

**PRINCIPES FONDAMENTAUX
POUR UN
CONTROLE BANCAIRE EFFICACE**

Comité de Bâle sur le contrôle bancaire

**Bâle
Septembre 1997**

Table des matières

	Page
Avant-propos: Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace (Principes fondamentaux de Bâle)	1
Liste des principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace	4
Section I Introduction	8
Section II Conditions préalables à un contrôle bancaire efficace	10
Section III Procédure d'agrément et approbation des changements dans la structure de propriété	13
A. Structure de propriété	14
B. Plan d'exploitation, systèmes de contrôle et organisation interne	15
C. Compétence et honorabilité des administrateurs et de la direction générale	15
D. Adéquation des ressources financières prévues, y compris des fonds propres	16
E. Approbation préalable de l'autorité de contrôle du pays d'origine s'il s'agit d'une banque étrangère (voir également section VI.B)	16
F. Transfert des actions d'une banque	17
G. Acquisitions ou investissements substantiels d'une banque	17
Section IV Organisation du contrôle bancaire permanent	18
A. Risques liés à l'activité bancaire	18
B. Élaboration et application des réglementations et exigences prudentielles	21
1. Adéquation des fonds propres	21
2. Gestion du risque de crédit	23
3. Gestion des risques de marché	25
4. Gestion des autres risques	26
5. Contrôles internes	28
C. Méthodes de contrôle bancaire permanent	30
1. Contrôle sur pièces	31
2. Inspection sur place et/ou recours à des auditeurs externes	31
3. Surveillance sur une base consolidée	33
D. Exigences en matière d'information applicables aux organisations bancaires	33
1. Normes comptables	34
2. Portée et fréquence des transmissions d'informations	34
3. Confirmation de l'exactitude des informations transmises	34
4. Confidentialité des informations prudentielles	35
5. Communication financière externe	35
Section V Pouvoirs institutionnels des autorités de contrôle	36

A. Mesures correctives	36
B. Procédures de liquidation	37
Section VI Activité bancaire transfrontière	38
A. Obligations des autorités de contrôle du pays d'origine	38
B. Obligations des autorités de contrôle du pays d'accueil	39
Annexe I Aspects particuliers relatifs aux banques sous contrôle de l'Etat	41
Annexe II Protection des dépôts	42

Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace (Principes fondamentaux de Bâle)

1. Les faiblesses d'un système bancaire, que ce soit dans un pays en développement ou dans un pays développé, peuvent menacer la stabilité financière tant au sein de ce pays qu'à l'échelle internationale. La nécessité de *renforcer la solidité des systèmes financiers* fait l'objet d'une attention croissante de la part de la communauté internationale. Le communiqué publié à l'issue du Sommet du G 7 de Lyon, en juin 1996, appelait à des initiatives en ce sens. Récemment, plusieurs instances officielles, dont le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, la Banque des Règlements Internationaux, le Fonds monétaire international et la Banque mondiale, ont examiné les moyens de consolider la stabilité financière à travers le monde.

2. Le Comité de Bâle¹ œuvre dans ce domaine depuis de nombreuses années, à la fois directement et à travers ses multiples contacts avec les autorités de contrôle bancaire du monde entier. Au cours des dix-huit derniers mois, il a analysé les diverses formules lui permettant de mieux développer ses efforts pour renforcer la surveillance prudentielle dans tous les pays, en s'appuyant sur ses relations avec des pays hors G 10 ainsi que sur ses travaux antérieurs visant à intensifier le contrôle prudentiel au sein de ses pays membres. Il a, en particulier, préparé à cet effet deux documents en vue de leur diffusion:

- un ensemble exhaustif de *Principes fondamentaux* pour un contrôle bancaire efficace – les Principes fondamentaux de Bâle (annexe);
- un *Compendium* (devant être périodiquement mis à jour) des recommandations, lignes directrices et normes existantes du Comité de Bâle, qui sont, pour la plupart, mentionnées en référence dans le document présentant les Principes fondamentaux.

Les deux documents ont été approuvés par les gouverneurs des banques centrales du G 10. Ils ont été soumis aux ministres des Finances du G 7 et du G 10 en prévision du Sommet de Denver de juin 1997, dans l'espoir qu'ils fournissent un cadre utile au renforcement de la stabilité financière dans tous les pays.

3. Les Principes fondamentaux ont été élaborés par le Comité de Bâle en étroite collaboration avec les *autorités prudentielles de pays hors G 10*. Le document est l'œuvre d'un groupe comprenant des représentants du Comité de Bâle ainsi que du Chili, de la Chine, de Hong-Kong, du Mexique, de la République tchèque, de la Russie et de la Thaïlande. Neuf pays ont, de plus, été largement associés aux travaux (Argentine, Brésil, Corée, Hongrie, Inde, Indonésie, Malaysia, Pologne

¹ Le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, institué en 1975 par les gouverneurs des banques centrales des pays du Groupe des Dix, rassemble les autorités de contrôle des banques. Il est composé de hauts représentants des autorités de contrôle bancaire et banques centrales d'Allemagne, de Belgique, du Canada, des Etats-Unis, de France, d'Italie, du Japon, du Luxembourg, des Pays-Bas, du Royaume-Uni, de Suède et de Suisse. Ses réunions ont habituellement pour cadre la Banque des Règlements Internationaux, à Bâle, siège de son Secrétariat permanent.

et Singapour). En outre, cette élaboration a bénéficié d'une vaste consultation auprès de nombreux responsables du contrôle prudentiel, soit directement, soit par l'intermédiaire de groupes régionaux.

4. Les Principes fondamentaux comportent *vingt-cinq principes de base*, indispensables pour qu'un système prudentiel soit efficace. Ils recouvrent les domaines suivants:

Conditions préalables à un contrôle bancaire efficace (principe 1)

Agrément et structure de propriété (principes 2-5)

Réglementations et exigences prudentielles (principes 6-15)

Méthodes de contrôle bancaire permanent (principes 16-20)

Exigences en matière d'information (principe 21)

Pouvoirs institutionnels des autorités prudentielles (principe 22)

Activité bancaire transfrontière (principes 23-25).

Outre l'énoncé des principes, le document précise, à l'intention des autorités de contrôle, les différentes méthodes d'application possibles.

5. Les organes prudentiels nationaux devraient appliquer les principes dans l'exercice du contrôle de l'ensemble des organisations bancaires placées sous leur juridiction². Ces principes constituent des *exigences minimales* qui, dans de nombreux cas, peuvent avoir à être complétées par d'autres dispositions destinées à prendre en compte des situations et risques propres au système financier de chaque pays.

6. Les Principes fondamentaux sont destinés à constituer une référence de base pour les *autorités prudentielles et autres instances officielles dans tous les pays ainsi qu'à l'échelle internationale*. Il appartiendra aux autorités de contrôle nationales – dont beaucoup s'emploient activement à renforcer leur régime de surveillance actuel – d'utiliser le document joint pour revoir leurs procédures prudentielles et d'amorcer un programme visant à pallier d'éventuelles insuffisances aussi rapidement que leurs pouvoirs juridiques le leur permettent. De par leur conception, les principes sont vérifiables par les autorités de contrôle, les groupes prudentiels régionaux et le marché dans son ensemble. Le Comité de Bâle participera, parallèlement aux autres organisations intéressées, au suivi des progrès accomplis par les divers pays dans la mise en œuvre des principes. Il est suggéré que le FMI, la Banque mondiale et les autres organisations intéressées recourent à ces principes pour aider les pays à renforcer leur dispositif prudentiel dans le cadre de leur action en faveur de la stabilité macroéconomique et financière globale. L'application des principes sera examinée lors de la Conférence internationale des autorités de contrôle bancaire en octobre 1998 et, par la suite, sur une base bisannuelle.

² Dans les pays où les institutions financières non bancaires offrent des services financiers semblables à ceux des banques, un grand nombre des principes énoncés dans ce document peuvent également s'appliquer à de telles institutions.

7. Les autorités prudentielles du monde entier sont invitées à **adhérer** aux Principes fondamentaux. Les membres du Comité de Bâle et les seize autres organes de contrôle ayant participé à leur rédaction ont tous approuvé le contenu du document.

8. Les présidents des **groupes régionaux d'autorités prudentielles**³ soutiennent l'action du Comité de Bâle et sont prêts à encourager l'adhésion aux principes parmi leurs membres. Des discussions sont en cours, afin de déterminer le rôle que les groupes régionaux peuvent jouer pour garantir cette adhésion et en suivre la mise en œuvre par leurs membres.

9. Le Comité estime que la mise en conformité avec les Principes fondamentaux par chaque pays constituera une étape importante dans la voie de l'amélioration de la stabilité financière nationale et internationale. La réalisation de cet objectif sera plus ou moins rapide. Dans de nombreux pays, des **modifications** fondamentales **du cadre réglementaire** et des pouvoirs des autorités prudentielles seront nécessaires, beaucoup d'entre elles n'étant pas statutairement habilitées, à l'heure actuelle, à mettre en œuvre la totalité des principes. Lorsque tel est le cas, le Comité est convaincu qu'il est primordial que les législateurs nationaux accordent sans délai toute l'attention voulue aux amendements qui s'imposent, afin de permettre l'application des principes dans tous leurs aspects essentiels.

10. Le **Comité de Bâle** continuera d'exercer ses activités normatives dans les principaux domaines de risque et éléments-clés du contrôle bancaire, ainsi qu'il l'a fait dans des documents comme ceux qui composent le Compendium. Les Principes fondamentaux serviront de référence aux travaux que le Comité mènera à l'avenir en coopération, s'il y a lieu, avec des autorités de contrôle hors G 10 et leurs groupes régionaux. Le Comité est prêt à encourager les initiatives prises au niveau national pour l'application des principes, en collaboration avec les autres autorités prudentielles et parties intéressées. Enfin, il s'engage à renforcer l'action qu'il mène avec les autorités de contrôle de pays hors G 10 et à intensifier son importante contribution à l'assistance technique et à la formation professionnelle.

³ Association des autorités de contrôle bancaire et des organes d'inspection d'Amérique latine et des Caraïbes, Comité arabe sur le contrôle bancaire, Comité des autorités de contrôle bancaire d'Afrique occidentale et centrale, Comité des autorités de contrôle bancaire du Conseil de coopération du Golfe, Forum des autorités de contrôle bancaire des pays du SEANZA, Groupe de travail EMEAP sur le contrôle bancaire, Groupe des autorités de contrôle bancaire d'Afrique orientale et méridionale, Groupe des autorités de contrôle bancaire des Caraïbes, Groupe des autorités de contrôle bancaire d'Europe centrale et orientale, Groupe offshore des autorités de contrôle bancaire, Groupe régional des autorités de contrôle bancaire d'Asie centrale et de Transcaucasie.

LISTE DES PRINCIPES FONDAMENTAUX POUR UN CONTROLE BANCAIRE EFFICACE

Conditions préalables à un contrôle bancaire efficace

1. **Un système de contrôle bancaire efficace doit assigner des responsabilités et objectifs clairs à chaque instance participant à la surveillance des organisations bancaires. Chacune de ces instances devrait disposer d'une indépendance opérationnelle et de ressources adéquates. Un cadre juridique approprié est également nécessaire pour couvrir entre autres: l'autorisation des organisations bancaires et leur contrôle permanent, les pouvoirs en matière de respect des lois et à l'égard des questions de sécurité et de stabilité, la protection juridique des autorités prudentielles. Des dispositions devraient régir, en outre, l'échange d'informations entre celles-ci ainsi que la protection de la confidentialité de ces données.**

Agrément et structure de propriété

2. **Les activités autorisées des établissements agréés et soumis à la surveillance prudentielle en tant que banques doivent être clairement définies, et l'emploi du mot «banque» dans les raisons sociales devrait être autant que possible contrôlé.**
3. **L'autorité qui accorde l'agrément doit être habilitée à fixer des critères d'aptitude et à rejeter les candidatures d'établissements n'y satisfaisant pas. La procédure d'agrément devrait consister, au minimum, en une évaluation de la structure de propriété, des administrateurs et de la direction générale de l'organisation bancaire, de son plan d'exploitation et de ses contrôles internes ainsi que de sa situation financière projetée, y compris de ses fonds propres; s'il est prévu que le propriétaire ou l'organisation mère soit une banque étrangère, il faudrait obtenir l'accord préalable de l'autorité de contrôle du pays d'origine.**
4. **Les autorités de contrôle bancaire doivent être habilitées à examiner et à rejeter toute proposition visant à transférer à des tiers des parts importantes de propriété ou des pouvoirs de contrôle de banques existantes.**
5. **Les autorités de contrôle bancaire doivent être habilitées à définir des critères pour examiner les grandes opérations d'acquisition ou d'investissement d'une banque et pour s'assurer que ses affiliations ou structures d'entreprise ne l'exposent pas à des risques excessifs ou ne s'opposent à un contrôle efficace.**

Réglementations et exigences prudentielles

6. Les autorités de contrôle bancaire doivent fixer à toutes les banques des exigences de fonds propres minimales prudentes et appropriées. Celles-ci devraient refléter les risques qu'elles encourent et doivent déterminer les composantes du capital, en tenant compte de leur capacité d'absorber les pertes. Au moins pour les banques qui opèrent à l'échelle internationale, ces exigences de fonds propres ne doivent pas être inférieures à celles qui sont prévues dans l'accord de Bâle et ses amendements.
7. Un élément essentiel de tout système prudentiel réside dans l'évaluation des politiques, pratiques et procédures des banques en matière d'octroi de prêts et d'investissement ainsi que de leur gestion courante de ces portefeuilles.
8. Les autorités de contrôle bancaire doivent s'assurer que les banques définissent et suivent des politiques, pratiques et procédures adéquates pour évaluer la qualité de leurs actifs et l'adéquation de leurs provisions et réserves pour pertes sur prêts.
9. Les autorités de contrôle bancaire doivent s'assurer que les banques disposent de systèmes d'information de la direction permettant à celle-ci d'identifier des concentrations au sein du portefeuille; elles doivent également fixer des seuils limitant l'exposition au risque envers un emprunteur ou un groupe d'emprunteurs liés.
10. Afin d'éviter des abus liés aux prêts accordés à des emprunteurs apparentés à l'établissement, les autorités de contrôle bancaire doivent disposer de normes stipulant que ces opérations s'effectuent aux conditions du marché, que ces octrois de crédits font l'objet d'un suivi efficace et que les autres dispositions appropriées sont prises pour en contrôler ou réduire les risques.
11. Les autorités de contrôle bancaire doivent s'assurer que les banques sont dotées de politiques et procédures adéquates pour identifier, suivre et contrôler le risque-pays et le risque de transfert liés à leurs activités internationales de prêt et d'investissement ainsi que pour constituer des réserves appropriées en regard de ces risques.
12. Les autorités de contrôle bancaire doivent s'assurer que les banques disposent de systèmes permettant une mesure précise, un suivi et un contrôle adéquat des risques de marché; elles devraient, si nécessaire, être habilitées à imposer des limites et/ou exigences de fonds propres spécifiques au regard de l'exposition aux risques de marché.
13. Les autorités de contrôle bancaire doivent s'assurer que les banques disposent d'un processus global de gestion des risques (comportant une surveillance appropriée de la part du conseil d'administration et de la direction générale) pour identifier, mesurer, suivre et contrôler tous les autres risques essentiels et, s'il y a lieu, constituer une couverture en fonds propres à l'égard de ces risques.

