

Echanges d'informations entre autorités de contrôle bancaire et instances de surveillance des entreprises d'investissement

(Avril 1990)

I. Introduction

Lors de deux réunions tenues à Bâle en 1988 et 1989, les autorités de contrôle bancaire et instances de surveillance des entreprises d'investissement des pays du Groupe des Dix ont examiné les obstacles qui empêchent les contrôleurs des marchés financiers de transmettre librement des informations prudentielles¹ à leurs homologues nationaux et étrangers. Il a été constaté que, dans certains pays, la législation (ou les pratiques administratives) comporte des dispositions qui entravent la transmission de telles informations à d'autres autorités, ce qui nuit à l'efficacité du contrôle des institutions et groupes financiers opérant à la fois dans le secteur bancaire et sur valeurs mobilières. Comme on pouvait s'y attendre, la situation varie largement suivant les pays mais, grâce notamment aux travaux menés depuis des années par le Comité de Bâle, les restrictions restantes sont plutôt moins nombreuses pour les échanges transfrontières entre autorités de contrôle bancaire. De toute évidence, les contraintes ne s'exercent pas au même degré dans les systèmes nationaux où l'on pratique la banque universelle et où la même autorité contrôle tous les aspects de l'activité des groupes bancaires.

Les participants aux réunions de Bâle estiment que la situation financière d'aujourd'hui exige non seulement que les autorités de contrôle soient libres d'échanger entre elles les informations financières requises pour la surveillance prudentielle des établissements financiers, mais aussi qu'elles puissent dans certaines circonstances:

- consulter leurs collègues étrangers si elles ont un doute au sujet d'une institution ou d'un groupe financier opérant à l'échelle internationale ou si elles estiment que des informations leur seraient utiles;
- compter sur la faculté de leurs collègues étrangers de leur fournir des informations prudentielles qui les concernent et dont elles n'auraient peut-être pas connaissance.

L'objet du présent document est d'examiner, à la lumière de l'expérience des organes de contrôle des pays du Groupe des Dix, les moyens qui permettraient de faciliter les échanges d'informations prudentielles entre autorités de contrôle bancaire et instances de surveillance des entreprises d'investissement. Si, du fait de la qualité de ses auteurs, il se limite à ce type précis d'échanges, les problèmes qu'il passe en revue concernent aussi les échanges avec les contrôleurs chargés d'autres domaines (en particulier l'assurance). On peut noter à cet égard que la deuxième Directive communautaire visant la coordination bancaire élargit le champ des dispositions relatives aux échanges d'informations entre autorités de contrôle bancaire, qui figuraient dans la première Directive, de façon à couvrir les échanges entre tous les organes de surveillance financière reconnus. Il convient également de noter que l'on continue d'enregistrer des progrès, sous l'égide de l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV), et bilatéralement entre ses membres, dans le développement des échanges d'informations entre instances de surveillance des entreprises d'investissement.

¹ Au sens où elle est utilisée ici, l'expression «informations prudentielles» ne devrait logiquement couvrir que les données statistiques portant sur la solidité financière des établissements, telles que celles concernant les fonds propres, la liquidité et l'exposition aux divers types de risques. Il faut néanmoins l'étendre aussi à des éléments d'information non statistiques, comme les avis pouvant être exprimés sur la réputation et la compétence de la direction ou sur l'efficacité des procédures internes d'information et de contrôle. Il existe sans doute des raisons tout à fait valables pour communiquer à des autorités de contrôle d'autres types d'informations touchant, par exemple, les opérations financières de la clientèle, mais ce n'est pas là l'objet du présent document.

II. Conditions générales pour les échanges d'informations transfrontières entre autorités de contrôle bancaire et instances de surveillance des entreprises d'investissement

a) Exploitation à des fins prudentielles des informations reçues

Les échanges d'informations envisagés dans le présent document étant destinés à renforcer l'efficacité du contrôle prudentiel, il doit être entendu que les renseignements reçus dans le cadre de ces échanges seraient utilisés uniquement aux fins du contrôle prudentiel des établissements financiers. En particulier, aucune possibilité d'accès à ces informations ne devrait exister pour les départements ministériels ou les hauts fonctionnaires qui n'ont pas de responsabilité ni de rôle dans le contrôle prudentiel. Au besoin, il faudrait effectuer un cloisonnement interne des différents départements ou divisions des institutions et séparer ainsi les services qui s'occupent de surveillance et les autres.

Dans le même esprit, il doit être entendu que les informations transmises dans le cadre de ces échanges revêtiraient un caractère exclusivement prudentiel et ne porteraient que sur des questions relatives à la solidité financière des établissements, conformément à la définition donnée dans la note de la page précédente. Selon les réglementations auxquelles elles sont actuellement soumises, certaines autorités de contrôle peuvent fournir des renseignements d'ordre général ou global, mais en aucun cas des données statistiques spécifiques sur la solvabilité ou la liquidité de tel ou tel établissement. La communication, par ces autorités, de renseignements spécifiques non publiés doit se faire avec circonspection, à moins d'avoir l'assurance que le destinataire en respectera le caractère confidentiel. Des informations spécifiques ne peuvent être communiquées qu'en présence d'un problème grave ou avec le consentement de l'établissement concerné. On pourrait aussi se contenter, dans une certaine mesure, d'obtenir d'une autorité de contrôle se trouvant dans l'impossibilité de fournir des informations spécifiques la garantie qu'une activité est saine ou l'assurance qu'il n'y a pas lieu de s'inquiéter. Il s'agirait cependant d'un pis-aller.

