



# LA RÉGLEMENTATION DES ACTIVITÉS BANCAIRES TRANSFRONTALIÈRES : LA POLITIQUE DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE EN MATIÈRE D'EXTERNALISATION DANS LES BANQUES

TIM NG \*

## *EXTERNALISATION TRANSFRONTALIÈRE ET LES BANQUES EN NOUVELLE-ZÉLANDE*

L'externalisation transfrontalière par les banques d'une gamme croissante d'activités commerciales est une réalité dans le monde d'aujourd'hui, où les frontières sont perméables et le monde des affaires hautement spécialisé. Les prestataires d'externalisations concernés peuvent être très divers, que ce soient des spécialistes indépendants (comme des sociétés informatiques) s'adressant à de nombreux secteurs ou des filiales à 100 % spécialisées qui, au sein d'un groupe bancaire, fournissent des services à des filiales bancaires ailleurs dans le groupe<sup>1</sup>.

En Nouvelle-Zélande, la pratique de l'externalisation s'est étendue à plus de segments de l'activité bancaire que ce n'est généralement le cas dans beaucoup de pays. Ceci peut être le résultat de la domination du secteur bancaire néo-zélandais par des banques qui sont, soit des filiales, soit des succursales de banques mères (*parent banks*) étrangères. Ni la législation du pays, ni la Banque de réserve de Nouvelle-Zélande ne limitent en soi la propriété des banques par des étrangers, et le système bancaire néo-zélandais est un des plus ouverts au monde, tant par sa réglementation que dans les faits. Les critères d'agrément et les règles prudentielles concernant les activités bancaires sont pratiquement les mêmes pour les banques étrangères et nationales.

\* Banque de réserve de Nouvelle-Zélande. L'auteur est manager, Financial System Policy au Financial Stability Department.



Les banques sous contrôle étranger représentent 98 % des actifs du système, et 90 % de ceux-ci sont entre les mains de quatre grandes banques qui sont des filiales à 100 % de banques mères australiennes<sup>2</sup>. Chacune de ces quatre banques constitue une part importante de l'ensemble des opérations du groupe dont elle fait partie. Les quatre banques mères australiennes sont elles-mêmes des banques importantes en Australie, et représentent une partie prépondérante des actifs du système bancaire australien. Les relations entre les grandes banques néo-zélandaises et australiennes sont donc très fortes, comme l'est l'interdépendance entre les systèmes bancaires d'Australie et de Nouvelle-Zélande. Il en découle que des relations fortes entre les régulateurs bancaires des deux pays sont nécessaires.

Le niveau élevé d'association entre les banques néo-zélandaises ayant des sociétés mères étrangères et les dispositifs officiels et non officiels d'externalisation qui découlent de ces associations, font que le système financier et bancaire néo-zélandais en retire d'importants bénéfices sous la forme d'une plus grande efficacité des opérations (économies d'échelle et de gamme), d'un accès à des technologies et des compétences situées à l'étranger et d'une réduction des coûts de financement, grâce à leurs liens avec des grands groupes mondiaux bénéficiant de meilleures notations bancaires.

2

Cependant, cette association avec des banques mères étrangères peut également présenter un risque de « contagion » pour le système financier et l'économie de Nouvelle-Zélande en cas d'événements négatifs à l'étranger. En outre, l'influence des banques mères étrangères et les accords opérationnels avec celles-ci peuvent présenter des difficultés pratiques pour un régulateur soucieux de contrôler les risques pour la stabilité du système et chargé de limiter le coût des défaillances pour le système financier national.

Nombre de ces risques et coûts découlent des frontières juridiques qui existent entre les banques néo-zélandaises et les pays d'établissement de leurs banques mères et de leurs autres prestataires de service<sup>3</sup>. Dans le cas des quatre principales banques de Nouvelle-Zélande, ces questions sont d'une importance particulière car chacune d'elles représente à elle seule une partie importante du système bancaire du pays. En outre, l'économie néo-zélandaise dépend fortement des capitaux étrangers, et la majeure partie de ces capitaux passe par l'intermédiation de ces grandes banques.