14. Les autorités de contrôle bancaire doivent s'assurer que les banques sont dotées de contrôles internes adaptés à la nature et à l'ampleur de leurs activités et recouvrant plusieurs aspects: dispositions claires de délégation de pouvoirs et de responsabilités; séparation des fonctions impliquant l'engagement de la banque, le versement de fonds et la comptabilisation de l'actif et du passif; vérification de concordance de ces processus; préservation des actifs; audit indépendant approprié, soit interne soit externe; fonctions de contrôle de conformité à ces dispositions ainsi qu'aux lois et réglementations applicables.
15. Les autorités de contrôle bancaire doivent s'assurer que les banques disposent de politiques, pratiques et procédures appropriées, notamment de critères stricts de connaissance de la clientèle, assurant un haut degré d'éthique et de professionnalisme dans le secteur financier et empêchant que la banque ne soit utilisée, intentionnellement ou non, dans le cadre d'activités criminelles.

Méthodes de contrôle bancaire permanent

16. Un système de contrôle bancaire efficace devrait comporter à la fois, sous une forme ou une autre, un contrôle sur place et un contrôle sur pièces.
17. Les autorités de contrôle bancaire doivent avoir des contacts réguliers avec la direction de la banque et une connaissance approfondie de ses activités.
18. Les autorités de contrôle bancaire doivent se doter des moyens de rassembler, d'examiner et d'analyser, sur une base individuelle et consolidée, les rapports prudentiels et études statistiques fournis par les banques.
19. Les autorités de contrôle bancaire doivent être en mesure de vérifier, en toute indépendance, les informations prudentielles en effectuant des inspections sur place ou en recourant à des auditeurs externes.
20. Un élément essentiel du contrôle bancaire réside dans la capacité des autorités de surveiller un groupe bancaire sur une base consolidée.

Exigences en matière d'information

21. Les autorités de contrôle bancaire doivent s'assurer que chaque banque tient sa comptabilité de manière adéquate, conformément à des conventions et pratiques comptables cohérentes fournissant une présentation sincère et régulière de sa situation financière ainsi que de la rentabilité de ses activités, et qu'elle publie régulièrement des états financiers reflétant fidèlement cette situation.

Pouvoirs institutionnels des autorités prudentielles

22. Les autorités de contrôle bancaire doivent avoir à leur disposition des instruments adéquats pour mettre en œuvre en temps opportun une action correctrice lorsque les banques ne remplissent pas les exigences prudentielles (telles que les normes minimales de fonds propres), lorsque les réglementations ne sont pas respectées ou lorsque les déposants sont menacés de toute autre façon. Dans des circonstances extrêmes, cela devrait inclure la capacité de retirer l'agrément ou d'en recommander la révocation.

Activité bancaire transfrontière

23. Les autorités de contrôle bancaire doivent effectuer un contrôle global consolidé, assurant un suivi adéquat et l'application de normes prudentielles appropriées pour tous les aspects des activités menées par les organisations bancaires à l'échelle mondiale, principalement au sein de leurs succursales, sociétés en participation et filiales à l'étranger.
24. Un élément fondamental du contrôle consolidé réside dans l'établissement de contacts et d'échanges d'informations avec les diverses autres autorités prudentielles concernées, principalement celles du pays d'accueil.
25. Les autorités de contrôle bancaire doivent exiger que les activités exercées dans leur propre pays par des banques étrangères obéissent à des critères aussi rigoureux que ceux auxquels sont soumis les établissements nationaux; elles doivent être habilitées, en outre, à partager avec leurs homologues du pays d'origine les informations dont celles-ci ont besoin pour leur contrôle consolidé.

SECTION I INTRODUCTION

Un contrôle efficace des organisations bancaires constitue une composante essentielle d'un environnement économique solide, car le système bancaire joue un rôle central dans les opérations de paiement ainsi que dans la mobilisation et la répartition de l'épargne. La mission du contrôle est de faire en sorte que les banques conduisent leurs activités de manière saine et sûre et que leurs fonds propres et réserves soient suffisants pour faire face aux risques qu'elles encourent. Un contrôle bancaire ferme et efficace fournit un bien public que le marché peut ne pas être en mesure d'offrir complètement et qui, parallèlement à une politique macroéconomique efficace, contribue de façon déterminante à la stabilité financière d'un pays. S'il est vrai que le contrôle bancaire comporte des coûts élevés, il s'est avéré qu'un contrôle insuffisant coûte encore plus cher.

L'élaboration de ces principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace repose sur plusieurs éléments essentiels:

- l'objectif-clé du contrôle est de maintenir la stabilité et la confiance dans le système financier, réduisant ainsi le risque de pertes encouru par les déposants et autres créanciers;
- les autorités de contrôle devraient favoriser la discipline de marché en encourageant un gouvernement d'entreprise efficace (grâce à une structure et un ensemble de responsabilités appropriés pour le conseil d'administration et la direction générale d'une banque)⁴ et en renforçant la transparence et la surveillance du marché;
- pour conduire efficacement leurs tâches, les autorités de contrôle doivent bénéficier d'une indépendance opérationnelle ainsi que des moyens et pouvoirs pour obtenir des informations tant sur place que sur pièces et être dûment habilitées à faire appliquer leurs décisions;
- les autorités de contrôle doivent comprendre la nature des activités effectuées par les banques et s'assurer, dans la mesure du possible, que les risques qu'elles assument sont gérés de manière adéquate;
- un contrôle bancaire efficace exige une évaluation du profil de risque des diverses banques et une allocation correspondante des ressources prudentielles;
- les autorités de contrôle doivent veiller à ce que les banques disposent de ressources appropriées face aux risques qu'elles prennent, notamment de fonds propres suffisants, d'une gestion saine et de systèmes de contrôle ainsi que de méthodes comptables efficaces;

⁴ Ce document se réfère à une structure de gestion composée d'un conseil d'administration et d'une direction générale. Le Comité est conscient de l'existence de différences notables entre les cadres législatifs et réglementaires des divers pays, en ce qui concerne les fonctions du conseil d'administration et de la direction générale. Dans certains pays, le conseil a principalement, mais pas exclusivement, pour mission de surveiller l'organe exécutif (direction générale), afin de s'assurer qu'il s'acquitte de sa tâche; il est parfois appelé, pour cette raison, conseil de surveillance; cela signifie qu'il n'a pas de rôle exécutif. Dans d'autres, en revanche, il détient une autorité plus large, en ce sens qu'il élabore le cadre général de gestion de la banque. Du fait de ces différences, les notions de conseil d'administration et de direction générale sont utilisées dans ce document, non pas pour identifier des structures juridiques, mais plutôt pour désigner deux fonctions de prise de décision au sein d'une banque.

- une étroite coopération entre autorités de contrôle est essentielle, en particulier lorsque les opérations des organisations bancaires revêtent un caractère transfrontière.

Le contrôle bancaire devrait promouvoir un système bancaire efficient et compétitif, capable de satisfaire les besoins du public en services financiers de bonne qualité à un coût raisonnable. D'une manière générale, il conviendrait de reconnaître l'existence d'un juste milieu entre le niveau de protection assuré par le contrôle et le coût de l'intermédiation financière. Plus la tolérance au risque encouru par les banques et le système financier est faible, plus la surveillance a des chances d'être minutieuse et coûteuse, ce qui peut avoir un effet défavorable sur l'innovation et l'allocation des ressources.

La surveillance ne peut, et ne devrait pas, constituer une garantie contre les faillites bancaires. Dans une économie de marché, les défaillances sont inhérentes à la prise de risque. La manière dont elles sont traitées et leurs coûts supportés est essentiellement une question politique comportant des décisions pour savoir si, et jusqu'à quel point, des fonds publics devraient être mobilisés pour soutenir le système bancaire. De telles questions ne peuvent donc relever, dans tous les cas, de l'entière responsabilité des autorités de contrôle; toutefois, celles-ci devraient disposer d'instruments adéquats pour résoudre les situations de banques en difficulté.

Certains éléments d'infrastructure sont nécessaires pour conforter un contrôle efficace. S'ils n'existent pas, les autorités de contrôle devraient chercher à persuader les gouvernements de les mettre en place (en participant éventuellement à leur conception et à leur développement). Ces éléments sont examinés dans la section II.

Dans certains pays, la responsabilité de l'agrément des banques est dissociée de l'exercice du contrôle permanent. Il importe clairement que, quelle que soit l'instance responsable, le processus d'agrément instaure des critères aussi exigeants que ceux du contrôle permanent, qui constitue l'objet essentiel du présent document. La section III analyse donc divers principes et aspects qui devraient être pris en compte dans ce processus.

Les principes fondamentaux du contrôle bancaire énoncés précédemment et développés dans les sections III à VI fourniront les bases nécessaires à la réalisation d'un système de contrôle rigoureux. Les caractéristiques locales devront être prises en considération dans la mise en œuvre spécifique de ces normes, qui sont indispensables certes mais peuvent s'avérer insuffisantes dans certaines situations. Les systèmes de contrôle devraient intégrer la nature et la diversité des risques encourus sur le marché bancaire domestique et, plus généralement, les particularités de l'infrastructure locale. Chaque pays devrait donc s'attacher à voir dans quelle mesure il doit compléter ces normes par des exigences additionnelles correspondant à des risques particuliers et aux conditions générales prévalant sur son propre marché. En outre, le contrôle bancaire est une fonction dynamique qui doit s'adapter aux modifications du marché. Par conséquent, comme les autorités de contrôle doivent être prêtes à réexaminer périodiquement leurs politiques et pratiques prudentielles à la lumière des nouvelles tendances ou évolutions, il faut qu'elles disposent d'un cadre législatif suffisamment flexible.

SECTION II CONDITIONS PREALABLES A UN CONTROLE BANCAIRE EFFICACE

Le contrôle bancaire n'est que l'un des éléments d'un dispositif plus vaste, nécessaire pour promouvoir la stabilité sur les marchés financiers. Ce dispositif comprend:

1. des politiques macroéconomiques saines et soutenables
2. une infrastructure publique bien développée
3. une discipline de marché efficace
4. des procédures pour résoudre de manière efficiente les problèmes des banques
5. des mécanismes assurant un niveau approprié de protection systémique (filet de sécurité public).

1. *L'existence de politiques macroéconomiques saines et soutenables* n'est pas de la compétence des autorités de contrôle bancaire. Celles-ci devront toutefois réagir si elles constatent que les politiques en vigueur compromettent la sécurité et la solidité du système bancaire. En l'absence de politiques macroéconomiques saines, elles seront confrontées à une tâche quasiment impossible. Par conséquent, des politiques macroéconomiques saines doivent constituer la base d'un système financier stable.

2. *Une infrastructure publique bien développée* doit englober les éléments suivants, qui, s'ils n'existent pas sous une forme adéquate, peuvent contribuer dans une large mesure à déstabiliser les systèmes financiers:

- un système de droit commercial comprenant des lois sur les entreprises, les faillites, les contrats, la protection des consommateurs et la propriété privée, mis en application de manière cohérente et offrant un mécanisme permettant de résoudre les conflits avec équité;
- des principes et réglementations comptables exhaustifs et bien définis bénéficiant d'une large reconnaissance internationale;
- un système d'audits indépendants pour les entreprises de dimension notable, afin que les utilisateurs d'états financiers, dont les banques, aient, d'une source indépendante, l'assurance que les comptes donnent une présentation sincère et régulière de la situation financière de l'entreprise et qu'ils sont préparés selon des principes comptables établis, la responsabilité des auditeurs étant engagée;
- un contrôle bancaire efficace (décrit dans ce document);
- une réglementation bien définie, et une surveillance adéquate, des autres marchés financiers et, s'il y a lieu, de leurs opérateurs;
- un système de paiement et de compensation sûr et efficient pour le règlement des transactions financières, dans lequel les risques de contrepartie sont contrôlés.

3. *Une discipline de marché efficace* passe par un flux adéquat d'informations destinées aux opérateurs de marché, des incitations financières appropriées pour récompenser les institutions bien gérées et des précautions garantissant que les investisseurs ne sont pas préservés des conséquences de

leurs décisions. Parmi les aspects à examiner figurent le gouvernement d'entreprise et la garantie que les emprunteurs fournissent aux investisseurs et créanciers des informations exactes, significatives, transparentes et aussi récentes que possible.