Pour des raisons d'ordre pratique aussi bien que juridique, l'autorité qui fournit les informations devrait pouvoir s'assurer que le destinataire en a réellement besoin. Certaines autorités de contrôle sont tenues d'examiner au cas par cas s'il est nécessaire et souhaitable de communiquer des renseignements non publiés. Les destinataires peuvent faciliter la tâche de leurs homologues en précisant les types d'informations qu'ils souhaitent recevoir et les raisons de leur demande. Il peut arriver qu'une autorité soit priée de transmettre un renseignement dont elle ne dispose pas dans le cours normal de son activité. Il serait alors sage que les deux autorités se concertent pour essayer de trouver une solution pragmatique. En fin de compte, toutefois, la faculté de fournir des renseignements doit cependant demeurer discrétionnaire. Une autorité peut être légitimement fondée à refuser de s'exécuter, dans le cas notamment où cela serait contraire à l'intérêt public ou nuirait à une enquête en cours.

b) Caractère confidentiel des informations reçues

Il est une condition préalable à l'échange d'informations prudentielles qui vaut pour tous les domaines, à savoir qu'il appartient au destinataire, dans la mesure du possible, d'assurer la confidentialité des données. Dans certains cas, un niveau déterminé de confidentialité est requis, au moins aussi strict, par exemple, que celui qui est applicable au fournisseur des informations. Il est hautement souhaitable que le destinataire ne soit soumis à aucune obligation légale qui le contraindrait à divulguer les informations reçues d'autres autorités dans l'exercice de son activité de contrôle prudentiel. Ainsi, la loi ne devrait pas l'obliger à révéler ces informations à la justice, sauf consentement de l'autorité étrangère qui les a transmises. Dans la plupart des pays, ce principe souffrira inévitablement quelques exceptions, mais l'idéal serait qu'elles soient très étroitement circonscrites, par exemple aux fins de poursuites criminelles. Dans les pays où existe une loi sur la liberté d'accès à l'information, l'autorité destinataire doit veiller à ce que le fournisseur des renseignements connaisse toutes les implications de cette loi, de manière à pouvoir prendre d'avance toute précaution qu'il jugera utile.

Pour certaines autorités de contrôle, la communication d'informations prudentielles à des organismes professionnels (SRO) pose problème. Cela tient peut-être en partie au statut juridique de ceux-ci, mais surtout aux doutes que l'on peut nourrir sur la protection de la confidentialité de l'information, des conflits d'intérêts pouvant survenir si un membre d'un SRO qui opère sur le marché obtient des

renseignements non publiés sur l'un de ses concurrents. En pratique, toutefois, les personnels des SRO chargés de l'application des réglementations ont le statut de fonctionnaires permanents, qui sont obligatoirement soumis à des procédures telles qu'elles garantissent le respect de la confidentialité de ces renseignements, si ceux-ci viennent à leur être transmis. Cette préoccupation est d'ailleurs partagée par les SRO.

c) Réciprocité

Dans un certain nombre de pays, les lois ou les pratiques administratives exigent que les échanges d'informations aient lieu exclusivement sur une base de réciprocité. Tant que le concept d'«information» demeure défini en termes assez généraux, il ne se trouvera peut-être pas beaucoup de situations concrètes où une autorité de contrôle ne pourrait transmettre des informations prudentielles, pour la simple raison que le destinataire éventuel ne serait pas lui-même en mesure de lui en fournir. Mais si les données échangées doivent être de nature ou de qualité semblable, on peut aisément imaginer qu'une ambiguïté s'installe. Ainsi, il peut arriver qu'une autorité de contrôle bancaire ait la faculté de communiquer des informations sur des *institutions*, mais non sur leur *clientèle*, alors qu'un responsable de la surveillance des marchés de valeurs mobilières pourrait faire les deux. Un régime de stricte réciprocité appliqué à chaque partie risquerait d'empêcher l'échange de tout renseignement.

Pour permettre des flux d'informations raisonnablement libres, il faut donner au terme réciprocité une interprétation assez large. Il est donc recommandé de prévoir la faculté d'échanger des informations dans les deux sens, sans qu'il y ait nécessairement stricte réciprocité en ce qui concerne le type de données échangeables. En outre, l'absence d'accord de réciprocité ne devrait pas empêcher par principe une autorité de contrôle de fournir des informations lorsqu'il lui apparaît, par exemple, qu'un établissement fonctionnant sous la responsabilité d'une autre autorité se livre à des activités indésirables.

d) Utilisation des informations reçues

Certaines autorités manifestent des réticences à révéler des informations susceptibles de déclencher une action précipitée du destinataire. Cette action peut revêtir des formes diverses: demande de garanties spéciales ou de fonds supplémentaires auprès de la maison mère, exigence de changements dans la direction, demande de transformation d'une succursale en filiale, voire fermeture de l'établissement. Comme les échanges de données doivent être fondés sur la confiance, il est essentiel que le destinataire ne prenne aucune mesure décisive sans avoir consulté les autorités qui l'ont renseigné (à moins que celles-ci n'aient fait savoir que des consultations n'étaient pas nécessaires). Cela aurait l'avantage d'assurer la coordination de toute action avec celle prévue par l'autre partie.

