



Contrôle bancaire transfrontière : guide pratique

Patrick Imam

FMI

Octobre 2016

Les vues exprimées sont celles du Représentant Résident du FMI et ne reflètent pas nécessairement celles du Conseil d'administration du FMI

Les activités bancaires transfrontières : une tendance qui ne cesse de croître

Les banques reçoivent-elles des informations fiables de leurs entités étrangères?

Les autorités de contrôle maîtrisent-elles bien les risques bancaires transfrontières?

Où constituer en sociétés les banques actives sur le plan international?

Comment agréer les banques étrangères, succursales ou filiales?

Quelles sont les raisons des activités bancaires transfrontières: recherche d'opérations rentables ou vide juridique?

« Les banques sont internationales durant leur existence et nationales lors de leur disparition » ...

Les autorités de contrôle sont-elles à la hauteur ?

Qu'allons nous étudier aujourd'hui

- Qu'est-ce que le contrôle transfrontière.
 - Un contrôle efficace par le pays d'origine et celui d'accueil des *succursales et filiales étrangères*.
- Comment établir le contrôle transfrontière sur des bases solides.
 - Contrôle efficace sur une base individuelle et consolidée dans le pays d'origine et celui d'accueil.
- Responsabilités des autorités des deux pays.
 - Autorités de contrôle des deux pays, qui fait quoi ?
- Relations entre les autorités des deux pays.
 - Mécanismes de coopération et de partage de l'information.
- Partage de l'information : instruments probables.
 - PdA, collèges prudentiels et groupes de gestion des crises.
- Conclusion et Q&R.

QU'EST-CE QUE LE CONTRÔLE TRANSFRONTIÈRE

- Le contrôle transfrontière revient à se demander comment obtenir des résultats sur le plan prudentiel lorsqu'une banque ou un groupe bancaire a des activités dans différentes juridictions.
- **Premièrement**, aucun établissement bancaire étranger ne doit se soustraire au contrôle du pays d'origine et de celui d'accueil — tout en respectant leurs différents intérêts.
- **Deuxièmement**, le contrôle des établissements étrangers doit être adéquat dans les deux pays.
- Tant *le pays d'origine que celui d'accueil* établissent si leurs contreparties contrôlent efficacement, sur une base individuelle ou consolidée, les succursales et filiales étrangères d'intérêt commun.

Liste des éléments permettant de mener un contrôle transfrontière

- **Pouvoirs et moyens** nécessaires pour mener un contrôle dans le pays d'origine et celui d'accueil:
 - **L'autorité de contrôle du pays d'origine** procède à un contrôle sur une base individuelle de la banque mère et à un contrôle consolidé du groupe bancaire.
 - **L'autorité de contrôle du pays d'accueil** procède à un contrôle « d'origine » des succursales et filiales.
- **Mécanismes de coopération** et de partage de l'information **entre les deux pays.**
- Capacité de mener des **actions correctives coordonnées.**
- Capacité **d'éliminer les structures juridiques transfrontières** qui empêchent un contrôle efficace.

COMMENT ÉTABLIR LE CONTRÔLE TRANSFRONTIÈRE SUR DES BASES SOLIDES

- Contrôle efficace en temps normal:
 - **Prévention** (critère clé pour évaluer l'efficacité).
Principales opérations à cet effet:
 - *Vérification du respect des obligations réglementaires et de déclaration.*
 - *Confiance dans l'analyse* et la mesure *des risques des banques.*
 - **Élimination des établissements peu viables** incapables de générer des flux de trésorerie positifs.
 - Avoir un a priori prudentiel manifeste!
- Contrôle efficace en période difficile.
 - **Résolution** (critère clé pour évaluer l'efficacité).
 - Diagnostic correct de la situation:
 - Constater les pertes et annoncer simultanément le plan de résolution.
 - Capacité **d'agir sans délai ni entrave.**
 - Rechercher les solutions **les moins coûteuses.**