Il peut arriver que les signaux de marché soient faussés et que la discipline soit affectée si les gouvernements cherchent à influencer ou à aller à l'encontre de décisions commerciales, en matière de prêts notamment, pour réaliser des objectifs de politique générale. Dans ces circonstances, il est important que, si des garanties sont fournies en regard de tels prêts, elles soient rendues publiques et que des dispositions soient prises pour dédommager les institutions financières lorsque les prêts consentis à l'instigation des autorités deviennent improductifs.

4. Des pouvoirs suffisamment souples sont nécessaires pour permettre de *résoudre de manière efficiente les problèmes des banques*. Lorsque des solutions peuvent être trouvées, les autorités de contrôle chercheront en général à identifier et à mettre en œuvre celles qui répondent pleinement à leurs préoccupations; dans le cas contraire, la sortie rapide et ordonnée d'institutions devenues incapables de répondre aux exigences prudentielles est une nécessité dans un système financier efficient. Le laisser-faire, qu'il résulte ou non de pressions politiques, ne conduit habituellement qu'à aggraver les problèmes et à alourdir le coût des solutions. L'organe de contrôle devrait être responsable de la sortie ordonnée des banques en difficulté ou intervenir dans le processus, pour garantir que les déposants soient remboursés, dans la mesure du possible, à partir des ressources de la banque (complétées par une éventuelle assurance des dépôts)⁵ et avant les actionnaires, détenteurs de dette subordonnée et autres parties apparentées.

Dans certains cas, la meilleure façon de servir les intérêts des déposants peut résider dans une restructuration sous une forme ou une autre: reprise par une institution plus solide, injection de capitaux ou arrivée de nouveaux actionnaires. Les autorités de contrôle peuvent être en mesure de favoriser de telles solutions. Il est essentiel que le résultat final réponde intégralement à toutes les exigences prudentielles, qu'il puisse être atteint de manière réaliste dans des délais brefs et déterminés et que, dans l'intervalle, les déposants soient protégés.

5. Les décisions ayant trait au *niveau approprié de protection systémique* constituent une question de politique qui relève essentiellement des autorités concernées (dont la banque centrale), en particulier lorsqu'elle peut conduire à engager des fonds publics. Les instances de contrôle seront également appelées à intervenir, en principe, en raison de leur connaissance approfondie des établissements. Pour préserver l'indépendance opérationnelle des autorités de contrôle, il est important d'établir une distinction claire entre ce rôle de protection systémique (filet de sécurité) et la surveillance au jour le jour des institutions solvables. Dans le cadre du traitement des problèmes systémiques, il importera d'examiner, d'une part, les risques de défiance envers le système financier et de contamination d'institutions par ailleurs saines et, d'autre part, la nécessité d'atténuer le plus

⁵ En raison de l'interaction entre l'assurance des dépôts et le contrôle bancaire, certains principes de base sont examinés dans l'annexe II.

possible la distorsion causée aux signaux et à la discipline de marché. Les mécanismes d'assurance des dépôts, lorsqu'ils existent, peuvent également être activés.

Principe 1: Un système de contrôle bancaire efficace doit assigner des responsabilités et objectifs clairs à chaque instance participant à la surveillance des organisations bancaires. Chacune de ces instances devrait disposer d'une indépendance opérationnelle et de ressources adéquates. Un cadre juridique approprié est également nécessaire pour couvrir entre autres: l'autorisation des organisations bancaires et leur contrôle permanent, les pouvoirs en matière de respect des lois et à l'égard des questions de sécurité et de stabilité, la protection juridique des autorités prudentielles. Des dispositions devraient régir, en outre, l'échange d'informations entre celles-ci ainsi que la protection de la confidentialité de ces données.

Ce principe requiert la mise en place des éléments suivants:

- un cadre de compétences et d'objectifs clair, réalisable et cohérent, fixé par la législation pour chacune des autorités de contrôle concernées, celles-ci bénéficiant cependant d'une indépendance opérationnelle pour mener à bien leur mission, hors de toute pression politique et en engageant leur responsabilité;
- des ressources adéquates (en effectifs, financement et technologie) pour réaliser les objectifs fixés, mises à disposition dans des conditions qui ne compromettent pas l'autonomie, l'intégrité et l'indépendance de l'organe de contrôle;
- une législation bancaire répondant à plusieurs impératifs: fixer les normes minimales auxquelles les banques doivent satisfaire; conférer aux autorités de contrôle une flexibilité suffisante pour édicter, si nécessaire, des règles prudentielles, selon une procédure administrative, pour réaliser les objectifs et porter des jugements qualitatifs; donner le pouvoir de recueillir des informations et de les vérifier en toute indépendance; habiliter les autorités de contrôle à appliquer diverses pénalités lorsque les exigences prudentielles ne sont pas remplies (y compris la faculté de renvoyer des individus, de demander des sanctions et de retirer des agréments);
- une protection (normalement dans le cadre de la loi) contre la mise en jeu de la responsabilité personnelle et institutionnelle pour des actions prudentielles entreprises de bonne foi dans l'exercice de l'activité de contrôle;
- un système de coopération entre organes de contrôle et de partage d'informations entre les différentes instances officielles, tant nationales qu'étrangères, responsables de la sécurité et de la solidité du système financier; cette coopération devrait s'appuyer sur des procédures visant à protéger la confidentialité des données prudentielles et à en garantir l'utilisation à des fins liées uniquement au contrôle efficace des institutions concernées.

SECTION III PROCEDURE D'AGREMENT ET APPROBATION DES CHANGEMENTS DANS LA STRUCTURE DE PROPRIETE

Principe 2: Les activités autorisées des établissements agréés et soumis à la surveillance prudentielle en tant que banques doivent être clairement définies, et l'emploi du mot «banque» dans les raisons sociales devrait être autant que possible contrôlé.

Principe 3: L'autorité qui accorde l'agrément doit être habilitée à fixer des critères d'aptitude et à rejeter les candidatures d'établissements n'y satisfaisant pas. La procédure d'agrément devrait consister, au minimum, en une évaluation de la structure de propriété, des administrateurs et de la direction générale de l'organisation bancaire, de son plan d'exploitation et de ses contrôles internes ainsi que de sa situation financière projetée, y compris de ses fonds propres; s'il est prévu que le propriétaire ou l'organisation mère soit une banque étrangère, il faudrait obtenir l'accord préalable de l'autorité de contrôle du pays d'origine.

Pour promouvoir un système financier sain, et bien délimiter le groupe des institutions à contrôler, il conviendrait d'établir clairement les dispositions régissant l'agrément d'organisations bancaires et le champ d'activité qu'il recouvre. Il faudrait au minimum, en particulier, que l'activité consistant à collecter des dépôts, au sens propre du terme, soit réservée en règle générale aux établissements agréés et soumis à une surveillance bancaire. Le terme «banque»⁶ devrait être parfaitement défini et son utilisation dans les raisons sociales contrôlée dans la mesure du possible, surtout lorsque le grand public pourrait être induit en erreur par des institutions non agréées et non suivies prudemment qui feraient apparaître le mot «banque» dans leur raison sociale.

En fondant le contrôle bancaire sur un système d'octroi d'agrément (ou de charte) à des institutions collectant des dépôts (et, le cas échéant, à d'autres catégories d'institutions financières), les autorités prudentielles disposeront d'un moyen d'identifier celles qu'elles auront à surveiller; en outre, l'entrée dans le système bancaire sera contrôlée. L'autorité accordant l'agrément devrait veiller à ce que les nouvelles organisations bancaires soient dotées d'actionnaires convenables, d'une solidité financière adéquate, d'une structure juridique conforme à leur structure opérationnelle et d'une direction possédant la compétence et l'intégrité suffisantes, afin que la banque puisse fonctionner de manière saine et prudente. Il est important que les critères d'octroi d'agrément concordent avec ceux qui sont appliqués dans le contrôle permanent, afin qu'ils puissent servir de base au retrait de l'agrément lorsqu'un établissement existant n'y satisfait plus. Si les autorités qui délivrent l'agrément et celles qui exercent le contrôle prudentiel ne sont pas les mêmes, il est essentiel qu'elles coopèrent étroitement dans le processus d'agrément et que l'autorité de contrôle soit dotée juridiquement du droit

⁶ Y compris tout terme dérivé du mot «banque», dont l'adjectif «bancaire».

de faire valoir son point de vue auprès de l'autorité délivrant l'agrément. Des critères clairs et objectifs réduisent également le potentiel d'ingérence politique dans le processus d'agrément. Même si celui-ci ne peut garantir qu'un établissement soit bien géré après son ouverture, il peut être un moyen efficace de réduire le nombre d'institutions instables entrant dans le système bancaire. Les dispositions régissant l'agrément ainsi que les outils prudentiels devraient être conçus pour limiter les faillites bancaires et les pertes des déposants, sans nuire à l'efficacité ni à la compétitivité de l'activité bancaire en bloquant l'accès. Ces deux éléments sont nécessaires pour maintenir la confiance du public dans le système bancaire.

Une fois définis des critères stricts d'examen des demandes d'agrément, l'autorité compétente doit avoir le droit de refuser son acquiescement si elle n'a pas l'assurance que les critères sont remplis. Le processus d'agrément devrait comporter au minimum une évaluation de la structure de propriété de l'organisation bancaire, du conseil d'administration et de la direction générale, du plan d'exploitation et des contrôles internes ainsi que de la situation financière projetée, y compris du niveau des fonds propres; lorsque le propriétaire proposé est une banque étrangère, l'assentiment préalable de l'autorité de contrôle du pays d'origine devrait être obtenu.

A. Structure de propriété

Les autorités de contrôle doivent être en mesure d'évaluer la structure de propriété des organisations bancaires, en incluant les actionnaires majoritaires directs et indirects et les gros⁷ actionnaires directs ou indirects. Cette évaluation devrait porter sur les activités bancaires et non bancaires antérieures des actionnaires majoritaires ainsi que sur leur intégrité et leur réputation au sein de la profession, en examinant également la solidité financière de tous les gros actionnaires et leur capacité de fournir des ressources additionnelles en cas de besoin. Dans le cadre de la vérification de l'intégrité et de la réputation, les autorités de contrôle devraient déterminer la source du capital initial à investir.

Lorsqu'une banque fait partie d'une organisation plus importante, les autorités d'agrément et de contrôle devraient s'assurer que ses structures de propriété et de fonctionnement ne constitueront pas une cause de faiblesse et qu'elles réduiront au minimum, pour les déposants, le risque de contagion émanant des activités conduites par d'autres éléments du conglomérat. Les autres intérêts des gros actionnaires devraient être analysés ainsi que la situation financière de ces unités apparentées. La banque ne devrait pas être utilisée comme une source captive de financement pour ses propriétaires. En évaluant les établissements affiliés et la structure de la banque projetée au sein d'un conglomérat, les autorités d'agrément et de contrôle devraient veiller à l'existence d'une transparence suffisante pour permettre d'identifier les responsables de la saine gestion de la banque et faire en sorte que ces personnes disposent de l'autonomie nécessaire, au sein du conglomérat, pour réagir rapidement aux recommandations et exigences prudentielles. Enfin, les autorités d'agrément et de contrôle doivent

⁷ Dans de nombreux pays, un «gros» actionnaire détient 10% ou plus des fonds propres d'une banque.

avoir le pouvoir de s'opposer à des affiliations ou structures d'entreprise qui entravent le contrôle efficace des banques. C'est le cas notamment de structures dans lesquelles d'importantes parties se trouvent dans des juridictions où des lois sur le secret bancaire ou un contrôle financier inadéquat constituent des obstacles notables; il peut s'agir aussi de structures où les mêmes propriétaires contrôlent des banques dotées de structures parallèles qui ne peuvent être soumises à une surveillance consolidée en raison de l'absence d'un élément de liaison commun.

B. Plan d'exploitation, systèmes de contrôle et organisation interne

Dans le cadre du processus d'agrément, il convient également d'examiner les opérations et stratégies proposées. Le plan d'exploitation devrait décrire et analyser le périmètre de marché où la banque entend exercer l'essentiel de son activité et établir une stratégie pour ses opérations courantes. La demande d'agrément devrait préciser, en outre, la manière dont l'établissement sera organisé et contrôlé sur le plan interne. L'autorité délivrant l'agrément devrait s'assurer de la conformité de ces dispositions par rapport à la stratégie envisagée et vérifier l'adéquation des politiques et procédures internes ainsi que des ressources. Cet examen devrait aussi montrer qu'un gouvernement d'entreprise approprié sera en place (une structure de direction dotée d'une responsabilité clairement établie, un conseil d'administration possédant le pouvoir d'effectuer, en toute indépendance, une surveillance de la direction, de même qu'un organe d'audit et des fonctions de contrôle de conformité indépendants) et que le principe des « quatre yeux » (séparation des diverses fonctions, contre-vérifications, double contrôle des actifs, doubles signatures, etc.) sera appliqué. Il est essentiel de voir si les structures juridiques et opérationnelles ne s'opposeront pas au contrôle, tant sur une base individuelle que consolidée, et si l'autorité qui en sera chargée pourra aisément consulter la direction et disposer d'informations. Pour cette raison, les autorités de contrôle ne devraient pas délivrer d'agrément lorsque la banque mère est située hors de leur juridiction, à moins d'avoir l'assurance d'un accès adéquat à la direction et aux informations (voir section E ci-après pour l'agrément des banques enregistrées à l'étranger).