III. Transmission d'informations prudentielles par une autorité de contrôle bancaire à une instance étrangère de surveillance des entreprises d'investissement

Un flux de renseignements de cette nature est souhaitable dans le cas surtout où une banque effectue des opérations sur titres dans un pays étranger, qu'elle y soit physiquement présente ou non, auquel cas les autorités du pays d'accueil désireront s'assurer que la situation globale de la banque reste solide. Mais le flux est également nécessaire lorsqu'une maison de courtage mène des activités bancaires dans un pays étranger et que l'instance de surveillance des entreprises d'investissement veut suivre l'ensemble des activités du groupe.

Si, dans bien des cas, les autorités de contrôle bancaire ne sont soumises à aucune contrainte concernant la transmission d'informations à leurs homologues d'autres pays, des obstacles viennent souvent entraver, par contre, la fourniture de renseignements à des instances étrangères de surveillance des entreprises d'investissement, surtout lorsqu'il s'agit de SRO. Cette situation peut nuire à l'efficacité de la surveillance. Il serait possible de communiquer temporairement les renseignements par l'entremise d'un homologue, dans la mesure où ce dernier peut obtenir

l'assurance que ces renseignements demeureront confidentiels et ne seront utilisés qu'à des fins prudentielles. Cette procédure peut s'appliquer lorsque l'autorité de contrôle bancaire informe son homologue d'un changement fondamental dans la situation de la banque mère, lui laissant le soin, s'il le juge souhaitable, d'alerter l'instance de surveillance concernée.

Une autre solution serait d'obtenir le consentement de la banque pour la communication de renseignements à caractère prudentiel à l'instance étrangère de surveillance des entreprises d'investissement. Sauf lorsque la loi l'interdit, les banques ne s'y opposent généralement pas, cela leur évitant souvent la double déclaration. En tout état de cause, il semblerait souhaitable d'explorer tous les moyens possibles d'assurer la transmission des informations nécessaires. Il est admis que des contraintes légales touchant la confidentialité des données empêchent parfois de recourir à l'entremise d'un homologue. La loi peut également imposer des dispositions spéciales en ce qui concerne les SRO mais, même dans ce cas, il devrait y avoir des moyens pragmatiques de communiquer les informations, au moins en cas de problèmes graves.

IV. Transmission d'informations prudentielles par une instance de surveillance des entreprises d'investissement à une autorité de contrôle bancaire étrangère

Il arrive que des flux de cette nature soient nécessaires, notamment lorsqu'une autorité de contrôle bancaire désire surveiller les activités consolidées d'un groupe bancaire effectuant des opérations sur titres à l'étranger (avec ou sans présence physique), ou lorsqu'une maison de courtage exploite à l'étranger un établissement ayant reçu l'agrément bancaire et que l'autorité de contrôle souhaite vérifier la solidité de la maison mère.

Les contraintes pesant sur les instances de surveillance des entreprises d'investissement en matière de fourniture de renseignements se révèlent au moins aussi lourdes que celles que subissent les autorités de contrôle bancaire. Certains pays ont mis en place des systèmes d'échanges bilatéraux d'informations entre leurs instances de surveillance et celles d'autres pays dans le cadre de mémorandums d'accords intergouvernementaux. Les arrangements de ce type peuvent jouer un rôle utile pour les parties intéressées, mais il pourrait s'avérer malaisé de leur conférer une dimension multilatérale. Comme proposé ci-dessus à la section III, il serait possible de recourir provisoirement à l'entremise d'un homologue, sous réserve des conditions indiquées, ou d'obtenir que l'établissement concerné accepte la communication de renseignements sur ses activités.

V. Conclusion

Le présent document a passé en revue certaines des contraintes qui restreignent la possibilité des autorités de contrôle de se communiquer mutuellement des informations de nature prudentielle. Des moyens pratiques ont été suggérés pour remédier à divers obstacles, mais de sérieuses restrictions demeurent néanmoins dans quelques pays.

Selon l'opinion largement partagée lors des réunions de Bâle de 1988 et 1989, ce qu'il faut, à ce stade, c'est un cadre général de collaboration multilatérale permettant aux autorités de contrôle d'examiner entre elles la situation de certains établissements et de prendre des dispositions pour échanger des données prudentielles non publiées. Cela pourrait requérir, le cas échéant, une modification des règles et pratiques nationales, pour que les autorités de contrôle, sous réserve des conditions indiquées à la section II du présent document, puissent communiquer à leurs homologues des données relatives à la surveillance prudentielle des établissements financiers.