

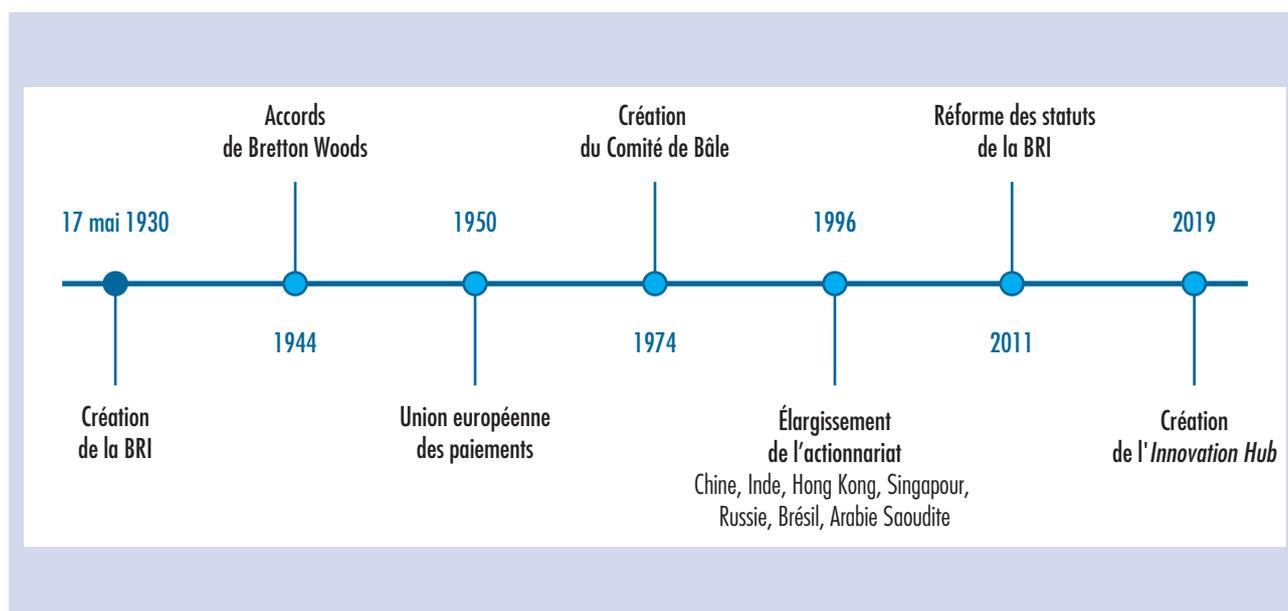


Leçons pour les 90 ans de la Banque des règlements internationaux Comment rester central dans un environnement mouvant

Création audacieuse et première institution financière internationale, chargée à l'origine du règlement des contentieux financiers issus de la Première Guerre mondiale, la BRI a survécu à l'obsolescence de sa mission initiale, ce qui est source d'enseignements. Par des évolutions profondes de ses missions comme de sa gouvernance et de son actionnariat, elle s'est adaptée aux mutations économiques, financières, technologiques, géopolitiques du monde, pour occuper aujourd'hui dans l'architecture financière internationale une place importante, mais singulière pour la communauté internationale, en marge des organes politiques. À l'occasion de ses 90 ans, il est intéressant de revenir sur son histoire, reflet de l'histoire économique mondiale, et sur les enjeux et défis auxquels elle est aujourd'hui confrontée, de la réponse économique à la pandémie de Covid-19 à l'élaboration de politiques publiques adaptées aux principaux enjeux climatiques, technologiques, numériques, monétaires et financiers du monde de demain.

Paul SALEZ et Bruno-Philippe JEUDY
Direction des Politiques européennes et multilatérales

Codes JEL
F33, N20





Il y a quatre-vingt-dix ans, le 17 mai 1930, était fondée à Bâle la première institution financière internationale, chargée du règlement des contentieux financiers issus de la Première Guerre mondiale : la Banque des règlements internationaux (BRI). Si l'institution a évolué, dans ses missions comme dans sa gouvernance, au gré des mutations économiques, financières, technologiques et géopolitiques du monde, sa permanence et la place qu'elle occupe aujourd'hui dans l'architecture financière internationale sont sources d'enseignements utiles pour la communauté internationale. Comment, en effet, est-elle parvenue à rester centrale dans un environnement mouvant et à établir une légitimité propre dans la coordination de politiques publiques sur les plans monétaire et financier ?