C. Compétence et honorabilité des administrateurs et de la direction générale

Un aspect capital du processus d'agrément réside dans l'évaluation de la compétence, de l'intégrité et des qualifications de la direction proposée, y compris du conseil d'administration⁸. L'instance qui délivre l'agrément devrait se procurer les informations nécessaires sur les candidats à ces fonctions, afin d'examiner individuellement et collectivement leur expérience en matière bancaire et dans d'autres domaines ainsi que leur intégrité et le caractère approprié de leurs qualifications. Cette évaluation de la direction devrait comporter des vérifications de leurs antécédents, pour déterminer si des activités antérieures, notamment des jugements d'autorités prudentielles ou judiciaires, suscitent

⁸ Pour l'évaluation de la compétence et de l'honorabilité, une différenciation peut être effectuée, s'il y a lieu, entre le conseil de surveillance et le directoire.

des doutes au sujet de leur compétence, de leur jugement ou de leur honnêteté. Il importe au plus haut point que l'équipe de direction proposée comporte un nombre substantiel de personnes ayant une pratique confirmée de l'activité bancaire. Les autorités de contrôle devraient avoir le pouvoir d'exiger d'être informées des modifications ultérieures au sein du conseil d'administration ainsi que de la direction générale et de s'y opposer si elles les estiment contraires aux intérêts des déposants.

D. Adéquation des ressources financières prévues, y compris des fonds propres

L'instance délivrant l'agrément devrait passer en revue les projections et états financiers *pro forma* du nouvel établissement. L'examen devrait déterminer si la banque sera dotée de fonds propres suffisants à l'appui du plan stratégique proposé, compte tenu en particulier des coûts de démarrage et, les premiers temps, des pertes d'exploitation possibles. En outre, il conviendrait de voir si les projections sont cohérentes et réalistes et si l'établissement a des chances d'être viable. Dans la plupart des pays, l'instance d'agrément a établi un montant initial minimal de fonds propres. Il faudrait également examiner la capacité des actionnaires de fournir, au besoin, des ressources supplémentaires lorsque la banque aura commencé ses activités. Dans le cas où un actionnaire détenant une participation notable est une entreprise, une évaluation de sa situation financière, y compris de ses fonds propres, devrait être effectuée.

E. Approbation préalable de l'autorité de contrôle du pays d'origine s'il s'agit d'une banque étrangère (voir également section VI.B)

Lorsqu'une banque étrangère, une filiale d'un groupe bancaire étranger ou une institution financière étrangère non bancaire (soumise au contrôle prudentiel) propose l'implantation locale d'une banque ou d'une succursale, l'instance délivrant l'agrément devrait déterminer si les normes minimales de Bâle⁹ sont réunies; en particulier, l'autorisation ne devrait être normalement accordée qu'avec le consentement préalable de l'autorité d'origine de la banque ou du groupe bancaire. L'autorité d'accueil devrait également s'assurer que son homologue du pays d'origine est en mesure de s'acquitter de sa surveillance prudentielle sur une base consolidée¹⁰; à cet égard, elle devrait considérer non seulement la nature et le champ d'application du régime prudentiel dans le pays d'origine mais vérifier aussi que la structure du demandeur ou de son groupe n'est pas de nature à empêcher un contrôle efficace par les autorités prudentielles des pays d'origine et d'accueil.

⁹ Voir «Normes minimales pour la surveillance des groupes bancaires internationaux et de leurs établissements à l'étranger» – Volume III du Compendium.

¹⁰ Voir «Surveillance des activités bancaires transfrontières» (annexe B) – Volume III du Compendium – pour les critères montrant si une autorité de contrôle est apte à mener à bien une telle mission.

F. Transfert des actions d'une banque

Principe 4: Les autorités de contrôle bancaire doivent être habilitées à examiner et à rejeter toute proposition visant à transférer à des tiers des parts importantes de propriété ou des pouvoirs de contrôle de banques existantes.

En dehors de l'octroi d'agrément à de nouvelles banques, les autorités de contrôle devraient être informées de toute participation future significative, directe ou indirecte, dans un établissement bancaire ou de toute augmentation ou autre modification de la structure de propriété au-delà d'un seuil déterminé; elles devraient avoir le pouvoir de bloquer de telles prises de participation ou de s'opposer à l'exercice des droits de vote correspondants si elles ne répondent pas à des critères comparables à ceux qui sont utilisés pour la délivrance d'agrément. Des notifications sont souvent exigées en cas de contrôle de propriété ou de vote atteignant des pourcentages fixés du capital-actions d'une banque¹¹. Le seuil d'approbation de modifications significatives dans la structure de propriété peut être plus élevé que celui qui s'applique à la notification.

G. Acquisitions ou investissements substantiels d'une banque

Principe 5: Les autorités de contrôle bancaire doivent être habilitées à définir des critères pour examiner les grandes opérations d'acquisition ou d'investissement d'une banque et pour s'assurer que ses affiliations ou structures d'entreprise ne l'exposent pas à des risques excessifs ou ne s'opposent à un contrôle efficace.

Dans de nombreux pays, dès qu'une banque a obtenu l'agrément, elle peut entreprendre toutes les activités normalement autorisées aux banques ou toute gamme d'activités précisées dans l'agrément bancaire. En conséquence, certains types d'acquisitions ou d'investissements seront automatiquement autorisés s'ils respectent certaines limites fixées par les autorités de contrôle ou par la loi ou réglementation bancaire.

Dans certains cas, les autorités de contrôle demandent aux banques d'adresser une notification ou d'obtenir une autorisation explicite avant d'effectuer certains types d'acquisitions ou d'investissements. Les autorités de contrôle doivent alors déterminer si l'organisation bancaire présente des ressources financières et de gestion suffisantes pour procéder à l'acquisition et peuvent être amenées à s'assurer que l'investissement est permis aux termes des lois et réglementations bancaires existantes. Elles devraient aussi définir clairement les catégories et montants d'investissements soumis à autorisation préalable ainsi que les cas où une notification suffit. La notification a posteriori est la démarche la plus appropriée lorsque l'activité est très étroitement liée au domaine bancaire et que l'investissement est modeste par rapport à l'ensemble des fonds propres de la banque.

¹¹ Ces pourcentages s'établissent généralement entre 5 et 10%.

SECTION IV ORGANISATION DU CONTROLE BANCAIRE PERMANENT

A. Risques liés à l'activité bancaire

De par sa nature, l'activité bancaire conduit à prendre des risques très diversifiés. Les autorités de contrôle doivent comprendre ces risques et s'assurer que les banques les mesurent et les gèrent de manière adéquate. Les principaux d'entre eux sont examinés ci-après.

Risque de crédit

L'octroi de prêts étant l'activité première de la plupart des banques, celles-ci doivent effectuer des évaluations de la solvabilité des emprunteurs qui ne s'avèrent pas toujours exactes; d'autre part, la solvabilité d'un client peut se détériorer avec le temps du fait de divers facteurs. Par conséquent, un risque important auquel les banques sont confrontées est le risque de crédit, autrement dit l'incapacité d'une contrepartie de s'exécuter aux termes d'un accord contractuel. Ce risque s'applique non seulement aux prêts mais aussi à d'autres éléments du bilan et du hors-bilan tels que garanties, acceptations et opérations sur titres. De sérieux problèmes bancaires ont été enregistrés par suite de l'incapacité de certaines banques d'identifier les actifs dégradés, de constituer des réserves pour la passation de ces actifs par pertes et profits et de suspendre, si nécessaire, la comptabilisation des revenus d'intérêts.

Le fait d'encourir des risques importants envers un seul emprunteur, ou un groupe d'emprunteurs apparentés, constitue une source commune de problèmes bancaires en raison de la concentration du risque de crédit. De fortes concentrations peuvent également apparaître à l'égard de certains compartiments d'activité, secteurs économiques ou régions géographiques ou parce que des séries de prêts présentent d'autres caractéristiques qui les rendent vulnérables aux mêmes facteurs économiques (par exemple, les opérations à effet de levier).

Les prêts apparentés – qui sont des crédits octroyés à des particuliers ou entreprises apparentés à la banque par la structure de propriété ou la capacité d'exercer un contrôle direct ou indirect – peuvent causer, s'ils ne sont pas convenablement contrôlés, des problèmes notables parce que les évaluations de la solvabilité de l'emprunteur ne sont pas toujours faites de manière objective. Les parties apparentées englobent la maison mère d'une banque, les gros actionnaires, les filiales, les participations, les administrateurs et les membres de la direction. Des établissements sont également apparentés lorsqu'ils sont contrôlés par la même famille ou le même groupe. Dans de telles circonstances, ou dans des cas analogues, l'apparentement peut conduire à un traitement préférentiel en matière de prêts et accroître ainsi le risque de pertes sur prêts.

Risque-pays et risque de transfert

Outre le risque de crédit de contrepartie inhérent à l'octroi de prêts, les crédits internationaux comportent également un risque-pays, qui désigne les risques associés au contexte économique, social et politique du pays d'origine de l'emprunteur. Le risque-pays peut surtout apparaître lorsqu'il s'agit de prêts à des gouvernements étrangers ou à des organismes qui en dépendent, de tels crédits n'étant généralement pas assortis de garanties, mais il est important de le prendre en compte lors d'un prêt ou d'un investissement à l'étranger, que l'emprunteur soit public ou privé. Il existe aussi une composante du risque-pays appelée «risque de transfert», qui survient lorsque l'obligation d'un emprunteur n'est pas libellée dans la monnaie locale. Il peut arriver que l'emprunteur, quelle que soit sa situation financière, ne puisse disposer de la devise dans laquelle l'obligation est libellée.

Risque de marché

Les banques encourent un risque de pertes sur les positions du bilan et du hors-bilan par suite des variations des prix du marché. Les principes comptables établis font apparaître que ces risques sont particulièrement évidents dans les activités de négociation, qu'elles portent sur des titres de créance ou de propriété, ou dans les positions sur devises ou sur matières premières. Un élément spécifique du risque de marché est le risque de change. Dans les transactions sur devises, les banques agissent comme «teneurs de marché», établissant des cours pour leur clientèle et prenant des positions ouvertes sur devises. Les risques inhérents aux opérations de change, en particulier lorsqu'il s'agit de détenir des positions ouvertes, augmentent en période d'instabilité de change.

Risque de taux d'intérêt

Le risque de taux d'intérêt réside dans la vulnérabilité de la situation financière d'une banque à une évolution défavorable des taux d'intérêt. Ce risque affecte à la fois les bénéfices d'un établissement et la valeur économique de ses créances, dettes et instruments du hors-bilan. Les principales formes du risque de taux d'intérêt auxquelles les banques sont généralement exposées sont les suivantes: 1) risque de révision de taux, qui résulte de différences dans l'échéance (pour les taux fixes) et le renouvellement des conditions (pour les taux variables) des positions de l'actif, du passif et du hors-bilan; 2) risque de déformation de la courbe des taux, qui provient de modifications de la pente et de la configuration de la courbe; 3) risque de base, qui est dû à une corrélation imparfaite dans l'ajustement des taux reçus et versés sur des produits différents, dotés par ailleurs de caractéristiques de révision de taux analogues; 4) risque de clauses optionnelles, qui est lié aux options explicites ou implicites dont sont assortis nombre de créances, dettes et positions du hors-bilan des banques.

Bien que ce risque résulte normalement de l'activité bancaire, il peut, s'il est excessif, constituer une menace importante pour les bénéfices et les fonds propres d'une banque. Sa gestion tient une place de plus en plus importante sur les marchés des capitaux à haute technicité, où la clientèle

gère activement son risque de taux d'intérêt. Une attention particulière devrait lui être accordée dans les pays où les taux d'intérêt sont déréglementés.

Risque de liquidité

Le risque de liquidité résulte de l'incapacité d'une banque de faire face à une réduction de son passif ou de financer un accroissement de son actif. Lorsqu'un établissement ne dispose pas d'une liquidité adéquate, il ne peut obtenir des fonds suffisants à un coût raisonnable, soit en augmentant son passif, soit en convertissant rapidement des actifs, ce qui affecte sa rentabilité. Dans des cas extrêmes, une liquidité insuffisante peut conduire à une situation d'insolvabilité.

Risque opérationnel

Les principales catégories de risques opérationnels sont liées à des carences dans les contrôles internes et le gouvernement d'entreprise. Celles-ci peuvent entraîner des pertes financières par suite d'erreurs, de fraudes ou de l'incapacité de s'exécuter à temps ou nuire d'autre manière aux intérêts de la banque, notamment parce que ses opérateurs, responsables des prêts ou autres agents auront outrepassé leurs pouvoirs ou effectué leur activité sans respecter les principes de déontologie ou de prudence. D'autres aspects du risque opérationnel résident dans de graves défaillances des systèmes d'information ou dans des événements tels qu'un gros incendie ou un désastre.

Risque juridique

Les banques sont soumises à des formes diverses du risque juridique. C'est le cas, par exemple, si, à cause de conseils ou documents juridiques inadéquats ou incorrects, il s'avère que la valeur de l'actif est inférieure, ou la hauteur du passif supérieure, aux prévisions. En outre, les lois existantes peuvent être impuissantes à résoudre des problèmes juridiques rencontrés par une banque. Une action en justice impliquant un établissement donné peut avoir des conséquences plus vastes pour l'activité bancaire et entraîner des coûts, non seulement pour lui-même mais pour de nombreuses autres banques ou pour l'ensemble du système bancaire; par ailleurs, les lois concernant les banques et autres entreprises commerciales peuvent changer. Les banques sont particulièrement exposées à des risques juridiques lorsqu'elles concluent de nouvelles catégories de transactions et lorsque le droit juridique d'une contrepartie de conclure une transaction n'est pas établi.

Risque de réputation

Le risque de réputation résulte de dysfonctionnements opérationnels, de l'incapacité de satisfaire aux lois et réglementations applicables ou d'autres sources. Il est particulièrement préjudiciable aux banques, étant donné que la nature de leur activité nécessite le maintien de la confiance des déposants, des créanciers et du marché en général.

