



**CDIC**  
Canada Deposit  
Insurance Corporation

**SADC**  
Société d'assurance-dépôts  
du Canada

Allocution de

**Bryan P. Davies**

*Président*

*de la Société d'assurance-dépôts du Canada*

**L'échange transfrontière des renseignements et  
la nécessité d'avoir des ententes officielles**

*- LE DISCOURS PRONONCÉ FAIT FOI -*

*Association internationale des assureurs-dépôts  
Colloque sur les questions transfrontières  
Bâle, Suisse  
Le 3 mai 2007*

## **Mot d'ouverture**

Mesdames et Messieurs, bonjour. Je tiens tout d'abord à remercier l'Association internationale des assureurs-dépôts (AIAD) de m'avoir invité à prendre la parole aujourd'hui, et je profite de l'occasion pour féliciter les organisateurs du choix des sujets abordés.

Le commerce bancaire international revêt une importance grandissante, tout comme les défis posés par les institutions bancaires qui œuvrent dans plusieurs pays et se retrouvent en difficulté. La coordination des flux de l'information, la prise de décisions, la gestion des conflits pouvant naître de la différence de réglementation entre pays, ainsi que les décisions concernant le partage des coûts en cas de faillite, sont des questions importantes, qui deviennent encore plus difficiles à résoudre s'il n'existe pas d'échange efficace des renseignements et que peu de protocoles de gestion des situations de crise ont été mis en place.

C'est pourquoi je souhaite aujourd'hui me concentrer sur les problèmes et défis que représente l'élaboration d'ententes sur le partage transfrontière des renseignements, du point de vue de l'assureur-dépôts.

## **Les défis**

Dans chaque pays, le système financier repose sur un filet de sécurité, qui comprend habituellement la fonction de prêteur en dernier ressort, le contrôle prudentiel, l'assurance-dépôts et le Trésor public. L'information peut être échangée entre assureurs-dépôts et autres intervenants du filet de sécurité financier par des moyens non officiels et officiels. Les ententes non officielles peuvent très bien fonctionner, mais compte tenu de la nature délicate des renseignements bancaires et de la nécessité de conserver des voies de communication ouvertes, il est utile d'officialiser ces ententes, soit par le biais de la législation, soit par le biais de protocoles d'entente ou d'autres accords. C'est l'approche que l'AIAD préconise.

Comme vous le savez, l'élaboration d'ententes sur l'échange de renseignements, à l'échelle nationale, entre l'assureur-dépôts et les autres intervenants du filet de sécurité financier posent déjà un certain nombre de défis. Il faut notamment prendre en considération le mandat, le rôle et les responsabilités propres aux parties concernées. Dans le cas de l'assurance-dépôts, c'est donc le type du mandat de l'assureur qui importe. Par exemple, dans un système qui se borne à rembourser les déposants d'institutions faillies, l'assureur-dépôts doit disposer des renseignements qui lui permettent de rembourser les déposants en temps voulu (renseignements qu'il peut se procurer en général auprès de l'autorité de surveillance), dont le total des dépôts détenus par chaque déposant.

Les assureurs-dépôts qui ont reçu un mandat plus vaste, dit d'atténuation du risque, ont des besoins en information plus importants – particulièrement à l'apparition des premières difficultés. En effet, ils doivent pouvoir évaluer la situation financière du secteur et de chaque banque afin de prévoir les difficultés et de réagir efficacement dès les premiers symptômes.

Autre défi majeur : la confidentialité. L'échange de renseignements entre l'assureur-dépôts et l'autorité de surveillance prudentielle doit se faire de manière confidentielle. Si les ententes ne comportent aucune disposition concernant la confidentialité, il est peu probable que l'assureur-dépôts reçoive les renseignements dont il a besoin.

Mais qu'en est-il de l'échange transfrontière de l'information ? Les difficultés sont souvent les mêmes, si ce n'est en plus complexe. Le défi majeur réside dans le fait que plus il y a de pays, plus il y a d'intervenants du filet de sécurité financier, et plus il est difficile d'élaborer des ententes qui permettent de gérer efficacement les flux d'information et la coordination des activités.

