

Document d'accompagnement du
Code de bonnes pratiques pour la
transparence des politiques monétaire
et financière

Troisième partie — Bonnes pratiques de
transparence pour les politiques financières des
organes financiers

(Approuvé par le Conseil d'administration le 24 juillet 2000)



Département de la monnaie et des changes

FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL

Juillet 2000

TABLE DES MATIÈRES

Troisième partie. Bonnes pratiques de transparence pour les politiques financières des organes financiers

V. Définition claire du rôle, des responsabilités et des objectifs des organes financiers responsables de la politique financière	3
VI. Transparence du processus d'élaboration et d'annonce de la politique financière.....	23
VII. Accès du public à l'information sur la politique financière.....	37
VIII. Obligation de rendre compte et garantie d'intégrité des organes financiers.....	61

Encadrés

Encadré 3-1. Formes de consultations publiques	34
Encadré 3-2. Caractéristiques d'une réglementation transparente	54
Encadré 3-3. Protection juridique des dirigeants et agents des organes financiers	75

BONNES PRATIQUES DE TRANSPARENCE POUR LES POLITIQUES FINANCIÈRES DES ORGANES FINANCIERS¹

Les expressions «politique financière» et «organe financier» font référence aux politiques des institutions, organismes ou entités de l'État chargés de la réglementation, du contrôle et de la supervision des systèmes financiers et des systèmes de paiement, y compris les marchés et institutions, qui ont pour but de promouvoir la stabilité financière, le bon fonctionnement des marchés et la protection des actifs de la clientèle et des consommateurs. Une banque centrale peut être considérée comme un organe financier si elle est chargée de la réglementation, du contrôle ou de la supervision de quelque partie du système financier et de paiements. On trouvera une description plus complète de ces termes à l'Annexe du *Code de bonnes pratiques pour la transparence des politiques monétaire et financières*, appendice I.

V. DÉFINITION CLAIRE DU RÔLE, DES RESPONSABILITÉS ET DES OBJECTIFS DES ORGANES FINANCIERS RESPONSABLES DE LA POLITIQUE FINANCIÈRE

5.1 L'(es) objectif(s) généra(ux) et le cadre institutionnel des organes financiers doivent être clairement définis, de préférence, par la législation ou réglementation pertinente.

Explication et motifs

Les objectifs généraux de l'organe financier sont des buts à long terme qui peuvent être atteints au moyen de la politique financière, tel que la promotion de la stabilité du système financier, le maintien de la sûreté et de l'efficacité du système des paiements ou l'organisation d'un régime crédible d'assurance des dépôts. Les organes financiers peuvent avoir plus d'un objectif ultime. Les *Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace* du Comité de Bâle² de même que les *Objectifs et principes de la régulation financière* de l'OICV³ et les *Principes fondamentaux pour les systèmes de paiement*

¹ Lorsque la banque centrale est responsable des politiques financières, la question de la transparence présentée dans les pratiques des sections V-VIII du *Code de transparence PMF* est en général couverte par les pratiques similaires de transparence pour l'ensemble de la banque centrale des sections I-IV du *Code de transparence PMF* et explicitées dans les pratiques pertinentes pour ces sections du *Document d'accompagnement*.

² Principe 1 1) : un système efficace de contrôle bancaire attribue des responsabilités et des objectifs clairs à chaque organe participant au contrôle des banques, page 4. Voir www.bis.org/publ/bcbs30a.pdf

³ Principe 1 : les responsabilités du régulateur doivent être claires et objectivement établies. Voir www.iosco.org/download/pdf/1998-objectives-fra.pdf

d'importance systémique du Comité sur les systèmes de paiement et de règlement⁴ rappellent tous avec insistance l'importance d'une définition claire des objectifs. Le cadre institutionnel des organes financiers fait référence à la structure théorique fondamentale qui régit les institutions impliquées dans la préparation et la mise en oeuvre des politiques financières et à la nature des rapports qu'elles entretiennent entre elles.

Un énoncé clair des objectifs ultimes et du cadre institutionnel de la politique financière doit identifier le mandat et l'étendue des responsabilités de l'organe financier. La définition de ces éléments capitaux dans la législation ou réglementation pertinente leur confère une autorité particulière et permet aussi d'éviter que ces aspects importants du fonctionnement de l'organe financier ne subissent de changements fréquents au gré des circonstances. La définition des objectifs par la législation ou la réglementation assure aussi l'inscription des objectifs de la politique financière dans le cadre juridique, auquel les autorités et le public peuvent se référer aisément. Le fait de fonder clairement les objectifs sur une base légale solide favorise aussi la transparence en garantissant un certain degré de cohérence entre les objectifs, ce qui permet au public de former ses attentes au sujet des opérations de la politique financière et d'évaluer les performances de l'institution dans la poursuite de ses objectifs. De même, la définition du cadre institutionnel étant d'ordre légal ou réglementaire, l'organe financier responsable de la poursuite des objectifs peut ainsi être tenu comptable de ses activités, le public étant en mesure de comparer les résultats avec les buts poursuivis.

Application

Les objectifs et le cadre institutionnel de la quasi-totalité des organes financiers répondants — tous types confondus — sont précisés par la législation ; pour certains, des réglementations ou documents supplémentaires sont en outre utilisés. La pratique établie dans certains pays consiste à définir en termes généraux dans la législation certains éléments-clé du cadre institutionnel et des objectifs, et d'apporter les précisions nécessaires dans un contexte non juridique, par exemple dans la réglementation ou par un protocole d'accord.

Banques centrales (contrôle bancaire)

Tant dans la Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale (CEMAC) que dans l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), le cadre institutionnel de la commission bancaire chargée du contrôle bancaire est défini par des traités internationaux et conventions connexes qui font parties des archives publiques.

Dans le cas de l'Autorité monétaire de Hong Kong (HKMA), le cadre juridique et réglementaire du régime de contrôle est défini dans l'Ordonnance bancaire. En outre, la HKMA publie un «Guide aux candidats à l'agrément conformément à l'ordonnance bancaire» qui contient un chapitre sur le cadre juridique et réglementaire.

⁴ Principe 1 : Le système devrait avoir une base juridique solide dans toutes les juridictions concernées, page 9. Voir www.bis.org/publ/cpss34fp1.pdf

La loi sur les banques de 1993 définit le cadre institutionnel de la fonction de contrôle bancaire de la Banque d'Italie, notamment sa structure organisationnelle, ses buts et ses attributions, et les procédures de coopération entre les autorités.

Banques centrales (supervision du système de paiements)

Dans l'Eurosystème, les législations fondamentales des banques centrales sont compatibles avec le Traité et les statuts du Système européen de banques centrales en ce qui concerne les tâches de l'Eurosystème, notamment la supervision des systèmes de paiements. Le 21 juin 2000, la Banque centrale européenne a publié une déclaration de politique intitulée «*Role of the Eurosystem in the field of payment system oversight*»⁵. La déclaration présente dans leurs grandes lignes les objectifs de la supervision et le rôle de l'Eurosystème, le fondement juridique desdites activités de supervision et la mise en oeuvre des principes de supervision des systèmes de paiements. À titre d'illustration des banques centrales nationales de l'Eurosystème, la Banque nationale de Belgique a publié en décembre 1999 un communiqué de presse de sept pages, «*La Banque nationale de Belgique et l'oversight des Systèmes de paiement*»⁶ qui résume le rôle de la banque centrale dans la supervision, son autorité légale, les dispositifs de supervision de la banque, le domaine de la supervision, les systèmes couverts et les relations avec la Commission bancaire et financière belge. Il indique également que la Banque prévoit de divulguer ses actions dans ce domaine dans son rapport annuel. En outre, le communiqué contient une liste de rapports internationaux publiés par le Comité sur les systèmes de paiement et de règlement et la Banque centrale européenne, relatifs aux dispositifs de supervision des systèmes de paiement.

Organe de supervision financière pluridisciplinaires

L' Autorité de réglementation prudentielle australienne définit le cadre institutionnel de la réglementation prudentielle des institutions acceptant des dépôts, des sociétés d'assurances et des fonds de pension.

⁵ Voir www.ecb.int/press/00/pr000621_2.htm

⁶ Voir www.nbb.be à la rubrique Presse-Communiqués de presse-20 décembre 1999. Le communiqué de presse signale que la publication du communiqué a été motivée par le principe accepté internationalement, tel qu'exposé dans le *Code de transparence PMF* et dans le *Document consultatif sur les Principes fondamentaux pour les systèmes de paiement d'importance systémique* préparé par le Comité sur les systèmes de paiement et de règlement, selon lequel les banques centrales doivent diffuser les principaux aspects de leur politique de supervision.

Organes de garantie des dépôts

Le cadre institutionnel de la Caisse de garantie des dépôts suédoise est défini dans la loi de 1995 instituant le Régime de garantie des dépôts et la loi de 1996 instituant le Régime d'indemnisation des investisseurs.

Organes de supervision des valeurs mobilières

En Australie, le cadre institutionnel de la supervision des valeurs mobilières, de l'intégrité des marchés et de la protection de la clientèle est défini dans la loi de 1989 portant création de la Commission australienne des valeurs mobilières et des investissements.

Considérations relatives à la mise en oeuvre

Les organes financiers doivent avoir une vision claire de leurs objectifs. Un objectif peut avoir, et a en général, une signification différente pour des organes différents – ce peut être un principe de fonctionnement, tel que l'impartialité, ce peut être une procédure, ou ce peut être un résultat, tel que la réduction du risque ou du nombre de faillites. Les organes financiers doivent faire comprendre au public les objectifs spécifiques de leur fonction.

Certaines lois ou réglementations attribuent à l'organe financier des objectifs multiples. Avec l'évolution des marchés financiers et en fonction des conditions financières courantes, l'importance relative accordée par l'organe financier à ses divers objectifs est susceptible de varier. Il importe que l'organe financier, lorsqu'il est responsable d'objectifs multiples, diffuse et explique chacun d'eux afin que le public soit conscient des éventuels arbitrages existant entre eux. La clarification des priorités relatives des divers objectifs améliore la transparence.

La définition des objectifs d'un organe financier impose certains compromis entre permanence et flexibilité. Comme il est difficile de modifier les lois à bref délai, et que les objectifs des organes financiers sont susceptibles d'évoluer avec le temps, il peut être prudent d'éviter une trop grande précision dans la législation définissant les objectifs, afin de donner aux organes la flexibilité nécessaire à s'adapter aux circonstances, en complétant par exemple la législation fondamentale par la mise à jour des réglementations. Il peut être malavisé de modifier trop fréquemment la législation ou la réglementation si cela finit par donner au public l'impression que le processus d'élaboration des politiques est en état de perpétuel changement. Inversement, lorsque les objectifs sont étroitement définis, les modifications du cadre juridique global nécessiteront de temps à autre l'incorporation d'amendements dans la législation, et le processus périodique de modification des lois applicables peut, à la faveur de la discussion publique des mérites des modifications proposées, promouvoir la transparence. Lorsque les objectifs des organes financiers sont définis par un traité (comme par exemple pour la Banque des États d'Afrique centrale), il est plus difficile des les modifier, en raison du consensus plus large que nécessite l'amendement de ce type de législation.

<p>5.1.1 L’(es) objectif(s) généra(ux) assigné(s) aux organes financiers doi(ven)t être rendu(s) public(s) et expliqué(s).</p>

Explication et motifs

La diffusion publique des objectifs de la politique financière d’un organe financier donné implique de mettre l’information pertinente à la disposition de toutes les parties intéressées, sous une forme aisément accessible. Elle implique également d’expliquer les objectifs généraux en présentant les objectifs des organes financiers respectifs de façon détaillée et sous une forme aisément compréhensible. Les objectifs des organes financiers appartenant à différents secteurs financiers sont différents. Pour certains, par exemple les organes de supervision des marchés de valeurs mobilières, l’objectif prioritaire est le bon fonctionnement des marchés, pour d’autres — par exemple les organes de contrôle bancaire et de supervision des systèmes de paiement — la priorité est la stabilité des marchés et la stabilité systémique, et pour d’autres encore (organes de supervision des sociétés d’assurance et de garantie des dépôts) la principale considération est la protection des actifs de la clientèle. Certains organes ont des objectifs multiples.

La diffusion et l’explication des objectifs ultimes par des publications et des déclarations publiques permet, au-delà de la connaissance du cadre juridique, de rendre le processus d’élaboration des politiques mieux compris et mieux connu du public.

Application

Les objectifs généraux de la quasi-totalité des organes financiers répondants — tous types confondus — sont en général indiqués par la législation; pour certains organes, des réglementations et autres documents servent en outre à définir des objectifs spécifiques. Les principales méthodes de diffusion et d’explication des objectifs sont le rapport annuel, le journal officiel, les sites Internet, les déclarations publiques et les communiqués de presse.

Organes de garantie des dépôts

Les objectifs de la Société d’assurance-dépôts du Canada sont précisés dans la législation et expliqués de diverses manières, notamment dans les brochures dont la loi impose la distribution aux institutions de dépôts.

Organes de supervision des marchés de valeurs mobilières

Les objectifs de la Commission des opérations de bourse de Lettonie sont spécifiés dans la

loi portant création de la Commission des opérations de bourse⁷. La Commission diffuse et explique ses objectifs au public dans la réglementation, par des communiqués de presse, des publications — comme le rapport annuel — par les dépositions des dirigeants devant la représentation nationale, et par des communiqués affichés sur son site Internet⁸.

La définition du mandat de la Commission des valeurs mobilières de Malaisie énonce les objectifs de la Commission⁹. La Commission diffuse et explique ses objectifs dans ses publications (rapport annuel, plan d'entreprise et brochures d'information), par des rapports écrits soumis à la représentation nationale, par les dépositions de ses responsables et par affichage sur son site Internet¹⁰.

Considérations relatives à la mise en oeuvre

Certaines législations ou définitions du mandat d'un organe financier lui attribuent la responsabilité de plusieurs objectifs. À mesure que le cadre analytique et opérationnel de l'organe évolue, la priorité relative appliquée aux divers objectifs est susceptible de changer. En présence d'objectifs multiples, il importe que l'organe financier diffuse et explique chacun d'eux afin que le public soit informé des arbitrages éventuels entre eux.

5.1.2 Les responsabilités des organes financiers, ainsi que le pouvoir qui leur est conféré d'appliquer la politique financière doivent être rendues publiques.

Explication et motifs

Les responsabilités de l'organe financier sont les devoirs et fonctions spécifiques qu'il peut être amené à remplir et desquels il doit rendre compte. Par exemple, un organe financier peut être responsable du contrôle prudentiel des banques, ou de l'agrément et de la supervision des sociétés d'assurance, ou de la supervision du système de paiements, ou encore de la réglementation des valeurs mobilières. Certains organes peuvent être chargés des responsabilités de surveillance ou de supervision de multiples secteurs financiers. Le

⁷ Les objectifs de la Commission sont de «faciliter le développement et la viabilité du marché des valeurs mobilières; de protéger les intérêts des investisseurs et d'assurer des conditions de concurrence impartiales sur le marché des valeurs.» Voir article 5 de la loi à www.vtk.gov.lv/laws/SMC%20with%20Amendments.htm.

⁸ Voir www.vtk.gov.lv/Kom_EN6.html

⁹ Les objectifs sont de «promouvoir et de maintenir des marchés de valeurs et de contrats à terme honnêtes, efficaces, sûrs et transparents et de faciliter le développement ordonné d'un marché des capitaux innovant et concurrentiel.» Voir www.sc.com.my/html/organisation/mission.html

¹⁰ Voir www.bnm.gov.my

pouvoir d'appliquer les politiques financières consiste en l'attribution d'un mandat explicite d'utiliser les divers instruments de politique à la disposition de l'organe financier.

La diffusion publique des responsabilités et des pouvoirs de l'organe financier permet au public de comprendre la mission de l'organe et le domaine de ses activités, ainsi que ses rapports avec le reste du système financier. Le public doit posséder une vision claire des responsabilités de l'organe financier pour être en mesure d'évaluer ses résultats, comprendre les limites de ses pouvoirs et le tenir comptable de ses responsabilités.

Application

La responsabilité et le pouvoir de conduire la politique financière de la quasi-totalité des organes financiers répondants — tous types confondus — sont définis par la loi, et pour certains également par des réglementations et d'autres documents. La tendance générale semble aller vers une définition plus explicite et plus claire du pouvoir des organes financiers de conduire des politiques financières. Les méthodes de diffusion ne varient guère entre les différents types d'organe financier. La divulgation des responsabilités des organes financiers s'effectue le plus souvent par diffusion dans le journal officiel, publication de leur mandat dans le rapport annuel et sur le site Internet, et par des communiqués de presse.

Banques centrales (contrôle bancaire)

Le rapport annuel de la Banque nationale danoise présente un appendice sur les fondements juridiques du secteur financier où sont résumés les évolutions et les modifications juridiques survenus en cours d'année dans le secteur financier du Danemark.

Organes de supervision des marchés de valeurs mobilières

En Thaïlande, la loi sur la Commission des valeurs mobilières stipule que «la Commission est investie du pouvoir et de la responsabilité de formuler les politiques nécessaires à la promotion et au développement des activités relatives aux valeurs mobilières ainsi qu'à leur supervision...»¹¹. La Commission divulgue ses responsabilités au public dans diverses publications, notamment le rapport annuel, et par affichage sur son site Internet¹².

La loi sur les valeurs mobilières de 1933 stipule que la Commission des valeurs mobilières des États-Unis (U.S. Securities and Exchange Commission - SEC) dispose du pouvoir «d'édicter, d'amender et d'abroger toutes règles et réglementations nécessaires à l'exécution des dispositions du présent titre, y-compris les règles et réglementations régissant les déclarations et prospectus d'enregistrement de diverses classes de titres et d'émetteurs, et définissant les termes comptables, techniques et professionnels utilisés dans le présent

¹¹ Voir www.sec.or.th/mis/act.html

¹² Voir www.sec.or.th/public.html

titre»¹³. La SEC est investie de pouvoirs réglementaires similaires dans le cadre de cinq autres législations qu'elle est chargée d'administrer. La SEC divulgue ses responsabilités et ses pouvoirs de conduire des politiques financières dans ses publications, ses communiqués, les dépositions publiques de ses dirigeants, ainsi que par affichage sur son site Internet¹⁴.

Considérations relatives à la mise en oeuvre

Dans certaines circonstances, un organe financier peut se trouver requis d'assumer des responsabilités nouvelles extérieures au domaine de ses activités régulières ou qui dépassent le mandat fixé par la loi ou la réglementation. Dans ce type de situation, le mandat juridique ou réglementaire peut être amendé pour y intégrer la responsabilité nouvelle, ou bien une loi ou réglementation distincte peut être adoptée ou édictée. En revanche, si cette nouvelle responsabilité n'est que temporaire, n'entre pas en conflit avec les lois ou réglementations existantes, et n'entrave pas la mission première de l'organe financier, il peut n'être pas nécessaire de la préciser dans la loi ou la réglementation. Néanmoins, il peut être approprié d'informer le public en diffusant le protocole d'accord entre l'organe financier et l'organe d'État (représentation nationale ou ministère) attribuant ou stipulant la nouvelle responsabilité.

5.1.3 Les modalités générales selon lesquelles les organes financiers rendent compte de leur action doivent être, le cas échéant, rendues publiques.

Explication et motifs

Les modalités de reddition des comptes font référence aux moyens, méthodes et procédures (notamment la périodicité) utilisés par les organes financiers pour rendre compte de leurs actions et de leurs activités¹⁵.

La diffusion publique des modalités de reddition des comptes établit une norme de communication que l'organe financier va se trouver tenu de respecter. L'information régulière et systématique du public par l'organe financier établit le principe de la responsabilité vis-à-vis du public et met en place une tradition de divulgation qui peut encourager le maintien de pratiques transparentes d'élaboration des politiques.

¹³ Voir 15 U.S.C. §775 (1999) section 19: www.law.uc.edu/CCL/sldtoc.html

¹⁴ Voir www.sec.gov/asec/wwwsec.htm pour une description du rôle et des responsabilités de la SEC et la législation correspondante.

¹⁵ On trouvera aux sections correspondantes de la section VIII du présent document un exposé plus approfondi des pratiques de transparence relatives à la reddition des comptes des organes financiers.

Application

Les modalités générales de reddition des comptes de la quasi-totalité des organes financiers répondeurs sont définies par la législation ou la réglementation. Les modalités de reddition des comptes les plus répandues sont la publication d'un rapport annuel, la soumission d'un rapport écrit à un ministère du gouvernement ou à la représentation nationale, ou des dépositions publiques devant la représentation nationale. Ces modalités générales sont annoncées le plus fréquemment dans le rapport annuel et dans le journal officiel. Les organes financiers d'une vaste gamme de pays diffusent les modalités générales de reddition des comptes sous différentes formes, notamment par des articles périodiques, par affichage sur le site Internet, et par des communiqués à la presse.

Organes de supervision des marchés de valeurs mobilières

Au Canada, la Loi sur les valeurs mobilières de l'Ontario précise que la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario (CVMO) et le Ministre des finances de l'Ontario conviennent de publier un protocole d'accord définissant i) leurs rôles et responsabilités respectifs; ii) les obligations de reddition de comptes; et iii) la responsabilité de la Commission de communiquer au ministre les plans et les budgets des activités prévues¹⁶.

5.1.4 Le cas échéant, les procédures de nomination, les mandats et tout critère général de révocation des dirigeants et membres des organes directeurs des organes financiers doivent être rendus publics.