Liste des dangers menaçant l'efficacité du contrôle

- **Manque de pouvoirs:**
 - Pour mener des contrôles sur place ou sur pièces.
 - Pour imposer une discipline de contrôle.
- **Manque de ressources et de compétences techniques.**
- **Manque d'autonomie des actions de contrôle sur le plan technique.**
- **Manque d'intérêt pour la prévention et la résolution.**
- **Manque de crédibilité.**
 - Résultats médiocres pour des raisons d'incompétence.
 - Résultats médiocres imputables à un manque d'autonomie.
 - Prise en otage de l'autorité de contrôle.
 - Corruption perceptible, « maximisation de la rente ».

RESPONSABILITÉS DES PAYS D'ORIGINE ET D'ACCUEIL

Principe fondamental n° 12 – Contrôle sur une base consolidée (envisagé du point de vue transfrontière):

« Un élément essentiel du contrôle bancaire réside dans la capacité des autorités de surveiller un groupe bancaire sur une base consolidée, en assurant un suivi adéquat et, le cas échéant, en appliquant des normes prudentielles appropriées à tous les aspects des activités menées par le groupe bancaire à l'échelle mondiale. »

Contrôle consolidé efficace : considérations générales

- Le contrôle consolidé **complète** celui effectué sur une base individuelle. Un contrôle consolidé efficace doit estimer la capacité d'adaptation **d'un groupe bancaire en tant qu'entité économique unique** en évaluant au niveau du groupe:
 - La gestion des risques.
 - La solvabilité, la liquidité et la situation financière consolidée.
 - Les opérations internes.
 - Les activités avec les contreparties liées.
 - Les concentrations.
- Pour que le contrôle consolidé soit efficace, les autorités pertinentes doivent avoir une bonne connaissance:
 - du modèle opérationnel du groupe.
 - de sa structure, sa propriété et sa gestion.
 - de ses données financières consolidées.
- Le « périmètre de risque » soumis au contrôle dépasse la **notion de consolidation comptable**.

Il inclut une évaluation des activités de sociétés non contrôlées qui peuvent avoir un effet sur les opérations, la solvabilité et la liquidité du groupe.

Responsabilités des pays d'origine et d'accueil : la norme de Bâle (Concordat : version de 1992)

Aucune ne doit être négligée

1. Toutes les banques internationales doivent être contrôlées avec compétence, et sur une base consolidée, par un organe du pays d'origine.
2. Le pays d'accueil et le pays d'origine doivent approuver au préalable la création de tout établissement bancaire transfrontalier.
3. Les autorités du pays d'origine doivent avoir le droit de recueillir des informations auprès de leurs établissements bancaires transfrontières.
4. Si elle établit qu'aucune de ces trois normes n'est respectée, l'autorité du pays d'accueil peut imposer des mesures restrictives ou interdire l'ouverture de bureaux bancaires.

Responsabilités des pays d'origine et d'accueil

CONSIDÉRATIONS PRATIQUES

- Le contrôle mené dans le pays d'accueil est fondamental:
 - Le pays d'accueil est responsable du contrôle sur une base individuelle ou consolidée des banques exerçant leur activité sur son territoire.
 - Pour des raisons de proximité, les pays d'accueil connaissent mieux les marchés locaux et sont plus à même d'évaluer les risques de l'activité des banques sur leur territoire.
- L'autorité de contrôle du pays d'origine exerce une double fonction:
 - elle est l'autorité « d'accueil » de l'établissement d'origine.
 - elle est responsable de la révision des états consolidés, en utilisant des critères d'évaluation compatibles avec ceux appliqués par l'établissement d'origine.
- L'efficacité du contrôle sur base consolidée dans le pays d'origine dépend de celle du contrôle mené dans le pays d'accueil.

