recognized as substantial. The Governors undertook to provide some impetus so that the issue did not become bogged down in those difficulties¹³⁷⁶.

La question dépasse le niveau des autorités de régulations lorsqu'en avril 1984 le *deputy secretary* du Trésor américain soutient l'action de Volcker lors d'une réunion entre gouverneurs et ministres du Groupe des Dix :

I would like to raise briefly with you the need for greater understanding of the regulatory and competitive impact of capital standards and provisioning requirements. [...]

This is an important topic which has been brought into sharper focus by the international debt problem. I understand that some aspects of this subject are under active consideration at the BIS as well as in an EC context. They obviously involve prudential matters, but can also have financial and foreign policy ramifications, for example, in considering foreign bank establishment and takeovers in the U.S. I would like to encourage the participants in the BIS discussions to conclude their work promptly with a view toward arriving at constructive recommendations¹³⁷⁷.

Cet engouement politique pour une nouvelle manière de coordonner la réglementation bancaire entre les différents pays est dicté par les pressions exercées par les banques et par la volonté des pays de protéger leurs intérêts en matière de stabilité et de concurrence. Dans cet engouement, la notion de capital résume de nombreuses problématiques de la gestion des banques et est capable de rallier l'engouement du plus grand nombre.

En parallèle, la faillite de la Continental Illinois a rappelé aux Américains, mais également aux superviseurs des autres pays, que le risque de faillite concernait aussi les grandes banques. En décembre 1983, la Continental Illinois est la huitième banque des États-Unis, avec 42,1 milliards de dollars d'actifs¹³⁷⁸. Prévenue par la loi de s'étendre en dehors de son État, la Continental se repose beaucoup sur les dépôts d'autres banques domestiques (16%) et les dépôts étrangers (40%), deux catégories de dépôts liquides et à court terme, dont le retrait est la principale cause de la faillite de la banque en mai 1984. La banque est fragilisée par la hausse des taux d'intérêt qui suivent la nouvelle orientation de la politique monétaire américaine depuis le 6 octobre 1979, et subit de lourdes pertes

1376 ARFNY, *central files*, boîte 122028, « Improving International Bank Capital Standards », p. 5.

1377 *Ibid.*, p. 6.

1378 Itzhak Swary, *Continental Illinois Crisis: An Empirical Analysis of Regulatory Behavior*, s.l., Salomon Bros. Center for the Study of Financial Institutions, 1985.

sur ses crédits étrangers et suite à la faillite, en juillet 1982, d'une autre banque, la Penn Square¹³⁷⁹. Les difficultés majeures commencent au premier trimestre 1984, lorsque la banque annonce 2,3 milliards de dollars d'actifs non productifs (*nonperforming assets*), soit plus que son capital. Les rumeurs sur ses difficultés entraînent une course aux dépôts, qui diminuent de 10,8 milliards de dollars pour le seul mois de juin. Les autorités de surveillance craignant un effet domino, elles décident d'agir pour secourir la banque et maintenir la confiance dans le système bancaire. La FDIC est alors critiquée pour avoir utilisé la peur de l'effet domino pour justifier le secours de la banque¹³⁸⁰. La crise de la Continental Illinois accentue la pression sur les autorités américaines, et par contre-coup, sur celles des autres pays, pour renforcer la solidité des grandes banques internationales¹³⁸¹.

De son côté, Cooke apporte sa propre contribution à la transformation du Comité de Bâle en modifiant le secrétariat¹³⁸². Il embauche une personne à la fois experte en supervision et consacrée à plein temps à sa fonction. Les deux cadres de la BRI qui jouaient jusque là le rôle de secrétaire à temps partiel du Comité, Michael Dealtry et Helmut Mayer, quittent leurs fonctions, Charles Freeland restant quant à lui secrétaire assistant. Le statut de secrétaire ne doit pas faire illusion sur le niveau hiérarchique de certains membres : Dealtry quitte le secrétariat pour entrer à la direction de la BRI. En remplacement de Dealtry et Mayer, Cooke a recruté C.J. Thompson de la Banque d'Angleterre, qui devient secrétaire à plein temps. Cela reflète un accroissement du travail technique et une plus grande technicité prudentielle de ce travail¹³⁸³. Le Comité fait donc un pas vers l'institutionnalisation, renforçant à la fois son autorité et sa capacité technique. Les changements de 1984 montrent que le Comité est transformé par l'exercice sur la capitalisation. Cet exercice, commencé depuis 1982, concerne d'abord la confection d'un modèle d'évaluation des fonds propres par rapport aux actifs pondérés (actifs à risques).

b. Définir et compter le capital : le sous-groupe Dahl

Afin de comprendre la fabrication progressive d'un standard par le Comité, il est essentiel d'analyser et questionner les éléments les plus techniques de son travail. Un sous-groupe présidé par Dahl de la Réserve Fédérale joue un rôle particulier en la matière. Il est mis en place lors de la

1379Ibid.

1380Ibid.

1381ABF, 1749200912/311, « Groupe des Dix : réunion du 10 septembre 1984. Mesure des fonds propres des grandes banques internationales », J.P. Redouin, 6 septembre 1984, p. 2.

1382ABF 1749200912/311, BS/84/31 revised, « Text of Chairman's telex of 26th March 1984 », 29 mars 1984.

1383Ibid.

réunion d'octobre 1982, en pleine crise de la dette, suite au fort soutien des gouverneurs au rapport du Comité sur le capital envoyé en juin de la même année¹³⁸⁴. Il est formé de Carton de Tournai (Belgique), Fèvre (Banque de France), Bauer (Allemagne), Müller (Commission Fédérale des Banques, Suisse), et Beverly (Banque d'Angleterre)¹³⁸⁵. Ce sous-groupe aura deux vies, la première entre 1983 et 1984, la deuxième en 1986. C'est lui qui élabore le cœur du modèle qui servira de base à l'élaboration d'un standard international, depuis la définition du capital jusqu'à l'élaboration d'un système de pondération, même si de très importantes discussions ont lieu en parallèle au sein du Comité lui-même et dans les institutions qu'il représente. Comme nous l'avons vu dans la partie précédente, les ratios de solvabilité sont des techniques prudentielles couramment utilisées par les instituts de supervision de beaucoup de pays, soit comme règle, soit comme outil d'observation. Ce qui se joue au sein du sous groupe Dahl, c'est l'élaboration d'une nouvelle méthode d'analyse du capital valable internationalement, et qui doit par conséquent être élaborée internationalement. Là réside l'aspect le plus novateur de l'exercice.

La tâche confiée au sous-groupe Dahl est d'abord de travailler à l'élaboration d'une définition commune du capital, c'est-à-dire d'arriver à un accord sur ses principaux constituants¹³⁸⁶. Certains points comme les dettes subordonnées et les réserves occultes sont particulièrement délicats à trancher du point de vue prudentiel. Le sous-groupe doit également continuer à passer en revue les différents ratios existant qui relient des éléments du bilan au capital bancaire, et évaluer leur utilité prudentielle : *gearing ratio* (reliant tous les actifs sans pondération au capital), ratio d'actifs à risques (beaucoup utilisés en Europe mais non au Japon et en Amérique), ratio de grands risques, c'est-à-dire mesurant la concentration d'engagements sur un même emprunteur. Lors de sa première réunion en décembre 1982 le sous-groupe discute également des ratios reliant les opérations de change au capital ou les actifs immobilisés au capital¹³⁸⁷.

Les détails techniques des discussions sur les constituants du capital montrent la difficulté de ramener la pratique bancaire à quelques normes. Si un accord de principe existe pour dire que les fonds propres sont l'excès des actifs sur les passifs externes, de nombreux éléments du passifs restent difficile à classer clairement : les réserves occultes (c'est-à-dire non divulguées dans le bilan), les réserves de réévaluation d'actifs, les provisions générales, les titres de créances non convertibles, pour ne citer que quelques exemples¹³⁸⁸. En France, deux nouveaux instruments sont

1384ABF, 1749200912/305, Vingt-sixième réunion, 27-29 octobre 1982.

1385ABF, 1749200912/264, « *Report on the components of the capital base for calculating prudential ratios* », 8 février 1983.

1386ABF, 1749200912/264, BS/82/69, « *Terms of reference for the sub-group on bank capital* », 8 novembre 1982.

1387ABF, 1749200912/264, « *Report on the components of the capital base for calculating prudential ratios* », 8 février 1983.

1388Ibid.

introduits par la loi en 1982, le certificat d'investissement et le titre participatif, mais leur traitement prudentiel est encore incertain¹³⁸⁹. En Allemagne ces instruments existent mais sont très rares chez les banques et seraient comptés par les autorités comme des fonds empruntés. Un autre problème est de savoir comment traiter les profits de l'année en cours. La France est plutôt opposée à leur prise en compte dans les fonds propres : d'une part ils sont difficiles à calculer, de l'autre il n'est pas possible de savoir quelle part de ces profits sera donnée aux actionnaires avant que l'assemblée générale de la banque ne soit tenue¹³⁹⁰. Les représentants de la Belgique et de la Suisse y sont moins opposés. Quant aux provisions, il en existe par exemple trois types en France, dont seul un est accepté dans les fonds propres¹³⁹¹. Il y a donc une grande diversité des constituants possibles du capital dans les années 1980, alors que les innovations financières sont nombreuses et que la gestion du passif est devenue monnaie courante dans la profession bancaire. De plus, les règles et les pratiques bancaires sont étroitement imbriquées, ce qui rend plus difficile la tâche de trouver une définition commune à l'échelle internationale. Certains instruments utilisés par les banques d'un pays n'existent tout simplement pas dans un autre.

Le premier volet des discussions du sous-groupe concerne donc la définition du capital, définition qui n'a rien d'évident, car aucun pays ne le réduit aux simples actions, même l'Allemagne y ajoutant les réserves. À la logique politique de défense des intérêts nationaux s'ajoute une logique intellectuelle consistant à trouver des éléments communs à tous les pays, les deux logiques étant en pratique inséparables. La recherche d'une définition acceptable du capital est l'objet de l'année 1983¹³⁹². Une partie de ce travail est faite par correspondance¹³⁹³, une autre a lieu durant des réunions. En septembre 1984 le sous-groupe établit les qualités essentielles du capital par delà la diversité de ses formes : il est payé, il est disponible de façon permanente, il ne représente pas une charge fixe pour la banque, il peut absorber les pertes et donc protéger les déposants, et dans le cas d'une liquidation il est classé après les engagements de tous les créiteurs¹³⁹⁴.

A partir de ces propriétés le sous-groupe s'efforce de classer les différents instruments existants et de dresser la liste de ceux qui rentrent dans le concept de capital. Ces critères doivent également servir à déterminer l'inclusion des instruments futurs. Les deux fonctions principales du capital sont rappelées : protéger des pertes et maintenir la confiance d'une part, protéger les

1389ABF, 1749200912/264, « *Records of certain points in the discussion at the meeting of the capital sub-group in Brussels, 9 December 1982* ».

1390Ibid.

1391Ibid.

1392ABF, 1749200912/264, « *Terms of reference for the continued work of the sub-group on bank capital* », 11 avril 1983.

1393ABF, 1749200912/264, Lettre de Frederick Dahl à Jean-Pierre Fèvre, 3 mars 1983.

1394ABF, 1749200912/264, « *The constituents of capital* », 11 octobre 1983

déposants en cas de liquidation de la banque, de l'autre¹³⁹⁵. C'est sur cette base fondamentalement prudentielle que le Comité travaille à définir le capital. Le rapport du sous-groupe déduit des critères énumérés les éléments qui rentrent dans le concept de capital : les actions payées, les actions préférentielles, certificats de participation et instruments similaires, les primes d'émission (*share premium*), et *surplus account*, les profits accumulés passés et en cours, les réserves générales, les réserves occultes, les provisions générales et réserves pour pertes (*loan loss reserves*)¹³⁹⁶. Deux autres types d'instruments sont identifiés comme de qualité inférieure mais acceptés dans certains pays dans certaines proportions : les titres convertibles (*convertible debt securities*) et les prêts subordonnés. Cette énumération témoigne à la fois de la grande diversité des instruments avec lesquels les superviseurs doivent travailler et de la dimension qualitative du capital, à côté de sa dimension quantitative : les constituants du capital ont différents degrés d'acceptabilité, qui laissent une grande place à l'interprétation. Le rapport du sous-groupe d'octobre 1983 sur les constituants du capital constitue une étape importante dans la réflexion du Comité sur la définition du capital.

Les discussions du sous-groupe montrent que la préférence pour le ratio d'actifs à risque ne va pas de soi non plus. Dès la première réunion Dahl (Réserve Fédérale, président du sous-groupe) explique le système de pondération des actifs a été abandonné aux États-Unis car il conduisait à de trop longues discussions avec les banques sur les pondérations elles-mêmes¹³⁹⁷. Un *gearing ratio* est désormais utilisé, rapportant tous les actifs, déduction faite des prêts interbancaires et des bons du gouvernements, considérés sans risques, au capital. Le principal inconvénient du ratio d'actifs à risques est le caractère nécessairement arbitraire des pondérations affectées aux actifs. Deux éléments semblent pourtant faire pencher la balance en faveur d'un tel ratio au sein du sous-groupe : d'une part le fait que les Européens utilisent ce système et qu'un important travail ait déjà été réalisé au sein de la CEE en la matière, de l'autre le problème des comparaisons internationales. Choisir de travailler sur un ratio d'actifs à risques en se basant sur le travail de la CEE reflète d'abord le grand nombre d'Européens au sein du comité, puis permet de rallier ceux-ci à l'exercice lorsque celui-ci devient plus pressant. La méthode des Européens est mise en avant dès la première réunion¹³⁹⁸, et sert effectivement de base de travail dans les travaux suivants du sous-groupe¹³⁹⁹. Il semble cependant que ce soit surtout la comparabilité internationale qui pose problème, car la

1395Ibid.

1396Ibid.

1397ABF, 1749200912/264, « *Records of certain points in the discussion at the meeting of the capital sub-group in Brussels, 9 December 1982* ».

1398Ibid.

1399ABF, 1749200912/264, « *Working paper for the subgroup on capital. Examining the weighted risk assets approach with the object of suggesting risk weightings to different classes of assets* ».

diversité des risques pris par les banques est encore plus grande à l'échelle du Groupe des Dix qu'aux échelles domestiques. Les deux raisons sont exprimées clairement dans un rapport du sous-groupe de février 1984 :

This paper seeks to develop a weighted risk asset approach that might have universal application. This type of approach is in general use in European countries and standard observation ratios have been calculated using such an approach throughout the European Community for several years. As already noted, a major advantage of this approach for international usage is that it can take into account the different characteristics of banks coming from different national systems. The difficulty of differentiating too finely among assets and other engagements, resulting in a very large number of weights, can be avoided by the adoption of very broadly defined categories¹⁴⁰⁰.

Le sous-groupe entend développer une approche qui soit d'application universelle, et la méthode des pondérations permet de mieux répondre à cet objectif, car elle rend plus significative les comparaisons. Les activités des banques sont très diverses et se caractérisent par des risques très variables, par conséquent une banque ayant un *gearing ratio* faible mais des actifs peu risqués peut courir moins de risques qu'une autre ayant un *gearing ratio* élevé mais des actifs très risqués. Les différences étant encore plus grandes à l'échelle internationale qu'à l'échelle domestique, le ratio d'actifs à risques apparaît comme une meilleure solution que le *gearing ratio*. Au sein du G10 comme de la CEE, le système de pondération est une réponse à l'hétérogénéité internationale.

L'étape suivante est de trouver une pondération appropriée pour les actifs des banques. La question sera sans cesse débattue jusqu'au bout de l'exercice et bien après, car aucune réponse satisfaisante ne peut être définitivement donnée. C'est d'ailleurs dans le détail des pondérations que des éléments particulièrement politiques se cachent parfois, chaque pays voulant protéger au mieux les activités les plus importantes de ses banques et préserver les équilibres entre celles-ci. Aux débuts du sous-groupe Dahl, deux alternatives sont proposées : soit partir d'une base où tous les actifs sont pondérés à 100 %, puis affecter un pourcentage moindre pour les actifs considérés moins risqués, la somme des actifs ainsi pondérés formant un total dont le capital doit représenter une partie à déterminer ; soit pondérer les actifs avec des chiffres bas, tels que 5 ou 1 % par exemple, et dans ce cas exiger que le capital soit supérieur (ou égal) au total de ces risques pondérées¹⁴⁰¹. La première méthode est suivie dès le départ, notamment parce que c'est celle adoptée par le Comité Consultatif de la CEE.

Il s'agit ensuite de classer les actifs. Deux principes fondamentaux de classement sont considérés, la catégorie d'emprunteur et le pays d'origine. Les emprunteurs sont divisés en trois

1400ABF, 1749200912/264, « *Capital requirements for international banks* », février 1984, p. 2.

1401ABF, 1749200912/264, « *Working paper for the subgroup on capital. Examining the weighted risk assets approach with the object of suggesting risk weightings to different classes of assets* ».

catégories : les gouvernements (centraux ou locaux), les banques, et la clientèle privée traditionnelle. Les deux premières sont associées à un risque traditionnellement plus faible¹⁴⁰². Le deuxième critère est particulièrement conjoncturel, les membres du sous-groupe travaillant en pleine crise de la dette. Préparant un modèle international, ils ne peuvent ignorer la question, qui s'avère être cependant d'une grande sensibilité politique. Suivant les travaux de la CEE, deux zones A et B sont d'abord distinguées, séparant les pays industrialisés du reste du monde¹⁴⁰³. Il est proposé d'affecter une pondération de 100 % aux crédits classiques sur la clientèle privée, aux crédits sur les gouvernements de la zone B, et aux actifs immobilisés. Une pondération de 50 % serait affectée aux garanties, de 20 % aux crédits sur les institutions de crédit de la zone A et de 0 % sur les gouvernements de la zone A ou sur les organisations internationales.

Un premier modèle est proposé en février 1984. Il est finalement décidé de ne pas dissocier les pays en deux catégories, et de considérer que tous les engagements sur les pays étrangers contiennent un risque de transfert, le Comité n'ayant pas réussi à trouver un accord sur la question. Certains membres considèrent en effet qu'il faut laisser la tâche de distinguer les pays aux autorités nationales, d'autres pensent qu'un modèle qui n'aborde pas la question ne sera pas crédible¹⁴⁰⁴. Le système de pondération est un peu plus élaboré que lors des discussions préliminaires, tout en suivant des principes relativement semblables : pour les prêts interbancaires, dont le risque est réévalué par un travail en parallèle du Comité, le papier distingue notamment entre les maturités, celle d'un an ou moins se voyant affectées une pondération de 50 %, celles d'un an ou plus ayant une pondération de 100 %. Une ébauche de prise en compte des opérations hors bilan est réalisée en distinguant celles qui sont des substituts pour des crédits normaux et les autres (cf. chapitre 7). Une majoration de 20 % du pourcentage initial est affectée à tous les crédits lorsque ceux-ci sont internationaux. Le modèle doit simplement servir à analyser les différentes positions en capital des banques du Groupe des Dix, et non fixer une norme à respecter par les pays membres. Sa crédibilité est une question importante : elle est donnée à la fois par la légitimité du Comité et par le contenu même du modèle. Le modèle doit être à la fois crédible pour le marché, c'est-à-dire tenant compte de la réalité des pratiques bancaires, et pour les autorités, c'est-à-dire paraître réaliste dans une perspective d'application. Il est donc contraint à une relative simplicité ainsi qu'à une prise en compte des enjeux politiques.

Le concept de capital possède une dimension symbolique qui joue également un rôle dans la crédibilité de réglementation internationale des fonds propres. En 1982, la Banque d'Angleterre

1402Ibid.

1403Ibid.

1404ABF, 1749200912/264, « *Further report of the sub-group capital* », février 1984.

utilise deux ratios, un *gearing ratio* et un ratio d'actifs pondérés. Lors d'une réunion du sous-groupe Dahl en décembre 1982, Beverly (Banque d'Angleterre) explique que le *gearing ratio* est la face publique de la banque, celle qui sera vue par les déposants¹⁴⁰⁵. Comme les analystes et déposants sont intéressés par les ratios de capitalisation des banques et que leurs jugements ont un impact sur leur stabilité, la banque centrale britannique a préféré émettre des recommandations sur la façon dont ces ratios doivent être calculés pour éviter que ne se forment des jugements erronés¹⁴⁰⁶. Le poids symbolique du capital est tout à fait connue du Comité, qui mentionne parfois l'importance des perceptions :

Public perceptions of relative standards of capital adequacy appear to play some part in determining decisions on the [11] placement of funds. This may be more true within the US market where banks are required to meet more demanding standards of disclosure and corporate depositors are aided by a well-informed body of brokers and bank analysts. Swiss banks also view the strength of their balance sheets as an important factor in attracting deposits¹⁴⁰⁷.

Le capital symbolique du capital économique peut donc jouer un rôle important pour les banques, tout en étant d'une importance variable d'un pays à l'autre. Il joue également un rôle important auprès des autorités. La notion de capital résume plusieurs éléments des pratiques bancaires, que le sous-groupe Dahl s'efforce de ramener à un nombre limité de catégories : catégories de constituants du capital du côté du passif, et catégories de pondérations du côté des actifs. L'élaboration du modèle par le sous-groupe est donc un travail de synthèse des pratiques bancaires qui, en tâchant de ramener celles-ci à quelques grandes catégories, masque du même coup la complexité de ces activités. Par ailleurs, la mise en place d'un tel modèle renforce le pouvoir symbolique du capital bancaire.

La fabrication d'un modèle par le sous-groupe Dahl se caractérise donc par deux grands domaines de travail : la définition des fonds propres du côté du passif, et la pondération des risques du côté des actifs. Le modèle vise à tenir ensemble les deux côtés du bilan bancaire, dont le rôle de document clé de la supervision se trouve ainsi renforcé. Avant toute discussion sur l'éventuel chiffrage d'un ratio, il s'agit de définir quels éléments des deux côtés du bilan intégrer dans la formule, et dans quelles proportions. Cet exercice a impliqué une dimension intellectuelle importante, qui s'apparente à un travail scientifique. Le modèle est conçu pour ramener une grande diversité de pratiques à quelques éléments comparables d'une banque à l'autre et d'un pays à l'autre. Si la convergence est explicitement souhaitée, le modèle est d'abord échafaudé pour *mesurer l'adéquation des capitaux*, non pour mettre en avant une norme internationale, ce qui sera l'objet

1405ABF, 1749200912/264, « *Records of certain points in the discussion at the meeting of the capital sub-group in Brussels, 9 December 1982* ».

1406Ibid.

1407ABF, 1749200912/311, « *BS/85/71 revised draft : The measurement of capital and international banks' capital adequacy* », 6 décembre 1985, pp. 10-11.

d'une seconde étape.

c. D'un modèle à un projet de standard

Entre 1984 et 1986 le Comité lui-même reprend en main le cœur du dossier et confronte plus concrètement le modèle du sous-groupe Dahl à la réalité économique et réglementaire des pays du Groupe des Dix. Lors de la réunion des gouverneurs de mars 1984, le nouveau mandat donné par ceux-ci aux superviseurs se décompose en deux éléments : d'une part comparer et classer la capitalisation bancaire des pays du Groupe des Dix, d'autre part réfléchir à une façon d'atteindre des standards minimums adéquats et comparables¹⁴⁰⁸. En 1984, aucune norme n'a encore été fixée, et le modèle esquissé doit simplement servir à l'*analyse* du niveau de capitalisation des banques du G10. Cette analyse est au cœur de la fabrication du standard. Les années 1984-1986 marquent donc le début de calculs rappelant l'exercice de la CEE commencé plus tôt avec les ratios d'observations, et s'accompagnent d'une visibilité plus grande de l'exercice bâlois sur le capital. À aucun moment les membres du Comité ne travaillent à l'exercice de capitalisation bancaire de façon détachée des contextes nationaux. C'est dans un permanent aller et retour des chiffres sur la capitalisation bancaire entre autorités nationales et Comité de Bâle que se déroulent les discussions. Le modèle est appliqué tant bien que mal par les superviseurs pour calculer les ratios de solvabilité de leurs banques, tout en étant discuté de plus en plus largement avec tous les membres du Comité, les gouverneurs, les comités de la CEE puis les superviseurs d'autres pays. Ce faisant, le modèle devient une ébauche de standard. Le récit très descriptif de cette étape qui nous est donné par Goodhart¹⁴⁰⁹ omet ces calculs et les discussions qu'ils engendrent sur le modèle, et ne permet pas de comprendre complètement le cheminement technique et politique qui mène à une proposition de norme.

L'objet de l'année 1984 est d'appliquer le modèle esquissé par le sous-groupe Dahl pour comparer les ratios de solvabilité des grandes banques du Groupe des Dix de façon significative. Entre mars et septembre 1984, le Comité élabore une proposition de méthode de calcul des ratios de solvabilité des grandes banques du Groupe des Dix pour la soumettre aux gouverneurs. Paul Volcker avait proposé en mars de mettre en place un système de « *functional equivalence* » consistant à établir des accords bilatéraux entre les autorités américaines et celles de chacun des autres pays du G10 pour traduire les méthodes nationales dans les pratiques américaines¹⁴¹⁰. Cette proposition reçoit peu d'enthousiasme face à l'idée d'établir un système commun de mesure basé sur

1408ABF 1749200912/311, BS/84/31 revised, « Text of Chairman's telex of 26th March 1984 », 29 mars 1984.

1409C.A.E. Goodhart, *The Basel Committee on Banking Supervision, op. cit.*, p. 151-167.

1410ABF, 1749200912/311, BS/84/41, « *Measurement of capital adequacy (Chairman's note)* », 18 juin 1984.

le travail du sous-groupe Dahl. Celui-ci a proposé et classé par ordre de qualité huit composants du capital, allant des actions aux provisions générales, en passant par certains types particuliers d'actions et de réserves comme les réserves latentes¹⁴¹¹.

Basé sur ces principes, le Comité propose aux gouverneurs en septembre 1984 un système classant les éléments du passif en catégories plus ou moins acceptables selon les autorités des différents pays, système appelé *tiered-framework* (en français « cadre différencié »)¹⁴¹². En accord avec le nouveau pouvoir conféré à Cooke en mars 1984, le rapport du Comité s'intitule « Rapport du Président aux gouverneurs ». Cooke a joué un rôle particulièrement actif dans la réalisation du rapport, multipliant les contacts bilatéraux avec les autorités nationales et avec instances de la Communauté Européenne¹⁴¹³. Remarquant que les éléments acceptés comme des fonds propres par les autorités d'un pays n'étaient pas forcément acceptés dans un autre, le Comité a classé par ordre de qualité les différents éléments du passif. Les huit constituants du capital avancés initialement par le sous-groupe Dahl sont devenus cinq catégories, qu'on peut voir sur le tableau suivant¹⁴¹⁴.

Le système de définition des fonds propres en août 1984

Catégorie	Éléments du passif à intégrer
1	Actions ordinaires émises et entièrement libérées Actions privilégiées non remboursables Prime d'émission Bénéfice non distribué et réserves générales Réserves légales
Plus 2	Réserves latentes
Plus 3	Réserves de réévaluation des actifs
Plus 4	Provisions générales
Plus 5	Dette subordonnée (jusqu'à 50 % au maximum des postes 1 à 4)

Source : ABF, 1749200912/311, BS/84/53f révisé (traduction), « Mesure des fonds propres et niveau suffisant des fonds propres des banques internationales », 27 août 1984, annexe 1.

Les catégories successives intègrent les catégories précédentes, et différents calculs peuvent être par conséquent réalisés selon que l'on considère le « tier » 1, le tier 3 ou le tier 5 par exemple. Tous les

¹⁴¹¹*Ibid.*, annexe 1.

¹⁴¹²ABF, 1749200912/311, BS/84/53f révisé (traduction), « Mesure des fonds propres et niveau suffisant des fonds propres des banques internationales », 27 août 1984.

¹⁴¹³ABF, 1749200912/311, BS/84/53f révisé (traduction), « Mesure des fonds propres et niveau suffisant des fonds propres des banques internationales », 27 août 1984.

¹⁴¹⁴*Ibid.*

pays n'acceptent pas toutes les catégories : l'Allemagne en particulier, ne reconnaît que la première comme les fonds propres. Ce système a été décrit par Goodhart¹⁴¹⁵. Le modèle, accepté par les gouverneurs en septembre 1984, est le point de départ des calculs qui servent de base aux futures discussions du Comité.

