

Procédures d'autorisation pour les établissements des banques à l'étranger¹

(Mars 1983)

Dans ses efforts visant à encourager l'adoption de critères bancaires élevés, non seulement au sein de ses pays membres mais sur une base aussi large que possible, le Comité est convenu que l'un des buts fondamentaux de la coopération internationale en matière de contrôle bancaire est de s'assurer qu'aucun établissement bancaire à l'étranger n'échappe à ce contrôle.

Les procédures relatives à l'autorisation de nouvelles sociétés bancaires à l'étranger sont importantes, tant pour les autorités d'accueil que pour les autorités d'origine, pour tenter de réaliser cet objectif. Il n'existe actuellement aucune uniformité entre les procédures d'autorisation des pays membres, que ce soit pour l'installation de banques étrangères sur leur marché (autorisation interne) ou pour l'implantation d'établissements à l'étranger par leurs propres banques (autorisation externe). En ce qui concerne l'autorisation interne, un seul pays membre ne permet pas aux banques étrangères d'ouvrir des établissements de quelque sorte que ce soit, à l'exception de bureaux de représentation, sur son territoire. Tous les autres pays membres disposent de procédures d'autorisation, mais les conditions d'octroi diffèrent considérablement. Certains pays membres, par exemple, exigent des engagements au niveau du contrôle effectué par les autorités d'origine. Pour ce qui est de l'autorisation externe, quelques pays membres ne recourent pas en règle générale à des procédures d'autorisation. Parmi les pays membres qui les utilisent, l'un ne permet pas à ses banques d'implanter des succursales à l'étranger, alors que d'autres assujettissent l'autorisation d'ouvrir des établissements à l'étranger à des engagements de la part des banques mères concernant la fourniture d'informations sur les opérations et la solidité financière de tels établissements. Dans certains pays représentés au Comité, la responsabilité des procédures d'autorisation (interne ou externe) incombe à des autorités de tutelle autres que les autorités de contrôle bancaire.

Tout en reconnaissant pleinement ces différences dans les lois et pratiques des divers pays ainsi que les difficultés inhérentes à la législation, le Comité estime qu'il serait utile de dégager un certain nombre de points d'accord sur les principes généraux qu'on pourrait retenir en matière d'octroi d'autorisations internes et externes. L'un des objectifs essentiels auquel reste attaché le Comité est de faire en sorte d'éviter toute lacune dans le contrôle du système bancaire international. Les membres sont convenus, en dépit des difficultés liées au cadre institutionnel propre à chaque pays et susceptibles d'entraver la réalisation de cet objectif, de mettre tout en œuvre pour empêcher les établissements bancaires à l'étranger d'opérer de telle façon qu'en pratique d'importants éléments de leur activité soient soustraits au contrôle bancaire. Les situations particulières résultant de l'implantation de tels établissements sont présentées dans les autres sections de ce document, qui ne prétend pas cependant couvrir toutes les situations pouvant se présenter. Le Comité est d'avis que des consultations et une coopération entre les autorités de contrôle bancaire concernées sont nécessaires chaque fois qu'une incertitude existe au sujet de la responsabilité précise du contrôle bancaire.

1. Procédures d'autorisation interne

Lorsqu'une institution étrangère sollicite l'autorisation d'ouvrir un établissement bancaire dans un pays donné, l'autorité d'accueil sera désireuse de connaître le statut de la nouvelle société et la situation financière de l'institution mère. Elle voudra également tenir compte du contexte économique général qui prévaut dans le pays de l'institution mère et se renseigner sur les raisons de cette implantation bancaire. Le Comité estime que, dans le cadre de ce processus, l'autorité d'accueil devrait toujours se mettre en rapport avec son homologue du pays où l'institution mère est constituée en société.

¹ Les principes énoncés dans ce document ont été incorporés par la suite dans le Supplément au Concordat (voir *Échanges d'informations entre autorités de contrôle bancaire*, avril 1990).