Parmi les risques spécifiques liés à la question de l'appartenance à des banques mères étrangères, on peut citer :

- les divergences et tensions éventuelles entre les objectifs des régulateurs nationaux respectifs, entre les actions et les obligations juridiques dans le pays d'origine et le pays d'accueil, y compris des décisions des



régulateurs prises à l'encontre d'une institution bancaire dans un pays et se répercutant d'une manière négative sur les filiales de celle-ci dans l'autre pays ;

- l'existence dans certains cas de législation instaurant une préférence en faveur des déposants du pays d'origine ;
- les limitations territoriales de la compétence rendant légalement et matériellement difficile pour une banque ou le régulateur du pays d'accueil de faire respecter les contrats ou les engagements pris par un prestataire de services étranger ;
- les divergences entre les intérêts de la banque mère ou du groupe bancaire et ceux de la filiale locale, avec pour conséquence le fait que les employés de la banque locale n'ont pas la possibilité ou pas intérêt à agir conformément aux intérêts de la banque locale ;
- les difficultés de la banque mère ou d'une entité affiliée étrangère affectant la réputation, la capacité d'agir ou la solidité financière de la banque locale.

Dans ce contexte, un certain nombre de mesures et d'activités de la Banque de réserve de Nouvelle-Zélande ont pour but de maximiser les avantages d'accueillir des banques contrôlées par des banques étrangères, tout en en minimisant les risques<sup>4</sup>. La section suivante décrit les principaux éléments de la politique de la Banque de réserve, avant d'en aborder les détails en matière d'externalisation.

### *L'APPROCHE DE LA BANQUE DE RÉSERVE EN MATIÈRE DE SUPERVISION*

Le titre V de la Reserve Bank of New Zealand Act 1989 confère à la Banque de réserve le pouvoir d'agréer les banques et d'effectuer une supervision prudentielle de celles-ci. L'article 68 de cette loi stipule que ces pouvoirs doivent être utilisés pour :

- favoriser le maintien d'un système financier sain et efficient ;
- éviter des dégâts importants au système financier que pourrait provoquer la défaillance d'une banque agréée.

Les deux éléments de l'article 68 définissent le cadre de la supervision de la Banque de réserve, et la préparation à la gestion d'une défaillance bancaire et d'une crise financière. Le régime prévoit trois dispositifs à l'aide desquels elle poursuit ces objectifs :

- l'autodiscipline, qui prévoit que les responsables de la banque doivent répondre aux incitations qui leur sont faites de diriger la banque avec prudence et efficacité ;
- la discipline du marché, qui prévoit que les créiteurs et les marchés financiers surveillent les banques par le biais des informations financières (*disclosure*) publiées par celles-ci ;



- et la discipline réglementaire, qui repose sur des règles prudentielles définies par la Banque de réserve. Le régime repose essentiellement sur les deux premiers mécanismes. L'expérience de la Banque de réserve a montré que les solutions qui s'appuient sur le marché, soutenues par des rappels au règlement si cela s'avère nécessaire, sont souvent les meilleurs moyens de parvenir à nos objectifs<sup>5</sup>.

La notion de gestion de crise, qui fait partie de nos responsabilités légales, est au cœur de la stratégie de la Banque de réserve et d'une gamme d'instruments et d'options destinés à réagir aux défaillances bancaires et à prévenir un risque systémique. Ces instruments et options vont de la remise d'instructions aux banques en difficulté à une tutelle officielle, qui peut inclure la liquidation, la vente partielle ou totale, ou le sauvetage intégral.

Comme indiqué ci-dessus, la Banque de réserve a pris ces dernières années un certain nombre d'initiatives visant à renforcer l'efficacité de la supervision bancaire, et pour mettre en place des instruments et des options de gestion de crise, dans le contexte d'une activité bancaire internationale et de monnaies essentiellement nationales<sup>6</sup>. Parmi celles-ci :

- le renforcement de notre préparation à la gestion de crise, tant pour les défaillances affectant des banques nationales que celles touchant des filiales ou des succursales de banques étrangères ;
- le renforcement de la coopération entre la Banque de réserve de Nouvelle-Zélande (RBNZ) et l'Autorité australienne de régulation prudentielle (APRA), en raison de la forte interdépendance entre les systèmes bancaires des deux pays, déjà évoquée ;
- l'introduction d'une politique d'agrément local qui limite les activités des succursales des banques étrangères dans certaines circonstances, ce qui oblige en réalité celles-ci à prendre le statut de filiale en Nouvelle-Zélande<sup>7</sup> ;
- la Banque de réserve conseille le gouvernement de Nouvelle-Zélande et coopère avec les autorités australiennes pour l'élaboration de nouvelles législations dans ces deux pays qui permet à l'APRA et à la RBNZ de s'épauler mutuellement dans l'exercice de leurs responsabilités<sup>8</sup> ;
- la définition d'une politique concernant l'externalisation pratiquée par les grandes banques<sup>9</sup>.