Le fait que les ratios de solvabilité ne soient qu'un indicateur parmi d'autres de la solidité d'une banque est répété au fil des différents rapports et communications du Comité de Bâle. Par exemple dans le rapport BS/84/53 d'août 1984, Cooke écrit : « Les jugements sur le niveau adéquat des fonds propres nécessiteront une évaluation plus qualitative à la lumière des importants aspects immatériels qui, aux yeux des autorités de contrôle bancaire et du marché, renforcent la solidité des différentes banques et ne peuvent être ni quantifiés ni pris en compte dans le système de mesure lui-même »¹⁴¹⁶. Deux ans plus tard, la même idée est répétée dans un rapport du 27 août 1986 envoyé aux superviseurs en dehors du Groupe des Dix :

At the same time, it is recognised that it would be misleading to draw conclusions based only on simple comparisons of capital ratios. Capital ratios on their own, however calculated, are only one part, albeit an important one, of the relative strength of different banks; overall assessments, particularly those involving international [9] comparison, require important qualitative judgements to take account of other elements such as the quality of assets, the adequacy of provisioning and the competence of management¹⁴¹⁷.

Ces avertissements sont d'autant plus répétés que l'exact inverse est en train de se produire avec l'avancée du processus bâlois. Les rappels méthodologiques participent eux aussi d'une construction de la légitimité du standard, car ils n'empêchent pas la focalisation sur une approche quantitative du capital, mais bien au contraire, la garantissent.

Les premiers résultats des calculs sont communiqués en mai 1985¹⁴¹⁸. À la demande des gouverneurs en septembre 1984, deux ratios sont calculés pour chaque pays, un *gearing ratio* ramenant les fonds propres aux totaux des bilans bancaires, déduction faite de certains éléments, et un ratio d'actifs à risques avec des pondérations pour chaque grande catégorie d'actifs¹⁴¹⁹. Les calculs sont basés sur les chiffres de fin 1983. Leur but est d'identifier les défaillances techniques du modèle, donc de le tester afin de l'améliorer. Cette étape technique de la fabrication du standard n'a pas été analysée par la littérature, mais son étude permet de mettre en valeur à la fois l'importance des processus et leur dimension sociale. Les chiffres révèlent la variété des situations d'un pays à

1415C.A.E. Goodhart, *The Basel Committee on Banking Supervision, op. cit.*, p. 160-161.

1416Ibid., « Note de couverture », p. 3.

1417ABF, 1749200912/265, BS/86/35e revised, « *The measurement of international banks' capital adequacy* », 27 août 1986, pp. 8-9.

1418ABF, 1749200912/311, BS/85/12e, « *The measurement of capital adequacy (An interim assessment of the progress achieved in developing a framework for comparing standards of capital adequacy among different international banks)* », 3 mai 1985.

1419ABF, 1749200912/311, Téléx de Cooke aux membres du Comité de Bâle, 24 septembre 1984.

l'autre, bien que les données soient très incomplètes, cinq pays ayant calculé leurs ratios sur base non consolidée. Logiquement, les *gearing ratios* sont inférieurs aux ratios d'actifs à risques pour tous les pays, cependant le classement des pays selon les deux ratios possède certaines similarités. La France est par exemple classée dernière quelque soit le critère retenu. La Belgique est souvent mal classée également. La Suède et la Suisse sont toujours situées dans le haut du classement. Les tableaux 8. 1 et 8.2 reprennent les données chiffrées :

Tableau 8.1 : ratios d'actifs à risques des pays du Groupe des Dix en 1983 (pourcentages)¹⁴²⁰

Echantillon de banques de	Définition des fonds propres				
	1	2	3	4	5
Belgique	3.6	4.3	4.6	4.9	6.6
Canada	5.1	5.1	5.1	5.1	7.3
France	1.4	1.4	1.4	1.9	1.9
Allemagne	4.2	4.2	4.2	4.2	4.2
Italie	5.1	5.1	7.0	10.2	10.2
Japon	3.0	3.0	9.7	10.4	10.4
Luxembourg	4.2	4.2	4.4	5.0	6.5
Pays-Bas	4.6	5.8	6.2	6.2	8.1
Suède	10.4	10.4	10.4	10.4	12.8
Suisse	7.1	10.0	10.0	11.6	12.3
Royaume-uni	6.2	6.2	7.0	7.6	9.7
USA	5.3	5.3	5.3	6.2	6.5

Tableau 8.2 : *gearing ratio* des pays du Groupe des Dix en 1983 (pourcentages)¹⁴²¹

Echantillon de banques de	Définition des fonds propres				
	1	2	3	4	5
Belgique	1.4	1.7	1.8	2.0	2.7
Canada	3.8	3.8	3.8	3.8	5.5
France	0.9	0.9	0.9	1.2	1.2

1420ABF, 1749200912/311, BS/85/12e, « *The measurement of capital adequacy (An interim assessment of of the progress achieved in developing a framework for comparing standards of capital adequacy among different international banks)* », 3 mai 1985.

1421Ibid.

Allemagne	2.4	2.4	2.4	2.4	2.4
Italie	2.1	2.1	2.9	4.2	4.2
Japon	2.1	2.1	7.6	8.1	8.1
Luxembourg	2.2	2.2	2.3	2.6	3.3
Pays-Bas	2.7	3.4	3.6	3.6	4.7
Suède	4.9	4.9	4.9	4.9	6.0
Suisse	5.3	7.5	7.5	8.6	9.2
Royaume-uni	4.6	4.7	5.2	5.7	7.3
USA	4.4	4.4	4.4	5.1	5.4

Il est notable que les pays où la réglementation utilise un ratio d'actifs à risques, c'est-à-dire surtout les pays d'Europe continentale, ont des différences plus grandes entre ces ratios et les *gearing ratios* que les pays basés sur les *gearing ratios*. Par exemple la Belgique a un *gearing ratio* de 1.4 à 2.7 %, selon les définitions possibles des fonds propres, et un ratio d'actifs à risques 3.6 à 6.6 %. À l'inverse aux États-Unis les *gearing ratios* s'étendent de 4.4 à 5.4 % et les ratios d'actifs à risque de 5.3 à 6.3 %, soit une différence nettement plus faible. On peut imaginer une adaptation des pratiques bancaires aux normes en vigueur dans les pays afin de correspondre le mieux possible aux ratios exigés par les autorités, mais une réponse à cette question nécessiterait des recherches plus approfondies.

Le tableau 8.3 classe les pays en fonction des deux ratios et selon trois définitions de fonds propres différentes sur 5 (*tiers* 1, 3 et 5). L'intérêt ne réside pas dans la véracité en tant que telle des données, puisque celle-ci est discutable (cinq pays n'ont pas consolidé leurs données, par conséquent toutes les filiales étrangères sont ignorées), mais dans le fait que, malgré certains éléments stables, les positions relatives peuvent changer selon les critères retenus pour les fonds propres. C'est par exemple le cas du Japon. En outre, l'enthousiasme que les différents pays sont susceptibles de témoigner à cette date de l'exercice s'explique en partie par leur situation plus ou moins favorable par rapport aux autres. Les chiffres de l'Allemagne sont les mêmes quelle que soit la définition des fonds propres retenue car seule la première catégorie (actions et réserves) est acceptée par les autorités. Par conséquent plus la définition du capital est large, plus ses banques seront mal classées. La France est classée dernière dans tous les cas.

Tableau 8.3 : positions relatives des pays selon la capitalisation de leurs banques en 1983

Tier 1 (actions et réserves)		Tier 3 (inclut réserves latentes et réserves de réévaluation des actifs)		Tier 5 (définition la plus large)	
Gearing ratio	Ratio d'actifs à risques	Gearing ratio	Ratio d'actifs à risques	Gearing ratio	Ratio d'actifs à risques
1. Suisse	1. Suède	1. Japon	1. Suède	1. Suisse	1. Suède
2. Suède	2. Suisse	2. Suisse	2. Suisse	2. Japon	2. Suisse
3. Royaume- uni	3. Royaume- uni	3. Royaume-uni	3. Japon	3. Royaume- uni	3. Japon
4. USA	4. USA	4. Suède	4. Royaume- uni et Italie	4. Suède	4. Italie
5. Canada	5. Canada et Italie	5. USA	5. Pays-Bas	5. Canada	5. Royaume- uni
6. Pays-Bas	6. Pays-Bas	6. Canada	6. USA	6. USA	6. Pays-Bas
7. Allemagne	7. Luxembourg et Allemagne	7. Pays-Bas	7. Canada	7. Pays-Bas	7. Canada
8. Luxembourg	8. Belgique	8. Italie	8. Belgique	8. Italie	8. Belgique
9. Japon et Italie	9. Japon	9. Allemagne	9. Luxembourg	9. Luxembourg	9. USA et Luxembourg
10. Belgique	10. France	10. Luxembourg	10. Allemagne	10. Belgique	10. Allemagne
11. France		11. Belgique	11. France	11. Allemagne	11. France
		12. France		12. France	

À partir de : ABF, 1749200912/311, BS/85/12e, « *The measurement of capital adequacy (An interim assessment of of the progress achieved in developing a framework for comparing standards of capital adequacy among different international banks)* », 3 mai 1985.

Les Européen exercent une pression pour faire converger les exercices bruxellois et bâlois. Peter Cooke et Huib Muller, président du Comité Consultatif Bancaire de la CEE, échangent de nombreuses lettres à ce sujet depuis 1984¹⁴²². En février 1985, les pondérations des deux méthodes sont toujours un peu différentes. Par exemple les engagements sur les banques sont pondérées à 25 % à Bâle contre, 20 % à Bruxelles pour les banques des pays industrialisés et 100 % pour les banques de pays non industrialisés. Muller fait en sorte d'inclure certains éléments de fonds propres inclus à Bâle dans le ratio développé par la CEE. En mars 1985, Cooke écrit que le Comité de Bâle travaille, sous la pression des membres européens, à incorporer le risque pays de la même manière qu'à Bruxelles¹⁴²³. Il est par ailleurs décidé d'utiliser les mêmes dates de références pour éviter un surcroît de travail aux pays faisant partie des deux groupes.

1422ABF, 1749200912/311, BS/85/19, Lettre de Muller à Cooke, 1^{er} février 1985.

1423Ibid.

Une autre série de calculs est effectuée plus tard en 1985 avec les données de 1984. Les premiers résultats (ainsi que la demande des Européens) ont conduit à quelques modifications tant dans la définition des fonds propres que dans la formule de pondération des actifs. Par exemple le cadre différencié de définition des fonds propres (*tiered framework system*) compte désormais six catégories au lieu de cinq, les instruments hybrides de capitaux d'emprunts (*hybrid debt capital instruments*) formant une nouvelle catégorie, classée en troisième position¹⁴²⁴. Les résultats sont communiqués aux gouverneurs avec des commentaires dans un rapport du 6 décembre 1985¹⁴²⁵. Les indications figurant dans le texte du document pour expliquer aux lecteurs comment lire les données fournies en annexe témoignent d'une nouvelle lecture du marché qui accompagne la fabrication de ces nouvelles données. Les chiffres de 1985 ont de nombreuses ressemblances avec ceux de 1984. Les banques belges et françaises sont toujours faiblement capitalisées. Dans quelques pays les banques détiennent une grande quantité de certains éléments de fonds propres. S'ils sont inclus, ces éléments améliorent beaucoup la position des banques : par exemple les Japonais ont d'importantes réserves de réévaluation qui, si elles sont prises en compte, font passer leur *gearing ratio* de 2.1 à 7.7 % et leur ratio d'actifs à risques de 3.1 à 11.4 % soit une augmentation très importante qui reflète la pratique des banques japonaises d'avoir d'important portefeuilles d'actions sous évaluées. Les provisions jouent également un rôle important, diminuant la position des banques américaines et britanniques et améliorant celle des banques allemandes.

La grande disparité des situations est confirmée par les calculs réalisés par le Comité. Ces disparités expliquent dans une certaine mesure les protestations des banquiers qui s'estiment défavorisés et leur pression sur les autorités pour remédier à cela. Certaines banques peuvent augmenter leur capital par des moyens interdits dans d'autres pays¹⁴²⁶. Les formes considérées secondaires de capital telles que les réserves de réévaluation, les dettes subordonnées et les nouveaux instruments hybrides de capitaux d'emprunts (*hybrid debt capital instruments*), représentent entre 30 et 40 % des fonds propres dans plusieurs pays d'Europe et au Canada, mais beaucoup moins en Suisse et aux États-Unis. Au Japon les formes secondaires de capital atteignent 70 %. Ces résultats expliquent les protestations vigoureuses des banquiers américains contre les banques japonaises qui connaissent une forte croissance¹⁴²⁷. Le Comité considère qu'il est encore trop tôt pour donner un standard minimum de capital, mais qu'il serait bon d'avoir en tête un objectif pour le ratio d'actifs à risques, notamment pour planifier la politique prudentielle et favoriser la

1424ABF, 1749200912/311, BS/85/71 revised draft, « *The measurement of capital and international banks' capital adequacy* », 6 décembre 1985.

1425Ibid.

1426Ibid.

1427D.A. Singer, *Regulating capital*, op. cit.

D.A. Singer, *Regulating capital*, op. cit.

convergence. Le chiffre avancé est de 5 à 6 % pour les éléments les plus centraux du capital et autour de 10 % pour le capital total, ce qui correspond au niveau des pays ayant les banques les plus capitalisées. Enfin le ratio d'actifs à risques, plutôt que le *gearing ratio*, est mis en avant.

Les gouverneurs, cependant, n'invitent pas le Comité à progresser en matière de convergence¹⁴²⁸. Lors de leur réunion de mars 1986, les désaccords restent trop importants pour jeter les bases d'une norme internationale. Dans une note d'avril 1986 Cooke écrit à ses collègues : « *I received no firm steer from Governors on the desirability of pressing forward to greater convergence of capital adequacy levels internationally* »¹⁴²⁹. La question très politique de la convergence met en jeu les intérêts rivaux des États et fait passer le problème à un niveau diplomatique engageant bien d'autres aspects que la seule qualité intrinsèque du standard, et exigeant des analyses en interne de la part des pays. Il est probable que ce soit les gouverneurs des banques centrales des pays d'Europe, de la France et de l'Allemagne tout particulièrement, ainsi que celui du Japon, qui aient refusé l'entrée dans cette voie. Cette étape marque le début d'une phase bien plus diplomatique de l'exercice, alors que les années 1982-1986 étaient surtout marquées par la confection puis le test d'un modèle.

La conférence d'Amsterdam constitue le point final de cette première étape consistant à fabriquer une méthode et à la faire connaître de la communauté des superviseurs. En octobre 1986, plus de quatre-vingt-dix pays assistent à la conférence internationale des superviseurs. Le papier BS/86/35 intitulé « *The measurement of international banks' capital adequacy* », terminé en août 1986, a été diffusé en avance aux participants. Il présente la méthode proposée par le Comité de Bâle :

Supervisory authorities in individual countries measure and control the capital positions of their national banks in very different ways. It has therefore been difficult to compare the relative capital strength of banks in different countries. The Committee has been working during the past two years to develop a framework that would accomplish this on a basis of rough equivalence. The system that has resulted has been tested and refined over the past year by applying to samples of major international banks from countries represented on the Committee. The testing undertaken to date has confirmed the value of the exercise¹⁴³⁰.

Dans ce texte à la dimension symbolique forte, où l'acceptation du standard est en jeu, le processus même de sa construction, qui a ressemblé à une méthode scientifique, est mis en avant. La légitimité du standard est en partie basée sur ce processus impliquant une coopération de personnes à l'expertise reconnue et sur des tests répétés. Au-delà même des questions de légitimité, la vocation d'une norme internationale est de mettre de l'ordre dans le monde, ce qui pour Jasanoff est un

1428ABF, 1749200912/311, BS/86/27, « *Note by the Chairman* », 10 avril 1986.

1429Ibid., p. 5.

1430ABF, 1749200912/265, BS/86/35e revised, « *The measurement of international banks' capital adequacy* », 27 août 1986, cover note.

objectif commun à la fois du droit et de la science¹⁴³¹.

La Conférence d'Amsterdam célèbre le processus de convergence des normes de fonds propres et le rôle du Comité de Bâle. Le rapport du Comité aux gouverneurs du 19 décembre 1986 sur l'avancée des travaux en matière d'adéquation des capitaux met en avant le soutien de la communauté des superviseurs du monde entier à l'exercice : « *The conference gave strong support to the view that the global character of the banking system required further convergence towards high standards of capital adequacy, not only for prudential reasons but also to overcome competitive distortions arising from differences in national supervisory practices* »¹⁴³². En réalité, de vigoureuses protestations se sont élevées de la part des pays du sud contre le schéma proposé pour prendre en compte le risque pays¹⁴³³. Si la méthode générale d'analyse, dévoilée au grand jour et discutée, a suscité une adhésion de principe, le diable se cache dans les détails du modèle.

Au fil des discussions sur la capitalisation bancaire le modèle est devenu une norme de mesure des fonds propres par rapport aux actifs pondérés des risques qui leur sont associés. Après des mesures d'abord largement non coordonnées de la part des autorités nationales dans les années 1970, le Comité initie en 1981 une réflexion d'ordre général. C'est pourtant à l'échelle de la CEE que les efforts sont les plus significatifs, ce qui montre que la crise de la dette, ou les États-Unis, ne sont pas seuls responsables du processus de convergence. À chaque étape de l'exercice, les gouverneurs jouent un rôle clé. En 1982, ils endossent les premiers travaux du Comité et l'invitent à les poursuivre activement. Cela conduit à la mise en place du sous-groupe Dahl qui jette les bases d'un modèle d'analyse de la capitalisation bancaire. En 1984, sous la pression des Américains, ils apportent une nouvelle impulsion plaçant le thème au sommet de l'agenda du Comité. En 1986, à l'inverse, les gouverneurs donnent un coup d'arrêt à l'exercice. La convergence apparaît alors comme quelque chose de plausible, ce qui déclenche un jeu diplomatique plus traditionnel. L'exercice conduit entre 1982 et 1986 a des allures de méthode scientifique, et le modèle proposé renvoie à l'oscillation des politiques prudentielles entre art et science, entre les critères quantitatifs et l'évaluation qualitative. Le standard esquissé par le Comité de Bâle n'est pas terminé en 1986, mais ses fondations sont bien établies. Il en ressort une technique aussi synthétique que possible qui a été pensée pour résumer les différentes activités d'une banque, pour surmonter le problème de la

1431S. Jasanoff et O. Leclerc, *Le droit et la science en action*, op. cit.

1432ABF, 1749200912/311, BS/86/73, « *Recent work on capital* », 19 décembre 1986.

1433ABF, 1749200912/311, D. Nouy, « Comité Cooke. Troisième point de l'ordre du jour: capital adequacy – Rapport aux gouverneurs - évolution des fonds propres et des risques-pays des banques internationales », 4 décembre 1986.

diversité internationale, et pour faire du capital le cœur de la réglementation bancaire moderne.

La focalisation des autorités sur le capital s'explique par plusieurs facteurs, parmi lesquels seules la crise de la dette et les inégalités concurrentielles ont été mises en avant par la littérature¹⁴³⁴. L'érosion de la capitalisation bancaire, favorisée par la croissance des bilans, constitue un autre élément important, mentionné trop rapidement par Goodhart¹⁴³⁵. À ces éléments, il faut rajouter les conséquences de l'internationalisation des banques et des marchés, qui forcent les autorités à se concentrer sur un critère simple de gestion micro-économique. Les États ne pouvant contrôler ce qui se passe en dehors de leurs frontières, ils s'efforcent de contrôler leurs banques internationales. Pour cela un critère s'avère nécessaire, et le capital apparaît comme l'élément le plus adéquat. Clair, symbolique, doté d'un pouvoir réel sur la sécurité de la banque, il est aussi assez neutre du côté de ses activités des banques : la réglementation du capital se focalise sur les aspects prudents et non sur le besoin de favoriser les prêts à tel ou tel secteur. Par ailleurs, le renforcement de la capitalisation bancaire apparaît souvent comme une compensation d'un marché plus « libre ». L'enjeu d'égalité concurrentielle entre les pays du Groupe des Dix nécessite une explication à part entière. C'est l'objet du dernier chapitre de cette étude.

1434E.B. Kapstein, « Between power and purpose », art cit, p. 286 ; D.R. Wood, *Governing global banking*, op. cit., p. 156-157 ; D.A. Singer, *Regulating capital*, op. cit., p. 36-66.

E.B. Kapstein, « Between power and purpose », art cit, p. 286 ; D.R. Wood, *Governing global banking*, op. cit., p. 156-157 ; D.A. Singer, *Regulating capital*, op. cit., p. 36-66.

1435C.A.E. Goodhart, *The Basel Committee on Banking Supervision*, op. cit., p. 149-150, 195.

Chapitre 9 : Fabriquer un marché global

Le but de ce chapitre est d'analyser l'émergence de l'égalité concurrentielle comme enjeu primordial du travail du Comité de Bâle, ainsi que les négociations qui mènent à l'accord de juillet 1988 sur les normes d'adéquation des fonds propres. Si l'ensemble de la littérature sur les accords de Bâle I mentionne le *level playing field*, c'est-à-dire le fait d'avoir des conditions équitables de concurrence entre les banques de tous les pays, comme raison majeure du travail du Comité en matière d'adéquation des fonds propres, rares sont les travaux qui ont noté que cet objectif ne figurait pas parmi son mandat officiel avant 1984. Un comité dont le rôle était de conseiller et informer les gouverneurs en matière de stabilité des banques et du système bancaire international est devenu une institution devant lisser les inégalités de concurrence. Cette évolution est remarquée avec suspicion par Herring et Litan, qui considèrent que les régulateurs ont été déviés de leurs préoccupations habituelles par le lobby bancaire pour s'occuper de l'établissement d'un *level playing field*¹⁴³⁶. En outre le standard finalement promulgué en juillet 1988 par le Comité participe de l'organisation d'un marché international dont le caractère « global » est à questionner. Le ralliement des pays d'Europe continentale et du Japon à l'accord, après le coup de force anglo-américain de 1986, reste dans une certaine mesure à expliquer. Enfin, les négociations à l'échelle internationale sur des standards prudeniels sont à considérer dans les contextes nationaux de déréglementation des systèmes bancaires et de développement des systèmes nationaux de supervision.

L'objet de ce chapitre est également d'apporter une contribution à la compréhension des mutations du marché bancaire international dans les années 1980 et de souligner l'imbrication, plutôt que l'opposition, entre marché et régulation. La notion de marché est l'objet d'innombrables commentaires de la part de toutes les sciences sociales. L'économie néoclassique le pense comme composé d'acteurs rationnels et maximisateurs, l'économie néo-institutionnaliste l'oppose et lie aux institutions¹⁴³⁷. Souvent considéré à la lumière de ses performances¹⁴³⁸, les libéraux du XIX^e siècle le voyaient comme quelque chose naturel, alors que les « néolibéraux » du XX^e siècle ont insisté sur son caractère construit¹⁴³⁹. En sociologie, certains voient le marché comme le produit de l'influence

1436Richard J. Herring et Robert E. Litan, *Financial Regulation in a Global Economy*, Washington, D.C., Brookings Institution Press, 1994, 226 p.

1437Douglas C. North, « Transaction costs in history », *Journal of European Economic History*, 1985, vol. 14, n° 3, p. 557-576 ; Claude Ménard, *L'économie des organisations*, Paris, La Découverte, 2004.

1438Ronald J. Gilson et Reinier Kraakman, « Market Efficiency After the Fall: Where Do We Stand Following the Financial Crisis? » dans Claire A. Hill et Brett H. McDonnell (eds.), *Research Handbook on the Economics of Corporate Law*, Cheltenham, UK ; Northampton, USA, Edward Elgar, 2012, p. 456-475.

1439A. Burgin, *The great persuasion*, *op. cit.*

de la pensée économique sur les pratiques de gouvernances¹⁴⁴⁰, d'autres soulignent son encastrement social¹⁴⁴¹, ou son imbrication dans des structures et des champs¹⁴⁴². S'il n'est pas question de résoudre ici les différents problèmes théoriques soulevés par ces approches, l'histoire de l'accord de Bâle permet de souligner son caractère construit conjointement, à la fois par les banques et par les autorités.

1. Concurrence, libéralisation et déréglementation

a. Créer un « level playing field »

Le souci de l'égalité des conditions de concurrence n'est pas nouveau dans les réglementations nationales. Le chapitre 4 a montré toute l'émotion que la question suscite dans tous les pays lorsque les États-Unis prennent à cœur d'établir de nouvelles règles en la matière. Les exigences de dotation en capital des succursales de banques étrangères, très courantes en Europe continentale et en place avant la création du Comité de Bâle, répondent principalement à l'objectif de mettre les banques étrangères et les banques domestiques sur un même pied d'égalité¹⁴⁴³. Il s'agit alors de ne pas favoriser les banques étrangères par rapport aux banques domestiques. En juin 1980, Dahl (Réserve Fédérale) dit qu'au Congrès américain le sujet des acquisitions étrangères de banques américaines provoque de vives réactions¹⁴⁴⁴. La concurrence des banques étrangères suscite des avis mitigés dans la plupart des pays, pris entre le désir d'avoir une certaine attractivité et celui de protéger leur propre système bancaire.

Dès que le Comité de Bâle s'empare véritablement du sujet de l'adéquation des fonds propres en 1981, la question de l'égalité des conditions de concurrence est explicitement posée. En février, Cooke demande à ses collègues : « *is there any evidence that some banks, which benefit from more favourable capital régimes and so can sustain higher levels of business at finer margins than their competitors, have consequently become overexposed internationally ?* »¹⁴⁴⁵. L'inégalité

1440 Donald A. MacKenzie, Fabian Muniesa et Lucia Siu (eds.), *Do economists make markets?*, op. cit.

1441 Mark Granovetter, « Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness », *American Journal of Sociology*, 1985, p. 481–510.

1442 P. Bourdieu, « Le champ économique », art cit ; Marie-France Garcia-Parpet, « The Social Construction of a Perfect Market. The strawberry auction at Fontaines-en-Sologne » dans Donald A. MacKenzie, Fabian Muniesa et Lucia Siu (eds.), *Do economists make markets?: on the performativity of economics*, Princeton, Princeton University Press, 2007, p. 20-53.

1443 ABRI, 1.3a(3) 1976/4, BS/76/30f, « Le statut des succursales des banques étrangères – Problème de la dotation – », Pierre Fanet, 1976.

1444 ABF, 1749200912/304, Dix-neuvième réunion, 26 et 27 juin 1980.

1445 ABRI, 1.3a(3) 1981/13, BS/81/5, « *Capital adequacy measurement, and the significance of capital adequacy measures on the prudential conduct and relative competitiveness of international banks. Chairman's note* », 10 février 1981, p. 3.

concurrentielle est alors étroitement considérée en rapport avec les enjeux prudentiels. Lorsque Cooke propose à ses collègues de s'emparer du sujet de l'adéquation des fonds propres au mois de juin, il admet que la question de la compétitivité internationale en la matière est délicate¹⁴⁴⁶. Un peu plus tard, lors de la *Financial Times World Banking Conference* organisée à Londres en décembre 1982, le président du Comité de Bâle soutient que la compétition entre les banques est affectée par les différences d'exigences en ratios de capitaux et qu'un certain degré de convergence est souhaitable¹⁴⁴⁷. La question des inégalités de concurrence gagne peu à peu en importance, pour devenir finalement un enjeu en soi.

Le chapitre précédent a montré qu'il faut attendre mars 1984 pour que la convergence des niveaux de fonds propres fasse officiellement partie du mandat du Comité. Paul Volcker, président de la Réserve Fédérale américaine, a fait circuler un papier à ses collègues gouverneurs du Groupe des Dix pour leur réunion du mois de mars, dans lequel il écrit :

Apart from raising the problem discussed in the preceding section, the purpose of this memorandum is to initiate discussions on the possibilities of improving the capital adequacy of international banks generally. There are in fact two aspects to the issue : one of strengthening the capital bases and the other of bringing capital standards closer together. The latter is important not only for reasons of competitive equity but also because differences in capital standards can significantly affect the way in which banks behave in money and credit market¹⁴⁴⁸.

Les deux raisons avancées pour justifier une convergence des normes de fonds propres, une raison prudentielle et une raison concurrentielle sont, comme on l'a vu, discutées depuis plusieurs années par les superviseurs et les gouverneurs. Elles deviennent peu à peu deux piliers, répétés inlassablement, de l'exercice de convergence des normes de fonds propres. Suite à la réunion des gouverneurs de mars 1984, le nouveau mandat donné au Comité comprend, outre la recherche d'une méthode pour comparer la capitalisation bancaire dans différents pays, la formulation de recommandations dans le domaine suivant : « *the most practical options for attaining over different of time comparable and adequate minimum international capital standards* »¹⁴⁴⁹. La convergence des normes devient une consigne officielle du Comité, or celle-ci est d'abord dictée par les problèmes d'inégalité de concurrence posés par l'hétérogénéité des règles en matière de fonds propres.