Explication et motifs

Les procédures de nomination font référence au processus de sélection d'une personne à un poste, tels que les qualités et compétences requises du titulaire du poste. Les procédures de nomination comprennent les formalités que le candidat sélectionné doit accomplir avant d'être nommé dans ses fonctions, telles qu'être approuvé par une audience de confirmation, ou mettre fin à toutes autres activités. Le mandat précise la durée du poste, fixe ou déterminée à la discrétion de quelque autre dirigeant, les restrictions éventuelles applicables à la nomination et à la reconduction en fonctions, et si celles-ci sont conférées de droit à leur titulaire en vertu de responsabilités qu'il exerce déjà par ailleurs. Les critères généraux de révocation couvrent tous les motifs de révocation possibles. La formule «dirigeants et membres de l'organe directeur de l'organe financier» fait référence aux cadres de direction détenteurs du pouvoir de décision dans l'organe financier, tels que le directeur général et les administrateurs extérieurs désignés, ainsi que les membres désignés du conseil de l'organe financier ou de l'organe qui en supervise les activités. Ces aspects du processus de nomination doivent être diffusés publiquement.

¹⁶ Au Canada la réglementation et la supervision des marchés de valeurs mobilières sont principalement la responsabilité des provinces. La CVMO joue un rôle de premier plan car la majorité de l'activité en valeurs mobilières du Canada prend place en Ontario.

La diffusion publique des procédures de nomination améliore la transparence du processus d'élaboration des politiques en révélant les contraintes et les incitations auxquelles les dirigeants sont sujets. Cela peut approfondir dans le public la compréhension de la genèse des décisions de politique financière. La divulgation des procédures de nomination peut également contribuer à faire mieux connaître du public les principaux responsables de l'élaboration des politiques et l'étendue de leur pouvoir et de leur autonomie de décision. La compréhension des critères de révocation des dirigeants et membres désignés de l'organe directeur permet également au public et aux marchés de mieux juger de la finalité des décisions de politique, en cas de désaccord entre l'organe financier et d'autres branches de l'État. La diffusion publique du mandat et des critères de révocation tend aussi à promouvoir la responsabilité de gestion, et n'est pas sans conséquence pour l'application et l'administration des réglementations.

Application

Les procédures de nomination, le mandat, et les critères généraux de révocation des dirigeants et membres de l'organe directeur de la quasi-totalité des organes financiers répondants sont définis et publiés dans les parties appropriées de la législation ou réglementation portant création de l'organe concerné. Les procédures sont souvent publiées au journal officiel ; les nominations sont également annoncées dans le journal officiel, et communiquées aux médias, souvent accompagnées de leur contexte juridique. En l'absence de telles procédures formelles, les nominations des cadres dirigeants sont souvent annoncées par des communiqués de presse.

Considérations relatives à la mise en oeuvre

Les critères définissant la révocation des dirigeants ou membres de l'organe directeur peuvent être définis de deux manières : soit de façon spécifique, soit de façon générale. Plus la définition des critères de révocation est spécifique, moins elle laisse de place au jugement ou à une interprétation erronée dans leur application. Une liste de critères spécifiques risque toutefois d'exclure des motifs légitimes de révocation. Un excès de discrétion dans la prise de décisions n'est pas compatible avec la transparence. En revanche, la confirmation de toute décision de révocation par d'autres organes impliqués dans le processus de la nomination est de nature à promouvoir la transparence. Pour certains organes financiers, aucune discrétion n'est possible dans la nomination ou la révocation, car tous les membres de l'organe directeur y siègent de droit en vertu de fonctions qu'ils exercent ailleurs¹⁷.

5.2 Les relations entre les organes financiers doivent être rendues publiques.

¹⁷ Un exemple en est le conseil d'administration du Régime de garantie des dépôts de Hongrie, dont tous les membres y siègent de droit en vertu de leurs fonctions dans d'autres organes de l'État.

Explication et motifs

Les relations entre organes financiers font référence à la démarcation des rôles et des responsabilités des divers organes de l'État. La diffusion publique de ces relations consiste à donner au public une description claire de leurs compétences et juridictions respectives ainsi qu'une bonne compréhension de la manière dont les divers organes dialoguent et oeuvrent ensemble. Les relations entre organes financiers sont d'une complexité extrêmement variable d'un pays à l'autre, d'où la nécessité de les faire connaître au public.

La diffusion publique des relations entre organes financiers permet au public d'appréhender l'étendue des responsabilités respectives de chacun d'eux. Elle évite aussi la dilution des responsabilités dans les affaires qui tombent sous la juridiction de plusieurs organes¹⁸. On s'assure ainsi que chaque organe est responsable de ses actions respectives et que les politiques sont mises en oeuvre avec l'efficacité maximale.

Application

Les relations entre organes financiers sont généralement diffusées. Le plus souvent, cette diffusion est effectuée dans la législation, ou la réglementation, ou dans un protocole d'accord. Le rapport annuel, les communiqués de presse et l'affichage sur les sites Internet sont aussi des moyens couramment employés. Les points abordés dans ces documents comprennent en général des dispositions de partage d'informations et des procédures générales de coopération.

Organes de contrôle bancaire

Aux États-Unis, les relations entre les divers organes financiers responsables du contrôle des banques et des institutions financières (autres que les maisons de titres) sont gérées dans le cadre du Conseil fédéral d'examen des institutions financières (Federal Financial Institutions Examination Council – FFIEC). Le conseil a été établi le 10 mars 1979 conformément à la Loi portant réglementation des institutions financières et des taux d'intérêt de 1978 (Financial Institutions Regulatory and Interest Rate Control Act, 1978 – FIRA)¹⁹. Le conseil est un organe interministériel formel habilité à prescrire des principes, des normes et des formulaires de communication uniformes aux fins de l'examen fédéral des institutions financières, ainsi qu'à faire des recommandations en vue de promouvoir l'uniformité du contrôle des institutions financières. Le FFIEC divulgue son rôle et les relations existant entre les divers organes fédéraux dans son mandat, par des communiqués de presse, des publications dans le *Federal Register* — le journal officiel du gouvernement des États-Unis

¹⁸ Voir 6.1.5 ci-après pour un exposé de la diffusion publique des procédures de consultation et de partage d'informations entre organes financiers.

¹⁹ Cette loi est résumée dans son Title X (Public Law 95-630) et peut être consultée à www.thomas.loc.gov

— le rapport annuel, et des publications disponibles sur son site Internet²⁰. En outre, dans les cas où la démarcation entre juridictions n'est pas claire, les organes peuvent la préciser en la négociant entre eux ou en faisant appel au Congrès; les juridictions peuvent être aussi coordonnées dans certains cas au moyen de lettres et d'accords entre organes diffusés publiquement.

Banques centrales (supervision des systèmes de paiements)

Dans le domaine des systèmes de paiements, de même que pour toutes les tâches de l'Eurosystème, les relations entre les banques centrales nationales et la Banque centrale européenne peuvent être déduites de l'article 12.1 et de l'article 14.3 des statuts du SEBC/BCE. Ces articles stipulent, respectivement que «le conseil des gouverneurs adopte les directives et prend les décisions nécessaires à assurer l'exécution des tâches confiées au SEBC au titre du présent traité et des présents statuts [...] Dans la mesure du possible et du nécessaire [...], la BCE recourt aux banques centrales nationales pour mener à bien les opérations qui font partie des tâches de la BCE» et que «Les banques centrales nationales font partie intégrante du SEBC et prennent les mesures nécessaires pour assurer le respect des directives et des instructions de la BCE et obtiennent que lui soient communiquées toutes les informations nécessaires».

Organes de supervision financière pluridisciplinaires

En Australie, les relations entre la Banque de réserve d'Australie, l'Autorité de réglementation prudentielle australienne, (APRA), et la Commission australienne des valeurs mobilières et des investissements (ASIC), les trois principaux organes réglementaires du secteur financier, sont définis par la législation²¹, des protocoles d'accord communiqués au

²⁰ Voir www.ffiec.gov

²¹ Les sections 10A, B et C de la Loi sur la banque de réserve définissent la relation entre la Banque de réserve et la Commission du système de paiements. Le texte de cette loi peut être consulté à : www.scaleplus.law.gov.au/html/pasteact/0/310/top.htm.

La section 19 de la loi sur l'Autorité de réglementation prudentielle australienne définit, dans une certaine mesure, la relation entre la Banque de réserve, l'APRA et l'ASIC. Par exemple cette section prévoit que des membres de la Banque de réserve d'Australie et de l'ASIC siègent au conseil d'administration de l'APRA. On trouvera le texte de cette section ainsi que de la loi entière à : www.scaletext.law.gov.au/html/pasteact/2/3134/top.htm

public²², ainsi que par des communiqués de presse²³, des articles de bulletin et les rapports annuels²⁴.

Au Royaume-Uni, la relation entre la Banque d'Angleterre — qui a la responsabilité explicite de la stabilité financière — l'Autorité des services financiers (FSA) et le Trésor royal est définie dans un protocole d'accord communiqué au public²⁵. Cela établit le cadre des responsabilités, des obligations de rendre compte, de transparence et d'échange d'informations applicables aux opérations de soutien.

Organes de supervision des marchés de valeurs mobilières

En Thaïlande, la Loi sur la Commission des valeurs mobilières définit la relation entre le ministre des finances et la Commission : «Le ministre des finances est chargé de l'application de la présente loi et a le pouvoir d'émettre des réglementations ministérielles et de nommer des fonctionnaires compétents à des fonctions conformément à la présente loi. Lesdites réglementations ministérielles entrent en vigueur dès leur publication dans le journal officiel»²⁶.

Considérations relatives à la mise en oeuvre

Lorsque des organes financiers n'ont aucune relation entre eux, mais que le public peut avoir l'impression qu'il en existe une, il peut être bon d'annoncer publiquement l'absence de toute relation.

5.3. Le rôle des organes de surveillance en ce qui concerne les systèmes de paiements doit être rendu public.
--

Explication et motifs

Le rôle des organes de surveillance fait référence aux activités exercées par un organe financier et aux responsabilités qui lui incombent dans la surveillance de l'ensemble des

²² Voir www.apra.gov.au/mediareleases/rbamou_12_10_98.htm

²³ Voir par exemple les communiqués de presse disponibles à www.apra.gov.au/mediareleases/first_annual_report.htm

²⁴ Voir www.apra.gov.au/CorporateInfo/annual_report_1999/annual_report_contents.htm

²⁵ Ce protocole d'accord est cité par Peter Rodgers : «The Bank of England Act» dans *Bank of England Quarterly Bulletin*, vol. 38, mai 1998, pp. 93-99; il est également disponible à www.sib.co.uk/pressrel/jointmou.htm

²⁶ Voir section 7: www.sec.or.th/mis/act/chap0.html.

systèmes de paiement. Le document consultatif sur les *Principes fondamentaux pour les systèmes de paiement d'importance systémique* du Comité sur les systèmes de paiement et de règlement aborde explicitement le rôle des banques centrales dans la surveillance des systèmes de paiement d'importance systémique²⁷.

Un système de paiements stable et efficace est un élément clé de tout système financier fonctionnant bien. La diffusion publique du rôle de surveillance de la banque centrale ou de tout autre organe intéressé au maintien de la sûreté et de l'efficacité des systèmes de paiements permet aux concepteurs et aux opérateurs de systèmes de paiements privés, ainsi qu'aux participants et aux usagers de tous les systèmes et aux autres parties intéressées de comprendre clairement le rôle, les responsabilités et les objectifs de l'organe financier. La diffusion publique aide aussi le public à comprendre l'effectivité de la surveillance et à former un jugement mieux informé des risques systémiques auxquels le système financier fait face. Lorsque la banque centrale, outre la surveillance, assure le fonctionnement de parties importantes du système de paiements, cette diffusion peut mettre en lumière d'éventuels problèmes de conflits d'intérêts.

Application

Le rôle de l'organe financier responsable du système de paiements est presque toujours diffusé au public. Le plus souvent, cette diffusion est effectuée par la législation ou la réglementation, complétées par des informations communiquées dans le rapport annuel de l'organe concerné et/ou le journal officiel.

Banques centrales (supervision des systèmes de paiements)

Comme indiqué en 5.1, le 21 juin 2000 la Banque centrale européenne a émis une déclaration de politique de cinq pages sur le rôle de l'Eurosystème dans le système de paiements. À titre d'exemple d'une banque centrale nationale de l'Eurosystème, le rôle de supervision de la Banque nationale de Belgique dans le système de paiements du pays est décrit dans un communiqué de presse de sept pages, «La Banque nationale de Belgique et l'oversight des Systèmes de Paiement», qui est cité au paragraphe 5.1. Les objectifs, les méthodes et le rôle de la Banque d'Italie dans la supervision du système de paiements sont décrits dans son «livre blanc»²⁸.

Le rôle de la Banque du Canada dans la conception des systèmes de paiement aux fins de la supervision, et la façon dont elle s'acquitte de ses responsabilités de supervision, sont

²⁷ Le Rapport du groupe de travail sur les principes et pratiques applicables aux systèmes de paiement, qui définit les *Principes fondamentaux*, est disponible à l'adresse suivante : www.bis.org/pub/cps34f.htm

²⁸ Banque d'Italie, *White Paper on Payment System Oversight : Objectives, Methods, Areas of Interest*, Rome, novembre 1999.

diffusées dans la Loi sur la compensation et le règlement des paiements, ainsi que dans d'autres publications.

Au Royaume-Uni, le rôle actuel de la Banque d'Angleterre dans la supervision du système des paiements est décrit dans la déclaration des Buts principaux de la banque et dans les protocoles d'accord connexes diffusés publiquement.

5.3.1 Les organes chargés de la surveillance du système de paiements doivent encourager la diffusion en temps voulu des principes de politique générale (notamment les politiques de gestion des risques) qui ont une incidence sur la robustesse des systèmes de paiements importants pour l'ensemble du système économique et financier.

Explication et motifs

Les principes de politique générale (notamment les politiques de gestion des risques) font référence aux politiques qui sont mises en place pour réduire le risque systémique ou la probabilité d'une interruption majeure du fonctionnement du système de paiements. La robustesse des systèmes financiers fait référence à la vulnérabilité aux différents chocs et à la fragilité du système face à des perturbations imprévues. Un système de paiements est important sur le plan systémique s'il est à même de déclencher ou de propager des perturbations systémiques dans le domaine financier, en raison de la taille ou de la nature des paiements qu'il traite, ou de leur valeur agrégée globale²⁹. La diffusion en temps voulu fait référence à la nécessité de diffuser des informations fiables dans des délais assez brefs pour qu'elles puissent être utiles aux participants du système de paiements et ne soient pas rendues caduques par ses évolutions récentes. Le document consultatif du groupe de travail sur les principes et pratiques applicables aux systèmes de paiement traite du rôle de la banque centrale comme organe financier responsable de la sûreté et de l'efficacité des systèmes de paiement d'importance systémique.

Application

La plupart des organes financiers répondants responsables de la supervision des systèmes de paiements diffusent les principes de politique générale qui ont une incidence sur la stabilité des systèmes. Pour certains, cette diffusion s'opère par la réglementation, et beaucoup de ces organes diffusent aussi au moyen de leurs publications et par voie de presse. Nombre des banques centrales qui sont responsables de la supervision d'un système de paiements ou davantage, incorporent un chapitre ou une section dédiée aux questions relatives aux

²⁹ *Principes fondamentaux pour les systèmes de paiements d'importance systémique*, Rapport du groupe de travail sur les principes et pratiques applicables aux systèmes de paiement, section 3.2 voir www.bis.org/publ/cpss34f.htm.

systèmes de paiement dans leur rapport annuel (par exemple la Banque nationale danoise, la Banque du Japon, la Banque Al-Mahgrib du Maroc, la Banque nationale de Slovénie et la Banque nationale suisse).

Banques centrales (supervision des systèmes de paiements)

Dans l'Eurosysteme, selon l'article 105 (2) du traité et l'article 3 des statuts du SEBC et de la BCE, une des tâches de l'Eurosysteme est de promouvoir le bon fonctionnement des systèmes de paiement. Le rapport annuel de la BCE consacre un chapitre aux systèmes de paiements, et la BCE offre sur son site Internet une gamme de publications et des informations sur les systèmes de paiement. Les rapports annuels de certaines des banques centrales nationales de l'Eurosysteme contiennent également un chapitre distinct couvrant les questions relatives aux systèmes de paiement et à leurs évolutions dans le pays.

La Banque centrale d'Islande émet à l'occasion des rapports traitant de certains aspects du système de paiements. À partir de 2000, le bulletin monétaire trimestriel de la banque passe en revue chaque semestre les questions relatives aux systèmes de paiements dans sa couverture des problèmes de stabilité financière.

La Riksbank suédoise publie un compte-rendu de la façon dont elle remplit ses responsabilités de supervision du système de paiements — ainsi que d'autres mesures destinées à promouvoir un système de paiements sûr et efficace – dans sa publication bi-annuelle Rapport sur la stabilité financière.

Considérations relatives à la mise en oeuvre

Dans les pays dont les systèmes de paiements d'importance systémique sont opérés par des entités privées, les organes de supervision peuvent avoir néanmoins un rôle à jouer en promouvant la diffusion en temps voulu des principes de politique générale et les procédures de ces systèmes.

<p>5.4 Lorsque des organes financiers sont chargés de la surveillance d'organismes autorégulateurs (systèmes de paiements, par exemple), les relations entre ces organes doivent être rendues publiques.</p>

Explication et motifs

Dans certains pays, des organes financiers publics sont chargés de la surveillance d'organismes autorégulateurs. La fonction de surveillance fait référence à l'obligation de garantir que les activités de l'organe surveillé sont conduites d'une manière cohérente avec ses objectifs, responsabilités et pouvoirs. La surveillance suppose une certaine forme de surveillance régulière des activités générales de l'organe surveillé, mais en général ne comporte pas d'intervention dans le fonctionnement quotidien de l'organe.

Les organismes autorégulateurs sont des entités autonomes non publiques qui réglementent et surveillent le comportement des participants qui leurs sont affiliés sur le marché financier. Les organismes autorégulateurs peuvent se voir déléguer des pouvoirs officiels par des organes financiers et ont souvent une forme ou une autre de relation officielle avec des organes financiers publics. Les bourses de valeurs ou de marchandises ou les associations de courtiers en valeurs mobilières sont des exemples d'organismes autorégulateurs.

La diffusion publique des responsabilités de surveillance consiste à fournir au public une description claire des rôles tant de l'organe public que de l'organe autorégulateur, ainsi que de leurs rapports mutuels et de la manière dont ils coopèrent. La nature et l'étendue des responsabilités de surveillance doivent également être diffusées.

La diffusion contribue à susciter la confiance dans l'ensemble du cadre réglementaire et de surveillance, en apportant au public l'assurance que le cadre réglementaire est exempt de failles, et que les responsabilités de chacune des parties sont connues du public. Cette assurance contribue à son tour à garantir que les rôles et responsabilités respectifs sont clairement spécifiés, compris et exécutés. La diffusion des responsabilités de surveillance renforce aussi l'obligation de rendre compte de l'organe de surveillance et de l'organe autorégulateur.

Application

La plupart des organes financiers répondants chargés de la supervision des valeurs mobilières sont chargés de la surveillance d'organismes autorégulateurs. Lorsqu'un organe est chargé de ce type de surveillance, dans la majorité des cas la relation avec l'organisme autorégulateur est diffusée au public, en général dans la législation ou la réglementation, ainsi que dans le rapport annuel et les sites Internet.

Banques centrales (supervision des systèmes de paiements)

Le Comité sur les systèmes de paiement et de règlement a publié en 1997 un document intitulé *Disciple Framework for Securities Settlement Systems*³⁰. Le cadre de diffusion a été rempli par plus de 60 systèmes de compensation des valeurs mobilières. Dans le contexte de cette pratique de transparence, la divulgation des dispositions de supervision ou de surveillance est tout particulièrement intéressante (introduction du *Disclosure Framework*).

Organes de supervision des marchés de valeurs mobilières

Au Canada, les organes provinciaux de supervision des valeurs mobilières supervisent toute une gamme d'organismes autorégulateurs, qui comprend des associations de courtiers en valeurs, des systèmes de compensation des valeurs mobilières et des bourses de valeurs. La relation entre les organes de supervision et les organismes autorégulateurs — qui recouvre le

³⁰ Voir www.bis.org/publ/cpss20.htm

processus de la reconnaissance, les processus de déclaration et de communication, le processus d'examen des statuts, et la supervision au moyen d'inspections de conformité des organismes autorégulateurs et de leurs membres — est diffusée dans la législation et la réglementation, des protocoles d'accord, le journal officiel, le bulletin officiel de l'organe de supervision et le rapport annuel.

La commission des marchés à terme des États-Unis (Commodity Futures Trading Commission — CFTC) est chargée de la réglementation et de la supervision des marchés à terme et des marchés d'options par l'entremise de l'Association nationale des marchés à terme (National Futures Association — NFA), un organisme autorégulateur approuvé par la commission. Les activités de la commission et sa relation avec la NFA sont diffusées au public dans les publications de la commission, qui comprennent notamment un rapport annuel, des communiqués de presse, des documents de référence, un Plan stratégique, des bulletins hebdomadaires et trimestriels, et des publications affichées sur son site Internet.³¹

La commission de supervision des valeurs mobilières des États-Unis (Securities and Exchange Commission – SEC) supervise les marchés de valeurs mobilières, dans le cadre de la loi sur les marchés, afin d'éviter les pratiques déloyales. La règle 19b-4 de la législation des marchés définit un processus transparent par lequel la SEC exerce sa supervision sur les organismes autorégulateurs. Selon cette règle, les organismes autorégulateurs déposent auprès de la SEC les modifications qu'ils souhaitent apporter aux règles. La SEC examine les propositions, et les publie dans le *Federal Register* afin d'informer le public et de recueillir ses commentaires. La SEC étudie les commentaires, et sollicite une réponse de l'organisme concerné. Le texte d'une nouvelle règle ne prend effet qu'après approbation de la SEC.

