

PAR PASCALE-MARIE DESCHAMPS, ENVOYÉE SPÉCIALE À BÂLE

# Les maîtres discrets de la finance mondiale

**La Banque des règlements internationaux (BRI) est la plus ancienne institution financière planétaire, aussi peu connue que son pouvoir est grand. Voyage au cœur d'une galaxie où se fabrique le droit international, sans légitimité démocratique.**

« Il y a dans le monde un gendarme qui n'édicte aucune règle et n'en applique pas, mais qui a une légitimité démocratique, un gendarme pipeau. C'est le Fonds monétaire international. Il y a aussi un gendarme qui applique les règles qu'il édicte et qui a une légitimité démocratique, un gendarme cohérent. C'est l'Organisation mondiale du commerce. Et puis il y a un lieu de pouvoir méconnu qui édicte des règles, les fait appliquer et qui a zéro légitimité démocratique, c'est la Banque des règlements internationaux. » La tirade émane d'un grand banquier français parapublic. « Un sujet en or », s'exclame-t-il. Aussi silencieux que le métal avec lequel cette banque ultradiscrète dote ses réserves, aurait-il pu ajouter.

Fondée en 1930 pour administrer le paiement des réparations auxquelles l'Allemagne avait été condamnée après la Première Guerre mondiale, la BRI est surtout connue par le Comité de Bâle, dont le G20 s'apprête à approuver, lors de son sommet les 11 et 12 novembre à Séoul, les nouvelles normes de régulation bancaire, dites de Bâle III. Normes qui ont mis les banques européennes en émoi l'été dernier au prétexte qu'elles allaient tuer la croissance en les empêchant de faire leur métier de prêteur. Or, comme le souligne Régis Bismuth qui vient de soutenir sa thèse sur les institutions de la régulation financière internationale, « juridiquement le comité de Bâle n'existe pas, il relève de la coutume institutionnelle ». Cet Ojni, objet juridiquement

non identifiable, a émergé en 1974 au cours du traditionnel dîner du dimanche soir qui réunit, aujourd'hui encore, les gouverneurs des banques centrales actionnaires et les membres du conseil d'administration de la BRI à Bâle, son siège social. Ce qui fait dire à un banquier parisien que les activités du Comité sont « le fait de gouverneurs désœuvrés. » Voilà donc le « machin », qui fait la loi sur un coin de nappe sans avoir été politiquement investi, rhabillé pour l'hiver.

## Le « sanctuaire » des banques centrales

Tout ceci pourrait se résumer à ces échanges d'amabilités dont les inspecteurs des Finances sont friands. Le FMI, l'OMC et la BRI sont en effet présidés ou dirigés par des Français issus – sauf Dominique Strauss-Kahn – de l'inspection des Finances, comme les banquiers cités. Mais ce serait faire injustice à une institution qui a pris avec le temps une place aussi centrale dans la globalisation qu'elle est méconnue de l'opinion publique. La BRI revient d'ailleurs de loin puisque sa disparition était programmée par les accords de Bretton Woods, actes fondateurs en 1944 de la Banque mondiale et du FMI. Mais le Belge Maurice Frère plaida avec succès sa cause auprès de Keynes. Après avoir défendu coûte que coûte l'étalon-or, puis avoir été la matrice de l'euro et de la Banque centrale européenne (BCE), la BRI s'est déployée dans le ciel de la régulation mondiale à la faveur des crises financières qui se succèdent depuis la fin du

régime monétaire instauré par les accords de Bretton Woods. Présidée depuis mars 2010 par Christian Noyer, gouverneur de la Banque de France, on n'y parle plus français depuis que l'Écossais Andrew Crockett succédant en 1994 au Belge Alexandre Lamfalussy en a conduit l'élargissement à la planète entière.

Le pouvoir ou plutôt l'influence de la BRI, dont la mission officielle est de « promouvoir la coopération monétaire et financière internationale », s'exerce de trois manières. Elle est d'abord une banque. La banque des banques centrales, leur « sanctuaire », selon l'expression de Jean-Claude Trichet, président de la BCE. A ce titre, elle mène des opérations de marché pour le compte de ses actionnaires qui lui confient une partie de leurs réserves de change (4% des réserves mondiales). Cette fonction de « chief risk officer » est traditionnellement dévolue au directeur général adjoint, incarné depuis 2006 par Hervé Hannoun. Elle est ensuite un service d'études économiques et financières dont les travaux nourrissent son rapport annuel et plusieurs publications lues de plus en plus attentivement, depuis qu'en 2003 William White, son ancien directeur de la recherche et son adjoint Claudio Borio (toujours en place) ont écrit le premier article décrivant la catastrophe financière qui s'annonçait.