La convergence des normes a cependant également un but prudentiel, et non uniquement concurrentiel. En effet, l'efficacité même des normes de fonds propres est affectée par l'hétérogénéité des standards entre les pays, dès lors que les banques peuvent faire passer certaines

1446ABF, 1749200912/305, Vingt-deuxième réunion, 25 et 26 juin 1981.

1447ABF, 1749200912/264, « Review of banks' capital ratio », *Financial Times*, William Hall, 10 décembre 1982

1448ABF, 1749200912/311, Paul Volcker, « *Capital in international banks* », 8 mars 1984, p. 3.

1449ABF, 1749200912/311, BS/84/31 revised, « *Text of Chairman's telex of 26th March 1984* », 29 mars 1984, p. 2.

opérations depuis des implantations situées dans des territoires où la réglementation est plus souple. La méthode consistant à appliquer la consolidation des bilans bancaires avant d'appliquer les exigences d'adéquation des fonds propres est sensée répondre à ce défi. Cependant, son application n'est pas parfaite, et en l'absence d'entente entre plusieurs pays, la lutte contre l'érosion des fonds propres s'avère difficile, comme le remarque le délégué canadien en 1981 : « *Under such circumstances, typical of recent competitive conditions in international banking, capital ratios are bound to decline so long as regulatory policy around the world ultimately derives from the standards applied among the more permissive jurisdictions* »¹⁴⁵⁰. La crainte du nivellement par le bas joue donc un rôle dans le désir de faire converger les standards de fonds propres.

La notion de « *level playing field* », devenue aujourd'hui un lieu commun de la régulation bancaire, incarne cette idée de créer un espace de concurrence équitable. Le terme commence à être fréquemment employé dans les sources à partir de 1985. Dans une lettre de Cooke à la Réserve Fédérale du 20 mai 1985 réagissant à une proposition de méthode d'évaluation des actifs à risques, le président du Comité explique que certaines dispositions de la proposition vont contre le concept de « *level playing field* »¹⁴⁵¹. Un peu plus tard, lors de la réunion des gouverneurs du 9 septembre de la même année, Leigh-Pemberton, gouverneur de la Banque d'Angleterre en appelle également à la notion de *level playing field* pour défendre ses banques : « *Leigh-Pemberton indicated that it was urgent that British banks have some reassurance that banks of other nationalities would be subject to some supervisory review on off-balance-sheet items. He pointed to the necessity for banks in the international arena to play on a level playing field* »¹⁴⁵². L'expression de *level playing field* est utilisée pour faire référence au marché idéal. Le rapport étroit entre convergence des normes et lutte contre les inégalités de concurrence est de plus renforcé par les travaux mêmes du Comité, le calcul des ratios de capitaux moyens de chaque pays (présentés notamment dans le rapport BS/85/71 de décembre 1985¹⁴⁵³) ayant confirmé l'importance des disparités.

Les discussions sur l'égalité concurrentielle sont à replacer dans le contexte international du milieu des années 1980, notamment dans celui des relations entre les États-Unis et le Japon. Ceux-ci sont engagés dans des discussions bilatérales très importantes où les aspects monétaires et financiers sont imbriqués. Le Japon est l'objet de fortes pressions de la part des États-Unis pour faciliter l'accès de son marché aux institutions financières américaines. La fermeture de son marché

1450ABRI, 1.3a(3) 1981/14, « *Capital adequacy measurement - issues arising* », 30 septembre 1981, p. 3.

1451ARFNY, *central files*, boîte 198389, télex de C. J. Thompson aux membres du Comité de Bâle, 20 mai 1985, p. 6.

1452ARFNY, *central files*, boîte 198389, *Notes on the G-10 Governors' Meeting held at the BIS. September 9, 1985*, Margaret L. Greene, p. 4.

1453ABF, 1749200912/311, BS/85/71 *revised draft* : « *The measurement of capital and international banks' capital adequacy* », 6 décembre 1985.

financier est également l'objet de critiques répétées de la part des autres pays dans les forums internationaux¹⁴⁵⁴. La Commission yen-dollar, mise en place en 1984, sert de canal à la pression américaine :

In recent Yen/Dollar meetings, the U.S. Treasury has expressed disappointment with the pace of progress of liberalization. New obstacles to improving the [3] competitive position of U.S. firms have arisen as others have been removed. The Treasury has pointed out that pressures to limit the activities of Japanese financial institutions in the U.S. will increase if further progress is not made¹⁴⁵⁵.

Les négociations à propos des questions financières sont imbriquées dans celles sur les questions monétaires. C'est par la Commission yen-dollar que se passent de nombreuses tractations sur l'ouverture du marché bancaire japonais. En 1986 les banques américaines considèrent que malgré des changements importants dans le marché japonais, celui-ci est toujours difficile à pénétrer. Le principal problème réside dans la capacité des banques étrangères à se financer en ressources en yens. La faible part des prêts bancaires réalisés par les banques étrangères au Japon entre 1983 et 1986 décline légèrement. En août 1986, vingt-sept banques japonaises sont présentes aux États-Unis à travers vingt-cinq filiales, soixante-dix succursales, et cinquante-et-un bureaux de représentation¹⁴⁵⁶. Le total de leurs actifs passe de 126 milliards de dollars à la fin de l'année 1983 à 177,9 milliards de dollars à la fin de l'année 1985. À l'inverse, dix-neuf banques américaines sont présentes au Japon par le biais de vingt-neuf succursales fin 1985, contre vingt-deux banques et trente-deux succursales à la fin de l'année 1983. Les actifs bancaires étrangers au Japon représente 3,9 % du total des actifs bancaires en mars 1986 contre 4,9 % en mars 1983. Dans cet ensemble la part américaine est passée de 41 % à environ 30 % entre mars 1983 et mars 1986. Le marché japonais est non seulement difficile d'accès pour les pays étrangers, mais la part des banques américaines en particulier décline par rapport à leurs concurrentes des autres pays.

Outre les inégalités d'accès aux marchés, l'inquiétude des Américains est renforcée par la force des grandes banques japonaises : en décembre 1982 le classement des plus grandes banques du monde par le total de leur bilan, selon l'*American Banker*, compte deux banques américaines, Bank of America et Citibank (première et troisième) et deux banques japonaises (huitième et neuvième). En décembre 1987 neuf banques japonaises occupent les dix premières places, et aucune banque américaine¹⁴⁵⁷. Le 30 avril 1987, Paul Volcker s'adresse ainsi devant un sous-comité du *Committee on Banking, Finance and Urban Affairs* de la chambre des représentants : « *I cannot*

1454Olivier Feiertag, « La France, le dollar et l'Europe (1981-1989). Aux origines globales de l'euro », avril 2013, vol. 19.

1455ARFNY, *central files*, boîte 615705, « *National Treatment Review - Japan* », 3 octobre 1986.

1456Ibid.

1457D.A. Singer, *Regulating capital*, op. cit., p. 51.

D.A. Singer, *Regulating capital*, op. cit., p. 51.

emphasize strongly enough our interest in the competitiveness of U.S. banks. Only a strong, competitive, and profitable banking system can remain healthy in the long run and fulfill the strategic role that banks play in our economic and financial system »¹⁴⁵⁸. Les enjeux concurrentiels semblent alors l'emporter sur les enjeux prudents et reflètent l'activité importante des lobbys bancaires de tous les pays. Cependant, la position concurrentielle des banques américaines dépend également d'autres facteurs que les règles de capitalisation. Du point de vue de la Banque de France par exemple, la croissance des banques japonaises est due au moins en partie à la croissance de l'économie japonaise en général¹⁴⁵⁹. La compétitivité des banques américaines est affectée par la faiblesse de leur réseau domestique qui conduit à une hypertrophie du secteur international, et par la concurrence des banques d'investissements, non soumises à des ratios de solvabilité, et dont le poids s'accroît fortement dans les années 1980 avec l'explosion des activités de marché¹⁴⁶⁰.

Sous la pression américaine, le Japon introduit de nombreuses mesures facilitant l'accès à son marché ainsi que les conditions d'opération pour les banques étrangères, comme la permission pour certaines d'entre elles de traiter des obligations de l'État japonais ou celle de recourir aux swaps pour se fournir en yen¹⁴⁶¹. Le Japon est économiquement très dépendent du marché américain et par conséquent sensible aux menaces de représailles de la part des États-Unis¹⁴⁶². Yago soutient que les États-Unis favorisent l'indépendance de la banque centrale du Japon à la fois par le biais de leur pression pour la libéralisation du marché japonais et parce que l'attitude plus internationaliste de la Banque du Japon « convient bien à cette politique de la porte ouverte »¹⁴⁶³. Un rapport publié par Haruo Mayekawa, ancien gouverneur, recommande la libéralisation du marché financier japonais. Ce rapport constitue pour Yago une « déclaration d'indépendance et d'internationalisation » de la Banque du Japon. L'internationalisation de la banque centrale japonaise va de pair avec une tentative de se libérer de la tutelle du Ministère des Finances.

Dès lors que les discussions autour d'un standard d'adéquation des fonds propres acquièrent une certaine importance politique, elles se fondent dans le contexte de la coopération monétaire internationale. Celle-ci est structurée par le problème des fluctuations du cours du dollar pendant les années 1980¹⁴⁶⁴. Selon James la décennie est marquée par un effort de plus en plus important d'atteindre un consensus sur la manière de réguler l'économie mondiale¹⁴⁶⁵. Le second amendement

1458 *Federal Reserve Bulletin*, juin 1987, p. 438.

1459 ABF, 1749200912/299, « Note pour le Gouverneur. Ratios de solvabilité et compétitivité ».

1460 *Ibid.*

1461 ARFNY, *central files*, boîte 615705, « *National Treatment Review - Japan* », 3 octobre 1986.

1462 H. James, *International monetary cooperation since Bretton Woods*, *op. cit.*, p. 445.

1463 K. Yago, « La Banque du Japon dans le système monétaire international (1945-1985) », *art cit.*, p. 144.

1464 O. Feiertag, « Histoire@Politique n°19 », *art cit.*

1465 H. James, *International monetary cooperation since Bretton Woods*, *op. cit.*, p. 409.

aux accords réglant le FMI a placé en 1978 le concept de surveillance au cœur du système monétaire international, ce qui témoigne de similarités frappantes avec la régulation du secteur financier. L'accord du Plaza du 22 septembre 1985 entre les banques centrales du G7 consiste à coordonner une intervention sur les marchés afin de faire baisser le dollar et monter le yen, sans que cela ne profite au deutsche mark afin de ne pas créer de tensions au sein du Système Monétaire Européen¹⁴⁶⁶. Au sommet économique de Tokyo en mai 1986, les ministres des finances du G7 s'accordent sur l'utilisation d'un ensemble d'indicateurs tels que la croissance du PIB, l'inflation ou les taux d'intérêt, pour focaliser les discussions sur des problèmes concrets¹⁴⁶⁷. L'usage d'indicateurs dans le domaine de la coopération monétaire, qualifié par James de « *major policy departure* »¹⁴⁶⁸, rappelle le phénomène similaire qui se produit dans le domaine de la supervision bancaire internationale. Ils sont notamment vus par les Américains comme un levier pour avoir un impact politique rapide, ce qui suscite la contestation des Allemands. Lors de la réunion du Louvre en février 1987, les tensions entre l'Allemagne et les USA sont à leur sommet. Un accord est trouvé entre les banques centrales pour une nouvelle intervention afin de stabiliser le dollar, mais cela n'empêche pas sa chute¹⁴⁶⁹.

C'est dans ce contexte politiquement chargé que se déroulent, de façon plus discrète, les négociations sur un standard d'adéquation des fonds propres. Surtout, ces discussions illustrent le carrefour entre les deux enjeux, stabilité monétaire et stabilité financière. Selon James, la plus grande ouverture des systèmes financiers due aux mesures de libéralisation prises dans les plus grandes économies du monde, ainsi que la croissance des marchés financiers, transfère peu à peu le rôle de maintien du système international des autorités monétaires au secteur financier privé¹⁴⁷⁰. La croissance des marchés financiers et leur globalisation constituent un défi considérable pour les politiques monétaires nationales. C'est cette contradiction fondamentale qui selon Feiertag explique le ralliement des Européens au processus de convergence monétaire¹⁴⁷¹. La convergence des normes en matière de régulation bancaire apparaît comme une approche similaire pour tenter de limiter la perte de contrôle des autorités sur leur marché financier. L'amélioration des contrôles doit donc compenser la libéralisation du secteur bancaire.

1466O. Feiertag, « Histoire@Politique n°19 », art cit, p. 9.

1467H. James, *International monetary cooperation since Bretton Woods*, op. cit., p. 440.

1468Ibid.

1469O. Feiertag, « Histoire@Politique n°19 », art cit.

1470H. James, *International monetary cooperation since Bretton Woods*, op. cit., p. 448.

1471O. Feiertag, « Histoire@Politique n°19 », art cit.

b. Déréglementation et croissance de la supervision : un chassé-croisé ?

Deux phénomènes coexistent dans les années 1980, voir depuis les années 1970 : des mesures de déréglementation du secteur bancaire, répondant à des chronologies très différentes d'un pays à l'autre, et un effort pour accroître les contrôles, tant qualitativement (c'est l'objet du Comité de Bâle), que quantitativement, avec la hausse des effectifs alloués à la supervision dans les institutions responsables (chapitre 3). Les travaux de Kapstein, Wood, Singer ou Goodhart n'ont pas ou peu analysé cet concomitance. Seul Wood mentionne les deux phénomènes comme concurrents et note une certaine compensation entre eux, sans s'y attarder longuement¹⁴⁷². Dans une approche a-historique et tournée vers la modélisation, Elena Ribakova a montré que la supervision prudentielle permet de compenser la libéralisation :

Prior to liberalization, there is often little need for prudential supervision: interest rates and credit allocation are under direct government control; the number of banks is small and competition is limited; public ownership of financial institutions is widespread. When liberalization occurs, bank competition and the sophistication of financial instruments both increase. Bank managers, often lacking experience in traditional banking, see the franchise value of their banks deteriorate, while the opportunities for risky investments increase. To keep up with these developments, supervisory agencies need to redirect their efforts toward more sophisticated, risk-based, supervision¹⁴⁷³.

Howard Davies a également souligné à la fois la croissance sans précédent de la supervision prudentielle¹⁴⁷⁴ et la dérégulation du secteur financier¹⁴⁷⁵. Cette tendance est parfaitement perçue par les acteurs de l'époque. Ainsi un membre du Comité, Robert Shumway, directeur de la supervision à la FDIC et membre du Comité de Bâle entre 1984 et 1986, écrit en 1987 dans un article de la *Annual Review of Banking Law* : « *Continued deregulation of the banking industry, while both necessary and beneficial, increases the potential level of risk in banking operations. Nevertheless, deregulation is not incompatible with increased supervision. Rather, by introducing new risks and increasing those risks already present, deregulation will contribute to a need for increased supervision* »¹⁴⁷⁶. Le double mouvement parallèle de dérégulation et de croissance des contrôles constitue un élément important de l'évolution de la gouvernance économique de la fin du XX^e siècle.

Le sujet de la déréglementation est l'objet de vives polémiques, tant au sein de l'académie

1472D.R. Wood, *Governing global banking*, op. cit., p. 38.

D.R. Wood, *Governing global banking*, op. cit., p. 38.

1473Elena Ribakova, *Liberalization, Prudential Supervision, and Capital Requirements; The Policy Trade-Offs*, s.l., International Monetary Fund, 2005, p. 3.

1474H. Davies, *Can financial markets be controlled?*, op. cit., p. 71.

H. Davies, *Can financial markets be controlled?*, op. cit., p. 71.

1475Ibid., p. 6.

Ibid., p. 6.

1476Robert V. Shumway, « The Compatibility of Deregulation and Increased Supervision », *Annual Review of Banking Law*, 1987, vol. 6, p. 247.

qu'en dehors. Vogel a contesté le terme de déréglementation, considérant au contraire que les années 1980 se sont accompagnées de plus de règles, et préférant le terme de libéralisation¹⁴⁷⁷. C'est cette ambiguïté entre des mesures visant à ouvrir les marchés financiers, et d'autres visant à mieux contrôler les institutions qu'il convient d'analyser. S'il n'est pas possible de passer en revue toutes les mesures prises au niveau national dans le secteur bancaire entre 1974 et 1988, les ignorer totalement rend le travail du Comité de Bâle tout simplement incompréhensible. Ces mesures ont notamment favorisé, souvent explicitement, la concurrence entre les banques. Or le mandat de convergence des normes de fonds propres qui est celui du Comité de Bâle à partir de 1984 répond précisément à ce défi : comment organiser une juste concurrence entre les différents acteurs du « marché international » telle que se le représentent les autorités ? Tous les pays représentés au Comité ont des histoires propres en matière de législation bancaire entre 1974 et 1988, mais tous s'engagent peu ou prou dans un processus de déréglementation durant cette période. Entre les deux dates, les paysages réglementaires et prudentiels ont beaucoup changé. Les dispositions prises dans la plupart des pays participent d'un affaiblissement des frontières entre activités bancaires et non bancaires, accroissent les possibilités d'action des banques, et transfèrent certains outils de la politique monétaire au secteur privé.

Le terme de « déréglementation » (*deregulation* en anglais) fait partie du vocabulaire employé par les acteurs de l'époque. C'est aux États-Unis que l'exercice est sans doute le plus poussé et le plus précoce. En 1980 le *Depository Institutions Deregulation and Monetary Control Act* met en place un *Depository Institutions Deregulation Committee* dont le rôle est d'examiner les options possibles de déréglementation¹⁴⁷⁸. Son travail porte sur des thèmes divers comme la déréglementation progressive des taux d'intérêt sur les dépôts. En février 1983, la Banque d'Angleterre fait circuler au Comité de Bâle un document montrant la conscience du défi que représente la déréglementation pour les superviseurs bancaires :

The coming years are likely to see a period of fundamental change in the structure of the banking system as the result of the interaction of a number of forces, such as increased competition, technological change and deregulation. These changes will have important implications for banking supervisors¹⁴⁷⁹.

Les banquiers se sont bien sûr également emparé du sujet. En avril 1984 George Vojta, président de *Deak & Company* et ancien directeur du département international de *Citibank* délivre un discours remarqué, intitulé « *International Banking: its Future Under Deregulation* », à l'occasion de la

1477 Steven Kent Vogel, *Freer markets, more rules: regulatory reform in advanced industrial countries*, Ithaca, N.Y, Cornell University Press, 1996, 296 p.

1478 ARFNY, *central files*, boîte 615560, « *Depository Institutions Deregulation Committee : overview of deregulation options* », 8 décembre 1981.

1479 ABF, 1749200912/313, BS/83/8, *Supervisory aspects of structural change in the banking system (Paper by the United Kingdom)* », p. 1.

conférence de la *Bankers' Association for Foreign Trade*¹⁴⁸⁰. Le 21 juin 1985 les ministres des finances et gouverneurs du Groupe des Dix énoncent dans un communiqué de presse leur soutien au mouvement de déréglementation : « *We also recognize the need to deregulate further capital markets and liberalize capital movements, as well as to provide financing on appropriate terms to developing countries which, despite adjustment efforts, lack sufficient access to financial markets* »¹⁴⁸¹. Le cas le plus spectaculaire et qui a reçu le plus d'attention du grand public reste sans aucun doute le « big bang » d'octobre 1986 qui libéralise le marché financier de Londres¹⁴⁸². Cependant, dans tous les forums concernés, la déréglementation est à l'ordre du jour.

Le cas français a reçu moins d'attention que celui des États-Unis, de la Grande-Bretagne et du Japon. L'activité du Comité de la réglementation bancaire en 1986 illustre à la fois les évolutions législatives en cours dans beaucoup de pays ainsi que les spécificités propres à la France. Le Comité de la réglementation bancaire a été créé par la loi bancaire de janvier 1984 et est constitué de représentants des associations de banques, du personnel, et de quatre personnes nommées pour leurs compétences¹⁴⁸³. Sa tâche est de « fixer les prescriptions d'ordre général applicables aux banques et aux autres établissements de crédit »¹⁴⁸⁴. Le gouverneur de la Banque de France en est vice-président. En 1986, certaines règles sont supprimées, d'autres sont mises en place. L'abrogation des dispositions régissant depuis 1973 l'encadrement du crédit constitue le changement majeur de l'année. Cette politique avait pour objectif de lutter contre l'inflation mais était également vue comme un frein à la concurrence¹⁴⁸⁵. En outre, le Comité de la réglementation bancaire assouplit la réglementation des intérêts créditeurs et supprime la procédure d'autorisation préalable aux ouvertures de guichets, à l'exception de certains types d'établissements¹⁴⁸⁶. Ces mesures sont présentées ainsi dans le rapport annuel du Comité de la réglementation bancaire : « 1986 a été marquée par de nombreuses décisions visant à alléger les contraintes réglementaires pesant sur les établissements de crédit et à accroître la concurrence au sein du système bancaire »¹⁴⁸⁷.

Outre l'idée de libérer les banques de l'emprise réglementaire, il faut souligner le choix des

1480 ARFNY, *central files*, boîte 122028, memorandum de John Hopkins Heires à Cross, 20 avril 1984.

1481 ARFNY, *central files*, boîte 198389, « *Communiqué of the Ministers and Governors of the Group of Ten, Tokyo, June 21, 1985* », p. 3.

1482 C. Bellringer et R. Michie, « Big Bang in the City of London », art cit.

1483 Rapport annuel 1986 du Comité de la réglementation bancaire, consultable en ligne : <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/cb344593657/date>.

1484 ABF, 1749200912/354, lettre du secrétaire général de la Commission bancaire au *Business information Department* du Scandinavian Bank Group, 10 décembre 1987, p. 1.

1485 Christian Vasseur et Henri Sterdyniak, « Encadrement du crédit et politique monétaire », *Observations et diagnostics économiques : revue de l'OFCE*, 1985, vol. 11, n° 1, p. 105-136.

1486 Rapport annuel 1986 du Comité de la réglementation bancaire, consultable en ligne : <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/cb344593657/date>.

1487 *Ibid.*, p. 11.

autorités d'accroître la concurrence, ce qui n'est pas propre à la France et a des conséquences directes sur le travail du Comité de Bâle, dont la tâche devient, à partir de 1984 et plus encore entre 1986 et 1988, d'organiser la concurrence internationale entre les banques. Si la concurrence peut être définie au sens large comme la compétition entre plusieurs entreprises sur un marché pour bénéficier de la préférence des consommateurs, elle comporte en pratique de nombreuses dimensions. En théorie, la concurrence s'oppose au monopole ou à l'oligopole, et permet la libre confrontation entre l'offre et la demande¹⁴⁸⁸. En pratique rares sont les situations de « concurrence pure et parfaite », et la concurrence peut aussi bien être un discours politique sans réalité concrète sous-jacente. Les situations concurrentielles varient beaucoup d'un pays à l'autre, selon le rapport de l'État au marché, les politiques d'ouvertures aux entreprises étrangères, et les contextes institutionnels, légaux et culturels. Cependant, si l'examen des situations concurrentielles réelles des banques des pays du Comité de Bâle est en dehors du cadre de cette étude, il est notable que la concurrence devient un enjeu de plus en plus important de la gouvernance financière, à la fois au niveau national et international.

Face aux mesures nationales favorisant la concurrence et libéralisant les activités bancaires, un effort parallèle d'accroissement de la surveillance du système est visible dans tous les pays. Cela est particulièrement bien exprimé par la présentation de l'abolition du contrôle des changes en Grande-Bretagne par les délégués britanniques du Comité de Bâle en novembre 1979 :

Mr. Coleby said that the most notable development in the United Kingdom since the Committee's last meeting had been the effective abolition of exchange controls. As a result, there was a rather greater need for prudential control of foreign exchange exposure in British banks, which Mr. Byatt would speak about¹⁴⁸⁹.

Un certain chassé-croisé entre déréglementation et croissance de la supervision prudentielle semble exister. En outre, comme on l'a vu au chapitre 3, un renforcement des moyens de surveillance existe à côté des mesures de libéralisation.

Ce chassé-croisé entre réglementation et supervision est particulièrement visible lors des diverses conférences qui rythment les débats sur la régulation bancaire. C'est le cas notamment d'une présentation de David Meadows lors de la cinquième conférence des superviseurs d'Amérique latine à Barbados, en mai 1985¹⁴⁹⁰. Meadows est *associate director* au département de supervision bancaire de la *Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC), l'une des trois institutions fédérales

1488 Claude Ménard, *L'économie des organisations*, Paris, La Découverte, 2004.

1489 ABRI, 1.3a(3) F, Dix-septième réunion, 8 et 9 novembre 1979, p. 14.

1490 ABF, 1749200912/355, « A paper presented by A. David Meadows, Associate Director, Division of Bank Supervision, Federal Deposit Insurance Corporation, Washington, D.C., United States of America, to the Fifth Assembly of the Commission of Latin American and Caribbean Banking Supervisory and Inspection Authorities , Barbados, May 23 and 24, 1985 ».

de régulation américaines. Il devient membre du Comité de Bâle en 1986, en tant que représentant de la FDIC¹⁴⁹¹. Après avoir présenté la période de grande instabilité qu'ont traversé les États-Unis durant la première moitié des années 1980, où la crise de la dette et la crise des caisses d'épargne ont menacé le secteur bancaire, Meadows en vient aux mutations du système de régulation : « *We have weathered the storm of the past several years but much remains to be done as we proceed toward a less regulated, more market oriented financial system in the United States* »¹⁴⁹². Deux passages illustrent bien le besoin de compenser la déréglementation par une surveillance accrue :

It is essential that we move swiftly to expand the range of financial services our banks and thrifts are permitted to offer. Bills are pending in Congress to eliminate the outdated, 99 year old barriers that separate the banking, securities, insurance and real estate industries. If enacted, these reforms will afford American consumers and businesses a broader range of convenient financial services at more competitive prices and will greatly strengthen our financial system.

[...]

As we move forward, bank supervision must be improved. The agencies are mounting major efforts to improve examiner training and performance and are investing millions of dollars in offsite monitoring techniques. Bank capital ratios have been raised substantially in the past few years. The use of formal enforcement actions against bank or their officers and directors has increased manyfold over the past several years and this trend will continue¹⁴⁹³.

Une des dimensions de la déréglementation soulignée ici est l'abolition des différences entre les différents types d'activités financières. Du côté de la supervision, l'accroissement des moyens est justifié par la hausse impressionnante des faillites aux États-Unis depuis le début des années 1980 : durant ses quarante-sept premières années d'existence, la FDIC a en effet eu à gérer 600 faillites pour un total d'actifs de 9 milliards de dollars et un coût d'environ 500 millions de dollars¹⁴⁹⁴. Or pour les seules quatre années précédant l'intervention de Meadows, elle dû gérer 200 faillites pour un total d'actifs de 27 milliards de dollars et un coût d'environ 4 milliards dollars.

Deux mouvements coexistent donc : d'un côté un processus d'allègement de la réglementation qui accroît la concurrence et donne une plus grande part au marché dans le fonctionnement du système financier, de l'autre un accroissement des fonctions de supervision prudentielle dans les institutions responsables. Le développement du contrôle bancaire n'est pas uniquement dû à l'allègement de la réglementation, mais également à la croissance du secteur financier, des bilans bancaires, et du risque. Cependant, ensemble, ces deux mouvements témoignent d'un changement dans la manière de gouverner le secteur bancaire, au cœur de laquelle se trouve la surveillance. Ces évolutions illustrent en outre les différences et les liens entre réglementation et supervision. Ni complètement séparable de la réglementation, ni complètement

1491C.A.E. Goodhart, *The Basel Committee on Banking Supervision, op. cit.*, p. 92.

1492*Ibid.*, p. 5.

1493*Ibid.*, p. 5.

1494*Ibid.*

identique à celle-ci, la supervision possède sa logique propre et se caractérise par un certain pouvoir de régulation en elle-même. C'est dans ce contexte que les négociations autour du standard d'adéquation des fonds propres se déroulent.

L'enjeu d'égalité concurrentielle qui devient central dans l'agenda du Comité apparaît comme une réponse aux mesures nationales favorisant la concurrence. Tout en étant plus étroitement surveillées, les banques sont libérées de certaines contraintes étatiques concernant le taux de rémunération des dépôts, les restrictions à certains types d'activités, le contrôle des changes ou l'encadrement du crédit. Le marché devient à la fois plus libre et plus surveillé. Les réglementations internationales compensent la libéralisation au niveau national. En raison de la faible expérience en matière de gouvernance financière nationale et internationale, ces changements apparaissent comme autant d'improvisations et d'apprentissages. Selon un ancien secrétaire du Comité, personne n'imagine très précisément les conséquences d'un standard international¹⁴⁹⁵.