5.5 Lorsque des organismes autorégulateurs sont autorisés à exercer en partie les fonctions de réglementation et de surveillance, leur action doit être guidée par des bonnes pratiques de transparence identiques à celles qui régissent les organes financiers.

Explication et motifs

Dans certains pays, des organismes autorégulateurs privés remplissent les fonctions d'organes financiers publics en réglementant ou en orientant le comportement des marchés et des institutions. Par exemple, certaines associations privées de courtiers en valeurs

³¹ Les marchés à terme de marchandises qui sont membres de la NFA complètent la réglementation fédérale de leurs propres règles, sous réserve de l'approbation de la commission. La commission vérifie chaque année, dans le cadre de ses responsabilités de supervision, le programme de chaque marché destiné à assurer le respect des dispositions réglementaires, et peut ordonner à un marché de modifier ses règles ou pratiques. On trouvera une liste des publications de la CFTC à l'adresse suivante :

www.cftc.gov/reports.htm

surveillent le respect par leurs membres du code de conduite qui régit le comportement des participants au marché.

Il existe deux types d'organismes autorégulateurs : *de jure* et *de facto*. Les premiers jouissent d'une reconnaissance statutaire ou réglementaire officielle, et sont chargés de fonctions quasi-publiques qui leur sont déléguées. Ces organismes sont d'ordinaire soumis aux procédures en usage dans l'ensemble de l'administration publique : information du public au titre de procédures du type «droit d'accès à l'information», codes de conduite pour les agents et protection juridique des agents dans l'exercice de leurs fonctions. Le fonctionnement des organismes *de facto* — type le plus répandu sur les marchés de valeurs — ne repose, bien qu'ils exercent d'importantes fonctions réglementaires, sur aucune base juridique. Les activités d'élaboration et d'application de règles de ces organismes sont souvent toutefois assujetties à quelque organe de supervision public afin d'éviter tout comportement contraire à la concurrence.

Les bonnes pratiques de transparence sont d'une importance égale pour les organismes *de jure* et les organes financiers, car elles sont le plus efficaces lorsqu'elles sont appliquées de manière uniforme et cohérente à l'ensemble des marchés et des juridictions, quel que soit le type de l'autorité réglementaire. Encourager des organismes autorégulateurs à suivre de bonnes pratiques de transparence élimine la possibilité de failles dans la structure réglementaire et assure un respect uniforme des obligations de diffuser et de rendre compte au public. La transparence de la situation financière et de l'intégrité du fonctionnement des organismes autorégulateurs peut contribuer à la stabilité systémique. Favoriser une mise en oeuvre uniforme des obligations de diffuser et de rendre compte, si les firmes et les organes financiers sont en mesure d'adopter une mise en oeuvre similaire dans des juridictions différentes, peut améliorer l'efficacité du système financier et par là réduire le coût du respect des obligations de transparence. La transparence peut être plus limitée dans les organismes *de facto*, et s'attacher principalement aux activités d'élaboration et de mise en application des règles³².

Application

Une large majorité des organes autorégulateurs chargés de fonctions de supervision ou de surveillance est dotée d'un ensemble de politiques de transparence. Dans la plupart des cas, ces politiques ont leur origine dans la réglementation, mais souvent elles ont été développées en interne par l'organisme, ou en coopération avec les organes de supervision. Dans certains pays, par exemple le Portugal et la Turquie, il existe une obligation légale pour les organismes autorégulateurs de publier leurs réglementations internes.

Organes de supervision des marchés de valeurs mobilières

³² Voir dans Biagio Bosone et Larry Promisel, «The Role of Financial Self-Regulation in Developing Economies», (Washington : Groupe de la Banque mondiale), 1999, http://www1.worldbank.org/finance/html/policy_issues_debates_pubs.html les raisons d'être, les caractéristiques et les limites des organes autorégulateurs financiers.

En Malaisie, les organismes autorégulateurs respectent la transparence en codifiant la structure organisationnelle et de direction — notamment la durée du mandat — dans leurs documents statutaires, et pratiquent le droit d'accès à l'information par la publication de leurs réglementations internes et par la diffusion publique d'informations dans leur rapport annuel.

Considérations relatives à la mise en oeuvre

Les organismes autorégulateurs entièrement privés peuvent être tentés d'être moins transparents que les organes publics. Dans les pays où les systèmes de marché et les organisations de compensation et de règlement sont des quasi-monopoles, les organismes peuvent répugner, pour des raisons de concurrence, à divulguer des informations sur leurs membres — par exemple l'existence de mesures disciplinaires. Les organismes autorégulateurs peuvent hésiter à fournir des informations sur leurs propres activités si lesdites informations jettent une lumière défavorable sur l'intégrité de leur fonctionnement ou de leur situation financière, de nature à les mettre en difficulté avec les autorités réglementaires ou de surveillance ou avec les participants aux marchés. Les organes publics peuvent n'avoir que des pouvoirs limités d'inciter les organismes autorégulateurs à respecter les mêmes bonnes pratiques de transparence qu'eux, et être réduits à l'exercice de pressions morales pour en encourager l'adoption. Les organes publics peuvent aussi encourager les organismes autorégulateurs à adopter de bonnes pratiques de transparence comme solution d'évitement d'une réglementation ou surveillance plus formelle qui pourrait leur être imposée par voie législative ou réglementaire.

VI. TRANSPARENCE DU PROCESSUS D'ÉLABORATION ET D'ANNONCE DE LA POLITIQUE FINANCIÈRE

6.1 Les organes financiers doivent mener leur politique de manière transparente et compatible avec les impératifs de confidentialité ainsi que la nécessité de préserver l'efficacité de l'action des organes de réglementation et de surveillance.

6.1.1 Le cadre réglementaire et les procédures de mise en œuvre qui régissent la conduite de la politique financière doivent être rendus publics et expliqués.

Explication et motifs

L'expression cadre réglementaire recouvre l'organe responsable de la conduite des politiques du secteur financier, le caractère de la surveillance financière (règles et réglementation ou supervision), les règles, normes et procédures spécifiques, notamment les normes applicables³³, le statut de l'organe (organe indépendant ou sous-service de l'État) et ses relations avec les autres organes publics et non publics, notamment les procédures de consultation avec lesdits organes, qu'ils soient nationaux ou internationaux. Quant aux procédures de mise en œuvre, il s'agit de toutes les procédures qui régissent la mise en œuvre des politiques.

La connaissance du cadre réglementaire permet au public d'identifier les organes responsables de la conduite des politiques et de la supervision financières, favorisant ainsi une meilleure compréhension des «règles du jeu» relatives à divers organes financiers et une confiance accrue dans les institutions surveillées. Cette connaissance renforce l'obligation de ces organes de rendre compte au public. La diffusion et l'explication des procédures de fonctionnement des organes financiers permet au public d'en évaluer le bien-fondé et l'effectivité, et de comparer les activités de ces organes à leurs procédures de mise en œuvre. La diffusion des procédures de consultation entre les organes réglementaires permet au public de mieux comprendre les responsabilités des divers organes et leurs relations mutuelles.

³³ Par exemple, les *Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace* (Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, www.bis.org); les *Objectifs et principes de la régulation financière* (Organisation internationale des commissions de valeurs, www.iosco.org); *Insurance Supervisory Principles* (International Association of Insurance Supervisors, www.iasweb.org); *Principes fondamentaux pour les systèmes de paiement d'importance systémique* (Comité sur les systèmes de paiement et de règlement, www.bis.org/publ/cpss34fp1.pdf).

Application

Près de la totalité des organes financiers répondants divulguent et expliquent leur cadre réglementaire. La plupart spécifient leur cadre réglementaire dans la législation et/ou la réglementation, souvent complétées par une diffusion et des explications supplémentaires publiées dans les rapports annuels, les bulletins officiels et affichées sur les sites Internet. Une large majorité des répondants diffusent aussi au public leurs procédures de mise en oeuvre. La plupart le font dans la législation et/ou la réglementation, qui sont elles-mêmes souvent diffusées dans les publications officielles, en général les bulletins et les rapports annuels.

Organes de supervision financière pluridisciplinaires

L’Autorité des services financiers du Royaume-Uni (Financial Services Authority — FSA) utilise extensivement son site Internet pour diffuser des documents, et a publié entre autres des rapports sur une approche ouverte de la réglementation et sur une nouvelle approche de la surveillance coordonnée de groupes.

<p>6.1.2 La réglementation relative à la communication d’informations financières par les institutions financières aux organes financiers doit être rendue publique.</p>

Explication et motifs

Les obligations de communication d’informations financières à divers organes financiers sont souvent émises sous forme de réglementations. Les informations dont la communication est requise des institutions financières peuvent concerner des données particulières à l’institution — par exemple le bilan et les états de résultats — la conformité avec les normes prudentielles et autres, et les activités de marché.

La diffusion des réglementations relatives à la communication financière permet au public de s’assurer que les institutions financières sont soumises à surveillance et que leurs obligations de communication d’informations financières ne sont pas arbitraires, sporadiques ni sélectives, et elle montre aussi que les institutions financières sont tenues comptables du respect des normes en vigueur. La diffusion de ces réglementations permet également au public de juger de l’étendue de la connaissance qu’ont les organes financiers des institutions qu’ils réglementent et surveillent — c’est-à-dire de juger s’ils sont suffisamment informés pour s’acquitter de leurs responsabilités juridictionnelles. La diffusion met le public en mesure de mieux juger des opérations des institutions financières et du fonctionnement des marchés financiers du pays.

Application

Près de la totalité des organes financiers répondants divulguent les réglementations relatives à la communication d'informations par les institutions financières. La plupart d'entre eux le font en publiant les législations et réglementations pertinentes. Ce mode de diffusion indique en général le pouvoir légal des organes financiers d'imposer des obligations de communication financière aux institutions financières. En outre, certains répondants complètent la diffusion au public par des publications dans leurs bulletins officiels, rapports annuels et affichages sur leurs sites Internet. Ces formes de diffusion portent à la connaissance du public la liste courante des réglementations de communication financière, l'adresse où il est possible de se les procurer, et parfois le texte des réglementations. Certains répondants utilisent plusieurs moyens pour divulguer les obligations de communication financière des institutions financières placées sous leur juridiction. Par exemple, l'Autorité des marchés de capitaux d'Égypte, la Commission de surveillance de la banque, des assurances et des valeurs mobilières de Norvège, et la Banque centrale de Trinidad et Tobago diffusent les réglementations applicables aux obligations de communication financière des institutions financières dans la législation, la réglementation, le bulletin officiel et le rapport annuel.

Banques centrales (contrôle bancaire)

Aux États-Unis, les obligations de communication de données des institutions financières sont divulguées publiquement dans des rapports écrits soumis au Congrès, affichés sur le site Internet du Conseil des gouverneurs du Système fédéral de réserve des États-Unis et disponibles auprès de son Bureau d'accès à l'information. Les formulaires de communication sont présentés sur le site Internet de la Réserve fédérale³⁴. Afin d'assurer le suivi des obligations nouvelles et de limiter la charge de travail imposée au public par ces obligations, les nouvelles obligations de communication sont communiquées au Bureau de la gestion et du budget du gouvernement fédéral, qui les transmet au Congrès pour information, mais non pour approbation.

La Banque centrale des États d'Afrique de l'Ouest met à la disposition du public l'ensemble complet du cadre des communications financières et comptables applicables aux institutions bancaires dans l'Union économique et monétaire ouest-africaine. Une redevance modique est perçue.

6.1.3 Les règles de fonctionnement des marchés financiers organisés (notamment celles qui gouvernent l'émission d'instruments financiers négociables) doivent être rendues publiques.

³⁴ Voir www.federalreserve.gov/boarddocs/refortforms/default.cfm

Explication et motifs

Les marchés de valeurs mobilières et des changes sont des exemples de marchés organisés. Les instruments financiers négociables désignent les actifs financiers — obligations, actions, contrats à terme, options et devises — qui sont négociés sur ces marchés. Les règles de fonctionnement des marchés financiers organisés comprennent les règles de séparation totale des opérations (réglementation des valeurs mobilières), les règles de divulgation de l'information (réglementation des marchés de valeurs mobilières et des changes) et les conditions de délivrance de l'agrément (réglementation des marchés de valeurs mobilières et des changes).

La diffusion des règles de fonctionnement des marchés financiers organisés contribue à améliorer le respect de leur application. De plus, la diffusion et l'explication de ces réglementations apporte au public l'assurance de ce que les marchés organisés respectent des normes et une certaine «règle du jeu». Enfin, la diffusion des règles de fonctionnement des marchés financiers, en permettant au public d'évaluer la mesure dans laquelle elles sont respectées, oblige davantage les organes financiers chargés de leur supervision à rendre compte de leur activité.

Application

Près de la totalité des organes financiers répondants responsables de la supervision des marchés financiers organisés en diffusent les règles de fonctionnement. La plupart d'entre eux le font au moyen de la législation et/ou de la réglementation. Ce mode de diffusion indique en général le pouvoir légal des organes financiers de réglementer l'activité des marchés. En outre, la moitié environ des répondants diffusent aussi les règles de fonctionnement des marchés financiers placés sous leur supervision en les publiant dans des publications officielles, le journal officiel, les archives publiques ou des communiqués de presse. Certains organes répondants les affichent aussi sur leur site Internet et les publient dans leurs bulletins officiels et leur rapport annuel. Certains répondants diffusent et expliquent les règles de leur fonctionnement par tous les moyens cités ci-dessus, par exemple la Commission bancaire et financière belge, la Banque nationale de Géorgie, et le Conseil des services financiers sud-africains.

6.1.4 Lorsque les organes financiers prélèvent des frais sur les institutions financières, le barème applicable doit être rendu public.

Explication et motifs

Les frais prélevés sur les institutions financières peuvent comporter des redevances d'agrément (banques, sociétés de titres et d'assurances), des frais d'inspection sur site par les organes financiers (banques, sociétés de titres et d'assurances) et le versement de primes à un régime de garantie des dépôts. Le barème applicable désigne la forme prise par les frais et les

critères utilisés pour en calculer le montant — taille de l'institution, taille de l'actif, uniformité des frais.

La divulgation du barème des frais applicables aux institutions financières contribue à éviter les prélèvements arbitraires, décourage le favoritisme et identifie les sources de recettes des organes financiers.

Application

La plupart des organes financiers répondants prélèvent des frais sur les institutions financières placées sous leur juridiction et la plupart diffusent au public le barème de ces frais. La majorité d'entre eux le font dans la réglementation, ou par diffusion dans les publications officielles, le journal officiel ou les archives publiques. Certains répondants mettent aussi l'information à la disposition du public par des communiqués de presse, dans leur rapport annuel ou sur leur site Internet.

Organes de supervision financière pluridisciplinaires

L'Autorité de réglementation prudentielle australienne, (APRA) est financée principalement par des commissions prélevées sur l'industrie qu'elle réglemente. Le pouvoir de l'APRA de prélever des commissions repose sur la législation des différents secteurs financiers placés sous sa supervision³⁵. Le barème de ces frais est diffusé dans des rapports écrits soumis à la représentation nationale, publié dans des publications officielles, dans le rapport annuel de l'APRA, dans les Documents de consultation des commissions qui sont mis à la disposition du public, diffusé par des communiqués de presse et affiché sur le site Internet de l'APRA.

Organes de supervision des marchés de valeurs mobilières

La Commission des valeurs mobilières de Malaisie (SCM) diffuse le barème des frais prélevés sur les maisons de titres dans sa réglementation : *Policies and Guidelines on Issue/Offer of Securities*; *Securities Industry Regulations (1987)*, *Securities Industry Regulations (1996)* pour l'agrément des gestionnaires de fonds et de leurs représentants, *Securities Commission Regulations (1996)* pour les organismes de placement collectif en

³⁵ Cette législation comprend les textes suivants : Authorized Deposit-taking Institutions Supervisory Levy Imposition Act 1998; Authorized Non-operating Holding Companies Supervisory Levy Imposition Act 1998; Banking Act 1959; Financial Institutions Supervisory Levies Collection Act 1998; General Insurance Supervisory Levy Imposition Act 1998 ; Insurance Act 1973; Life Insurance Act 1995; Life Insurance Supervisory Levy Imposition Act 1998; Retirement Savings Account Act 1997; Retirement Savings Account Providers Supervisory Levy Imposition Act 1991; Superannuation (Excluded Funds) Levy Imposition Act 1991; Superannuation (Excluded Funds) Taxation Act 1987; Superannuation (Financial Assistance Funding) Levy Act 1993; Superannuation Industry (Supervision) Act 1993 ; et Superannuation Supervisory Levy Imposition Act 1998.

valeurs mobilières, et *Futures Industry Regulations (1995)*. Tous ces textes réglementaires sont disponibles sur le site Internet de la SCM³⁶.

6.1.5 Le cas échéant, les procédures officielles de partage de l'information et de consultation entre organes financiers (y compris les banques centrales) au plan national et international doivent être rendues publiques.

Explication et motifs

Les procédures officielles de partage de l'information et de consultation entre organes financiers, souvent définies dans la législation ou la réglementation, ou exposées dans des protocoles d'accord ou d'autres formes d'accords officiels publiquement diffusés entre organes financiers, sont en général destinés à spécifier les mécanismes de partage de l'information et de consultation entre organes — par exemple la composition de groupes consultatifs inter-institutionnels, la fréquence des réunions, et le type d'information qu'il serait souhaitable de partager. Ces procédures peuvent exister entre des organismes nationaux et l'administration nationale, ainsi qu'entre organismes nationaux et internationaux.

La diffusion des procédures de partage de l'information et de consultation permet au public de déceler l'existence de «failles» dans la réglementation et de déterminer dans quelle mesure les organes financiers disposent des informations essentielles à l'accomplissement de leurs responsabilités juridictionnelles. La diffusion des procédures de consultation entre les organes réglementaires nationaux permet au public de mieux appréhender les responsabilités des divers organes et leurs relations mutuelles, et lui apporte quelque assurance de ce que les organes financiers ont établi des mécanismes pour traiter les questions de réglementation et les problèmes financiers qui chevauchent les compétences d'organes financiers multiples. La connaissance des procédures de consultation entre les organes financiers au plan national et international offre des assurances similaires, permettant au public de prendre de meilleures décisions quant aux institutions auxquelles ils ont affaire dans leurs opérations internationales.

Application

Une majorité significative des organes financiers répondants ont établi des dispositifs officiels de partage de l'information et de consultation, et la plupart d'entre eux en diffusent la teneur au public. La plupart des répondants diffusent ces procédures dans la législation, par voie de publication dans les publications officielles, le journal officiel, les archives publiques ou la réglementation. De nombreux répondants publient en outre le protocole d'accord de partage de l'information et de consultation. De plus certains organes diffusent également leurs procédures de partage de l'information et de consultation dans leur rapport annuel, par des communiqués de presse ou par affichage sur leur site Internet.

³⁶ Voir www.sc.com.my

En 1997, la Commission des valeurs mobilières (SEC) et la Commission des marchés à terme (CFTC) des États-Unis et la Banque d'Angleterre ont signé un protocole d'accord définissant les termes de leur coopération et du partage d'informations relatives à la supervision. L'Autorité des services financiers (FSA) a également signé un protocole d'accord confirmant le maintien en vigueur de ces dispositions après le transfert du contrôle bancaire de la Banque d'Angleterre à la FSA. La ratification du protocole d'accord est diffusée sur le site Internet de la Banque d'Angleterre³⁷.

La Commission des valeurs mobilières de Maurice diffuse ses procédures officielles de partage d'informations et de consultation avec d'autres institutions en divulguant publiquement divers protocoles d'accord. Actuellement, la Commission des valeurs mobilières est signataire d'un protocole d'accord avec la Commission des valeurs mobilières (SEC) des États-Unis, le Conseil des services financiers (Financial Services Board) d'Afrique du Sud et la Commission des marchés de valeurs mobilières (Stock Exchange Commission) de Zambie.

Au Mexique, il existe des relations officielles et informelles entre organes qui facilitent la coordination. Dans le cadre des relations formelles, la Comisión nacional bancaria y de Valores (CNBV) dispose trois grands mécanismes³⁸ pour coordonner les organes financiers du Mexique. Ces dispositifs sont diffusés dans la législation.

Aux États-Unis, les autorités de réglementation de la banque, des assurances et des valeurs mobilières diffusent leurs procédures officielles de partage de l'information et de consultation. Par exemple, la Société fédérale d'assurance-dépôts (FDIC) diffuse ses procédures officielles de partage de l'information et de consultation. Les procédures de consultation inter-organismes relatives à l'examen de certaines demandes, telles que la fusion

³⁷ Voir www.Bankofengland.co.uk/pr97074.htm

³⁸ Le premier fonctionne par l'entremise du Conseil d'administration de la Commission nationale bancaire et de valeurs (NBSC); il comprend cinq représentants du Ministère des finances, trois représentants de la Banque du Mexique, un représentant de la Commission nationale des assurances et garanties (CNSF) et un représentant de la Commission nationale des retraites et de l'épargne (CONSAR). Le président de la NBSC et deux vice-présidents sont également membres. Le second de ces mécanismes fait appel à des requêtes formelles. Par exemple, la Banque du Mexique peut demander à la NBSC d'effectuer un contrôle sur site chez des intermédiaires, dans le but de vérifier les informations soumises à la banque par les intermédiaires financiers. Au cours de ces inspections sur site, les services de la Banque du Mexique peuvent se joindre aux contrôleurs de la NSBC. Le troisième mécanisme repose sur des requêtes formelles, prévues dans la loi, par lesquelles une autorité demande à connaître l'opinion d'une autre autorité sur des questions spécifiques. Par exemple, le ministère des finances doit requérir l'opinion de la NSBC et de la Banque du Mexique avant d'autoriser des intermédiaires financiers à se constituer en société, avant de révoquer lesdites autorisations, et d'émettre des coefficients de fonds propres et de provisions obligatoires.

de banques ou la modification de la participation majoritaire, sont spécifiées dans les lois fédérales réunies dans le Code des États-Unis. Les protocoles d'accord ou les déclarations de coopération entre le FDIC et les autres organes de contrôle bancaire — par exemple le Conseil des gouverneurs du Système fédéral de réserve et le Bureau du contrôleur de la monnaie — sur les procédures d'information et de consultation sont affichées sur le site du FDIC³⁹. Dans d'autres cas, les déclarations de politique du FDIC concernant la coordination avec les autres organes de contrôle bancaire fédéraux sur des sujets tels que les mesures d'application et l'inspection sont versées aux archives fédérales dès leur adoption. Les procédures de partage d'information et de consultation entre les organes de contrôle bancaire étatiques et fédéraux, telles que le *Nationwide Cooperative Agreement* et le *State-Federal Foreign Banking Organization Agreement*, sont disponibles sur le site Internet de la Conférence des organes étatiques de contrôle bancaire (Conference of State Bank Supervisors).