1 Une création audacieuse

La BRI marque d'abord par sa précocité. Si la mémoire commune a volontiers retenu les accords de Bretton Woods de 1944 comme point de départ du multilatéralisme économique institutionnalisé, la BRI non seulement le précède de plus d'une décennie, mais encore est créée au début des années 1930 dans un contexte marqué tant par les suites du premier conflit mondial que par celles du krach boursier d'octobre 1929. C'est, paradoxalement, dans une période de replis souvent protectionnistes, parfois nationalistes, peu propice au multilatéralisme, qu'une coopération économique internationale nouvelle s'incarne à travers la banque bâloise. Conçue pour faciliter le règlement des réparations de guerre internationales, elle émane des banquiers centraux des pays vainqueurs et vaincus, sous l'impulsion de leurs gouvernements, respectivement créanciers et débiteurs de l'importante dette de guerre établie aux termes du traité de Versailles. Dès l'origine, elle se distingue d'autres institutions internationales, telles que la Société des Nations, par sa forme juridique, celle d'une société anonyme par actions dont les actionnaires sont des banques centrales mais aussi – jusqu'en 2001 – des particuliers, et par son indépendance fonctionnelle et financière, puisque la Banque n'est pas liée au pouvoir politique et couvre seule ses dépenses en générant des profits tirés d'activités de gestion de portefeuilles. Ainsi, au 31 mars 2019, la BRI gère plus de 291 milliards de droits de tirage spéciaux (DTS) d'actifs pour compte de

tiers et pour compte propre (cf. extrait ci-après du *Rapport annuel 2018/2019* de la BRI).

2 Après-guerre, la BRI se voit menacée dans son existence même

À la fin de la Seconde Guerre mondiale, après quinze ans de fonctionnement, dont le tiers au cours d'un conflit qui n'a pas interrompu les rencontres entre banquiers centraux, y compris et surtout issus des puissances belligérantes, la question de l'avenir de la BRI se pose avec acuité. En effet, la mission assignée à l'institution lors de sa création avait grandement perdu de sa pertinence dans le sillage de la Grande Dépression et de l'annulation du mécanisme des réparations en 1932, dans un contexte d'hyperinflation allemande. La BRI s'est alors adaptée en réorientant son rôle vers la coopération technique entre banques centrales et l'organisation de réunions d'échanges entre banquiers centraux, rôle qui est encore largement aujourd'hui le sien.

Mais alors que se déroule la conférence de Bretton Woods, Américains et Européens vont s'opposer sur l'avenir de la BRI : les premiers estiment que les institutions internationales nouvellement créées, comme le Fonds monétaire international (FMI) ou la Banque mondiale, dont l'objet est de promouvoir une coopération multilatérale, peuvent remplacer la BRI, devenue inutile. Pour leur part, les Européens défendent l'existence de l'institution bâloise, qui abrite désormais un groupe de banquiers centraux. Derrière ces débats affleurent des sujets plus délicats comme le rôle de la BRI durant la Seconde Guerre et notamment les relations qu'elle a continué d'entretenir avec la Reichsbank en dépit (ou du fait ?) de sa neutralité. On sent aussi obscurément naître un débat qui s'épanouira bien des années plus tard sur la transparence et l'« *accountability* » (la responsabilité) : en tant qu'institution abritant un club fermé d'experts dans une atmosphère confidentielle, la BRI indispose d'autant plus le Congrès américain qu'il considère que les opérations financières de la Banque peuvent venir concurrencer celles du FMI. Cette méfiance américaine, qui n'est pas nouvelle, aura une conséquence institutionnelle : dès avant la guerre, ce n'est pas la Réserve fédérale qui est actionnaire de la BRI, à l'instar d'autres banques centrales occidentales, mais de riches



Les portefeuilles de la BRI en mars 2018 et 2019

Les portefeuilles de la Banque sont organisés comme suit :

Fonds propres



La Banque investit la plupart de ses fonds propres dans des portefeuilles à revenu fixe

