



Principes pour le contrôle des établissements des banques à l'étranger

(Mai 1983)

I. Introduction

Ce rapport¹ expose certains principes qui, de l'avis du Comité, devraient régir le contrôle, par les autorités d'origine et les autorités d'accueil, des établissements des banques à l'étranger. Il remplace le Concordat de 1975 et donne une formulation nouvelle à quelques dispositions, pour tenir compte du fait surtout que les gouverneurs ont souscrit ultérieurement au principe selon lequel les autorités de contrôle bancaire ne sauraient être pleinement satisfaites de la solidité de banques individuelles que si elles ont la possibilité d'examiner l'ensemble de l'activité de chaque banque à l'échelle mondiale au moyen de la technique de consolidation.

Le rapport traite exclusivement des responsabilités des autorités de contrôle bancaire dans la surveillance de la gestion prudentielle et de la solidité de l'activité des établissements des banques à l'étranger. Il ne concerne pas les aspects du rôle de prêteur en dernier ressort des banques centrales.

Les principes exposés dans ce rapport ne sont pas nécessairement mis en œuvre dans la législation des pays représentés au Comité. Il s'agit plutôt de propositions d'orientations pour optimiser les pratiques dans ce domaine, que tous les membres ont entrepris de mettre en application selon les moyens dont ils disposent.

Un contrôle adéquat des établissements des banques à l'étranger ne requiert pas seulement une répartition appropriée des responsabilités entre autorités de contrôle bancaire du pays d'origine et du pays d'accueil, mais exige également des contacts et une coopération mutuels. L'un des principaux objectifs du Comité a été, et demeure, de promouvoir cette

¹ Le présent document est appelé Concordat de Bâle.

coopération tant entre ses pays membres que sur une échelle plus large. Il a été encouragé dans cette voie par le fait que d'autres groupes de responsables du contrôle bancaire ont adopté une attitude similaire et entend continuer à renforcer ses relations avec ces groupes et à en établir de nouvelles. Il recommande fermement les principes exposés, les considérant comme généralement valables pour tous les responsables du contrôle des banques qui opèrent à l'échelle internationale, et espère qu'ils seront progressivement acceptés et mis en œuvre par les autorités de contrôle bancaire à l'échelle mondiale. Dans le cas de situations non couvertes par les principes énoncés, autorités d'origine et autorités d'accueil doivent explorer conjointement les possibilités d'assurer un contrôle adéquat des établissements des banques à l'étranger.

II. Catégories d'établissements des banques à l'étranger

Les banques opérant à l'échelle internationale peuvent avoir des intérêts dans les catégories suivantes d'établissements bancaires à l'étranger:

1. ***Succursales:*** entités d'exploitation qui n'ont pas de statut juridique distinct et font ainsi partie intégrante de la banque mère située dans un autre pays.
2. ***Filiales:*** institutions juridiquement indépendantes dont le capital est détenu en totalité ou en majorité par une banque constituée selon la législation d'un pays autre que celui de la filiale.
3. ***Sociétés en participation ou consortiums:*** institutions juridiquement indépendantes constituées selon la législation du pays où elles exercent leur principale activité et contrôlées par deux ou plusieurs maisons mères, généralement étrangères mais qui ne sont pas nécessairement toutes des banques. S'il peut arriver que la structure du capital-actions confère le contrôle effectif à une maison mère – les autres étant minoritaires –, les sociétés en participation sont le plus souvent possédées par un groupement d'actionnaires minoritaires.

En outre, la structure des groupes bancaires internationaux peut dériver d'une société holding de tête qui n'est pas elle-même une banque. Une telle société holding peut être une société industrielle ou commerciale, ou une société dont la majorité des actifs consiste en participations dans des banques. Ces groupes peuvent également inclure des holdings non bancaires intermédiaires ou d'autres sociétés non bancaires.

Les banques peuvent également posséder des participations minoritaires dans des sociétés bancaires ou non bancaires à l'étranger, autres que celles détenues dans les sociétés en participation, pouvant être considérées comme faisant partie de leur activité bancaire globale à l'étranger. Le présent rapport ne couvre pas le traitement du contrôle bancaire approprié de ces participations, qui devraient cependant être prises en considération par les autorités de contrôle bancaire concernées.

III. Principes généraux régissant le contrôle des établissements des banques à l'étranger

Une coopération efficace entre autorité d'accueil et autorité d'origine constitue une condition préalable essentielle pour le contrôle des opérations internationales des banques. En matière de contrôle des établissements des banques à l'étranger, deux principes de base revêtent une importance fondamentale pour une telle coopération et requièrent une consultation et des contacts entre l'autorité d'accueil et l'autorité d'origine concernées: tout d'abord, aucun établissement bancaire à l'étranger ne devrait échapper à ce contrôle; en second lieu, le contrôle devrait être adéquat. En mettant en œuvre ces principes, l'autorité d'accueil devrait faire en sorte que l'autorité d'origine soit informée immédiatement de tout problème sérieux qui se pose à un établissement à l'étranger d'une banque mère. De même, l'autorité d'origine devrait informer l'autorité d'accueil des problèmes rencontrés par une banque mère et qui sont susceptibles d'affecter son établissement à l'étranger.

