

2. LES 25 PRINCIPES FONDAMENTAUX D'UN CONTRÔLE BANCAIRE EFFICACE – COMITÉ DE BÂLE

2.1. LA PERSPECTIVE UNIVERSELLE DES PRINCIPES FONDAMENTAUX DOIT CONTRIBUER AU RENFORCEMENT DE LA STABILITÉ FINANCIÈRE

Le Comité de Bâle a publié le 23 septembre, dans leur version finale, les vingt-cinq *Principes fondamentaux d'un contrôle bancaire efficace*, qui doivent servir de référence aux autorités de contrôle bancaire du monde entier.

Les *Principes fondamentaux* constituent un ensemble d'exigences minimales à vocation universelle, qui doivent guider les autorités dans leur mission de contrôle prudentiel. Ces principes de base sont destinés à être complétés par des dispositions supplémentaires qui prennent en compte les spécificités des systèmes financiers locaux. Il appartiendra donc aux autorités de contrôle nationales — dont beaucoup s'emploient activement à renforcer leur régime de surveillance — d'utiliser ce document pour entreprendre un programme destiné à pallier d'éventuelles insuffisances aussi rapidement que leur permettent les pouvoirs dont elles disposent.

Dans l'intervalle, les autorités prudentielles sont invitées à manifester leur adhésion à l'ensemble de ces *Principes* et la Conférence internationale sur le contrôle bancaire, en octobre 1998 à Sydney, devrait permettre une première évaluation.

Les *Principes fondamentaux* ont d'emblée été conçus en étroite concertation avec plusieurs autorités de contrôle du monde entier. Leur publication marque donc une nouvelle étape dans le renforcement de la coopération internationale entre autorités de surveillance et confirme l'audience mondiale du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire.

L'élaboration de ces *Principes* a par ailleurs associé le Fonds monétaire international et la Banque mondiale, qui ont intégré les préoccupations prudentielles dans leurs propres travaux sur la stabilité financière. C'est d'ailleurs à l'occasion de la conférence annuelle de ces deux institutions, à Hong-Kong, que les *Principes fondamentaux* ont été présentés dans leur version définitive.

Les *Principes fondamentaux* constituent ainsi une réponse aux attentes exprimées solennellement par les chefs d'État du G7 en juin 1997. Le communiqué final du Sommet de Denver invitait les institutions de Bretton-Woods et les organisations internationales d'autorités de contrôle³² à contribuer au renforcement de la stabilité du système financier mondial et à aider les économies émergentes dans l'adaptation de leurs systèmes financiers et de leurs normes prudentielles.

32 Les organisations internationales d'autorités de contrôle sont au nombre de trois : le Comité de Bâle regroupe depuis 1975 les autorités de contrôle bancaire du G10 ; l'Organisation internationale des Commissions de valeurs (OICV), créée en 1982, accueille plus de 130 autorités en charge du contrôle des entreprises d'investissement et des marchés d'instruments financiers ; l'Association internationale des Contrôleurs d'assurance, fondée en 1994, regroupe déjà plus de 80 membres.

Ces trois organisations se réunissent de plus au sein d'un Joint Forum sur le contrôle des conglomérats financiers.

2.2. LES PRINCIPES FONDAMENTAUX COUVRENT L'ENSEMBLE DU CHAMP DE LA RÉGLEMENTATION ET DU CONTRÔLE BANCAIRE

Les vingt-cinq *Principes fondamentaux* définissent le cadre d'exercice de l'ensemble du contrôle bancaire et couvrent ainsi l'agrément des banques, la réglementation prudentielle, les techniques de contrôle et les prérogatives des autorités de surveillance. Ils ont vocation à s'appliquer à l'ensemble des banques de tous les pays et il est entendu que les banques d'envergure internationale devront, dans certains domaines, s'aligner sur les normes du Comité de Bâle.

Les vingt-cinq principes, déclinés en sept chapitres, sont présentés ci-dessous 33.