B. Elaboration et application des réglementations et exigences prudentielles

Les risques inhérents à l'activité bancaire doivent être identifiés, suivis et contrôlés. Les autorités de contrôle jouent un rôle essentiel pour faire en sorte que la direction de la banque s'acquitte de ces tâches. Une partie importante de ce processus réside dans leur pouvoir d'élaborer et d'utiliser des réglementations et exigences prudentielles pour contrôler ces risques, y compris celles qui recouvrent l'adéquation des fonds propres, les réserves pour pertes sur prêts, les concentrations d'actifs, la liquidité, la gestion des risques et les contrôles internes. Il peut s'agir d'exigences qualitatives et/ou quantitatives. Leur objet est de limiter les prises de risque imprudentes par les banques; elles ne doivent pas se substituer aux décisions de la direction de l'établissement mais plutôt imposer des normes prudentielles minimales afin que les banques exercent leurs activités de manière appropriée. Le caractère dynamique de l'activité bancaire requiert que les autorités de contrôle réexaminent périodiquement leurs exigences prudentielles et en évaluent en permanence le caractère adéquat et la nécessité d'en édicter de nouvelles.

1. Adéquation des fonds propres

Principe 6: Les autorités de contrôle bancaire doivent fixer à toutes les banques des exigences de fonds propres minimales prudentes et appropriées. Celles-ci devraient refléter les risques qu'elles encourent et doivent déterminer les composantes du capital, en tenant compte de leur capacité d'absorber les pertes. Au moins pour les banques qui opèrent à l'échelle internationale, ces exigences de fonds propres ne doivent pas être inférieures à celles qui sont prévues dans l'accord de Bâle et ses amendements.

Les fonds propres remplissent plusieurs fonctions: ils constituent une source permanente de revenu pour les actionnaires et de financement pour la banque; ils permettent de supporter les risques et d'absorber les pertes; ils fournissent une base d'expansion ultérieure; ils incitent les actionnaires à s'assurer que la banque est gérée de manière sûre et saine. Des normes minimales de fonds propres sont nécessaires pour réduire le risque de pertes encouru par les déposants, créanciers et autres parties intéressées à la bonne marche de l'établissement et pour aider les autorités de contrôle à parfaire la stabilité globale du système bancaire. Ces dernières doivent fixer des exigences minimales prudentes et appropriées et encourager les banques à se doter de niveaux de fonds propres supérieurs au minimum. Elles devraient envisager d'exiger une couverture plus élevée que la norme lorsque la situation le commande, en raison du profil de risque particulier de l'établissement ou d'éventuelles incertitudes concernant la qualité des actifs, les concentrations de risques ou d'autres caractéristiques négatives affectant sa position financière. Si le ratio d'une banque tombe au-dessous du minimum, les autorités de contrôle devraient s'assurer que celle-ci a établi des stratégies réalistes pour y remédier

rapidement; elles devraient également voir s'il y a lieu, dans de tels cas, d'imposer des restrictions additionnelles.

En 1988, les pays membres du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire sont convenus d'une méthode pour garantir l'adéquation des fonds propres d'une banque¹². De nombreux autres pays ont adopté l'accord sur les fonds propres ou des dispositions très similaires. Le texte de l'accord examine deux aspects importants de l'activité bancaire: 1) les différents niveaux du risque de crédit inhérent au bilan et 2) les opérations de hors-bilan, qui peuvent représenter un risque notable.

L'accord définit les types de fonds propres acceptables aux fins prudentielles et souligne la nécessité de niveaux adéquats du «noyau de fonds propres» (ces fonds propres sont dits de catégorie 1 dans l'accord) comprenant le capital social permanent et les réserves publiées qui sont constituées ou maintenues par affectation de produits non distribués ou autres excédents (par exemple, primes d'émission, bénéfice non distribué, réserves générales et réserves légales). Les réserves publiées recouvrent également des fonds généraux répondant aux critères suivants: 1) les affectations aux fonds doivent être effectuées à partir des bénéfices après impôts non distribués ou des bénéfices avant impôts ajustés pour tenir compte de toute exigibilité fiscale potentielle; 2) les fonds ainsi que les mouvements d'entrées et de sorties qui s'y rapportent doivent apparaître séparément dans les comptes publiés de la banque; 3) les fonds doivent pouvoir être utilisés par la banque pour couvrir des pertes; 4) les pertes ne peuvent pas être imputées directement sur les fonds mais doivent passer par le compte de profits et pertes. L'accord reconnaît d'autres formes de fonds propres complémentaires (appelés fonds de catégorie 2), telles que les autres types de réserves et les instruments hybrides de capital qui devraient être inclus dans un système de mesure des fonds propres.

L'accord assigne des pondérations de risque aux engagements du bilan et du hors-bilan selon de grandes catégories de degré de risque relatif. L'échelle des pondérations a été simplifiée au maximum en ne retenant que cinq coefficients: 0, 10, 20, 50 et 100%.

L'accord fixe, pour les banques opérant à l'échelle internationale, des exigences minimales de 4% de fonds propres de catégorie 1 et de 8% au total (catégorie 1 plus catégorie 2) par rapport aux actifs à risques pondérés¹³. Ces exigences sont appliquées aux banques sur une base consolidée¹⁴. Il convient de souligner que ces ratios sont considérés comme une norme minimale et que de nombreuses autorités de contrôle en imposent de plus élevés ou appliquent des définitions de fonds propres plus strictes ou des pondérations de risque plus fortes que celles de l'accord.

¹² Voir «Convergence internationale de la mesure et des normes de fonds propres» – Volume I du Compendium.

¹³ Bien que l'accord soit destiné aux banques opérant à l'échelle internationale, de nombreux pays l'appliquent également aux banques locales.

¹⁴ Les autorités de contrôle devraient aussi, bien entendu, envisager de suivre l'adéquation des fonds propres des banques sur une base non consolidée.

2. *Gestion du risque de crédit*

i) *Normes d'octroi de crédits et processus de suivi des crédits*

Principe 7: Un élément essentiel de tout système prudentiel réside dans l'évaluation des politiques, pratiques et procédures des banques en matière d'octroi de prêts et d'investissement ainsi que de leur gestion courante de ces portefeuilles.

Les autorités de contrôle doivent s'assurer que, dans chaque banque, la fonction de crédit et d'investissement répond à des critères objectifs et se fonde sur des principes sains. Le respect de politiques de prêt prudentes et définies par écrit, l'existence de procédures d'approbation et d'administration des prêts et une documentation appropriée sur les crédits sont des éléments essentiels de la gestion, par une banque, de l'activité de prêt. Les activités de crédit et d'investissement devraient être basées sur des critères d'acceptation prudents, approuvés par le conseil d'administration et clairement précisés aux responsables et agents s'occupant des prêts. Il est capital également que les autorités de contrôle déterminent dans quelle mesure l'établissement prend ses décisions de crédit indépendamment de conflits d'intérêts et de pressions inappropriées émanant de tiers.

Les banques doivent également disposer d'un processus bien élaboré pour assurer un suivi permanent des relations de crédit, y compris de la situation financière des emprunteurs. Un élément-clé de tout système d'information de la direction devrait consister en une base de données fournissant les détails essentiels sur le portefeuille de prêts, y compris sur la notation et le classement internes des prêts.

ii) *Evaluation de la qualité des actifs et adéquation des provisions et réserves pour pertes sur prêts*

Principe 8: Les autorités de contrôle bancaire doivent s'assurer que les banques définissent et suivent des politiques, pratiques et procédures adéquates pour évaluer la qualité de leurs actifs et l'adéquation de leurs provisions et réserves pour pertes sur prêts.

Les autorités de contrôle devraient vérifier les politiques des banques en ce qui concerne leur examen périodique des divers crédits, la classification des actifs et la constitution de provisions. Elles devraient s'assurer que ces politiques sont revues régulièrement et appliquées de manière cohérente. Elles devraient également veiller à ce que les banques disposent d'un processus de suivi des crédits délicats et de recouvrement des arriérés de prêts. Si le niveau des crédits délicats leur paraît préoccupant, elles devraient exiger un renforcement des pratiques de prêt, des critères d'octroi de crédits et de la position financière globale.

En matière de garanties personnelles et réelles, les banques devraient être dotées d'un mécanisme d'évaluation permanente des garanties personnelles et de la valeur des garanties réelles. Les autorités de contrôle devraient également s'assurer que les banques enregistrent et couvrent par des fonds propres adéquats les positions du hors-bilan présentant des risques éventuels.

iii) Concentrations de risques et grands risques

Principe 9: Les autorités de contrôle bancaire doivent s'assurer que les banques disposent de systèmes d'information de la direction permettant à celle-ci d'identifier des concentrations au sein du portefeuille; elles doivent également fixer des seuils limitant l'exposition au risque envers un emprunteur ou un groupe d'emprunteurs liés.

Les autorités de contrôle bancaire doivent fixer des limites prudentielles pour réduire les risques envers des emprunteurs individuels ou groupes d'emprunteurs liés et toute autre concentration de risques importante¹⁵. Ces limites sont habituellement exprimées en termes de pourcentage des fonds propres et, bien que variable, la norme de 25% constitue généralement le niveau maximal auquel une banque ou un groupe bancaire peut accorder des crédits à un emprunteur non bancaire du secteur privé ou à un groupe d'emprunteurs étroitement liés sans requérir l'approbation spécifique de l'autorité de contrôle. Il est admis que les banques nouvellement implantées ou de dimension très modeste peuvent se heurter à des limites pratiques concernant leur capacité de diversification, ce qui nécessite des niveaux de fonds propres plus élevés pour refléter le risque correspondant.

Les autorités de contrôle devraient suivre le traitement, par la banque, des concentrations de risques et exiger, le cas échéant, que l'établissement leur notifie toute exposition supérieure à une limite donnée (par exemple, 10% des fonds propres) ou les positions envers de gros emprunteurs selon leur définition prudentielle. Dans certains pays, le montant total de ces grands risques est également soumis à des limites.

iv) Octroi de prêts à des emprunteurs apparentés

Principe 10: Afin d'éviter des abus liés aux prêts accordés à des emprunteurs apparentés à l'établissement, les autorités de contrôle bancaire doivent disposer de normes stipulant que ces opérations s'effectuent aux conditions du marché, que ces

¹⁵ Pour servir de référence aux contrôles appropriés des concentrations de risques, le Comité de Bâle a élaboré un document des pratiques optimales à suivre à l'égard des grands risques de crédit. Publié en 1991, il définit le risque de crédit, l'emprunteur unique et le groupe de contreparties liées et analyse également les niveaux appropriés des limites applicables aux grands risques ainsi que les risques découlant de diverses formes de concentrations d'actifs. Voir «Mesure et contrôle des grands risques de crédit» – Volume I du Compendium.

octrois de crédits font l'objet d'un suivi efficace et que les autres dispositions appropriées sont prises pour en contrôler ou réduire les risques.

Les autorités de contrôle doivent être en mesure de prévenir des abus dans l'octroi de prêts à des emprunteurs apparentés à l'établissement. Elles doivent, pour cela, s'assurer que de tels prêts sont consentis uniquement aux conditions du marché et que leur montant fait l'objet d'un suivi. La meilleure façon d'appliquer de tels contrôles est d'exiger que les termes d'octroi de ces crédits ne soient pas plus favorables que ceux des prêts accordés dans des circonstances analogues à des emprunteurs non apparentés et d'imposer des limites strictes. Les autorités de contrôle devraient avoir le pouvoir, au besoin, d'aller au-delà et d'assigner des limites absolues aux catégories de prêts de cette nature, de les déduire des fonds propres pour l'évaluation de leur adéquation ou d'exiger leur couverture par des garanties. Les transactions avec des parties apparentées qui font encourir des risques spécifiques à la banque devraient être soumises à l'approbation du conseil d'administration, notifiées aux autorités de contrôle ou totalement interdites. Le contrôle des organisations bancaires sur une base consolidée permet, dans certains cas, d'identifier et d'atténuer les problèmes inhérents aux prêts apparentés.

Les autorités de contrôle devraient également avoir le pouvoir de juger, de manière discrétionnaire, de l'existence de connexions entre la banque et d'autres parties. Cette nécessité se fait particulièrement sentir dans les cas où la banque et les parties apparentées ont pris des mesures pour dissimuler de telles relations.

v) Risque-pays et risque de transfert

Principe 11: Les autorités de contrôle bancaire doivent s'assurer que les banques sont dotées de politiques et procédures adéquates pour identifier, suivre et contrôler le risque-pays et le risque de transfert liés à leurs activités internationales de prêt et d'investissement ainsi que pour constituer des réserves appropriées en regard de ces risques¹⁶.

3. Gestion des risques de marché

Principe 12: Les autorités de contrôle bancaire doivent s'assurer que les banques disposent de systèmes permettant une mesure précise, un suivi et un contrôle adéquat des risques de marché; elles devraient, si nécessaire, être habilitées à imposer des limites et/ou exigences de fonds propres spécifiques au regard de l'exposition aux risques de marché.

¹⁶ Ces questions ont été examinées dans un document de 1982 du Comité de Bâle «Gestion des prêts internationaux des banques» – Volume I du Compendium.

Les autorités de contrôle bancaire doivent veiller à ce que les banques mesurent avec précision, et contrôlent de manière adéquate, leurs risques de marché. S'il s'agit de gros montants, il convient de disposer d'un volant de fonds propres explicite pour les risques de prix auxquels les banques sont exposées, en particulier ceux qui résultent de leurs activités de négociation. La mise en œuvre de la discipline qu'imposent les exigences de fonds propres peut constituer une nouvelle étape importante du renforcement de la solidité et de la stabilité des marchés des capitaux. Des normes quantitatives et qualitatives correctement structurées devraient exister également pour mener à bien le processus de gestion des risques de marché¹⁷. Les autorités de contrôle bancaire devraient s'assurer, en outre, que la direction de la banque a fixé des limites appropriées et appliqué des contrôles internes adaptés pour les opérations de change¹⁸.

