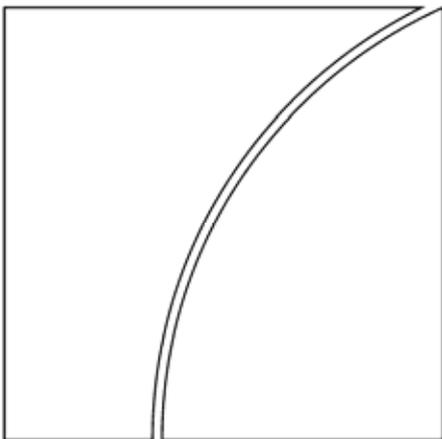


Comité de Bâle sur le contrôle bancaire



Structures bancaires parallèles

Janvier 2003



BANQUE DES RÈGLEMENTS INTERNATIONAUX

Groupe de travail sur les activités bancaires transfrontières

Coprésidents :

**M. Charles Freeland, Secrétaire Général Adjoint du
Comité de Bâle sur le contrôle bancaire**

**M. Colin Powell, Président du Groupe offshore des autorités de contrôle bancaire
et Président de la Commission des services financiers de Jersey**

Autorité monétaire des Bermudes	M. D. Munro Sutherland
Autorité monétaire des îles Caïmans	M ^{me} Anna McLean
Banque de France/Commission bancaire	M. Laurent Ettori
Autorité allemande de contrôle financier (BAFin)	M. Peter Kruschel (jusqu'en mars 2002) M. Thomas Schmitz-Lippert (à partir de mars 2002)
Commission des services financiers de Guernesey	M. Philip Marr
Banque d'Italie	M. Giuseppe Godano
Agence de surveillance financière, Japon	M. Hisashi Ono
Commission de surveillance du secteur financier, Luxembourg	M. Romain Strock
Autorité monétaire de Singapour	M ^{me} Foo-Yap Siew Hong M. Chua Kim Leng
Commission fédérale des banques, Suisse	M ^{me} Eva Hüpkes
Autorité des services financiers, Royaume-Uni	M. Richard Chalmers
Conseil des gouverneurs du Système de Réserve fédérale	M. William Ryback
Banque de Réserve fédérale de New York	M ^{me} Nancy Bercovici
Services du contrôle de la monnaie (OCC, États-Unis)	M. Jose Tuya M ^{me} Tanya Smith
Secrétariat	M. Andrew Khoo

Structures bancaires parallèles¹

1. Introduction

Les banques parallèles sont définies comme des banques agréées dans des pays différents et qui, bien que n'appartenant pas au même groupe financier aux fins du contrôle consolidé, ont en réalité les mêmes propriétaires effectifs ; en conséquence, elles partagent souvent la même direction et exercent des activités liées. Un tel propriétaire effectif peut être un particulier/une famille, un groupe d'actionnaires privés ou un holding/une autre entité non assujettie au contrôle bancaire². Des relations bancaires entre banques parallèles peuvent exister à l'insu des autorités de contrôle.

De telles structures peuvent être créées pour diverses raisons, notamment pour : tirer parti de différences entre régimes fiscaux ; contourner les restrictions d'ordre juridique imposées dans certains pays aux banques désireuses d'acquérir des filiales à l'étranger ; diversifier les risques, pour les établissements domiciliés dans des pays jugés économiquement ou politiquement instables. Dans certains cas, l'objectif peut être de se soustraire aux contraintes réglementaires ou au contrôle consolidé dans le pays d'origine.

Bien qu'elles puissent être étroitement liées, les banques parallèles ne font pas partie d'un groupe bancaire soumis à contrôle consolidé. Elles représentent par conséquent un plus grand risque pour les autorités de contrôle, qui peuvent ignorer la nature et l'ampleur de relations et de transactions susceptibles de nuire à la sécurité et à la solidité des établissements. Ce manque de transparence peut inciter les détenteurs du contrôle sur ces banques à utiliser une telle structure pour fournir des soutiens occultes ou pour dissimuler les risques au sein du métagroupe. En outre, les problèmes rencontrés par une banque peuvent saper la confiance dans une unité parallèle, même en l'absence de liens transactionnels.

