

sept. 75

Rapport sur le
contrôle des établissements des banques à l'étranger

Introduction

L'objet du présent rapport est de dégager certaines orientations concernant la coopération entre autorités nationales en matière de contrôle des établissements des banques à l'étranger et de suggérer des moyens pour en améliorer l'efficacité.

On distingue trois types d'établissements bancaires à l'étranger: les succursales, qui font partie intégrante d'une banque mère située dans un autre pays; les filiales, qui sont des institutions juridiquement indépendantes, constituées selon la législation du pays où elles exercent leur activité et contrôlées par une banque mère située dans un autre pays; enfin les sociétés en participation (joint ventures), qui sont des banques juridiquement indépendantes, constituées selon la législation en vigueur dans le pays où elles exercent leur activité, et contrôlées par deux ou plusieurs maisons mères, étrangères pour la plupart, mais qui ne sont pas nécessairement toutes des banques.

Par ailleurs, le contrôle des banques est considéré dans ce rapport sous trois angles différents: la liquidité, la solvabilité, les opérations et positions en devises. Le Comité constate que ces divers aspects se recouvrent en partie. C'est ainsi que les problèmes de liquidité et de solvabilité peuvent arriver à se recouper; de même, les considérations de liquidité et de solvabilité sont au nombre des raisons pour lesquelles les pays contrôlent les opérations en devises de leurs banques.

La nécessité d'une coopération

Le Comité est convenu que l'objectif fondamental de la coopération internationale dans ce domaine devrait être de faire en sorte qu'aucun établissement bancaire étranger n'échappe au contrôle.

Il est également admis que chaque pays a le devoir de s'assurer que les établissements bancaires étrangers qui exercent leur activité sur son territoire sont effectivement contrôlés, et que dans le cas de sociétés en

participation dont les maisons mères se trouvent dans plus d'un pays, il n'y a pas d'autre solution viable que le contrôle par les autorités du pays d'accueil.

Cependant, le fait de considérer qu'il incombe aux autorités de contrôle de s'assurer que les banques étrangères établies sur leur territoire sont contrôlées ne signifie pas nécessairement que le contrôle de ces établissements soit sans lacunes. C'est ainsi qu'en raison de différences de définitions, tel établissement étranger, considéré comme une banque par l'autorité du pays d'origine, peut ne pas l'être par celle du pays d'accueil; de plus, il peut arriver que dans certains pays non représentés au Comité, les établissements bancaires étrangers ne soient soumis à aucun contrôle.

Il est en outre souhaitable non seulement que tous les établissements bancaires à l'étranger soient contrôlés, mais encore que ce contrôle soit jugé adéquat d'après les normes en vigueur tant dans le pays d'accueil que dans le pays d'origine. A cet égard, le Comité a constaté que les autorités du pays d'accueil s'intéressent aux banques étrangères opérant sur leur territoire en tant qu'établissements pris isolément et du point de vue de l'évolution de leurs marchés nationaux, tandis que les autorités du pays d'origine s'intéressent à ces banques du fait qu'elles font partie d'établissements de plus grandes dimensions, dont elles doivent assurer le contrôle.

En conséquence, pour toute une série de raisons, un contrôle adéquat des établissements bancaires à l'étranger sans chevauchement inutile des compétences, exige des contacts et une coopération entre les autorités du pays d'accueil et celles du pays d'origine. Promouvoir une telle coopération entre ses membres est un des objectifs du Comité. En outre, le Comité considère que toute orientation qu'il pourrait adopter en matière de coopération devrait être communiquée aux autres pays qui jouent un rôle important dans le domaine des activités bancaires internationales, dans l'espoir d'obtenir également leur concours. Le Comité a déjà établi des contacts avec les autorités de contrôle d'un certain nombre de ces pays et, si les Gouverneurs approuvent le présent rapport, il examinera la question de savoir quels autres pays il pourrait approcher en ce sens.

Responsabilités et intérêts en matière de contrôle des autorités du pays d'accueil et des autorités du pays d'origine

Ayant admis la nécessité de contacts et d'une coopération entre autorités de contrôle, le Comité en est venu à examiner dans quelle mesure le partage des responsabilités en matière de contrôle pourrait être codifié. Les discussions ont fait apparaître qu'il n'est pas possible de fixer des règles précises en vue de localiser exactement et de façon optimale la responsabilité du contrôle dans chaque situation particulière. Le Comité a néanmoins pu adopter un certain nombre d'orientations de caractère général dans ce domaine.

Liquidité. Dans la gestion de leur liquidité, les établissements bancaires installés à l'étranger s'en remettent largement aux usages locaux et se conforment à la réglementation locale, notamment aux dispositions appliquées en matière de liquidité aux fins de la politique monétaire. La responsabilité de la surveillance de leur liquidité doit donc incomber en premier lieu à l'autorité du pays d'accueil. De plus, en pratique, seule l'autorité qui se trouve sur place est en mesure d'effectuer les contrôles continus de liquidité qui peuvent s'imposer de temps à autre. Pour la gestion de la liquidité bancaire en monnaies étrangères, et notamment en la monnaie de la maison mère, les usages et règlements locaux peuvent revêtir moins d'importance, et les autorités d'accueil n'acceptent pas toutes d'assumer le même degré de responsabilité.

Dans le cas d'une succursale à l'étranger, la liquidité ne peut être jugée indépendamment de la liquidité globale de la banque dont elle fait partie. Cette considération vaut notamment lorsqu'une succursale peut librement déposer des fonds auprès de sa maison mère. En outre, l'autorité du pays d'origine doit tenir compte, lorsqu'elle contrôle la liquidité de la banque mère, des appels que ses succursales à l'étranger sont susceptibles d'adresser à ses ressources liquides. C'est pourquoi les autorités des pays d'origine se préoccupent elles aussi de la liquidité des succursales à l'étranger.