Elle assure enfin le secrétariat et la logistique d'une constellation de neuf entités qui produisent, grâce à la machine dite « proces-

# Un noyau central...



## BANQUES DES RÈGLEMENTS INTERNATIONAUX

Charte constitutive et statuts adoptés le 20 janvier 1930.  
**Total de bilan 2009** : 260 milliards de DTS (unité de compte du FMI, 1 DTS = 1,38 euro le 20/10/10. Jusqu'en 2003 la BRI comptait... en francs or).  
**Bénéfice 2009** : 1,8 milliard de DTS.  
**Président du conseil d'administration** : Christian Noyer.  
**Directeur général** : Jaime Caruana (photo).  
**Membres** : 56 banques centrales représentant 90% de l'économie mondiale et des marchés.

... autour duquel gravitent des organismes autonomes



## CONSEIL DE STABILITÉ FINANCIÈRE

Institué le 2 avril 2009 ; charte entérinée le 25 septembre 2009. Succède au Forum de stabilité financière, créé en 1999 à la suite de la crise asiatique.  
**Président** : Mario Draghi (photo), gouverneur de la Banque centrale d'Italie, ex-vice-président Europe de Goldman Sachs.  
**Membres** : ministres des Finances, gouverneurs de banques centrales et superviseurs financiers de 24 pays, dont le G20.  
**Rend compte** : au G20.



## COMITÉ DE BÂLE SUR LE CONTRÔLE BANCAIRE

Etabli à la fin de 1974 par les gouverneurs de banques centrales des pays du G10.  
**Président** : Nout Wellink (photo), président de la Banque centrale des Pays-Bas.  
**Membres** : gouverneurs des banques centrales et superviseurs bancaires.  
**Action** : produit les normes internationales de régulation bancaire : Bâle I, II et III.  
**Rend compte** : aux gouverneurs des banques centrales et aux superviseurs bancaires.



## COMITÉ SUR LE SYSTÈME FINANCIER MONDIAL

D'abord Comité permanent des euro-monnaies établi en 1971, il prend son nouveau nom en 1999.  
**Membres** : les sous-gouverneurs des banques centrales de 23 pays.  
**Président** : Mark Carney (photo), gouverneur de la Banque centrale du Canada.  
**Action** : surveiller les marchés et le développement de risques systémiques.  
**Rend compte** : aux gouverneurs de la Réunion sur l'économie mondiale de la BRI.



## ASSOCIATION INTERNATIONALE DES ASSUREURS (AICA)

Créée en 1994. Secrétariat hébergé par la BRI depuis 1998.  
**Secrétaire général** : Yoshihiro Kawai (photo).  
**Membres** : les autorités de régulation nationale des compagnies d'assurance.  
**Action** : a publié en janvier 2010 avec le Comité de Bâle et l'OICV un rapport sur la régulation financière.



## COMITÉ SUR LES SYSTÈMES DE PAIEMENT ET DE RÈGLEMENT

Etabli en 1980 pour coordonner l'information des systèmes de paiement.  
**Président** : William Dudley (photo), PDG de la Banque centrale de New York.  
**Action** : crée les normes de contrepartie et de compensation financière internationales en coopération avec l'OICV (régulateurs nationaux des marchés).  
**Rend compte** : aux gouverneurs de la Réunion sur l'économie mondiale de la BRI.

## L'électron libre



## ORGANISATION INTERNATIONALE DES COMMISSIONS DES VALEURS (OICV)

Créée en 1983. A quitté le Québec pour Madrid en 2001 qu'elle a préféré à Bâle pour des raisons fiscales et par souhait de garder ses distances avec la BRI.  
**Secrétaire général** : Greg Tanzer (photo).  
**Membres** : les régulateurs des principales Bourses dans le monde.

sus de Bâle», ce que les Anglo-Saxons appellent de « l'international comity » ou plus joliment du « gentlemen agreement », c'est-à-dire de la « courtoisie internationale », explique Régis Bismuth. On y trouve le comité de Bâle, mais aussi le Conseil de stabilité financière, héritier en 2009 du Forum du même nom né à la suite de la crise asiatique, et l'AICA (les superviseurs des assureurs), etc. Mais pas l'OICV (les régulateurs des grandes Bourses) qui pour des raisons fiscales a préféré s'installer à Madrid.

Cette « comitologie » se tient à Bâle, paisible ville suisse sur les bords du Rhin à la frontière de l'Allemagne, au premier étage d'une tour tronquée pour ne pas bloquer la perspective sur la cathédrale, ce qui lui donne l'air d'une cheminée de centrale nucléaire. Les halls, salles et salons ont conservé leur atmosphère de luxe chabrolien des années 70 : moquettes et marbres crème, canapés circulaires ton sur ton, lustres Verner Panton et fauteuils Pierre Paulin. En salle C, se tiennent autour d'une table ronde de 24 places flanquée de 37 sièges, les réunions du conseil d'administration de la BRI et en salle D, autour d'une table ovale de 56 places, celles du Comité de Bâle. A la place des présidents trône une clochette d'argent pour ouvrir les séances.

