



Échanges d'informations entre autorités de contrôle bancaire

(Avril 1990)

Introduction

En mai 1983, le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire a publié un document intitulé *Principes pour le contrôle des établissements des banques à l'étranger*, qui exposait les vues des autorités de contrôle bancaire des pays du Groupe des Dix sur le partage des responsabilités entre les autorités de contrôle du pays d'accueil et celles du pays d'origine dans le domaine de la surveillance de l'activité bancaire transfrontière. Ce document, version révisée du Concordat de Bâle de 1975, a reçu par la suite l'adhésion des autorités de contrôle de quelque soixante-quinze pays non membres du Groupe des Dix, qui participaient à la troisième Conférence internationale des autorités de contrôle bancaire, tenue à Rome en septembre 1984.

En collaboration avec le Groupe offshore des autorités de contrôle bancaire¹, le Comité de Bâle a étudié, ces dernières années, les moyens pratiques de mettre en œuvre celles des dispositions du Concordat révisé de 1983 qui exigent des échanges d'informations transfrontières entre autorités de contrôle. Le rapport conjoint établi par ces deux entités a été examiné lors de la quatrième Conférence internationale des autorités de contrôle bancaire, tenue à Amsterdam en octobre 1986. Suite à cette conférence, un document contenant des recommandations sur les aspects pratiques de la collaboration internationale entre autorités prudentielles a été diffusé, en août 1987, aux autorités de contrôle du monde entier. Le Comité estime que le temps est maintenant venu de reconnaître la pérennité des propositions de 1987, en les revoyant et en les rediffusant sous la forme d'un supplément au Concordat de 1983.

Le Concordat souligne la nécessité d'établir une collaboration et des contacts continus entre autorités de contrôle du pays d'accueil et du pays d'origine pour assurer une surveillance efficace des établissements bancaires à l'étranger. L'existence de consultations approfondies au moment où une banque étrangère cherche à s'implanter dans un pays ne préjuge en rien de l'établissement ultérieur de contacts étroits ou fréquents. Du point de vue de l'autorité d'accueil, l'un des obstacles majeurs est souvent le manque de ressources, notamment humaines. Cela vaut non seulement pour quelques centres extraterritoriaux, mais aussi pour les places financières traditionnelles. En outre, des différences marquées existent d'un pays à l'autre dans les méthodes de contrôle et leur application. Dans ces conditions, l'autorité d'accueil, qui ne sait pas toujours très bien quelles sont les informations qui seraient intéressantes et utiles pour l'autorité d'origine, peut alors hésiter à prendre l'initiative de consultations. L'autorité d'origine, pour sa part, peut estimer qu'il n'y a guère lieu de solliciter des informations auprès de l'autorité d'accueil, en particulier lorsqu'un établissement à l'étranger est de petite taille par rapport à la maison mère et que ses activités ne suscitent aucune préoccupation.

Tout cela peut expliquer l'absence relative d'échanges d'informations, mais l'engagement de l'autorité de contrôle envers le principe de la collaboration n'en demeure pas moins.

¹ Voir *Surveillance des activités bancaires transfrontières* pour de plus amples détails sur le Groupe offshore.

L'expérience a confirmé l'importance des flux d'informations vers l'autorité d'origine, notamment du point de vue de l'efficacité de la surveillance consolidée.

Reconnaissant l'importance d'une collaboration réelle, les autorités de contrôle bancaire représentées au Comité de Bâle ont élaboré les recommandations ci-jointes afin d'élargir et de compléter les principes du Concordat de 1983 par certaines indications à caractère plus pratique. Ces recommandations visent à encourager une collaboration plus régulière et mieux structurée entre autorités de contrôle bancaire, afin d'améliorer la qualité et le champ de la surveillance exercée sur l'activité bancaire transfrontière, sans prétendre aucunement vouloir supplanter les responsabilités propres des autorités de contrôle des pays d'accueil et d'origine. De même que pour le Concordat, ces recommandations ne constituent pas des obligations légales minimales, mais exposent les meilleures pratiques que tous les membres se sont engagés à appliquer, selon les moyens dont ils disposent. Le Comité les considère comme généralement valables pour toutes les autorités de contrôle bancaire opérant à l'échelle internationale; il espère, en outre, qu'elles seront progressivement acceptées et mises en œuvre dans le monde entier. Les membres du Groupe offshore des autorités de contrôle bancaire, qui ont contribué aux travaux, souscrivent à ces recommandations.

