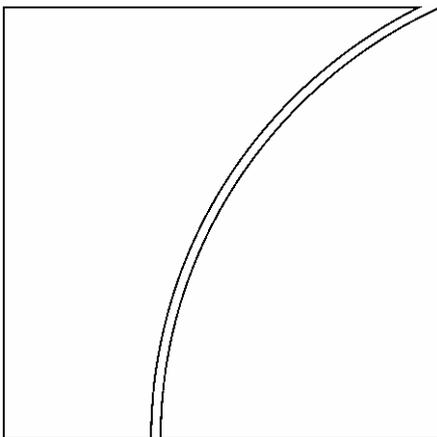


Comité de Bâle sur le contrôle bancaire



Principes directeurs pour la mise en œuvre transfrontière du Nouvel accord

Août 2003



BANQUE DES RÈGLEMENTS INTERNATIONAUX

Sommaire

Principe 1 : Le Nouvel accord ne modifiera pas les responsabilités juridiques des autorités de contrôle nationales concernant la réglementation des établissements bancaires de leur juridiction, ni le dispositif de contrôle consolidé déjà mis en place par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire	2
Principe 2 : L'autorité de contrôle du pays d'origine a la responsabilité de surveiller la mise en œuvre du Nouvel accord par tout groupe bancaire, sur une base consolidée	2
Principe 3 : L'autorité de contrôle du pays d'accueil, en particulier là où les banques sont implantées sous forme de filiales, formule des exigences qui doivent être comprises et reconnues	2
Principe 4 : Une coopération renforcée, de nature pragmatique, devra s'instaurer entre autorités de contrôle possédant des intérêts légitimes. Il conviendrait que l'autorité de contrôle du pays d'origine pilote cet effort de coordination	3
Principe 5 : Les autorités de contrôle devraient s'efforcer, autant que possible, d'éviter toute duplication et de coordonner leur action pour les fonctions d'agrément et de validation, afin d'alléger la tâche de mise en œuvre pour les banques et de ménager les ressources prudentielles	3
Principe 6 : S'agissant de l'application du Nouvel accord, les autorités devraient indiquer aussi clairement que possible les rôles respectifs de l'autorité du pays d'origine et des autorités des pays d'accueil aux groupes bancaires ayant d'importantes activités transfrontières dans plusieurs juridictions. Il reviendrait à l'autorité de contrôle du pays d'origine de piloter cet effort de coordination, en collaboration avec ses homologues des pays d'accueil	4

Principes directeurs pour la mise en œuvre transfrontière du Nouvel accord

1. Le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB) reconnaît que le Nouvel accord nécessitera un renforcement de la coopération et de la coordination entre autorités de contrôle du pays d'origine et du pays d'accueil, particulièrement en ce qui concerne les groupes bancaires complexes. Le Nouvel accord accentuera le besoin de coopération parce qu'il s'appliquera à chaque niveau du groupe bancaire : les autorités de contrôle du pays d'origine et du pays d'accueil sont tenues, d'un point de vue technique, de fournir une évaluation pour les premier et deuxième piliers ; en outre, des efforts de coordination seront peut-être nécessaires pour satisfaire aux exigences du troisième pilier. En conséquence, le Comité de Bâle encourage les autorités de contrôle à examiner en détail les conséquences pratiques du Concordat de Bâle (voir ci-après) pour la mise en œuvre du Nouvel accord.
2. Lorsqu'un groupe bancaire est implanté dans au moins une juridiction étrangère, la mise en œuvre du Nouvel accord peut nécessiter, pour l'adoption de certaines approches, l'obtention de l'agrément de l'autorité de contrôle de chaque pays d'accueil (sur la base des unités individuelles ou consolidées au niveau local) et de celle du pays d'origine (dans le cadre du dispositif de contrôle consolidé). La nécessité d'obtenir l'agrément de plus d'une autorité de contrôle ne constitue pas un précédent : l'Amendement relatif aux risques de marché (1996) donnait lieu à des exigences analogues ; le Nouvel accord pourrait toutefois en élargir sensiblement le champ d'application, et il est donc susceptible de créer certains nouveaux défis concernant la mise en œuvre.
3. Une coopération plus étroite entre autorités de contrôle peut faciliter les tâches de mise en œuvre pour elles-mêmes et pour les groupes bancaires. Il existe diverses responsabilités prudentielles prévues par le Nouvel accord, notamment : 1) agrément et validation initiaux des approches « complexes » (NI et AMC, par exemple) dans le cadre du premier pilier ; 2) processus de surveillance prudentielle prévu par le deuxième pilier ; et 3) évaluations régulières pour vérifier que les groupes bancaires appliquent correctement le Nouvel accord et continuent de se conformer aux critères permettant le recours aux approches « complexes ». Le degré et la nature de la coopération entre autorités de contrôle peuvent différer selon les responsabilités prudentielles ; quelles qu'en soient les modalités pratiques, les banques ont un rôle important à jouer : elles doivent apporter leur soutien aux efforts des autorités de contrôle pour une mise en œuvre transfrontière efficace et efficiente.
4. Si les modalités de coopération entre autorités de contrôle doivent avoir un caractère pragmatique, le Comité de Bâle a néanmoins intérêt à ce que le Nouvel accord soit mis en œuvre de telle façon que la qualité du contrôle bancaire s'en trouve améliorée dans tous les pays. Le Comité devrait aussi favoriser la capacité de l'autorité de contrôle du pays d'accueil (dans les économies émergentes, surtout) à exercer un contrôle bancaire efficace sur les établissements étrangers implantés dans sa juridiction.
5. Le Comité de Bâle estime qu'il est essentiel de favoriser une coopération plus étroite entre autorités de contrôle, sur le plan pratique, pour permettre une mise en œuvre du Nouvel accord la plus efficace et efficiente possible. Il convient, à cet égard, de respecter les six principes suivants.