2. Jeux d'échelles diplomatiques

a. Le tournant de l'année 1986

Autours du Comité de Bâle, les discussions prennent un ton de plus en plus politique au fur et à mesure que l'adoption d'un standard commun apparaît plus probable. L'année 1986 constitue un tournant dans l'établissement d'un jeu diplomatique en matière de réglementation bancaire : elle s'ouvre par une mesure de la Réserve Fédérale conduisant à l'adoption d'un ratio d'actifs à risques par les autorités américaines, et se termine par l'annonce, en décembre 1986, d'un accord bilatéral conclu entre le Royaume-Uni et la Grande-Bretagne sur l'adoption d'une norme commune d'adéquation des fonds propres. Entre les deux, il y a eu la conférence d'Amsterdam, où l'ensemble de la communauté des superviseurs a entériné la méthodologie développée à Bâle, et un processus de négociation bilatérale entre les gouverneurs et superviseurs britanniques et américains.

La décision de la Réserve Fédérale d'adopter un ratio d'actifs à risques est parfois vue comme l'élément déclencheur du lobby bancaire américain contre tout ce qui pourrait pénaliser la position concurrentielle des banques américaines¹⁴⁹⁶. Le 24 janvier 1986, la Réserve Fédérale émet un appel à commentaires pour une proposition de nouvelle réglementation des fonds propres¹⁴⁹⁷. Les commentaires doivent être adressés avant le 25 avril. Les objectifs affichés sont d'intégrer les

1495Entretien avec un ancien secrétaire du Comité de Bâle, 19 décembre 2014.

1496D.R. Wood, *Governing global banking*, op. cit., p. 75.

D.R. Wood, *Governing global banking*, op. cit., p. 75.

1497ABF, 1749200912/265, « *Federal Reserve Press Release* », 24 janvier 1986.

activités hors bilan en forte croissance dans les modèles d'évaluation des fonds propres, d'inciter les banques à détenir des actifs à faible risque, de rapprocher les normes américaines de celles des autres pays, et de fournir des recommandations plus précises aux banquiers et superviseurs pour relier les fonds propres et les risques. Il est difficile d'interpréter avec précision la décision de la Réserve Fédérale. Pour Goodhart, cette décision unilatérale exprime le mécontentement des Américains face au peu de progrès réalisés à Bâle, sans que cela n'aille à l'encontre des intérêts du Comité¹⁴⁹⁸. Peter Cooke accueille la décision favorablement, tout en exprimant ses réserves sur la pondération plus lourde des prêts interbancaires aux banques des autres pays industrialisés (60%) par rapport aux prêts aux des banques américaines (30%). Les banques américaines protestent cependant fortement contre l'adoption d'une norme plus exigeante.

En parallèle, les travaux de plus en plus connus du Comité de Bâle entraînent l'inquiétude d'autres acteurs. Le point le plus litigieux de la norme de Bâle en cours de construction est l'intégration du risque pays dans le modèle, ce qui se traduit par des niveaux de pondération différents selon les catégories de pays. Pour les pays appelant une pondération plus lourde, cela signifie que les prêts qui seraient octroyés à des clients sur leur territoire seraient plus « chers » en capital, ce qui risquerait de limiter leur accès au crédit. En avril 1986, Cooke fait part à ses collègues des contacts qu'il a eu avec des représentants des pays du Golfe, qui réclament une réunion commune avec le Comité de Bâle¹⁴⁹⁹. La pondération du risque pays fait partie des sujets qu'ils veulent aborder. La question est en fait débattue au plus haut niveau, puisqu'en avril 1986 les ministres des finances du FMI et de la Banque Mondiale, réunis au sein du *Development Committee*, émettent le jugement suivant dans un communiqué de presse :

The Committee also urged creditor governments to ensure that regulations and guidelines imposed by their bank supervisors do not impede financing arrangements that can provide increased commercial bank flows, consistent with prudential considerations, to countries implementing significant medium-term programs of adjustment and growth. The Committee agreed that new flows of international bank credit in such circumstances can help to improve the quality of outstanding credits¹⁵⁰⁰.

Le *Development Committee*, établi en 1974, est un organe chargé de conseiller le FMI et la Banque Mondiale sur des questions de développement économique. Ce sont les mesures de la Réserve Fédérale qui sont directement visées, mais les autres pays du Groupe des Dix sont également confrontés au problème : la France, par exemple, établit une distinction entre la France et la CEE d'une part, et le reste du monde d'autre part, dans son système de pondération des risques¹⁵⁰¹. La

1498C.A.E. Goodhart, *The Basel Committee on Banking Supervision, op. cit.*, p. 164.

1499ABF, 1749200912/311, « *Basle Supervisors' Committee* », C.J. Thompson, 10 avril 1986.

1500*International Monetary Fund Annual Report 1986*, p. 117 (<http://www.imf.org/external/ns/cs.aspx?id=326>).

1501ABF, 1749200912/311, « Comité Cooke. Troisième point de l'ordre du jour: capital adequacy - Rapport aux gouverneurs - évolution des fonds propres et des risques-pays des banques internationales », D. Nouy, 4 décembre

question a d'ailleurs déjà été discutée par le Comité de Bâle. Un standard international qui n'intégrerait pas le risque pays ne serait pas crédible, d'autant plus que la crise de la dette a joué un rôle accélérateur dans le processus de convergence des normes de fonds propres. Cependant, la question soulève des problèmes politiques très importants qui montrent que les enjeux prudentiels et concurrentiels sont loin d'être les seuls dans l'exercice bâlois.

Le problème de l'intégration du risque pays dans le standard d'adéquation des fonds propres est déjà présent dans la mesure proposée par la Réserve Fédérale au début de l'année 1986. En juillet de la même année, le vice président de la Banque Mondiale écrit au secrétaire de la Réserve Fédérale pour lui faire part de son inquiétude sur l'initiative de la banque centrale américaine en ce qui concerne les normes d'adéquation des fonds propres :

We refer to your recent proposal of risk based capital standard for U.S. banks. The World Bank has a vital interest in any actions that affect the availability of financial resources for investment and development in its developing member countries throughout the world. We, therefore, welcome the opportunity to comment on your proposal¹⁵⁰².

En effet, la proposition américaine du début de l'année 1986 intègre également une distinction entre pays industrialisés et pays non industrialisés, et la définition des pays composant chaque catégorie est basée sur les listes établies par le FMI. La réponse de la banque mondiale, comme de la plupart des pays protestant contre une telle distinction, est que le groupe des pays non industrialisés est très hétérogène d'un point de vue prudentiel et que parmi eux figurent beaucoup de pays connaissant une forte croissance et très bien classés comme emprunteurs sur les marchés internationaux des capitaux. En outre les distinctions du FMI ne sont pas faites dans un but prudentiel. La distinction utilisée par la Réserve Fédérale semble bien trop rigide. La Banque Mondiale propose à l'inverse d'utiliser les classifications d'un comité conjoint des trois agences fédérales de régulation et spécialisé dans l'évaluation du risque pays, l'*Interagency Country Exposure Review Committee* (ICERC), qui lui apparaissent plus raisonnables¹⁵⁰³. Cependant, il est politiquement difficile pour les États-Unis de se baser sur un système de pondération des risques préparé par un organisme officiel américain.

Le problème de la pondération du risque pays se pose avec d'autant plus d'acuité que les banques des pays riches sont toujours lourdement exposées à l'égard de nombreux pays en voie de développement, et qu'en parallèle des programmes de réformes imposées par les pays créditeurs

1986.

1502ABF, 1749200912/311, lettre de Enerst Stern (*senior vice president*, Banque Mondiale) à William L. Viles (*secretary*, Réserve Fédérale), 22 juillet 1986, p. 1.

1503ABF, 1749200912/311, « Comité Cooke. Troisième point de l'ordre du jour: capital adequacy - Rapport aux gouverneurs - évolution des fonds propres et des risques-pays des banques internationales », D. Nouy, 4 décembre 1986.

sont en cours. Au niveau domestique, les États-Unis ont mis l'accent sur le renforcement du capital de leurs banques, alors que le pays d'Europe ont plus insisté sur la constitution de provisions. L'exposition des neuf plus grandes banques américaines est passée de 180 % du capital total en 1982 à 130 % en 1986¹⁵⁰⁴. Une certaine amélioration est indéniable, mais les risques sont toujours importants. En parallèle l'initiative Baker, secrétaire du Trésor américain, en octobre 1985, consiste à augmenter les prêts de la part de banques commerciales et de banques de développement à une quinzaine de pays en développement lourdement endettés en échanges d'une série de réformes favorisant le marché¹⁵⁰⁵. Les négociations sur un standard international d'adéquation de fonds propres se greffent donc sur un jeu diplomatique bien plus large mettant en balance les grands équilibres nord-sud.

Pourtant, les divisions internes au Groupe des Dix poussent les États-Unis et la Grande-Bretagne à un rapprochement. Selon Kapstein, les premiers contacts entre Volcker et Leigh-Pemberton de la Banque d'Angleterre au sujet des normes de fonds propres débutent en juillet 1986¹⁵⁰⁶. Après une tentative de négociations multilatérales, le cadre des discussions en revient à un système très classique de diplomatie bilatérale. La lenteur des discussions de Bâle et la grande divergence d'intérêts ont eu raison du processus multilatéral. Si les deux plus grandes places financières internationales réussissent à s'accorder sur une règle commune en matière des fonds propres, les banques des autres pays n'auront guère le choix que de s'y soumettre lorsqu'elles voudront opérer sur ces places.

Cependant les deux grandes places financières ne peuvent risquer de perdre leur compétitivité, ce qu'une mesure, même conjointe, risquerait de produire. Cela conduirait en outre à d'importantes protestations du lobby bancaire. Les travaux des politologues sur l'accord de Bâle¹⁵⁰⁷ oublient que le contexte est déjà favorable à la convergence des normes avant l'annonce de l'accord anglo-américain : lors de la conférence internationale des superviseurs à Amsterdam en octobre 1986, l'idée d'une norme commune est accréditée par tous, même si les désaccords sont nombreux sur les détails¹⁵⁰⁸. C'est d'ailleurs pour Watanabe l'une des causes du ralliement des Japonais à

1504ABF, 1749200912/311, « Contry debt : exposure of the international banking system », discours de Peter Cooke au Comité Permanent des Euro-monnaies, 5 septembre 1986.

1505Willem H. Buiters et T. N. Srinivasan, « Rewarding the profligate and punishing the prudent and poor: Some recent proposals for debt relief », *World Development*, mars 1987, vol. 15, n° 3, p. 411-417.

1506E.B. Kapstein, *Supervising international banks*, op. cit., p. 19.

1507E.B. Kapstein, *Governing the Global Economy: international finance and the state*, op. cit. ; T. Oatley et R. Nabors, « Redistributive Cooperation », art cit ; D.R. Wood, *Governing global banking*, op. cit. ; D.A. Singer, *Regulating capital*, op. cit.

E.B. Kapstein, *Governing the Global Economy: international finance and the state*, op. cit. ; T. Oatley et R. Nabors, « Redistributive Cooperation », art cit ; D.R. Wood, *Governing global banking*, op. cit. ; D.A. Singer, *Regulating capital*, op. cit.

1508ABF, 1749200912/311, « Comité Cooke. Troisième point de l'ordre du jour: capital adequacy - Rapport aux

l'exercice dans son ensemble, car ceux-ci remarquent lors de la conférence qu'ils ne peuvent l'arrêter le processus de convergence¹⁵⁰⁹. De leur côté, les Européens espèrent surtout mettre en place leur propre norme de capitalisation bancaire, mais leur processus est plus lent.

L'accord anglo-américain nécessite plusieurs mois de discussions, et ne fixe encore aucun chiffre à faire respecter par les banques. Il s'agit fondamentalement de l'adoption d'un modèle commun de définition des fonds propres et de pondération des actifs, sur lequel bien des travaux ont déjà été faits par le Comité de Bâle, et par les comités européens¹⁵¹⁰. Le *primary capital* est défini comme composé des actions, des réserves et de certains instruments de capitaux d'emprunts. Le système de pondération est basé sur cinq catégories d'actifs (0, 10, 25, 50 et 100%) et se focalise sur le risque crédit, pour des raisons de simplicité. Un système d'équivalence est utilisé pour pondérer les éléments hors bilans, afin que ceux qui impliquent un risque similaire à un prêt classique soient pondérés de la même manière. Le risque pays n'est pas pris en compte et son évaluation est laissée aux autorités nationales. Aucun seuil minimum n'est donné. La question est considérée comme une étape importante mais requérant une attention plus minutieuse. En outre l'accord ne doit viser que les grandes banques et laisser les plus petites en dehors de son champ d'application. Durant les quatre derniers mois de l'année 1986 qui constituent le cœur des discussions anglo-américaines, Peter Cooke est tenu à l'écart et n'est pas informé¹⁵¹¹.

Le nouveau standard est donc une méthode d'évaluation des fonds propres qui n'est pas fondamentalement nouvelle. Côté américain, elle ne remplace pas mais complète les autres méthodes d'analyse, à commencer par le *gearing ratio* : « *We at the Federal Reserve intend to use the risk-based ratio to supplement our existing capital guidelines program, at least until sufficient experience is gained with the risk-based standard to justify relying on it more fully as a measure of capital adequacy* »¹⁵¹². La Banque d'Angleterre, qui utilise un ratio d'actifs à risques depuis 1980, modifie celui-ci pour converger avec les autorités américaines¹⁵¹³. Au final l'accord ne propose pas un nouveau modèle, mais un schéma dont les grandes lignes existent déjà et qui sont largement inspirées par les travaux de Bâle. Les questions les plus litigieuses, le risque pays et la décision d'une norme chiffrée minimum à faire respecter par les banques, sont soigneusement évitées. L'initiative

gouverneurs - évolution des fonds propres et des risques-pays des banques internationales », D. Nouy, 4 décembre 1986.

1509 Communication personnelle de Satoshi Watanabe, à partir de sa thèse doctorat (référence à venir).

1510 *Federal Reserve Bulletin*, 73, 6, « *Statement by Paul A. Volcker, Chairman, Board of Governors of the Federal Reserve System, before the Subcommittee on General Oversight and Investigations of the Committee on Banking, Finance and Urban Affairs, U.S. House of Representatives, April 30, 1987* », juin 1987.

1511 C.A.E. Goodhart, *The Basel Committee on Banking Supervision*, op. cit., p. 170-171.

1512 *Ibid.*, p. 438.

1513 *Bank of England Quarterly Bulletin*, 27, 1, « *Convergence of capital adequacy in the UK and US. Notice issued by the Bank's Banking Supervision Division 8 January 1987* », février 1987.

anglo-américaine apparaît plus comme une manœuvre politique pour accélérer les négociations internationales que comme l'imposition à tout le reste du monde des règles américaines, ce qui est l'image qui ressort parfois des travaux de sciences politiques.

b. Le Japon et les autres

L'adhésion du Japon à l'accord rentre cependant dans une logique de pression des États-Unis. Les banques américaines protestent contre l'accord anglo-américain qui laisse de côté de larges pans du marché bancaire international, à commencer par les banques japonaises qui apparaissent alors comme leurs plus grandes concurrentes¹⁵¹⁴. Comme nous l'avons vu précédemment, les États-Unis exercent de fortes pressions sur le Japon pour ouvrir son marché financier. C'est dans ce contexte qu'il faut comprendre les négociations pour que le Japon rejoigne l'accord anglo-américain. Kapstein soutient que l'accord n'est pas difficile à accepter pour le Japon, car l'explosion de la bourse de Tokyo en 1987 permet à ses banques de se fournir en capital à moindres frais¹⁵¹⁵. Wood considère également que les Japonais sont enclins à céder, d'autant plus qu'ils ne veulent pas être laissés de côté et que leurs banques sont de plus en plus internationales¹⁵¹⁶. Pour Goodhart, ils n'ont guère le choix si les deux places financières de Londres et New York sont décidées à imposer leurs exigences¹⁵¹⁷. Singer se rallie à l'idée du rapport de force, bien qu'il note les négociations avec le Japon¹⁵¹⁸.

En effet, le Japon est au départ peu enclin à rejoindre l'accord, et les États-Unis et la Grande-Bretagne ne peuvent se passer de son adhésion sans réduire la compétitivité de leur place financière. C'est sans doute du côté des menaces de représailles de la part du Trésor de limiter l'accès au marché américain dont le Japon est très dépendant qu'il faut chercher un levier d'action. Seule une enquête sur les archives japonaises permettrait de trancher plus précisément ce point. Watanabe considère que les banques japonaises ont accepté passivement les normes de Bâle 1, mais se sont engagées plus activement dans les discussions ultérieures¹⁵¹⁹. Il soutient que les autorités japonaises ont réalisé qu'elles ne pouvaient arrêter le processus d'établissement d'un standard lors de la conférence d'Amsterdam d'octobre 1986. Jusqu'à l'accord anglo-américain, le Japon était opposé à l'adoption d'une norme commune. Cependant, ne voulant pas être isolés alors que les Européens

1514E.B. Kapstein, *Supervising international banks*, op. cit.

1515Ibid., p. 22.

1516D.R. Wood, *Governing global banking*, op. cit., p. 76-78.

D.R. Wood, *Governing global banking*, op. cit., p. 76-78.

1517C.A.E. Goodhart, *The Basel Committee on Banking Supervision*, op. cit., p. 171.

1518D.A. Singer, *Regulating capital*, op. cit., p. 58-61.

D.A. Singer, *Regulating capital*, op. cit., p. 58-61.

1519Communication personnelle de Satoshi Watanabe, à partir de sa thèse doctorat (référence à venir).

avaient entamé leur propre processus de convergence, les Japonais se sont ralliés sans grand enthousiasme à l'accord. L'exercice européen joue donc un rôle important dans l'adhésion du Japon. Enfin, l'adhésion au processus de convergence permet aussi au Japon d'être vu comme faisant partie intégrante de la communauté bancaire internationale. Le cœur des négociations des Japonais avec les autres pays concerne l'inclusion dans les fonds propres de certaines participations à leur valeur réelle sur le marché et non à leur valeur indiquée sur le bilan. Cette pratique courante des banques japonaises leur permet de détenir d'importantes réserves cachées. Les autorités japonaises vont donc plaider jusqu'au bout pour leur intégration dans le calcul du ratio, et auront, dans une certaine mesure, gain de cause, malgré l'opposition farouche des Allemands. Vers le milieu de l'année 1987, le *vice minister for international finance* japonais annonce l'adhésion de son pays à l'accord anglo-américain¹⁵²⁰.

Les membres britanniques et américains ont alors déjà annoncé leur accord à leurs collègues du Comité de Bâle lors de la réunion de décembre 1986¹⁵²¹. La réaction des autres pays est froide. Les Européens considèrent notamment la Grande-Bretagne comme déloyale, car celle-ci est en même temps engagée dans l'exercice bruxellois de convergence des normes de fonds propres¹⁵²². L'accord bilatéral a pour conséquence d'accélérer les discussions au sein du Comité, ce qui est l'objectif des Américains et des Britanniques. Une grande partie des détails restent cependant à préciser, dans un exercice où ceux-ci sont au moins aussi importants que les grandes lignes. Mis à part le Japon, deux pays sont particulièrement opposés à la conclusion d'un accord selon les termes fixés par les États-Unis et l'Angleterre, voire selon les termes de l'exercice bâlois tout entier : l'Allemagne et la France. La première s'oppose surtout à la définition du capital retenue, bien plus laxiste que ses propres exigences et qui par conséquent classe ses banques parmi les moins capitalisées. La deuxième possède les banques les moins capitalisées du monde, et l'adoption d'une norme élevée de capital minimum représenterait un effort important pour celles-ci, et pour l'État actionnaire. Cependant, toutes deux ont également intérêt à renforcer les contrôles, et sont engagées depuis plusieurs années déjà dans deux processus de convergence et de rehaussement des normes de fonds propres, à Bâle et à Bruxelles.

Le cœur des revendications françaises concerne l'intégration des provisions pour risque pays dans la définition des fonds propres¹⁵²³. Suite à la crise de la dette, les autorités des différents pays ont adopté des politiques différentes pour inciter leurs banques à renforcer leur capitalisation.

1520ABF, 1749200912/299, *Financial Times*, « *Japan puts life into bank capital accord* », 12 juin 1987.

1521C.A.E. Goodhart, *The Basel Committee on Banking Supervision, op. cit.*, p. 171.

1522Entretien avec un ancien secrétaire du Comité de Bâle, 19 décembre 2014.

1523ABF, 1749200912/296, « Comité Cooke. France (BS/87/80 - Version du 6 novembre 1987 - on "capital convergence"). Relevé de nos demandes », 10 novembre 1987.

Certains pays, notamment les États-Unis, ont insisté sur la capitalisation, d'autres, surtout en Europe, sur le provisionnement¹⁵²⁴. Les banques françaises, sous la pression des autorités, ont particulièrement concentré leur effort sur les provisions, par conséquent leur exclusion de la définition des fonds propres les pénaliserait fortement. Les provisions générales sont incluses dans le modèle proposé par le Comité, mais le problème porte sur les provisions pour risque pays, qui sont l'outil privilégié de réduction de la vulnérabilité des banques françaises. Or certains superviseurs sont opposés à leur inclusion dans les fonds propres, au titre que toute provision spécifique portant sur des pertes identifiées ne peut être incluse¹⁵²⁵. En pratique, la distinction entre les deux catégories de provision est délicate. Pour contourner le problème, le Comité propose en novembre 1987 de promouvoir également la convergence des politiques en matière de provisionnement. La réponse française est sans appel :

En dépit de demandes réitérées, aucun traitement n'est prévu à l'issue de la période transitoire et la référence vague qui est faite au paragraphe 7 est totalement insuffisante. Or, les banques françaises ont constitué de très importantes provisions de cette nature qui améliorent grandement leur solvabilité réelle.

[...][2]

L'équilibre actuel du projet n'est pas satisfaisant : d'un côté les loan loss reserves constituées pour une large part par des provisions pour risques-pays, sont admises dans le tier 2, de l'autre les provisions pour risque pays sont exclues pour la période définitive et seulement admises dans un tier 3 pendant la période transitoire (encore le dernier document ne fait-il aucune allusion à ce tier 3). Une part très importante des réserves des banques françaises est laissée de côté tandis que, d'une part, ce n'est pas le cas pour les banques US et, d'autre part, des éléments de réévaluation latents sont intégrés avec une décote qui, à l'expérience, est sans doute insuffisante pour tenir compte de la fiscalité et de la volatilité¹⁵²⁶. [souligné par l'auteur du document]

Les négociations sur ce point durent longtemps. Selon un ancien secrétaire du Comité, le gouverneur de la Banque de France De la Rosière fait irruption dans une réunion du Comité en 1988 disant qu'il ne peut accepter l'accord tel qu'il est¹⁵²⁷. Il négocie avec les autres gouverneurs une phrase pour intégrer les provisions pour risques-pays dans les fonds propres. Lorsque Cooke propose d'ajouter une note de bas de page pour tenir compte de sa requête, De la Rosière refuse, et une mention doit être intégrée dans le cœur du texte. Malgré ces négociations sur les provisions, le principe du renforcement des fonds propres des banques est cependant partagé par les autorités françaises depuis longtemps¹⁵²⁸.

1524ABF, 1749200912/311, BS/86/73, « *Recent work on capital* », 19 décembre 1986.

1525ABF, 1749200912/299, BS/87/80 1st Draft, « *International convergence of capital measurement and capital standards* », 6 novembre 1987.

1526ABF, 1749200912/296, « Comité Cooke. France (BS/87/80 - Version du 6 novembre 1987 - on "capital convergence") ». Relevé de nos demandes », 10 novembre 1987, pp. 1-2.

1527Entretien avec un ancien secrétaire du Comité de Bâle, 19 décembre 2014.

1528ABF, 1749200912/299, « Note de présentation du rapport du Comité Cooke », Secrétariat Général de la

L'Allemagne exprime une opposition plus catégorique que celle de la France. Le numéro du *Wall Street Journal* du 30 novembre 1987, s'étonne plus de l'opposition française que de celle de l'Allemagne, qui est bien connue depuis longtemps¹⁵²⁹. En octobre les Allemands ont envoyé un télex à tous les membres du Comité pour appuyer leurs réserves. Le cœur de leur protestation réside dans la définition des fonds propres, qui selon eux ne doit compter que les actions et les réserves générales disponibles en permanence¹⁵³⁰. Ils sont opposés à l'inclusion des provisions générales (et donc aussi opposés à la France) et des réserves de réévaluation. En outre, l'accord demanderait à l'Allemagne de revoir sa loi bancaire, alors que son expérience des dernières décennies lui a montré à quel point l'exercice était difficile¹⁵³¹. Les plaintes portent également sur le chiffre de 8 % avancé par la plupart des pays du Comité et qui, selon elle, nécessiterait de plus amples calculs. Le Ministre des Finances allemand a exprimé ces différentes réserves auprès de Cooke, qui les a transmis aux gouverneurs¹⁵³². Les banques allemandes sont elles aussi opposées à tout changement dans la définition du capital, leur raisonnement étant que si les autorités ne comptent pas changer les règles au niveau domestique, il vaut mieux s'opposer au processus de convergence internationale qui donnera un avantage concurrentiel aux autres banques¹⁵³³. Lors de la présentation aux gouverneurs d'un projet d'accord du Comité en octobre 1987, Cooke déplore que l'Allemagne émette des réserves formelles sur l'exercice¹⁵³⁴.

La concurrence entre l'exercice bruxellois et l'exercice bâlois s'avère inévitable, dès lors que l'accord anglo-américain accélère le calendrier et que les Européens cherchent des moyens de faire contre-poids. Les pays membres de la CEE (excepté la Grande-Bretagne), dont la France, font valoir le travail conduit à Bruxelles pour défendre leurs intérêts¹⁵³⁵. Cela se concrétise par des conflits potentiels entre le Comité consultatif bancaire de la CEE et le Comité de Bâle sur le Contrôle Bancaire, qui conduisent tous deux depuis plusieurs années un travail d'approfondissement des concepts de fonds propres et de risque bancaire mais veulent, à partir de 1986 et plus encore en 1987, travailler à la mise en place d'une norme contraignante. Une réunion commune du Comité de

Commission Bancaire, 10 décembre 1987.

1529ABF, 1749200912/299, *The Wall Street Journal*, « French Object to Bank Plan's Capital Rules », 30 novembre 1987.

1530ABF, 1749200912/299, « Text of reservation by Germany », 1^{er} octobre 1987.

1531ABF, 1749200912/299, *The Wall Street Journal*, « French Object to Bank Plan's Capital Rules », 30 novembre 1987.

1532ABF, 1749200912/299, BS/87/68e, « Convergence of capital measurement and capital standards. Cover note by the Chairman », Peter Cooke, 26 octobre 1987.

1533ABF, 1749200912/299, *The Wall Street Journal*, « French Object to Bank Plan's Capital Rules », 30 novembre 1987.

1534ABF, 1749200912/299, BS/87/68e, « Convergence of capital measurement and capital standards. Cover note by the Chairman », Peter Cooke, 26 octobre 1987.

1535ABF, 1749200912/297, « L'harmonisation des exigences nationales en matière de fonds propres. La nécessité de coordonner les travaux de la C.E.E. et du Comité Cooke sur les ratios de solvabilité », 25 août 1987.

Bâle et de représentants de la CEE est organisée à Gerzensee, en Suisse, les 15 et 16 avril 1987. Suite à quelques modifications issues de cette réunion, deux modèles émergent clairement, celui de Bruxelles et celui de Gerzensee¹⁵³⁶. Cependant la coopération technique ne peut se passer d'un soutien politique : « on peut craindre que cette liaison ne suffise pas, si la volonté politique des gouvernements de la C.E.E. ne consolide pas le processus de mise en place », explique l'auteur d'une note de la Commission bancaire française¹⁵³⁷. En effet l'accord anglo-américain a montré la divergence des intérêts européens. En outre la procédure CEE est plus lourde et plus lente, alors que la réunion du Groupe des Dix de juillet 1987 a exprimé l'importance d'arriver à un accord très rapidement. Pour l'auteur d'une note du secrétariat général de la Commission Bancaire, « Il n'y a aucune raison de soumettre une démarche européenne, qui s'inscrit dans la durée, à une initiative par nature plus fragile »¹⁵³⁸.