RELATIONS ENTRE LES PAYS D'ORIGINE ET D'ACCUEIL

- ***Principe fondamental n° 13 – Relations entre les autorités du pays d'origine et du pays d'accueil :***

« L'autorité de contrôle du pays d'origine et celle du pays d'accueil d'un groupe bancaire transfrontière ***partagent les informations et coopèrent*** en vue d'assurer un contrôle efficace du groupe et de ses entités et de gérer les situations de crise avec efficacité. Les autorités de contrôle exigent que les activités exercées dans leur propre pays par des banques étrangères obéissent au même niveau de normes que celui auquel sont soumis les établissements nationaux. »

L'objectif de coopération et de partage des informations entre les autorités de contrôle

- Faciliter la conformité avec les responsabilités des autorités de contrôle du pays d'origine et du pays d'accueil:
 - Les autorités du pays d'accueil contrôlent sur une base individuelle les succursales et filiales agréées sur leur territoire.
 - Les autorités de contrôle du pays d'origine exercent une double fonction:
 - Contrôle sur une base individuelle de l'établissement d'origine.
 - Contrôle du groupe sur une base consolidée, afin d'en garantir la solvabilité et d'en assurer le contrôle interne.
- ***La confiance*** et la ***connaissance respective*** des modèles de contrôle sont deux facteurs indispensables pour parvenir à un dialogue fructueux entre les autorités de contrôle, **ce qui prend du temps**:
 - Le temps investi dans les relations bilatérales portera ses fruits.

Pays d'origine et pays d'accueil : exigences différentes en matière d'information

- L'autorité de contrôle du pays d'origine a besoin d'informations sur toutes les filiales du groupe pour exercer ses fonctions à un niveau consolidé.
- L'établissement d'origine est sa source naturelle information.
 - L'information doit circuler comme il convient et sans restriction entre les filiales et succursales et l'établissement d'origine (et *réciiproquement*).
 - S'il ne reçoit pas les informations pertinentes des filiales, l'établissement d'origine ne peut gérer adéquatement le groupe.
 - Pour mener un contrôle transfrontière efficace, il est tout d'abord primordial que la banque d'origine puisse produire des informations consolidées sur sa gestion.
 - Si l'établissement d'origine ne reçoit pas d'informations, son autorité de contrôle ne peut exécuter ses fonctions sur une base consolidée.
- L'autorité de contrôle du pays d'accueil doit pouvoir garantir que la gestion du capital et des risques de la filiale est adéquate.
 - À cet égard, elle a besoin de disposer d'informations pertinentes sur le groupe.

Coopération et partage de l'information : recherche d'incitations

- Il convient d'examiner attentivement les incitations que donnent d'autres autorités de contrôle pour partager, amplifier, différer et dissimuler l'information.
 - Il est possible de classer ces incitations selon des thèmes comme:
 - L'importance des opérations de l'établissement d'accueil pour le groupe bancaire;
 - La nature systémique des opérations étrangères dans la juridiction d'accueil et leur importance relative pour le groupe bancaire;
 - La capacité des autorités de contrôle de contenir l'ampleur de certaines opérations;
 - Le souci des autorités de contrôle de faire apparaître les problèmes;
 - La responsabilité en cas d'échec de la coopération en matière de contrôle;
- ... ainsi que selon de nombreux autres.

Liste des éléments d'un échange d'information efficace

- Un cadre général de partage de l'information entre autorités de contrôle qui garantisse :
 - la confidentialité.
 - l'exploitation exclusive de l'information à des fins de contrôle.
 - la réciprocité.
- Un cadre général qui favorise, si nécessaire, des visites de l'autorité de contrôle du pays d'origine.
- L'absence dans les pays d'accueil d'obstacles empêchant l'établissement d'origine d'avoir accès aux informations de ses filiales et succursales étrangères.
- La notification en temps voulu entre autorités de contrôle des faits marquants.
- Mécanismes pratiques de coopération:
 - À adopter au cas par cas — de grandes solutions ne peuvent être trouvées à partir des principes généraux.