Considérations relatives à la mise en oeuvre

Lorsqu'il existe des obstacles juridiques au partage d'informations entre organes — en particulier en ce qui concerne les informations privilégiées⁴⁰, ces obstacles doivent être divulgués avec les procédures de partage d'informations afin de donner au public une vue réaliste des contraintes qui pèsent sur le partage d'informations.

<p>6.2 Les modifications significatives de la politique financière doivent être annoncées et expliquées publiquement dans de bons délais.</p>
--

Explication et motifs

Les modifications significatives des politiques financières sont des changements qui affectent l'environnement réglementaire et la manière dont les politiques sont conduites. L'adoption de modifications majeures aux normes de fonds propres de Bâle, une modification majeure du coefficient de solvabilité applicable aux compagnies d'assurances, l'adoption de nouvelles normes pour le système de paiements, ou une modification du taux minimum obligatoire du dépôt de garantie, sont des exemples de tels changements.

³⁹ Voir www.fdic.gov

⁴⁰ En Thaïlande, la loi ne permet pas le partage d'informations et la consultation entre organes financiers. La section 46 de la loi B.E.2505 sur le secteur bancaire commercial précise que «quiconque, dans l'exécution de ses fonctions au titre de l'autorité conférée par la présente loi, ayant obtenu connaissance des affaires d'une banque commerciale qui, dans leur conduite normale, sont destinées à rester confidentielles, en révèle la teneur, sauf dans l'exercice de ses fonctions ou aux fins d'enquête judiciaire, sera passible d'une peine de prison d'un an au plus ou d'une amende n'excédant pas 100 000 baht, ou de ces deux peines.»

L'annonce publique des modifications de l'environnement réglementaire procure de façon uniforme à toutes les parties intéressées l'information relative à ces changements et à leur application. L'explication desdites modifications fait connaître au public leurs motifs et leurs objectifs, lui permettant ainsi de mieux les comprendre, les accepter et les soutenir.

L'annonce des modifications dans de bons délais, en particulier celles qui entrent en vigueur à une date ultérieure, permet aux participants au marché de s'adapter au nouveau régime et d'y être suffisamment préparés.

Application

Près de la totalité des organes financiers répondants annonce et expliquent les modifications significatives de leurs politiques financières dans de bons délais. Une grande majorité d'entre eux annoncent les décisions immédiatement après qu'elles ont été prises, et certains le font dans le courant du mois. La plupart des répondants annoncent et expliquent les modifications des politiques financières au moyen de communiqués à la presse, de diffusions dans les publications officielles, le journal officiel, les archives publiques et sur leurs sites Internet. En outre, nombre d'entre eux précisent et expliquent la modification des politiques financières dans leur bulletin officiel et leur rapport annuel.

Organes de supervision financière pluridisciplinaires

L'Autorité monétaire de Singapour (MAS) consulte activement les industries de la banque, de l'assurance et des valeurs mobilières au cours du processus d'élaboration des politiques. La MAS a mis sur pied un groupe consultatif pour le secteur financier, composé de 12 firmes de premier plan dans la banque, l'assurance et les valeurs mobilières, qui servent de groupe de réflexion pour les questions de supervision.

Afin de faciliter au public la compréhension des motifs des modifications de politiques, l'Autorité des services financiers du Royaume-Uni, outre qu'elle annonce les modifications significatives des politiques dans de bons délais, publie également des analyses de coûts-avantages de ces modifications.

<p>6.3 Les organes financiers doivent publier des rapports périodiques sur les dispositions qu'il prennent dans le but d'atteindre leurs objectifs généraux.</p>

Explication et motifs

Les rapports périodiques sur les dispositions prises par les organes financiers pour atteindre leurs objectifs peuvent prendre des formes diverses. Par exemple, ils peuvent être diffusés dans la revue ou le bulletin publiés par l'institution, ou soumis à une commission parlementaire et communiqués au public, ou transmis à quelque forum reconnu par l'État et communiqués au public. Une transparence convenable implique que ces rapports soient publiés de manière régulière et au moins annuellement. Lorsque les marchés financiers sont

importants et actifs, il peut être approprié de diffuser plus fréquemment les rapports des organes financiers qui les surveillent.

Des rapports périodiques sur les dispositions prises pour atteindre les objectifs généraux des organes financiers fournissent un mécanisme supplémentaire d'amélioration de la crédibilité des actions des organes financiers en permettant au public de juger de la mesure dans laquelle ces organes remplissent leurs responsabilités juridictionnelles. De tels rapports améliorent la responsabilité des organes vis-à-vis du public.

Application

Près de la totalité des organes financiers répondants émettent des rapports périodiques sur les dispositions qu'il prennent dans le but d'atteindre leurs objectifs généraux. Plus de la moitié le font dans leur rapport annuel. Certains répondants les diffusent plus fréquemment, sur leur site Internet, dans leurs bulletins officiels et par les déclarations publiques des responsables devant la représentation nationale et le public.

Banques centrales (politiques financières)

Au Royaume-Uni, la loi de 1998 sur la Banque d'Angleterre exige qu'une sous-commission d'administrateurs de la Banque d'Angleterre examine périodiquement les résultats de la banque vis-à-vis de ses objectifs et de sa stratégie de politique monétaire et de stabilité financière. Cet examen est publié dans le rapport annuel de la Banque d'Angleterre.

Organes de supervision des assurances et des valeurs mobilières

Au Canada, la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario (CVMO), outre qu'elle explique les dispositions prises pour atteindre ses objectifs dans son bulletin officiel trimestriel, son rapport annuel, dans des communiqués à la presse, et sur son site Internet, publie aussi annuellement une déclaration de priorités distincte. La CVMO diffuse aussi une publication trimestrielle («Perspectives») et organise une conférence-forum annuelle («Dialogue avec la CVMO») ⁴¹.

Le ministère du développement économique de Nouvelle-Zélande et la Commission des valeurs mobilières de Nouvelle-Zélande, qui sont chargés de la réglementation des valeurs mobilières et des assurances, soumettent un rapport à la représentation nationale annuellement et, de façon périodique, au secteur des assurances et au grand public par leurs bulletins respectifs.

6.4 Lorsqu'il est proposé d'apporter des modifications techniques de fond à la structure de la réglementation financière, il devrait être prévu de tenir des consultations publiques dans un délai approprié.

⁴¹ Voir www.osc.gov.on.ca/en/About/News/PublicEvents/dialogue.htm

Explication et motifs

Les modifications techniques de fond de la structure de la réglementation financière signifient des modifications majeures du cadre et de l'environnement réglementaires. Une modification technique de fond de la structure des réglementations financières pourrait être par exemple le passage d'inspections sur dossier à des inspections sur site pour le contrôle des banques, une modification des méthodes de calcul des réserves actuarielles d'assurance, une modification de la couverture du régime de garantie des dépôts, une modification des disjoncteurs imposés par un organe financier au fonctionnement des bourses de valeurs, ou une restructuration des procédures de compensation et de règlement. Pour des modifications techniques de cette sorte, il devrait être prévu de tenir des consultations publiques dans un délai approprié. Lesdites consultations peuvent comprendre la tenue d'audiences publiques (avec ou sans intervention du public), l'ouverture d'un délai pour la soumission de commentaires écrits, l'affichage de commentaires sur le site Internet ou la tenue de réunions avec les parties les plus directement intéressées par les changements. Afin que ces consultations soient significatives, il convient qu'elles soient annoncées suffisamment à l'avance. L'encadré 3-1 présente les formes principales de consultation publique.

Les consultations publiques tenues dans un délai approprié au sujet de modifications techniques de fond de la structure des réglementations financières informent les institutions financières et les autres participants aux marchés financiers les plus directement concernés par lesdites modifications des changements imminents de l'environnement dans lequel ils exercent leurs activités, réduisant ainsi par là les coûts qu'entraînerait pour les institutions financières l'obligation de modifier leurs activités et leurs procédures dans de brefs délais. Les consultations publiques donnent également au public l'occasion de proposer des modifications, notamment d'exprimer des réserves et de signaler par avance les problèmes prévisibles. La consultation du public contribue aussi à promouvoir le soutien du public aux modifications envisagées. En outre, les consultations publiques sur les modifications techniques de fond de la structure des réglementations financières contribuent à la bonne gestion des affaires publiques puisque la consultation du public, et en particulier des parties intéressées, peut aboutir à des contributions supplémentaires et donc à de meilleures politiques.

Encadré 3-1. Formes de consultations publiques

Les consultations publiques permettent à l'opinion publique de jouer un rôle dans l'élaboration de la politique gouvernementale, sont un moyen de signaler à l'avance les changements de politique à venir et de gagner le soutien du public en faveur de ces changements. Il y a trois grandes formes de consultations :

- avis public, avec appel d'information en retour pendant une période donnée, les commentaires pouvant être formulés par écrit;
- audition publique (avec ou sans interventions directes de l'assistance);
- discussions avec les parties intéressées (rencontre des associations professionnelles du secteur financier, par exemple).

Application

Une majorité significative des organes financiers répondants indique que des consultations publiques sont prévues en cas de modifications techniques de fond de la structure des réglementations financières. La plupart indiquent une période de consultation d'une durée de un à trois mois, et de plus de trois mois pour certains d'entre eux. La majorité des répondants indiquent que les nouvelles réglementations entrent en vigueur dans un délai de un à trois mois après la clôture de la consultation publique, certains d'entre eux indiquant un délai supérieur à trois mois. De nombreux organes financiers répondants organisent la consultation publique en ouvrant une période pour la contribution de commentaires par le public, tandis que d'autres organisent des audiences publiques (avec ou sans possibilité d'intervention du public). Certains répondants pratiquent l'une et l'autre méthode.

Dans certains pays, les organes financiers sont soumis à une obligation, valable pour l'ensemble de l'administration publique, d'organiser la consultation du public. Aux États-Unis, les règles élaborées par les organes financiers sont soumises d'une façon générale aux obligations d'annonce préalable et de commentaires publics qu'impose la loi sur les procédures administratives (*Administrative Procedures Act – APA*). L'APA impose aux organes d'annoncer les modifications proposées dans le *Federal Register*. Après avoir les avoir annoncées, l'organisme doit donner aux parties intéressées l'occasion de faire connaître leurs vues sur les règles proposées. L'organisme doit prendre en considération les commentaires pertinents présentés, puis incorporer dans les règles adoptées une déclaration de leurs motifs et de leurs buts⁴².

⁴² US Code 553.

Banques centrales (contrôle bancaire)

Il est de pratique courante pour la Banque d'Italie, en matière de changements majeurs de politiques, d'inviter les banques, participants au marché, universitaires et experts en législation bancaire à faire connaître leurs commentaires. Il a été recouru à cette pratique lors de la rédaction de la loi sur la banque de 1993 et du Code de 1998 sur l'intermédiation financière.

En Nouvelle-Zélande, les responsables publics sont tenus d'inclure dans toute recommandation d'une modification à la réglementation soumise aux ministres du gouvernement, une étude d'impact réglementaire définissant la nouvelle réglementation, les problèmes qu'elle vise à résoudre, l'objectif de la politique, les choix envisagés, une analyse coût/avantages, une indication de la nature des consultations entreprises avec les parties intéressées, et un résumé des résultats desdites consultations. Outre les obligations générales susmentionnées, la Banque de réserve de Nouvelle-Zélande est tenue par ses statuts de consulter les parties intéressées et de prendre leurs vues en considération avant d'introduire ou d'amender des obligations prudentielles.

Organes de supervision financière pluridisciplinaires

L'Autorité monétaire de Singapour consulte les organismes professionnels (l'Association des banques, l'Association des banques d'affaires et la Faculté de droit) sur les politiques bancaires avant de soumettre des directives réglementaires au public pour commentaire.

Organes de supervision des marchés de valeurs mobilières

La Commission des valeurs mobilières tchèque a publié le 9 mai 2000 un communiqué de presse informant le public qu'elle soumet au débat public un projet de principes de pratiques optimales pour l'industrie des valeurs mobilières tchèque⁴³.

La Commission des valeurs mobilières des États-Unis (SEC) organise des réunions ou des «tables rondes» sur d'importantes questions de réglementation. Une liste de toutes les propositions de règles de la SEC qui n'ont pas encore été adoptées est publiée périodiquement dans le Programme fédéral unifié de mesures réglementaires et déréglementaires, qui est mis à la disposition du public. La durée de la période de consultation de la SEC est en général comprise entre un et trois mois. Les nouvelles réglementations entrent en vigueur en général dans un délai de un à trois mois après la clôture des consultations publiques.

⁴³ Voir www.sec.cs/text/en/tisk_zpravy/0036.htm

Considérations relatives à la mise en oeuvre

Lorsqu'une réglementation est adoptée afin de faire face à une situation d'urgence, l'organisation de consultations publiques peut être impraticable ou inappropriée. Dans de nombreux cas, il peut être nécessaire de limiter le nombre des participants admis aux consultations, afin que celles-ci puissent être efficaces et constructives. Bien que limiter les consultations aux «parties intéressées» puisse les rendre plus efficaces, on court ainsi le risque de laisser des initiés influencer indûment le cadre réglementaire de la politique monétaire, et de désavantager les participants qui aspirent à entrer sur les marchés du crédit ou des capitaux.

VII. ACCÈS DU PUBLIC À L'INFORMATION SUR LA POLITIQUE FINANCIÈRE

7.1 Les organes financiers doivent diffuser des rapports périodiques publics décrivant les principaux éléments de l'évolution du(des) volet(s) du système financier dont ils ont expressément la responsabilité.

Explication et motifs

La publication de rapports périodiques par les organes financiers sur les principales évolutions du volet du système financier dont ils sont chargés améliore la connaissance et la compréhension du fonctionnement de ces organes par le public, renforce leur obligation de rendre compte et favorise en définitive la stabilité du marché⁴⁴. Des marchés de la banque, des assurances et des valeurs mobilières robustes et stables, et des systèmes de paiements et des régimes de garantie des dépôts fonctionnant bien favorisent la croissance économique et le patrimoine des particuliers.

Les rapports doivent être publiés au minimum annuellement, et présenter par exemple les évolutions de la structure du marché, la situation des secteurs, le nombre de nouveaux entrants, le nombre d'institutions qui sont sorties du marché, et l'environnement concurrentiel. Des sections particulières pourraient être consacrées aux mesures réglementaires, aux interprétations, directives, exemptions, procédures judiciaires administratives, fusions importantes, opérations de renflouage, administrations spéciales, faillites et risques émergents.

Application

La quasi-totalité des organes financiers de tous les principaux secteurs financiers publient des rapports périodiques. Pour une importante majorité, ces rapports sont publiés annuellement. De nombreuses banques centrales ajoutent un chapitre ou une section spéciale dans leur rapport annuel portant sur les évolutions qui concernent leurs responsabilités de contrôle bancaire ou de supervision du système de paiements. Un grand nombre d'organes financiers publient aussi des rapports et des bulletins officiels trimestriels. La moitié environ des organes financiers répondants communiquent directement aux médias des rapports sur les

⁴⁴ Voir également les recommandations contenues dans le rapport du Groupe de travail du FSF sur les flux de capitaux (www.fsforum.org/Reports/RepCF.html), qui souligne la nécessité de la divulgation par les participants au marché, de la transparence du risque et de la liquidité, des modifications de la gestion et des opérations des autorités nationales, d'évaluations annuelles des conditions de la liquidité de l'économie, et de la divulgation de la composition des avoirs et engagements financiers dans les rapports et les comptes vérifiés des compagnies.

grandes évolutions de leur secteur de responsabilité, qu'ils affichent également sur leurs sites Internet.

Banques centrales (stabilité financière)

La Banque nationale tchèque publie un précis, Rapport sur le contrôle bancaire dans la république tchèque, qui présente les questions réglementaires d'actualité et les indicateurs du système bancaire⁴⁵.

Au Royaume-Uni, deux fois par an la Banque d'Angleterre⁴⁶ publie la Revue de la stabilité financière (*Financial Stability Review*), qui est envoyée directement aux institutions des secteurs public et privé, aux institutions financières internationales, aux autres banques centrales et aux institutions universitaires.

La Banque centrale de la Fédération de Russie⁴⁷ publie trimestriellement des tours d'horizon et des documents analytiques sur la situation du secteur bancaire en Russie.

Banques centrales (supervision des systèmes de paiements)

La Banque de réserve d'Australie publie un rapport séparé sur l'état du système de paiements.

La Banque de réserve d'Afrique du Sud⁴⁸ publie un rapport trimestriel sur le système de paiements.

Au Royaume-Uni la Banque d'Angleterre publie des articles sur les évolutions des systèmes de paiements et des risques des systèmes de paiements dans la Revue de la stabilité financière.

Organes de supervision financière pluridisciplinaires

La Commission du système financier d'El Salvador⁴⁹ publie des revues périodiques des principales évolutions des secteurs financiers. Par exemple, le bulletin du secteur bancaire décrit les évolutions des actifs, prêts et passifs totaux du secteur bancaire, les dépôts, les taux

⁴⁵ Voir www.cnb.cz/en/index

⁴⁶ Voir www.bankofengland.co.uk

⁴⁷ Voir www.cbr.ru

⁴⁸ Voir www.resbank.co.za

⁴⁹ Voir www.ssf.gob.sv/

prêteur et emprunteur, ainsi que les actifs compromis, les bénéfiques et le capital bancaire. Pour le secteur des assurances, des résumés sont préparés sur les primes collectées, les montants assurés, les demandes d'indemnisation et leur répartition, et les actifs et passifs.

Organes de garantie des dépôts

La Société fédérale d'assurance-dépôts (FDIC) des États-Unis publie de nombreux rapports périodiques sur les grandes évolutions, soit par affichage sur son site Internet⁵⁰ ou en les mettant à la disposition du public au Centre d'information publique de la FDIC. Ces publications comprennent, outre le rapport annuel de la FDIC, *Quarterly Banking Profile*, *Survey of Real Estate Trends*, *Report on Underwriting Practices*, *Regional Outlook*, *FDIC Banking Review*, *Bank Trends* et une série de documents de travail de la Division des études et des statistiques de la FDIC.

Organes de supervision des assurances

Outre la publication d'un bulletin officiel mensuel, l'Autorité de supervision des assurances d'Estonie diffuse des communiqués de presse à l'occasion d'événements importants — par exemple un retrait d'agrément, la fusion de sociétés ou le transfert de portefeuilles.

Organes de supervision des marchés de valeurs mobilières

Au Canada, la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario (CVMO)⁵¹ publie un rapport trimestriel, *Perspectives*, sur les évolutions de son secteur.

En Espagne, la Commission nationale des marchés de valeurs (CNMV)⁵² publie un bulletin d'information hebdomadaire, *La CNMV Informa*, des rapports mensuels sur les marchés de valeurs et une revue mensuelle de la situation économique et des marchés. En outre, des études spéciales sont à l'occasion publiées sur les questions d'actualité.

⁵⁰ Voir www.fdic.gov

⁵¹ L'industrie des valeurs mobilières du Canada est réglementée au niveau provincial. Les Autorités canadiennes en matière de valeurs mobilières, qui comprennent les treize autorités de supervision provinciales et territoriales, coopèrent en cénacle pour donner au Canada un système de supervision des valeurs mobilières qui cherche à protéger les investisseurs et à encourager un marché des valeurs mobilières honnête et efficace. La CVMO est la principale commission, et supervise environ 80% des opérations sur titres au Canada. Voir www.osc.gov.on.ca

⁵² Voir www.cnmv.es/english/cnmv.htm

Considérations relatives à la mise en oeuvre

Une considération pratique importante concernant les rapports périodiques publiés par les organes financiers sur les grandes évolutions des secteurs du système financier pour lesquels ils exercent des responsabilités spécifiques, est de déterminer s'il conviendrait d'inclure dans ces rapports des conseils et des mises en garde au public, dans le but de réduire la possibilité d'aléa moral. Ceux d'entre eux qui adoptent cette pratique affirment qu'avec la mise en garde du public, tant la direction que les actionnaires des sociétés financières sont informés de la manière dont l'organe de contrôle perçoit les activités des sociétés financières, encourageant ainsi par là ces dernières à adopter de bonnes pratiques de fonctionnement. L'Autorité de supervision financière de Finlande (FSA) a récemment décidé de communiquer des mises en garde au public. Au début 2000, la FSA a diffusé une circulaire aux banques de Finlande mettant en garde contre les problèmes que pourrait provoquer une croissance rapide du volume des prêts bancaires⁵³. De même, la Riksbank suédoise publie dans sa *Revue de la stabilité financière* semestrielle une évaluation des risques de secteurs financiers donnés, en s'intéressant au fil des numéros à diverses questions — par exemple le risque opérationnel ou le risque de règlement.