Les bases d'un accord sont posées durant la deuxième moitié de l'année 1987. La réunion des 22 et 23 juin 1987 en jette les grandes lignes¹⁵³⁹. Tout d'abord les six catégories de fonds propres (les 6 *tiers*) sont fondues en deux grandes catégories, d'une part le « noyau dur » composé du capital, des réserves publiées, du report à nouveau, et, dans le cas d'un calcul consolidé, des intérêts minoritaires, et d'autre part des autres éléments comme les réserves de réévaluation ou les emprunts subordonnés à terme, dont la prise en compte doit être limitée à 100 % du noyau dur. Le schéma représente un compromis entre les positions extrêmes du Comité, à savoir celle des Japonais qui veulent la définition la plus large, et celle des Allemands qui veulent la définition la plus restrictive¹⁵⁴⁰. Son orientation vise à limiter la part des « quasi-fonds propres », c'est-à-dire de la deuxième catégorie, ce qui va dans le sens des préoccupations allemandes, et suscite une opinion plutôt favorable des représentants de la France tout comme de la CEE. Les Français exigent que les *loan loss reserves* des banques américaines soient purifiées de toute provision pour risques spécifiques, alors que la question est l'objet d'un intense lobby en Amérique¹⁵⁴¹. Le système de pondération des risques reste assez similaire au modèle européen et à l'accord anglo-américain, mais de nombreux éléments ne sont pas encore arrêtés, notamment en ce qui concerne les créances sur les gouvernements étrangers ou les créances interbancaires. Aucun niveau minimal du ratio n'est

1536ABF, 1749200912/297, BS/87/70, « *Capital convergence (Annotated agenda for the Committee's discussions on 16th and 17th Septembre 1987)* ».

1537ABF, 1749200912/297, « L'harmonisation des exigences nationales en matière de fonds propres. La nécessité de coordonner les travaux de la C.E.E. et du Comité Cooke sur les ratios de solvabilité », 25 août 1987, p. 2 (souligné par l'auteur du document).

1538*Ibid.*, p. 5.

1539ABF, 1749200912/297, « État des travaux du Comité COOKE relatif à la définition d'un ratio de solvabilité », 8 juillet 1987.

1540*Ibid.*

1541*Ibid.*

encore décidé, mais le chiffre de 9 % a été avancé. Les Français sont par ailleurs favorables à une période de transition d'une durée suffisante pour que les banques aient le temps de se mettre au niveau requis.

Les années 1986 et 1987 constituent le cœur du jeu diplomatique menant à la conclusion d'une norme internationale d'adéquation des fonds propres. Les enjeux internationaux et domestiques se télescopent et donnent lieu à de multiples tâtonnements. Les négociations bilatérales se superposent à des discussions multilatérales entre pays du Groupe des Dix, Européens et reste du monde. Les gouverneurs et les ministres des finances deviennent plus impliqués dans l'exercice que par le passé. Cet emboîtement d'échelles diplomatiques se combine dans différents forums tels que le Comité de Bâle, le Comité consultatif bancaire de la CEE, les conférences internationales, les banques centrales, les ministères des finances, et les instituts de supervision. Cependant, le Comité de Bâle occupe une place particulière dans ce jeu diplomatique car il constitue le point de passage obligé de toutes les discussions internationales.

3. L'accord de juillet 1988

a. Pourquoi 8 % ?

Il est surprenant que peu de chercheurs se soient interrogés sur le niveau finalement choisi pour servir de norme internationale au niveau des fonds propres. Selon Goodhart, Cooke pense que le chiffre de 8 % a émergé presque « naturellement »¹⁵⁴². Kapstein, Wood et Singer s'abordent pas la question. Pourtant, ce chiffre est l'objet de vives discussions, et surtout émerge de calculs très nombreux. Les archives apportent de précieuses indications pour comprendre les modalités de ces calculs et donc comment le standard voit le jour. Une méthodologie inspirée de l'histoire des sciences permet de porter l'attention sur ce qui constitue finalement une part considérable du travail de construction du standard. Or ces travaux sous-jacents ne sont pas négligeables puisque ce sont eux qui fixe les bases des discussions sur le niveau souhaitable de fonds propres à avancer dans l'accord. Les 8 % émergent d'abord du résultat de ces calculs, et donc du niveau de capitalisation des banques à ce moment.

Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, le Comité de Bâle a initié des calculs sur le niveau des fonds propres des banques du Groupe des Dix depuis 1984. La CEE a débuté un exercice similaire en 1981. Le Comité de Bâle poursuit chaque année le calcul du niveau de fonds

1542C.A.E. Goodhart, *The Basel Committee on Banking Supervision, op. cit.*, p. 178.

propres des banques des douze pays représentés. Le projet d'avoir une norme chiffrée est ancien, puisque dès mars 1984 Paul Volcker demande à ses collègues gouverneurs si un seuil minimal de 5 % reliant les fonds propres au total des actifs (c'est-à-dire un *gearing ratio*, et non pas un ratio d'actifs à risques) ne pourrait pas être décidé, ce qui est refusé¹⁵⁴³. Cependant, l'idée d'avoir un standard commun n'est pas encore à l'ordre du jour à cette date, le travail du Comité étant concentré sur le développement d'un modèle de mesure de l'adéquation des fonds propres et sur l'incitation à une convergence des pays en la matière.

Un chiffre minimum et commun commence à être envisagé par le Comité à la fin de l'année 1985 : en décembre, le Comité suggère qu'il serait bon d'avoir un objectif assez large pour l'orientation future des politiques prudentielles, et que celui-ci pourrait se situer autour de 6 % pour le capital défini au sens strict et 10 % pour le capital total¹⁵⁴⁴. Ce chiffre correspond au niveau des banques les plus capitalisées, selon les résultats des calculs présentés dans le rapport. Certains pays sont dès ce moment favorables à rendre public une cible de 6 % pour le *primary capital*, sans réussir à avoir gain de cause¹⁵⁴⁵. Ce chiffre est gardé comme référence tout au long de l'année 1986. À l'occasion de la conférence d'Amsterdam d'octobre 1986, Huib Muller rédige et fait circuler un papier résumant les travaux du Comité en matière de normes de fonds propres dans lequel il écrit :

Il pourrait être utile, pour les autorités de contrôle d'une manière générale, d'avoir à l'esprit les indications suivantes pour le ratio fonds propres/actifs à risque :

- soit 6 % pour le niveau 1 (capital social et réserves)
- soit 10 % pour le niveau 6 (1 plus prêts perpétuels, réserves de réévaluation, provisions générales et dette subordonnée)¹⁵⁴⁶.

A cette heure, le type de norme envisagée est encore très flou. Il ne s'agit pas d'avoir une règle contraignante mais seulement « d'avoir à l'esprit » un niveau préférentiel.

Les années 1987 et 1988 sont les plus intenses en ce qui concerne les discussions sur le chiffrage du ratio, en raison de l'accélération des négociations. Lorsque le Comité parvient à définir les grandes lignes d'un accord en juin 1987, le chiffre de 9 % est avancé¹⁵⁴⁷. La perspective d'une norme contraignante déclenche des calculs supplémentaires au niveau national pour savoir si les banques du pays seront capables d'atteindre le niveau souhaité. À la fin de l'année 1987 les autorités françaises, comme celles des autres pays, se livrent des à simulations pour estimer l'effort à fournir

1543ABF, 1749200912/295, télex de Paul Volcker aux gouverneurs du Groupe des Dix, 8 mars 1984.

1544ABF, 1749200912/311, « BS/85/71 revised draft : *The measurement of capital and international banks' capital adequacy* », 6 décembre 1985.

1545ABF, 1749200912/311, « BS/86/73, « Recent work on capital », 19 décembre 1986.

1546ABF, 1749200912/265, « Capital et risque », Huib Muller, p. 16.

1547ABF, 1749200912/297, « État des travaux du Comité Cooke relatif à la définition d'un ratio de solvabilité », 8 juillet 1987.

par leurs banques d'ici 1992, date de fin de la période transitoire :

Si l'on écarte l'hypothèse la plus favorable, c'est-à-dire l'intégration des provisions pour risques-pays pour leur montant brut dans la limite de 50 % du tier 1, hypothèse peut-être irréaliste, on constate, si la norme de 8 % est maintenue, que les banques françaises auront un gros effort à faire en tier 1, mais aussi en tier 2 [...].

Compte tenu de notre situation de départ, il est donc essentiel d'obtenir que nos provisions pour risque pays soient intégrées dans le calcul du ratio de capital¹⁵⁴⁸.

On voit toute l'importance politique des détails techniques, et tout le travail de fond qui est nécessaire pour construire la position à adopter dans les négociations au Comité. En outre, les efforts à fournir peuvent varier de façon importante entre les banques d'un même pays (tableau 9.2). Pour le cas de la France l'effort à fournir pour respecter l'objectif final de 8 % serait une augmentation de 38,2 % du tier 1 des fonds propres pour la BNP mais de 99,5 % pour la Société Générale. L'effort total en fonds propres irait de 42,7 % pour la BNP à 194 % pour le Crédit du Nord.

Tableau 9.2 : effort minimum en fonds propres à réaliser par cinq banques françaises pour respecter l'objectif final du ratio Cooke (8 % dont 4 % en tier 1)

	Effort minimum (en%) en tier 1 pour respecter la norme de 4 % (1)	Effort minimum (en%) en tier 2 pour respecter la norme de 4 % (2)	Effort minimum (en%) en fonds propres pour respecter la norme de 8 % (3)
BNP	+38,2	+47,4	+42,7
Crédit Lyonnais	+99,5	+21,5	+51,2
Société Générale	+91,2	+29,5	+54,5
Indosuez	+48,3	+210,6	+100,6
Crédit du Nord	+145,6	+99,8	+194

Source : ABF, 1749200912/297, « Comité Cooke. Résultats des nouvelles simulations effectuées pour l'horizon 1992 », 23 novembre 1987, annexe 3

Le tableau 9.3 donne les chiffres moyens des ratios d'actifs à risques pour les douze pays du Comité entre 1984 et 1986. Il est quasiment reproduit tel quel depuis une note du secrétaire du Comité de janvier 1988¹⁵⁴⁹. Il illustre autant l'évolution de la capitalisation des systèmes bancaires nationaux depuis 1984 que les méthodes de travail du Comité pour discuter de la question. Les chiffres indiqués apparaissent comme un langage que les membres du Comité ont eux-même en partie construit, et les tableaux chiffrés comme un tentative de mettre de l'ordre dans le monde très

1548ABF, 1749200912/297, « Comité Cooke. Résultats des nouvelles simulations effectuées pour l'horizon 1992 », 23 novembre 1987, p. 2.

1549ABF, 1749200912/297, BS/88/8, « Basle Supervisors' Committee : Data on capital ratios », 11 janvier 1988.

varié de la banque internationale. Ils sont le résultats d'une comptabilisation minutieuse des données, elles-mêmes récoltées auprès des banques après de nombreuses discussions et échanges de documents. Tout est discuté dans le processus de compilation : les échantillons de banques retenus, les dates de collecte des données, les choix le plus pertinents pour donner du sens à l'exercice du point de vue national. Les chiffres sont souvent corrigés, revus, et mis à jour. Le tableau apparaît donc comme l'aboutissement d'un travail collectif qui a impliqué bien plus que les seuls membres du Comité. Les méthodes de calculs, la collecte de données et les résultats des calculs s'influencent continuellement. La présentation des données participe pleinement de ce processus en suscitant comparaisons, interprétations et discussions.

Les chiffres présentés sont des moyennes nationales qui ne reflètent pas les situations individuelles très variables des banques. De plus, les chiffres seront modifiés avec la nouvelle méthode employée à partir de juin 1987 et dans l'accord final. Le tableau est donc un récapitulatif des données collectées depuis 1985 et qui ont servi de base de discussion depuis lors. Les chiffres 1986 sont obtenus en en 1987, ceux de 1985 en 1986 et ainsi de suite. La méthode employée chaque année fut légèrement différente de celle de l'année précédente, mais les chiffres sont considérés tout de même comme utiles. Ils indiquent un renforcement global de la capitalisation des banques. En 1987 les pays dont le capital est en-dessous de 8 %, en prenant la définition la plus large (le *tier* 6), sont la Belgique, le Canada, la France, et l'Allemagne. Seul le Luxembourg s'ajoute de justesse à la liste si on considère ceux en-dessous de 9 % (le chiffre avancé en 1987). Le changement que représente la prise en compte des réserves de réévaluation (*tier* 3) pour les banques japonaises est particulièrement spectaculaire. La prise en compte des dettes subordonnées (*tier* 6) peut jouer un rôle important pour plusieurs pays, comme la Grande-Bretagne, la Suède, ou la Belgique. Ces chiffres montrent à quel point la capitalisation « réelle » des banques est difficile à connaître, et apparaît même comme une construction propre à chaque pays, à ses règles prudentielles et à ses normes comptables.

Tableau 9.3. Ratios d'actifs à risque moyens (1984-1986)

		<i>Tier</i> 1	<i>Tier</i> 2	<i>Tier</i> 3	<i>Tier</i> 4	<i>Tier</i> 5	<i>Tier</i> 6
Belgique	1984	3.2	3.9	4.2	4.5	4.5	6
	1985	4.1	4.8	4.9	5.2	5.2	7.4
	1986	4.2	4.9	5	5.3	5.3	7.6
Canada	1984	4.5	4.5	4.5	4.5	5.1	7.4
	1985	4.8	4.8	4.8	4.8	5.6	7.8
	1986	4.7	4.7	4.7	4.7	5.9	7.5

France	1984	1.8	2.2	2.2	2.2	2.4	2.9
	1985	1.9	2.5	2.5	2.5	3.1	3.7
	1986	2.4	3	3	3	4.1	4.4
Allemagne	1984	4.4	4.4	4.4	4.4	4.4	4.4
	1985	4.8	4.8	4.8	4.8	5	5
	1986	5.2	5.2	5.2	5.2	5.4	5.4
Italie	1984	4.8	8.8	10.2	10.6	10.6	10.6
	1985	6	8.3	9.4	9.4	9.4	9.4
	1986	6	8.3	9.4	9.4	9.4	9.4
Japon	1984	2.6	2.6	9.6	9.9	9.9	9.9
	1985	2.7	2.7	11.7	12	12	12
	1986	2.6	2.6	13.8	14.2	14.2	14.2
Luxembourg	1984	5.7	5.7	5.7	6.9	6.9	8.7
	1985	4.8	4.8	4.8	5.9	5.9	7.6
	1986	5.6	5.6	5.6	6.8	6.8	8.9
Pays-Bas	1984	5.1	6.6	7	7	7	9.3
	1985	6	7.9	8.3	8.3	8.3	10.5
	1986	6.1	8.1	8.4	8.4	8.4	10.8
Suède	1984	5.2	5.2	5.2	5.2	5.2	8
	1985	5.4	5.4	5.4	5.4	5.4	8.5
	1986	6.5	6.5	6.5	6.5	6.5	10.6
Suisse	1984	7.2	10.2	10.2	11.6	11.6	12.3
	1985	7.1	9.2	9.5	10.6	10.6	11.7
	1986	7.2	9.2	9.4	10.2	10.8	12.6
Grande-Bretagne	1984	4.7	4.7	5.3	6.1	6.1	8.8
	1985	5.8	5.8	5.9	6.5	8.8	11.2
	1986	5.8	5.8	6.3	6.8	9	11
États-Unis	1984	5.3	5.3	5.3	6.2	6.2	7
	1985	5.7	5.7	5.7	6.8	7.6	8.1
	1986	6.1	6.1	6.1	7.6	8.6	10.5
Moyenne arithmétique	1984	4.5	5.3	6.2	6.6	6.7	7.9
	1985	4.9	5.6	6.5	6.9	7.2	8.6
	1986	5.2	5.8	7.0	7.3	7.9	9.4

Source : ABF, 1749200912/297, BS/88/8, « Basle Supervisors' Committee : Data on capital ratios », 11 janvier 1988.

Les gouverneurs approuvent un programme de travail en juillet 1987 : le Comité doit examiner un projet accompagné de données chiffrées en septembre et le soumettre aux gouverneurs en novembre pour une approbation définition en décembre¹⁵⁵⁰. Un accord est fait sur un niveau minimum à atteindre au terme d'une période transitoire. La discrimination des pays pour tenir

1550ABF, 1749200912/297, « Compte rendu de la réunion de travail concernant le ratio de solvabilité devant être mis au point dans le cadre du G 10 », Michel Lieuze, Secrétariat Général de la Commission Bancaire, 28 juillet 1987.

compte du risque pays ainsi que la composition des fonds propres font toujours débat, de même que le chiffrage du ratio. La France est contre la discrimination des pays, sauf en ce qui concerne ceux de la CEE, en raison des trop grandes difficultés politiques que cela soulève. Lors de la réunion du 16 au 18 septembre 1987, le Comité adopte tout de même ce principe, seule la France y étant opposée¹⁵⁵¹. Il est décidé que les provisions à caractère général soient intégrées dans le *tier 2* de la nouvelle formule ne comprenant plus que deux catégories, et à condition qu'elles ne soient pas affectées à des risques spécifiques. Les Américains s'engagent à rendre les *loan loss reserves* de leurs banques conformes à cette exigence. Les réserves de réévaluation que les Japonais exigent sont incluses à 45 % seulement de la valeur de la plus-value reconnue par les autorités. Les provisions pour risques-pays sont incluses dans pour une période transitoire, suite à quoi le Comité devra définir comment distinguer entre provisions générales et provisions pour risques spécifiques. Le seuil minimum est fixé à 8 %, composé à moitié du *tier 1* et à moitié du *tier 2*, et une période transitoire de cinq ans, jusqu'en 1992, est adoptée. Un seuil transitoire de 7,25 % devra être respecté au seuil de la troisième année¹⁵⁵².

Les gouverneurs acceptent les propositions du Comité en décembre 1987, malgré les réticences des Allemands et des Français¹⁵⁵³. Cette étape ne constitue pas la fin de la construction du standard mais le début d'une période de consultation et de tests, c'est-à-dire d'autres calculs. La France et l'Allemagne sont les deux seuls pays opposés à promulguer immédiatement un accord sur le chiffre de 8 %¹⁵⁵⁴. Une note interne de la Commission Bancaire (France) précise d'ailleurs que « les Autorités de tutelle françaises, ainsi d'ailleurs que leurs homologues allemands, ne se sentent liés en aucune façon par le chiffre de 8 % mentionné dans le document à la demande des autres pays membres du Groupe des Dix »¹⁵⁵⁵. L'accord de décembre 1987 marque le début de consultations plus étroites avec les banques afin connaître leur point de vue, bien que celles-ci aient déjà été très sollicitées lors de la collecte de données.

Les banques commerciales sont en effet parties prenantes du processus de construction des données sur lesquelles est basé le standard. Lorsque les autorités demandent les montants des divers types d'opération nécessaires au calcul du ratio Cooke, certaines sont tout simplement déclarées « non disponibles » : c'est par exemple le cas, pour la BNP en septembre 1987, du montant des

1551ABF, 1749200912/297, « État des négociations sur la fixation d'un coefficient de solvabilité au sein du Comité Cooke », M. Lieuze, 5 octobre 1987.

1552Ibid.

1553ABF, 1749200912/299, « Présentation du rapport du Comité Cooke en matière de ratio de solvabilité », 9 décembre 1987.

1554ABF, 1749200912/299, « *Capital convergence* », C.J. Thompson, 20 novembre 1987.

1555ABF, 1749200912/299, « Présentation du rapport du Comité Cooke en matière de ratio de solvabilité », 9 décembre 1987, p. 3.

concours accordés à des gouvernements étrangers (hors C.E.E.) dont la durée restant à courir est inférieure à un an ou dont le financement a été réalisé ou placé en monnaie locale¹⁵⁵⁶. Il ressort de ces échanges avec les banques commerciales que les données qui servent de base à l'élaboration du standard nécessitent, de la part des banques elles-mêmes, une compilation basée sur les systèmes comptables et, parfois, des estimations. Sous l'influence à la fois des autorités et de la direction de la banque pour contrôler son organisation, la comptabilité apparaît comme bien plus qu'un simple outil de traduction des activités de la banque en chiffres¹⁵⁵⁷.

Suite à l'accord de décembre 1987, il est demandé aux banques de calculer ce qui est de plus en plus souvent appelé le « ratio Cooke ». Toutes les communications des banques commerciales transmettant les données demandées s'accompagnent de commentaires. En outre, les banques ont leur propre avis sur la question et une certaine marge de manœuvre dans le choix des données à transmettre. Les commentaires des banques indiquent que ces données ne sont pas purement et simplement récoltées, mais en partie construites et interprétées par la banque dans le processus même de recherche et de transmission. En témoigne par exemple une lettre de la BNP à la Commission Bancaire du 1^{er} février 1988 joignant une simulation de calcul du ratio Cooke au 30 juin 1987 :

Nous avons respecté au maximum les règles prévues mais, compte tenu de la brièveté du délais imparti pour cette première évaluation, il ne nous a pas été toujours possible de procéder, au niveau du groupe, à la collecte de toutes les informations nécessaires, notamment dans les ventilations en fonction du critère C.E.E./hors C.E.E. ; nous avons alors procédé par échantillonnage, ce qui peut introduire pour certaines lignes un risque d'écart¹⁵⁵⁸.

De la même manière la lettre du Crédit Lyonnais transmettant la même information illustre le caractère expérimental de l'exercice et ses liens avec les méthodes comptables des banques :

Pour réaliser cette simulation et compte tenu des spécificités de ce ratio, un certain nombre d'informations qui ne figuraient pas en tant que telles dans les bases de données comptables du Groupe CREDIT LYONNAIS ont dû être estimées a posteriori¹⁵⁵⁹.

Les 8 % apparaissent comme une construction collective, née des calculs des superviseurs, de leurs discussions entre eux et avec les banques et de très nombreuses compilations de données. Le chiffre, très politique, est sujet à de multiples négociations, entre les autorités des différents pays mais également entre les autorités et leurs banques. Il fait figure de compromis entre les niveaux actuels de capitalisation des banques des pays du Comité.

1556ABF, 1749200912/297, lettre de la BNP à la Commission Bancaire, 3 septembre 1987.

1557M. Power, « Accounting and Finance », art cit.

1558ABF, 1749200912/296, lettre de la BNP à la Commission Bancaire, 1^{er} février 1988.

1559ABF, 1749200912/296, lettre du Crédit Lyonnais à la Commission Bancaire, 10 février 1988.

b. Un standard global pour un marché global ?

L'attitude générale des différents pays montre que le ratio n'est pas uniquement imposé par les États-Unis, la Grande-Bretagne, et leur système bancaire. Les Européens sont engagés dans leur propre processus de convergence et la concurrence entre les deux exercices devient flagrante à partir de la fin de l'année 1986. Les Suisses sont très favorables à un rehaussement du niveau général de fonds propres, étant donné la forte capitalisation de leurs banques. La théorie avancée par plusieurs politologues invoquant le poids des systèmes bancaires britannique, américain et japonais comme seule réelle explication de l'accord est séduisante, mais trop simpliste. En effet, ni les États-Unis ni la Grande-Bretagne ne veulent amoindrir l'attractivité de leur place financière, ce qui serait le cas si les autres pays refusaient purement et simplement l'accord. La pression « anglo-saxonne » est bien réelle et ressentie comme telle¹⁵⁶⁰, mais d'autres facteurs sont également à l'œuvre, comme, en plus du processus de convergence européen, la croissance de la supervision prudentielle et la crainte de l'érosion des fonds propres des banques.

La France, elle aussi, est dans l'ensemble tout à fait favorable à l'exercice : « il va de soi que l'objectif visant à renforcer la solidité des banques internationales dans des conditions de saine concurrence est pleinement partagé par les autorités de tutelle françaises »¹⁵⁶¹, précise une note de la Commission Bancaire de décembre 1987. Il semble même que les autorités françaises se plient à l'exercice pour pouvoir exercer une pression sur leurs propres banques. Que ce soit dans le cadre de la CEE comme dans celui du Groupe des Dix, la France semble vouloir utiliser la pression internationale, gage de légitimité, pour négocier le renforcement des fonds propres de ses banques. En témoigne par exemple une note interne de la Commission Bancaire d'août 1988 :

Il apparaît souhaitable d'éviter deux changements de réglementation successifs, l'un pour mettre en application le ratio Cooke, l'autre relatif au ratio européen de solvabilité, mais il serait également bon que les autorités de tutelle ne se privent pas d'un moyen de pression sur les banques les incitant à renforcer leurs fonds propres. Un certain nombre de banques voient en effet le niveau de leur ratio Cooke très en-deçà de la norme requise (Crédit du Nord : 3,48% au 30 juin 1988, UBAF : 3,87% ...) alors qu'elles respectent le ratio de couverture des risques¹⁵⁶².

Cette position n'est d'ailleurs pas propre à la France, car les autorités de plusieurs pays font régulièrement appel à leur participation dans des organes internationaux pour appuyer leur position dans les discussions avec leurs banques commerciales. Après quelques discussions avec les banques, les Français se rallient aux 8 %, comme l'indique une note manuscrite, vraisemblablement du gouverneur de la Banque de France : « [ne] pas revenir sur les 8 % [...]. Il ne serait pas opportun

1560ABF, 1749200912/299, « Présentation du rapport du Comité Cooke en matière de ratio de solvabilité », 9 décembre 1987, p. 2.

1561*Ibid.*, p. 2.

1562ABF, 1749200912/299, « Mise en application du ratio Cooke. Etude des projets étrangers et propositions au niveau national », 8 août 1988, p. 5.

de revenir sur ce chiffre qui n'est pas hors de portée ; ce ne serait pas dans l'intérêt de la place de Paris »¹⁵⁶³. Il semble que des facteurs symboliques entrent en compte dans l'adhésion à une norme commune, qui ne peut être trop basse sans écorcher l'image des systèmes financiers de chaque pays.

L'accord final est conclu en juillet 1988, sur des lignes relativement similaires à celles de décembre 1987, et suscite immédiatement des commentaires nombreux. *L'International Herald Tribune*, dans un article du 14 juillet, considère qu'il pourrait avoir un impact important¹⁵⁶⁴. Le journal cite l'avis de certains analystes qui considèrent que les conséquences de l'accord pourraient être désastreuses car il inciterait les banques à prendre plus de risques pour dégager plus de profits afin d'améliorer leur ratio. Le *Financial Times* souligne l'exploit d'avoir produit la première réglementation mondiale¹⁵⁶⁵. Le *Frankfurter Allgemeine Zeitung* note le revers que constitue l'accord pour l'Allemagne dont les banques font selon l'auteur plus recours au capital et moins à l'endettement que les banques britanniques¹⁵⁶⁶. Outre l'accord de Bâle est vu comme ayant notamment pour objectif de soumettre les banques japonaises aux mêmes règles que les banques occidentales.

On ne peut souligner assez le poids symbolique du standard, qui va de pair avec sa légitimité. C'est notamment l'objet de la conférence internationale de Tokyo qui clôt, en octobre 1988, l'exercice entamé en mars 1984, que de mettre en scène la conclusion de l'accord. Si la conférence aborde différents thèmes, c'est bien évidemment l'adoption de la norme internationale d'adéquation des fonds propres qui retient l'attention¹⁵⁶⁷. Le lieu de la conférence convient particulièrement à l'occasion puisque le Japon fait figure de pays clé dans l'accord de Bâle. La conférence est l'occasion d'allocutions de nombreuses personnalités, comme le Ministre des Finances du pays, le Gouverneur de la Banque du Japon, le Prince Takamado de la famille impériale, et le président de la fédération des associations des banques du Japon¹⁵⁶⁸. Outre le ratio Cooke, trois thèmes se dégagent des présentations : la libéralisation, l'internationalisation, et l'informatisation¹⁵⁶⁹. Au sein de ces trois symboles de modernité, le standard fait figure de l'adoption de norme moderne adaptée aux évolutions contemporaines : il compense et organise la concurrence accrue par la libéralisation à l'œuvre dans les différents pays, il est international, et il est construit

1563ABF, 1749200912/296, notes manuscrites, « Gouverneur ».

1564ABF, 1749200912/299, *International Herald Tribune*, « *New Bank Capital Guidelines Are Likely to Have Far-Reaching Impact* », 14 juillet 1988.

1565ABF, 1749200912/299, « *Financial Times*, 19 juillet 1988. L'accord de Bâle : Banque sans frontière – par David Lascelles », 29 juillet 1988.

1566ABF, 1749200912/299, « *République Fédérale d'Allemagne* », 29 juillet 1988.

1567ABF, 1749200912/265, « 5^e conférence internationale des contrôleurs de banques - Tokyo 12-13 octobre 1988 », 19 octobre 1988.

1568ABF, 1749200912/265, « *5th International Conference of Banking Supervisor* ».

1569ABF, 1749200912/265, « 5^e conférence internationale des contrôleurs de banques - Tokyo 12-13 octobre 1988 », 19 octobre 1988.

sur une formule quantitative qui s'apparente à une norme scientifique et répond à la technicité de l'informatique.

La conférence de Tokyo est également l'occasion de faire accepter le standard au reste du monde. Une réunion préparatoire en janvier 1988 montre qu'il s'agit d'un de ses objectifs :

Mr. Musch said that the conferences provided an ideal opportunity to obtain the endorsement of non-G-10 countries to policies adopted by Committee members. He hoped it might be possible to secure broad international agreement on the capital framework.