4. *Gestion des autres risques*

Principe 13: Les autorités de contrôle bancaire doivent s'assurer que les banques disposent d'un processus global de gestion des risques (comportant une surveillance appropriée de la part du conseil d'administration et de la direction générale) pour identifier, mesurer, suivre et contrôler tous les autres risques essentiels et, s'il y a lieu, constituer une couverture en fonds propres à l'égard de ces risques.

Les normes de gestion des risques¹⁹ constituent un élément indispensable du contrôle bancaire, et leur importance augmente avec la complexité des instruments financiers et des techniques de mesure du risque. En outre, du fait des nouvelles technologies apparues sur les marchés des capitaux, il est à la fois possible et nécessaire, pour de nombreuses banques, de suivre quotidiennement leurs portefeuilles et d'ajuster rapidement leurs niveaux de risques aux besoins du marché et de la clientèle. Dans un tel contexte, la direction, les investisseurs et les autorités de contrôle doivent être informés des risques encourus au moyen d'informations correctes, significatives et aussi récentes que possible. Les autorités de contrôle ont un rôle à jouer à cet égard en encourageant et en

¹⁷ En janvier 1996, le Comité de Bâle a publié un document amendement l'accord sur les fonds propres et mettant en œuvre une nouvelle exigence de fonds propres liée aux risques de marché. Cette exigence entre en vigueur d'ici la fin de 1997. Pour calculer le coefficient de fonds propres, les banques auront la possibilité d'utiliser une méthode standardisée ou leurs propres modèles internes. Les autorités de contrôle du G 10 envisagent de recourir à des contrôles *ex post* (c'est-à-dire à des comparaisons entre chiffres obtenus par les modèles et résultats effectifs) sur la base des systèmes internes de mesure du risque des banques pour l'application des normes de fonds propres. Voir «Vue d'ensemble de l'amendement à l'accord sur les fonds propres pour son extension aux risques de marché», «Amendement à l'accord sur les fonds propres pour son extension aux risques de marché» et «Dispositif prudentiel de contrôle *ex post* lié à l'utilisation des modèles internes aux fins du calcul des exigences de fonds propres pour risques de marché» – Volume II du Compendium.

¹⁸ Voir «Surveillance des positions en devises des banques» – Volume I du Compendium.

¹⁹ Le Comité de Bâle a récemment institué un groupe de travail chargé d'examiner des questions liées à la gestion des risques et aux contrôles internes et de fournir des critères de référence à l'ensemble de la profession.

contraignant les banques à mettre en œuvre des politiques saines ainsi qu'en imposant des procédures qui garantissent la diffusion de ces informations.

i) Risque de taux d'intérêt

Les autorités prudentielles devraient suivre la manière dont les banques contrôlent leur risque de taux d'intérêt, dans le cadre notamment d'une surveillance efficace de la part du conseil d'administration et de la direction générale, de politiques et procédures adéquates de gestion des risques, de systèmes de mesure et de suivi des risques et de contrôles exhaustifs²⁰. Elles devraient, en outre, recevoir des banques des informations suffisantes et aussi récentes que possible pour évaluer leur niveau de risque de taux d'intérêt. Ces données devraient prendre dûment en compte la gamme d'échéances et de monnaies de chaque portefeuille ainsi que d'autres facteurs intéressants, tels que la distinction entre activité de négociation et autres opérations.

ii) Gestion de la liquidité

L'objet de la gestion de la liquidité est de garantir que la banque est en mesure de remplir pleinement ses obligations contractuelles. Les éléments-clés d'une gestion rigoureuse englobent des systèmes performants d'information de la direction, un contrôle central de la liquidité, l'analyse des besoins de financement nets selon différents scénarios, la diversification des sources de financement et des programmes d'urgence²¹. Les autorités de contrôle devraient attendre des banques qu'elles gèrent leurs créances, dettes et contrats de hors-bilan de façon à maintenir une liquidité adéquate. Chaque établissement devrait disposer d'une base de financement diversifiée, tant en termes de sources de fonds que d'échéancier, et garantir également un niveau approprié d'actifs liquides.

iii) Risque opérationnel

Les autorités de contrôle devraient s'assurer que la direction générale met en place des procédures efficaces de contrôle interne et d'audit et que les banques sont dotées de politiques de gestion ou de limitation du risque opérationnel (par exemple, à travers des systèmes d'assurance ou des programmes d'urgence). Elles devraient faire en sorte que les banques disposent de plans de reprise d'activité adéquats et dûment testés pour tous les grands systèmes, prévoyant un site secondaire, de manière à les protéger en cas d'événements imprévus.

²⁰ Le Comité de Bâle a récemment diffusé un document sur la gestion du risque de taux d'intérêt, qui définit un certain nombre de principes à l'usage des autorités de contrôle lorsqu'elles examinent la gestion du risque de taux d'intérêt par les diverses banques. Voir «Principes pour la gestion du risque de taux d'intérêt» – Volume I du Compendium.

²¹ Le Comité de Bâle a diffusé un document qui précise les principaux éléments d'un dispositif analytique modèle de mesure et de gestion de la liquidité. Même si ce document porte essentiellement sur l'utilisation du dispositif par les grandes banques opérant à l'échelle internationale, il fournit des indications qui devraient s'avérer utiles à toutes les banques. Voir «Dispositif de mesure et de gestion de la liquidité» – Volume I du Compendium.

5. *Contrôles internes*

Principe 14: Les autorités de contrôle bancaire doivent s'assurer que les banques sont dotées de contrôles internes adaptés à la nature et à l'ampleur de leurs activités et recouvrant plusieurs aspects: dispositions claires de délégation de pouvoirs et de responsabilités; séparation des fonctions impliquant l'engagement de la banque, le versement de fonds et la comptabilisation de l'actif et du passif; vérification de concordance de ces processus; préservation des actifs; audit indépendant approprié, soit interne soit externe; fonctions de contrôle de conformité à ces dispositions ainsi qu'aux lois et réglementations applicables.

Principe 15: Les autorités de contrôle bancaire doivent s'assurer que les banques disposent de politiques, pratiques et procédures appropriées, notamment de critères stricts de connaissance de la clientèle, assurant un haut degré d'éthique et de professionnalisme dans le secteur financier et empêchant que la banque ne soit utilisée, intentionnellement ou non, dans le cadre d'activités criminelles.

L'objet des contrôles internes est de garantir que l'activité est conduite de manière prudente, conformément aux politiques et stratégies établies par le conseil d'administration, que les transactions sont conclues uniquement dans les limites des pouvoirs conférés, que les actifs sont préservés et les passifs contrôlés, que les états comptables et autres fournissent des informations complètes, exactes et aussi récentes que possible, et que la direction est en mesure d'identifier, d'évaluer, de gérer et de contrôler les risques inhérents à l'activité.

Les contrôles internes portent sur quatre grands domaines:

- structures organisationnelles (définition des tâches et responsabilités, limites discrétionnaires pour l'approbation des prêts et procédures de prise de décision);
- procédures comptables (vérification de concordance des comptes, listes de contrôle, bilans périodiques *pro forma*, etc.);
- principe des «quatre yeux» (séparation des diverses fonctions, contre-vérifications, double contrôle des actifs, doubles signatures, etc.);
- contrôle physique des actifs et investissements.

Ces contrôles doivent être complétés par une fonction d'audit efficace qui évalue, en toute indépendance, l'adéquation ainsi que l'efficacité et l'efficience opérationnelles des systèmes de contrôle au sein d'une organisation. En conséquence, l'auditeur interne doit avoir un statut approprié au sein de la banque et rendre compte à un niveau hiérarchique adéquat destiné à préserver cette indépendance²². L'auditeur externe peut effectuer une contre-vérification de l'efficacité de ce processus. Les autorités

²² Dans certains pays, les autorités de contrôle recommandent que les banques constituent un «comité d'audit» au sein du conseil d'administration. Son objet est de faciliter l'exercice efficace de la surveillance par le conseil.

de contrôle bancaire doivent s'assurer que des politiques et pratiques efficaces sont mises en œuvre et que la direction prend les mesures correctives appropriées si des carences des contrôles internes sont décelées par les auditeurs internes ou externes.

Les banques sont assujetties à un large dispositif de lois et réglementations bancaires et non bancaires et doivent être dotées de politiques et procédures adéquates pour veiller au respect de ces textes. Dans le cas contraire, la violation d'exigences établies peut nuire à la réputation de l'établissement et lui faire encourir des pénalités. Dans des situations extrêmes, la solvabilité de la banque pourrait s'en trouver menacée. Le non-respect de ces dispositions indique également que l'établissement n'est pas géré avec l'intégrité et la compétence que l'on attend d'une organisation bancaire. Les grandes banques, en particulier, devraient présenter des fonctions de vérification de conformité indépendantes et les autorités de contrôle devraient déterminer si ces fonctions opèrent de manière efficace.

La confiance du public dans les banques peut être entamée, et la réputation d'un établissement compromise, à la suite d'une association (même par inadvertance) avec des trafiquants de drogue ou d'autres criminels. Par conséquent, si les autorités de contrôle ne sont généralement pas responsables des poursuites criminelles pour des délits de blanchiment d'argent ni de la lutte contre ces pratiques dans leur pays, elles ont un rôle à jouer pour s'assurer que les banques sont dotées de procédures, notamment de politiques rigoureuses de connaissance de la clientèle, pour éviter l'association ou l'implication avec des trafiquants de drogue ou d'autres criminels ainsi que pour promouvoir, d'une manière générale, un haut degré d'éthique et de professionnalisme dans le secteur financier²³. De façon plus précise, les autorités de contrôle devraient encourager l'adoption des recommandations du Groupe d'action financière sur le blanchiment des capitaux (GAFI) applicables aux institutions financières; elles portent sur l'identification et l'enregistrement de la clientèle, sur le renforcement de la diligence des institutions financières en matière de détection et de notification de transactions douteuses ainsi que sur les mesures concernant les rapports avec des pays où les dispositions contre le blanchiment d'argent sont insuffisantes ou inexistantes.

Les autorités de contrôle bancaire sont également concernées, pour trois raisons, par les cas de fraude dans les banques ou l'implication d'un établissement dans de telles affaires. A grande échelle, la solvabilité des banques peut s'en trouver menacée, de même que l'intégrité et la solidité du système financier. Deuxièmement, un tel phénomène peut être révélateur de contrôles internes faibles qui appelleront l'attention des autorités prudentielles. Troisièmement, les atteintes à la réputation et à la confiance peuvent aussi se propager d'une institution au système. Pour ces trois raisons, les banques devraient disposer de canaux de communication établis, tant par la voie hiérarchique que par le biais d'une fonction de sécurité interne indépendante de la direction, pour rendre compte des problèmes. Les employés devraient être tenus de notifier tout comportement suspect ou étrange à un supérieur ou à la sécurité interne. En outre, les banques devraient être contraintes de signaler les activités litigieuses et

²³ Voir «Prévention de l'utilisation du système bancaire pour le blanchiment de fonds d'origine criminelle» – Volume I du Compendium.

tout cas notable de fraude aux autorités de contrôle. Le rôle de ces dernières n'est pas obligatoirement d'enquêter sur de tels incidents, d'autant que les compétences requises à cet effet sont très spécifiques, mais elles doivent avoir la garantie que les instances appropriées ont été alertées. Il faut qu'elles puissent envisager, et si nécessaire prendre, des mesures pour préserver les autres banques et rendre attentif aux types d'activités frauduleuses réalisées ou tentées pour faire en sorte que les banques disposent de contrôles capables de les déjouer.

C. Méthodes de contrôle bancaire permanent

- Principe 16:** Un système de contrôle bancaire efficace devrait comporter à la fois, sous une forme ou une autre, un contrôle sur place et un contrôle sur pièces.
- Principe 17:** Les autorités de contrôle bancaire doivent avoir des contacts réguliers avec la direction de la banque et une connaissance approfondie de ses activités.
- Principe 18:** Les autorités de contrôle bancaire doivent se doter des moyens de rassembler, d'examiner et d'analyser, sur une base individuelle et consolidée, les rapports prudentiels et études statistiques fournis par les banques.
- Principe 19:** Les autorités de contrôle bancaire doivent être en mesure de vérifier, en toute indépendance, les informations prudentielles en effectuant des inspections sur place ou en recourant à des auditeurs externes.
- Principe 20:** Un élément essentiel du contrôle bancaire réside dans la capacité des autorités de surveiller un groupe bancaire sur une base consolidée.

L'exercice du contrôle requiert la collecte et l'analyse d'informations, qui peuvent se faire sur place ou sur pièces. Un système prudentiel efficace doit recourir aux deux procédés. Dans certains pays, le contrôle sur place est effectué par des inspecteurs et, dans d'autres, par des auditeurs externes qualifiés. Ailleurs encore, il s'agit de systèmes mixtes associant inspections sur place et collaboration entre autorités de contrôle et auditeurs externes. L'ampleur du travail sur place et la méthode utilisée dépendent de divers facteurs.

Quel que soit leur dosage de contrôle sur place et sur pièces ou leur recours aux travaux des experts externes, les autorités prudentielles doivent avoir des contacts réguliers avec la direction de la banque et une connaissance approfondie des activités de l'établissement. L'examen des comptes rendus des auditeurs internes et externes peut constituer une partie intégrante du contrôle sur place et sur pièces. Les divers facteurs pris en considération lors du processus d'agrément devraient être périodiquement évalués dans le cadre du contrôle permanent. Les banques devraient être tenues de remettre, à intervalles déterminés, des informations aux autorités de contrôle, qui elles-mêmes devraient être en mesure d'examiner régulièrement avec les banques l'ensemble des questions et

domaines d'activité essentiels. En cas de problèmes, les banques devraient également sentir qu'elles peuvent se fier à l'autorité de contrôle et la consulter, en espérant par ailleurs que les points soulevés soient analysés de manière constructive et traités avec confidentialité. Elles doivent aussi avoir conscience de leur responsabilité d'informer dès que possible l'autorité de contrôle des questions importantes.