La présentation de l'information dans des rapports publiés périodiquement peut cibler des publics différents, à la fois informés et profanes. Outre les analyses détaillées destinées aux spécialistes, des rapports périodiques d'une nature moins technique pourraient être envisagés à l'intention du grand public.

7.2 Les organes financiers doivent s'employer à ce que, dans le respect des règles de confidentialité, des données agrégées relevant de leur domaine de compétence soient rendues publiques dans de bons délais et régulièrement.

Explication et motifs

Afin de compléter les rapports plus qualitatifs sur les évolutions des secteurs, tels que décrits à la section 7.1 ci-dessus, et d'appuyer l'élaboration et la mise en oeuvre des politiques et la prise de décision économique, il convient que les autorités et les marchés agrègent des données quantitatives, telles que le volume d'activité du marché, la capitalisation, le profil des risques, la rentabilité et la liquidité. Les délais et la fréquence de diffusion peuvent varier d'un organe à un autre. Par exemple, pour les marchés de valeurs une périodicité élevée peut être indiquée, éventuellement quotidienne, tandis que dans les secteurs de la banque et de l'assurance une cadence moins élevée peut suffire. Des données annuelles pourraient suffire pour la garantie des dépôts, quoique des rapports intermédiaires peuvent être nécessaires lorsque le système a été activé par des cas de difficultés bancaires. La périodicité doit être établie et maintenue de manière claire et ouverte, afin de renforcer la discipline et de rendre davantage prévisible la mise à disposition des données nouvelles. Afin de protéger les intérêts particuliers, la structure des données ne doit pas permettre l'identification des

⁵³ Voir www.rata.bof.fi

institutions, en particulier lorsqu'il s'agit de données que les institutions ne diffusent pas au public.

Application

Près de la totalité des organes financiers répondants fournissent au public, régulièrement et dans de bons délais, des données agrégées relatives à leurs responsabilités juridictionnelles, dans la majorité des cas au moyen de leur rapport annuel, quoique beaucoup d'entre eux publient des données mensuellement ou trimestriellement. Une nette majorité des organes financiers présentent ces informations dans un bulletin officiel. Beaucoup utilisent leur site Internet comme moyen de diffusion et beaucoup diffusent directement aux médias.

Banques centrales (contrôle bancaire)

La Banque d'Israël⁵⁴ publie et met à jour chaque mois, chaque trimestre et chaque année des données agrégées sur les actifs et passifs des banques, leur position de liquidité, le taux des prêts et des dépôts, les états de résultats et la répartition sectorielle des prêts. Elle ne propose pas d'analyse qualitative des données.

La Banque du Mexique⁵⁵ publie mensuellement des données agrégées sur les actifs et passifs des banques, les fonds propres et les réserves ainsi que sur le financement du secteur commercial non bancaire, y-compris par les banques de développement.

La Banque de réserve de Nouvelle-Zélande⁵⁶ publie mensuellement les agrégats du crédit. L'information prudentielle particulière à chaque banque — tirée des états diffusés au public par les banques — est diffusée chaque trimestre.

La Banque centrale de la Fédération de Russie⁵⁷ publie mensuellement des données agrégées portant sur les 30 plus grandes banques dans la Gazette de la Banque de Russie (*Vyesnik Banka Rossii*), notamment un bilan agrégé, le coefficient moyen de fonds propres, la position en devises, les passifs des banques étrangères et la composition du portefeuille de prêts.

⁵⁴ Voir www.bankisrael.gov.il

⁵⁵ Voir www.banxico.org.mx

⁵⁶ Voir www.rbnz.govt.nz

⁵⁷ Voir www.cbr.ru

Banques centrales (supervision du système de paiements)

La Banque centrale européenne⁵⁸ publie sur son site Internet et, chaque trimestre, dans son bulletin, des données sur le volume et la valeur des instructions de paiement traitées par TARGET et les autres grands systèmes interbancaires de transfert de fonds en euro — c'est-à-dire les principaux systèmes de paiements qui traitent actuellement l'euro.

La Banque du Japon⁵⁹ diffuse mensuellement des données sur le volume et la valeur des instructions de paiement traitées par la Banque du Japon-NET et les principaux systèmes de paiements du secteur privé. Les données sont disponibles sur le site Internet de la banque ainsi que dans son bulletin mensuel.

Organes de supervision financière pluridisciplinaires

Le Département du système financier du ministère des finances de Slovénie⁶⁰ diffuse le nombre des actions judiciaires engagées contre des institutions financières, ainsi que la nature des infractions, le nombre de cas en instance, ajournés et clos.

Organes de garantie des dépôts

En Italie, la Caisse interbancaire de protection des dépôts⁶¹ met à la disposition du public dans son rapport annuel la distribution sur l'ensemble des banques de sept indicateurs de robustesse bancaire, ce qui donne un aperçu de la solidité du système.

Organes de supervision des marchés de valeurs mobilières

La Commission de la bourse de Chypre fournit des informations sur les compagnies cotées par secteur, et présente des données agrégées sur les enquêtes et les types d'infraction aux réglementations du marché des valeurs dans son rapport annuel.

La Commission fédérale des valeurs mobilières de Russie publie dans son bulletin d'information mensuel des données statistiques sur les participants au marché, les nouvelles émissions, un registre des fonds communs de placement et autres institutions agréées. Des informations plus détaillées sont disponibles sur le site Internet de la Commission⁶².

⁵⁸ Voir www.ecb.int

⁵⁹ Voir www.boj.or.jp/en/index.htm

⁶⁰ Voir www.sigov.si/mf/angl/apredmf1.html

⁶¹ Voir www.ftid.it

⁶² Voir www.fcsm.ru/fcsm/ewelcome.html

En Espagne, la Commission des marchés de valeurs publie trimestriellement des données agrégées sur le papier commercial, les institutions d'investissement et les sociétés de bourse, et les bénéfices des compagnies cotées. Des informations hebdomadaires sont publiées sur les données économiques et financières des compagnies cotées.

Considérations relatives à la mise en oeuvre

La publication d'une masse de données non accompagnées des analyses qui permettraient au lecteur de distiller convenablement l'information est à éviter. Il convient de présenter l'information d'une manière conviviale. Les données doivent être mises à la disposition du grand public, et leur publication ne doit pas dépendre de demandes individuelles. Il faut également prendre soin de présenter les informations d'une manière qui permette de les comparer et de les analyser sur la durée. La périodicité, l'accessibilité, le format et la couverture des données publiées doivent être compatibles d'un organe à l'autre. Il est indiqué de compléter les données brutes par une analyse qualitative, notamment par une évaluation des risques encourus par les institutions financières.

7.3 Le cas échéant, les organes financiers doivent rendre public leur bilan selon un calendrier annoncé à l'avance et, après un intervalle fixé à l'avance, rendre publiques des informations agrégées sur les opérations des marchés.

Explication et motifs

La publication des bilans selon un calendrier annoncé à l'avance impose la discipline à l'organe financier et permet au public et aux autorités de prendre en compte la disponibilité d'informations nouvelles dans l'élaboration de leurs décisions. Cette information financière aide le public à évaluer la situation financière et le rapport coût/efficacité des organes financiers et à les tenir comptables de leurs activités. Il convient que soient publiées le cas échéant les données agrégées des opérations de marché des organes financiers.

La diffusion publique du bilan d'un organe financier selon un calendrier annoncé à l'avance, accompagnée d'informations agrégées sur ses opérations de marché, encourage une responsabilité accrue, contribue à favoriser la bonne gestion et la transparence et renforce la crédibilité de l'organe financier. La divulgation des opérations de marché agrégées aide à réduire l'incertitude des marchés relativement aux opérations de marché de l'organe financier, et permet aux participants au marché de déterminer la cohérence de ses opérations sur la durée.

Application

De nombreux organes de contrôle financiers ne présentent pas d'état de bilan et d'états de résultats distincts, leurs données financières étant incluses dans celles de la banque centrale, du ministère des finances ou de quelque autre organisme. Près de la totalité des organes

financiers répondants qui constituent des entités administratives distinctes et établissent leurs propres états financiers publient leur bilan selon un calendrier annoncé à l'avance, dans la grande majorité des cas dans leur rapport annuel. Beaucoup d'entre eux le publient aussi dans une publication officielle, un bulletin officiel ou l'affichent sur un site Internet, tandis que d'autres communiquent l'information directement à la presse. Quelques organes, par exemple la Société d'assurance-dépôts d'Argentine, la Commission bancaire du Paraguay, le Ministère des finances du Tadjikistan et le Ministère des finances et de l'industrie des Émirats arabes unis publient leur bilan mensuellement. Quelques-uns publient mensuellement des données agrégées. Dans une nette majorité des cas, le délai qui sépare la fin de la période en référence de la publication des données est prédéterminé, et dans presque tous les cas la publication a lieu dans le trimestre suivant la fin de la période en référence.

Organes de garantie des dépôts

La Société fédérale d'assurance-dépôts (FDIC) des États-Unis publie mensuellement un *Rapport de gestion simplifié* et les *Résultats financiers non vérifiés de la FDIC*. Cette publication contient les bilans et les états de résultats, les données agrégées des transactions ainsi que d'importantes informations opérationnelles. Le rapport annuel de la FDIC contient les états financiers complets, l'évaluation du commissaire aux comptes ainsi que des informations opérationnelles. Ces rapports sont disponibles sur le site Internet de la FDIC⁶³.

Organes de supervision des marchés de valeurs mobilières

Au Maroc, le Conseil déontologique des valeurs mobilières diffuse son bilan par télécopie et par courrier électronique à ses abonnés.

Considérations relatives à la mise en oeuvre

Dans les pays où les fonctions de supervision ne sont pas remplies par un organe financier distinct, mais sont confiées à la banque centrale, à un organe chargé de couvrir plusieurs secteurs financiers ou à un service dépendant d'un ministère, les états financiers de la banque centrale, organe pluridisciplinaire ou ministère peuvent ne pas différencier leurs diverses fonctions. Dans ce type de cas, il convient d'envisager des comptes financiers désagrégés par secteur. De même, des informations désagrégées peuvent être indiquées lorsque la banque centrale ou un ministère est chargé du fonctionnement d'un régime de garantie des dépôts.

7.3.1 Dans le respect de la confidentialité et du caractère privé de l'information sur les firmes individuelles, des informations agrégées sur les aides financières d'urgence accordées par des organes financiers doivent être rendues publiques au moyen d'un état financier approprié, dès lors que la publication de ces informations ne risque pas de perturber la stabilité financière.

⁶³ Voir www.fdic.gov

Explication et motifs

Les opérations d'aide financière d'urgence, destinée principalement à fournir un financement aux banques en difficulté, mais aussi à pallier les risques de pressions extrêmes sur la liquidité, sont conduites à titre exceptionnel et tendent en général à différer du financement des besoins de liquidité à court et moyen terme des banques, qui s'effectue au moyen des facilités de refinancement et des guichets de réescompte. Tout en accordant l'attention voulue aux préoccupations relatives à la stabilité des marchés financiers, à la confidentialité et à la possibilité d'aléa moral, il convient que les organes financiers rendent publique sous forme agrégée l'information relative aux facilités d'aide financière d'urgence, en faisant preuve de discernement quant au moment de la diffusion et à la nature de l'information publiée.

Une telle diffusion améliore l'effectivité des politiques et renforce l'obligation de rendre compte de l'emploi des fonds publics. La diffusion convenablement documentée des prêts d'urgence peut donner aux participants au marché l'assurance que l'organe financier possède la capacité et la détermination de s'attaquer aux urgences financières de nature systémique qui pourraient avoir un impact sur la stabilité de l'ensemble du système financier. L'information rendue publique peut comprendre le montant, les conditions et le suivi du déroulement des prêts, l'encours restant dû et le montant des remboursements effectués. La divulgation *a posteriori* fournit l'occasion d'améliorer la crédibilité de l'organe financier, les marchés étant ainsi assurés de ce que l'organe financier possède la capacité et la détermination de jouer son rôle en cas d'urgence, et qu'il peut être tenu comptable de sa gestion. Comme l'aide financière d'urgence est fournie sur des ressources publiques, les bonnes pratiques de gestion publique exigent que l'emploi des fonds publics soit rendu public. La communication au public des données de l'aide financière d'urgence est également susceptible de réduire la possibilité ou l'apparence de favoritisme en faveur d'institutions particulières.

Application

Dans la plupart des cas, les organes financiers ne diffusent pas d'informations agrégées sur l'aide d'urgence. Lorsque ces informations sont rendues publiques, les données de l'aide financière d'urgence sont publiées dans des rapports annuels et/ou par communication directe aux médias. Dans certains cas, des rapports écrits sur la fourniture d'aide financière d'urgence sont envoyés à la représentation nationale ou publiés dans un bulletin ou autre publication officielle.

Banques centrales (contrôle bancaire)

On trouvera à la section 3.2.3 de la Deuxième partie du *Document d'accompagnement*, des exemples de divulgation de l'information sur l'aide financière d'urgence par les banques centrales.

Organes de garantie des dépôts

La Société fédérale d'assurance-dépôts (FDIC) des États-Unis fournit rarement une aide d'urgence directe à une institution en difficulté. Elle soutient parfois financièrement la prise de contrôle de l'activité de dépôts d'une institution en difficulté par une institution saine. La FDIC annonce le paiement de l'aide d'urgence à la presse et sur son site Internet lorsque le public est informé de la fermeture de l'institution. Dans les rares cas où la FDIC fournit une aide à des banques en difficulté qui demeurent ouvertes, elle le communique à la presse, ainsi que les montants concernés, au moment où les fonds sont versés. La FDIC fournit aussi des rapports périodiques sur les défaillances des institutions qu'elle supervise et sur les paiements qu'elle effectue à ce titre, qui peuvent être consultés sur le site Internet de la FDIC. Certains des rapports sont également soumis au Congrès et expédiés par courrier aux parties intéressées. Ces rapports comprennent l'analyse du coût des banques en faillites (*Failed Bank Cost Analysis*), publié annuellement, le rapport annuel de la FDIC et un livre, *Managing the Crisis*, qui relate l'expérience de la FDIC et de la Resolution Trust Corporation avec les banques et les caisses d'épargne en faillite des années 1980 et 1990.

Considérations relatives à la mise en oeuvre

Les organes financiers peuvent souhaiter maintenir les perspectives de l'octroi d'une aide financière d'urgence dans une certaine ambiguïté constructive, en particulier lorsque cette aide concerne une institution financière donnée. Une telle attitude peut atténuer le problème de l'aléa moral, puisque les institutions financières prendront moins de risques si elles ne sont pas certaines de recevoir une aide d'urgence. Cependant, des craintes excessives au sujet de la stabilité systémique pourraient conduire à une divulgation incomplète et prématurée, qui elle-même pourrait nourrir la spéculation et compromettre la stabilité du marché.

<p>7.4 Les organes financiers doivent établir et assurer de façon continue des services d'information publique.</p>
--

Explication et motifs

Les systèmes d'information publique tiennent le public informé des politiques et des opérations des organes financiers, ce qui permet aux sociétés, aux institutions financières et aux marchés de connaître l'environnement, les politiques, les réglementations et les procédures dans le cadre desquels ils fonctionnent. Ils offrent à l'organe financier un moyen efficace de communiquer leurs objectifs et leurs politiques au public. Un public mieux informé renforce l'obligation de rendre compte et favorise un meilleur fonctionnement des marchés, des réactions publiques plus équilibrées aux évolutions des marchés, et des décisions de meilleure qualité par l'organe financier.

Un service d'information publique améliore l'accès et la diffusion en temps opportun d'informations et de données fiables qui facilitent la compréhension des opérations et des politiques de l'organe financier par le public, et contribuent à renforcer son appui à celles-ci.

Il sert aussi à informer le grand public via les médias, notamment des vues et des perspectives de l'organe financier sur les affaires qui le concernent ou dans lesquelles il est impliqué, et offre au marché et aux institutions un mécanisme effectif de réaction aux informations qui impliquent l'organe financier. Un service d'information publique peut engager l'intérêt de la presse, des parlementaires, des organisations non-gouvernementales et du grand public, en recourant à des moyens différents pour diffuser les informations aux divers publics ciblés, notamment l'Internet, la presse écrite et audiovisuelle, les déclarations verbales des responsables et des membres des services de l'organe financier. Le système peut également servir à l'éducation du public en organisant des visites de l'organe financier par le public et des interventions des responsables et du personnel de l'organe financier dans des institutions publiques, notamment les écoles et le milieu associatif; et en organisant des conférences sur les questions relatives aux politiques financières à l'intention de publics professionnels et occasionnellement de diverses autres audiences.

Application

Une majorité importante des organes financiers répondants maintiennent un service d'information publique structuré. Ces services servent principalement à la diffusion de décisions et d'annonces de politiques, de résultats obtenus dans la réalisation d'objectifs, de discours et de données. Dans la majorité des cas, les résultats de recherches sont diffusés. Une majorité considérable des organes financiers possède un site Internet et entretient des contacts actifs avec les membres de la presse⁶⁴. Les sites Internet ont la capacité de mettre une vaste gamme d'informations à la disposition du public. Ils peuvent par exemple publier les lois applicables à l'organe financier, les réglementations émises par celui-ci, les décisions, l'information financière et l'organigramme de l'institution, et le catalogue des publications. On peut aussi y afficher les bulletins trimestriels, les communiqués de presse, les articles de recherches et autres documents d'information publique.

Banques centrales (contrôle bancaire)

La Banque d'Israël possède un «Service d'information et de relations publiques» qui sert aussi à la fonction de contrôle de la banque.

⁶⁴ On trouvera la liste des organes de supervision des assurances, y-compris leurs sites Internet, à www.iasweb.org/1/about/014.html. Pour une liste des organes de supervision des valeurs mobilières, et de leurs sites Internet, voir : www.iosco.org/members_ordin.html. Pour une liste des organes de garantie des dépôts, des banques centrales et d'autres entités intéressées aux fonctions de garantie des dépôts, voir : www.fdic.gov/news/publications/public/international/intguide.pdf. La supervision des systèmes de paiement est en général confiée à la banque centrale, de même souvent que le contrôle bancaire. Pour une liste des banques centrales et de leurs sites Internet, voir www.bis.org/cbanks.htm et les gouvernements à www.gksoft.com/govt/en/currency.htm. L'appendice IV contient une liste des organes de supervision financière pluridisciplinaires, ainsi que leurs sites Internet.

À la Banque du Liban, le Département des études étrangères diffuse des informations sur la réglementation applicable aux banques et aux institutions financières au moyen de brochures — par exemple établissement et activités d'une banque commerciale libanaise, établissement et activités d'une institution financière libanaise; le département des marchés financiers diffuse un Précis des marchés financiers deux fois par an. Tous les départements de la banque contribuent au développement du site Internet de la banque centrale et répondent aux demandes faites par courrier électronique⁶⁵.

La Banque des Pays-Bas publie systématiquement toutes ses réglementations prudentielles, son rapport annuel et son bulletin trimestriel en anglais et en néerlandais, eu égard au grand nombre d'institutions financières étrangères qui opèrent aux Pays-Bas ainsi qu'à la nature internationale des activités des plus grandes banques néerlandaises.

Organes de supervision financière pluridisciplinaires

Le Conseil des services financiers d'Afrique du Sud publie les projets de loi, le plan stratégique du Conseil ainsi que des informations sur les adjudications du régime de retraites et la supervision des conglomérats.

Organes de garantie des dépôts

La Caisse interbancaire de protection des dépôts italienne a entrepris d'introduire un numéro d'appel téléphonique gratuit aux fins de l'information du public.

Organes de restructuration financière

L'Autorité de restructuration du secteur financier de Thaïlande⁶⁶ fournit des informations sur le cadre opérationnel de l'organisme et sur les recherches menées par ses services.

Organes de supervision des marchés de valeurs mobilières

Le site Internet de la Commission australienne des valeurs mobilières et des investissements⁶⁷ contient tous les textes des lois et réglementations ainsi que des informations sur les entreprises. Il offre des liens utiles avec d'autres organes réglementaires, professionnels et publics. La Commission publie aussi les recherches de ses services, des renseignements sur les employés et des offres d'emploi.

⁶⁵ Voir www.bdl.gov.lb et www.bdliban.com

⁶⁶ Voir www.fra.or.th

⁶⁷ Voir www.asic.gov.au

Le Conseil des marchés de capitaux de Turquie utilise un service d'information publique pour annoncer ses mesures, publier les descriptions des cadres, objectifs et instruments de politique, ainsi que des renseignements sur les employés et des offres d'emploi. Il diffuse aussi des informations spécifiquement destinées à l'enseignement et à la protection du consommateur et de l'épargnant.

La Commission des valeurs mobilières (SEC) des États-Unis possède plusieurs services d'information publique. Le Département des publications, la Bibliothèque publique, la Bibliothèque de la SEC, le site Internet de la SEC⁶⁸, l'Office d'enseignement et d'aide à l'investisseur, et l'Office des affaires publiques jouent tous un rôle important dans la communication d'informations au public.

Considérations relatives à la mise en oeuvre

La demande d'information du public connaît une croissance rapide et demande à être satisfaite rapidement. Il est possible de créer un bureau spécifiquement chargé des relations avec le public, doté de fonctionnaires désignés, accessible physiquement et par appel téléphonique ou de télécopie gratuit, ainsi que par courrier électronique. Les numéros d'appel et le nom de ce bureau doivent être portés clairement à la connaissance du public. L'information sur les sites Internet doit être tenue à jour, et les sites doivent être d'une utilisation aisée pour l'utilisateur. Lorsque l'organe financier est chargé de multiples responsabilités dans le secteur financier, il pourrait être envisagé d'établir un site distinct pour chaque domaine de responsabilité ou bien d'identifier clairement un sous-site pour chaque secteur. La diffusion en langues étrangères peut être envisagée si des institutions financières étrangères sont actives dans le pays ou bien s'il est prévu de recevoir des demandes de renseignements de l'étranger. Il pourrait être bon de créer une salle de lecture, dotée de publications de recherches générales. Des documents d'information spécialement destinés à l'usage éducatif pourraient également être mis à la disposition du public.