Or propre



Le reste des fonds propres de la Banque est investi en or et en prêts d'or

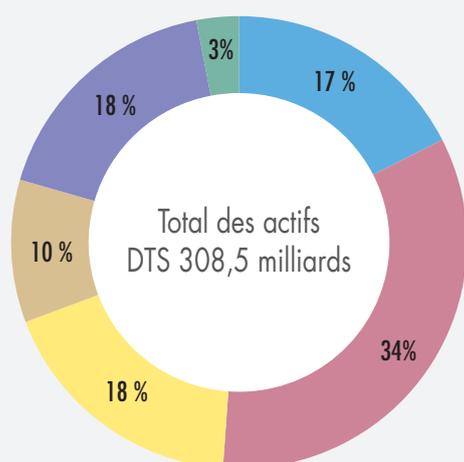
Fonds empruntés



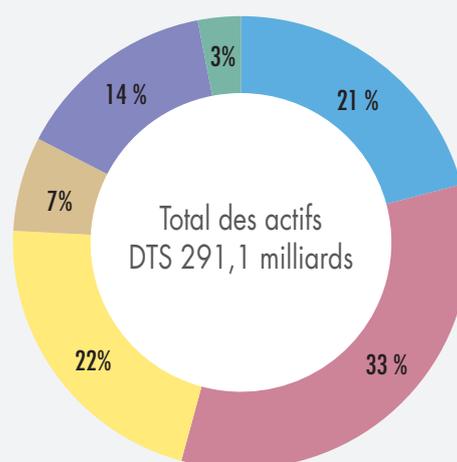
La BRI reçoit des dépôts en devises des banques centrales et investit le produit de ces fonds, en dégagant une marge

Composition des actifs du bilan

31 mars 2020



31 mars 2019



Source : BRI, Rapport annuel 2019-2020.



particuliers américains. Les intérêts américains sont alors souvent défendus à Bâle par des représentants de banques commerciales privées.

Dans un premier temps, le débat qui oppose les banques centrales et les administrations va tourner à l'avantage de ces dernières : une résolution de 1944 appelle à la dissolution de la BRI dans les plus brefs délais. Mais à la suite de nombreuses discussions entre banquiers centraux, responsables de la BRI et représentants du Trésor américain, et d'une clarification du rôle à venir de la Banque et de ses relations avec les institutions de Bretton Woods, la BRI, qui avait prouvé sa capacité à créer un climat propice aux discussions entre banquiers centraux, fut, en 1948, confortée dans sa pérennité. Elle se voit confier de nouvelles missions, par exemple comme agent de l'Union européenne des paiements créée en 1950 pour rétablir la convertibilité des monnaies européennes. Elle joue ensuite un rôle majeur en matière de coopération monétaire européenne en abritant notamment les réunions du Comité des gouverneurs, et servira de base de lancement à l'euro en favorisant la coopération monétaire européenne et le fonctionnement du serpent puis du système monétaire européen (SME).

3 Face aux nouveaux enjeux, la BRI sait adapter ses missions

Depuis sa création, les missions de la BRI ont profondément évolué : le rôle qui lui était dévolu à l'origine, à savoir la mise en œuvre des stipulations du traité de Versailles relatives au paiement des réparations dues par l'Allemagne à l'issue de la Première Guerre mondiale, n'a plus de raison d'être. L'environnement économique, financier et monétaire a changé. En quatre-vingt-dix ans, les flux commerciaux et financiers, libéralisés, ont explosé ; l'Asie et l'Amérique latine sont devenues des acteurs économiques majeurs, et la zone euro s'est constituée, dans un contexte marqué par l'avènement d'un multilatéralisme qui, jusque dans les années récentes, demeurait incontesté.

La BRI a ainsi considérablement élargi le champ de ses missions, en les adaptant aux enjeux économiques et monétaires et en devenant un acteur important dans le

jeu des instances multilatérales ; l'euro est ainsi né à Bâle autant qu'à Bruxelles ou à Francfort. La BRI occupe aujourd'hui un rôle original dans la mise au point de normes bancaires et assurantielles qui s'imposent au plan international. Elle s'emploie, sur le terrain des idées, à défricher des domaines encore peu explorés ou à développer des positions innovantes. Enfin, elle est devenue la « banque des banques centrales » en leur offrant un service de clientèle, notamment de gestion de leurs réserves de change.

Avec la création en 1974 du Comité de Bâle (*Basel Committee on Banking Supervision* – BCBS) décidée par le G10 à la suite de turbulences financières et bancaires, puis, en 1980, du comité qui va devenir le Comité sur les paiements et les infrastructures de marché (CPMI), la BRI abrite et assure le secrétariat de deux instances aux pouvoirs normatifs importants dans le domaine bancaire et des paiements. C'est ainsi au sein du Comité de Bâle qu'ont été négociés les accords dits de Bâle 1, Bâle 2 et Bâle 3, qui définissent notamment des règles de capital pour les banques et s'imposent bien au-delà du cercle bâlois. La BRI abrite aussi le secrétariat du Conseil de stabilité financière (*Financial Stability Board*, FSB) qui a pour mission – confiée par le G20 – de renforcer la coopération entre acteurs publics et superviseurs pour promouvoir la stabilité financière.