À cela s'ajoute le fait que chaque intervenant du filet de sécurité financier a un rôle, des responsabilités et des pouvoirs différents. Dans le cas de l'assurance-dépôts, on

comprend les défis que peut représenter la constitution d'ententes officielles entre des organismes disposant de mandats semblables. On imagine alors aisément combien il pourra être difficile de conclure une entente entre deux organismes de pays différents, dont l'un se borne à indemniser les déposants et l'autre a pour mission de minimiser les risques. Notons, par exemple, que si l'on intervient auprès d'une institution en difficulté dans un régime de simple indemnisation, l'assureur-dépôts d'un autre pays, qui a pour mandat de minimiser les risques, risque de disposer trop tard des renseignements dont il a besoin.

La difficulté vient aussi de l'intervention et des régimes d'insolvabilité. Dans un contexte national, il existe habituellement un ensemble de règles communes régissant l'intervention et les procédures à suivre en cas d'insolvabilité. Ce n'est pas le cas à l'échelle internationale, à l'exception peut-être de l'Union européenne.

Le plus grand défi est probablement la confidentialité. Comme je l'ai dit tout à l'heure, la confidentialité, c'est connu, est à la base de l'échange de renseignements entre l'assureur-dépôts et l'autorité de surveillance d'un pays. Cependant, les dispositions qui existent sur un plan national peuvent, dans le même temps, empêcher l'assureur-dépôts d'un pays d'échanger des renseignements avec ses confrères d'autres pays. Notons ici qu'en vertu de leur rôle, la plupart des assureurs-dépôts ne peuvent intervenir qu'à partir d'un certain stade, et plutôt tardivement dans le cas d'une banque en difficulté. La question de l'échange de renseignements concerne avant tout les autorités de surveillance.

Je reviendrai sur ce point plus tard. À bien des égards, les ententes entre assureurs-dépôts sont de moindre importance. Pour être vraiment efficaces, nous avons besoin d'ententes exhaustives entre tous les intervenants du filet de sécurité financier au sein de chaque pays et entre les pays.

## Relever les défis

Comme vous pouvez le constater les défis que pose l'échange transfrontière de l'information entre assureurs-dépôts sont considérables. Mais par où commencer ? Il faut un début à tout, dit-on. Alors voyons quelles mesures nous pouvons prendre pour relever ces défis.

Je présenterai d'abord quelques principes généraux que devraient respecter les ententes officielles d'échange des renseignements entre pays. S'il en existe d'autres, j'évoquerai ici quatre principes clés qui devraient être abordés dans ce type d'entente.

Tout d'abord, les ententes devraient clairement définir le rôle et les responsabilités de chacune des parties. Ce rôle et ces responsabilités refléteront principalement ceux qui incombent à l'assureur-dépôts et aux autres parties. Il est indispensable de déterminer qui est responsable de quoi dans chaque pays, si l'on veut définir les conditions de l'échange des renseignements et les mesures à prendre en cas de crise. Nous devons également tenir compte du fait qu'à titre d'entités nationales, les assureurs-dépôts sont, dans bien des pays, habituellement chargés de protéger les déposants du pays et non ceux de l'étranger. C'est l'un des principaux motifs de désaccords entre pays.

Le deuxième principe que je souhaite relever est le fait que les ententes officielles doivent définir quels types de renseignements sont échangés et qui y a accès. Ainsi, pour chaque type, il faudrait indiquer le degré de précision recherché et la fréquence à laquelle les assureurs-dépôts s'échangent les renseignements. Il pourra également s'avérer utile de communiquer sur la méthode proposée de règlement des faillites et sur les délais.

Troisièmement, la confidentialité de l'information échangée par les parties doit être assurée en toutes circonstances. Comme je l'ai souligné tout à l'heure, si les ententes ne comportent pas de dispositions concernant la confidentialité, il est peu probable que

les organismes d'assurance-dépôts et les autorités de surveillance de chaque pays soient en mesure d'échanger de l'information, même si ils le souhaitent.

Enfin, il est important de s'assurer que, lorsque des problèmes majeurs surgissent, toutes les parties en soient informées dès que possible et que les mesures nécessaires soient prises rapidement. J'insiste sur ce point. Vous savez bien que, dans ce type de situation, on hésite naturellement à partager des renseignements, notamment, comme je l'ai dit, en raison des problèmes de confidentialité. Mais aussi, peut-être, parce qu'on craint que les autorités des autres pays nous devancent et décident de prendre des mesures. Nous devons donc tenir compte du fait que chaque intervenant a une vision divergente de ce qui constitue des mesures correctives rapides.