7.4.1 Les organes financiers doivent avoir un programme de publications incluant un rapport périodique public sur leurs principales activités, paraissant au moins une fois par an.

Explication et motifs

Un programme de publications comprend la préparation et la diffusion des rapports, des études, des brochures et des articles qui présentent et expliquent à un large public les politiques et le fonctionnement de l'organe financier, ainsi que les vues de l'organe financier sur les sujets économiques et financiers d'actualité. Le rapport annuel peut donner un compte-rendu du fonctionnement et des opérations de l'organe financier et comporter un état de ses affaires financières. Les rapports annuels peuvent également donner des détails sur l'organisation interne, notamment les activités de l'organe de décision.

⁶⁸ Voir www.sec.gov

Le programme de publications de l'organe financier lui permet de porter à la connaissance d'un vaste public les articles, commentaires, travaux de recherches et opinions de l'institution sur ses activités et son personnel. Il convient que l'ensemble du public ait accès aux travaux d'analyse et de recherches effectués par l'organe financier. Un programme de publication fonctionne comme un lieu de collecte et d'échange d'informations sur les questions relatives aux difficultés et politiques financières. La publication de descriptions non techniques du fonctionnement de l'organe financier contribue à améliorer la compréhension et l'acceptation des politiques et activités de l'organe financier par le public. Le rapport annuel est un document capital pour l'exercice de l'obligation de rendre compte au public. Il facilite le suivi des résultats par le grand public et permet à l'organe financier de communiquer les données relatives à ses opérations dans le contexte de l'économie globale et sur une période de temps appropriée, et fournit des renseignements et des évaluations qui permettent de situer la politique financière en perspective.

Un programme défini de production et de diffusion de publications offre au public un aperçu structuré des sources de données, avec pour résultat un public mieux informé. L'accès aisé à l'information sur les activités de l'organe financier favorise une meilleure compréhension des politiques et réglementations de l'organe financier par le public ainsi que la responsabilisation de l'organe financier, de ses politiques et de ses pratiques.

Application

La quasi-totalité des organes financiers répondants entretiennent un programme de publications. La grande majorité d'entre eux sont tenus par la loi de publier des rapports périodiques, ce qu'ils font dans presque tous les cas au moyen d'un rapport annuel qui est en général publié dans le trimestre suivant la clôture de la période en référence. De nombreuses banques centrales exerçant des responsabilités de contrôle bancaire et de supervision du système de paiements présentent dans leur rapport annuel des sections distinctes consacrées à ces secteurs. Une nette majorité des organes financiers publie également un bulletin ou une revue officielle. Presque tous les organes publient des descriptions non-techniques de leur rôle et de leurs fonctions. De nombreux organes mettent l'information à la disposition du public à titre gratuit ou contre paiement d'une somme modique.

Organes de contrôle bancaire

La Commission du système financier de Colombie⁶⁹ maintient un site Internet sur lequel es informations financières détaillées sur le secteur financier sont publiées mensuellement, notamment les bilans de toutes les institutions supervisées par la Commission, ainsi que des données agrégées sur le système financier. L'organe publie aussi des rapports contenant des informations à la fois statistiques et qualitatives sur le système financier, ainsi que des informations sur les mesures prises par la Commission.

⁶⁹ Voir www.superbancaria.gov.co

Organes de garantie des dépôts

La Caisse de garantie bancaire de Pologne publie un rapport annuel qui est soumis au Parlement. Le rapport fournit des informations sur l'aide financière accordée aux banques, des données sur la situation financière des banques, les états financiers de la Caisse, et son organigramme. Des rapports plus fréquents sont en outre diffusés concernant les responsabilités principales de la Caisse, ses actions et ses réalisations.

Organes de supervision des marchés de valeurs mobilières

Au Canada, la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario offre des descriptions non-techniques de son rôle et de ses fonctions, et diffuse une publication trimestrielle, *Perspectives*. Les bulletins de la Commission contiennent des informations sur les affaires en instance devant la Commission, les avis de propositions de règles, les décisions, ordres et décisions de jurisprudence, les ordres de suspension de la cote, les informations sur les délits d'initiés, les textes de loi, les dépôts de dossiers, les offres publiques initiales, les nouvelles émissions, les enregistrements et les décisions disciplinaires.

Considérations relatives à la mise en oeuvre

Le programme de publications peut inclure des directives écrites concernant les types de publication et leur périodicité. On pourra décrire dans le programme la gamme des publications, qui comprend au moins un rapport annuel et une annexe statistique, mais aussi souvent des bulletins trimestriels et des dossiers spéciaux sur des événements spécifiques, des communiqués de presse, des déclarations publiques, des livres, des articles et des brochures. Le programme pourrait inclure une description des méthodes de mise à disposition des documents, et le barème des prix de l'organe financier. Le public peut aussi être averti des nouvelles publications, et à l'occasion l'organe financier peut faire connaître son service d'information publique, par exemple au moyen d'annonces publicitaires dans un quotidien à grand tirage, indiquant comment accéder au site Internet, mettant en lumière une sélection de publications et donnant la liste des nouveaux ouvrages publiés.

7.4.2 Les cadres de direction des organes financiers doivent se tenir prêts à expliquer au public l'(es) objectif(s) et les résultats de leurs institutions et se montrer favorables à la diffusion publique du texte de leurs déclarations.

Explication et motifs

Les interventions publiques des cadres de direction de l'organe financier chargés des politiques et opérations de l'organe financier devant divers publics fournissent l'occasion d'expliquer le rôle, les fonctions, l'objet et les résultats des politiques et opérations de l'organe financier. Un public mieux informé est en mesure de prendre des décisions financières plus rationnelles, ce qui l'entraîne souvent à apporter son appui aux politiques de

l'organe financier, améliorant ainsi sa crédibilité. Les participants au marché ont également la possibilité de confronter leurs propres évaluations avec celles des communiqués officiels et d'identifier éventuellement les lacunes voire le manque de cohérence des actions de l'organe financier. Les déclarations publiques des responsables de l'organe financier contribuent aussi à donner une indication de la perspective à moyen ou à long terme que le marché pourrait adopter, éliminant ainsi certaines des incertitudes relatives au processus d'élaboration des politiques. La discussion périodique publique de la conduite des politiques et des opérations de l'organe financier relativement à ses buts et à ses objectifs encourage une transparence et une responsabilisation accrues du fonctionnement de l'organe financier. La communication de ces explications met de manière uniforme l'information à la disposition de l'ensemble du public et élargit l'audience de l'organe financier.

Application

Dans la quasi-totalité des organes financiers, les cadres de direction expliquent les objectifs et les résultats de leur organisme au public, en général par des entretiens avec les médias et des déclarations publiques. Presque tous les organes acceptent des entretiens avec les médias, et une importante majorité envoie ses cadres dirigeants intervenir lors de réunions publiques. De nombreux organes affichent le texte de ces discours et informations similaires sur leur site Internet. Les responsables de la majorité des organes financiers viennent déposer devant la représentation nationale (voir 8.1). La majorité des organes financiers publie les déclarations faites devant la représentation nationale. Il est prévu dans presque tous les organes de diffuser les déclarations au public.

Banques centrales et organes de contrôle bancaire

Le président de la Commission bancaire du Guatemala⁷⁰, outre ses dépositions devant le Congrès de la république sur les évolutions courantes, participe à différents forums publics traitant de questions financières et bancaires d'actualité, et donne de fréquentes interviews.

Le Contrôleur des banques de la Banque d'Israël se présente une fois par an, après la publication par les banques de leurs rapports annuels, devant un groupe de banquiers, d'économistes et d'universitaires afin de présenter ses vues sur les évolutions du secteur bancaire et d'expliquer les politiques. Il est périodiquement invité à apparaître devant les commissions parlementaires sur des sujets d'intérêt courant concernant le système bancaire.

Organes de garantie des dépôts

Le président de la Société fédérale d'assurance-dépôts (FDIC) des États-Unis fait de nombreux discours et interventions publiques par an et dispose de plusieurs occasions de déposer devant le Congrès. Les textes de ces discours sont diffusés à la presse et affichés sur

⁷⁰ Voir www.sib.gob.gt

le site Internet de la FDIC. D'autres cadres dirigeants de la FDIC font des interventions similaires, qui sont également diffusées au public.

Organes de restructuration financière

Les représentants de l'Autorité de restructuration du secteur financier de Thaïlande se présentent trois à quatre fois par mois devant les participants au marché financier pour expliquer leurs politiques et leurs actions.

Organes de supervision des assurances

Le président de l'Office fédéral de supervision des assurances d'Allemagne⁷¹ apparaît en public au moins une fois par semaine. Il donne des interviews, participe à diverses conférences, fait des discours et publie des articles.

Organes de supervision des marchés de valeurs mobilières

La Commission des valeurs mobilières de l'Ontario organise une conférence annuelle pour communiquer les dernières évolutions concernant les responsabilités de la Commission survenues au cours de l'année. Les participants comprennent des avocats, des banquiers, des comptables et autres participants au marché. Dans un passé récent, la CVMO, de concert avec d'autres commissions provinciales de valeurs mobilières et avec le Council of Securities Regulators of the Americas, participait à une semaine d'initiation des investisseurs afin de faire mieux connaître les marchés de capitaux dans le public, le rôle des organismes de supervision, et les ressources d'information accessibles aux investisseurs.

Au Portugal, la Commission du marché des valeurs mobilières (Comissao do Mercado de valores mobiliars)⁷² convoque une conférence de presse chaque fois qu'elle souhaite diffuser au public une initiative d'ordre réglementaire, comme par exemple lors de l'introduction de l'euro. Les textes des déclarations sont en outre communiqués à la presse.

Considérations relatives à la mise en oeuvre

La publication d'un rapport annuel, ou la survenue d'un incident d'importance tel que l'intervention dans une institution financière, sont des occasions appropriées d'intervenir en public. En période de tensions sur le marché ou d'évolutions affectant des institutions financières importantes, le choix du nombre et du moment des déclarations publiques doit être pesé avec soin. L'esprit d'ouverture, l'information du public, même en période sensible, sont appropriés car des rumeurs font autant de dégâts que des vérités déplaisantes. Il est utile

⁷¹ Voir www.bav-bund.de

⁷² Voir www.cmvn.pt

dans ce contexte de pouvoir disposer à cet effet de responsables des relations avec le public et de membres expérimentés de l'organe financier.

7.5 Les textes de la réglementation et des autres directives et instructions d'application générale émises par les organes financiers doivent être facilement consultables par le public.

Explication et motifs

Une réglementation, parfois qualifiée de législation subsidiaire ou secondaire, est une règle ou un arrêté possédant force légale, habituellement émis par un pouvoir exécutif — l'organe financier — institué par la loi. Le public doit pouvoir accéder aisément et rapidement au texte desdites réglementations.

La facilité d'accès et de consultation des textes réglementaires améliore la transparence et impose l'obligation de rendre compte tant à l'autorité émettrice qu'aux institutions financières assujetties à la réglementation. La connaissance des règles et des réglementations permet la prise de décisions de marché bien informées. Les participants au marché ont aussi besoin de connaître les règles qui s'appliquent à leur activité. La disponibilité publique des textes réglementaires et des directives générales aplanit le terrain pour les nouveaux entrants sur le marché. L'encadré 3-2 résume les caractéristiques des réglementations transparentes.

Encadré 3-2. Caractéristiques d'une réglementation transparente

- Les objectifs de la réglementation doivent être clairement précisés exprimés en termes clairs et simples et reposer sur des bases juridiques solides.
- Il est souvent souhaitable de consulter l'opinion publique au sujet des nouvelles réglementations (voir paragraphes 2.5 et 6.4 du *Code de transparence des politiques monétaire et financière*).
- La réglementation doit être appliquée de manière non discriminatoire.
- Il convient de réduire au minimum le chevauchement des tâches des autorités régulatrices et, si chevauchement il y a, il convient de l'expliquer et d'en rendre compte publiquement (voir paragraphe 5.2 du *Code de transparence des politiques monétaire et financière*).
- La réglementation et ses effets doivent faire l'objet de réexamens périodiques et donnant lieu à des rapports qui doivent être rendus publics.
- Les sources des textes réglementaires doivent être rendues publiques et, si possible, affichées sur le site Internet de l'organe financier et tenues à jour.

Application

Presque tous les organes financiers diffusent publiquement les textes des réglementations, directives et autres règles d'application générale, telles que les interprétations, les directives et les cas d'exemption. Presque tous utilisent pour cela les publications officielles et/ou leurs bulletins officiels. Une majorité des organes financiers affichent les textes des réglementations, ou indiquent où il est possible de se les procurer, sur leur site Internet, ou bien diffusent cette information dans leur rapport annuel et leur bulletin officiel. La plupart des textes réglementaires sont mis à disposition gratuitement ou pour une somme modique.

Banques centrales et organes de contrôle bancaire

La Commission bancaire de Colombie diffuse et met à jour régulièrement une petite encyclopédie de toutes les lois et réglementations bancaires.

La Section des services de publication du Conseil des gouverneurs du Système fédéral de réserve des États-Unis fournit gratuitement des exemplaires des réglementations. Le Conseil publie également les «Services réglementaires de la réserve fédérale» (*Federal Reserve Regulatory Services* — FRRS) qui contiennent toutes les réglementations, les lois et les commentaires des services, et sont disponibles sur abonnement. Le FRRS, qui comporte quatre modules, est aussi publié séparément sous forme de manuels sur la politique monétaire et les coefficients de réserve obligatoires, les opérations et le crédit sur titres, les relations avec les usagers et les associations, et les systèmes de paiement. Le FRRS est mis à jour mensuellement et est disponible sous forme de classeurs à feuilles mobiles. Il est également publié sous forme de CD-ROM, par abonnement.

La Commission bancaire de l'Union économique et monétaire ouest-africaine⁷³ publie un guide, destiné en premier lieu aux cadres de direction des banques, qui présente de manière aisément compréhensible les principales règles et réglementations qui régissent les activités bancaires dans l'Union économique et monétaire ouest-africaine.

Considérations relatives à la mise en oeuvre

Les coordonnées des sources des textes et réglementations et des directives applicables doivent être de notoriété publique, et pourraient être systématiquement signalées dans les publications de l'organe financier et affichées sur le site Internet. Leur actualité et leur fiabilité sont d'une importance capitale. Les sites Internet doivent en conséquence être régulièrement mis à jour. L'organe financier peut faire périodiquement paraître des articles expliquant ses règles et réglementations. Il convient de veiller à ce que les réglementations soient disponibles sous forme abrégée en langage non technique.

⁷³ Voir www.bceao.int

7.6 Dans les pays où il existe des dispositifs d'assurance des dépôts, de garanties au souscripteur ou autre régime de protection des actifs des clients, des informations sur la nature et les modalités de ces dispositifs, leurs procédures de mise en œuvre, le mode de financement des garanties et leurs résultats doivent être rendus publics.

Explication et motifs

La vaste compréhension de ces dispositifs par le public et la confiance qu'ils inspirent encouragent la participation au marché financier. Le public a besoin de savoir quel type de protection est disponible, ce qui est couvert, comment le système est financé et quelle est la procédure qui s'y applique. Des informations spécifiques doivent être fournies lorsque des institutions font faillite et que l'on fait jouer le dispositif, ainsi que lorsque le système est modifié. Lorsque ces mécanismes entrent en jeu, il faut que le public sache comment les demandes d'indemnisation peuvent être présentées, quelle documentation le dossier doit contenir, comment les demandes sont examinées et quand le dédommagement intervient. La situation financière de l'organe de garantie doit être rendue publique, de même que sa capacité de couverture des obligations. Une fois l'opération achevée, ses résultats financiers doivent être rendus publics.

Application

Une majorité sensible de pays ont mis en place des systèmes de garantie des dépôts, des polices d'assurance ou des actifs. Certains ont un système de garantie des demandes d'indemnité présentées aux compagnies d'assurance, par exemple l'Autriche, l'Égypte, l'Estonie, et la Norvège. La plupart des organes de garantie rendent publiques des informations sur la nature, la forme, le mode de fonctionnement, le mode de financement et les résultats du dispositif. Dans leur majorité, ils publient des rapports annuels, des bulletins et d'autres publications officielles, et diffusent l'information sur leur site Internet et en la livrant directement aux médias.

Banques centrales et organes de garantie des dépôts

Au Canada, les institutions qui collectent des dépôts doivent placer dans chacune de leurs agences un écusson indiquant que l'établissement est assuré par la Société d'assurance-dépôts du Canada⁷⁴. Toutes les agences doivent proposer des brochures expliquant le système. Chacune d'entre elles doit pouvoir présenter un registre indiquant quels sont les produits couverts et ceux qui ne le sont pas.

⁷⁴ Voir www.cdic.ca

La Banque centrale de la République dominicaine⁷⁵ exige que des informations sur la garantie des dépôts soit fournies au dos des certificats d'épargne ou dans les livrets d'épargne.

Dans l'Union européenne⁷⁶, la directive relative à l'assurance-dépôts, ainsi que les autres directives et instruments réglementaires sont publiés sur le site Internet de l'UE, ainsi qu'au *Journal Officiel*.

Au Portugal, le plan comptable du Fonds de garantie des dépôts (FGD) est conçu de manière à permettre d'identifier précisément toutes les transactions qu'il effectue. Le FGD publie séparément ses comptes annuels dans les médias et dans son rapport annuel. ce rapport est visé par le Ministre des finances et soumis à la Cour des comptes. Il est largement diffusé, gratuitement. La liste des institutions de crédit membres du FGD est publiée dans les médias.

La Société fédérale d'assurance-dépôts des États-Unis (FDIC) diffuse sur son site Internet⁷⁷ des *Financial Institution Letters*, sortes de lettres circulaires qui informent les institutions financières des nouvelles réglementations et politiques, et signalent les faits nouveaux et les autres affaires intéressantes au premier chef des responsables des banques ou établissements d'épargne. Elle organise aussi dans tout le pays des programmes de formation pour les employés des institutions qu'elle assure et dispose d'un numéro d'appel gratuit. Les déposants peuvent obtenir des informations spécifiques ou générales sur l'assurance-dépôts par courrier électronique ou postal. La FDIC organise aussi dans les médias des émissions où les auditeurs sont invités à poser leurs questions et elle présente un stand aux congrès des associations professionnelles. Les institutions assurées par la FDIC doivent afficher un écusson qui l'indique clairement.

Organes de supervision des marchés de valeurs mobilières

En Italie, la Commission nationale des opérations boursières⁷⁸ donne des informations sur la nature et la forme du système de garantie des actifs et son mode de financement dans son rapport annuel. Les intermédiaires financiers sont censés informer leurs clients des modalités du dispositif avant de conclure le moindre contrat.

Au Portugal, le système de protection des investisseurs est défini par un décret-loi. La Caisse d'indemnisation des investisseurs et le Fonds de garantie des investisseurs en bourse de Lisbonne et Oporto donnent des informations sur la nature de leurs garanties, leur mode de financement et leurs résultats. La Bourse fait office de service d'information des

⁷⁵ Voir www.bancentral.gov.do

⁷⁶ Voir www.eurunion.org

⁷⁷ Voir www.fdic.gov/news/news/index.html

⁷⁸ Voir www.consob.it

investisseurs et assure la médiation en cas de différend entre les investisseurs et les courtiers. Un système simplifié d'indemnisation des investisseurs a été mis en place.

Considérations relatives à la mise en oeuvre

L'information sur l'assurance-dépôts, la protection des clients et des actifs, ainsi que sur leurs modes de financement et de fonctionnement doit être claire, fiable et fraîche. Les publications se rapportant aux divers dispositifs de garantie doivent être comparables et faciles à utiliser. Il peut suffire de publier un rapport annuel sur les fonds de garantie et leurs résultats. Des bulletins d'information plus fréquents peuvent être requis lorsque le mécanisme a été activé.

7.7 Lorsque les organes financiers assurent la surveillance des dispositifs de protection des consommateurs (tels que les procédures de règlement des différends), les informations concernant ces dispositifs doivent être rendues publiques.

Explication et motifs

L'existence de mécanismes équitables et efficaces pour instruire les plaintes des clients peut encourager la participation au marché et en améliorer la capacité d'intermédiation. Des règles de publicité et de transparence suffisamment strictes peuvent accroître sensiblement l'efficacité des procédures de règlement des différends et de contentieux, surtout lorsque les parties intéressées savent que ces mécanismes sont surveillés par un organe indépendant. La publication d'informations sur la façon dont ont été résolus des affaires concrètes peut mettre les clients en confiance et inciter les prestataires de services financiers à bien traiter leurs clients.

Application

Une majorité de banques centrales et d'organes financiers n'ont pas de responsabilités majeurs en matière de protection du consommateur. une majorité sensible des organes remplissant cette fonction publient des information sur les mécanismes de garantie. La plupart utilisent à cet effet des publications officielles et plus de la moitié communiquent directement leurs informations aux médias ou publient des rapports annuels. Plusieurs diffuse l'information sur leur site Internet et certains, tels la Banque centrale d'Égypte et la Banque nationale de Slovaquie⁷⁹, en font aussi état dans l'exposé de leurs missions ou dans des documents descriptifs.

Banques centrales et organes de contrôle bancaire

⁷⁹ Voir www.nbs.sk

Le service de l'Ombudsman bancaire établi par la Banque de réserve d'Inde facilite le règlement des différends entre les banques et leurs clients. La Banque de réserve a aussi établi des bureaux régionaux du contentieux, dont le mode de fonctionnement est expliqué au moyen d'encarts publicitaires dans les principaux journaux.