1. *Contrôle sur pièces*

Les autorités de contrôle doivent se doter des moyens de collecter, d'examiner et d'analyser, sur une base individuelle et consolidée, les rapports prudentiels et états statistiques fournis par les banques. Ces documents devraient englober les états financiers fondamentaux ainsi que des tableaux justificatifs précisant l'exposition aux différentes catégories de risques et d'autres aspects financiers de la banque, dont les provisions et les activités de hors-bilan. L'organe de contrôle devrait être également en mesure d'obtenir des informations sur les unités affiliées non bancaires. Il devrait, en outre, tirer pleinement parti des informations et analyses rendues publiques.

Ces rapports peuvent servir à vérifier le respect des exigences prudentielles, telles que l'adéquation des fonds propres ou les limites vis-à-vis d'emprunteurs individuels. La surveillance sur pièces peut souvent mettre en évidence des problèmes potentiels, en particulier entre deux inspections sur place, et fournir ainsi une détection anticipée tout en suggérant l'action corrective à entreprendre avant que les problèmes ne s'aggravent. Ces documents peuvent être également utilisés pour faire ressortir des tendances, au niveau non seulement des établissements mais de l'ensemble du système bancaire. Ils peuvent offrir des bases de discussion avec la direction de la banque soit de manière périodique, soit lorsque des problèmes se manifestent. Ils devraient aussi constituer un élément essentiel du calendrier d'inspections, de manière à tirer le meilleur parti du temps limité consacré aux vérifications sur place.

2. *Inspection sur place et/ou recours à des auditeurs externes*²⁴

Les autorités de contrôle doivent être en mesure de valider les informations prudentielles soit par des inspections sur place, soit en recourant à des auditeurs externes. Le contrôle sur place, qu'il soit effectué par du personnel de contrôle bancaire spécialisé ou commandité par l'autorité prudentielle mais réalisé par des auditeurs externes, devrait être structuré pour vérifier, en toute indépendance, l'existence d'un gouvernement d'entreprise adéquat dans l'établissement et la fiabilité des informations fournies.

L'inspection sur place constitue, pour l'autorité de contrôle, un moyen de vérifier ou d'évaluer divers aspects, notamment:

- l'exactitude des états reçus de la banque;

²⁴ Dans certains pays, les auditeurs externes auxquels l'organe de contrôle recourt pour effectuer des travaux pour son compte portent un nom différent.

- l'activité et la situation globales de la banque;
- l'adéquation des systèmes de gestion des risques et procédures de contrôles internes;
- la qualité du portefeuille de prêts et le niveau approprié des réserves et provisions pour créances douteuses;
- la compétence de la direction;
- le caractère adéquat des systèmes comptables et d'information de la direction;
- les questions mises en évidence lors de contrôles sur pièces ou d'inspections sur place antérieures;
- le respect par la banque des lois et réglementations ainsi que des conditions précisées dans l'agrément bancaire.

L'organe de contrôle devrait édicter des directives internes claires sur la fréquence et la portée des inspections. En outre, des politiques et procédures devraient être élaborées, de manière à garantir que les examens sont conduits de façon consciencieuse et cohérente sur la base d'objectifs précis.

En fonction de son recours à son propre personnel d'inspection, l'instance de contrôle peut utiliser des auditeurs externes pour remplir en totalité ou en partie les fonctions ci-dessus. Dans certains cas, ces fonctions peuvent s'inscrire dans le cadre du processus d'audit normal (par exemple, pour évaluer la qualité du portefeuille de prêts et le niveau des provisions correspondantes). Dans d'autres domaines, l'autorité de contrôle devrait disposer de pouvoirs adéquats pour exiger que des tâches soient spécialement effectuées à des fins prudentielles (par exemple, au sujet de l'exactitude des états transmis aux autorités de contrôle ou de l'adéquation des systèmes de contrôle). Il conviendrait, toutefois, de ne faire appel à des auditeurs externes pour des questions prudentielles que lorsque la profession d'expert-comptable est bien développée et indépendante pour entreprendre les travaux requis avec l'expertise nécessaire. Dans ces circonstances, l'organe de contrôle doit se réserver le droit de s'opposer à la nomination d'une société d'auditeurs externes, lorsque la fonction prudentielle repose sur les travaux de cette société. Les autorités de contrôle devraient, en outre, inciter vivement les groupes bancaires à recourir dans la mesure du possible à des auditeurs communs et à des dates comptables communes au sein du groupe.

Il est tout aussi important que les autorités de contrôle et auditeurs externes sachent parfaitement quels sont leurs rôles respectifs. Avant que des problèmes ne soient détectés dans une banque, les auditeurs externes devraient comprendre parfaitement leur devoir de communication avec l'organe de contrôle et leur responsabilité personnelle ne devrait pas pouvoir être engagée pour la divulgation, en toute bonne foi, de telles informations. Un mécanisme devrait être instauré pour faciliter les discussions entre autorités de contrôle et auditeurs externes²⁵; dans de nombreux cas, la banque devrait y participer.

²⁵ Le Comité de Bâle a examiné la relation entre autorités de contrôle bancaire et auditeurs externes et élaboré des pratiques optimales à l'adresse des premières dans le cadre de leurs tâches respectives. Voir *The relationship between bank supervisors and external auditors* – Volume III du Compendium.

En toutes circonstances, l'organe de contrôle devrait avoir le pouvoir et les moyens juridiques d'effectuer, de manière indépendante, des vérifications auprès des banques sur la base de préoccupations identifiées.

3. *Surveillance sur une base consolidée*

Un élément essentiel du contrôle bancaire réside dans la capacité des autorités prudentielles de contrôler l'organisation bancaire sur une base consolidée. Il s'agit notamment d'examiner les activités à la fois bancaires et non bancaires qu'elle exerce, soit directement, soit indirectement (à travers l'ensemble des établissements affiliés), ainsi que celles qui sont conduites tant dans les implantations nationales qu'à l'étranger; à cet effet, elles doivent tenir compte du fait que les activités non financières d'une banque ou d'un groupe peuvent faire encourir des risques à l'établissement. Elles devraient fixer les exigences prudentielles applicables au niveau individuel (solo), celles qui le seront sur une base consolidée et celles qui couvriront les deux cas. Les autorités de contrôle devraient toujours connaître la structure globale de l'organisation ou du groupe bancaire lorsqu'elles mettent en œuvre leurs méthodes prudentielles²⁶. Elles devraient pouvoir, en outre, coordonner leur action avec celle des autres instances responsables de la surveillance d'unités spécifiques au sein de la structure globale.

D. **Exigences en matière d'information applicables aux organisations bancaires**

Principe 21: **Les autorités de contrôle bancaire doivent s'assurer que chaque banque tient sa comptabilité de manière adéquate, conformément à des conventions et pratiques comptables cohérentes fournissant une présentation sincère et régulière de sa situation financière ainsi que de la rentabilité de ses activités, et qu'elle publie régulièrement des états financiers reflétant fidèlement cette situation.**

Pour que les autorités de contrôle puissent procéder à un contrôle sur pièces efficace et évaluer la situation du marché bancaire local, elles doivent recevoir à intervalles réguliers des informations financières, qui doivent être vérifiées périodiquement dans le cadre de contrôles sur place ou d'audits externes. Elles doivent s'assurer que chaque établissement tient sa comptabilité de manière adéquate, conformément à des principes et pratiques comptables cohérents fournissant une présentation sincère et régulière de sa situation financière et de la rentabilité de ses activités. Pour que les comptes traduisent une présentation sincère et régulière, il est essentiel que les actifs soient enregistrés à des valeurs réalistes et cohérentes, tenant compte de leur prix courant, s'il y a lieu, et que le bénéfice reflète les rentrées attendues, sur une base nette, et prenne en considération les dotations

²⁶ Le Comité de Bâle a recommandé la surveillance sur une base consolidée dans son document «Surveillance consolidée des activités internationales des banques» – Volume I du Compendium.

probables aux provisions pour créances douteuses. Il est important que les banques remettent des informations sous une forme permettant des comparaisons entre banques, même si, pour certaines fins, les données produites par les systèmes internes d'information de la direction peuvent être également utiles aux autorités de contrôle. A tout le moins, les déclarations périodiques devraient comprendre le bilan, les engagements conditionnels et le compte de résultats, assortis d'explications ainsi que de précisions sur les principaux risques encourus.

L'action des autorités de contrôle peut être entravée ou détournée lorsque les banques fournissent, à dessein ou par inadvertance, des informations erronées ayant une importance vitale dans le processus de contrôle. Si un établissement donne à l'autorité de contrôle des informations sciemment inexacts ou de nature à induire en erreur, ou s'il agit ainsi par mégarde, une action prudentielle et/ou criminelle devrait être entreprise contre les individus concernés ainsi que l'institution fautive.

1. Normes comptables

Pour que les informations soumises par les banques soient comparables et aient une signification claire, l'organe de contrôle devra donner des instructions dans ce sens, en précisant les normes comptables à utiliser dans la préparation des états prudentiels; ces normes devraient être fondées sur des principes et règles comptables agréés à l'échelle internationale et être adaptées tout spécialement aux établissements bancaires.

2. Portée et fréquence des transmissions d'informations

L'organe de contrôle doit avoir le pouvoir de déterminer la portée et la fréquence des envois d'informations, afin de refléter la volatilité de l'activité et de lui permettre de suivre l'évolution au sein des divers établissements sur une base à la fois individuelle et consolidée ainsi qu'au niveau du système bancaire dans son ensemble. Les autorités de contrôle devraient élaborer une série de formulaires d'informations à préparer et envoyer par les banques à intervalles réguliers. Si certains de ces documents peuvent avoir une fréquence mensuelle, d'autres seront adressés chaque trimestre ou chaque année. En outre, quelques-uns pourront être «dictés par les événements», c'est-à-dire à l'occasion d'un fait particulier (par exemple, un investissement dans un nouvel établissement affilié). Les autorités de contrôle devraient être conscientes de la charge que ces déclarations imposent et décider, en conséquence, que chaque banque ne doit pas nécessairement toutes les remplir. Le statut de chaque établissement à cet égard peut être fonction de sa structure organisationnelle, de sa dimension et des diverses activités qu'il exerce.

3. Confirmation de l'exactitude des informations transmises

Il incombe à la direction de la banque de garantir que les documents prudentiels, financiers ou autres sont exacts, complets et transmis aux dates prévues. Elle doit donc s'assurer qu'ils sont contrôlés et que les auditeurs externes vérifient l'adéquation des systèmes en place et la fiabilité

des données qu'ils fournissent. Les auditeurs externes devraient émettre un avis sur les comptes annuels et le rapport de gestion destinés aux actionnaires et au public. Des carences dans des normes nationales d'audit bancaire peuvent contraindre les autorités de contrôle à participer à l'établissement de directives claires sur la portée et le contenu du programme d'audit ainsi que des normes à utiliser. Dans des cas extrêmes, lorsque les autorités de contrôle ne peuvent s'assurer de la qualité des comptes annuels ou rapports prudentiels, ou du travail effectué par les auditeurs externes, elles devraient avoir la possibilité de recourir à des mesures prudentielles pour engendrer dès que possible une action corrective et peuvent se réserver le droit d'approuver la publication des comptes.

En évaluant la nature et l'adéquation du travail effectué par les auditeurs et son degré de fiabilité, les autorités de contrôle devront voir dans quelle mesure le programme d'audit a passé en revue des domaines tels que le portefeuille de prêts, les provisions pour créances douteuses, les actifs improductifs (y compris le traitement des intérêts correspondants), les évaluations d'actifs, l'activité de négociation et les autres opérations sur titres, les dérivés, la titrisation et le caractère approprié des contrôles internes sur les rapports financiers. Lorsque les auditeurs internes sont compétents et indépendants vis-à-vis de la direction, ils peuvent être considérés comme fiables en tant que source d'informations et fournir des indications utiles aux autorités de contrôle.

4. *Confidentialité des informations prudentielles*

En dépit du fait que les opérateurs de marché devraient avoir accès à des informations correctes et aussi récentes que possible, certaines catégories de données sensibles²⁷ devraient être tenues confidentielles par les autorités de contrôle. Pour établir une relation de confiance mutuelle, les banques doivent savoir que les informations de cette nature seront traitées de manière confidentielle par l'organe de contrôle et ses homologues correspondants auprès des autres instances prudentielles locales et à l'étranger.

5. *Communication financière externe*

Pour que les forces du marché puissent agir de manière efficace, et promouvoir ainsi un système financier stable et efficace, les opérateurs doivent avoir accès à des données correctes et aussi récentes que possible. La communication d'informations financières constitue, par conséquent, un complément au contrôle. Pour cette raison, les banques devraient être tenues de porter à la connaissance du public des informations sur leurs activités et leur situation financière qui soient complètes et n'induisant pas en erreur; elles devraient être communiquées dès que possible et être suffisantes pour que les opérateurs puissent évaluer le risque inhérent à toute organisation bancaire²⁸.

²⁷ Les catégories d'informations considérées comme sensibles varient d'un pays à l'autre; toutefois, elles recouvrent généralement les données relatives aux comptes individuels de la clientèle ainsi que les problèmes que l'autorité de contrôle aide la banque à résoudre.

²⁸ Le Comité de Bâle a récemment constitué un groupe de travail pour examiner les questions liées à l'information financière et fournir des références à la profession bancaire.

SECTION V POUVOIRS INSTITUTIONNELS DES AUTORITES DE CONTROLE

Principe 22: Les autorités de contrôle bancaire doivent avoir à leur disposition des instruments adéquats pour mettre en œuvre en temps opportun une action correctrice lorsque les banques ne remplissent pas les exigences prudentielles (telles que les normes minimales de fonds propres), lorsque les réglementations ne sont pas respectées ou lorsque les déposants sont menacés de toute autre façon. Dans des circonstances extrêmes, cela devrait inclure la capacité de retirer l'agrément ou d'en recommander la révocation.