Dans les années 1980-1990, l'émergence de la crise de la dette dans les économies latino-américaines a conduit le FMI à mettre en place des programmes ambitieux assortis de financements exceptionnels. Toutefois l'urgence est telle que la BRI est invitée à conclure des prêts relais avec les pays en crise dans l'attente du déblocage des financements du Fonds, d'abord avec le Mexique, puis avec d'autres pays en grande difficulté. La BRI devient ainsi un acteur majeur dans le règlement de la crise de la dette. Récemment, elle est d'ailleurs intervenue dans la crise souveraine en Argentine, en octroyant par exemple en mai 2018 une ligne de crédit de 2 milliards de dollars à sa banque centrale.

Sur le plan des idées enfin, la Banque se trouve souvent à la pointe de la réflexion sur de nouveaux thèmes. Elle s'appuie, pour ce faire, sur un département économique et monétaire de haut niveau dont les analyses sont



observées de près par les économistes, les banquiers centraux, les fonctionnaires des Trésors publics, mais aussi les gestionnaires d'actifs privés. Par exemple, dès mars 2018, un groupe de travail constitué par le CPMI et le Comité des marchés rédige un rapport sur les monnaies digitales de banques centrales qui va servir de support au rapport du groupe de travail présidé par Benoît Coeuré sur les *stablecoins* et le Libra, remis aux ministres et gouverneurs du G7 en octobre 2019. De même, prenant acte de l'impact des innovations technologiques sur l'activité des banques centrales, la BRI met en place en 2019 un centre d'innovation (« *Innovation Hub* »), d'abord régional en Asie, puis international en Europe, pour mieux comprendre et réguler un secteur financier en mue technologique. En 2020, elle produit conjointement avec la Banque de France un rapport stratégique, *The green swan*, sur les effets du réchauffement climatique pour les banques centrales et les régulateurs ou superviseurs. Sa publication phare, le rapport économique annuel de la BRI, qui analyse les grandes évolutions et perspectives de l'économie mondiale, et l'impact de certaines mutations technologiques parmi les plus récentes, est téléchargée et lue par des dizaines de milliers d'utilisateurs (cf. extrait ci-après du *Rapport annuel 2019/2020* de la BRI).

4 Représentativité et légitimité de la BRI se renforcent à l'occasion d'élargissements géographiques

Cette nouvelle légitimité fonctionnelle de la BRI, avec l'adaptation continue de ses missions aux enjeux les plus récents de la coopération monétaire et financière internationale, s'est doublée d'une meilleure représentativité institutionnelle et géographique. Ainsi, la BRI a définitivement mis fin à l'actionnariat privé en 2001, par rachat d'actions, au terme d'un mouvement initié dès 1994, date à laquelle la Réserve fédérale américaine avait enfin souscrit à ses actions, devenant ainsi membre de la BRI à part entière. Comment ne pas y voir un signal envoyé au monde que la BRI était devenue d'une importance majeure pour la stabilité monétaire et financière internationale, et donc un lieu où les États-Unis se devaient d'être présents au plan institutionnel ? Surtout, la

Banque de Bâle s'est largement ouverte aux pays émergents non occidentaux avec les adhésions chinoise, indienne, hongkongaise, singapourienne, russe, brésilienne et saoudienne de 1996, passant ainsi du statut de club occidental à celui d'institution mondiale, sans perdre toutefois l'atmosphère de collégialité qui caractérise ses réunions. Ce mouvement se poursuit à l'heure actuelle, avec les adhésions des banques centrales du Vietnam, du Maroc ou encore du Koweït en cette année 2020. Si les États ou groupes d'États¹ membres de la BRI, qui seront 63 au terme de l'adhésion vietnamienne, ne représentent numériquement qu'un tiers de la base d'institutions comme le FMI (189 États membres), ils comptent à eux seuls pour la quasi-totalité du PIB et du secteur financier mondiaux, en cohérence avec les missions de la BRI.