The Chairman agreed. Assuming that the capital convergence discussions had been concluded by October, non-G-10 countries should be invited to signal their readiness to adopt the framework¹⁵⁷⁰.

L'adoption du standard par les pays en dehors du Groupe des Dix figure donc bien à l'agenda du Comité de Bâle. Cela est facilité par des liens étroits qui existent entre le Comité du Groupe des Dix et les regroupements des superviseurs d'autres zones géographiques qu'il a largement contribué à créer, comme nous l'avons vu aux chapitres 5 et 7. En outre, le rapport BS/86/35 sur le capital des banques a été spécialement fait en août 1986 pour les superviseurs du monde entier¹⁵⁷¹. Le Comité a d'ailleurs régulièrement envoyé des rapports sur ses travaux dans d'autres domaines depuis ses débuts. Dès la conférence d'Amsterdam, de nombreux pays se sont déclarés favorables à la convergence des normes de fonds propres¹⁵⁷². L'adhésion des autres pays à l'accord final ou même à l'exercice général dépasse de loin le cadre de cette recherche, d'autant plus que ces pays sont extrêmement divers. Cependant, un indéniable rapport de force existe entre les pays représentés au Comité, qui sont les plus riches du monde et ont les systèmes bancaires les plus puissants, et les autres.

Cela est particulièrement visible dans le cas de la prise en compte du risque pays par le ratio Cooke. Les protestations sur cette question sont nombreuses depuis le début. Elles ne cessent pas durant les derniers moments des négociations et, durant la conférence de Tokyo d'octobre 1988, plusieurs pays se lèvent contre la notion de « club », c'est-à-dire contre la division du monde en deux catégories des pays, ceux de l'OCDE auxquels s'ajoutent les pays ayant signé des accords spéciaux de prêts avec le FMI (à la date de l'accord, il ne s'agit que de l'Arabie Saoudite¹⁵⁷³), et les autres¹⁵⁷⁴. Les deux catégories de pays n'appellent pas la même pondération de risque, ce qui fait

1570ABF, 1749200912/265, BS/88/22 (extrait) « d. Fifth ICBS in Tokyo », p. 3.

1571ABF, 1749200912/265, BS/86/35e revised, « *The measurement of international banks' capital adequacy* », 27 août 1986.

1572ABF, 1749200912/311, « Comité Cooke. Troisième point de l'ordre du jour: capital adequacy - Rapport aux gouverneurs - évolution des fonds propres et des risques-pays des banques internationales », D. Nouy, 4 décembre 1986.

1573C.A.E. Goodhart, *The Basel Committee on Banking Supervision, op. cit.*, p. 183.

1574ABF, 1749200912/265, « 5^e conférence internationale des contrôleurs de banques - Tokyo 12-13 octobre 1988 », 19 octobre 1988.

que les prêts aux administrations centrales et aux banques (pour les prêts de plus d'un an seulement) des pays en dehors du club seront plus « chers » en capital¹⁵⁷⁵. L'Inde, la Malaisie, le Pakistan, les pays du Groupe offshore, Hong Kong et les membres du conseil de coopération du Golfe protestent particulièrement¹⁵⁷⁶. Le représentant du Koweït soutient notamment que cette discrimination ne tient pas compte de la position financière des pays. Le classement sur les marchés de plusieurs pays débiteurs est meilleur que celui de certains pays créanciers. Il rappelle notamment que les banques des pays membres du conseil de coopération du Golfe apportent trois fois plus de fonds aux banques internationales qu'elles ne leur en empruntent, et que les dispositions de l'accord permettent aux gouvernements et aux banques du club de se fournir en ressources à moindre frais¹⁵⁷⁷.

Finalement, l'accord de juillet 1988 est le résultat de tractations minutieuses, d'innombrables calculs et d'améliorations successives. Son application ne va cependant pas de soi et d'importantes marges de manœuvre existent pour les États¹⁵⁷⁸. De nombreux détails ne sont d'ailleurs pas encore complètement fixés. L'Allemagne se contentera dans un premier temps de calculer et non d'appliquer le ratio Cooke. En Italie la banque centrale hésite entre changer la réglementation qui date seulement de 1987 ou attendre la mise en application du ratio de solvabilité européen. De façon générale les pays de la CEE sont dans l'attente de la directive européenne en cours d'élaboration. Au Royaume-Uni et aux États-Unis la mise en application du ratio est décidée très vite, dès la conclusion de l'accord en juillet 1988¹⁵⁷⁹. Au Japon il est prévu de rendre le ratio obligatoire par l'envoi d'une note de la banque centrale en septembre de la même année. Avec la conférence de Tokyo d'octobre 1988, le modèle initialement conçu par un sous-groupe du Comité devient un standard international. Le pouvoir symbolique de ce qui apparaît vite comme une règle internationale joue un rôle essentiel dans son pouvoir de régulation. Le standard donne une allure moderne au marché bancaire international.

Comment qualifier ce marché qui fut l'objet de tant de discussions et de travaux ? Ce chapitre s'est efforcé de montrer qu'il n'est pas réellement global mais international, tant les différences entre États et entre systèmes bancaires continuent de jouer un rôle essentiel. Bien plus, le terme de global semble sous-entendre une absence de géographie, alors que celle-ci est

1575 *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards*, Texte de l'accord de Bâle, juillet 1988 (<http://www.bis.org/publ/bcbs04a.htm>).

1576 ABF, 1749200912/265, « 5^e conférence internationale des contrôleurs de banques - Tokyo 12-13 octobre 1988 », 19 octobre 1988.

1577 *Ibid.*

1578 ABF, 1749200912/299, « Mise en application du ratio Cooke. Etude des projets étrangers et propositions au niveau national », Secrétariat Général de la Commission Bancaire, 8 août 1988.

1579 *Ibid.*

précisément au cœur des stratégies des banques et des États. Les premières recherchent les zones les plus attractives comme les plus grandes places financières internationales où les places offshores, les seconds cherchent à rendre leur réglementation compétitive tout en préservant la stabilité afin d'attirer les banques sur leur territoire. En outre, les déséquilibres nord-sud sont flagrants, tant dans le processus de négociation que dans l'accord final. Si le marché est global, cela semble plus relever du désir des autorités de créer un *level playing field* que des évolutions économiques qui existent par ailleurs. Cela montre également le caractère construit du marché, à la fois par les banques et par les autorités, à la fois au niveau technique et au niveau politique. Ce chapitre a montré l'importance des règles dans l'organisation du marché, ce qui invite à souligner sa nature juridique, autant qu'économique.

La stabilité et l'égalité des positions concurrentielles apparaissent comme deux piliers de ce marché que construisent les banques et les autorités. C'est l'émergence de ces deux enjeux qui constituent une évolution des pratiques de gouvernance des marchés bancaires. Les évolutions nationales sont une dimension essentielle dans cette évolution. Elles donnent notamment à la concurrence un rôle important dans la régulation du marché. La déréglementation du système bancaire au niveau national est compensée par l'amélioration qualitative et quantitative des contrôles. Ce qui était une technique classique des instituts de supervision (le ratio de solvabilité) devient une réglementation négociée internationalement. Le Comité de Bâle, au milieu de ces évolutions, est situé au carrefour de plusieurs enjeux qui le renforcent et lui permettent de jouer un rôle clé dans la construction d'un nouveau marché.

Conclusion

Les débats actuels sur la régulation bancaire trouvent en partie leur origine dans le nouveau système monétaire et financier international qui se met progressivement en place dans les années 1970 et 1980. Le « ratio Cooke » marque la fin d'une transition vers un nouveau paradigme de la régulation bancaire, dans lequel la concurrence et la stabilité sont deux piliers essentiels, ce qu'ils n'étaient pas jusqu'au début des années 1970. La proclamation de l'accord à la conférence de Tokyo d'octobre 1988 ne marque cependant pas la fin des discussions sur ce ratio qui soulève nombreuses difficultés techniques, et dont les détails sont discutés au Comité de Bâle au moins jusqu'en 1990¹⁵⁸⁰. Un *Capital Liaison Group* est mis en place pour réaliser un travail d'interprétation du nouveau standard et répondre aux nombreux cas particuliers, tels que le traitement de tel ou tel élément de passif ou d'actif bancaire¹⁵⁸¹. Goodhart rappelle que le Comité est bien conscient que le ratio évalue avant tout le risque crédit, et que d'autres risques encourus par les banques ne sont pas pris en compte par ce schéma : risque opérationnel, risque de réputation, risque de liquidité et d'inadéquation des maturités, et surtout risque de marché¹⁵⁸². Celui-ci est défini comme le risque que la position d'une banque (au bilan ou hors-bilan) encourt des pertes à cause des variations des prix du marché en général, et en particulier dans le domaine des taux d'intérêt, des taux de change et de la valeur des actions¹⁵⁸³ (les variations des prix des produits de base sont rajoutés en 1995¹⁵⁸⁴). Les différents risques de marché, liés aux activités boursières des banques, constitueront le grand dossier des années 1990 pour le Comité. Enfin, les conséquences macro-économiques du ratio sont l'objet de discussions dans les années qui suivent l'application de l'accord, car le *credit crunch* qui accompagne la récession de 1991-1992 (soit la fin de la période transitoire) serait pour certains causée (ou en tout cas aggravée) par le rehaussement des exigences de capitalisation qui aurait diminué le prêt bancaire au secteur privé. Cependant, l'accord de 1988 a scellé un type de régulation pour les décennies suivantes, dans lequel le Comité occupe une place importante.

1580Entretien avec un ancien membre du Comité, 13 janvier 2016.

1581C.A.E. Goodhart, *The Basel Committee on Banking Supervision, op. cit.*, p. 189.

1582*Ibid.*, p. 191.

1583Publications du BCBS en ligne, « *The Supervisory Treatment of Market Risk* », avril 1993, <https://www.bis.org/publ/bcbs11a.htm>.

1584Publications du BCBS en ligne, « *Planned supplement to the Capital Accord to Incorporate Market Risks* », avril 1995, <https://www.bis.org/publ/bcbs15.htm>.

D'une relative indifférence à un projet politique

La gestion de l'essor de l'échelle internationale par les autorités dans le domaine de la régulation et de la supervision bancaire a pris une forme nouvelle dans les tribulations de l'année 1974 avec la mise en place du Comité de Bâle. Cet effort se greffe à d'autres exercices déjà existant dans le domaine de l'harmonisation des législations bancaires au sein de la CEE, de la surveillance des euromarchés à la BRI ou des marchés financiers à l'OCDE, de la coopération informelle de superviseurs de la CEE ou de la réflexion sur la réglementation des banques étrangères aux États-Unis. Il ne s'agit dès lors que d'une structure de plus à un environnement réglementaire désordonné. À ses débuts, les enjeux pruden­tiels (par opposition aux enjeux d'égalité concurrentielle) constituent le seul mandat du Comité : il s'agit de réfléchir à une amélioration de la surveillance des activités internationales des banques afin d'éviter que de petites faillites ne se transforment en petites crises, ou pire encore. Le problème de la diversité des réglementations est cependant déjà discuté à dans le cadre de la préparation des directives bancaires de la CEE, ou aux États-Unis dans les discussions sur la loi rationalisant le statut des banques étrangères. Pendant ses premières années d'existence, le Comité de Bâle trouve souvent son inspiration dans des cas de faillites ou de pertes importantes de la part de banques individuelles : Israel-British Bank, Bankhaus Herstatt, la succursale de Chiasso du Crédit Suisse, par exemple. La mise en place du Comité constitue bien une tentative de coordination et de discrète mise en contact des administrations nationales où la discussion de problèmes communs amène à quelques progrès techniques. Cependant, le groupe échoue à mettre en place un « système d'avertissements rapides » tel qu'en rêvaient les gouverneurs, notamment à cause du secret bancaire, des différences comptables et réglementaires, et plus généralement du faible enthousiasme pour la question qui ne paraît guère urgente.

Pourtant, alors que les superviseurs conviennent que les autorités nationales doivent rester le cadre prépondérant du contrôle bancaire, quelques éléments de coopération internationale sont discrètement posés. La simple mise en contact des administrations représentées joue un rôle en participant de leur processus d'internationalisation. La répartition, certes approximative, des responsabilités prudentielles entre autorités hôtes et autorités parentes constitue un effort de coordination et de clarification entre les autorités du Groupe des Dix. La reprise en main du travail sur la consolidation des bilans bancaires initié par le groupe des superviseurs de la CEE constitue un élément important du développement de techniques de surveillance internationale. Le Comité parvient à faire avancer des dossiers lorsqu'ils ont surtout une dimension technique et restreinte à des questions habituelles de l'activité de contrôle bancaire : lorsqu'ils abordent, parfois à contre-

cœur, le thème du risque pays, les superviseurs ne parviennent pas à se mettre d'accord. Plus grave encore, ils refusent d'envoyer un réel signal d'alarme à temps, préférant laisser aux banques le soin gérer leurs risques.

Cela s'explique par le caractère nouveau du problème auquel ils font face : les appareils réglementaires et prudentiels en place ne sont ni adaptés aux aspects internationaux, ni focalisés sur les aspects systémiques (mais sur les banques individuelles et la protection des déposants), ni conçus pour gérer les risques nouveaux et d'une grande ampleur qui caractérisent le système financier international en pleine mutation. Les solutions proposées par le Comité aux problèmes qu'il discute sont, durant les années 1970, surtout techniques, et limitées à une sphère restreinte. Les éléments les plus politiques restent entre les mains des nations. Encore aujourd'hui, les systèmes prudentiels et réglementaires nationaux diffèrent beaucoup, et certains travaux montrent que la crise de 2007-2009 n'a pas amené de convergence, ce qui témoigne du poids des structures nationales et leur importance pour comprendre les mécanismes de la régulation¹⁵⁸⁵. Plus généralement, cela indique que la régulation bancaire ne peut être comprise en dehors de son contexte politique, légal, économique et même culturel¹⁵⁸⁶, ce qui justifie une approche historique de la question.

Cet état de fait change sous l'influence de plusieurs facteurs. Tout d'abord, l'intégration européenne pousse les États à coordonner leurs législations nationales en matière bancaire. De plus, le Congrès américain exerce une pression importante sur ses autorités de surveillance pour renforcer la solidité de son système bancaire suite à la crise de la dette de 1982 et à l'augmentation de la participation des États-Unis au FMI qui s'en suit. Ce dernier point est le plus fréquemment avancé par les politologues. Cependant les différents chapitres de cette thèse se sont efforcés de mettre en avant d'autres facteurs dans le processus de politisation du capital bancaire, qui constitue le thème principal de la régulation dans les années 1980. Le Comité participe lui-même de ce processus en attirant l'attention des dirigeants sur le problème du capital. Il faut de plus citer la croissance des bilans et l'érosion des niveaux fonds propres des banques, que tous les pays reconnaissent et tentent, à des rythmes divers, de corriger. Il faut également rappeler l'importance du processus de dérégulation du secteur financier, qui le rend plus international, plus compétitif, et plus risqué, et par là-même justifie un renforcement et une convergence des normes. Enfin le processus même d'internationalisation du secteur bancaire, qui poursuit sa lancée depuis deux décennies, pousse les autorités à imaginer des solutions réglementaires pour maintenir la confiance. À partir des années 1980, la gestion de l'échelle internationale se fait par un ralliement progressif à la construction d'un

1585 James R. Barth, Gerard Caprio Jr et Ross Levine, « Bank regulation and supervision in 180 countries from 1999 to 2011 », *Journal of Financial Economic Policy*, 2013, vol. 5, n° 2, p. 111-219.

1586 J.R. Barth, G. Caprio et R. Levine, *Rethinking Bank Regulation*, op. cit.
J.R. Barth, G. Caprio et R. Levine, *Rethinking Bank Regulation*, op. cit.

nouveau marché international, favorables aux banques, afin notamment de financer l'endettement des États et permettre la croissance.

Le mouvement de libéralisation du secteur financier se double d'une croissance des contrôles. Ce travail de recherche a mis en valeur le développement de la fonction de contrôle bancaire, par le prisme du Comité de Bâle qui en constitue la vitrine internationale. La croissance du contrôle bancaire est non seulement quantitative (avec la hausse des effectifs alloués à cette fonction dans toutes les institutions et tous les pays concernés, pour faire face à la croissance du secteur bancaire), et qualitative (le Comité de Bâle doit permettre d'améliorer la supervision internationale), mais est également marquée par une élévation du statut de la profession. Cela n'empêche pas les autorités de déléguer une partie de la régulation du système aux banques elles-mêmes, par le biais de la concurrence et de la discipline du marché, cette dernière faisant figure de précieuse alliée des superviseurs bancaires dans l'exercice de leur activité.

L'analyse sociale des membres du Comité montre l'importance des professions et de la délimitation des responsabilités entre banquiers, superviseurs, et banquiers centraux dans les processus de régulation. Elle montre également l'hétérogénéité des membres du Comité, dont certains, bien plus que d'autres, atteignent des positions élevées dans la régulation financière, et ont des profils relativement internationaux, ou des expériences prolongées dans le secteur privé. Toutefois, si quelques uns finissent par appartenir à un milieu international, la plupart des membres gardent des profils nationaux marqués, et font l'essentiel de leur carrière dans des institutions domestiques de leur pays. Le Comité de Bâle n'est donc pas le lieu de production d'une élite transnationale, ou très imparfaitement.

Comment surveiller ?

Une question centrale qui traverse les discussions du Comité de Bâle tout au long de la période considérée est de savoir comment surveiller ces banques qui, au même moment, sont toujours plus actives en dehors des frontières nationales et sont concurrencées par d'autres institutions financières. La coopération entre autorités de contrôle constitue un volet majeur de la réponse à la question, notamment pendant les deux premières périodes présentées. Le partage des responsabilités prudentielles, baptisé « Concordat » à partir de 1979, constitue une étape fondamentale en la matière. Le Concordat devient peu à peu le cadre théorique de la coopération

entre les autorités de contrôle du Groupe des Dix. Celle-ci comprend des échanges d'informations confidentielles, une communication accrue entre superviseurs, et dans certains cas des inspections directes acceptées dans le principe de réciprocité.

La coopération fait donc figure de ressource importante dans la logique du système de surveillance internationale esquissée dans la seconde moitié des années 1970. Elle doit cependant faire face à des obstacles considérables en pratique : les membres du Comité ne peuvent coopérer que tant que leur législation le leur permet, et ne coopèrent que selon leur bon vouloir et les intérêts de leurs institutions d'origine ; les différences comptables, réglementaires et économiques sont souvent une difficulté supplémentaire à la compréhension mutuelle des enjeux et à la possibilité d'y répondre ; la structure même du Comité reste discrète et d'une importance limitée pour les institutions nationales. Ces contraintes font que la coopération ne fonctionne que lorsque le système ne pose pas de problème majeur. Le cas de la faillite d'Ambrosiano, de la crise de la dette, ou des plaintes de plusieurs membres vis-à-vis du secret bancaire suisse montrent ses limites.

Outre la coopération, le Comité développe des techniques permettant d'améliorer la qualité de la surveillance internationale. La consolidation des bilans bancaires en est peut-être l'exemple le plus important des années 1970, même si cette procédure est développée conjointement avec les autorités nationales et européennes. D'autres domaines moins illustres sont travaillés par les superviseurs de Bâle : l'effort de standardisation des contrats de change, des pratiques d'audit, des demandes de confirmations, les directives données pour gérer au mieux le risque pays, ou la coopération en matière de statistique sur la transformation internationale des échéances en sont quelques exemples, dont le succès est au mieux mitigé. Le développement d'un ratio réglementaire applicable à toutes les grandes banques internationales du Groupe des Dix constitue en revanche une réalisation bien plus remarquable, où les enjeux politiques et prudeniels sont étroitement imbriqués. Ce travail de recherche s'est efforcé de mettre en valeur la dimension technique et progressive de la construction d'un tel ratio, conçu pour être adapté à l'échelle internationale et à sa diversité, et synthétisant plusieurs problématiques prudentielles. La définition des éléments du passifs à inclure dans les fonds propres et des pondérations à appliquer aux éléments de l'actif furent l'objet de longs calculs et de longues discussions, imprégnées d'enjeux politiques et de défense des intérêts nationaux. Si la dimension politique du ratio adopté par le Comité en 1988 ne fait pas de doute, il ne peut y être réduit, son élaboration ne se faisant pas automatiquement. Le ratio Cooke demeure pour plusieurs années une pièce essentielle, si ce n'est la pièce centrale, de la surveillance bancaire internationale. Une attention aux aspects les plus pratiques et les plus concrets de la fabrication de ce standard, tels que la participation des banques à la collecte des données, ou les

calculs que les superviseurs réalisent régulièrement, permet de mieux comprendre les processus à l'œuvre. Elle participe d'un récit de l'histoire de Bâle 1 qui se distingue à la fois de l'image idéalisée fournie par Goodhart et de l'image quelque peu désincarnée fournie par les politologues.

Le Comité de Bâle est un réseau, et s'efforce durant la période considérée de mettre en place un réseau plus large encore de superviseurs, afin de devenir le centre d'un système international de supervision. Dans un processus qui fait passer le Comité d'un club à une institution, et notamment sous l'influence du président Peter Cooke et de son sens de la communication, le groupe de superviseurs bâlois initie des contacts avec les superviseurs du monde entier. Cela commence par la conférence internationale de Londres de 1979. Cette formule, répétée tous les deux ans environ sur la période considérée, permet de donner une visibilité nouvelle au problème de la supervision prudentielle et de la régulation bancaire en général. S'y ajoutent les contacts établis avec des groupes spécifiques, à commencer par le groupe des superviseurs des places offshore, qui occupent une place essentielle dans le système de surveillance car ils en constituent la faille la plus flagrante. D'autres groupes régionaux mis en place dans les années 1980 (Amérique latine, puis Caraïbes, pays du Golfe, Asie du Sud-Est, Australie et Nouvelle-Zélande) furent souvent établis sous l'influence du Comité de Bâle. Les liens avec les superviseurs de la CEE sont quant à eux étroits depuis les origines. Au-delà des seuls superviseurs, les différents chapitres de la thèse ont montré l'importance des réseaux nationaux et internationaux dans lesquels s'insèrent le Comité : comptables, banquiers, banquiers centraux, organisations internationales, associations bancaires nationales et internationales. Cette insertion sociale doit attirer l'attention sur l'épaisseur de la régulation bancaire, et le fait que le Comité acquiert une place importante en la matière car il est situé au carrefour de plusieurs de ces réseaux.

Le Comité de Bâle joue un rôle dans la construction d'une autorité internationale face aux grandes banques, et dans la production d'un champ de savoirs et de recommandations sur le gouvernement de celles-ci. En permettant de renforcer la position des superviseurs par une plus grande maîtrise des problèmes internationaux, le Comité fait figure de réponse des autorités à l'internationalisation et à la multinationalisation bancaires. Cette autorité a également des aspects symboliques, car la visibilité et la respectabilité du Comité s'accroissent sur la période considérée. Cet effort s'avère cependant bien insuffisant au regard du niveau d'internationalisation du marché, d'autant qu'il s'accompagne d'un risque accru de capture réglementaire à mesure que se développent la coopération entre les banques et les autorités dans le processus de régulation et la complexité des activités financières. Il n'en demeure pas moins que le Comité acquiert une respectabilité suffisante pour devenir le principal producteur de normes internationales dans le secteur financier au niveau

mondial.

L'étude historique du Comité nous apprend beaucoup sur le rôle de l'information, à la fois dans le processus d'élaboration de nouvelles régulations mais également dans l'exercice quotidien du contrôle bancaire. Chaque nouvel enjeu (risque pays, capitalisation bancaire, activités hors-bilan des banques) appelle la collecte et la construction de nouvelles informations nécessaires à la prise de décision. Plus proches des banques individuelles que du système dans son ensemble, les superviseurs travaillent plus sur la comptabilité que sur les statistiques, mais nous avons pu constater l'importance que ces deux domaines ont pour le contrôle bancaire et les interactions qu'ils entretiennent. La naissance et le développement du Comité, ainsi que celle du Groupe de Contact de la CEE, s'insèrent dans l'émergence d'une nouvelle catégorie d'action publique¹⁵⁸⁷, celle de la supervision bancaire internationale, auparavant peu développée.

Le marché global comme solution aux problèmes internationaux ?

Ce travail de recherche a contribué à une discussion plus large de deux problèmes de l'époque considérée, l'histoire de la mondialisation et l'histoire du marché financier international. Le « marché global » apparaît dans les années 1980 comme un horizon permettant de répondre aux nouvelles politiques monétaires pratiquées, marquées par la désinflation, la rigueur budgétaire et, pour la Communauté Européenne, par un difficile effort de maintien de la stabilité des taux de change par le biais du Système Monétaire Européen¹⁵⁸⁸. Il apparaît également comme devant être équitable, et caractérisé par un *level playing field*, expression qui connaît un usage croissant à partir de 1985. Le marché global apparaît comme une solution aux impasses des années 1970, durant lesquelles l'échelle nationale l'emporte car il n'y a pas de pression suffisamment forte pour faire changer les manières de procéder. Les années 1980 ne sont en aucun cas celles de la fin du conflit d'échelles entre le national et l'international, mais le marché global y fait figure de compromis politique pour rallier les États du Groupe des Dix.

L'heure est en effet à la libéralisation du secteur financier. Si chaque pays se caractérise par une chronologie propre, chacun connaît des évolutions réglementaires ayant pour but d'assouplir certaines restrictions existant jusqu'alors dans le secteur bancaire et financier en général, et à

1587Pascale Laborier et Danny. Trom (eds.), *Historicités de l'action publique [actes du colloque, Amiens, 12-13 octobre 2000]*, Paris, Presses universitaires de France, 2003.

1588E. Mourlon-Druol, *A Europe made of money, op. cit.*

accroître la concurrence. On peut citer par exemple la fin du contrôle des changes (Royaume-Uni, France), la fin de l'encadrement du crédit (France), l'assouplissement des restrictions pesant sur les banques étrangères (Suède, Canada), l'imposition du principe de réciprocité au Japon par les États-Unis, la fin des restrictions des taux d'intérêt payables sur les dépôts et la création d'*International Banking Facilities* aux États-Unis. On ne peut comprendre l'effort du Comité de Bâle d'organiser une concurrence de qualité sans tenir compte des mesures prises au niveau national au même moment pour libérer cette concurrence. De plus, le marché devient la référence par rapport à laquelle la politique réglementaire est fixée : dans cette perspective le libéralisme triomphant ne consiste pas à *laisser faire* mais à *faire selon le marché*.

La régulation du nouveau marché international est largement micro-prudentielle. En effet, les considérations macro-prudentielles ne donneront lieu à de véritables dispositions qu'à partir des années 2000¹⁵⁸⁹. Comme nous l'avons vu au chapitre 6, les approches micro- et macro-prudentielles apparaissent difficiles à concilier dès le tournant des années 1980. C'est l'approche micro-prudentielle qui constitue la base du contrôle bancaire, et fait donc logiquement l'objet d'un accord international. L'approche micro-prudentielle apparaît par conséquent comme le pilier réglementaire du marché international : le contrôle du système financier est opéré par celui de ses composantes individuelles, les banques. La surveillance du système dans son ensemble reste principalement une question statistique, et la politique macro-économique reste accaparée par les questions monétaires. Dans ce marché international en construction, l'accord de Bâle 1 apparaît en outre comme un compromis politique au sein du Groupe des Dix pour conserver un contrôle et une position favorable par rapport au reste du monde. Si l'accord résulte de la pression de certains pays, au premier rang desquels les États-Unis, le Groupe des Dix dans son ensemble est favorisé par la participation au processus de construction du ratio.

La supervision bancaire joue un rôle important dans ce nouveau marché international : c'est par elle que les conditions de concurrence sont harmonisées, et sans elle un tel marché paraît difficilement possible, car une absence totale de contrôle serait difficilement acceptable pour les parlements nationaux et le public, notamment parce que les banques collectent des dépôts et jouent un rôle essentiel dans le système de paiements¹⁵⁹⁰. Le chapitre 7 a montré comment la supervision apparaît comme une voie moyenne entre réglementation stricte et laisser faire total. Les différents chapitres de la thèse ont également montré comment trois enjeux clés du contrôle bancaire se chevauchent : la protection du déposant, la surveillance (et dans certains cas la protection) de la banque, la protection du système dans son ensemble. À mesure que la part des dépôts décroît dans

1589Entretien avec un ancien inspecteur de la Banque de France, 10 décembre 2014.