A. Mesures correctives

En dépit des efforts des autorités de contrôle, il peut arriver que des banques ne respectent pas les exigences prudentielles ou que leur solvabilité soit mise en cause. Pour protéger les déposants et créanciers, et prévenir la propagation de tels problèmes, les autorités de contrôle doivent être en mesure d'effectuer des interventions appropriées. Elles doivent avoir à leur disposition des instruments adéquats pour engendrer dès que possible une action correctrice, qui permette également une réaction modulée des autorités prudentielles en fonction de la nature des problèmes décelés. Dans les cas d'incidents relativement mineurs, une démarche informelle telle qu'une simple communication orale ou écrite à la direction de la banque peut suffire; dans d'autres circonstances, une action plus formelle peut s'avérer nécessaire. Ces mesures sont d'autant plus fructueuses qu'elles s'inscrivent dans le programme global d'une action correctrice établi par la banque et assorti d'un calendrier d'application; toutefois, l'incapacité de parvenir à un accord avec la direction de la banque ne devrait pas empêcher l'autorité prudentielle d'exiger la correction requise.

Les autorités de contrôle devraient avoir le pouvoir non seulement de restreindre les activités courantes de la banque mais aussi de s'opposer à de nouvelles opérations ou acquisitions. Elles devraient être également habilitées à réduire ou suspendre les paiements de dividendes ou d'autres rémunérations aux actionnaires et à limiter les transferts d'actifs et le rachat par un établissement de ses propres actions. Elles devraient disposer de moyens efficaces pour traiter les problèmes concernant la direction, y compris celui de remplacer des actionnaires majoritaires, administrateurs et directeurs, ou de limiter leur mandat et, le cas échéant, d'empêcher des individus de prendre part à l'activité bancaire. Dans des cas extrêmes, elles devraient avoir la capacité d'imposer la mise sous tutelle d'une banque qui ne satisfait pas aux exigences de nature prudentielle ou autre. Il est important que toutes les actions correctrices soient signifiées directement au conseil d'administration, étant donné qu'il détient la responsabilité globale de l'institution.

Lorsqu'une action a été mise en œuvre ou que des mesures correctives ont été imposées, les autorités de contrôle doivent suivre les problèmes avec vigilance en s'assurant périodiquement que la banque applique les mesures arrêtées. L'action ou les mesures prises devraient s'intensifier

progressivement si les problèmes s'aggravent ou si la direction de la banque ne tient pas compte des demandes plus informelles d'action corrective que lui adressent les autorités de contrôle.

B. Procédures de liquidation

Dans les cas les plus extrêmes, et malgré les efforts répétés des autorités de contrôle pour résoudre les difficultés rencontrées, une organisation bancaire peut finir par ne plus être viable financièrement. L'autorité de contrôle peut alors être amenée à des solutions exigeant une reprise par une institution plus saine ou sa fusion avec celle-ci. Lorsque toutes les autres mesures ont échoué, l'autorité de contrôle devrait avoir la capacité de fermer ou de faire fermer un établissement non viable afin de préserver la stabilité globale du système bancaire.

SECTION VI ACTIVITE BANCAIRE TRANSFRONTIERE

Les principes précisés ci-après vont dans le sens du Concordat de Bâle et des documents ultérieurs²⁹. Le Concordat établit des points d'accord concernant le contact et la collaboration entre autorités des pays d'origine et d'accueil dans la surveillance des établissements des banques à l'étranger. Le plus récent de ces documents, «Surveillance des activités bancaires transfrontières», a été élaboré par le Comité de Bâle en collaboration avec le Groupe offshore des autorités de contrôle bancaire et approuvé ultérieurement par 130 pays assistant, en juin 1996, à la Conférence internationale des autorités de contrôle bancaire. Il contient vingt-neuf recommandations destinées à éliminer les obstacles s'opposant à la mise en œuvre d'une surveillance consolidée efficace.

A. Obligations des autorités de contrôle du pays d'origine

Principe 23: Les autorités de contrôle bancaire doivent effectuer un contrôle global consolidé, assurant un suivi adéquat et l'application de normes prudentielles appropriées pour tous les aspects des activités menées par les organisations bancaires à l'échelle mondiale, principalement au sein de leurs succursales, sociétés en participation et filiales à l'étranger.

Principe 24: Un élément fondamental du contrôle consolidé réside dans l'établissement de contacts et d'échanges d'informations avec les diverses autres autorités prudentielles concernées, principalement celles du pays d'accueil.

Dans le cadre de l'exercice du contrôle bancaire consolidé, les autorités de contrôle doivent effectuer un suivi adéquat, et établir des normes prudentielles appropriées, pour tous les aspects de l'activité conduite par leurs organisations bancaires à l'échelle mondiale, y compris leurs succursales, sociétés en participation et filiales à l'étranger. L'une des principales responsabilités de l'autorité de contrôle de la banque mère est de s'assurer que celle-ci surveille de façon adéquate non seulement ses succursales à l'étranger mais aussi ses sociétés en participation et filiales. Il s'agit notamment de veiller à la conformité des contrôles internes, de recevoir des flux d'informations adéquats et réguliers et de vérifier périodiquement les données reçues. Dans de nombreux cas, les implantations à l'étranger d'une banque peuvent se livrer à des activités fondamentalement différentes de celles qu'effectue la maison mère sur le plan national. Par conséquent, les autorités de contrôle devraient faire en sorte que la banque possède la compétence nécessaire pour mener ces activités de manière sûre et prudente.

Un élément fondamental du contrôle consolidé réside dans l'établissement de contacts et l'échange d'informations avec les diverses autres autorités prudentielles concernées, principalement

²⁹ Voir «Principes pour la surveillance des établissements bancaires à l'étranger», «Normes minimales pour la surveillance des groupes bancaires internationaux et de leurs établissements à l'étranger» et «Surveillance des activités bancaires transfrontières» – Volume III du Compendium.

celles du pays d'accueil. Cette prise de contact devrait commencer au stade de l'agrément, lorsque l'autorité d'accueil devra solliciter l'approbation de son homologue du pays d'origine avant de donner son accord. Dans de nombreux cas, des arrangements bilatéraux existent; ils peuvent s'avérer utiles pour définir la nature de l'information à partager et les conditions dans lesquelles ce partage devrait normalement s'effectuer. A moins que des dispositions satisfaisantes puissent être convenues pour l'obtention d'informations, les autorités de contrôle devraient s'opposer à ce que leurs banques réalisent des opérations dans des pays où des réglementations sur le secret bancaire ou d'autres dispositions interdisent les flux d'informations jugés nécessaires pour procéder à un contrôle adéquat.

L'autorité prudentielle de la banque mère devrait également s'assurer de la nature et du degré de contrôle exercé par le pays d'accueil sur les opérations locales des implantations de celle-ci. Lorsque ce contrôle est inadéquat, elle peut être amenée à prendre des mesures additionnelles spéciales pour compenser cette carence, telles qu'inspections sur place ou demandes d'informations complémentaires auprès de la banque mère ou de ses auditeurs externes. Si ces options ne s'avèrent pas satisfaisantes, compte tenu des risques encourus, l'autorité d'origine peut alors n'avoir d'autre choix que de requérir la fermeture de l'établissement à l'étranger.

B. Obligations des autorités de contrôle du pays d'accueil

Principe 25: Les autorités de contrôle bancaire doivent exiger que les activités exercées dans leur propre pays par des banques étrangères obéissent à des critères aussi rigoureux que ceux auxquels sont soumis les établissements nationaux; elles doivent être habilitées, en outre, à partager avec leurs homologues du pays d'origine les informations dont celles-ci ont besoin pour leur contrôle consolidé.

Les banques étrangères confèrent souvent de la profondeur aux marchés bancaires locaux et y accroissent la concurrence, ce qui en fait des opérateurs importants. Les autorités de contrôle doivent exiger que leurs opérations locales soient conduites selon des critères aussi rigoureux que ceux qui sont imposés aux établissements nationaux; elles doivent, en outre, pouvoir partager les informations nécessaires aux autorités d'origine de ces banques pour effectuer une surveillance consolidée. Par conséquent, les opérations des banques étrangères devraient être soumises à des exigences prudentielles, d'inspection et de déclaration similaires à celles des établissements nationaux (en tenant compte, bien entendu, de différences évidentes comme, par exemple, les succursales qui ne sont pas capitalisées séparément).

Etant donné que l'organe de contrôle du pays d'accueil ne surveille qu'une partie limitée de l'ensemble des opérations de la banque étrangère, il devrait s'assurer que son homologue du pays d'origine effectue une surveillance consolidée des opérations tant domestiques qu'à l'étranger de l'établissement. Pour que l'instance du pays d'origine pratique une surveillance consolidée efficace, l'autorité d'accueil doit partager avec elle ses informations sur l'activité locale des banques étrangères,

à condition qu'il y ait réciprocité et protection de la confidentialité des données. En outre, l'autorité d'origine devrait pouvoir contrôler sur place les établissements affiliés locaux pour des besoins prudentiels appropriés. Lorsque la législation du pays d'accueil pose des obstacles au partage d'informations ou à la coopération avec l'autorité d'origine, celle du pays d'accueil devrait intervenir pour faire modifier les textes afin de permettre une surveillance consolidée efficace par les pays d'origine.

Aspects particuliers relatifs aux banques sous contrôle de l'Etat

Dans de nombreux pays, certaines banques commerciales sont contrôlées, en totalité ou en grande partie, par l'Etat ou d'autres organismes publics³⁰. Ailleurs, les banques commerciales contrôlées par l'Etat représentent la majorité du système bancaire, le plus souvent pour des raisons historiques. En principe, toutes les banques devraient être soumises aux mêmes normes opérationnelles et prudentielles, quelle que soit leur structure de propriété; toutefois, la nature spécifique des banques commerciales contrôlées par l'Etat devrait être prise en compte.

Ces banques bénéficient normalement de la garantie des ressources totales de l'Etat, ce qui leur confère un soutien et une force additionnels. Même si cet appui peut être avantageux, il est important de noter également que la correction des problèmes rencontrés par ces établissements est parfois différée et que l'Etat n'est pas toujours en mesure de recapitaliser la banque lorsque c'est nécessaire. Dans le même temps, ce soutien peut conduire la direction de la banque à prendre des risques excessifs. En outre, la discipline de marché peut être moins efficace lorsque les opérateurs savent qu'un établissement est totalement garanti par l'Etat et peut accéder, par conséquent, à des financements plus substantiels (voire moins onéreux) que ce ne serait le cas pour une banque comparable sous contrôle privé.

Il importe donc que les autorités de contrôle s'assurent que les banques commerciales sous contrôle de l'Etat opèrent avec autant de compétence et de professionnalisme que les établissements sous contrôle privé, afin de préserver un degré élevé en matière de crédit et de contrôle dans l'ensemble du système bancaire. En outre, elles devraient appliquer leurs méthodes prudentielles de la même manière aux banques commerciales sous contrôle de l'Etat et aux autres banques commerciales.

³⁰ Il peut s'agir aussi de caisses d'épargne ou de banques coopératives. Ces établissements sont toutefois différents des banques d'Etat, généralement spécialisées dans certaines catégories de prêts ou qui s'adressent à des secteurs particuliers de l'économie.

Protection des dépôts

En dépit des efforts des autorités de contrôle, les banques peuvent faire faillite. Dans de telles circonstances, la perte possible de la totalité ou d'une partie de leurs fonds accroît le risque d'une baisse de confiance des déposants envers les autres établissements. En conséquence, plusieurs pays ont élaboré des mécanismes d'assurance des dépôts pour protéger les petits déposants. Ces dispositifs sont normalement mis en place par l'Etat ou la banque centrale, voire par l'association de banquiers correspondante, et revêtent un caractère obligatoire plutôt que volontaire. L'assurance des dépôts offre un filet de sécurité à de nombreux créanciers, ce qui renforce la confiance du public dans les banques et stabilise le système financier. Le filet de sécurité peut également atténuer les conséquences des problèmes spécifiques à un établissement sur les autres banques, plus saines, dans le même marché, limitant ainsi la possibilité de contagion ou de réaction en chaîne au sein du système bancaire. Un avantage essentiel de l'assurance des dépôts réside dans le fait que, en liaison avec des procédures de sorties logiques, elle donne aux autorités de contrôle bancaire une plus grande latitude pour ne pas s'opposer à la faillite d'une banque en difficulté.

L'assurance des dépôts peut toutefois accroître le risque de comportement imprudent de la part de certains établissements. Les petits déposants seront moins enclins à retirer leurs fonds même si la banque poursuit des stratégies à haut risque, affaiblissant ainsi un frein important à une gestion imprudente. Les pouvoirs publics et autorités de contrôle doivent reconnaître cet effet du filet de sécurité et prendre des dispositions visant à prévenir les prises de risque excessives par les banques. Une méthode consiste, pour cela, à utiliser un système d'assurance de dépôts sous forme de «coassurance»: l'assurance des dépôts couvre un pourcentage (90%) des dépôts individuels et/ou fournit une couverture allant au maximum jusqu'à un certain montant, de sorte que les déposants encourent malgré tout des risques sur une partie de leurs fonds. D'autres méthodes comportent l'imposition de primes fondées sur le risque ou l'exclusion de l'assurance des dépôts des gros déposants institutionnels.

La forme effective d'un tel programme devrait être fonction des circonstances, ainsi que des caractéristiques historiques et culturelles, spécifiques à chaque pays³¹.

³¹ Une certaine forme d'assurance des dépôts bancaires existe dans tous les pays membres du Comité de Bâle. Les expériences de ces pays devraient fournir des indications utiles pour l'élaboration d'un programme d'assurance des dépôts. Voir «Systèmes de protection des dépôts dans les pays du G 10» – Volume III du Compendium.