Cela dit, je pense que l'on doit aussi prendre en compte la structure des institutions bancaires qui œuvrent dans plusieurs pays et les régimes d'insolvabilité de chaque pays. Certains pays exigent que les banques étrangères qui font affaire sur leur territoire aient le statut de filiale, alors que d'autres les autorisent à établir des succursales. Au Canada, les banques étrangères qui souhaitent accepter des dépôts de détail doivent établir une filiale (dont les dépôts sont alors assurés par la SADC). Toutefois, elles peuvent ouvrir des succursales (que nous n'assurons pas) à condition de n'accepter que des dépôts de gros. C'est une différence fondamentale. En effet, il est bien plus aisé pour les assureurs-dépôts et les autorités de surveillance de traiter avec une entité juridiquement indépendante, telle une filiale, qu'avec la succursale d'une banque étrangère<sup>1</sup>.

Les régimes d'insolvabilité varient énormément. Il est donc très important de comprendre les étapes liées à la fermeture d'une banque et l'ordre dans lequel le processus doit être mis en œuvre. En cas de faillite, le plus simple serait qu'il existe un seul ensemble de procédures de faillite et que tous les créanciers soient traités de

---

<sup>1</sup> Selon la directive européenne sur l'assurance-dépôts, les succursales de banques étrangères sont régies par le pays d'origine, tandis que les filiales le sont par le pays d'accueil. Les succursales peuvent néanmoins souscrire une assurance complémentaire auprès du pays d'accueil.

façon égale. Malheureusement, c'est rarement le cas. Dans les faits, les procédures peuvent être mises en œuvre à des moments différents selon les pays, et les créanciers du pays sont traités différemment des créanciers à l'étranger. Notons que le traitement réservé aux créanciers du pays peut varier de manière considérable d'un pays à l'autre. Il existe parfois une approche universelle de la liquidation des actifs, mais, dans la plupart des cas, les actifs font l'objet d'une protection prudentielle. De fait, certains pays donnent la priorité à leurs déposants (leur organisme d'assurance-dépôts), ce qui n'est pas le cas dans d'autres pays. Cela a une incidence directe sur le partage des coûts et des responsabilités entre assureurs-dépôts de différents pays.

### **Exemples pratiques**

Existe-t-il des ententes qui reflètent les principes dont j'ai parlé ? En dehors de la sphère du secteur de l'assurance-dépôts, c'est entre les autorités de surveillance et les responsables de banques centrales, comme par exemple le Comité de Bâle et la Banque centrale européenne, que des progrès ont été réalisés en matière d'échange des renseignements. Par ailleurs, on constate une concertation accrue entre les organismes de surveillance et de réglementation des pays d'origine et ceux des pays d'accueil dans l'élaboration de protocoles d'entente bilatéraux. Ces protocoles indiquent généralement quel pays surveille une institution bancaire qui œuvre dans plusieurs pays, quels renseignements sont partagés entre les différents organismes et comment sont coordonnées les activités d'intervention. On y trouve habituellement des clauses de confidentialité.

L'Europe donne de très bons exemples en la matière. Ainsi, la Banque centrale européenne (BCE) a établi un protocole d'entente sur les grands principes à suivre par les autorités de surveillance des banques et les banques centrales dans la coordination de leurs activités en cas de crise. L'Union européenne a adopté une directive intitulée « Assainissement et liquidation des établissements de crédit » qui met l'accent sur l'égalité de traitement de tous les créanciers et sur la notion d'universalité à cet égard. De leur côté, les pays nordiques ont conclu plusieurs

protocoles d'entente à l'égard du groupe de services financiers Nordea, qui visent les procédures d'intervention et l'échange de renseignements en temps de crise.

On dispose de peu d'exemples d'ententes officielles conclues entre des organismes d'assurance-dépôts. Citons notamment les protocoles d'entente conclus récemment entre les assureurs-dépôts de Taiwan, du Japon et du Vietnam, bien qu'ils semblent concerner principalement l'échange de personnel, le partage des connaissances et de l'expertise dans le but de renforcer les capacités de chaque organisme. S'il y a lieu de se réjouir de telles ententes, les questions de confidentialité peuvent souvent en restreindre la portée en ce qui concerne l'échange de renseignements obtenus par les autorités de surveillance de chaque pays concerné.

La Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC) n'a pour l'heure signé aucun protocole d'entente avec d'autres organismes d'assurance-dépôts, mais elle a élaboré divers protocoles visant l'échange de renseignements avec la principale autorité de surveillance du pays, le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF). Ces protocoles pourraient à l'avenir servir de modèle à l'élaboration de protocoles d'entente entre la SADC et d'autres organismes d'assurance-dépôts à l'étranger.