Ces politiques et ces activités fournissent un cadre qui soutient et complète la politique en matière d'externalisation. La politique d'agrément, en particulier, confère la personnalité juridique et une forte gouvernance locale aux opérations en Nouvelle-Zélande des banques sous contrôle étranger, qui fournissent une base pour la gestion des risques légaux et opérationnels associés à l'externalisation pratiquée par



ces banques. Ceci combiné au fait que la banque étrangère présente un bilan propre à ses activités en Nouvelle-Zélande, joue un rôle important pour permettre à la banque opérant en Nouvelle-Zélande et à la Banque de réserve de pouvoir réagir rapidement et efficacement en cas de difficulté, afin de limiter les dégâts pour le système financier.

En outre, la coopération entre les régulateurs du pays d'origine et du pays d'accueil contribue à instaurer une relation qui facilite les actions rapides et concertées en cas de tension. Les lois adoptées récemment en Nouvelle-Zélande et en Australie ont renforcé ce processus en créant une obligation formelle aux régulateurs respectifs - dans toute la mesure du possible - de se concerter et d'éviter les initiatives qui pourraient avoir des effets dommageables sur la stabilité financière de l'autre pays. Bien que les obligations des régulateurs ne soient pas absolues, et que le risque persiste que des objectifs nationaux différents des régulateurs puissent engendrer des tensions dans la gestion d'une crise aux dimensions transfrontalières, ces obligations explicites contribuent néanmoins à réduire la possibilité de scénarios où l'action d'un régulateur viendrait compromettre celle de l'autre.

Dans ce contexte, et sur la base des autres politiques et activités complémentaires, la politique de la Banque de réserve en matière d'externalisation impose certaines obligations aux banques afin d'assurer que tout dispositif d'externalisation de leurs activités commerciales ne vient pas compromettre la capacité de la Banque de réserve à réaliser ses objectifs en matière de gestion de crise. La politique en matière d'externalisation est abordée dans la section suivante.

#### *LA POLITIQUE DE LA BANQUE DE RÉSERVE EN MATIÈRE D'EXTERNALISATION DANS LES GRANDES BANQUES*

Pour pouvoir gérer efficacement une crise financière et limiter les risques d'avoir à sauver une banque en difficulté aux frais des contribuables, il est essentiel de disposer de la faculté juridique et matérielle de poursuivre sous tutelle l'exploitation de la banque en déconfiture. Il est également essentiel pour la stabilité du système qu'une banque qui externalise ses activités commerciales soit en mesure de continuer à opérer si son prestataire de service fait défaut ou présente des dysfonctionnements, ou si le prestataire est une banque affiliée, relevant de la juridiction d'un régulateur étranger. Pour ces deux raisons, il est essentiel que la banque installée en Nouvelle-Zélande dispose de la liste des comptes clients, du personnel et des systèmes dont elle a besoin pour assurer les fonctions de base nécessaires pour préserver la stabilité du système financier.

La politique en matière d'externalisation a été élaborée pour mettre



l'accent sur ces fonctions de base. Par plusieurs aspects, elle rappelle les politiques mises en place par de nombreux régulateurs bancaires pour garantir que les risques liés à l'externalisation sont gérés de manière appropriée, afin que la capacité d'une banque à faire face à ses obligations envers ses clients ne soit pas compromise. Dans le cas de la Nouvelle-Zélande, et conformément aux obligations légales de la Banque de réserve, l'accent est mis sur la stabilité du système financier, plutôt que sur la clientèle des banques *per se*, quoiqu'une attention centrée sur le système soit manifestement bénéfique aussi pour les clients.

Cette politique s'adresse aux grandes banques qui, par leur taille, sont importantes pour le système financier. Elle n'est pas limitée aux opérations d'externalisation transfrontalières ou aux externalisations entre affiliés. Cependant, comme nous l'avons déjà expliqué, ce genre d'opérations est particulièrement important pour le système bancaire néo-zélandais, en raison de la position dominante de ces filiales détenues à 100 % par des banques mères étrangères.

Elle impose aux grandes banques d'organiser leurs opérations de telle manière que le conseil d'administration de chacune d'elles ait la capacité juridique et opérationnelle de contrôler et d'effectuer toutes les activités nécessaires pour que la banque puisse continuer à fournir et à faire circuler la liquidité, et faire en sorte que les clients de la banque disposent des moyens de paiements et de transactions. Cette capacité doit être assurée aussi bien dans les conditions normales d'opération que dans les situations de tension ou de défaut de la banque ou d'un de ses prestataires de services.

