



Normes minimales pour le contrôle des groupes bancaires internationaux et de leurs établissements à l'étranger

(Juillet 1992)

I. Introduction

En 1975, le Comité de Bâle obtint l'adhésion des gouverneurs des pays membres du G 10 à un document exposant les principes devant présider au contrôle des établissements des banques à l'étranger. Cet accord, révisé en 1983 et mieux connu désormais sous le nom de Concordat, prenait la forme de propositions d'orientations pour optimiser les pratiques dans ce domaine et les membres entreprenaient de les mettre en application, selon les moyens à leur disposition. Ultérieurement, en avril 1990, certains aspects pratiques liés à ces principes firent l'objet d'un Supplément au Concordat.

À la suite de développements récents, le Comité a passé en revue les dispositions relatives à la coopération pour le contrôle des activités bancaires internationales. Si les principes exposés dans le Concordat et le Supplément sont encore considérés comme adéquats, les membres du Comité reconnaissent maintenant que des efforts additionnels sont nécessaires pour en assurer l'application pratique. En conséquence, certains de ces principes ont été reformulés comme normes minimales, exposées ci-après, que les autorités de contrôle des pays du G 10 s'engagent mutuellement à respecter.

Chaque autorité de contrôle représentée au Comité de Bâle prendra les mesures requises pour mettre, le plus tôt possible, son dispositif de surveillance en conformité avec ces normes. En outre, le Comité passera en revue, dans le cadre de son examen régulier du contrôle des banques internationales, l'expérience acquise par ses membres en ce qui concerne la mise en œuvre de ces normes, afin de déterminer les améliorations ultérieures nécessaires. Le Comité communique le présent rapport aux autorités de contrôle bancaire du monde entier en les invitant instamment à s'engager à adhérer à ces normes minimales, conjointement avec les autorités représentées au Comité.

Le Comité a également réexaminé le Supplément au Concordat d'avril 1990, intitulé *Échanges d'informations entre autorités de contrôle bancaire*, qui fournit des indications d'ordre plus pratique régissant la coopération et les contacts réguliers entre autorités de contrôle. Le Comité est parvenu à la conclusion que la nature et la portée des échanges d'informations possibles entre autorités de contrôle doivent continuer d'être essentiellement adaptées aux cas d'espèce et qu'il n'est pas utile, au stade actuel, de les exprimer sous forme de normes minimales. Il est néanmoins convaincu, en accord avec le Supplément d'avril 1990, que les autorités de contrôle devraient s'engager résolument à coopérer, en faisant preuve de la meilleure diligence, avec leurs homologues des autres pays sur toutes les questions prudentielles touchant les banques internationales, en particulier dans le cadre d'enquêtes liées à des accusations fondées de fraude, d'activité criminelle ou d'infraction à la législation bancaire. En outre, le Comité et ses membres poursuivront leurs efforts visant à limiter les obstacles à l'échange d'informations entre autorités de contrôle.

II. Normes minimales de contrôle

Les groupes bancaires ont une organisation de plus en plus complexe et parfois une structure d'actionnariat à plusieurs niveaux. Dans certains cas, l'autorité de contrôle du pays du siège d'un groupe bancaire, chargée, à ce titre, du contrôle consolidé, est aussi l'autorité directement responsable de la surveillance de la banque faîtière et des filiales bancaires. Dans d'autres cas, cependant, il existe une autorité chargée du contrôle consolidé du groupe bancaire dans son ensemble (autorité du pays d'origine du *groupe*) et différentes autorités responsables de la surveillance consolidée des diverses banques (et de leurs filiales éventuelles) appartenant au groupe ou contrôlées par lui (autorités du pays d'origine de la *banque*). Une telle situation peut se produire, par exemple, lorsqu'une filiale bancaire établie dans un pays A cherche à fonder un établissement dans un pays B tout en étant propriété d'un groupe soumis à contrôle bancaire consolidé dans un pays C. L'autorité du pays d'accueil doit être informée de l'existence de cette dualité d'autorités du pays d'origine – échelon immédiat et deuxième degré. Sauf précision contraire, le terme d'«autorité du pays d'origine» renvoie aux autorités des deux niveaux.

Les quatre normes minimales ci-dessous doivent être appliquées par les autorités de contrôle lorsqu'elles évaluent leurs relations avec leurs homologues d'autres pays. En particulier, il incombe à l'autorité du pays d'accueil, dans le ressort de laquelle une banque ou un groupe bancaire cherche à s'implanter, de déterminer si l'autorité de contrôle du pays d'origine de l'établissement en question¹ possède les capacités requises pour appliquer ces normes minimales. Pour ce faire, l'autorité d'accueil devrait examiner les pouvoirs statutaires de l'autorité d'origine, l'efficacité de leurs relations antérieures et l'étendue de ses pratiques de surveillance. Pour être en conformité avec les nouvelles normes, certaines autorités devront peut-être procéder, au préalable, à une modification de leurs statuts ou de leurs procédures; il convient donc, lorsqu'une autorité ne répond pas à une ou plusieurs de ces normes, de prendre en compte les efforts d'adaptation qu'elle met en œuvre pour en satisfaire tous les aspects.