Observations générales

Une collaboration entre autorités d'accueil et d'origine peut s'instaurer dès le moment où une banque dépose une demande d'ouverture d'un établissement à l'étranger. La procédure d'*autorisation* offre aux autorités d'accueil et d'origine l'occasion idéale de jeter les bases d'une future coopération. Elle peut permettre notamment de mettre en place les éléments fondamentaux d'un système adéquat d'information entre l'établissement à l'étranger et la banque mère.

Il serait toutefois plus juste de dire que l'autorisation est l'un des piliers du Concordat, puisqu'elle constitue le moyen de prévenir l'implantation de banques à la signature douteuse. Bien que l'autorité d'accueil cherche dans chaque cas à s'assurer des garanties sur la solidité du demandeur et sur ses compétences en matière de gestion, il semble que des banques à capacité financière douteuse ou n'ayant guère d'expérience internationale peuvent encore trop facilement établir des bureaux dans certains pays étrangers. Or, l'avis de l'autorité d'origine peut parfois se révéler précieux. C'est pourquoi la première série de recommandations porte sur les consultations entre autorités d'accueil et d'origine en matière d'autorisation. Il convient de noter que ces recommandations ont uniquement trait aux questions prudentielles et qu'elles ne concernent nullement les problèmes de liberté d'accès ou de concurrence.

L'*autorité d'origine* doit s'assurer, en premier lieu, de l'existence d'un flux régulier d'informations qui remonte d'abord à la banque mère puis, sous une forme consolidée, de la banque mère à l'autorité de son pays. Cela suppose qu'un système sûr de déclaration permette à l'établissement à l'étranger de transmettre des informations à son siège ou à sa banque mère, que l'on dispose de moyens de vérifier la bonne marche de ce système et que des solutions puissent être trouvées pour traiter des problèmes particuliers.

En règle générale, l'autorité d'origine reçoit des informations sur les activités des établissements à l'étranger par l'intermédiaire du siège ou de la banque mère. Dans la plupart des cas, elle se contente de cette source, à condition de s'être assurée de l'existence d'un système de déclaration adéquat. Toutefois, lorsqu'elle exerce son contrôle sur une base consolidée et ne procède à aucune inspection, elle peut ne pas être en mesure de déceler, dans un établissement à l'étranger, l'existence de problèmes majeurs qui, par rapport à l'activité globale de la banque, peuvent paraître assez insignifiants mais qui, si l'on n'y porte pas remède, risquent d'entraîner des pertes importantes. Souvent mieux placée pour détecter ces problèmes, l'autorité d'accueil n'est cependant pas toujours à même de juger à

partir de quel moment il convient d'alerter l'autorité d'origine. Si les problèmes tiennent à la compétence de la direction ou à la réputation de la banque sur le marché, il faudrait les signaler assez tôt, car ils peuvent masquer des difficultés plus fondamentales. Il devrait en aller de même en cas de défaillance du contrôle interne, comme des déclarations erronées à la banque mère. L'urgence serait moindre pour les données statistiques à caractère plus général; l'autorité d'origine souhaiterait néanmoins avoir connaissance de toute difficulté jugée importante par l'établissement lui-même, car elle pourrait être la manifestation de problèmes plus vastes. La deuxième série de recommandations porte sur les besoins des autorités d'origine.

Un climat de confiance mutuelle ne peut s'établir entre autorités de contrôle que si les informations circulent en toute sécurité dans les deux directions. Premièrement, le contrôle des établissements étrangers par l'*autorité d'accueil* sera plus efficace s'il est effectué en parfaite connaissance du degré de contrôle que l'autorité d'origine est capable d'exercer sur l'établissement à l'étranger ainsi que de toute contrainte prudentielle pesant sur la banque mère ou le groupe tout entier. Deuxièmement, l'autorité d'accueil est en droit d'être tenue informée des problèmes que peuvent rencontrer certaines banques ayant un bureau sur le territoire du pays d'accueil.