La politique réaffirme également que le conseil d'administration d'une grande banque doit agir dans l'intérêt de la banque néo-zélandaise, y compris lorsque la banque est filiale d'une banque mère étrangère, et que le personnel de cette banque est responsable devant le conseil de la banque néo-zélandaise. Le recours aux systèmes de la banque mère, de ses instruments et de ses techniques par une filiale néo-zélandaise est évidemment autorisé, mais seulement sous la supervision et avec l'accord du conseil d'administration de cette filiale. Cette supervision s'applique à tous les aspects des opérations de cette filiale. La pertinence de cette disposition s'explique encore une fois par la nécessité de disposer d'une capacité juridique et opérationnelle suffisante pour contrôler les affaires de la banque de telle sorte que ses fonctions de base en matière de circulation des liquidités puissent se poursuivre sans interruption matérielle en cas de difficulté.

L'accent mis sur la liquidité reflète l'importance du facteur temps dans les opérations de gestion de crise que doivent entreprendre les régulateurs et les autorités de tutelle. Dans cet ordre d'idées, la gestion



de crise peut être considérée comme se déroulant en deux phases. La première phase est la très courte période, peut-être un jour ou deux, suivant immédiatement l'apparition d'une défaillance bancaire. Il s'agit alors de décider si et comment rétablir la liquidité ou la solvabilité de la banque, et comment maintenir ses opérations de base et honorer ses obligations en matière de règlement s'il s'agit d'une grande banque. La continuité des opérations de base d'une grande banque est nécessaire pour éviter une contraction potentiellement désastreuse de la liquidité du système liée à l'incapacité de la banque à assurer ses règlements, ou la disparition soudaine d'une part importante des capacités de paiement, de règlement et d'intermédiation du système.

Dans la première phase, un administrateur officiel doit pouvoir accéder immédiatement aux systèmes de la banque, à ses comptes clients et au personnel directement associé aux fonctions de base, et ces systèmes devront être intacts et opérationnels. Les systèmes incluent tous les moyens nécessaires pour compenser et régler toutes les obligations de la banque et de ses clients, en monnaies locale et étrangères, qui arrivent à échéance, et toutes les interfaces avec les infrastructures nationales et internationales de paiement et de règlement. L'insistance à poursuivre ses fonctions de paiement et d'apport de liquidités est due en partie à l'interconnexion des banques et des autres institutions financières via le système de paiement. Cette interconnexion crée des canaux par lesquels les problèmes de liquidité d'une banque peuvent se diffuser à d'autres banques et à l'économie toute entière s'ils ne sont pas contenus et gérés rapidement.

La seconde phase est la période - qui peut être longue - pendant laquelle il faut décider ce qu'il convient de faire de la banque en déconfiture à plus long terme. Il s'agit de décider d'une « sortie » de la tutelle - en d'autres termes, savoir si une recapitalisation, une vente totale ou partielle, ou une liquidation doit être entreprise. Comme nous l'avons indiqué précédemment, il est important au moment de la mise sous tutelle de disposer pendant la première phase de certaines options pour éviter des destructions de valeur économique, de risquer inutilement l'argent des contribuables, ou de réduire les solutions possibles lors de la seconde phase. La politique en matière d'externalisation vise notamment à assurer qu'il existe un contrôle juridique et opérationnel suffisant sur les fonctions de base pour préserver toutes les options raisonnables.

La politique en matière d'externalisation définit des objectifs - des « résultats demandés » - sur lesquels la banque doit conserver un contrôle juridique et opérationnel. Cette voie a été choisie de préférence à une démarche prescriptive définissant les mécanismes à utiliser pour parvenir à ces objectifs. En adoptant cette approche orientée vers les





objectifs et en laissant aux banques, dans l'accomplissement de leurs obligations réglementaires, la faculté de choisir les moyens qui conviennent le mieux à leur situation et à leur modèle économique, la Banque de réserve a cherché à minimiser les coûts d'efficacité de cette politique.

Cette politique examine également une série de risques qui se rapportent à la gestion par les banques des obligations qui en découlent, et donc leur capacité à atteindre les objectifs requis. En raison de l'importance pour la Nouvelle-Zélande de la question des externalisations transfrontalières avec les banques mères étrangères, la discussion a examiné en détail les risques liés aux frontières juridiques entre les banques néo-zélandaises et tout prestataire de services étranger, y compris une banque mère. Parmi ceux-ci, il y a notamment le risque de devoir intenter une action devant un tribunal étranger et sous une législation étrangère pour s'assurer la prestation d'un service, et l'éventualité de la dénonciation d'un contrat ou toute autre intervention par le régulateur du prestataire. Enfin, parmi les risques associés à « l'offshore », notamment dans des régions lointaines, on note les risques opérationnels dus au décalage horaire, les divergences de dates dans les congés légaux, la perte de temps lors de l'accès à des personnels ou des systèmes, etc.