Relations entre les pays d'origine et d'accueil

CONSIDÉRATIONS PRATIQUES

- Les accords de coopération ont à l'évidence une limite : le contrôle est une question souveraine et doit être reconnu comme tel — Pouvons-nous parler de **coordination**?
- Pour être efficace, le contrôle transfrontière dépend de l'accès à l'information:
 - Lois sur la protection de la vie privée et autres règlements bloquant l'information.
 - En même temps, le secret professionnel doit être assuré.
- Différences entre les cadres législatifs difficiles à concilier:
 - Par exemple, l'établissement de rapports prudentiels consolidés lorsque les pays hôtes appliquent des réglementations différentes.
- Si elles peuvent être très utiles, les différences entre les méthodes et les pratiques des autorités de contrôle font parfois naître des tensions:
 - Les lacunes ou les différences dans les compétences et les ressources de la juridiction d'origine et de celle d'accueil peuvent créer des problèmes.
- Groupes bancaires et formes juridiques complexes.
- Le « risque d'éloignement », soit la difficulté de contrôler les activités hors de portée.
- Encourager la confiance mutuelle et la reconnaissance des autorités de contrôle.
- Mobiliser des ressources suffisantes pour le contrôle transfrontière et les préserver.
- Créer des instruments pour soutenir l'échange d'information et la coopération (PdA, collègues).

Filiales ou succursales ?

- Les filiales permettent au pays d'accueil d'exercer un meilleur contrôle:
 - Dans le cas des succursales, le contrôle est plus difficile pour le pays d'accueil étant donné l'absence ou l'efficacité réduite de certains instruments prudentiels;
 - Par exemple, les exigences en matière de capital et de liquidité.
 - ... et l'utilisation des instruments classiques de contrôle, ainsi que les options de résolution, est limitée.
- Elles permettent aussi de définir plus clairement les responsabilités du pays d'origine et de celui d'accueil en matière de contrôle:
 - Les succursales ne sont pas des personnes morales indépendantes, d'où des problèmes de contrôle;
- ... cependant, la plupart des banques internationales préfèrent les succursales:
 - Elles sont moins coûteuses à gérer sur le plan administratif;
 - Elles offrent à la banque mère davantage de souplesse en matière de bilan.

Mécanismes de partage de l'information et de coopération

Protocole d'accord

Collèges prudentiels

Groupes de gestion des crises

Protocole d'accord

Que couvre-t-il ? Comment l'utiliser ?

Description du groupe
et des autorités
compétentes.