Conditions préalables à un contrôle bancaire efficace

Principe 1

Un système de contrôle bancaire efficace doit assigner des responsabilités et objectifs clairs à chaque instance participant à la surveillance des organisations bancaires. Chacune de ces instances devrait disposer d'une indépendance opérationnelle et de ressources adéquates. Un cadre juridique approprié est également nécessaire pour couvrir entre autres : l'autorisation des organisations bancaires et leur contrôle permanent, les pouvoirs en matière de respect des lois et à l'égard des questions de sécurité et de stabilité, la protection juridique des autorités prudentielles. Des dispositions devraient régir, en outre, l'échange d'informations entre celles-ci ainsi que la protection de la confidentialité de ces données.

Agrément et structure de propriété

Principe 2

Les activités autorisées des établissements agréés et soumis à la surveillance prudentielle en tant que banques doivent être clairement définies et l'emploi du mot « banque » dans les raisons sociales devrait être autant que possible contrôlé.

Principe 3

L'autorité qui accorde l'agrément doit être habilitée à fixer des critères d'aptitude et à rejeter les candidatures d'établissements n'y satisfaisant pas. La procédure d'agrément devrait consister, au minimum, en une évaluation de la structure de propriété, des administrateurs et de la direction générale de l'organisation bancaire, de son plan d'exploitation et de ses contrôles internes ainsi que de sa situation financière projetée, y compris de ses fonds propres ; s'il est prévu que le propriétaire ou l'organisation mère soit une banque étrangère, il faudrait obtenir l'accord préalable de l'autorité de contrôle du pays d'origine.

Principe 4

Les autorités de contrôle bancaire doivent être habilitées à examiner et à rejeter toute proposition visant à transférer à des tiers des parts importantes de propriété ou des participations de contrôle de banques existantes.

Principe 5

Les autorités de contrôle bancaire doivent être habilitées à définir des critères pour examiner les grandes opérations d'acquisition ou d'investissement d'une banque et pour s'assurer que ses affiliations ou structures d'entreprise ne l'exposent pas à des risques excessifs ou ne s'opposent à un contrôle efficace.

Réglementation et exigences prudentielles

Principe 6

Les autorités de contrôle bancaire doivent fixer à toutes les banques des exigences de fonds propres minimales prudentes et appropriées. Celles-ci devraient refléter les risques qu'elles encourent et doivent déterminer les composantes du capital, en tenant compte de leur capacité d'absorber les pertes. Pour les banques, au moins, qui opèrent à l'échelle internationale, ces exigences de fonds propres ne doivent pas être inférieures à celles qui sont prévues dans l'accord de Bâle et ses amendements.

33 Selon la traduction effectuée par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire.

Principe 7

Un élément essentiel à tout système prudentiel réside dans l'évaluation des politiques, pratiques et procédures des banques en matière d'octroi de prêts et d'investissement ainsi que de leur gestion courante de ces portefeuilles.

Principe 8

Les autorités de contrôle bancaire doivent s'assurer que les banques définissent et suivent des politiques, pratiques et procédures adéquates pour évaluer la qualité de leurs actifs et l'adéquation de leurs provisions et réserves pour pertes sur prêts.

Principe 9

Les autorités de contrôle bancaire doivent s'assurer que les banques disposent de systèmes d'information de la direction permettant à celle-ci d'identifier des concentrations au sein du portefeuille ; elles doivent également fixer des seuils prudentiels limitant l'exposition au risque envers un emprunteur ou un groupe d'emprunteurs liés.

Principe 10

Afin d'éviter des abus liés à l'octroi de prêts à des emprunteurs apparentés à l'établissement, les autorités de contrôle bancaire doivent disposer de normes stipulant que les banques prêtent aux conditions du marché aux entreprises et particuliers apparentés, que ces octrois font l'objet d'un suivi efficace et que d'autres dispositions appropriées sont prises pour contrôler ou réduire les risques.

Principe 11

Les autorités de contrôle bancaire doivent s'assurer que les banques sont dotées de politiques et procédures adéquates pour identifier, suivre et contrôler le risque-pays et le risque de transfert dans leurs activités internationales de prêt et d'investissement ainsi que pour constituer des réserves appropriées en regard de ces risques.

Principe 12

Les autorités de contrôle bancaire doivent s'assurer que les banques disposent de systèmes permettant une mesure précise, un suivi et un contrôle adéquat des risques de marché ; elles devraient, si nécessaire, être habilitées à imposer des limites et/ou exigences de fonds propres spécifiques en regard de l'exposition aux risques de marché.