L'autorité d'accueil peut occasionnellement demander à l'autorité d'origine des informations sur certaines banques. La communication, par celle-ci, de données factuelles couvrant, par exemple, le champ des activités d'un établissement local, son rôle au sein du groupe bancaire et les modalités de contrôle interne ne devrait soulever aucune difficulté et aiderait l'autorité d'accueil à s'acquitter de sa tâche en meilleure connaissance de cause. Des critères prudentiels spécifiques fixés par l'autorité d'origine, tels que la décision d'exiger d'un groupe bancaire qu'il maintienne un ratio de fonds propres supérieur à la norme de 8% fixée dans l'accord de Bâle, peuvent aussi contribuer à l'efficacité du contrôle exercé par l'autorité d'accueil.

Par ailleurs, l'autorité d'accueil souhaite probablement que l'autorité d'origine lui notifie tout événement important touchant une banque mère ou un siège. On pourrait citer, par exemple, un changement imminent d'actionnaires. Si l'autorité d'origine hésite, ce qui est naturel, à divulguer des informations pouvant avoir de fortes répercussions sur le marché, il y a des cas où l'autorité d'accueil dispose d'informations sur le nouveau propriétaire qui, si elles étaient révélées plus tard, risqueraient de porter atteinte à la confiance manifestée dans la banque. Le cas des banques confrontées à de sérieux problèmes soulève des considérations tout aussi délicates. Il est admis qu'on ne peut pas toujours s'attendre à ce que l'autorité d'origine transmette, à propos des difficultés rencontrées par une banque mère, des informations qui pourraient se révéler préjudiciables et dont la diffusion nuirait au rétablissement de la confiance. Néanmoins, dans certaines circonstances, une liaison étroite entre autorités d'accueil et d'origine pourrait présenter des avantages mutuels, par exemple pour la surveillance de la liquidité d'établissements sis dans d'importants centres financiers. Une troisième série de recommandations concerne les besoins d'information de l'autorité d'accueil.

L'existence éventuelle de *lois sur le secret bancaire* visant à protéger les intérêts légitimes de la clientèle des banques peut faire obstacle à la transmission d'informations prudentielles telles que celles décrites plus haut. Cela n'empêche pas les échanges d'informations entre autorités nationales sur des aspects importants, mais généraux, du contrôle bancaire, tels que la qualité de la gestion et les systèmes de contrôle interne. En outre, rien n'entrave habituellement le flux des informations statistiques adressées par les *succursales* à l'étranger à la maison mère et, partant, à l'autorité d'origine. Toutefois, il est possible que, dans certains pays d'accueil, la loi n'autorise pas toujours la transmission à la banque mère, par les *filiales* à l'étranger, de données sur des clients nommément désignés. Bien que ces difficultés touchent principalement les dépôts – qui ne sont en général que d'un intérêt mineur pour les autorités de contrôle – il existe quelques places financières où les règles du secret bancaire s'étendent également aux créances. Les mêmes obstacles s'opposent à la

transmission, par l'autorité d'accueil à l'autorité d'origine, de renseignements spécifiques de cette nature.

L'efficacité de la collaboration entre autorités de contrôle repose obligatoirement sur la liberté des échanges d'informations prudentielles, sous réserve de l'observation de conditions destinées à protéger à la fois le fournisseur et le destinataire de ces informations. C'est pourquoi une quatrième série de recommandations porte sur la suppression des entraves au secret bancaire, afin de permettre aux autorités de contrôle nationales d'échanger des informations avec leurs homologues à l'étranger, sous réserve de certaines conditions strictes dictées par les modifications apportées, ces dernières années, à la législation dans la plupart des principaux centres bancaires.

Quelle que soit l'importance du recours des autorités de contrôle à des auditeurs externes dans le processus prudentiel, l'ensemble de la profession peut se trouver confortée par l'existence de normes internationales saines en matière de vérification comptable. En effet, étant donné que les établissements à l'étranger échappent fréquemment aux systèmes d'inspection des autorités d'origine et que, dans bien des cas, ils ne sont pas soumis à une inspection formelle dans le pays d'accueil, l'*audit externe* est parfois le seul contrôle indépendant exercé sur une banque. Les autorités de contrôle bancaire représentées au sein du Comité de Bâle attachent beaucoup d'importance à l'existence de normes d'audit externe complètes et fiables.