Compte tenu des questions prudentielles que peuvent soulever les structures bancaires parallèles, on peut poser comme principe qu'elles ne devraient pas être permises. Telle a été la position du Comité ces dernières années, depuis la faillite de la BCCI³. Le présent document expose ses recommandations concernant le contrôle des banques parallèles.

2. Identification des structures bancaires parallèles

Une banque domestique possédant les caractéristiques suivantes peut, directement ou indirectement, être soumise à l'influence dominante d'une personne ou d'un groupe de personnes possédant aussi une participation dominante dans une banque étrangère via une structure parallèle. Si une banque présente au moins une de ces caractéristiques, l'autorité de contrôle devrait effectuer des vérifications supplémentaires, car il peut exister une structure bancaire parallèle.

- Une personne (ou un groupe de personnes agissant de concert) ayant une participation dominante dans une banque étrangère a également un bloc de contrôle (actions assorties d'un droit de vote, quelle que soit leur nature) dans une banque domestique ; ou bien les

¹ Rapport préparé par le Groupe de travail sur les activités bancaires transfrontières, composé de membres du Comité de Bâle et du Groupe offshore des autorités de contrôle bancaire.

² Cette définition exclut les grands groupes dont l'activité principale est extérieure aux services financiers et qui ont des filiales bancaires dans des pays différents ; dans ce cas, un contrôle consolidé n'est pas approprié ; il convient plutôt de mettre en place des mécanismes de contrôle adéquats et un cadre juridique permettant de coordonner l'échange d'informations entre autorités de contrôle concernant les diverses entités financières de ces groupes.

³ Les *Normes minimales pour le contrôle des groupes bancaires internationaux et de leurs établissements à l'étranger*, 1992, stipulent (première norme, p. 3) : « Tous les groupes bancaires internationaux et toutes les banques internationales devraient être contrôlés par une autorité du pays d'origine apte à mener à bien la surveillance consolidée ». Pour respecter cette norme minimale, l'autorité d'origine devrait, entre autres, « être habilitée à rejeter des structures de capital ou d'organisation qui font obstacle à l'obtention de données financières consolidées ou entravent de toute autre manière la surveillance effective de la banque ou du groupe ».

personnes qui détiennent ou contrôlent ces actions ont reçu un financement accordé ou monté par une banque étrangère, en particulier si les actions ont garanti le prêt.

- Une banque domestique a adopté des politiques ou stratégies particulières ou exceptionnelles similaires à celles d'une banque étrangère (par exemple, stratégie de marketing commune ou conjointe, partage des données clients, distribution partagée des produits ou sites Internet liés).
- Un dirigeant ou un administrateur d'une banque domestique soit exerce les mêmes fonctions⁴ au sein d'une banque étrangère, soit possède une participation dominante dans une banque étrangère ou fait partie d'un groupe de personnes agissant de concert (ou ayant des liens communs) possédant une participation dominante dans une banque étrangère.
- Le volume de services de correspondant bancaire et autres facilités échangés entre une banque domestique et une banque étrangère est exceptionnellement élevé.
- La raison sociale d'une banque domestique est identique ou similaire à celle d'une banque étrangère.

3. Questions prudentielles

Le Comité de Bâle a souligné l'importance d'un contrôle consolidé efficace à l'échelle mondiale pour les groupes bancaires dans plusieurs documents : *Concordat* (1983), *Normes minimales pour le contrôle des groupes bancaires internationaux et de leurs établissements à l'étranger* (1992), *Surveillance des activités bancaires transfrontières* (1996) et *Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace* (1997). Chacun de ces documents montre qu'un échange d'informations adéquat est essentiel pour que l'autorité de contrôle du pays d'origine puisse surveiller le groupe sur l'ensemble du globe.

Une structure bancaire parallèle répond à au moins deux autorités de contrôle du pays d'origine, mais aucune d'elles n'exerce un contrôle consolidé sur le métagroupe bancaire dans son ensemble. Il n'est ni réaliste ni réalisable de demander à une de ces autorités de recueillir seule les données requises sur toutes les banques parallèles du métagroupe, surtout si certains éléments de la structure organisationnelle mise en place à l'étranger sont opaques. L'autorité de contrôle peut donc difficilement appliquer les règles prudentielles à la banque de son ressort, sans savoir comment elle pourrait être influencée par la situation financière du métagroupe et par les risques auxquels celui-ci est confronté.