1. **Tous les groupes bancaires internationaux et banques internationales devraient être contrôlés par une autorité du pays d'origine apte à mener à bien la surveillance consolidée**

Comme condition préalable à la création et à la poursuite de l'activité d'un établissement étranger, l'autorité d'accueil devrait s'assurer que la banque en question et, le cas échéant, le groupe bancaire sont assujettis à une autorité disposant des capacités pratiques lui permettant d'exercer un contrôle consolidé. Pour respecter cette norme minimale, l'autorité d'origine devrait: a) recevoir sur une base consolidée les informations financières et prudentielles relatives aux opérations globales de la banque ou du groupe; pouvoir se faire confirmer la fiabilité de ces informations, à sa pleine satisfaction, à travers des inspections sur place ou par tout autre moyen; évaluer la portée de ces informations du point de vue de la sécurité des opérations et de l'équilibre financier de la banque ou du groupe bancaire; b) être habilitée à rejeter des structures de capital ou d'organisation qui font obstacle à l'obtention de données financières consolidées ou entravent de toute autre manière la surveillance effective de la banque ou du groupe; c) avoir le pouvoir d'interdire à la banque ou au groupe bancaire de créer des établissements étrangers dans certaines juridictions.

¹ Dans certains pays, les responsabilités du contrôle sont partagées entre deux ou plusieurs organes. Le terme «autorité» se réfère donc à l'ensemble des instances compétentes dans un pays donné.



2. La création d'un établissement bancaire à l'étranger devrait recevoir l'assentiment préalable de l'autorité de contrôle du pays d'accueil ainsi que de celle du pays d'origine de la banque et, le cas échéant, du groupe bancaire

L'assentiment de l'autorité d'accueil à l'implantation d'un établissement étranger devrait être envisagé seulement après l'approbation, par les autorités compétentes du pays d'origine, de l'expansion à l'étranger de la banque ou du groupe bancaire. L'aval de l'autorité d'origine devrait toujours être subordonné à la réception ultérieure de l'assentiment de l'autorité d'accueil. Ainsi, à défaut du consentement conjoint de l'autorité d'accueil et de son homologue du pays d'origine de la banque et, le cas échéant, du pays d'origine du groupe bancaire, l'expansion à l'étranger ne sera pas permise. Du point de vue de la procédure, il conviendrait que l'autorité d'accueil cherche à s'assurer qu'un avis favorable a été donné par l'autorité d'origine directement responsable du contrôle du requérant; cette autorité, à son tour, devrait vérifier qu'un consentement a été obtenu, le cas échéant, de l'autorité de l'échelon supérieur chargée du contrôle consolidé du requérant en tant que membre d'un groupe bancaire.

Alors que la sécurité et l'équilibre financier d'une banque devraient être évalués d'après sa situation globale, les autorités d'accueil et d'origine devraient, en examinant les requêtes pour implantation ou expansion, prêter attention au moins aux éléments suivants: a) importance des fonds propres de la banque et du groupe bancaire; b) caractère approprié de l'organisation et de la structure opérationnelle de la banque ou du groupe bancaire dans l'optique d'une gestion effective des risques, sur une base locale et consolidée respectivement. En appréciant ces deux critères, l'autorité d'accueil devrait spécialement s'enquérir du niveau de soutien que la banque mère est capable d'apporter à l'établissement envisagé.

De plus en plus, les opérations des grands groupes bancaires internationaux chevauchent les catégories traditionnelles de surveillance. Les diverses activités ou produits peuvent être gérés de façon centralisée ou décentralisée, indépendamment de la structure du groupe et de la localisation du siège de la banque ou du groupe. Pour cette raison, avant de consentir à l'implantation ou à l'expansion d'un établissement bancaire à l'étranger, l'autorité d'accueil et l'autorité d'origine devraient, l'une et l'autre, examiner la répartition des responsabilités recommandée par le Concordat afin de déterminer si elle convient dans le cas de l'établissement envisagé.

Si, du fait des activités que l'établissement se propose de mener ou en raison de la localisation ou de la structure de direction de la banque ou du groupe bancaire requérant, l'une des autorités concernées juge que la répartition des responsabilités prévue par le Concordat n'est pas appropriée, il lui incombe d'entamer des consultations avec l'autre autorité pour décider explicitement laquelle se trouve dans la meilleure position pour exercer la responsabilité première, soit sur le plan général, soit à l'égard d'opérations spécifiques. Les autorités devraient se livrer à un examen similaire à l'occasion de toute modification notable des activités ou de la structure de la banque ou du groupe bancaire.