Principe 13

Les autorités de contrôle bancaire doivent s'assurer que les banques disposent d'un processus global de gestion des risques (comportant une surveillance appropriée de la part du conseil d'administration et de la direction générale) pour identifier, mesurer, suivre et contrôler tous les autres risques essentiels et, s'il y a lieu, constituer une couverture de fonds propres à l'égard de ces risques.

Principe 14

Les autorités de contrôle bancaire doivent s'assurer que les banques sont dotées de contrôles internes adaptés à la nature et à l'ampleur de leurs activités et recouvrant plusieurs aspects : dispositions claires de délégation de pouvoirs et de responsabilités ; séparation des fonctions impliquant un engagement de la banque, une libération de ses capitaux et la comptabilisation de ses actifs et passifs ; vérification de concordance de ces processus ; préservation des actifs ; audit indépendant approprié, interne ou externe ; fonctions de contrôle de conformité à ces dispositions ainsi qu'aux lois et réglementations applicables.

Principe 15

Les autorités de contrôle bancaire doivent s'assurer que les banques disposent de politiques, pratiques et procédures appropriées, notamment de critères stricts de connaissance de la clientèle, assurant un haut degré d'éthique et de professionnalisme dans le secteur financier et empêchant que la banque ne soit utilisée, intentionnellement ou non, par des éléments criminels.

Méthodes de contrôle bancaire permanent

Principe 16

Un système de contrôle bancaire efficace devrait comporter à la fois, sous une forme ou une autre, un contrôle sur place et sur pièces.

Principe 17

Les autorités de contrôle bancaire doivent avoir des contacts réguliers avec la direction de la banque et une connaissance approfondie de ses activités.

Principe 18

Les autorités de contrôle bancaire doivent se doter des moyens de rassembler, d'examiner et d'analyser, sur une base individuelle et consolidée, les rapports prudentiels et études statistiques fournis par les banques.

Principe 19

Les autorités de contrôle bancaire doivent être en mesure de vérifier, en toute indépendance, les informations prudentielles en effectuant des inspections sur place ou en recourant à des auditeurs externes.

Principe 20

Un élément essentiel du contrôle bancaire réside dans la capacité des autorités de surveiller un groupe bancaire sur une base consolidée.

Exigences en matière d'information

Principe 21

Les autorités de contrôle bancaire doivent s'assurer que chaque banque tient ses registres de manière adéquate, conformément à des conventions et pratiques comptables cohérentes fournissant une présentation sincère et régulière de sa situation financière ainsi que de la rentabilité de ses activités et qu'elle publie régulièrement des états financiers reflétant fidèlement cette situation.

Pouvoirs institutionnels des autorités prudentielles

Principe 22

Les autorités de contrôle bancaire doivent avoir à leur disposition des instruments adéquats pour mettre en œuvre en temps opportun une action correctrice lorsque les banques ne remplissent pas les exigences prudentielles (telles que les normes minimales de fonds propres), lorsque les réglementations ne sont pas respectées ou lorsque les déposants sont menacés de toute autre façon. Dans des circonstances extrêmes, cela devrait inclure la capacité d'annuler l'agrément ou d'en recommander la révocation.

Activité bancaire transfrontière

Principe 23

Les autorités de contrôle bancaire doivent effectuer un contrôle global consolidé, assurant un suivi adéquat et l'application de normes prudentielles appropriées pour tous les aspects des activités menées par les organisations bancaires à l'échelle mondiale, principalement au sein de leurs succursales, sociétés en participation et filiales à l'étranger.

Principe 24

Un élément fondamental du contrôle consolidé réside dans l'établissement de contacts et d'échanges d'informations avec les diverses autres autorités prudentielles concernées, principalement celles du pays d'accueil.

Principe 25

Les autorités de contrôle bancaire doivent exiger que les activités des banques étrangères opérant sur le territoire national obéissent à des critères aussi rigoureux que ceux auxquels sont soumis les établissements domestiques ; elles doivent être habilitées, en outre, à partager avec leurs homologues du pays d'origine les informations dont celles-ci ont besoin pour leur contrôle consolidé.