Les risques inhérents aux structures bancaires parallèles découlent principalement de la possibilité que les dirigeants ou les administrateurs d'une des unités, en exécutant des transactions avec les autres unités apparentées, exposent la banque, intentionnellement ou non, à des risques accrus (en ne respectant pas les conditions de concurrence normales ou en donnant une image fautive de la situation financière d'une ou de plusieurs unités). En voici quelques exemples.

- Une banque parallèle pourrait chercher à contourner les limites légales et prudentielles de prêt en exécutant des transactions par l'entremise d'une banque apparentée, ce qui augmenterait le risque de concentration.
- Les actifs, les bénéfices et les pertes pourraient être répartis artificiellement entre les banques parallèles. De même, les banques parallèles peuvent s'échanger des actifs de qualité inférieure et des prêts compromis pour maquiller les bénéfices ou les pertes et, par là, éviter d'attirer l'attention des autorités.
- Une banque parallèle peut accorder un prêt pour achat d'actions à une autre unité parallèle et ainsi générer artificiellement des fonds propres. Une des banques parallèles peut, de la

⁴ À lui seul, le fait qu'une même personne soit administrateur d'une banque domestique et d'une banque étrangère n'indique pas que les deux établissements sont sous contrôle unique.

sorte, accroître son capital, même si aucune d'entre elles ne bénéficie d'un apport extérieur de fonds propres.

- Une banque parallèle peut être utilisée pour exécuter ou permettre une opération contraire à la législation domestique ou étrangère, ou pour avantager une unité au détriment d'une autre.
- Une banque aux prises avec des difficultés financières peut inciter une unité parallèle à lui fournir des liquidités ou une autre forme de soutien au-delà des limites réglementaires ou prudentielles.
- La structure de banques parallèles peut renforcer les craintes liées au blanchiment des capitaux, tout particulièrement si l'unité parallèle étrangère est sise dans un pays où les règles anti-blanchiment ne sont pas rigoureuses.

4. Création de structures bancaires parallèles

En raison de leur nature même, il est difficile, voire impossible, de soumettre les structures bancaires parallèles à un contrôle consolidé efficace. S'il apparaît que la législation de certains pays ne permet pas à l'autorité de contrôle de rejeter une demande d'agrément uniquement au motif qu'il s'agit de la création d'une banque parallèle, il convient de partir du principe qu'une telle demande devrait être rejetée lorsque les lacunes du contrôle prudentiel ne peuvent être comblées.

Plusieurs juridictions ont légiféré pour conférer à l'autorité de contrôle le pouvoir de refuser ou de retirer leur agrément aux banques dont la structure ne peut pas être contrôlée. Les pays qui n'ont pas encore adopté une telle législation sont invités à en faire de même.

Les facteurs suivants peuvent amener l'autorité de contrôle à conclure que la structure fait obstacle à une surveillance consolidée efficace :

- complexité de la structure du métagroupe, qui empêche l'autorité d'avoir une perception claire de l'ensemble de ses activités ;
- incertitude sur la propriété ultime ;
- accès à l'information limité, dans la juridiction des unités du métagroupe, par les dispositions législatives sur la protection de la confidentialité ;
- déficience du contrôle et de la réglementation dans les juridictions où le métagroupe mène une bonne partie de ses activités ;
- absence de rattachement géographique naturel pour le métagroupe.

Lorsqu'elle n'a pas le pouvoir, *de jure* ou *de facto*, d'empêcher la création d'une banque parallèle, l'autorité de contrôle devrait limiter le risque en réduisant le plus possible les lacunes de la surveillance.

L'autorité chargée d'évaluer la demande d'agrément devrait exiger que la banque décrive sa structure de capital, afin de déterminer si les propriétaires effectifs ont déjà une participation dominante dans une ou plusieurs banques à l'étranger. Il peut être utile d'obtenir de ceux-ci une déclaration à cet égard⁵. L'autorité de contrôle devrait chercher à situer la banque dans la structure du métagroupe et obtenir des renseignements sur les autres unités bancaires.