Les protocoles en question font partie de l'*Entente d'alliance stratégique BSIF-SADC*, qui dresse le cadre de coordination des activités et d'échange de renseignements entre les deux organismes. L'entente précise le mandat, le rôle et les responsabilités des deux organismes, et porte sur les processus de constitution en société et d'octroi de permis, d'évaluation et de gestion des risques, sur la résiliation et l'annulation des polices d'assurance, l'intervention et la liquidation, l'élaboration de règlements, de lignes directrices, de politiques et d'autres mesures, ainsi que sur la communication de l'information et la formation et le perfectionnement du personnel.

Un Comité de liaison BSIF/SADC a été mis sur pied à l'appui de l'entente. Il constitue un lieu d'échange où sont abordées toutes les questions concernant l'entente.



Une fois établis, les canaux d'information entre l'autorité de surveillance et l'organisme d'assurance-dépôts d'un pays peuvent servir à obtenir des renseignements pertinents sur des banques étrangères et sur leurs activités dans d'autres pays. Outre l'entente entre la SADC et lui-même, le BSIF a conclu des protocoles d'entente avec un grand nombre de pays concernés par les activités bancaires transfrontières. Ces protocoles sont d'une grande utilité pour la SADC, qui compte beaucoup sur le BSIF pour obtenir des renseignements sur les banques qui œuvrent dans des pays avec lesquels le BSIF a conclu des ententes lui permettant d'échanger des renseignements de façon confidentielle.

### **Les perspectives d'avenir**

Mais, tout bons qu'ils soient, les protocoles d'entente n'ont pas de force obligatoire. Ils peuvent donc être contournés et sont difficiles à mettre en œuvre. En outre, si l'organisme d'assurance-dépôts n'a pas lui-même accès à l'information dont il a besoin ou s'il n'a pas la capacité d'échanger des renseignements avec les assureurs-dépôts d'autres pays, ces protocoles sont de peu d'utilité.

Comme je l'ai déjà dit, l'idéal serait que l'on dispose de toute une série d'ententes officielles sur les activités bancaires transfrontières – un ensemble d'ententes nationales et internationales – que signeraient tous les intervenants du filet de sécurité financier. Il s'agirait d'ententes officielles ayant force obligatoire conclues entre les banques centrales et les autorités de surveillance, d'ententes officielles dans chaque pays afin que les organismes d'assurance-dépôts aient très tôt accès aux renseignements dont ils ont besoin, et d'ententes officielles entre les organismes d'assurance-dépôts de différents pays sur l'échange de renseignements, qui leur permettent de faire leur travail.

Malheureusement, nous ne vivons pas dans un monde idéal et nous avançons du mieux que nous pouvons. Alors, par où commencer ?

Nous devrions commencer par rechercher la meilleure concertation possible, à l'échelle internationale, entre les autorités de surveillance et les banques centrales.

Il nous faudrait ensuite mettre de l'ordre dans nos propres affaires en nous assurant qu'au sein de chaque pays, l'information est transmise rapidement à l'organisme d'assurance-dépôts.

Enfin, nous devrions profiter davantage des excellents outils dont nous disposons, tels que l'Association internationale des assureurs-dépôts (AIAD), afin de mieux partager les renseignements, les connaissances et l'expertise entre les organismes d'assurance-dépôts et d'élaborer de meilleures ententes sur les activités bancaires transfrontières.

À plus longue échéance, je suggérerais que nous envisagions d'établir des accords multilatéraux entre organismes d'assurance-dépôts. Je souhaiterais citer en exemple la création, en 2002, du protocole d'entente multilatéral de l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV). Ce protocole d'entente a été signé par 30 organismes de réglementation du commerce des valeurs mobilières et des instruments dérivés. Ses signataires se sont engagés à fournir des renseignements concernant les registres de courtage, à permettre l'utilisation de ces renseignements à des fins coercitives et à assurer la confidentialité de ces renseignements.<sup>2</sup>

Je pense que grâce à son expertise, à ses contacts et à son influence grandissante, l'AIAD serait en mesure de mener cette initiative pour les organismes d'assurance-dépôts.

Je vous laisse sur cette idée et vous remercie de votre attention.

---

<sup>2</sup> Pour être partie au protocole d'entente multilatéral, un organisme doit démontrer qu'il dispose de l'autorisation légale du pays concerné pour se conformer aux principales dispositions de ce protocole, ce que l'OICV vérifie dans le cadre du processus d'adhésion.

**[FIN]**