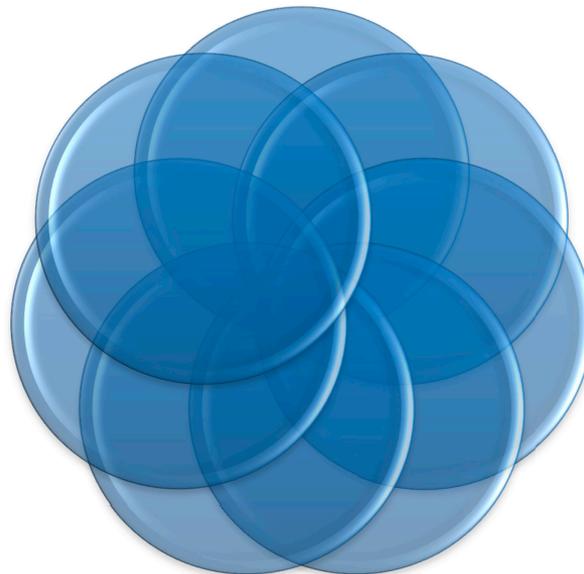
Doit être utilisé

Bilatéral ou
multilatéral

Coopération en
matière de contrôle
régulier et de crise

Responsabilités
des autorités

Confidentialité



Non contraignant
sur le plan juridique

Peut être une
condition de
coopération

Collèges prudentiels

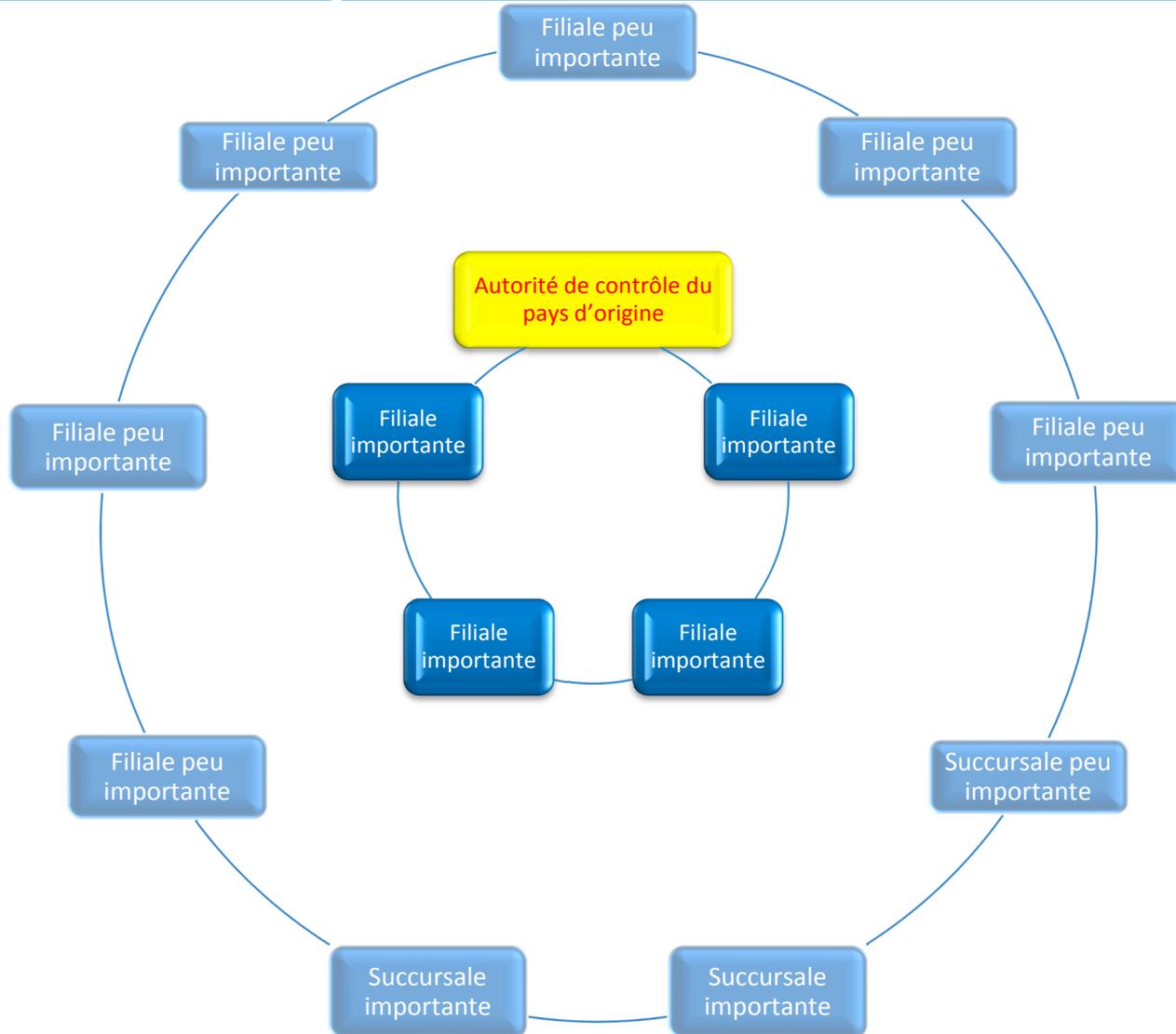
- Il convient d'intensifier la coopération et la coordination en matière de contrôle transfrontière afin que les techniques et méthodes de contrôle adoptées soient efficaces au niveau des groupes d'envergure internationale.
- Les collèges prudentiels sont des dispositifs utiles pour partager systématiquement l'information concernant les groupes bancaires internationaux.
- Ce ne sont pas des organes de prise de décision.
- Même en présence de collèges, les relations bilatérales continuent d'être fondamentales.
 - Les relations bilatérales et multilatérales permettent de résoudre des problèmes spécifiques.