L'acceptation de ces principes n'empêchera pas, cependant, l'existence de lacunes ou d'imperfections dans le contrôle des établissements des banques à l'étranger. Elles peuvent avoir diverses origines. Tout d'abord, alors *qu'il devrait y avoir présomption que les autorités d'accueil sont en mesure* de remplir de manière adéquate leurs obligations de contrôle envers tous les établissements de banques étrangères opérant sur leur territoire, cela peut ne pas être toujours le cas. Des problèmes peuvent se poser, par exemple, lorsqu'un établissement opérant à l'étranger est classé comme banque par l'autorité de contrôle du pays d'origine, mais pas par celle du pays d'accueil. Dans de tels cas, il incombe à l'autorité d'origine de chercher à savoir si l'autorité d'accueil est en mesure de procéder à un contrôle adéquat, cette dernière devant, pour sa part, informer son homologue du pays d'origine si elle est dans l'impossibilité de l'effectuer.

Dans les cas où le contrôle par l'autorité d'accueil est inadéquat, il incombe alors à l'autorité d'origine soit d'étendre, dans la mesure du possible, son contrôle à l'établissement à l'étranger en question, soit d'essayer de dissuader la maison mère de continuer à le laisser fonctionner.

Deuxièmement, des problèmes peuvent se poser lorsque l'autorité d'accueil considère que le contrôle des banques mères d'établissements à l'étranger opérant sur son territoire est inadéquat ou inexistant. En pareils cas, l'autorité d'accueil devrait dissuader cet établissement étranger d'opérer sur son territoire ou, si elle est en mesure de le faire, le lui interdire. Autrement, l'autorité d'accueil pourrait imposer le respect de conditions spécifiques dans la conduite de l'activité d'un tel établissement.

Troisièmement, les lacunes dans le contrôle peuvent tenir aux caractéristiques structurelles des groupes bancaires internationaux. Par exemple, l'existence de holdings soit à la tête, soit à un niveau intermédiaire de tels groupes peut constituer un obstacle à un contrôle adéquat. En outre, des problèmes particuliers de contrôle peuvent surgir si ces holdings, bien que n'étant pas eux-mêmes des banques, ont des engagements substantiels envers le système bancaire international. Lorsque des holdings sont à la tête de groupes qui comprennent des banques constituées séparément sur le plan juridique et opérant dans différents pays, les autorités responsables du contrôle de ces banques devraient s'efforcer de coordonner ce contrôle, en tenant compte de la structure globale du groupe en question. Lorsqu'une banque est la société mère d'un groupe qui comprend des holdings intermédiaires, l'autorité d'origine devrait s'assurer que ces holdings et leurs filiales sont couverts par un contrôle adéquat. Autrement, l'autorité d'origine ne devrait pas permettre à la banque mère de laisser de tels holdings intermédiaires fonctionner.

Lorsque des groupes comprennent à la fois des banques et des organismes non bancaires, il devrait y avoir, là où c'est possible, une liaison entre les autorités de contrôle bancaire et toutes les autorités responsables du contrôle de ces organismes non bancaires, surtout lorsque les activités non bancaires revêtent un caractère financier. Les autorités de tutelle, dans l'exercice du contrôle global des groupes bancaires, devraient tenir compte des activités non bancaires de ces groupes; en outre, si ces activités ne peuvent pas être contrôlées de manière adéquate, les autorités de contrôle bancaire devraient s'efforcer de réduire au minimum les risques que font courir à l'activité bancaire les opérations non bancaires effectuées par de tels groupes.

La mise en œuvre du second principe de base, à savoir que le contrôle de tous les établissements bancaires à l'étranger devrait être adéquat, requiert la participation active à la fois des autorités d'accueil et des autorités d'origine. Les autorités d'accueil sont responsables des établissements de banques étrangères opérant sur leur territoire en tant qu'institutions individuelles, tandis que les autorités d'origine sont responsables de ces établissements du fait qu'ils font partie de groupes bancaires plus vastes pour lesquels une responsabilité générale en matière de contrôle existe à l'égard de leurs activités consolidées à l'échelle mondiale. Ces responsabilités des autorités d'accueil et des autorités d'origine se complètent et se recoupent à la fois.