Ces contacts entre les autorités du pays d'accueil et du pays d'origine établiront les bases d'une coopération future pour le contrôle de ces nouvelles sociétés. Une telle coopération existe à un degré élevé entre les membres du Comité, qui souhaite vivement que l'implication croissante d'autres autorités de contrôle bancaire dans son travail ouvre la voie à une coopération plus étroite dans ce domaine entre les responsables du contrôle bancaire à l'échelle mondiale. Les contacts établis avec l'autorité d'origine concernée permettront à l'autorité d'accueil d'avoir confirmation que l'autorité d'origine a donné son autorisation officielle pour l'établissement de la nouvelle société (ou, dans les pays où cette formalité n'est pas nécessaire, qu'elle n'a aucune objection à cet égard); ils lui permettront également de voir dans quelle mesure l'autorité d'origine contrôle l'institution mère et étend son contrôle à cette nouvelle société. En prenant leurs décisions, les autorités d'accueil devront chercher à se faire confirmer par les autorités d'origine que les comptes de ces nouveaux établissements seront consolidés aux fins du contrôle bancaire avec ceux de l'institution mère ou que, pour le moins, toute information utile sur les activités de ces établissements à l'étranger sera fournie à l'institution mère et, si besoin est, à l'autorité de contrôle bancaire du pays d'origine. Le Comité reconnaît que quelques demandes d'implantation d'établissements bancaires étrangers peuvent poser des problèmes particuliers aux autorités de contrôle bancaire du pays d'accueil. Si la meilleure manière de traiter ces problèmes est de les examiner cas par cas et de s'en remettre à la coopération entre les autorités de contrôle bancaire concernées, il est néanmoins d'avis que, sur la base de l'expérience antérieure, les autorités d'accueil devraient garder présentes à l'esprit, dans le cadre de leur propre système juridique, un certain nombre de considérations générales lorsqu'elles se trouvent dans les circonstances particulières exposées ci-dessous.

a) L'institution mère est une banque établie dans un pays où les dispositions en matière de contrôle bancaire sont inexistantes ou insuffisantes, ou bien où une exemption spécifique de contrôle bancaire a été accordée à cette banque par son autorité d'origine

Lorsqu'aucun contrôle n'est exercé par l'autorité d'origine, ou qu'une exemption spécifique de ce contrôle a été accordée, le Comité est d'avis que les pays membres devraient décourager et, si cela est juridiquement possible, empêcher l'implantation de telles banques. Lorsque le contrôle par l'autorité d'origine est considéré comme inadéquat, un certain nombre d'options s'offrent à l'autorité d'accueil. Une solution serait de refuser toute forme de licence bancaire. Une autre pourrait consister à appliquer des conditions particulières à la conduite de l'activité de l'établissement étranger, et notamment des clauses concernant son indépendance vis-à-vis de la banque mère, en s'assurant par exemple de l'autonomie totale de sa gestion ou en imposant le respect de niveaux spécifiques de fonds propres ou l'observation d'autres impératifs prudentiels.

b) L'institution mère n'est pas autorisée en tant que banque dans son propre pays et n'est donc pas assujettie au contrôle d'une autorité de contrôle bancaire du pays d'origine

Les autorités d'accueil peuvent se trouver confrontées de diverses façons à des situations complexes de ce genre: l'institution mère est une société industrielle ou commerciale ou un holding; elle est détenue par une ou plusieurs personnes privées; l'institution en question est considérée comme banque dans le pays d'accueil et n'est pas classée comme telle dans le pays d'origine.

Dans tous les cas où l'institution mère n'est pas contrôlée en tant que banque par l'autorité de tutelle du pays d'origine, à moins que l'autorité d'accueil puisse persuader celle-ci de contrôler l'institution mère, deux solutions s'offrent à l'autorité d'accueil: refuser purement et simplement la demande ou imposer le respect de certaines conditions. Celles-ci pourraient parfaitement inclure une clause stipulant que la réputation du demandeur et de ses actionnaires soit irréprochable et leur situation financière de premier ordre; elles pourraient également préciser que l'autorisation du pays d'accueil est nécessaire si un organisme non bancaire veut obtenir une participation prépondérante ou substantielle, ou exiger que la nouvelle société prenne la forme d'une filiale juridiquement indépendante, soumise à des conditions d'exploitation semblables à celles qui sont évoquées sous le point a) ci-dessus.

c) Il y a doute sur l'autorité à qui incombe au premier chef le contrôle d'origine

De tels doutes peuvent surgir dans des cas où une banque est constituée en société dans un pays alors qu'elle conduit la totalité, ou l'essentiel, de son activité à l'extérieur de celui-ci. Lorsque l'autorité d'origine du pays dans lequel la banque est constituée contrôle ses banques sur une base consolidée à l'échelle mondiale, ou même lorsqu'elle est informée régulièrement et de manière adéquate sur les activités de celles de ses banques qui effectuent la totalité ou l'essentiel de leurs opérations dans d'autres pays, ce type de situation peut ne pas poser de problème majeur aux autorités d'accueil. Lorsque la responsabilité du contrôle d'origine ne se présente pas sous une forme satisfaisante pour l'autorité d'accueil, il se peut alors qu'il faille traiter la demande de la même manière que sous le point a) ci-dessus.

d) L'objet de la demande est la création d'une banque consortiale ou d'une société bancaire en participation