Collèges prudentsiels

Avantages, inconvénients et progrès

- Circuits de coopération intellectuellement attractifs:
 - « L'autorité de contrôle du pays d'origine met sur pied un collège prudentiel spécifique pour chaque groupe bancaire ayant des activités transfrontières importantes ...» (PF13, CE1)
- Cependant, les collèges n'ont pas encore été suffisamment mis à l'épreuve:
 - Ils font l'objet d'un débat stratégique sans que leur efficacité ait été adéquatement évaluée.
- En juin 2014, le Comité de Bâle a révisé la version initiale (2010) des principes régissant les collèges prudentsiels.
 - Voir BCBS, www.bis.org/publ/bcbs287_fr.pdf.

Les collèges peuvent soulever des questions difficiles de relations fondamentales ou d'importance secondaire



Gestion des crises

- Les travaux dans ce domaine étant loin d'être terminés, aucune réponse parfaite ne peut être donnée pour l'instant.
- La gestion des crises financières relève toujours de la compétence intérieure.
- La coopération et la coordination en matière de contrôle tend à régresser à mesure que la santé de ***tout ou partie*** des groupes bancaires transfrontières se dégrade.
 - Enseignement clé tiré de l'actuelle crise financière mondiale.
 - Les intérêts des autorités du pays d'origine et de celui d'accueil divergent, les désaccords sur les incitations s'aggravent et la coopération en matière de contrôle s'effondre.

Coopération transfrontière en matière de gestion des crises

- Engagement à coopérer des autorités pertinentes, y compris les instances de contrôle, les banques centrales et les ministères des finances:
 - Se préparer à affronter les crises financières et à les gérer.
- Engagement des autorités des pays concernés à se réunir sur une base régulière parallèlement aux collèges prudentiels:
 - Pour examiner ensemble les problèmes et obstacles précis que peut rencontrer une action coordonnée lancée pour gérer de graves crises dans des entreprises spécifiques.
 - Pour partager si possible et en cas de besoin des informations et pour veiller à ce que les entreprises mettent au point des plans d'urgence adéquats.
 - Le CSF a organisé des « groupes de gestion des crises ».
 - L'UE a organisé des « groupes de stabilité transfrontières ».
- Il est nécessaire de mettre en place des mécanismes de gestion et de résolution des crises pour parvenir à un contrôle transfrontière efficace.

Conclusion

Questions qui méritent une réponse claire

- L'efficacité du contrôle transfrontière dépend de celle du contrôle effectué dans le pays d'origine et celui d'accueil.
- Les responsabilités du pays d'origine et de celui d'accueil doivent être claires.
- Un renforcement de la coopération et du partage de l'information revêt une importance cruciale, aussi bien en temps normal qu'en cas de crise.
Et cela prend du temps.
- **La question capitale à laquelle vous devez répondre est la suivante:**
« Les autorités peuvent-elles évaluer adéquatement et en temps voulu tous les aspects importants de la sécurité et de la solidité des banques et groupes bancaires qui relèvent de leur compétence, partout où ils exercent leurs activités et conformément aux techniques qui sont cruciales pour leur modèle de contrôle ? ».

Si votre réponse n'est pas un OUI franc et massif ! Vous devez suivre de nouveau cette présentation et identifier les lacunes, ainsi que les sujets de préoccupation.