Dans le cas de filiales et de sociétés en participation à l'étranger, les autorités des pays d'origine peuvent également être concernées. Par exemple, ces banques peuvent disposer de facilités de stand-by auprès de leurs institutions mères. En pareil cas, l'autorité de contrôle du pays d'accueil doit informer les autorités du pays d'origine de l'importance

qu'elles attachent à ces facilités stand-by pour apprécier la liquidité des banques en question. En outre, bien que la situation juridique des filiales et des sociétés en participation à l'étranger soit différente de celle des succursales à l'étranger, les autorités des pays d'origine ne peuvent pas ne pas tenir compte de la responsabilité morale des maisons mères.

Solvabilité. Dans les cas des contrôles de solvabilité, il y a de nouveau un certain partage de responsabilité de la surveillance entre les autorités du pays d'accueil et celles du pays d'origine, le rôle prépondérant joué par les unes ou les autres variant selon la catégorie des établissements en question. Pour les filiales et sociétés en participation, la responsabilité principale incombe aux autorités du pays d'accueil; mais, en outre, les autorités du pays d'origine doivent tenir compte du risque que représentent les filiales et sociétés en participation à l'étranger de leurs banques nationales, en raison de l'engagement moral que les banques mères ont contracté à l'égard de ces établissements à l'étranger. Pour des succursales, la solvabilité ne peut se différencier de celle de la maison mère dans son ensemble. Le contrôle en incombe donc essentiellement aux autorités d'origine. La "dotation de capital" que les autorités d'accueil de certains pays imposent aux succursales étrangères vise surtout: d'une part à obliger les succursales étrangères qui font des opérations dans ces pays à y effectuer un minimum d'investissements, d'autre part de placer les succursales étrangères et les banques nationales dans les mêmes conditions de concurrence.

Positions en devises. Les positions en devises des banques sont soumises à surveillance, pour des raisons de sécurité, de balance des paiements, et en vue du maintien de conditions ordonnées sur le marché. En ce qui concerne la surveillance pour raisons de sécurité, ce sont les considérations exposées aux paragraphes précédents qui régissent la répartition des responsabilités, tandis que les autres questions sont, par définition, du ressort des autorités du pays d'accueil.

Actions visant à favoriser la coopération

Le Comité estime qu'en vue d'améliorer le contrôle des établissements des banques à l'étranger et de mettre en pratique les orientations formulées plus haut en matière de coopération, il conviendrait de s'efforcer d'éliminer ou du moins de réduire certaines restrictions qui entravent actuellement cette coopération. Il pense notamment qu'une telle action pourrait être entreprise utilement dans les domaines suivants:

1. Transferts directs d'informations entre les autorités de contrôle.

Il est possible que les autorités du pays d'origine souhaitent recevoir copies des rapports soumis aux autorités du pays d'accueil, notamment dans les cas suivants:

- les autorités du pays d'accueil renoncent à imposer certaines exigences aux banques étrangères établies sur leur territoire;
- les exigences du pays d'accueil en matière de contrôle sont moins sévères que celles du pays d'origine;
- les autorités du pays d'accueil tiennent compte, pour des raisons de sécurité, des engagements souscrits à l'égard de ces banques par leurs maisons mères.

En temps normal, elles devraient obtenir ces rapports directement des banques concernées, à condition que les autorités d'accueil en soient informées au préalable. En même temps il serait souhaitable que les autorités du pays d'accueil soient autorisées à transférer copies de ces rapports aux autorités du pays d'origine lorsque les circonstances le justifient. (La même remarque vaut pour les propositions présentées ci-dessous sous 2 et 3.) Le Comité se rend bien compte que de tels transferts d'informations sont souvent impossibles en raison de la législation sur le secret bancaire dans les pays d'accueil. Cependant, un grand nombre de membres du Comité sont d'avis que la mise en oeuvre de cette législation devrait être modifiée avec le temps de façon que de tels transferts puissent s'effectuer. Le Comité tient à souligner que le seul but de ces transferts serait de faciliter le contrôle de sécurité des banques et qu'en aucun cas il ne porterait sur les affaires d'un client particulier.

2. Inspections directes par les autorités du pays d'origine des établissements à l'étranger de leurs banques. Elles peuvent être particulièrement utiles en vue du contrôle de la solvabilité, y compris le contrôle des positions en devises des banques. D'ailleurs, de telles inspections ont déjà lieu actuellement, parfois sur une base officieuse, parfois par suite d'accords officiels de réciprocité conclus entre deux pays. Partout où cela est possible, il conviendrait de prendre des mesures destinées à faciliter de tels arrangements, si nécessaire par amendement de la législation existante.

3. Inspections indirectes des établissements bancaires à l'étranger effectuées par les autorités du pays d'origine par l'intermédiaire des autorités du pays d'accueil. Les autorités du pays d'accueil qui n'autorisent pas les autorités du pays d'origine à inspecter directement les établissements à l'étranger de leurs banques nationales devraient se montrer favorables à l'idée d'effectuer, à la demande des autorités du pays d'origine concerné, des inspections déterminées de banques étrangères opérant sur leur territoire, et de leur transmettre les résultats généraux de leurs investigations. Là aussi se pose la question du secret bancaire évoquée précédemment sous 1.

Le Comité estime qu'en essayant d'éliminer les restrictions frappant les transferts d'informations ainsi que les inspections des établissements étrangers par les autorités de contrôle, il serait indiqué de commencer par les succursales, qui soulèvent des problèmes apparemment moins difficiles à résoudre que les filiales et les sociétés en participation.