La Commission bancaire (Superintendencia de Bancos) du Paraguay traite toute les plaintes et répond à toutes les questions des consommateurs, bien qu'il n'y ait pas de dispositif formel en place. En consultation avec la Commission, la banque centrale s'efforce d'accroître la transparence de l'information sur les droits du consommateur. Elle exige que le public soit informé du montant des taux d'intérêt effectifs, des autres frais et commissions, et reçoive toute les autres informations pertinentes.

La Banque du Portugal⁸⁰, lorsqu'elle est saisie expressément, analyse les dossier que lui soumettent les institutions sous son contrôle et leurs clients, et recherche des règlements à l'amiable.

Organes de supervision financière pluridisciplinaires

L'Agence de supervision financière de Finlande⁸¹ est responsable de certains système de protection du consommateur. Elle remplit une fonction de conseil et émet des textes décrivant les pratiques optimales. Elle vérifie que les institutions financières fournissent des informations exactes à leurs clients, appliquent des conditions raisonnables et offrent des services de consultation bien organisés. Elle définit, par exemple, les modalités d'instruction des demandes de prêt et la marche à suivre en cas de défaut de remboursement.

Organes de garantie des dépôts

La Société d'assurance-dépôts américaine (Federal Deposit Insurance Corporation — FDIC) a charge d'instruire les plaintes des consommateurs qui accusent les institutions qu'elle assure de pratiques déloyales ou trompeuses. La FDIC a mis en place à cet effet une Direction des affaires des consommateurs. La FDIC diffuse une lettre d'information périodique, intitulée «FDIC Consumer News.» Elle est aussi dotée d'un Bureau de l'Ombudsman. Son site Internet explique comment se prévaloir de ces services⁸².

Organes de supervision des assurances

L'Agence de supervision des assurances d'Estonie a un contrat de coopération avec le Bureau de protection du consommateur.

⁸⁰ Voir www.bportugal.pt

⁸¹ Voir www.rata.bof.fi

⁸² Voir www.fdic.gov

L'Office fédéral de supervision des assurances d'Allemagne, est habilité par la loi réglementant le secteur à recevoir les plaintes des consommateurs contre les compagnies d'assurance. Elle doit informer par écrit le consommateur de la suite donnée à sa plainte, mais ce dernier ne peut pas en exiger une décision, ni une explication des motifs. L'Agence publie des statistiques et des informations générales sur ce système dans son bulletin et dans les médias.

Organes de supervision des marchés de valeurs mobilières

La Commission australienne des valeurs mobilières et des investissements (Australian Securities and Investments Commission)⁸³ a un service d'information téléphonique auquel les consommateurs peuvent adresser leurs plaintes.

Considérations relatives à la mise en oeuvre

Les organes chargés de la protection du consommateur peuvent se doter d'un service spécialisé et d'un site Internet dédié, ou réserver une partie de leur site à l'accueil des plaintes. Les coordonnées du service (adresse électronique, numéros de téléphone et de télécopie et adresse postale) pourraient être inscrites, par exemple, sur les documents des contrats conclus entre le consommateur et l'institution financière. L'organe peut aussi s'assurer que les prestataires de services financiers renseignent convenablement leurs clients sur ce mécanisme de recours. Ses rapports périodiques peuvent consacrer une section aux plaintes reçues et à la suite qui leur a été donnée. Pour mieux alerter le public, l'organe de supervision peut insérer régulièrement des articles sur la protection du consommateur dans ses propres publications et dans des publications externes.

⁸³ Voir www.asic.gov.au

VIII. OBLIGATION DE RENDRE COMPTE ET GARANTIE D'INTÉGRITÉ DES ORGANES FINANCIERS

8.1 Les cadres dirigeants des organes financiers doivent être disponibles pour rendre compte, devant une autorité publique désignée, de la conduite de la politique financière, expliquer les objectifs stratégiques de leur institution, décrire les résultats obtenus dans la réalisation de ces objectifs et, le cas échéant, procéder à un échange de vues sur l'état du système financier.

Explication et motifs

La comparution des dirigeants des organes financiers devant une instance publique désignée, en général élue (parlement ou commission parlementaire), est un moyen de veiller à ce que les organes financiers rendent compte de leurs actions, surtout lorsqu'ils sont dotés d'une large autonomie. Les responsables peuvent profiter de ces interventions pour clarifier la politique que leur organe financier entend mener et ainsi influencer sur le comportement du marché.

Application

La loi exige de la plupart des organes financiers interrogés qu'ils rendent compte, par l'intermédiaire de leurs cadres dirigeants, devant une autorité publique désignée. Dans le cas des répondants qui ne sont pas soumis à cette obligation légale, les cadres de direction sont presque toujours disponibles pour comparaître devant l'instance désignée. Dans une majorité significative de cas, les responsables des organes financiers comparaissent régulièrement devant une instance désignée, au moins une fois par an.

Banques centrales (politique financière)

Les dirigeants du Conseil fédéral de réserve américain (U.S. Federal Reserve Board) ne sont pas tenus par une obligation légale de rendre compte de la politique financière, mais en pratique son président, d'autres membres du conseil et des cadres dirigeants ou supérieurs des banques régionales témoignent fréquemment devant le Congrès. En 1999, le président de la Fed a été entendu à cinq reprises sur divers aspects spécifiques de la politique financière et d'autres cadres de la Fed ont été entendus en 12 occasions.

Organes de supervision des assurances

Le président de la Commission nationale des assurances et garanties du Mexique est tenu, en vertu du règlement intérieur de la Commission (publié au journal officiel fédéral) de comparaître une fois par trimestre devant le Conseil gouvernemental (composé du Ministre des finances, du Gouverneur de la banque du Mexique et des dirigeants d'autres organes financiers).

Considérations relatives à la mise en oeuvre

Il est souhaitable que des responsables des organes financiers rendent compte devant une instance publique désignée au moins une fois par an, et plus fréquemment si des événements majeurs affectent la conduite de la politique financière. L'objet de ces interventions est de décrire les grands courants financiers et la politique d'ensemble, et non de détailler la gestion au jour le jour de la politique et de la supervision financières. Afin que le marché soit informé de ces interventions, elles doivent être programmées à intervalles réguliers selon un calendrier prédéfini (par exemple pour un mois donné de l'année) au lieu d'avoir lieu lorsque l'autorité publique le juge nécessaire. Si l'organe financier fait partie d'une entité plus large (par exemple le ministère des finances), il faut décider quel est le responsable (le ministre de tutelle ou le directeur de l'organe financier) qui doit témoigner devant l'autorité publique désignée.

<p>8.2 Le cas échéant, les organes financiers doivent rendre publics des états financiers vérifiés de leurs opérations selon un calendrier annoncé à l'avance.</p>

Explication et motifs

Les états financiers vérifiés des opérations des organes financiers comprennent le bilan et le compte de résultats vérifiés, ainsi que les relevés des opérations avec des tierces parties (y compris les participants au marché). Un calendrier annoncé à l'avance signifie que le public doit être informé à l'avance des dates auxquelles les états financiers sont publiés.

La publication régulière d'états financiers vérifiés permet d'assurer que les organes financiers rendent compte *a posteriori* du bien fondé et de l'efficacité de leurs opérations. Lorsque les organes financiers sont financés par des redevances ou cotisations versées par les sociétés de la branche, la publication des états financiers encourage aussi les organes financiers à rendre compte de leur gestion. Si le calendrier est annoncé à l'avance, cela signifie que l'information est diffusée à intervalles prédéfinis et prévisibles, et non à un moment favorable ou commode pour l'organe financier.

Application

Une majorité significative des répondants rendent publics leurs états financiers vérifiés. Presque tous les publient chaque année, et la majorité les diffusent dans les trois mois suivant la fin de l'exercice. Ils les publient en majorité dans leurs rapports annuels. Certains répondants les diffusent en outre sur leurs sites Internet et par voie de déclaration aux instances législatives ou à une autre autorité publique. Certains autres utilisent différents moyens de diffusion. Par exemple, le Fonds de garantie des dépôts du Danemark tient à la disposition du public à son siège la version imprimée de ses états financiers, il les inclut dans son rapport annuel et dans des communiqués de presse aux médias, et il les affiche sur son site Internet.

8.2.1 Les états financiers doivent le cas échéant être vérifiés par un commissaire aux comptes indépendant. Les informations relatives aux procédures comptables et toutes restrictions y afférentes doivent faire partie intégrante des états financiers rendus publics.

Explication et motifs

Un commissaire aux comptes indépendant est soit un cabinet d'expert comptable privé, soit un vérificateur désigné par le gouvernement. Les états financiers doivent être préparés selon des normes de grande qualité, internationalement acceptées. Il doit préciser quelles normes ont été suivies pour leur préparation. Les commentaires qui les accompagnent doivent pointer les opérations douteuses, les informations manquantes et les irrégularités comptables⁸⁴.

L'accès du public à des informations sur le commissaire aux comptes indépendant et sur les normes comptables utilisées, ainsi qu'aux commentaires de l'expert, donne au public les moyens d'apprécier la qualité des organes financiers, dissuade les irrégularités et la dissimulation, et donne plus de crédibilité aux états financiers des organes financiers qui sont en même temps plus comptables de leur gestion.

Application

Une majorité significative des répondants indiquent que leurs états financiers sont vérifiés par un commissaire aux comptes indépendant. Dans la plupart des cas, le commissaire aux comptes est employé par un ministère ou organisme public et dans quelques cas, il s'agit d'un cabinet privé. Certains répondants indiquent que les informations sur les normes comptables et les commentaires du vérificateur font partie intégrante des états financiers publiés. Dans bien des cas, les méthodes comptables sont prescrites par un ministère ou organisme public, et pour plus du quart des répondants, c'est un organe consultatif indépendant (par exemple une association d'experts comptables) qui les définit. Les méthodes comptables de nombreux répondants suivent les normes comptables internationales (NCI) définies par le Comité international des normes comptables ou une variante de ces normes.

Organes de garantie des dépôts

Les états financiers de l'Institut national de garantie des dépôts du Liban sont vérifiés par un cabinet d'audit international privé et indépendant qui est désigné par l'assemblée générale des actionnaires. Les méthodes comptables sont conformes aux NCI et au code comptable

⁸⁴ Voir l'encadré 2-4 à la section 3.2.1 de la deuxième partie du *Document d'accompagnement*, qui résume les principes de base de la comptabilité et de la vérification des comptes.

libanais. L'Institut national publie ses états financiers dans son rapport annuel, qui est diffusé dans les six mois suivant la fin de l'exercice.

Considérations relatives à la mise en oeuvre

Pour assurer l'intégrité du processus d'audit, il peut être important de fixer un terme au mandat du commissaire aux comptes.

8.2.2 Les procédures de bonne gestion interne nécessaires pour garantir l'intégrité des opérations, notamment le dispositif de vérification interne, doivent être rendues publiques.

Explication et motifs

La bonne gestion interne suppose que des mécanismes soient en place pour contrôler les activités de l'organisation et les relations qu'entretiennent, au sein de la structure globale, les divers services et unités, ainsi que la direction et le conseil d'administration; cela comprend la façon dont les objectifs de l'organisation sont fixés, les décisions prises et la gestion justifiée⁸⁵. Par intégrité des opérations, on entend les règles établies concernant les opérations internes, qui doivent cadre avec les objectifs de l'organisation et être conformes à la législation et à la réglementation pertinentes. La vérification interne est l'ensemble des activités d'évaluation interne qui consistent à examiner, jauger et surveiller l'adéquation et l'efficacité des systèmes de comptabilité et de contrôle interne et leur conformité aux règles de bonne gestion^{86, 87}.

Le fait de rendre publiques les règles de gestion interne d'un organe financier est le gage d'une information cohérente, fiable et complète sur ses résultats opérationnels et ses actions. Le bon fonctionnement de ces règles assure l'intégrité des opérations internes et renforce la crédibilité institutionnelle globale de l'organe financier. Les autorités politiques, les opérateurs et le grand public peuvent être assuré du soin avec lequel l'organe financier

⁸⁵ Voir American Institute of CPAs, 1998, *Framework for Internal Control*; pour les organes de contrôle bancaire: Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, septembre 1998, *Cadre pour les systèmes de contrôle interne dans les organisations bancaires* (www.aicpa.org).

⁸⁶ Voir Fédération internationale des experts comptables (International Federation of Accountants), 1997, *Codification of International Standards on Auditing and International Auditing Practices Statements*; Institute of Internal Auditors, 1998, *Statements on Internal Auditing Standards* (www.ifac.org).

⁸⁷ Voir l'encadré 2-5 à la section 4.2.2 de la deuxième partie du *Document d'accompagnement* qui résume les principaux éléments des procédures de bonne gestion interne et des dispositifs de vérification des comptes.

remplit ses fonctions, surtout s'il manie des fonds publics. Du fait de la publicité de ses règles de gestion interne, l'organe financier est davantage comptable de ses actes.

Application

Certains organes financiers n'ont pas de règles explicites de bonne gestion interne ou ne les rendent pas publiques. Dans les cas où le document et les directives y afférentes sont rendus publics, c'est au moyen du Journal officiel et d'autres publications officielles, ainsi que par affichage sur le site Internet de l'organe financier, qui les communique aussi aux médias. Certains organes ont un «inspecteur général» ou un poste équivalent dont la responsabilité première est de veiller à l'application des règles de bonne gestion interne. Le rôle de cet inspecteur est en général décrit dans le rapport annuel. Certains services d'inspection générale diffusent des rapports périodiques sur leurs activités et conclusions (c'est par exemple le cas de la Commission australienne des valeurs mobilières et des investissements et de la Commission des valeurs mobilières italienne). Plusieurs des organes financiers qui font publiquement état de leurs règles de gestion interne publient aussi périodiquement les résultats de la vérification interne de l'observation de ces règles de gestion et de contrôle internes, en décrivant indiquant les éventuelles mesure correctrices adoptées. Les cadres supérieurs de plusieurs organes financiers font aussi référence dans leurs déclarations officielles et interventions publiques à la manière dont les règles de vérification, de contrôle et de bonne gestion internes assurent l'intégrité des opérations.

Banques centrales et organes de contrôle bancaire

Les systèmes de vérification et de contrôle internes de l'Office fédéral de supervision des banques d'Allemagne sont les mêmes que ceux des autres entités de l'État allemand. Les vérifications comprennent un audit spécialisé et indépendant mené par l'Office fédéral d'audit, qui a rang de ministère.

La fonction de contrôle bancaire assurée par un service spécialisé de la Banque d'Israël est soumis à la vérification du Contrôleur de l'État et à un audit interne.

Organes de garantie des dépôts

Dans le cas de la Société fédérale d'assurance-dépôts (FDIC) américaine, une loi de 1990 (Chief Financial Officers Act) établit les principes fondamentaux de la gestion interne. La FDIC prépare à ce sujet un rapport annuel, qu'elle est tenue par la loi de soumettre au Congrès et au pouvoir exécutif. Ce rapport peut être obtenu sur demande adressée au bureau de l'information publique de la FDIC.

Organes de supervision des assurances

Les règles de gestion interne de la Commission de supervision des assurances de Slovaquie font l'objet d'un texte de loi spécial publié au Journal officiel. Les procédures internes de la

Commission sont définies par une réglementation spéciale conforme aux textes réglementaires et législatifs du ministère des finances et du gouvernement.

Organes de supervision des marchés de valeurs mobilières

Les règles de gestion interne et les responsabilités opérationnelles de chacune des divisions de la Commission des valeurs mobilières et de la bourse d'Argentine sont définies dans une ordonnance administrative approuvée par le Conseil des ministres.

La Commission australienne des valeurs mobilières et des investissements, qui rend publique ses règles de gestion interne, soumet périodiquement aux instances législatives des rapports écrits sur le respect de ces règles.

La Commission des valeurs mobilières de l'Ontario publie dans son bulletin son règlement interne relatif aux règles de bonne gestion et aux conflits d'intérêts.

Les règles de gestion interne de la Commission des valeurs mobilières des États-Unis (U.S. Securities and Exchange Commission — SEC) sont publiées dans le corps des lois fédérales et ordonnances présidentielles. La SEC est dotée d'un Bureau de l'inspection générale qui veille à l'intégrité des opérations au sein de l'organisation.

Considérations relatives à la mise en oeuvre

Les rapports périodiques de l'organe financier peuvent indiquer où il est possible de se procurer la documentation relative aux règles de gestion interne. Il peut aussi publier régulièrement des articles traitant de ses fonctions, de sa gestion et de son contrôle internes et de l'intégrité de ses opérations.

<p>8.3 Le cas échéant, les informations relatives aux recettes et dépenses d'exploitation des organes financiers doivent être rendues publiques chaque année.</p>
--

Explication et motifs

Si l'organe financier ou l'office de réglementation financière est une entité distincte qui ne fait pas partie de la banque centrale ni du gouvernement et qui a ses propres sources de recettes, il convient de rendre publique l'information se rapportant à ses recettes et dépenses d'exploitation. Elle peut être présentée séparément ou au moyen de rapports périodiques incluant les états financiers vérifiés, y compris le bilan, le compte de résultats et les notes y afférentes. Le compte de résultats doit regrouper les recettes et les dépenses et indiquer les

montants correspondant aux grands postes de recettes et dépenses (salaires, immeubles et bureaux, etc.) et être accompagné de notes explicatives⁸⁸.

La diffusion périodique par les organes financiers d'informations sur leurs dépenses d'exploitations et leurs services concourt à la transparence et à la bonne gestion d'institutions qui sont comptables de leurs opérations. Il est possible, du coup, de comparer les résultats avec ceux d'institutions analogues, et notamment de vérifier si les ressources financières et humaines sont correctement employées. La publication du détail des recettes et dépenses d'exploitation peut aussi rendre les institutions plus comptable de leurs opérations, confortant ainsi la confiance des marchés et du public dans son intégrité et son aptitude à s'acquitter efficacement de ses fonctions. La présentation détaillée des recettes et dépenses aide à dissiper les doutes du public quant à la franchise de l'organe financier en ce qui concerne l'emploi des fonds qui lui sont confiés et l'origine de ses revenus.

Application

La plupart des organes financiers publient des informations sur leurs dépenses d'exploitation dans leur rapport annuel, et plusieurs diffusent aussi ces informations en milieu d'année. Dans certains cas, ils utilisent le canal de publications officielles, tel que le Journal ou le moniteur officiel, ainsi que leur site Internet, et ils diffusent l'information aux médias. Un rapport écrit aux instances législatives est parfois requis (Autorité de réglementation prudentielle australienne, Fonds de garantie du crédit, Brésil, Commission des valeurs et des assurances, Chili, Banque Nationale de Géorgie, et l'Autorité de restructuration du secteur financier, Thaïlande).

Organes ou services de supervision financière sous tutelle

Lorsque l'organe financier est en fait un service ou une unité d'un ministère (celui des finances par exemple) ou de la banque centrale, les recettes et dépenses de l'organe financier sont, dans la plupart des pays, intégrées ou annexées au budget du ministère ou de la banque centrale. Certaines banques centrales précisent la ventilation des dépenses (et des sources de recettes le cas échéant) de certaines fonctions, telles que le contrôle bancaire ou la supervision du système de paiement (Banque de réserve d'Australie; Banque d'Angleterre, et Banque de réserve de Nouvelle-Zélande).

La Société de gestion des actifs de Thaïlande présente ses comptes de recettes et dépenses au ministère des finances, qui fait une déclaration publique à ce propos.

⁸⁸ Voir Fédération internationale des experts comptables (International Federation of Accountants) www.ifac.org et Comité international des normes comptables (Accounting Standards Committee — IASC) www.iasc.org.uk

Le Bureau du contrôleur de la monnaie des États-Unis (U.S. Office of the Comptroller of the Currency — OCC) déclare publiquement ses recettes et dépenses d'exploitation séparément des comptes du Trésor, qui est son autorité de tutelle.

Organes de supervision financière indépendants

Les états des recettes et dépenses des organes de supervision financière indépendants sont en général publiés en même temps que leurs rapports d'activité périodiques dans leur bulletin ou leur rapport annuel.

Le Bureau du Surintendant des institutions financières du Canada, qui couvre l'essentiel de ses coûts liés à la supervision par des contributions des institutions financières, publie ses états financiers, qui comportent des informations sur ses recettes et dépenses d'exploitation, et déclare en outre ses recettes et dépenses en présentant périodiquement un tableau récapitulatif aux principaux groupements professionnels et associations d'institutions financières.

Tous les trimestres, la Société fédérale d'assurance-dépôts des États-Unis (U.S. Federal Deposit Insurance Corporation — FDIC) diffuse un document intitulé "Rapport de la direction et résultats financiers non vérifiés de la FDIC" qui contient le bilan le compte de résultats non vérifié, y compris certaines informations sur les dépenses. La dernière édition de ce rapport peut être consultée directement sur le site de la FDIC; les précédentes sont disponibles sur le site ou sur demande adressée à son service des publications⁸⁹. Certains des rapports sont soumis au Congrès et également envoyés par la poste aux parties intéressées.

La Commission des valeurs mobilières des États-Unis (U.S. Securities and Exchange Commission — SEC) fournit chaque année des informations détaillées sur ses recettes et dépenses lorsqu'elle établit son budget qui est soumis à l'approbation du Congrès.

Considérations relatives à la mise en oeuvre

Le compte de résultats doit regrouper les recettes et les dépenses et indiquer les montants correspondant aux grands postes de recettes et dépenses (salaires, immeubles et bureaux, etc.) et être accompagné de notes explicatives⁹⁰. Il peut être affiché sur le site Internet de l'organe financier et paraître dans son rapport annuel, mais aussi être annoncé au moyens d'encarts publicitaires dans les journaux. La direction peut saisir l'occasion de la conférence de presse présentant le rapport annuel pour donner des précisions sur les dépenses et recettes de l'institution. Le compte de résultats doit être présenté de manière à faciliter la comparaison avec le niveau des dépenses des autres organes gouvernementaux.