En définitive, si l'institution de Bâle n'est pas devenue la « banque centrale des banques centrales » selon son appellation informelle, puisqu'elle ne conduit pas – et n'a pas vocation à conduire – de politique monétaire, elle reste une banque de référence pour les banques centrales. Surtout, elle est devenue un acteur majeur de la coopération monétaire et financière internationale et de la recherche dans ces domaines. Que ce soit en analysant les ressorts des crises, en établissant les ratios bâlois de solvabilité des banques, en étudiant les réponses de régulation à apporter aux innovations technologiques qui révolutionnent les services financiers, en conduisant des travaux sur la finance verte, la *blockchain* ou les monnaies digitales de banques centrales, ou en accordant des prêts à des pays lourdement endettés, mais aussi en cherchant à coordonner les réponses face aux crises, elle rend des services utiles et innovants, quoique méconnus, à l'économie mondiale. C'est un mérite appréciable, même si les enjeux et les défis demeurent. Et n'est pas moindre celui qui consiste à rappeler, à l'heure où les conséquences économiques d'une pandémie majeure appellent des réponses concertées face à la tentation de comportements non coopératifs, que le multilatéralisme économique peut aussi se construire en dehors de la sphère politique, dans des institutions formées de techniciens également soucieux d'adaptabilité et de défense de l'intérêt collectif.

¹ L'Eurosystème est représenté à la BRI tant par la Banque centrale européenne (BCE) que par les banques centrales nationales des États ayant adopté l'euro, toutes actionnaires de la BRI.



La BRI en chiffres pour l'année financière 2019/2020

FINANCES



140 clients

ayant des placements à la BRI

Avoirs de gestion d'actifs clients

(DTS, valeur de marché)

20,2 milliards

Total des dépôts (DTS)

250,2 milliards en devises

15,2 milliards en or

Bénéfice net (DTS)

165,5 millions

Résultat global total (DTS)

1602,8 millions

Charges d'exploitation (DTS)

340,8 millions

Capital de la Banque (DTS)

21,6 milliards

Bilan (DTS)

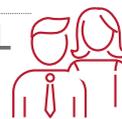
308,5 milliards

RECRUTEMENT ANNUEL

128 membres du personnel (internes et externes)

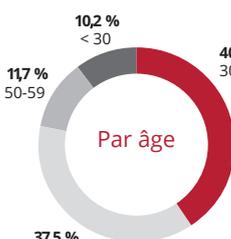
13 Graduate Programme

34 détachés et boursiers



45 % féminin

55 % masculin



ORGANISATION DE RÉUNIONS DE HAUT NIVEAU

148 à Bâle

6 920 participants



69 dans le

monde entier

2 692 participants

RECHERCHE

Séminaires et réunions de recherche

126 intervenants
31 internes, 95 externes



Principales publications

Rapport annuel **20 000** téléchargements

Rapport économique annuel **31 000** téléchargements

Revue trimestrielle **46 000** téléchargements



Chercheurs en économie invités

17 Conseillers techniques

11 Chercheurs boursiers de la BRI

16 Chercheurs boursiers de banques centrales



1 Boursier Lamfalussy

4 Graduate Programme

6 Boursiers de doctorat

PRÉSENCE MONDIALE DE LA BRI 2019/2020



3 salles des marchés
Mexico, Bâle et RAS de Hong Kong

3 centres d'innovation
Bâle, Singapour et RAS de Hong Kong

2 bureaux de représentation
Mexico et RAS de Hong Kong

Source : BRI, Rapport annuel 2019-2020.



Bibliographie

BRI (2020)

Annual Economic Report 2020, juin.

BRI (2020)

Annual Report 2019/20, juin.

LeBor (A.) (2013)

Tower of Basel : the shadowy history of the secret bank that runs the world.

Bolton (P.), Després (M.), Pereira Da Silva (L. A.), Samama (F.) et Svartzman (R.) (2020)

The green swan – Central banking and financial stability in the age of climate change, BRI et Banque de France, janvier.

[Télécharger le document](#)

Bolton (P.), Després (M.), Pereira Da Silva (L. A.), Samama (F.) et Svartzman (R.) (2020)

« Le « Cygne Vert » : les banques centrales à l'ère des risques climatiques », *Bulletin de la Banque de France*, n° 229/8, mai-juin.

[Télécharger le document](#)

Groupe de travail du G7 sur les *stablecoins* (2019)

Investigating the impact of global stablecoins, octobre.

Jedy (B.-P.) (1996)

« L'ouverture de l'actionariat de la Banque des règlements internationaux », *Bulletin de la Banque de France*, n° 36, décembre.

[Télécharger le document](#)

Éditeur

Banque de France

Secrétaire de rédaction

Didier Névonnic

Directeur de la publication

Gilles Vaysset

Réalisation

Studio Création

Direction de la Communication

Rédaction en chef

Corinne Dauchy

ISSN 1952-4382

Pour vous abonner aux publications de la Banque de France

<https://publications.banque-france.fr/>

Rubrique « Abonnement »