Principe 1 : Le Nouvel accord ne modifiera pas les responsabilités juridiques des autorités de contrôle nationales concernant la réglementation des établissements bancaires de leur juridiction, ni le dispositif de contrôle consolidé déjà mis en place par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire.

6. Les responsabilités transfrontières des autorités de contrôle, énoncées dans le Concordat de Bâle et les normes minimales¹, continueront de s'appliquer après la mise en œuvre du Nouvel accord. En résumé, les autorités de contrôle du pays d'origine et du pays d'accueil sont responsables de la surveillance des établissements implantés sur leur territoire, les premières sur une base consolidée et les secondes sur une base individuelle ou sous-consolidée.

7. La mise en œuvre du Nouvel accord devrait s'appuyer sur le cadre établi par le Concordat de Bâle et les normes minimales pour permettre une application efficace dans toutes les juridictions sans imposer aux groupes bancaires une charge de travail excessive. Le renforcement de la coopération pratique pour l'échange d'informations et la reconnaissance mutuelle sera facilité si, par exemple, les autorités de contrôle opèrent avec des systèmes réglementaires et prudeniels jugés équivalents et suivent des approches compatibles en matière de transmission et de confidentialité de l'information.

Principe 2 : L'autorité de contrôle du pays d'origine a la responsabilité de surveiller la mise en œuvre du Nouvel accord par tout groupe bancaire, sur une base consolidée.

8. Dans les situations où les autorités de contrôle du pays d'origine et du pays d'accueil adoptent des approches différentes, celle suivie par l'autorité du pays d'origine prévaudra pour les aspects relevant du groupe sur une base consolidée. Cela ne veut pas dire que l'instance du pays d'origine effectuera nécessairement tout le travail d'évaluation et d'analyse. Dans l'exercice de ses responsabilités, elle peut demander une contribution à son homologue du pays d'accueil, en particulier lorsqu'une filiale établie dans la juridiction étrangère est importante pour le groupe ou mène des activités très différentes de celles de la banque mère.

9. Du fait de la nature du deuxième pilier, l'évaluation des groupes bancaires consolidés doit, dans ce cadre, relever de la responsabilité de l'autorité de contrôle du pays d'origine. Toutefois, selon la structure organisationnelle du groupe et l'importance de ses activités dans le pays d'accueil, l'instance du pays d'accueil peut apporter une contribution majeure. Il convient que l'autorité de contrôle du pays d'origine la sollicite, le cas échéant.

Principe 3 : L'autorité de contrôle du pays d'accueil, en particulier là où les banques sont implantées sous forme de filiales, formule des exigences qui doivent être comprises et reconnues.

10. Les banques implantées sous forme de filiale doivent satisfaire aux exigences prudentielles et juridiques de chaque pays d'accueil. Dans certaines juridictions, des exigences spécifiques peuvent également s'appliquer aux succursales des banques étrangères.

11. Il est dans l'intérêt de l'autorité de contrôle du pays d'accueil d'accepter les méthodes et procédures d'agrément appliquées par la banque au niveau consolidé, pour alléger ses tâches de vérification de la conformité et éviter tout arbitrage réglementaire. Toutefois, elle a d'autres raisons légitimes qui peuvent l'empêcher de reconnaître l'adoption par un établissement individuel d'une approche agréée au niveau du groupe (contraintes de nature juridique ou situations où l'instance du pays d'origine n'effectue pas une surveillance efficace sur une base consolidée, par exemple).

¹ Volume trois, Chapitre I du Compendium du CBCB.

Principe 4 : Une coopération renforcée, de nature pragmatique, devra s’instaurer entre autorités de contrôle possédant des intérêts légitimes. Il conviendrait que l’autorité de contrôle du pays d’origine pilote cet effort de coordination.

12. L’échange des résultats d’examens prudentiels est une pratique en évolution. Les autorités de contrôle devraient chercher les moyens de continuer à renforcer la coopération et l’échange d’informations (résultats d’examens, par exemple). Les demandes de renseignements adressées par l’autorité du pays d’accueil sur les groupes bancaires implantés dans sa juridiction devraient être raisonnables au regard de ses responsabilités et intérêts et de ceux de l’instance du pays d’origine. Quelles que soient les modalités choisies, il convient de privilégier les outils et procédures pragmatiques favorisant l’efficacité de la coopération transfrontière.