8

Ces risques dans les dispositifs d'externalisation, lorsque le prestataire est une banque mère dans une juridiction étrangère, peuvent être réduits par une coopération entre les instances de régulation et par une législation prévoyant certaines assurances que, dans la mesure du possible, les services convenus continueront d'être assurés, comme nous l'avons dit ci-dessus. Ces facteurs deviennent particulièrement importants pendant la seconde phase de la gestion d'une crise bancaire, lorsqu'un degré important de coopération et de coordination est nécessaire entre les régulateurs et les administrateurs judiciaires du pays d'origine et du pays d'accueil, quand une banque qui opère dans plus d'une juridiction et plusieurs zones horaires est en cause.

La politique de la Banque de réserve en matière d'externalisation cherche à maximiser les avantages retirés de la présence de banques contrôlées par des sociétés mères étrangères, tout en limitant les risques prudentiels. Dans un monde où persistent des frontières juridiques, politiques et monétaires, les régulateurs bancaires devront probablement continuer de poursuivre des objectifs nationaux pour lesquels ils doivent utiliser leurs pouvoirs de tutelle et de gestion de crises - sans perdre de vue les avantages que procure une coopération régulière entre régulateurs et, lorsque cela est politiquement possible, des lois





préconisant la prise en compte des intérêts des autres régulateurs. Dans ces circonstances, la politique de la Banque de réserve en matière d'externalisation reste nécessaire pour garantir que les grandes banques conservent un certain degré de contrôle juridique et opérationnel sur leurs fonctions de base, afin de permettre à la Banque de réserve de gérer efficacement une crise et de préserver ses options dans la résolution de la défaillance d'une grande banque, tout en permettant au système financier national de bénéficier des avantages que peuvent apporter des relations importantes avec des systèmes bancaires étrangers.

## NOTES

1. Joint Forum (2004) fournit une étude utile des externalisations par les institutions financières et des questions de supervision qu'elles posent.
2. Hull (2002) a étudié les implications de la propriété étrangère des banques pour la stabilité financière de la Nouvelle-Zélande.
3. Pour une étude de certaines de ces questions, voir, par exemple, Kane (2006) et Kaufman (2004).
4. Bollard (2004) et Woolford & Orr (2005) ont étudié les questions soulevées par la présence de banques contrôlées de l'étranger et ont précisé l'attitude de la Banque de réserve.
5. Bollard (2005) résume la nature du régime de supervision de la Nouvelle-Zélande.
6. Bollard (2004 et 2005) étudie certaines de ces questions plus en détail.
7. Chetwin (2006) décrit cette politique et les conditions dans lesquelles les banques étrangères sont tenues d'adopter le statut de filiale.
8. DeSourdy (2006) commente cette initiative.
9. Voir Banque de réserve de Nouvelle-Zélande (2006a) et (2006b).

9

## BIBLIOGRAPHIE

- BOLLARD A. (2004), « Supervising Overseas-owned Banks: New Zealand's Experience », Speech to the Trans-Tasman Business Circle in Sydney, 11 August.
- BOLLARD A. (2005), « Bank Regulation and Supervision in New Zealand: Recent and Ongoing Developments », Speech to the Australasian Institute of Banking and Finance, 23 March.
- CHETWIN W. (2006), « The Reserve Bank's Local-incorporation Policy », *Reserve Bank of New Zealand Bulletin*, 69 (4), 12-21.
- DESOURDY L. (2006), « The Reserve Bank of New Zealand Amendment Act 2006 », *Reserve Bank of New Zealand Bulletin*, 69(4), 22-25.



KANE E. (2006), «Confronting Divergent Interests in Cross-country Regulatory Arrangements», *Reserve Bank of New Zealand Bulletin*, 69(2), 5-17.

KAUFMAN G. (2004), « Banking Regulation and Foreign-owned Banks », *Reserve Bank of New Zealand Bulletin*, 67(2), 65-74.

JOINT FORUM (2004), *Outsourcing in Financial Services*, disponible sur le site [www.bis.org](http://www.bis.org).

HULL L. (2002), « Foreign-owned Banks: Implications for New Zealand's Financial Stability », *Reserve Bank of New Zealand Discussion Paper*, DP2002/05.

RESERVE BANK OF NEW ZEALAND (2006a), « Outsourcing Policy: Questions and Answers », 18 January.

RESERVE BANK OF NEW ZEALAND (2006b), « Outsourcing Policy », Financial Stability Department document BS11, January.

WOOLFORD I. & ORR A. (2005), « The Limits to Hospitality », *The Financial Regulator*, 10(1), 41-46.