Le principe du contrôle consolidé est que les banques mères et les autorités de contrôle du pays d'origine surveillent l'engagement-risque – y compris une vue d'ensemble de la concentration des risques et de la qualité des actifs – des banques ou groupes bancaires dont elles sont responsables, ainsi que le niveau adéquat de leur capital, sur la base de leur activité globale, où qu'elle soit effectuée. Ce principe n'implique pas une réduction quelconque des responsabilités des autorités d'accueil à l'égard du contrôle des établissements des banques à l'étranger opérant sur leur territoire, bien qu'il soit admis que la mise en œuvre intégrale du principe de consolidation peut parfaitement conduire à une certaine extension de la responsabilité de l'autorité d'origine. La consolidation ne constitue qu'une technique parmi d'autres, certes importante, dont disposent les responsables du contrôle, et son application ne devrait pas amener à exclure un contrôle des établissements bancaires individuels, sur une base non consolidée, par les autorités d'origine et les autorités d'accueil. En outre, l'application du principe du contrôle consolidé présuppose l'accès des banques mères et des autorités d'origine à toute information utile sur les opérations des établissements de leurs banques à l'étranger, bien que les dispositions en vigueur en matière de secret bancaire dans certains pays puissent entraver l'exercice d'un contrôle global par l'autorité d'origine.

IV. Aspects du contrôle des établissements des banques à l'étranger

Le contrôle des établissements des banques à l'étranger est considéré, dans le présent rapport, sous trois aspects différents: solvabilité, liquidité, opérations et positions de change. Ces aspects se recouvrent en partie. Ainsi, les questions de liquidité et de solvabilité peuvent se confondre. D'autre part, les considérations de liquidité et de solvabilité interviennent dans le contrôle des opérations et des positions de change des banques.

1. Solvabilité

La répartition des responsabilités en matière de contrôle de la solvabilité des établissements des banques à l'étranger entre autorités d'origine et d'accueil dépendra de la catégorie des établissements en question.

Pour les succursales, la solvabilité ne peut se différencier de celle de la maison mère dans son ensemble. Ainsi, alors que l'autorité d'accueil est, d'une façon générale, responsable du contrôle de la solidité financière des succursales étrangères, le contrôle de la solvabilité incombe au premier chef à l'autorité d'origine. Les «dotations de capital» imposées par les autorités de certains pays d'accueil aux succursales étrangères opérant dans leur pays n'infirmes pas ce principe. Elles sont destinées, en premier lieu, à obliger les succursales étrangères qui font des opérations dans ces pays à y effectuer et à y maintenir un minimum d'investissements et, en second lieu, à aider à mettre les succursales étrangères et les banques nationales dans les mêmes conditions de concurrence.

Pour les filiales, la responsabilité du contrôle de la solvabilité incombe conjointement aux autorités d'accueil et aux autorités d'origine. Les autorités d'accueil exercent une responsabilité dans le contrôle de la solvabilité de toutes les filiales étrangères opérant sur leur territoire. Leur approche de la fonction de contrôle de ces filiales se fonde sur le fait que ces établissements sont des entités distinctes, constituées selon la législation du pays de l'autorité d'accueil. Dans le même temps, les autorités d'origine doivent, dans le cadre du contrôle consolidé des banques mères, déterminer si la solvabilité des banques mères est affectée par les opérations de leurs filiales à l'étranger. Le contrôle par les autorités d'origine sur une base consolidée s'impose pour deux raisons: d'une part, il n'est pas possible d'évaluer de manière adéquate la solvabilité des banques mères sans tenir compte de l'ensemble de leurs établissements à l'étranger; d'autre part, les banques mères ne peuvent pas se désintéresser de la situation de leurs filiales à l'étranger.

Pour les sociétés en participation, le contrôle de la solvabilité devrait normalement incomber surtout, pour des raisons pratiques, aux autorités du pays dans lequel elles sont légalement constituées. Les banques actionnaires de banques consortiales ne peuvent toutefois être indifférentes à la situation de leurs sociétés en participation et peuvent avoir, envers ces établissements, des engagements excédant ceux qui résultent de leur participation légale au capital, tels que des «lettres de confort». Les autorités d'origine des banques actionnaires doivent tenir compte de tous ces engagements lorsqu'elles contrôlent leur solvabilité. Selon la structure du capital-actions des sociétés en participation, et notamment lorsqu'on se trouve en

présence d'un actionnaire dominant, il peut y avoir des cas où le contrôle de leur solvabilité devrait être exercé conjointement par les autorités du pays selon la législation duquel elles sont constituées et par les autorités d'origine des banques actionnaires.

2. Liquidité

Lorsqu'il est question, dans cette section, de contrôle de la liquidité, il n'est pas fait référence aux fonctions de prêteur en dernier ressort des banques centrales, mais à la responsabilité qui incombe aux autorités de contrôle de surveiller les systèmes et procédures de contrôle établis par leurs banques et leur permettant de remplir leurs obligations au moment où elles se présentent ainsi que, si besoin est, celles de leurs établissements à l'étranger.