Faute d'action de la part de l'une ou l'autre autorité concernée, la répartition des responsabilités établie par le Concordat est présumée acceptée. Ainsi, chaque autorité doit choisir expressément: ou elle accepte les responsabilités découlant du Concordat, ou elle prend l'initiative de consultations en vue de fixer les responsabilités de surveillance pour le cas d'espèce.

3. Les autorités de contrôle du pays d'origine devraient avoir le pouvoir d'obtenir des informations auprès des établissements à l'étranger des banques ou groupes bancaires sous leur responsabilité

Avant d'accorder les autorisations d'implantation ou d'expansion nécessaires à la création d'un établissement bancaire étranger, les autorités d'accueil et d'origine concernées devraient conclure une convention par laquelle elles s'autorisent mutuellement à collecter des informations, dans la limite de ce qui est indispensable à l'exercice d'un contrôle du pays d'origine efficace, soit à travers des inspections sur place, soit par tout autre moyen à leur convenance, auprès des établissements situés dans le ressort de l'autre qui dépendent de banques ou groupes bancaires ayant leur siège dans leur propre juridiction. Ainsi, l'assentiment de l'autorité d'accueil à l'implantation d'un établissement étranger devrait être généralement conditionné à l'existence d'une telle convention avec l'autorité d'origine de la banque ou du groupe bancaire, habilitant mutuellement chaque autorité à demander des informations aux établissements à l'étranger de ses banques et groupes bancaires. Parallèlement, l'approbation de l'autorité d'origine à l'expansion d'un établissement devrait être, en règle générale, conditionnée à l'existence d'une telle convention avec le pays d'accueil. Grâce à ces accords bilatéraux, toutes les autorités d'origine devraient améliorer leur capacité d'évaluer la situation financière des établissements à l'étranger des banques et groupes bancaires sous leur responsabilité.

4. Si l'autorité du pays d'accueil juge qu'une des normes minimales précédentes n'est pas respectée à sa satisfaction, elle pourrait imposer les restrictions qu'elle estime nécessaires pour satisfaire à ses exigences prudentielles dans le cadre de ces normes minimales, y compris interdire la création d'établissements bancaires

Lorsqu'elle examine si elle doit donner son assentiment à l'implantation d'un établissement par une banque ou un groupe bancaire étranger, ou lorsqu'elle étudie toute autre proposition d'une banque ou d'un groupe bancaire étranger exigeant son consentement, l'autorité d'accueil devrait déterminer si le requérant est assujéti au contrôle consolidé d'une autorité qui possède les capacités requises pour appliquer ces normes minimales – ou met tout en œuvre pour être en état de le faire. En premier lieu, elle devrait chercher à savoir si le requérant est établi dans le ressort d'une autorité d'origine avec laquelle elle a conclu une convention pour la collecte d'informations auprès des établissements étrangers sous leur responsabilité respective. Deuxièmement, elle devrait s'assurer que les autorités d'origine concernées ont donné leur approbation à l'expansion. Troisièmement, elle devrait vérifier que la banque et, le cas échéant, le groupe bancaire sont sous la responsabilité d'une autorité d'origine disposant des capacités pratiques lui permettant d'exercer un contrôle consolidé.

Si ces normes minimales ne sont pas respectées pour une banque ou un groupe bancaire et que l'autorité d'origine concernée n'est pas désireuse ou en mesure de faire le nécessaire pour appliquer ces normes, l'autorité d'accueil devrait interdire la création de tout établissement de cette banque ou groupe bancaire dans son ressort. Elle pourrait toutefois, de sa seule initiative, consentir à la création d'un tel établissement, sous réserve des restrictions sur l'ampleur ou la nature de ses activités qu'elle estimerait nécessaires et appropriées pour des raisons prudentielles, à condition qu'elle accepte simultanément d'assurer, sous sa seule responsabilité et sur une base consolidée, le contrôle des établissements locaux de la banque ou du groupe bancaire.

De la sorte, si une banque ou un groupe bancaire n'est pas soumis au niveau de contrôle et de coopération prudentielle requis par les présentes normes minimales, et que l'autorité concernée ne met pas tout en œuvre pour être en état de les appliquer, cette banque ou ce groupe bancaire ne recevra la permission d'étendre ses activités par implantation dans le ressort d'une autorité adhérant aux normes minimales qu'à la condition que celle-ci assume la responsabilité du contrôle prudentiel, conforme à ces normes minimales, de l'établissement local de la banque ou du groupe bancaire.