À l'heure actuelle, l'audit externe n'est pas imposée à tous les établissements bancaires à l'étranger et, même lorsque c'est le cas, sa qualité peut laisser à désirer. Cela crée une dépendance absolue et parfois excessive à l'égard de l'audit interne. La dernière série de recommandations a donc trait au rôle de l'audit externe.

Supplément au Concordat

Moyens d'assurer des échanges d'informations adéquats entre autorités de contrôle bancaire

Le Concordat de 1983 souligne la nécessité d'établir une collaboration et des contacts continus entre autorités de contrôle du pays d'accueil et du pays d'origine pour assurer une surveillance efficace des établissements bancaires à l'étranger. Les recommandations contenues dans le présent document sont destinées à compléter les principes du Concordat; elles visent à encourager une collaboration plus régulière et mieux structurée entre autorités de contrôle bancaire, afin d'améliorer la qualité et l'étendue de la surveillance de l'activité bancaire transfrontière, sans prétendre aucunement vouloir supplanter les responsabilités propres des autorités d'accueil et d'origine. De même que pour le Concordat, ces recommandations ne constituent pas des obligations légales minimales, mais exposent les meilleures pratiques que tous les membres se sont engagés à appliquer en fonction des moyens dont ils disposent.

A. Autorisation

Une collaboration entre autorités d'accueil et d'origine peut s'instaurer dès le moment où une banque dépose une demande d'ouverture d'un établissement à l'étranger. La procédure d'autorisation offre aux autorités d'accueil et d'origine l'occasion idéale de jeter les bases d'une future coopération. Elle peut permettre notamment de mettre en place les éléments fondamentaux d'un système adéquat de déclaration entre l'établissement à l'étranger et la banque mère. L'autorisation est l'un des piliers du Concordat.

Recommandations

- i) Avant d'octroyer une licence bancaire, l'autorité d'accueil devrait, en règle générale, s'assurer que l'autorité d'origine n'y voit pas d'objection.
- ii) Lorsque l'autorité d'accueil n'obtient pas de réponse positive de l'autorité d'origine, elle devrait envisager soit de rejeter la demande, soit de renforcer la surveillance, soit d'assujettir l'autorisation à certaines conditions. Dans ce dernier cas, il est recommandé que ces conditions (et toute modification ultérieure de celles-ci) soient notifiées à l'autorité d'origine.
- iii) L'autorité d'accueil devrait se montrer particulièrement vigilante avant d'accorder une licence bancaire à une entité étrangère qui n'est pas soumise au contrôle bancaire dans le pays d'origine ou à une coentreprise pour laquelle il n'existe pas d'autorité d'origine responsable clairement définie. Dans ce cas, toute autorisation devrait être liée à la capacité de l'autorité d'accueil d'exercer une surveillance «d'origine».
- iv) Si l'autorité d'accueil suit la procédure mentionnée au sous-paragraphe i), l'autorité d'origine qui désapprouve le projet de sa banque de s'établir à l'étranger peut lui recommander de refuser l'octroi de la licence. D'une manière générale, l'autorité d'origine devrait prendre les dispositions nécessaires pour empêcher ses banques de s'implanter dans des lieux inadéquats ou de procéder à des acquisitions inappropriées. Lorsque l'autorité d'origine impose des conditions à un établissement à l'étranger, ces conditions devraient être notifiées à l'autorité d'accueil.

B. Besoins d'information de l'autorité d'origine

L'autorité d'origine doit principalement s'assurer de l'existence d'un flux régulier d'informations qui remonte d'abord à la banque mère puis, sous une forme consolidée, de la banque mère à l'autorité de son pays. Cela suppose qu'un système sûr de déclaration permette à l'établissement à l'étranger de transmettre des informations à son siège ou à sa banque mère, que l'on dispose de moyens de vérifier la bonne marche de ce système et que des solutions puissent être trouvées pour traiter des problèmes particuliers.