1590G. Toniolo et E.N. White, *The Evolution of the Financial Stability Mandate*, *op. cit.*

les passifs bancaires, la surveillance ne peut plus s'exercer uniquement dans le but de protéger ceux-ci. Ces trois catégories entretiennent des liens étroits sur toute la période, mais on assiste à un glissement progressif du premier pôle vers le dernier au cours de la période considérée, et encore au-delà.

Le rôle joué par le Comité de Bâle dans ces mutations met en avant le caractère construit du marché, conformément aux conceptions des grands théoriciens de l'économie favorables au marché au XX^e siècle, qui opposaient le « néo- »libéralisme au laissez faire du XIX^e siècle. De plus, il invite à souligner la nature historique du marché, dont les règles changent en partie pendant la période considérée. Les enjeux d'égalité concurrentielle et de stabilité connaissent en effet une portée nouvelle. Du côté des banques, cela se traduit par une concurrence accrue et par une croissance de la gestion du risque. L'histoire du Comité de Bâle montre également qu'il n'y a pas de frontière nette entre le marché et les autorités : de nombreux réseaux et institutions prennent part à la régulation et nombreux sont les acteurs qui circulent du marché aux autorités. Il existe toute une série d'intermédiaires entre la réglementation stricte et l'auto-régulation, dont la supervision est un exemple. Dans tous les cas, les pratiques bancaires et les pratiques réglementaires entretiennent un échange permanent, et la frontière les séparant est constamment négociée. En plus de la dimension politique (rivalités entre les États), ou économique (efficacité des normes prudentielles) du travail du Comité, il faut donc souligner l'importance du droit et des normes et, en conséquence, des valeurs morales, dans l'effort de coopération dont il est le lieu entre 1975 et 1988.

Le secteur bancaire se distingue des autres secteurs financiers (assurances et secteur des valeurs mobilières) car il est le seul qui fasse l'objet d'un accord international dans les années 1980, et même au-delà, malgré de nombreuses tentatives¹⁵⁹¹. Cela s'explique sans doute par le statut politique important des banques dû à la collecte des dépôts du public et à leur place dans les mécanismes de paiement¹⁵⁹². L'attitude des banques pendant les années 1970 et 1980 vis-à-vis de l'évolution des réglementations est en partie dictée par les nombreuses divisions qui traversent le secteur bancaire (entre banques de différents pays, entre les grandes et les petites banques, ou entre les banques de dépôts et les banques d'investissement par exemple) mais résulte également de la concurrence exercée par les institutions financières non bancaires telles que les *money market mutual funds* ou les *trust companies*. Le secteur bancaire est bouleversé dans les années 1970 par l'arrivée, notamment dans les grandes places financières, de banques venant du monde entier, et par la concurrence des institutions financières non bancaires. Ces nouveaux venus mettent à mal les schémas habituels de régulation et appellent de nouvelles règles. Ces dernières relevant d'une

1591D.A. Singer, *Regulating capital*, op. cit.

1592G. Toniolo et E.N. White, *The Evolution of the Financial Stability Mandate*, op. cit.

logique microprudentielle, les banques acquièrent un rôle plus important dans leur construction, car elles sont elles-mêmes les premières concernées par leur propre sécurité. Cette tendance se renforcera encore dans les années 1990, puisque le Comité de Bâle adoptera les modèles d'évaluation du risque développés par les banques elles-mêmes, jugés plus performants¹⁵⁹³.

L'histoire du Comité de Bâle apporte une contribution à la compréhension de la mondialisation. L'adéquation des échelles micro-économique et internationale, particulièrement importante pour les superviseurs du Comité de Bâle, en constitue un premier jalon. Le contrôle macro-économique est plus difficile en dehors des frontières, et le contrôle des banques individuelles offre une alternative attrayante pour garder une maîtrise de la mondialisation. L'articulation entre les enjeux domestiques et internationaux en est un autre. Dans les années 1970, le terme le plus retrouvé dans les sources est celui d'« international ». Dans les années 1980, celui de « global » prend une importance grandissante. Dans les deux cas, il ne s'agit pas pour les membres du Comité d'une réalité qui balaie tout sur son passage, mais d'une échelle qui se surimpose, sans la supprimer, à l'échelle nationale. Différents processus, ni exclusifs ni définitifs, caractérisent l'échelle internationale pour les institutions membres du Comité : internationalisation, coopération, et dans certains cas, convergence. Cette coexistence de deux échelles donne lieu à de nombreux conflits entre les niveaux domestiques et internationaux. Enfin la mondialisation qui caractérise le dernier tiers du XX^e siècle entretient des liens étroits avec le passage d'un *state-led financial system* à un *market-led financial system*¹⁵⁹⁴. L'évolution du marché et la mondialisation ne peuvent être considérées séparément l'une de l'autre. À l'inverse des travaux souvent très vastes qui ont discuté de la mondialisation¹⁵⁹⁵, cette recherche s'est concentrée sur une période et sur un objet restreints, afin de mieux comprendre les caractéristiques du moment en question, et de se focaliser sur des aspects jusqu'ici négligés. Cette étude a montré l'importance de la « mondialisation » des normes prudentielles et réglementaires, qui ne convergent pas systématiquement mais sont désormais considérées les unes par rapport aux autres à l'échelle mondiale. Il s'agit également des savoirs et techniques utilisés et produits par les acteurs (banques et autorités) pour faire face à ce qui apparaît, y compris pour les banques, comme un défi autant que comme une opportunité. La mondialisation n'est pas une force irrésistible amenant mécaniquement les États à laisser place à un grand marché international, mais est également un projet politique, qui entretient des liens étroits avec le (néo)libéralisme, ainsi qu'une construction technique et technologique. Par certains côtés, le « tournant global » des années 1970 et 1980 est une mondialisation organisée, voire voulue. Par

1593C.A.E. Goodhart, *The Basel Committee on Banking Supervision, op. cit.*, p. 224-285.

1594Stefano Battilossi et Jaime Reis (eds.), *State and financial systems in Europe and the USA, op. cit.*

1595B.J. Eichengreen, *Globalizing Capital, op. cit.* ; J.A. Frieden, *Global capitalism, op. cit.* ; H. James, *The creation and destruction of value, op. cit.* ; *The shock of the global, op. cit.*

d'autres, elle est le résultat d'improvisations diverses.

Avant de clore cette étude, il convient de dire quelques mots sur les échecs ou les réussites du Comité, et de la supervision bancaire en général. La question peut être considérée de diverses manières. Du point de vue de la capacité du Comité à éviter les crises, le constat d'échec semble sans appel : la crise de la dette de 1982-1983, la faillite de la *Bank of Credit and Commerce International* en 1991, la crise suédoise de 1992, la faillite du Crédit Lyonnais la même année, l'éclatement de la bulle japonaise dans les années 1990 et crise de l'Asie du Sud-Est à partir de 1997, et enfin la crise financière généralisée en 2007-2009, montrent à quel point l'instabilité financière est caractéristique du système établi depuis la fin du XX^e siècle. Avant même la crise de 2007-2009, les crises financières étaient comparativement plus nombreuses que durant la « première » mondialisation de la fin du XIX^e siècle¹⁵⁹⁶. Certains cas sont illustratifs de l'évolution des mentalités du côté des autorités : en France la faillite du Crédit Lyonnais constitue un revers majeur, car les superviseurs ne pensent jusqu'alors pas que les grandes banques puissent faire faillite¹⁵⁹⁷. On peut certainement se demander si l'existence du Comité de Bâle a eu un impact en diminuant le nombre de crises et de faillites, mais la réponse à cette question relève de l'histoire contre-factuelle. On peut également souligner que le Comité ne constitue pas la supervision dans son ensemble, et qu'il n'est concerné que par les cas les plus internationaux (BCCI, crise asiatique, crise financière de 2007-2009 par exemple).

D'autres perspectives sont cependant possibles. Une première serait de considérer l'histoire du Comité comme un succès spectaculaire : s'il n'a pas empêché certaines crises d'éclater, il a cependant réussi à s'imposer comme une institution majeure de la régulation financière à l'échelle mondiale, ce qui constitue en soi une évolution importante pour l'historien. Enfin une troisième perspective paraît possible : les échecs en question sont-ils ceux du Comité et de la supervision bancaire plus généralement, ou bien ceux des gouvernements ? Cette précision renvoie à la distinction trop souvent négligée entre réglementation et supervision, et invite à mettre en balance le choix des leaders politiques de favoriser la concurrence et l'innovation financière au détriment de la stabilité, la politique monétaire au détriment de la régulation financière, ou la supervision micro-prudentielle au détriment de la régulation macro-prudentielle. Cette perspective s'avère d'autant plus importante que les évolutions du secteur financier ont bien d'autres dimensions que les risques accrus de crises ou les conditions de la concurrence internationale : la financiarisation impose de

1596B.J. Eichengreen, *Financial crises, op. cit.*

1597Entretien avec un ancien membre du Comité, 11 janvier 2016.

lourdes contraintes de gestion sur les entreprises non bancaires¹⁵⁹⁸ et sur le budget des États, les innovations ont parfois transféré le risque depuis les banques vers les emprunteurs¹⁵⁹⁹, et la course à la complexité a rendu le système de moins en moins contrôlable¹⁶⁰⁰. Ces évolutions, qui ne sont pas toutes de nature prudentielle, justifient une analyse prenant en compte les contextes et les différentes facettes des phénomènes étudiés, ce qui est le propre de l'analyse historique.

1598H. Berghoff, « Varieties of Financialization? », art cit.

1599ABF, 1749200912/265, « *Worldwide competition in financial markets : issues for banking supervisors* », intervention d'Alexandre Lamfalussy à la conférence internationale des superviseurs bancaires d'Amsterdam, 23 octobre 1986, p. 70.

1600H. Davies, *Can financial markets be controlled?*, op. cit.

Bibliographie

ABBOTT Andrew, « Professional Ethics », *American Journal of Sociology*, 1 mars 1983, vol. 88, n° 5, p. 855-885.

ABBOTT Andrew Delano, *The system of professions: an essay on the division of expert labor*, Chicago, University of Chicago Press, 1988, 435 p.

ABDELAL Rawi, *Capital rules: the construction of global finance*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 2007.

ABÉLÈS Marc, *Des anthropologues à l'OMC : scènes de la gouvernance mondiale*, Paris, CNRS éd., 2011.

ABÉLÈS Marc, « Pour une anthropologie des institutions », *L'Homme*, 1995, vol. 35, n° 135, p. 65-85.

ABOLAFIA Mitchel Y., « Central banking and the triumph of technical rationality » dans Karin Knorr Cetina et Alex Preda (eds.), *The Oxford Handbook of the Sociology of Finance*, s.l., Oxford University Press, USA, 2013, p. 94-112.

AGLIETTA Michel, *Régulation et crises du capitalisme: l'expérience des États-Unis*, Paris, Calmann-Levy, 1976.

ALTAMURA Edoardo, *European Banks and the Rise of International Finance after Bretton Woods (1973-82)*, University of Geneva and Uppsala University, s.l., 2015.

ALVAREZ Sebastian, « The Mexican debt crisis redux: international interbank markets and financial crisis, 1977–1982 », *Financial History Review*, avril 2015, vol. 22, n° 1, p. 79–105.

BADIE Bertrand, « L'adieu au gladiateur ? », *Relations internationales*, 1 décembre 2005, n° 124, n° 4, p. 95-106.

BARBIELLINI Federico et GIORDANO Claire, « The Redesign of the Bank–Industry–Financial Market Ties in the US Glass–Steagall and the 1936 Italian Banking Acts » dans Piet Clement, Harold James et Herman van der Wee (eds.), *Financial innovation, regulation and crises in history*, London, Pickering & Chatto, 2014, p. 65-84.

BARENDREGT Jaap et VISSER Hans, « Towards a new maturity, 1940-1990 » dans Marjolein C. 't Hart, Joost Jonker et J. L. van Zanden (eds.), *A financial history of the Netherlands*, Cambridge ; New York, Cambridge University Press, 1997, p. 152-194.

BARJOT Dominique et SCHRÖTER Harm G., « The flow of information in organizations. Organizational theories as tools for business history », *Entreprises et histoire*, 29 septembre 2014, vol. 75, n° 2, p. 6-23.

BARTH Fredrik et UNIVERSITETET I BERGEN (eds.), *Ethnic groups and boundaries. The social organization of culture difference. [Results of a symposium held at the University of Bergen, 23rd to 26th February 1967]*, Boston, Little, Brown, 1969.

BARTH James R., CAPRIO Gerard et LEVINE Ross, *Rethinking Bank Regulation: Till Angels Govern*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, 446 p.

BARTH James R., JR Gerard Caprio et LEVINE Ross, « Bank regulation and supervision in 180 countries from 1999 to 2011 », *Journal of Financial Economic Policy*, 2013, vol. 5, n° 2, p. 111-219.

BATTILOSSI Stefano et CASSIS Youssef (eds.), *European banks and the American challenge: competition and cooperation in international banking under Bretton Woods*, Oxford [England]; New York, Oxford University Press, 2002.

BATTILOSSI Stefano, GIGLIOBIANCO Alfredo et MARINELLI Giuseppe, « Resource Allocation by the Banking System » dans Gianni Toniolo (ed.), *The Oxford handbook of the Italian economy since unification*, New York, Oxford University Press (coll. « Oxford handbooks in economics »), 2013, p. 485-515.

BATTILOSSI Stefano et REIS Jaime (eds.), *State and financial systems in Europe and the USA: historical perspectives on regulation and supervision in the nineteenth and twentieth centuries*, Farnham, England ; Burlington, VT, EABH/Ashgate, 2010, 223 p.

BEAUD Michel, DOLLFUS Olivier, CHRISTIAN Grataloup, PHILIPPE Hugon, GÉRARD Kébadjian et JACQUES Lévy (eds.), *Mondialisation: les mots et les choses*, Karthala., Paris, KARTHALA Editions, 1999, 362 p.

BELLRINGER Christopher et MICHIE Ranald, « Big Bang in the City of London: an intentional revolution or an accident? », *Financial History Review*, 2014, vol. 21, n° 2, p. 111-137.

BENSADON Didier, « La frontière comptable de l'entité groupe : évolution du concept de périmètre de consolidation des comptes du milieu des années 1960 à la loi du 3 janvier 1985 », *Entreprises et histoire*, 1 juin 2005, n° 39, n° 2, p. 8-8.

BERGHOFF Hartmut, « Varieties of Financialization? Evidence from German Industry in the 1990s », *Business History Review*, 2016, vol. 90, n° 1, p. 81-108.

BILLINGS Mark et CAPIE Forrest, « Capital in British banking, 1920–1970 », *Business History*, mars 2007, vol. 49, n° 2, p. 139-162.

BOEY Melissa, « Regulating “Bankerspace”: Challenging the Legitimacy of the Basel Accords as Soft Law », *S. Cal. L. Rev.*, 2014, vol. 87, p. 74–119.

BOLTANSKI Luc et BOURDIEU Pierre, « La production de l'idéologie dominante », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1976, vol. 2, n° 2, p. 3-73.

BONIN Hubert et FIGUET Jean Marc, *Crises et régulation bancaires: les cheminements de l'instabilité et de la stabilité bancaires. En hommage à Dominique Lacoue-Labarthe*, Geneva, Droz, 2016, 630 p.

BORDO Michael D., REDISH Angela et ROCKOFF Hugh, « Why didn't Canada have a banking crisis in 2008 (or in 1930, or 1907, or ...)? », *The Economic History Review*, 2015, vol. 68, n° 1, p. 218-243.

BOURDIEU Pierre, « Champ du pouvoir et division du travail de domination », *Actes de la recherche*

en sciences sociales, 2011, vol. 190, n° 5, p. 126.

BOURDIEU Pierre, *Esquisse d'une théorie de la pratique : précédé de trois études d'ethnologie kabyle*, Paris, Seuil, 2000.

BOURDIEU Pierre, *La domination masculine*, Paris, Éditions du Seuil, 1998.

BOURDIEU Pierre, « Le champ économique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1997, vol. 119, n° 1, p. 48-66.

BOVYKIN Valeriï Ivanovich et CAMERON Rondo E. (eds.), *International Banking, 1870-1914*, s.l., Oxford University Press, 1991, 674 p.

BUIJTER Willem H. et SRINIVASAN T. N., « Rewarding the profligate and punishing the prudent and poor: Some recent proposals for debt relief », *World Development*, mars 1987, vol. 15, n° 3, p. 411-417.

BURGIN Angus, *The great persuasion: reinventing free markets since the Depression*, Cambridge, Mass, Harvard University Press, 2012, 303 p.

BUSCH Andreas, *Banking regulation and globalization*, Oxford, Oxford University Press, 2009.

CALOMIRIS Charles W et HABER Stephen H, *Fragile by design: the political origins of banking crises and scarce credit*, Princeton, N.J, Princeton University Press, 2014.

CAMFFERMAN Kees et ZEFF Stephen A., *Financial reporting and global capital markets: a history of the International Accounting Standards Committee, 1973-2000*, Oxford ; New York, Oxford University Press, 2007, 676 p.

CAPIE Forrest, *The Bank of England : 1950s to 1979*, New York, Cambridge University Press, 2010.

CARDONI Fabien, CARRÉ DE MALBERG Nathalie, MARGAIRAZ Michel et COMITÉ POUR L'HISTOIRE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE DE LA FRANCE (eds.), *Dictionnaire historique des inspecteurs des finances, 1801-2009 dictionnaire thématique et biographique*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2012.

CARROUÉ Laurent, *La planète financière: capital, pouvoirs, espace et territoires*, Paris, A. Colin, 2015.

CASSIS Youssef, *Crises and opportunities, 1890-2010: the shaping of modern finance*, Oxford, Oxford University Press, 2011, 200 p.

CASSIS Youssef, *Les capitales du capital: histoire des places financières internationales, 1780-2005*, Genève, Slatkine, 2006, 464 p.

CASSIS Youssef, *Capitals of capital: a history of international financial centres, 1780 - 2005*, Cambridge [u.a.], Cambridge University Press, 2006, 385 p.

CASSIS Youssef, « La communauté des gouverneurs des banques centrales européennes depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale' » dans Olivier Feiertag et Michel Margairaz (eds.), *Politiques et pratiques des banques d'émission en Europe (XVIIe-XXe siècle). Le bicentenaire de la Banque de France dans la perspective de l'identité monétaire européenne*, Paris, Albin Michel, 2003,

p. 753-765.

CASSIS Youssef, *City bankers, 1890-1914*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994, 350 p.

CHETIOUI Hicham et BROSSARD Olivier, « Histoire longue : la naissance de la réglementation prudentielle, 1800-1945 », *Revue d'économie financière*, 2003, vol. 73, n° 4, p. 13-37.

CLAVIN Patricia, *Securing the world economy: the reinvention of the League of Nations, 1920-1946*, Oxford, Oxford University Press, 2013.

CLAVIN Patricia, « Defining Transnationalism », *Contemporary European History*, novembre 2005, vol. 14, n° 4, p. 421-439.

CLEMENT Piet, « The term “macroprudential”: origins and evolution », *BIS Quarterly Review*, 1 mars 2010, p. 59-67.

CLEMENT Piet, « The Missing Link : International Banking Supervision in the Archives of the BIS » dans Stefano Battilossi et Jaime Reis (eds.), *State and financial systems in Europe and the USA: historical perspectives on regulation and supervision in the nineteenth and twentieth centuries*, Farnham, England ; Burlington, VT, 2010, p. 167-175.

CLEMENT Piet, « Les statistiques de la Banque des Règlements internationaux et la coopération monétaire et financière internationale de 1930 à 2000 » dans Olivier Feiertag (ed.), *Mesurer la monnaie: banques centrales et construction de l'autorité monétaire (XIXe-XXe siècle)*, Paris, Albin Michel, 2005, p. 193-212.

CLEMENT Piet, JAMES Harold et WEE Herman van der (eds.), *Financial innovation, regulation and crises in history*, London, Pickering & Chatto, 2014, 176 p.

COLLI Andrea et VASTA Michelangelo, *Forms of enterprise in 20th century Italy: boundaries, structures and strategies*, Cheltenham, Glos, UK; Northampton, MA, Edward Elgar, 2010.

COOPER Richard, « Almost a century of central bank cooperation », *BIS Working Paper No. 198*, 2006, n° 198.

DAVIES H., *Can financial markets be controlled?*, Cambridge, UK ; Malden, MA, Polity Press, 2015, 124 p.

DAVIES H. et GREEN David, *Global financial regulation: the essential guide*, Cambridge, Polity, 2008, 289 p.

DEEG Richard et O'SULLIVAN Mary A., « The Political Economy of Global Finance Capital », *World Politics*, octobre 2009, vol. 61, n° 4, p. 731-763.

DESROSIÈRES Alain, *The politics of large numbers: a history of statistical reasoning*, Cambridge, Mass, Harvard University Press, 1998, 368 p.

DEUTSCHE BUNDESBANK (ed.), *Fifty years of the Deutsche Mark: central bank and the currency in Germany since 1948*, Oxford ; New York, Oxford University Press, 1999, 836 p.

DEVLIN Robert, *Debt and crisis in Latin America: the supply side of the story*, Princeton, N.J, Princeton University Press, 1989, 320 p.

- DEZALAY Yves, « Les courtiers de l'international. », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2004, vol. 151-152, n° 1, p. 4-35.
- DIDIER Emmanuel., *En quoi consiste l'Amérique ? les statistiques, le new deal et la démocratie*, Paris, Éd. la Découverte, 2009.
- DUCHAUSSOY Vincent, *Histoire de l'organisation et de la gouvernance de la Banque de France (1936-1993). La construction d'une institution de marché?*, Université de Rouen, s.l., 2013, 590 p.
- EICHENGREEN Barry, « The Origins and Nature of the Great Slump Revisited », *The Economic History Review*, 1992, vol. 45, n° 2, p. 213-239.
- EICHENGREEN Barry J., *Global imbalances and the lessons of Bretton Woods*, Cambridge, Mass, MIT Press, 2007, 187 p.
- EICHENGREEN Barry J, *Financial crises : and what to do about them*, Oxford, Oxford University Press, 2002.
- EICHENGREEN Barry J, *Globalizing Capital: a history of the international monetary system*, Princeton, N.J., Princeton University Press, 1996.
- FEIERTAG Olivier, « La France, le dollar et l'Europe (1981-1989). Aux origines globales de l'euro », avril 2013, vol. 19.
- FEIERTAG Olivier (ed.), *Mesurer la monnaie: banques centrales et construction de l'autorité monétaire (XIXe-XXe siècle)*, Paris, Albin Michel, 2005.
- FEIERTAG Olivier, « Introduction: Pour une histoire de l'autorité monétaire des banques centrales » dans Olivier Feiertag (ed.), *Mesurer la monnaie: banques centrales et construction de l'autorité monétaire (XIXe-XXe siècle)*, Paris, Albin Michel, 2005, p. 13-26.
- FEIERTAG Olivier, « Les banques d'émission et la BRI face à la dislocation de l'étalon-or (1931-1933) : l'entrée dans l'âge de la coopération monétaire internationale », *Histoire, économie et société*, 1999, vol. 18, n° 4, p. 715-736.
- FOUCAULT Michel, *Naissance de la biopolitique: cours au Collège de France (1978-1979)*, Paris, Gallimard : Seuil, 2004.
- FRIEDEN Jeffrey A., *Global capitalism: its fall and rise in the twentieth century*, New York, W.W. Norton, 2006, 556 p.
- GALEAZZI Florianne, *La France et la réforme du système monétaire international (1961-1987). Le rôle des experts du Groupe de Travail n°3 de l'OCDE*, Université de Rouen, s.l., 2015.
- GANE Nicholas, « The Emergence of Neoliberalism: Thinking Through and Beyond Michel Foucault's Lectures on Biopolitics », *Theory, Culture & Society*, 2014, vol. 31, n° 4, p. 3-27.
- GAO Bao, « The Postwar Japanese Economy » dans William M Tsutsui (ed.), *A companion to Japanese history*, Malden, MA, Blackwell Publishing Ltd, 2007, p. 299-314.
- GARCIA-PARPET Marie-France, « The Social Construction of a Perfect Market. The strawberry auction at Fontaines-en-Sologne » dans Donald A. MacKenzie, Fabian Muniesa et Lucia Siu (eds.),

Do economists make markets?: on the performativity of economics, Princeton, Princeton University Press, 2007, p. 20-53.

GIDDEY Thibaud, « The Regulation of Foreign Banks in Switzerland (1956–1972) », Warsaw, Poland, EABH, 2013.

GIDDEY Thibaud, « Gendarme ou médecin des banques? Les premières années d'activité de la Commission fédérale des banques (1935–1943) », *Traverse*, 2012, 2012/3, p. 145-163.

GIGLIOBIANCO Alfredo, *Via Nazionale: Banca d'Italia e classe dirigente: cento anni di storia*, Roma, Donzelli (coll. « Saggi. Storia e scienze sociali »), 2006, 404 p.

GILSON Ronald J. et KRAAKMAN Reinier, « Market Efficiency After the Fall: Where Do We Stand Following the Financial Crisis? » dans Claire A. Hill et Brett H. McDonnell (eds.), *Research Handbook on the Economics of Corporate Law*, Cheltenham, UK ; Northampton, USA, Edward Elgar, 2012, p. 456-475.

GOODHART Charles A. E., « The changing role of central banks », *Financial History Review*, août 2011, vol. 18, n° 2, p. 135–154.

GOODHART Charles A. E. et SCHOENMAKER Dirk, « Should the Functions of Monetary Policy and Banking Supervision Be Separated? », *Oxford Economic Papers*, 1 octobre 1995, vol. 47, n° 4, (coll. « New Series »), p. 539-560.

GOODHART Charles Albert Eric, *The Basel Committee on Banking Supervision : a history of the early years, 1974-1997*, Cambridge ; New York ; Melbourne, Cambridge University Press, 2011, vol. 1/, 603 p.

GRANOVETTER Mark, « Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness », *American Journal of Sociology*, 1985, p. 481–510.

GROSSMAN Richard S., « The Emergence of Central Banks and Banking Supervision in Comparative Perspective » dans Stefano Battilossi et Jaime Reis (eds.), *State and financial systems in Europe and the USA: historical perspectives on regulation and supervision in the nineteenth and twentieth centuries*, Farnham, England ; Burlington, VT, EABH/Ashgate, 2010, p. 123-139.

GÜNTER FRANKE, « The Bundesbank and Financial Markets » dans Deutsche Bundesbank (ed.), *Fifty years of the Deutsche Mark: central bank and the currency in Germany since 1948*, Oxford ; New York, Oxford University Press, 1999.

HAAS Peter M., « Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination », *International Organization*, janvier 1992, vol. 46, n° 1, p. 1-35.

HANSEN Bradley A., « A Failure of Regulation? Reinterpreting the Panic of 1907 », *Business History Review*, septembre 2014, vol. 88, n° 3, p. 545–569.

HARPER Richard, « The social organization of the IMF's mission work : an examination of international auditing » dans Marilyn Strathern (ed.), *Audit Cultures: Anthropological Studies in Accountability, Ethics and the Academy*, London ; New York, Routledge, 2000, p. 21-53.

HENNESSY Elizabeth, *Who's who in central banking*, London, Flemings, 1997.

- HENNESSY Elizabeth et GEBHARD Carola, *Who's who in financial regulation.*, London, Central Banking Publications, Ltd., 1998.
- HERRING Richard J. et LITAN Robert E., *Financial Regulation in a Global Economy*, Washington, D.C, Brookings Institution Press, 1994, 226 p.
- HILGERS Mathieu, « Embodying neoliberalism: thoughts and responses to critics », *Social Anthropology*, février 2013, vol. 21, n° 1, p. 75-89.
- HOTORI Eiji, « A History of Prudential Bank Supervision in Japan: Organization, Institutions and Function, 1873-1942 », *Economia*, novembre 2011, vol. 62, n° 2, p. 29-41.
- HUERTAS Thomas F., « US Multinational Banking: History and Prospects » dans Geoffrey Jones (ed.), *Multinational and International Banking*, Illustrated edition., s.l., Edward Elgar Pub, 1992, p. 199-218.
- HÜPKES Eva, « Regulation, Self-regulation or Co-regulation? », *Journal of business law*, 2009, n° 5, p. 427-446.
- IKENBERRY G. John, « A world economy restored: expert consensus and the Anglo-American postwar settlement », *International Organization*, décembre 1992, vol. 46, n° 1, p. 289-321.
- JACOBS Mark D., « Financial Crises as Symbols and Rituals » dans Karin Knorr Cetina et Alex Preda (eds.), *The Oxford Handbook of the Sociology of Finance*, s.l., Oxford University Press, USA, 2013, p. 376-392.
- JAMES Harold, *Making the European monetary union : the role of the Committee of Central Bank Governors and the origins of the European Central Bank*, Cambridge, Mass, Harvard University Press, 2012.
- JAMES Harold, *The creation and destruction of value: the globalization cycle*, Cambridge, Mass, Harvard University Press, 2009, 325 p.
- JAMES Harold, *International monetary cooperation since Bretton Woods*, Washington, D.C : New York, International Monetary Fund; Oxford University Press, 1996, 742 p.
- JAMES Professor Harold, *The End of Globalization: Lessons from the Great Depression*, Cambridge, Mass, Harvard University Press, 2001, 272 p.
- JASANOFF Sheila, *The fifth branch: science advisers as policymakers*, Cambridge, Mass, Harvard University Press, 1990, 302 p.
- JASANOFF Sheila et LECLERC Olivier, *Le droit et la science en action*, Paris, Dalloz, 2013.
- JONES Daniel Stedman, *Masters of the universe: Hayek, Friedman, and the birth of neoliberal politics*, Princeton, Princeton University Press, 2012, 418 p.
- JONES Geoffrey, « Globalization » dans Jonathan Zeitlin et Geoffrey Jones (eds.), *The Oxford handbook of business history*, Oxford [England]; New York, Oxford University Press, 2008, p. 141-168.
- JONES Geoffrey, *Multinationals and global capitalism: from the nineteenth to the twenty-first*

century, Oxford; New York, Oxford University Press, 2005.