L'autorité de contrôle peut consulter la ou les autorités en charge des banques parallèles étrangères au sujet de la demande d'agrément. Dans la mesure du possible, elle devrait chercher à savoir comment l'ensemble de la structure sera contrôlé (section 5). Afin de s'assurer que la structure

⁵ Dans la pratique, il se peut que l'autorité de contrôle ne dispose pas des données exhaustives concernant les propriétaires effectifs, en l'absence d'un centre d'information où toutes les autorités de contrôle consigneraient leur responsabilité à l'égard des propriétaires effectifs des structures bancaires parallèles connues.

bancaire parallèle peut faire l'objet d'un contrôle consolidé, l'autorité peut assortir son agrément d'une ou de plusieurs conditions, comme, par exemple :

- exiger, en application des *Normes minimales*, que la structure du métagroupe soit modifiée pour rendre le contrôle plus efficace ;
- faire accepter par la banque un dispositif de contrôle coordonné (section 5) ;
- imposer des restrictions sur les opérations avec la banque parallèle étrangère ;
- imposer des restrictions sur la possibilité, pour les banques parallèles, de mener une gestion intégrée ;
- exiger que les propriétaires effectifs des banques parallèles s'engagent par écrit à fournir, sur demande, les renseignements pertinents sur les opérations et les risques de l'ensemble du métagroupe ;
- empêcher une unité d'encaisser les dépôts destinés à une unité parallèle.

Une fois agréée, la banque devrait être tenue de communiquer les informations suivantes à l'examen des autorités de contrôle :

- politique concernant l'interaction avec les unités parallèles étrangères ;
- importance de l'exposition au risque vis-à-vis des unités parallèles et des opérations avec elles.

5. Contrôle des structures bancaires parallèles

Il existe de nombreuses banques parallèles, et il ne serait pas réaliste d'envisager leur fermeture. Il convient cependant de prendre des mesures pour limiter les risques inhérents à ces entités et s'assurer qu'elles font l'objet d'un contrôle adéquat. Plusieurs approches sont possibles à cette fin. Premièrement, chaque autorité de contrôle devrait s'efforcer de collaborer étroitement avec ses homologues à l'étranger pour garantir un haut niveau de coordination. Dans la mesure du possible, une autorité principale devrait être chargée de piloter le contrôle consolidé. Deuxièmement, une autorité ne devrait pas exclure d'imposer une restructuration du métagroupe ou une restriction des activités de la banque domestique. En dernier recours, toutefois, la fermeture de la banque domestique pourrait s'avérer nécessaire si un régime de contrôle adéquat ne peut être mis en place⁶.

Coopération étroite entre autorités de contrôle

Dans le cadre du contrôle des structures bancaires parallèles, il est essentiel que les autorités collaborent pour contrôler convenablement l'ensemble du métagroupe grâce à une connaissance adéquate. L'autorité étrangère devrait être disposée à collaborer et à partager l'information sur la situation de la banque, notamment sous l'angle de la conformité aux lois et règlements bancaires.

Pour évaluer le risque inhérent à la structure bancaire parallèle, les autorités de contrôle ont besoin de certaines informations, dont l'obtention n'est vraisemblablement possible qu'à travers une étroite collaboration avec l'autorité de contrôle étrangère :

- stratégie, gestion, organisation et activités de la structure bancaire parallèle ;
- transactions intragroupes et opérations connexes ;
- qualité du contrôle effectué par l'autorité étrangère ;
- évolutions politiques, juridiques ou économiques dans le pays étranger.

⁶ Dans l'Union européenne, les autorités de contrôle sont habilitées à fermer une banque.

L'inspection sur place de la banque domestique devrait être un élément important du programme de contrôle de la structure parallèle. Il peut être utile que l'autorité de contrôle communique avec son homologue à l'étranger avant de procéder à l'inspection, pour vérifier s'il existe des questions et préoccupations soulevées par une unité étrangère pouvant concerner également la banque domestique. Dans le cadre du contrôle sur place et sur pièces, il importe de passer en revue les transactions intragroupes et les opérations connexes, notamment celles qui sont assujetties à réglementation.