Recommandations

- i) Autorités d'accueil et d'origine devraient veiller à ce que les contrôles internes des banques comprennent des déclarations exhaustives et régulières entre les établissements à l'étranger d'une banque et son siège.
- ii) Si une autorité d'accueil décèle, ou a des raisons de soupçonner, l'existence de problèmes sérieux dans un établissement étranger, elle devrait prendre l'initiative d'alerter l'autorité d'origine. L'importance à attribuer au problème variera en fonction de la nature de celui-ci. L'autorité d'origine pourra, si elle le souhaite, indiquer à son homologue du pays d'accueil à partir de quel moment précis un problème la préoccupe, le degré de gravité de ce problème dépendant essentiellement de son jugement. Toutefois, c'est l'autorité d'accueil qui est souvent la mieux placée pour déceler des problèmes et devrait donc être prête à agir de sa propre initiative.
- iii) L'autorité d'origine désirera peut-être réaliser un contrôle indépendant sur les données déclarées par tel ou tel établissement à l'étranger. Si l'inspection par l'autorité d'origine est permise, l'autorité d'accueil devrait s'y montrer favorable. Lorsque l'autorité d'origine n'est pas encore autorisée à effectuer une inspection (ou lorsqu'elle n'a pas recours à une telle procédure), elle peut consulter l'autorité d'accueil pour lui demander de vérifier

certaines aspects des activités de la banque ou de lui faire part de ses observations à leur sujet soit directement, soit par l'entremise de l'auditeur externe. Quelle que soit la méthode choisie, il importe que tant l'autorité d'accueil que l'autorité d'origine soient en possession des résultats de cette démarche.

iv) Si de graves problèmes surgissent dans un établissement à l'étranger, l'autorité d'accueil devrait consulter le siège ou la banque mère ainsi que l'autorité d'origine pour essayer de trouver une solution. Si l'autorité d'accueil décide de retirer l'autorisation bancaire à un établissement étranger ou de prendre d'autres mesures de ce type, elle devrait, si possible, en avvertir au préalable l'autorité d'origine.

C. Besoins d'information de l'autorité d'accueil

Un climat de confiance mutuelle ne peut s'établir entre autorités de contrôle que si les informations circulent en toute sécurité dans les deux directions. Pour accroître l'efficacité de la surveillance des établissements étrangers par l'autorité d'accueil, deux conditions doivent être remplies: premièrement, l'autorité d'accueil doit être parfaitement au courant du degré de contrôle que l'autorité d'origine peut exercer sur l'établissement à l'étranger ainsi que des contraintes prudentielles auxquelles la banque mère ou le groupe dans son ensemble est assujetti; deuxièmement, l'autorité d'accueil doit être tenue informée des problèmes que peuvent rencontrer certaines banques qui ont un bureau sur le territoire du pays d'accueil.

Recommandations

i) L'autorité d'origine devrait informer l'autorité d'accueil de toute modification des mesures de contrôle bancaire exerçant une incidence sensible sur les activités des établissements de leurs banques à l'étranger. Elle devrait répondre favorablement aux demandes de données factuelles émanant de l'autorité d'accueil et couvrant, par exemple, le champ des activités d'un établissement local, son rôle au sein du groupe bancaire et les modalités de contrôle interne; elle devrait également donner suite aux demandes d'information permettant à l'autorité d'accueil d'exercer un contrôle efficace.

ii) Lorsqu'une autorité d'origine doute de la qualité du contrôle exercé dans un pays d'accueil et envisage, par conséquent, d'intervenir auprès des établissements de son pays opérant sur le territoire concerné, il est recommandé de procéder à des consultations préalables pour permettre à l'autorité d'accueil de remédier à toute imperfection.

iii) Pour certaines banques, l'autorité d'origine devrait être prête à partager ses renseignements confidentiels avec l'autorité d'accueil. Même dans des situations délicates, telles qu'un changement imminent d'actionnaires ou lorsqu'une banque rencontre des difficultés, l'autorité d'accueil et l'autorité d'origine auront intérêt à entrer en contact.

iv) Si une autorité d'origine envisage de prendre des mesures pour protéger les intérêts de déposants, une telle démarche devrait être coordonnée, dans toute la mesure du possible, avec les autorités d'accueil des établissements de la banque à l'étranger.