⁸⁹ Voir www.fdic.gov/about/strategic/corporate

⁹⁰ Voir Fédération internationale des experts comptables (International Federation of Accountants) www.ifac.org et Comité international des normes comptables (International Accounting Standards Committee — IASC) www.iasc.org.uk

8.4 Les normes de conduite des affaires financières personnelles des cadres et employés des organes financiers et les règles visant à les empêcher de tirer parti d'un conflit d'intérêts, notamment les obligations fiduciaires générales, doivent être rendues publiques.

Explication et motifs

Les directives, règles et réglementations définissant les principes régissant la conduite des affaires financières personnelles et la déclaration des intérêts financiers et commerciaux des cadres et employés des organes financiers doivent être portées à la connaissance du grand public. L'exploitation d'obligations fiduciaires générales signifie tirer parti d'actions entreprises pour le compte du public, ou d'affaires relevant du bien public d'une manière qui avantage les cadres et employés des organes financiers. Les normes de conduite des affaires financières personnelles des cadres et employés des organes financiers comportent souvent des clauses définissant ce qui constitue un conflit d'intérêts, la surveillance par l'organe financier des éventuels conflits d'intérêts des cadres et des employés, et la spécification des sanctions à prendre en cas d'infraction à ces règles ainsi que les voies de recours⁹¹.

Les cadres et certains employés des organes financiers ont accès à des informations confidentielles ou privilégiées d'ordre financier susceptibles d'être utilisées pour leur gain financier personnel. En rendant publiques les normes régissant la conduite des affaires financières personnelles, on fait connaître au grand public que les cadres et le personnel de l'organe financier sont soumis à des règles relatives à leurs finances personnelles. La publication de ces normes implique que l'organe financier a clairement signifié à ses cadres et employés les normes voulues régissant leur comportement financier et a défini les conséquences de leurs actes sur le plan éthique. La diffusion de ces normes renforce la crédibilité de l'organe financier car elle informe le public des normes que les cadres et employés sont tenus de respecter dans la conduite de leurs affaires financières personnelles. La consultation et la connaissance par le public des règles de conduite des cadres dirigeants de l'organe financier sont aussi des moyens de tenir l'organe financier comptable de ses activités. En l'absence de confiance dans la probité financière et le désintéressement des cadres dirigeants et du personnel de l'organe financier, l'autorité et l'aptitude de celui-ci à remplir ses fonctions serait gravement compromise. L'effectivité de ses relations avec les institutions financières relevant de sa compétence s'en trouverait amoindrie et le grand public douterait de l'impartialité de ses opérations. La législation qui porte création de l'organe financier, ou ses statuts, peuvent comporter des articles spécifiques prévenant l'émergence de conflits d'intérêts, notamment l'obligation de déclarer à intervalles réguliers toutes relations, d'investissement personnel en particulier, entre les cadres et employés de l'organe financier et des entités placées sous sa supervision ou avec lesquelles il conduit des opérations. Ces

⁹¹ Voir l'encadré 2-6 à la section 4.4 de la deuxième partie du *Document d'accompagnement* qui résume le *Code de conduite international pour les agents de l'État* des Nations Unies.

articles imposent aux cadres et employés de s'abstenir de participer aux activités opérationnelles et d'élaboration des politiques relatives aux entités dans lesquelles ils détiennent un intérêt, sous forme pécuniaire ou autre.

Application

Dans de nombreux cas, les règles relatives à la conduite des affaires financières personnelles dans la fonction publique s'appliquent également aux organes financiers. Par exemple, le gouvernement du Canada a défini des directives générales relatives aux conflits d'intérêt, applicables à tout fonctionnaire et affichées sur le site Internet de la direction du Trésor. Les codes de conduite des fonctionnaires sont versés aux archives publiques. Certains organes financiers rappellent ou complètent les règles de conduite générales de l'État dans leurs statuts publiés ou dans les textes décrivant leurs procédures de gestion interne.

La plupart des organes financiers documentent les règles et normes en vigueur dans le guide du personnel ou les incluent dans les contrats d'emploi. La promulgation d'un code de conduite spécifique à l'intention des cadres est une pratique qui se répand dans les organes financiers. Bien que ces codes soient en général des documents internes non publiés — encore que dans certains cas le guide du personnel peut être communiqué sur demande au titre du droit d'accès à l'information — plusieurs organes financiers diffusent les articles et statuts concernant la conduite des affaires financières sur leur site Internet, dans des publications officielles ou au journal officiel.

Organes de contrôle bancaire

La Commission des banques et institutions financières de Bolivie est régie par une loi organique aux termes de laquelle ses cadres ne sont pas autorisés à accepter des prêts des agences qu'ils supervisent, sauf autorisation expresse du surintendant. La réglementation pertinente stipule en outre que tous les cadres doivent se conformer à la législation lorsqu'ils contractent des prêts auprès des institutions financières, sous réserve de l'autorisation expresse du surintendant.

En plus des règles et règlements applicables aux agents de l'État, les employés de l'Office fédéral de supervision des banques d'Allemagne doit se conformer à la loi sur les délits d'initié.

Les employés du Bureau du contrôleur de la monnaie des États-Unis (U.S. Office of the Comptroller of Currency — OCC) sont soumis à la législation sur les conflits d'intérêts qui couvre des sujets tels que les pots-de-vin, les intérêts financiers personnels et les restrictions qui s'appliquent après cessation des fonctions officielles. Ils sont aussi tenus de se conformer aux normes de conduite éthique des agents du pouvoir exécutif qui traitent d'autres sujets, tels que les dons ou faveurs, les travaux privés et l'abus de fonction. Les autres règles d'éthiques applicables se trouvent dans la réglementation du Trésor, organe de tutelle de l'OCC. Il est notamment interdit aux employés de l'OCC de détenir des titres bancaires ou d'emprunter aux banques nationales. En outre, la plupart, y compris les vérificateurs aux

comptes, sont tenus de déclarer leurs avoirs et engagements financiers. Les cadres supérieurs doivent faire une déclaration de biens que le public peut consulter. Les textes les règles et la politique d'éthique de l'OCC sont réunis dans une publication intitulée *OCC Ethics Policy*. Un résumé succinct en est donné dans une note intitulée *OCC Ethics Rules: A Plain English Guide*, qui peut être consultée sur le site de l'OCC⁹².

Organes de supervision financière pluridisciplinaires

La loi portant création de l'Autorité de réglementation prudentielle australienne (Australian Prudential Regulation Authority — APRA) précise le type de conduite qui peut entraîner le licenciement d'un agent, par exemple son engagement à un poste de direction ou de cadre par une des institutions sous le contrôle de l'Autorité. Le vade-mecum de l'employé et les contrats d'engagement comportent aussi des dispositions relatives à la détention d'intérêts dans les entités financières supervisées par la Commission.

Le Bureau du surintendant des institutions financières du Canada (BISF), qui fournit sur demande au public le texte des lignes directrices pour la conduite des affaires financières personnelles de ses cadres, exige de ces derniers qu'ils ne se placent pas dans une situation présentant un conflit d'intérêts, réel ou supposé avec les objectifs du BISF. Il est interdit à agents de détenir directement ou indirectement, aux fins de gains pécuniaires, des actions des institutions financières placées sous la supervision du BISF.

Organes de garantie des dépôts

Les règles d'éthique auxquelles sont soumis les employés de la Société fédérale d'assurance-dépôts des États-Unis (U.S. Federal Deposit Insurance Corporation — FDIC) sont définies dans le Code de conduite éthique des agents du pouvoir exécutif, complété par un code propre à la FDIC. La FDIC a également promulgué une réglementation des conflits d'intérêts fixant des normes minimum de compétence, d'expérience et d'intégrité pour les sous-traitants indépendants et exposant les dispositions régissant les conflits d'intérêts, les responsabilités éthiques et l'utilisation des informations confidentielles. La réglementation applicable aux sous-traitants figure dans deux textes : «Contractor Conflicts of Interest Regulations» et «Suspension and Exclusion of Contractors and Termination of Contractors Regulations» qui peuvent être consulté sur le site Internet de la FDIC⁹³.

Organes de supervision des assurances

Dans le cas de l'Office fédéral de supervision des assurances d'Allemagne, qui est responsable de la réglementation et de la supervision du secteur, il est interdit aux cadres et

⁹²Voir www.occ.ustreas.gov/ethics.htm

⁹³Voir www.fdic.gov/buying/goods/index.html

agents de se servir des informations dont ils disposent à des fins de gains personnels. Il sont en outre tenus de se conformer à la loi sur les délits d'initiés.

La loi affirmant l'incompatibilité du service dans la fonction publique avec une activité lucrative est la base des normes de conduite des cadres de la Commission de supervision des assurances de Slovénie. Cette loi est publiée au Journal officiel de la République de Slovénie (n^{os} 48/92 et 50/92).

Organes de supervision des marchés de valeurs mobilières

La loi portant création de la Commission de la bourse de Chypre définit la mesure dans laquelle les employés et membres de cette Commission — et les membres de leur famille — peuvent prendre part aux opérations de bourse, ainsi que les dispositions relatives à la confidentialité, à la responsabilité et à la publicité des opérations.

Les employés de la Commission des valeurs mobilières de Malaisie sont tenus de se conformer aux normes exposé dans le Code de conduite de la Commission, qui est publié. Le Code vise à assurer une conduite professionnelle et éthique des employés tant qu'ils sont au service de la Commission. Il couvre des domaines tels que les conflits d'intérêts, l'accumulation d'actifs, l'obligation du secret, l'abus de l'information, les activités politiques et les fautes en général.

Tous les membres et employés de la Commission des valeurs mobilières des États-Unis (U.S. Securities and Exchange Commission — SEC) sont soumis aux lois et règlements en matière d'éthique qui s'applique à l'ensemble de la fonction publique et sont complétés par un code propre à la SEC. Tous ces textes sont publiés et visent à prévenir l'exploitation des conflits d'intérêts. La SEC exige de tous les commissaires et employés qu'ils déclarent leurs intérêts financiers et toutes leurs opérations sur valeurs mobilières.

Considérations relatives à la mise en oeuvre

L'obligation pour les cadres et employés de divulguer leurs affaires financières personnelles soulève des problèmes de confidentialité. En mettant cette pratique en oeuvre, il convient de trouver le point d'équilibre entre la divulgation et la confidentialité. Car l'impératif objectif de cette pratique de transparence est de diffuser le contenu et l'objet des normes de conduite des affaires financières personnelles des cadres et employés des organes financiers, et non pas nécessairement de dévoiler les informations obtenues par les organes financiers au cours de l'application de ces normes.

<p>8.4.1 Les informations relatives à la protection juridique dont bénéficient les cadres et employés des organes financiers dans l'exercice de leurs fonctions officielles doivent être rendues publiques.</p>
--

Explication et motifs

La protection juridique dont bénéficient les cadres et employés des organes financiers dans l'exercice de leurs fonctions officielles est destinée à permettre auxdits cadres et employés de remplir leurs fonctions officielles sans crainte d'être personnellement l'objet d'une action judiciaire⁹⁴. La protection juridique consiste en général à conférer aux cadres et aux employés des organes financiers une immunité générale vis-à-vis de toutes poursuites civiles au titre de tout acte ou omission qu'ils pourraient commettre dans l'exercice de bonne foi de leurs fonctions officielles, à l'exception des fautes graves de négligence. Les fonctions officielles en question sont par exemple l'octroi, le refus ou le retrait de l'agrément à un établissement, l'imposition de sanctions pour infraction à la réglementation, et toute forme d'intervention du ressort de l'autorité de supervision, telle que la révocation de l'agrément ou la fermeture d'un établissement. La protection juridique met les cadres et les employés à l'abri des poursuites civiles dans l'exercice de leurs fonctions officielles. La menace constante d'une action judiciaire à l'encontre des cadres et des employés de l'organe financier aurait des conséquences dommageables sur l'élaboration de sa politique, en particulier dans les domaines sujets à polémique. L'effectivité de l'organe financier pourrait s'en trouver sérieusement diminuée.

La protection juridique dont bénéficient les cadres et employés des organes financiers doit être portée à la connaissance du public par la publication de l'étendue et des formes de ladite protection, afin de dissuader les poursuites injustifiées à leur encontre. La connaissance généralisée de la protection juridique dont bénéficient les cadres et les employés des organes financiers met le public en mesure de déterminer si telle action donnée desdits cadres et employés est justifiable d'une action en justice.

Application

Dans de nombreux pays, les membres du gouvernement et les agents de l'État sont à l'abri des poursuites judiciaires, et cette protection judiciaire s'étend dans la plupart des cas aux cadres et agents des organes financiers (voir encadré Box 3-3)⁹⁵. Certains organes financiers

⁹⁴ Le principe 1 des *Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace* du Comité de Bâle stipule que «[U]n cadre juridique approprié est ... nécessaire pour couvrir entre autres,... la protection juridique des autorités prudentielles.»

⁹⁵ Voir Ross S. Delston, *Statutory Protections for Banking Supervisors*, (Washington : Groupe de la banque mondiale), 1999, (www1.worldbank.org/finance/html/policy_issues_debates_pubs.html). Cette étude décrit la protection juridique dont bénéficient les autorités de contrôle bancaire des banques centrales et des organes de garantie des dépôts à partir d'un échantillon de 20 pays (Afrique du Sud, Allemagne, Australie, Canada, Danemark, Équateur, Espagne, États-Unis, Inde, Irlande, Japon, Malaisie, Nouvelle-Zélande, Norvège, Philippines, RAS de Hong Kong, Royaume-Uni, Singapour, Suède et Suisse).

bénéficient d'une protection que leurs confèrent leurs statuts, qui sont dans le domaine public et reconfirment ou complètent les dispositions applicables à l'ensemble du service public. Dans la plupart des pays, la loi précise que l'agent de l'État doit agir de bonne foi pour que la protection juridique s'applique. Certaines lois étendent même la protection aux agents contractuels des organismes financiers, par exemple des vérificateurs ou experts comptables engagés pour une mission précise, telle que le contrôle des comptes d'une banque. En Allemagne, la source primaire de protection juridique des organes financiers est la même que pour tous les agents de l'État et se trouve dans la loi fondamentale (la Constitution de l'Allemagne). La Nouvelle-Zélande et les Philippines accordent à certains responsables du contrôle bancaire une indemnisation pécuniaire limitée, en plus de la protection juridique. Ces exemples de la protection juridique dont bénéficient les cadres et agents des organes financiers sont connus du grand public qui peut aisément avoir accès aux textes y afférents.

Organes de contrôle bancaire

Dans le cas de la Commission bancaire de Colombie, le service juridique est chargé, aux termes de la Charte du système financier, d'assurer une assistance juridique appropriée aux employés de la Commission sur demande, si, du fait de leurs fonctions, ils sont appelés à comparaître devant une autorité ou juridiction quelconque, sous réserve que ce ne soit pas pour des raisons disciplinaires. La Commission a en outre une police d'assurance qui couvre les employés maniant des fonds et des actifs (ceux qui autorisent les dépenses), et une autre police d'assurance couvre les frais d'avocat et les dommages éventuels en cas de procès contre le directeur de la Commission.

Organes de supervision financière pluridisciplinaires

Dans certains pays, la loi protège l'organe financier lui-même des poursuites. L'Autorité de réglementation prudentielle australienne (Australian Prudential Regulation Authority — APRA) est protégée au même titre que ses employés. La protection s'étend aux actes ou omissions de l'Autorité et de ses employés pourvu qu'ils aient été effectués de bonne foi dans l'exercice des fonctions, autorités et charges que leur confère la loi portant création l'APRA ou toute autre loi du Commonwealth.

Encadré 3-3. Protection juridique des dirigeants et agents des organes financiers

Une étude des protections juridiques dont disposent les organes de supervision bancaire (ce qui comprend les membres du conseil d'administration, les cadres de direction et les agents de la banque centrale, de l'organe de supervision bancaire et de l'agence de garantie des dépôts, et pas seulement ceux qui sont chargés de la supervision et du contrôle des banques) a fait ressortir les éléments communs suivants⁹⁶ :

- **Dans douze des vingt juridictions étudiées, une protection juridique spécifique est accordée aux agents de l'organe de supervision bancaire (par opposition à l'ensemble des agents de l'État).**
 - a) Sur les 12, i) 10 sont des juridictions du Commonwealth ou ayant fait partie du Commonwealth qui assurent une protection générale : Afrique du Sud, Australie, Canada, Hong Kong, Inde, Irlande, Malaisie, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni et Singapour; ii) la 11^e, les Philippines, assure une protection générique à tous les agents de l'État et une protection spécifique aux agents de supervision bancaire; iii) la 12^e, l'Équateur, prévoit une protection administrative plus limitée qui ne s'applique qu'à certains agents¹.
 - b) la protection s'étend à tous les agents de la banque centrale ou de l'organe de supervision bancaire, sauf en Équateur, en Nouvelle-Zélande et aux Philippines, où seules certaines catégories d'agents sont couvertes².
 - c) Dans 7 des 12 juridictions, le gouvernement, la banque centrale ou l'organe de supervision sont à l'abri des poursuites civiles, en plus de leurs agents.
- **Sur les huit pays européens étudiés,**
 - a) six — Allemagne, Danemark, Espagne, Norvège, Suède et Suisse — assurent une protection juridique générique à l'ensemble des agents de l'État.
 - b) Deux — Irlande et Royaume-Uni — assurent une protection spécifique aux agents de l'organe de supervision bancaire.
- **Dans la plupart des cas, pour faire valoir la protection juridique,**
 - a) l'agent doit accomplir sa tâche dans les limites des pouvoirs dont il dispose et conformément à la législation qu'il administre;
 - b) l'agent doit agir de bonne foi ou il doit y avoir absence de mauvaise foi. À noter que, i) dans le cas de l'Australie, il doit y avoir non seulement bonne foi, mais aussi absence de négligence pour faire jouer la protection légale et que ii) dans le cas de l'Allemagne, la bonne foi est une condition implicite, tandis qu'en Suisse la Confédération n'est responsable que s'il y a infraction volontaire à la loi.
- **En général, la protection s'étend aux actes et aux omissions des agents.**
- **En général, tous les actes relevant de la législation de les agents administrent sont couverts.**
- **Pour ce qui est des agents contractuels (par exemple des experts comptables engagés pour une mission précise, telle que l'inspection d'une banque) :**
 - a) dans 5 des 20 juridictions — Australie, Canada, Irlande, Malaisie et Singapour), les agents contractuels agissant sous l'égide de la banque centrale ou de l'organe de supervision bancaire sont expressément couverts par la protection légale.
 - b) Dans 5 autres — Allemagne, Espagne, États-Unis, Japon et Suisse — il semble que la loi a été ou serait interprété comme couvrant les contractuels.
- Dans deux juridictions — Nouvelle-Zélande et Philippines — une indemnisation pécuniaire limitée est assurée, en plus de la protection juridique. Cela signifie que la loi prévoit le remboursement des frais d'avocat et, dans certains cas, des dommages eux-mêmes, ce qui est distinct de la protection qui limite les possibilités de poursuites à l'encontre d'agents de l'État ou de l'organe de supervision bancaire.

^{1/} Dans le cas de l'Équateur, certains cadres de la banque centrale et de l'agence de garantie des dépôts sont protégés des poursuites civiles ou criminelles à l'aide d'une procédure administrative de filtrage des accusations et les interventions à l'encontre des banques sont protégés du fait qu'une action en justice intentée par une tierce partie ne peut suspendre le processus jusqu'à ce que le jugement définitif soit prononcé.

^{2/} En droit néo-zélandais et philippin, ce sont les dispositions relatives à l'indemnisation qui fixent ces limites.

^{3/} La législation espagnole prévoit que les organes gouvernementaux peuvent être poursuivis en justice pour les actes de leurs agents, mais ne protège pas explicitement les agents eux-mêmes des poursuites civiles.

⁹⁶ Adapté de Ross S. Delston, *Statutory Protections for Banking Supervision*, 1999 (voir note 95).

Organes de garantie des dépôts

La loi fédérale impose des sanctions pénales à toute personne qui menace, entrave ou maltraite physiquement un employé de l'organe financier dans l'exercice de ses fonctions officielles. Des textes mettent en outre les agents de l'administration fédérale à l'abri des poursuites à titre individuel dans les procès intentés pour des actes qu'ils ont effectués de bonne foi dans l'exercice de leurs responsabilités officielles. Les dispositions pertinentes des statuts de la Société fédérale d'assurance-dépôts des États-Unis (U.S. Federal Deposit Insurance Act) protègent les employés de la FDIC de toute mesure de rétorsion qui pourrait être prise à leur encontre par leur employeur ou par une banque du fait de l'exécution de leurs responsabilités officielles. La FDIC a aussi un mécanisme d'indemnisation des employés poursuivis pour des faits relevant de leurs responsabilités officielles.

Organes de supervision des marchés de valeurs

Dans le cas de la Commission des valeurs mobilières du Québec, la loi comporte une disposition distincte qui protège les membres et le personnel de la Commission, y compris les agents et personnes travaillant pour son compte, de toute poursuite pour des actes officiels effectués de bonne foi.

Considérations relatives à la mise en oeuvre

Le système des immunités et protections juridiques doit être expliqué de manière exhaustive afin d'éviter de donner l'impression au marché que le personnel et les cadres de l'organe financier sont au-dessus de la loi. Des articles périodiques dans les bulletins et autres rapports et communiqués officiels peuvent servir à véhiculer et à clarifier les questions relatives à la protection juridique dont bénéficient les cadres et les employés de l'organe financier dans l'exercice de leurs fonctions officielles.