Autorité de contrôle principale

Pour contrôler une structure bancaire parallèle, on peut également désigner une autorité principale (idéalement, celle qui est responsable de l'unité la plus importante), qui serait chargée de piloter le contrôle consolidé. Cette méthode, qui n'a été suivie que dans de rares cas, requiert l'accord des autres autorités de contrôle et des banques concernées, de manière à faciliter la tâche de l'autorité principale, qui n'est pas compétente pour exercer son contrôle sur les banques hors de sa juridiction.

Dans de nombreuses juridictions, cette approche ne peut être mise en œuvre, pour les raisons suivantes.

- Des obstacles juridiques ou des considérations de confidentialité pourraient empêcher l'autorité principale d'obtenir les renseignements requis auprès des banques parallèles étrangères.
- Les procédures de contrôle habituelles (surtout l'inspection sur place à l'étranger) ne peuvent pas toujours être exécutées pour des considérations juridiques ou pratiques.
- Les déposants et les créanciers des banques parallèles étrangères peuvent considérer l'autorité principale (et la banque centrale concernée, s'il s'agit de deux institutions différentes) comme responsable de la liquidation ou prêteur en dernier ressort, ce qui soulève des questions de risque subjectif et de risque d'atteinte à la réputation.
- Des problèmes budgétaires peuvent se poser lorsque des ressources sont affectées au contrôle et à la réalisation des inspections des banques parallèles étrangères qui ne versent pas de contribution à l'autorité principale.
- Il n'est pas toujours possible de conclure des accords de réciprocité permettant aux autorités de contrôle étrangères d'inspecter les banques dans le pays de l'autorité principale.
- L'autorité principale ne dispose pas toujours des pouvoirs de sanction à l'encontre de l'ensemble des banques du métagroupe.

Restructuration

Afin d'atténuer le risque pour la banque domestique résultant de la structure parallèle, l'autorité de contrôle peut : imposer une restructuration du métagroupe, de manière à permettre un contrôle plus efficace ; restreindre les transactions de la banque domestique avec l'unité parallèle étrangère ; limiter la gestion intégrée avec l'unité étrangère. Elle devrait s'efforcer d'imposer de telles mesures dès que l'occasion se présente, par exemple, lorsque la banque lui demande d'approuver une décision (changement de propriétaire, par exemple).

Restrictions d'activité

Si elle conclut que l'information sur les éléments importants de la structure bancaire parallèle est inadéquate et que la coopération avec son homologue à l'étranger n'atténuera pas suffisamment le risque inhérent à cette structure, l'autorité de contrôle devrait chercher à restreindre les opérations de la banque domestique, c'est-à-dire à limiter l'exposition de la banque domestique au risque représenté par les unités parallèles et autres entités du métagroupe.

6. Conclusion

Par principe, les structures bancaires parallèles ne devraient pas être permises, car elles contreviennent aux Principes fondamentaux. Cependant, l'autorité de contrôle n'est pas toujours en mesure d'empêcher leur création, pour des raisons juridiques ou pratiques, et devrait, par conséquent, s'efforcer de limiter le risque en assortissant son agrément de conditions ou en imposant des restrictions destinées à accroître l'efficacité du contrôle. Pour les structures parallèles existantes, le contrôle ne peut être effectué convenablement que si les autorités concernées établissent une coordination étroite et un échange d'informations, en tenant dûment compte des particularités des banques parallèles, de manière à combler les lacunes du contrôle. Une autre solution consiste à confier la responsabilité du contrôle consolidé du métagroupe à une autorité principale, mais cette fonction n'est pas toujours possible à accepter ou à mener à bien, le plus souvent par manque de pouvoirs légaux. D'autre part, l'autorité de contrôle devrait envisager d'imposer une restructuration du métagroupe ou la restriction des activités de la banque domestique. En dernier recours, il peut être nécessaire d'exiger la fermeture de la banque domestique si un régime de contrôle adéquat ne peut être appliqué. Les modalités de mise en œuvre de ces politiques et d'autres mesures prudentielles devraient être clairement décrites dans les directives sur l'agrément et le contrôle publiées par les autorités.