D. Suppression des entraves au secret bancaire

L'efficacité de la collaboration entre autorités de contrôle repose obligatoirement sur la liberté des échanges d'informations prudentielles, sous réserve de l'observation de conditions destinées à protéger à la fois le fournisseur et le destinataire de ces informations.

L'existence, dans certains pays, de lois sur le secret bancaire visant à protéger les intérêts légitimes de la clientèle des banques peut faire obstacle à la transmission d'informations prudentielles.

Recommandations

Les pays où les règles du secret bancaire continuent de restreindre ou d'empêcher la transmission d'informations aux autorités de contrôle bancaire à l'étranger sont priés de revoir et de modifier ces règles, sous réserve des conditions suivantes:

- i) Les informations reçues ne devraient servir qu'à des fins liées à la surveillance prudentielle des institutions financières. Elles ne devraient pas être communiquées, dans le pays destinataire, à d'autres responsables que ceux chargés de la surveillance bancaire.
- ii) Les dispositifs de transmission d'informations devraient revêtir un caractère de réciprocité, en ce sens que les échanges devraient pouvoir se faire dans les deux directions, mais on ne saurait exiger de réciprocité stricte concernant les caractéristiques détaillées des informations.
- iii) Le caractère confidentiel des informations transmises devrait être protégé par la loi, sauf en cas d'action pénale². Toutes les autorités de contrôle bancaire devraient évidemment être soumises aux règles du secret professionnel pour ce qui est des informations obtenues dans le cours de leur activité.
- iv) Le destinataire des informations devrait s'engager, dans la mesure du possible, à se mettre en rapport avec l'autorité de contrôle qui les fournit s'il envisage d'intenter une action en justice sur la base des informations reçues.

E. Audit externe

Les autorités de contrôle bancaire peuvent se trouver confortées par l'existence de normes d'audit internationales saines. Actuellement, les établissements à l'étranger ne font pas tous l'objet d'un audit externe et, même si c'est le cas, la qualité de celui-ci n'est peut-être pas toujours suffisante. Lorsque des établissements à l'étranger échappent, dans la pratique, aux systèmes d'inspection de l'autorité d'origine et ne sont pas soumis, dans le pays d'accueil, à un système d'inspection formel, l'audit externe peut constituer le seul moyen de contrôle indépendant.

Recommandations

- i) L'autorisation d'ouvrir un nouvel établissement ne devrait logiquement être délivrée que si les dispositions voulues ont été prises pour assurer l'audit externe. Il y aurait intérêt à ce que la société d'audit retenue soit la même que pour la banque mère, sous réserve qu'elle possède la compétence et l'expérience requises sur le marché local. Si l'audit d'un

² Il est également possible que les autorités de contrôle bancaire soient citées à comparaître sous peine d'amende pour déposer dans un procès civil. Bien qu'elles risquent d'être poursuivies dans certains pays si elles s'y refusent, elles peuvent faire clairement comprendre que, si le tribunal insiste, le flux d'informations tarira et qu'elles ne seront plus en mesure d'effectuer à l'avenir une surveillance efficace.

établissement à l'étranger est effectué par une société différente, l'auditeur externe de la banque mère devrait normalement avoir accès aux documents relatifs à cet audit.

ii) Les autorités de contrôle bancaire sont concernées par la qualité et la précision des audits; lorsque la prestation fournie ne donne pas satisfaction, elles devraient en aviser l'organisation professionnelle locale et pouvoir, s'il y a lieu, faire remplacer l'auditeur. En vue de relever les normes de vérification comptable pour les banques internationales, il faudrait s'assurer les services de cabinets d'audit de réputation internationale ayant l'expérience de la vérification bancaire dans le pays concerné. S'il y a le moindre doute, autorités d'accueil et d'origine devraient se consulter.

iii) Il peut aussi être demandé aux auditeurs externes de s'assurer de l'exactitude des déclarations transmises ou du respect de toute condition particulière. Il est recommandé que toutes les autorités de contrôle aient la possibilité de se mettre en rapport avec les auditeurs externes des banques et vice versa. Toutefois, l'importance accordée au rôle de ces auditeurs ne devrait en aucune façon minimiser la nécessité de contrôles internes appropriés, et en particulier l'adoption de mesures pour assurer un audit interne efficace.