Lorsque les demandes visent à créer des banques consortiales, les autorités du pays dans lequel la nouvelle société doit être constituée doivent considérer la situation de toutes les banques actionnaires ou des autres actionnaires concernés, notamment leurs ressources en fonds propres et la qualité de leur gestion. Pour ce faire, il leur faudra se mettre en rapport avec les différentes autorités de contrôle des banques actionnaires. Dans le cas où l'une de celles-ci détient une position dominante dans la société en participation, l'autorité du pays dans lequel cette société est constituée peut s'estimer en mesure de traiter principalement avec cette banque en tant que banque mère et avec son autorité de contrôle en tant qu'autorité d'origine. Certains pays considèrent que la fourniture de «lettres de confort» par les banques actionnaires constitue une sécurité supplémentaire utile.

e) L'institution présentant la demande n'est pas l'institution mère de base mais une institution intermédiaire

Le problème qui se pose en pareils cas aux autorités d'accueil est de savoir si, en examinant de telles demandes, elles doivent traiter uniquement avec l'institution intermédiaire et son autorité de contrôle, ou s'il faut qu'elles fassent intervenir également l'institution mère de base et son autorité de contrôle. Le Comité estime qu'en général il sera préférable qu'elles traitent à la fois avec l'institution présentant la demande et sa banque mère ainsi qu'avec leurs autorités de contrôle bancaire respectives. Lorsque ni l'institution mère ni l'institution intermédiaire ne sont une société bancaire (par exemple, un holding non bancaire), les considérations exposées dans la section b) sont applicables.

f) Des changements interviennent dans la propriété effective d'une banque

Les changements dans la propriété effective d'une banque peuvent poser deux types de problèmes aux autorités d'accueil en vue d'autoriser l'activité d'établissements bancaires étrangers sur leur territoire: d'une part, lorsque ces changements impliquent des modifications de nationalité ou de pays de résidence des propriétaires effectifs, la banque nationale devenant ainsi une banque étrangère; d'autre part, lorsqu'il y a une modification dans la propriété effective d'une banque qui est déjà une banque étrangère. Dans l'un et l'autre cas, le Comité estime que l'autorité d'accueil devrait suivre, compte tenu des informations dont elle dispose déjà sur l'établissement concerné, ses procédures habituelles pour évaluer la qualité des demandeurs. Ces procédures devraient comporter notamment l'établissement de contacts avec l'autorité d'origine concernée. Une ligne d'action éventuelle consisterait, pour les autorités, à soumettre l'acquisition d'une participation dominante ou substantielle dans une banque à leur accord préalable.

2. Procédures d'autorisation externe

Les procédures d'autorisation externe existent dans la moitié environ des pays représentés au Comité. De l'avis de ce dernier, une part importante de telles procédures devrait consister normalement, comme c'est déjà le cas dans certains des pays où elles sont en vigueur, à permettre à l'autorité d'origine de s'assurer qu'elle recevra régulièrement des informations sur les opérations et la situation de tels établissements et que ceux-ci seront contrôlés de manière adéquate par une autorité

du pays d'accueil. Pour obtenir satisfaction sur ces points, l'autorité d'origine devrait s'assurer, d'une part, que des arrangements adéquats existent en matière de contrôle bancaire dans le pays d'accueil et, d'autre part, que les réglementations locales ne gêneront pas la création de flux d'informations adéquates sur ces établissements.

Le contrôle bancaire sur la base de comptes consolidés, dans la mesure où il existe, aide l'autorité d'origine à vérifier que les opérations effectuées par ses établissements bancaires à l'étranger sont saines. Toutefois, un certain nombre de pays membres n'ont pas encore terminé leur progression vers la consolidation intégrale. En outre, le contrôle consolidé par l'autorité d'origine ne saurait se substituer à un contrôle adéquat des aspects de l'activité d'établissements bancaires à l'étranger qui sont considérés comme relevant de la responsabilité de l'autorité d'accueil. Le Comité estime donc que les procédures d'autorisation externe peuvent constituer une sécurité supplémentaire utile contre le risque que ces établissements bancaires à l'étranger ne soient soumis à aucun contrôle.

Dans les pays membres qui ne disposent pas actuellement de procédures complètes d'autorisation externe et où des obstacles empêchent leur introduction, le Comité est d'avis qu'il serait souhaitable d'inviter les banques à préciser à leur autorité d'origine leur intention d'être présentes dans un pays étranger. Bien que l'autorité d'origine puisse, en pratique, être mise au courant d'une telle demande par la banque qui la présente ou par l'autorité d'accueil concernée (à qui incombe la responsabilité de se mettre en rapport avec l'autorité d'origine), une procédure de notification officielle permettrait d'éviter pareille situation. En outre, dès qu'une banque aura notifié son intention d'établir une société à l'étranger, on peut penser que l'autorité d'origine concernée s'assurera que les conditions sont réunies tant pour un contrôle adéquat du nouvel établissement que pour assurer les flux d'informations nécessaires.