13. Les autorités de contrôle devraient coordonner leur programme de travail aussi loin dans le temps que possible, en tenant compte des contraintes, notamment d’ordre juridique. Une coopération accrue entre autorités de contrôle du pays d’origine et du pays d’accueil apportera un surcroît d’efficacité à elles-mêmes et aux banques.

14. Le cas échéant, l’autorité de contrôle du pays d’origine serait responsable de l’organisation pratique de la coopération entre les diverses autorités en charge des activités importantes du groupe bancaire. Il s’agirait pour elle d’organiser des entretiens avec la direction générale du groupe concernant son programme de mise en conformité, de communiquer, au besoin, ce programme aux instances des pays d’accueil concernés et de convenir avec elles des tâches revenant à chacune. L’autorité de contrôle du pays d’origine élaborerait aussi une stratégie de communication appropriée avec ses homologues des pays d’accueil, complétant les accords existants, si nécessaire. Concrètement, la fréquence et le champ d’application des contacts varieraient en fonction de l’importance des activités dans chaque pays d’accueil.

15. Les accords régissant la coopération et l’échange d’informations devraient prendre la forme qui convient le mieux aux autorités de contrôle concernées. Certaines opteront pour leur officialisation (conventions bilatérales comme les protocoles d’accord) ; d’autres préféreront des stratégies de communication moins formelles.

Principe 5 : Les autorités de contrôle devraient s’efforcer, autant que possible, d’éviter toute duplication et de coordonner leur action pour les fonctions d’agrément et de validation, afin d’alléger la tâche de mise en œuvre pour les banques et de ménager les ressources prudentielles.

16. La coopération entre autorités de contrôle du pays d’origine et des pays d’accueil sera sans doute plus particulièrement nécessaire pour les tâches initiales et régulières de validation et d’agrément, car la structure du groupe bancaire complexe accroît la probabilité d’un recours à des techniques différentes dans des juridictions différentes.

17. L’approbation d’un système de notation du risque de crédit (premier pilier) pour le calcul des fonds propres, selon l’approche NI ou l’approche de mesure complexe, concerne un grand nombre de fonctions bancaires. Certaines de ces fonctions sont assurées à l’échelle du groupe, d’autres au niveau de chaque établissement. Il est hautement souhaitable que les autorités de contrôle coordonnent le plus possible leurs activités, en les adaptant au mode d’organisation et à la structure de direction du groupe bancaire, pour renforcer l’efficacité et alléger ainsi la tâche de mise en œuvre, tant pour les banques que pour elles-mêmes.

18. Le degré d’intégration de la gestion des risques dans un groupe bancaire, la mesure dans laquelle il suit une approche globale, la disponibilité des données et divers autres facteurs (responsabilités juridiques, notamment) conditionneront vraisemblablement la nature des dispositifs transfrontières à instituer. Lorsque les organes de direction sont centralisés ou que les techniques s’appliquent uniformément à l’ensemble du groupe, l’autorité de contrôle du pays d’origine est sans doute mieux placée pour piloter la procédure d’agrément. En pareil cas, l’instance du pays d’accueil peut choisir de s’en remettre entièrement à son homologue du pays d’origine. Inversement, lorsque l’intégration est limitée ou qu’une unité opérationnelle du groupe utilise des techniques différentes ou encore quand un établissement situé dans un pays d’accueil gère une activité mondiale du groupe, l’autorité de contrôle du pays d’accueil est peut-être plus indiquée pour se charger de l’agrément. Dans ce cas, l’instance du pays d’origine doit néanmoins se tenir suffisamment informée sur le groupe bancaire et ses activités dans sa juridiction, afin d’exercer ses responsabilités découlant du Nouvel accord.

Principe 6 : S'agissant de l'application du Nouvel accord, les autorités devraient indiquer aussi clairement que possible les rôles respectifs de l'autorité du pays d'origine et des autorités des pays d'accueil aux groupes bancaires ayant d'importantes activités transfrontières dans plusieurs juridictions. Il reviendrait à l'autorité de contrôle du pays d'origine de piloter cet effort de coordination, en collaboration avec ses homologues des pays d'accueil.

19. Il est souhaitable que, en collaboration avec ses homologues des pays d'accueil, l'autorité de contrôle du pays d'origine élabore au plus tôt un calendrier le plus détaillé possible des modalités pratiques, convenues entre elles, à suivre pour l'application du Nouvel accord. Cette disposition est particulièrement importante pour les structures bancaires complexes ayant d'importantes activités transfrontières, car leur mode de fonctionnement influera sur les modalités pratiques de la surveillance. Il conviendrait de communiquer ce calendrier au groupe bancaire concerné. À cette occasion, les autorités de contrôle prendront soin de rappeler que les responsabilités prudentielles et juridiques existantes demeurent inchangées.

20. L'instance du pays d'origine piloterait l'élaboration et la diffusion du calendrier. Elle disposerait d'une certaine latitude pour adapter le niveau de détail aux spécificités du groupe bancaire.