### « Jean-Claude est une rock star »

C'est dans cette salle D que le dimanche 12 septembre à 19 h 46 (GMT) « le Groupe de gouverneurs de banques centrales et de responsables du contrôle bancaire, instance de gouvernance du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, a annoncé un notable renforcement des exigences de fonds propres en vigueur et entériné sans réserve les accords auxquels il est parvenu le 26 juillet 2010 », indiquait le communiqué de presse diffusé ce soir-là. Puis les gouverneurs sont allés dîner. Le lendemain, ils ont tenu leur réunion bimestrielle dite réunion sur l'économie mondiale (REM), à l'issue de laquelle Jean-Claude Trichet, l'omniprésident (il préside la fameuse REM, le nouveau Comité économique consultatif de la BRI et la BCE), a



répondu aux questions de la presse. Il y a encore peu, les communiqués de la BRI tombaient dans le vide sidéral des télécopieurs. Mais ce dimanche, les télé étaient là et on se presse désormais au point d'information du lundi. C'est que « Jean-Claude est une rock star », dit-on amusé dans les couloirs de la tour. La comparaison est inattendue pour un gouverneur de banque centrale. Mais après tout, il peut faire chavirer les marchés d'un seul mot. C'est d'ailleurs ce pouvoir qui rend la BRI à la fois muette et diserte. Ce n'est pas le moindre paradoxe de ses activités. Son action sur les marchés relève du secret d'Etat, ses comités délibèrent à huis clos, mais tous les discours de ses gouverneurs, toutes les études de ses économistes, tous ses rapports annuels sont dûment publiés sur Internet.

On y lit que l'Espagnol Jaime Caruana, l'actuel directeur général arrivé en avril 2009 en provenance du FMI, est payé 758 600 francs suisses par an (hors indemnités d'expatriation, de représentation et de retraite) et son adjoint 641 900. Mais aussi que, au cœur de la crise de l'euro, la BRI a prêté de l'argent à des banques européennes contre de l'or. Une

petite ligne mal interprétée sur le moment qui, en juillet 2010, a fait plonger le cours de l'once. On ne s'étonnera pas alors que les dirigeants de l'établissement se refusent à commenter ce qu'ils appellent des « rumeurs de marché », comme par exemple le placement judicieux des réserves de change

chinoises pendant la crise pour éviter un krach planétaire. Tout juste vous souffle-t-on qu'avec un total de bilan de 260 milliards de DTS (unité

de compte du FMI, environ 358 milliards d'euros), la BRI n'a pas vraiment vocation à mener des interventions systémiques. De même ne commente-t-on pas le fait que les banques centrales passent parfois par elle pour avancer masquées sur les marchés. Une manière de ne pas les affoler sur des opérations triviales, comme autrefois l'achat de marks par la BRI pour le compte de la Banque centrale du Canada, argent destiné à payer les soldats canadiens stationnés en Allemagne avant la chute du Mur. Si l'on sait aujourd'hui que la BRI a soutenu le cours de l'or pendant la crise des missiles de Cuba (Pool de l'or, 1962) puis la livre sterling en 1968 (Groupe de soutien), on ne saura que dans trente

**On sait qu'elle a soutenu le cours de l'or en 1962 pendant la crise des missiles de Cuba, puis la livre en 1968. Mais on ne saura que dans trente ans ce qu'elle a fait quand les marchés ont été paralysés par la faillite de Lehman.**



1. Première réunion au *Savoy Hôtel* de Bâle en 1930. La BRI a été créée pour administrer les réparations imposées à l'Allemagne par le Traité de Versailles.

2. Christian Noyer, gouverneur de la Banque de France, préside l'institution depuis mars 2010.

rale. Encouragés par leur directeur général, les économistes de la BRI creusèrent le sillon. En 2003, William White et son adjoint remettent le couvert à Jackson Hole, l'université d'été de la Fed, et sont de nouveau cueillis à froid. Un aveuglement que l'ancien directeur de la recherche économique explique notamment par un système de pensée qui excluait la possibilité même de bulles. Une bulle de crédit et d'immobilier plus tard, le sujet ne fait plus débat. En revanche, un autre émerge, auquel les gouverneurs et les gouvernants font de nouveau la sourde oreille : le danger que fait courir à la stabilité financière mondiale le recours prolongé à des taux d'intérêt trop bas. Cette politique n'incite pas les banques à nettoyer leur bilan de leurs mauvaises dettes, ni les Etats industrialisés à réduire leurs déficits, tandis qu'elle crée des bulles dans les pays émergents qui ont besoin de relever leurs taux pour combattre l'inflation générée par leur croissance, et attirent de ce fait les capitaux à leur corps défendant (1).