La répartition des responsabilités du contrôle de la liquidité des établissements bancaires à l'étranger entre autorité d'origine et autorité d'accueil dépendra, comme pour la solvabilité, de la catégorie de l'établissement en question. L'autorité d'accueil est responsable du contrôle de la liquidité des établissements de la banque étrangère dans son pays et l'autorité d'origine du contrôle de la liquidité du groupe bancaire dans son ensemble.

Dans le cas des succursales, la présomption initiale devrait être que la responsabilité du contrôle de la liquidité incombe au premier chef à l'autorité d'accueil. Celle-ci sera souvent mieux à même de contrôler la liquidité dans la mesure où elle a trait aux usages et règlements locaux et au fonctionnement du marché monétaire national. Dans le même temps, l'autorité d'origine se préoccupera toujours dans une certaine mesure de la liquidité de toutes les succursales à l'étranger, puisque la liquidité d'une succursale est souvent contrôlée directement par la banque mère et ne peut être appréciée indépendamment de celle de la banque dont elle fait partie. L'autorité d'origine doit être informée des systèmes de contrôle des banques et tenir compte des appels pouvant être adressés aux ressources des banques mères par leurs succursales à l'étranger. L'autorité d'accueil et l'autorité d'origine devraient toujours se consulter dans des cas où un doute existe sur la répartition des responsabilités du contrôle de la liquidité des succursales à l'étranger.

Dans le cas des filiales, la responsabilité du contrôle de la liquidité devrait incomber au premier chef à l'autorité d'accueil. L'autorité d'origine devrait tenir compte de toute facilité «stand-by» ou autre accordée par les banques mères à ces établissements, ainsi que de tout autre engagement qu'elles auraient pris à l'égard de ces établissements, au titre notamment de «lettres de confort». L'autorité d'accueil devrait informer son homologue du

pays d'origine de l'importance qu'elle attache à ces facilités et engagements, pour s'assurer qu'il en est pleinement tenu compte dans le contrôle de la banque mère. Dans les cas où l'autorité d'accueil éprouve des difficultés pour contrôler la liquidité, notamment en monnaies étrangères, des filiales des banques à l'étranger, elle sera tenue d'en informer l'autorité d'origine, et il conviendra de se mettre d'accord sur les dispositions requises pour assurer un contrôle adéquat.

Pour les sociétés en participation, la responsabilité du contrôle de la liquidité devrait incomber au premier chef à l'autorité du pays dans lequel elles sont légalement constituées. L'autorité d'origine des actionnaires des sociétés en participation devrait tenir compte de toute facilité «stand-by» ou autre accordée par les banques actionnaires à ces établissements, ainsi que de tout autre engagement qu'elles auraient pris à l'égard de ces établissements, au titre notamment de «lettres de confort». L'autorité du pays où les sociétés en participation sont légalement constituées devrait informer l'autorité d'origine des banques actionnaires de l'importance qu'elle attache à ces facilités et engagements, pour s'assurer qu'il en est tenu pleinement compte dans le contrôle de la banque actionnaire.

Dans le cadre du contrôle consolidé, il incombe généralement à l'autorité d'origine de surveiller les systèmes de régulation de la liquidité utilisés par les groupes bancaires qu'elle contrôle et de veiller à l'adéquation de ces systèmes et de la position globale de liquidité de ces groupes. Il est toutefois reconnu que la technique de la consolidation intégrale peut ne pas toujours se prêter au contrôle de la liquidité, en raison des différences dans les réglementations locales et les situations des marchés, ainsi que des complications dues au fait que des banques opèrent dans des monnaies et dans des fuseaux horaires différents. L'autorité d'origine devrait consulter l'autorité d'accueil pour s'assurer que cette dernière connaît les systèmes généraux à l'intérieur desquels opèrent les établissements à l'étranger. L'autorité d'accueil doit faire en sorte que son homologue du pays d'origine soit immédiatement informée de toute inadéquation grave en matière de liquidité dans un établissement à l'étranger d'une banque mère.

3. Opérations et positions de change

En ce qui concerne le contrôle des opérations et positions de change des banques, la responsabilité devrait en incomber conjointement à l'autorité d'origine et à l'autorité d'accueil. Il est particulièrement important pour les banques mères de disposer de systèmes de surveillance de l'engagement global en monnaies étrangères de leur groupe et, pour l'autorité

d'origine, de surveiller ces systèmes. L'autorité d'accueil devrait être en mesure de surveiller l'engagement en monnaies étrangères des établissements étrangers situés sur son territoire et de s'enquérir de la nature et du degré de contrôle exercé sur ces établissements par l'autorité d'origine.