JONES Geoffrey, *The evolution of international business: an introduction*, London ; New York, Routledge, 1995, 360 p.

JONES Geoffrey (ed.), *Multinational and International Banking*, Illustrated edition., s.l., Edward Elgar Pub, 1992, 640 p.

JONES Geoffrey (ed.), *Multinational and international banking*, Aldershot, Hants, England ; Brookfield, Vt., USA, Edward Elgar Publishing, 1992, 610 p.

JONES Geoffrey (ed.), *Banks as multinationals*, London; New York, Routledge, 1990.

KALB Don, « Thinking about neoliberalism as if the crisis was actually happening », *Social Anthropology*, 1 août 2012, vol. 20, n° 3, p. 318-330.

KAPSTEIN Ethan, « Architects of stability? International cooperation among financial supervisors », *BIS Working Paper*, 26 février 2006, n° 199.

KAPSTEIN Ethan B., *Governing the Global Economy: international finance and the state*, Cambridge, Massachusetts ; London, England, Harvard University Press, 1994, 224 p.

KAPSTEIN Ethan B., *Governing the global economy: international finance and the state*, Cambridge, Mass, Harvard University Press, 1994, 224 p.

KAPSTEIN Ethan B., *Supervising international banks: origins and implications of the Basle Accord*, Princeton, N.J, International Finance Section, Dept. of Economics, Princeton University (coll. « Essays in international finance »), 1991, 38 p.

KAPSTEIN Ethan B., « Resolving the Regulator's Dilemma: International Coordination of Banking Regulations », *International Organization*, 1989, vol. 43, n° 2, p. 323-347.

KAPSTEIN Ethan Barnaby, « Between power and purpose: central bankers and the politics of regulatory convergence », *International Organization*, décembre 1992, vol. 46, n° 1, p. 265–287.

KINDLEBERGER Charles Poor, *Manias, panics, and crashes : a history of financial crises*, New York, Basic Books, 1978.

KIRSHNER Jonathan (ed.), *Monetary orders: ambiguous economics, ubiquitous politics*, Ithaca, Cornell University Press, 2003, 319 p.

KNORR-CETINA K. et PREDA Alex (eds.), *The Oxford handbook of the sociology of finance*, Oxford, Oxford University Press (coll. « Oxford handbooks in business and management »), 2012, 606 p.

KOBRAK Christopher et TROEGE Michael, « From Basel to bailouts: forty years of international attempts to bolster bank safety », *Financial History Review*, août 2015, vol. 22, n° 2, p. 133–156.

KONOE Sara, *The politics of financial markets and regulation: the United States, Japan, and Germany*, New York, Palgrave Macmillan, 2014, 248 p.

LABORIER Pascale et TROM Danny. (eds.), *Historicités de l'action publique [actes du colloque, Amiens, 12-13 octobre 2000]*, Paris, Presses universitaires de France, 2003.

- LACOUE-LABARTHE Dominique, « L'évolution de la supervision bancaire et de la réglementation prudentielle (1945-1996) », *Revue d'économie financière*, 2003, vol. 73, n° 4, p. 39-63.
- LAMENDOUR Ève et LEMARCHAND Yannick, « Quantification, normes et croyances », *Entreprises et histoire*, 30 septembre 2015, n° 79, n° 2, p. 7-11.
- LATOUR Bruno, *La science en action. Introduction à la sociologie des sciences.*, Paris, La Découverte, 2005.
- LATOUR Bruno, *La fabrique du droit: une ethnographie du conseil d'État*, Paris, La Découverte, 2004, 319 p.
- LEBARON Frédéric, « Action économique et capital symbolique », *Regards sociologiques*, 2005, vol. 30, p. 73-89.
- LÉPINAY Vincent Antonin, *Codes of finance: engineering derivatives in a global bank*, Princeton [N.J.], Princeton University Press, 2011, 280 p.
- LESCURE Michel, « Banking and Finance » dans Geoffrey Jones et Jonathan Zeitlin (eds.), *The Oxford Handbook of Business History*, Oxford, Oxford University Press, 2007, p. 319-345.
- LÉVY-LEBOYER Maurice, *Les banques européennes et l'industrialisation internationale dans la première moitié du XIXe siècle*, Presses Universitaires de France, Paris, 1964.
- MACKENZIE Donald A., MUNIESA Fabian et SIU Lucia (eds.), *Do economists make markets?: on the performativity of economics*, Princeton, Princeton University Press, 2007, 373 p.
- MAES Ivo, « Alexandre Lamfalussy et les tentatives de la BRI pour éviter un endettement excessif en Amérique latine dans les années 1970 », *Histoire, économie & société*, décembre 2011, vol. 30, n° 4, p. 59-77.
- MAES Ivo et BUYST Eric, « Financial crisis and regulation. An overview of the Belgian experience » dans *Financial market regulation in the wake of financial crises: the historical experience*, Roma, Italy, Banca d'Italia, 2009, p. 95-117.
- MCDOWALL Duncan, « Banks » dans Gerald Hallowell (ed.), *The Oxford companion to Canadian history*, Toronto ; Oxford, Oxford University Press, 2004.
- MELTZER Allan H., *A history of the Federal Reserve*, Chicago, University of Chicago Press, 2009, vol. 2/2 1970-1986.
- MÉNARD Claude, *L'économie des organisations*, Paris, La Découverte, 2004.
- MÉNARD Claude, *L'économie des organisations*, Paris, La Découverte, 2004.
- MERRY Sally Engle, DAVIS Kevin E. et KINGSBURY Benedict (eds.), *The quiet power of indicators: measuring governance, corruption, and rule of law*, New York, Cambridge University Press, 2015, 353 p.
- METZLER Mark, « The Occupation » dans William M Tsutsui (ed.), *A companion to Japanese history*, Malden, MA, Blackwell Publishing Ltd, 2007, p. 265-280.

- MITCHENER Kris James et JAREMSKI Matthew, « The Evolution of Bank Supervisory Institutions: Evidence from American States », *The Journal of Economic History*, septembre 2015, vol. 75, n° 3, p. 819–859.
- MOURLON-DRUOL Emmanuel, « Banking Union in Historical Perspective: The Initiative of the European Commission in the 1960s–1970s », *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 1 janvier 2016, vol. 54, n° 4, p. 913-927.
- MOURLON-DRUOL Emmanuel, « ‘Trust is good, control is better’: The 1974 Herstatt Bank Crisis and its Implications for International Regulatory Reform », *Business History*, février 2015, vol. 57, n° 2, p. 311-334.
- MOURLON-DRUOL Emmanuel, *A Europe made of money: the emergence of the European Monetary System*, Ithaca, N.Y, Cornell University Press (coll. « Cornell studies in money »), 2012, 359 p.
- MUNIESA Fabian, « Un robot walrasien. Cotation électronique et justesse de la découverte des prix », *Politix*, 2000, vol. 13, n° 52, p. 121-154.
- NORTH Douglas C., « Transaction costs in history », *Journal of European Economic History*, 1985, vol. 14, n° 3, p. 557-576.
- OATLEY Thomas et NABORS Robert, « Redistributive Cooperation: Market Failure, Wealth Transfers, and the Basle Accord », *International Organization*, décembre 1998, vol. 52, n° 1, p. 35–54.
- PLESSIS Alain, *Histoires de la Banque de France*, Paris, Editions Albin Michel, 1998, 224 p.
- PLESSIS Alain, *La Banque de France et ses deux cents actionnaires sous le Second Empire*, Genève, Droz, 1982.
- POLANYI Michael, *The tacit dimension*, University of Chicago Press edition., Chicago, The University of Chicago Press, 2009, 108 p.
- PORTER Theodore M., *Trust in numbers: the pursuit of objectivity in science and public life*, Princeton, N.J, Princeton University Press, 1995, 310 p.
- PORTER Tony, *States, markets, and regimes in global finance*, New York, N.Y, St. Martin’s Press, 1993, 220 p.
- PORTES Richard, « La crise polonaise et les relations économiques Est-Ouest », *Politique étrangère*, 1982, vol. 47, n° 1, p. 75-89.
- POWER Michael, « Accounting and Finance » dans Karin Knorr Cetina et Alex Preda (eds.), *The Oxford Handbook of the Sociology of Finance*, s.l., Oxford University Press, USA, 2013, p. 293-314.
- POWER Michael, *The audit society: rituals of verification*, Oxford, [England] ; New York, Oxford University Press, 1997, 183 p.
- PRAQUIN Nicolas, « L’analyse du risque bancaire au Crédit Lyonnais (1880-1925) », *Entreprises et histoire*, 2007, vol. 48, n° 3, p. 56-72.

- PRAQUIN Nicolas, « La comptabilité aux frontières de l'organisation : un instrument de la stratégie entrepreneuriale. Le cas du Crédit Lyonnais sous Henri Germain (1864-1905) », *Entreprises et histoire*, 1 juin 2005, n° 39, n° 2, p. 45-58.
- QUENNOUËLLE-CORRE Laure, *La direction du Trésor 1947-1967 : L'État-banquier et la croissance*, Vincennes, Institut de la gestion publique et du développement économique, 2013, XV-693 p.
- QUENNOUËLLE-CORRE Laure et STRAUS André, « The State in the French Financial System during the Twentieth Century : A Specific Case? » dans Stefano Battilossi et Jaime Reis (eds.), *State and financial systems in Europe and the USA: historical perspectives on regulation and supervision in the nineteenth and twentieth centuries*, Farnham, England ; Burlington, VT, EABH/Ashgate, 2010, p. 97-123.
- RAJAN Raghuram G et ZINGALES Luigi, « The great reversals: the politics of financial development in the twentieth century », *Journal of Financial Economics Journal of Financial Economics*, 2003, vol. 69, n° 1, p. 5-50.
- RAYMOND Robert, « Le rôle des comités d'experts du Comité des gouverneurs des banques centrales de la CEE », *Histoire, économie & société*, 2011, vol. 30, n° 4, p. 101-105.
- REINHART Carmen M. et ROGOFF Kenneth S., *This time is different: eight centuries of financial folly*, Princeton, Princeton University Press, 2009, 463 p.
- REVELL Jack, *Solvency and regulation of banks: theoretical and practical implications*, Cardiff, University of Wales Press, 1975, 145 p.
- RIBAKOVA Elina, *Liberalization, Prudential Supervision, and Capital Requirements; The Policy Trade-Offs*, s.l., International Monetary Fund, 2005.
- RILES Annelise, « Collateral Expertise: Legal Knowledge in the Global Financial Markets », *Current Anthropology*, décembre 2010, vol. 51, n° 6, p. 795-818.
- RILES Annelise, « Real time: Unwinding technocratic and anthropological knowledge », *American Ethnologist*, 2004, vol. 31, n° 3, p. 392-405.
- ROSS Duncan R., « European Banking Clubs in the 1960s : a flawed strategy », *Business and economic history*, 1998, vol. 27, n° 2, p. 353-366.
- ROT Gwenaële, BORZEIX Anni et DEMAZIÈRE Didier, « Introduction. Ce que les écrits font au travail », *Sociologie du Travail*, janvier 2014, vol. 56, n° 1, p. 4-15.
- SAILLARD Yves et BOYER Robert, *Théorie de la régulation: l'état des savoirs*, Paris, Éditions La Découverte, 1995.
- SARGENT Jane A., « Pressure Group Development in the EC: The Role of the British Bankers' Association* », *JCMS: Journal of Common Market Studies*, mars 1982, vol. 20, n° 3, p. 269-285.
- SATO Masanori et YAGO Kazuhiko, « L'élite managériale au Japon : le cas des banques », *Entreprises et histoire*, décembre 2005, vol. 41, n° 4, p. 71-88.
- SCHELLER Hanspeter K., « Le Comité des gouverneurs des banques centrales de la CEE et l'unification monétaire européenne », *Histoire, économie & société*, 2011, 30e année, n° 4, p. 79.

- SCHENK Catherine, *Hong Kong as an International Financial Centre: Emergence and Development, 1945-1965*, s.l., Routledge, 2002, 225 p.
- SCHENK Catherine R., « Summer in the City: Banking Failures of 1974 and the Development of International Banking Supervision », *The English Historical Review*, janvier 2014, vol. 129, n° 540, p. 1129-1156.
- SCHENK Catherine R., « The Regulation of International Financial Markets from the 1950s to the 1990s » dans Stefano Battilossi et Jaime Reis (eds.), *State and financial systems in Europe and the USA: historical perspectives on regulation and supervision in the nineteenth and twentieth centuries*, Farnham, England ; Burlington, VT, EABH/Ashgate, 2010, p. 149-167.
- SCHENK Catherine R., « The Origins of the Eurodollar Market in London: 1955–1963 », *Explorations in Economic History*, avril 1998, vol. 35, n° 2, p. 221-238.
- SCHIRMANN Sylvain, *Crise, coopération économique et financière entre États européens, 1929-1933*, Paris, Comité pour l’histoire économique et financière de la France, 2000.
- SCOTT John, « Modes of power and the re-conceptualization of elites », *The Sociological Review*, 1 mai 2008, vol. 56, n° s1, p. 25-43.
- SHUMWAY Robert V., « The Computability of Deregulation and Increased Supervision », *Annual Review of Banking Law*, 1987, vol. 6, p. 247.
- SINCLAIR Timothy J., *The new masters of capital: American bond rating agencies and the politics of creditworthiness*, Ithaca, Cornell University Press, 2005, 186 p.
- SINGER David Andrew, *Regulating capital: setting standards for the international financial system*, Ithaca, N.Y, Cornell University Press, 2010, 163 p.
- SINGLETON John, *Central Banking in the Twentieth Century*, s.l., Cambridge University Press, 2011, 350 p.
- SPERO Joan E., *The Failure of the Franklin National Bank: Challenge to the International Banking System*, Washington, D.C, Beard Books, 1999, 252 p.
- STORY Jonathan et WALTER Ingo, *Political economy of financial integration in Europe: the battle of the systems*, Cambridge, Mass, MIT Press, 1997.
- STRATHERN Marilyn, *Audit Cultures: Anthropological Studies in Accountability, Ethics and the Academy*, London ; New York, Routledge, 2000, 336 p.
- SUPIOT Alain, *La Gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France (2012-2014)*, Paris, Fayard, Institut d’Etudes Avancées de Nantes, 2015.
- SWARY Itzhak, *Continental Illinois Crisis: An Empirical Analysis of Regulatory Behavior*, s.l., Salomon Bros. Center for the Study of Financial Institutions, 1985.
- TAYLOR Alan M., *The Great Leveraging*, s.l., National Bureau of Economic Research, 2012.
- THOMPSON E. P., « The Moral Economy of the English Crowd in the Eighteenth Century », *Past & Present*, 1971, n° 50, p. 76-136.

- TONIOLO Gianni, *Central bank cooperation at the Bank for International Settlements, 1930-1973*, New York, Cambridge University Press, 2005, 729 p.
- TONIOLO Gianni et WHITE Eugene N., *The Evolution of the Financial Stability Mandate: From Its Origins to the Present Day*, s.l., National Bureau of Economic Research, 2015.
- TSCHOEGL Adrian E., « Foreign bank entry into Japan and California » dans Geoffrey Jones (ed.), *Multinational and International Banking*, Illustrated edition., s.l., Edward Elgar Pub, 1992, p. 219-239.
- TWOREK Heidi J. S., « Political and Economic News in the Age of Multinationals », *Business History Review*, septembre 2015, vol. 89, n° 3, p. 447-474.
- VAN DAMME Stéphane, « De la vie du laboratoire à la théorie du cyborg », *L'Homme*, octobre 2008, vol. 187-188, n° 3, p. 393-412.
- VASSEUR Christian et STERDYNIK Henri, « Encadrement du crédit et politique monétaire », *Observations et diagnostics économiques : revue de l'OFCE*, 1985, vol. 11, n° 1, p. 105-136.
- VERDUN Amy, « The role of the Delors Committee in the creation of EMU: an epistemic community? », *Journal of European Public Policy*, janvier 1999, vol. 6, n° 2, p. 308-328.
- VOGEL Steven Kent, *Freer markets, more rules: regulatory reform in advanced industrial countries*, Ithaca, N.Y, Cornell University Press, 1996, 296 p.
- WACQUANT Loïc, « Three steps to a historical anthropology of actually existing neoliberalism », *Social Anthropology*, 1 février 2012, vol. 20, n° 1, p. 66-79.
- WAGNER Anne-Catherine, « Les classes dominantes à l'épreuve de la mondialisation », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2011, vol. 190, n° 5, p. 4.
- WAGNER Anne-Catherine, « Les élites managériales de la mondialisation : angles d'approche et catégories d'analyse », *Entreprises et histoire*, 2005, vol. 41, n° 4, p. 15-23.
- WATANABE Satoshi, *The Origin and Development of International Cooperation for Financial Stability - International Cooperation at the Basel Committee on Banking Supervision [translation from Japanese]*, Tokyo, Sotensha-Shuppan, 2012.
- WENDSCHLAG Mikael, *Theoretical and empirical accounts of Swedish financial supervision in the twentieth century*, dissertation, Linköping, s.l., 2012.
- WHITE Eugene, *The regulation and reform of the American banking system, 1900-1929*, Princeton, N.J, Princeton University Press, 1983.
- WHITE Eugene N., « Lessons from the History of bank examination and supervision in the United States, 1863-2008 » dans *Financial market regulation in the wake of financial crises: the historical experience*, Roma, Italy, Banca d'Italia, 2009, p. 15-44.
- WHITE Eugene N., « The Stock Market Boom and Crash of 1929 Revisited », *The Journal of Economic Perspectives*, 1 avril 1990, vol. 4, n° 2, p. 67-83.
- WHITE Eugene Nelson, *The Comptroller and the transformation of American banking, 1960-1990*,

Washington, D.C., Comptroller of the Currency, 1992.

WILKINS Mira, « Banks over borders: some evidence from their pre-1914 history » dans Geoffrey Jones (ed.), *Banks as multinationals*, London; New York, Routledge, 1990, p. 217-248.

WOOD Duncan R., *Governing global banking: the Basel Committee and the politics of financial globalisation*, Aldershot, Ashgate, 2005, 180 p.

YAGO Kazuhiko, *The financial history of the Bank for International Settlements*, London ; New York, Routledge, 2012, 240 p.

YAGO Kazuhiko, « La Banque du Japon dans le système monétaire international (1945-1985) » dans Olivier Feiertag et Michel Margairaz (eds.), *Les Banques centrales à l'échelle du monde, L'internationalisation des banques centrales des débuts du xxe siècle à nos jours*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012, p. 125-145.

The shock of the global: the 1970s in perspective, Cambridge, Mass, Belknap Press of Harvard University Press, 2010, 434 p.

Financial market regulation in the wake of financial crises: the historical experience, Roma, Italy, Banca d'Italia, 2009, 251 p.

Sources

1. *Banque de France*
2. *Banque des Règlements Internationaux*
3. *Banque d'Angleterre*
4. *Réserve Fédérale de New York*
5. *Archives nationales américaines (NARA)*
6. *Archives de la Société Générale*
7. *Archives du Crédit Agricole – Crédit Lyonnais*
8. *Archives de l'Union Européenne*

1. Banque de France

Service des études bancaires de la Commission bancaire

Cote	Boîte	Dates	Désignation
1749201013	1-3	1987-1988	Ratio Cooke

Service des affaires internationales de la Commission de Contrôle des Bancaires (puis Commission bancaire)

Cote	Boîte	Dates	Désignation
1749200912	166	1973-1976	Le plan comptable
1749200912	263	1975-1983	BRI, réunions du concordat de 1975, mise en œuvre du concordat 1983
1749200912	264	1982-1984	BRI, sous-groupe Dahl sur le capital 1982-1984, groupe Holland sur le marché interbancaire 1983
1749200912	265	1986-1988	BRI, Conference of Banking Supervisor, Amsterdam, novembre 1986, Tokyo octobre 1988
1749200912	266	1984-1984	BRI, International Conference of Banking Supervisor 1984
1749200912	271	1985-1991	Capital minimum, coefficient fonds propres, liquidité
1749200912	295	1979-1983	Surveillance des banques sur base consolidée
1749200912	296	1987-1988	Ratio cooke, chiffrage du 30 juin 1987

Cote	Boîte	Dates	Désignation
1749200912	297	1987-1987	Ratio cooke, chiffrage préparatoire
1749200912	298	1979-1984	Groupe de contact grands risques 1981-1984, risque hors bilan 1980, politique à l'égard des banques étrangères 1979-1981
1749200912	299	1987-1988	Capital convergence, Bâle 1 : rapports et positions françaises, réaction des pays au projet, réaction des banques de développement
1749200912	300	1988-1988	Ratio cooke, chiffrage
1749200912	304	1979-1980	Réunions Comité Cooke
1749200912	305	1981-1982	Réunions Comité Cooke
1749200912	306	1975-1975	Comité de Bâle avant 1975
1749200912	308	1978-1983	Secret bancaire BRI
1749200912	309	1975-1978	Réunions Comité Cooke
1749200912	310	1977-1983	BRI Consolidation
1749200912	311	1971-1986	BRI, rentabilité des banques internationales 1971-1984, capital adequacy 1978-1986
1749200912	312	1979-1984	BRI, procédures de confirmations interbancaires 1979-1984, comité Roesle 1979-1982, faillite d'une banque internationale 1981-1982, BRI divers
1749200912	313	1982-1984	Implantations des banques étrangères 1982-1984, changement structurel du système bancaire 1982-1984, Rapport de la Réserve Fédérale 1984 « supervision in the G10 »
1749200912	314	1986-1992	Enquêtes implantations des banques françaises à l'étranger 1986-1992, banques étrangères en France 1988-1990
1749200912	315	1985-1986	Groupe Ullmo, comité consultatif des usagers du CNC
1749200912	321	1984-1986	Risques compromis
1749200912	323	1986-1992	Risques pays, enquêtes annuelles 1988-1991, précisions méthodologiques 1990-1992
1749200912	324	1981-1991	Risque pays
1749200912	328	1981-1983	Ratio européen de solvabilité
1749200912	331	1979-1981	Ratio d'observation solvabilité, comité consultatif
1749200912	335	1981-1986	Risque pays 1981-1982, enquêtes solvabilité par la BRI, 1983-1986
1749200912	339	1981-1984	Ratio européen de solvabilité
1749200912	340	1981-1984	Ratio CEE d'observation liquidité

Cote	Boîte	Dates	Désignation
1749200912	354	1983-1991	Relations avec les autorités de tutelle de : Allemagne, Suisse, Canada, Hong Kong, Luxembourg
1749200912	355	1985-1991	Coopérations avec les autorités de surveillance étrangères
1749200912	356	1978-1989	Relations avec les autorités de tutelle étrangères, Réserve Fédérale de New York avril 1989, rapport Coinat 1978
1749200912	357	1978-1990	Relations avec les autorités de contrôle étrangères, groupes offshores dont caraïbes
1749201012	199	1983-1993	Publications du Comité Bâle

2. Banques des Règlements Internationaux

Cote	Boîte	Dates	Désignation
1.3a(3) F	-	1975-1979	Meetings BCBS
1.3a	-	1975-1982	Documents BCBS
1.3a(3) F	1 à 3	1977-1979	BCBS registry files
Lam20 F	55-56	1974-1978	Documents d'Alexandre Lamfalussy
6.61	3-5	1972-1979	G10 routine correspondance
DEA 15.40	-	1979-1982	Documents de Michael Dealtry
7.18(14) Lar	1	1979-1981	Documents de René Larre

3. Banque d'Angleterre

Cote	Boîte	Dates	Désignation
8A48	4, 10, 14, 16, 19	1969-1979	European Economic Community (EEC) Banking And Credit Institutions
8A162	1	1976-1979	Internal Discussion Papers: Capitalisation
7A3	3-15	1972-1979	Chief cashier's policy files: european economic community (EEC)
8A357	1	1982-1983	Euro-Currency Standing Committee
10A255	2	1979	Gold and Foreign Exchange Office

2A43	2	1973-1975	General papers CEE and international
7A179	1	1974-1976	Banking Act : HMT Working party on Control and Supervision of Credit Institutions
6A248	1	1982	International Division files: International Debt problems
1A179	1	1976-1977	Wilson Committee 1

4. Réserve Fédérale de New York

Central files

Boîte	Dates	Désignation
122028	1983-1989	Miscellaneous files belonging to M. Sandberg
198339	1984-1989	Gouverneurs du groupe des 10
615559	1972-1988	Financial Reform Act, History of central banking in the USA
615560	1970-1987	Subcommittee on Regulations, Bank Supervision and Legislation Depository Institutions Deregulation Committee
615683	1978-1988	Foreign banking in the USA
615705	1972-1988	Foreign banking in the USA
615708	1974-1987	Foreign banking in the USA
615771	1972-1974	System Steering Committee on International Banking Regulation
615781	1973-1981	System Steering Committee on International Banking Regulation International Banking Facilities
615782	1976-1982	Branches and agencies of foreign banks in U.S.
616678	1990 -	Comité de Bâle après 1992

Presidential records, Paul Volcker

Boîte	Dates	Désignation
35582	1975-1978	Foreign visitors
35576, 35577	1975-1979	Paul Volcker's tenure as FRBNY president.

35581	1975-1979	Speeches and public appearances
35602	1972-1974	Speeches and public appearances
35604, 35605	1975-1977	Speeches and public appearances
35607	1956-1975	Speeches and public appearances
97640	1985-1986	Speeches and public appearances
97644	1983	Speeches and public appearances
142548	1959-1977	Speeches and public appearances
142564	1975-1977	Speeches and public appearances
142572	1961-1978	Speeches and public appearances
142574	1956-1979	Foreign relations

5. National Archives and Records Administration (NARA)

Archives du système de Réserve Fédérale (Record Group 82) : series « International subject files » (A1 10)

Cote	Boîte	Dates	Désignation
82A1/10	17	1955-1980	Bank for International Settlements General
82A1/10	19	1947-1951 1965-1974	Bank for International Settlements General Bankers Association for Foreign Trade
82A1/10	33	1948-1974	Foreign Operations of American Banks General Pocket (part 2) League of Nations Committee of Statistical Expert International Banking School Banking – General
82A1/10	313		Visitors ; Balance of Payments General ; Bank for International Settlements General ; Banking General

Archives de l'Office of the Comptroller of the Currency

Cote	Boîte	Dates	Désignation
10193139	1	1985-1986	Training records
101810027	1-2	1979-1980	Speeches and Testimony (John Heimann)
101820027	18, 20	1970-1976	Chronological files of

			Comptroller of the Currency John Heiman
--	--	--	---

6. Archives de la Société Générale

Boîte	Dates	Désignation
81158	1976-1977	Direction de l'Etranger
81467	1971-1975	Réunions EAC/EBIC (club bancaire)
81468	1972-1973	Réunions EAC/EBIC (club bancaire)
Procès-verbaux des conseils d'administration 1970-1982		

7. Archives du Crédit Agricole – Crédit Lyonnais

Boîte	Dates	Désignation
110 AH 36	1946-1983	Autorité de tutelle ; risque bancaire ; concurrence ; banque étrangère.
398 AH 81-112	1987	Comités de la direction générale du CNCA, Banque de France
398 AH 134-150	1987	Comités de la direction générale du CNCA, Banque de France

8. Archives de l'Union Européenne

Cote	Dates	Désignation
PVD 84	1986-1993	Groupe d'études « Système européen de banques centrales » (SEBC) sur la constitution d'une banque centrale européenne
MID 37	1993	Interview: Brian Quinn, Bank of England, Executive Director in charge of Banking Supervision January 1993