### En faire le prêteur en dernier ressort ?

Ce que les cerveaux de la BRI appellent « la stabilité du système financier » s'est installée au cœur des travaux de la banque en 1995, à la suite de la crise mexicaine, et est allée en s'amplifiant (2). On touche là au « processus de Bâle », le troisième pouvoir, le plus éloquent et le plus controversé parce qu'il produit de la norme sans légitimité démocratique. Ce fut l'enjeu des négociations du G20 de crise de 2008 qui ont conduit, à la demande des gouverneurs des banques centrales, à l'installation du Conseil de stabilité financière sous le parapluie de la BRI.

Pourquoi la BRI plutôt que le FMI ? Le Fonds est en effet un instrument intergouvernemental de régulation. Mais c'est aussi sa faiblesse car il est l'otage des puissances qui le composent et à qui il doit ses ressources. La BRI, elle, est une institution privée qui gère un bien public (une portion des réserves mondiales que lui confient ses actionnaires) dont le produit garantit son indépendance financière et la liberté de pen-

sée de ses agents. Ce qui est censé leur permettre de se maintenir à équidistance des gouvernements et de l'industrie qu'ils supervisent. Et puis, comme le rapporte un des négociateurs : « Le marché mondial des capitaux, dont le seul compartiment des changes traite 4 000 milliards de dollars, est une bête d'une complexité telle qu'elle excède la capacité de compréhension des individus. » Il faut donc pouvoir disposer d'une enceinte sereine et dépolitisée où tous ceux qui maîtrisent une partie du sujet puissent se concerter.

Aller plus loin dans l'institutionnalisation du Conseil de stabilité financière ? Faire de la BRI le prêteur en dernier ressort de la planète ? L'idée est séduisante mais, comme le relève Michel Aglietta (3), « il faudrait pour cela que les banques centrales se reconnaissent une responsabilité collective de la stabilité financière. Or, pour l'instant, elles ne sont que responsables de la stabilité des prix des biens et services sur leur territoire. En fait, cette responsabilité collective commence à s'exercer de manière non dite via l'établissement de règles communes de stabilité financière (le CSF) et la mise en place dans plusieurs pays d'un Conseil de risque systémique. » Cela pourrait préfigurer une nouvelle conception du rôle de la politique monétaire qui, à terme, pourrait entraîner des modifications des fonctions et du statut de la BRI.

En attendant, et c'est ce qui gêne juristes et démocrates, la BRI et sa galaxie produisent de facto du droit international, puisque les normes auxquelles elles parviennent par consensus sont ensuite incorporées dans le droit national – si le législateur décide de les appliquer – mais sans pouvoir les modifier. Ce que fit l'Europe pour les normes dites de Bâle II, et que les Américains refusèrent. Un scénario que les intéressés ne voudraient pas voir se répéter ce mois-ci à Séoul. ■

(1) « Vue d'ensemble : la croissance au cœur des préoccupations », *BIS Quarterly Review*, septembre 2010.

(2) *Stabilité financière et banques centrales*, André Icard, Economica.

(3) *La Crise, les voies de sortie*, Michalon.

ans, quand les archives s'ouvriraient, ce qu'elle a fait quand les marchés ont été paralysés par la mise en faillite de Lehman Brothers en septembre 2008.

L'autre pouvoir de la BRI, celui d'éclairer le paysage macroéconomique par ses études, est plus récent, à la fois dans l'attention qu'il suscite et l'effet qu'il produit sur ces destinataires prioritaires, à savoir les gouverneurs des banques centrales eux-mêmes. Tout a commencé par un premier discours d'Andrew Crockett à Vienne en 2000 – suivi d'un second en octobre – pour attirer l'attention sur l'inflation du prix des actifs, c'est-à-dire à l'époque la bulle Internet qui n'avait pas encore éclaté. « Ces discours ont fait beaucoup de bruit et ont été très controversés, se souvient un témoin. La BRI n'avait pas pris de position aussi nette depuis la défense de l'étalon-or... » C'est que le directeur général engageait une polémique qui n'allait se clore, en lui donnant raison, qu'avec le krach de 2008. Jusque-là en effet, une banque centrale ne s'intéressait qu'à l'inflation des biens et services qu'elle peut contrôler en jouant sur les taux d'intérêt. L'idée qu'elle puisse avoir quelque chose à dire sur l'évolution des cours de Bourse (le prix des actifs) passait pour totalement hérétique, à New York surtout où Alan Greenspan régnait alors sur la Réserve fédé-