

Non classifié

GOV/PGC/ETH(2009)2

Organisation de Coopération et de Développement Économiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

02-May-2009

Français - Or. Anglais

**DIRECTION DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE ET DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL
COMITE DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE**

**GOV/PGC/ETH(2009)2
Non classifié**

Portes tournantes, responsabilité et transparence : nouveaux problèmes de réglementation et solutions formulées face à la crise financière

**Groupe d'experts sur les conflits d'intérêts
5 mai 2009
Centre de conférence de l'OCDE, Paris**

Ce document servira de base aux débats sur le phénomène de la « porte tournante », il inclut des éléments relatifs à l'ampleur du phénomène dans le secteur financier. Le Groupe d'experts est invité à examiner de quelle façon la contribution du Comité de la gouvernance publique peut soutenir les efforts déployés par l'OCDE pour s'attaquer à la crise mondiale.

Pour de plus amples informations, veuillez prendre contact avec János Bertók. Courriel : janos.bertok@oecd.org, tél.: +33 1 45 24 93 57.

JT03263911

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

Français - Or. Anglais

Portes tournantes, responsabilité et transparence : nouveaux problèmes de réglementation et solutions formulées face à la crise financière¹

Introduction

1. Ce rapport examine le phénomène de la « porte tournante », notamment face à la crise financière.² Il cherche à étendre et compléter l'analyse qui a été faite dans le récent rapport de l'OCDE *L'emploi après-mandat public : bonnes pratiques en matière de prévention des conflits d'intérêts*.³ Non seulement nous nous penchons sur l'aspect du phénomène de la « porte tournante » qui concerne les mouvements de fonctionnaires du secteur public vers le secteur privé mais nous examinons également « l'emploi avant-mandat public », l'aspect du phénomène lié aux mouvements du secteur privé vers le secteur public, qu'il s'agisse de l'administration publique ou d'organismes de réglementation.

2. La crise financière qui est survenue et s'accroît a donné l'occasion de repenser le rôle que doit jouer la réglementation dans la perspective de la défense de l'intérêt général dans le monde développé. On observe des réactions hostiles à cette impulsion de la gouvernance en faveur de la déréglementation qui a caractérisé, au cours des vingt dernières années, l'élaboration des règles et la supervision dans de nombreuses économies de marché développées. Beaucoup d'observateurs craignent aujourd'hui que l'idée selon laquelle l'amélioration de la réglementation passe inévitablement par une limitation de la réglementation soit erronée et que cette erreur coûte cher. La préoccupation majeure des pouvoirs publics face aux graves difficultés auxquelles est confronté le secteur bancaire et des services financiers est de savoir quelle influence auront les conséquences d'une gouvernance faible et de décisions d'investissement risquées et hasardeuses sur les individus et les économies. Dans ce contexte préoccupant, des voix se font entendre pour demander que ceux qui sont responsables rendent compte, qu'ils ne profitent pas de la crise financière actuelle et que des règles et processus soient mis en place pour se protéger contre de nouveaux investissements spéculatifs menant à de très graves excès.

3. Compte tenu de l'extrême complexité du système financier, insuffisamment maîtrisée, l'élaboration de règles et de procédures visant à sauvegarder l'intérêt général est un défi majeur que doivent relever les décideurs et les fonctionnaires chargés de la supervision et de la restauration de la confiance dans la banque et la finance. Toutefois, il est possible de tirer des enseignements des pratiques réglementaires qui existent au niveau mondial. Un trait marquant de nombreuses réformes visant à se prémunir contre les conflits d'intérêt et le copinage est qu'elles ont vu le jour à la veille de la crise et des scandales. A cet égard, le débat qui a lieu actuellement sur la réglementation à mettre en œuvre dans le domaine de la banque et la finance va dans le sens de la réforme de la réglementation concernant le lobbying et les portes tournantes. Un des enseignements qui peut être tiré d'ores et déjà est que les solutions réglementaires proposées doivent être fondées sur des principes solides de bonne gouvernance et pas être déterminées par des circonstances immédiates. Ce type de mesures automatiques ne résiste guère à l'épreuve du temps ou s'avère peu bénéfique pour le bien-être, en général.

4. Ce rapport examine le phénomène de la « porte tournante » face aux crises financières au niveau individuel (concernant la nomination de conseillers et responsables de la réglementation) et au niveau institutionnel (en mettant l'accent sur les garanties accordées et les nationalisations de banques intervenues ces derniers mois). Le rapport rassemble des informations relatives aux portes tournantes provenant de plusieurs économies développées et recueillies ces derniers mois, et il examine les

¹ Ce document a été écrit par les professeurs David Miller et William Dinan de l'université de Strathclyde, Glasgow, Royaume-Uni.

² Nous remercions Rich Cookson (Angleterre), Deirdre Kevin (France), Peter McQuade (Ecosse), Tom Mills (Angleterre) et Erik Wesselius (Pays-Bas) du soutien qu'il nous ont apporté dans la recherche et la rédaction de ce rapport ainsi que Craig Holman (Etats-Unis) et Dieter Plehwe (Allemagne) de l'aide apportée à travers leurs conseils et traductions.

³ OCDE, Direction de la gouvernance publique et du développement territorial, Comité de la gouvernance publique, GOV/PGC(2008)20, 13 octobre 2008.

tendances et nouvelles pratiques visant à garantir la probité du secteur financier et à restaurer la confiance dans la gouvernance du système bancaire. Le fait que de nouveaux Etats interventionnistes apparaissent, à la suite de la crise financière, nécessite qu'on examine comment les fonctionnaires et les personnes nommées pour défendre l'intérêt général dans les institutions financières nationalisées sont recrutés et de quelle façon leurs missions leur sont attribuées ainsi que les pouvoirs leur permettant de remplir ces fonctions. Etant donné que ce rapport est élaboré dans une période de transition, en évolution constante, la majeure partie des informations rassemblées et présentées proviennent d'observations empiriques et reposent sur des sources secondaires. Nous avons utilisé autant de données officielles que possible, chaque fois que cela était possible, mais il existe un décalage dans la publication des données et les process examinés sont, dans une certaine mesure, tenus secrets ou entourés d'une certaine confidentialité.

5. Ce rapport est censé se concentrer principalement sur les « portes tournantes » en mettant l'accent plus particulièrement sur les responsables de la réglementation, notamment dans le secteur financier. Il examine les problèmes soulevés par ce phénomène et les nouveaux problèmes liés aux crises survenues dans le secteur financier. Il se penche en outre sur les cadres existants (règles, procédures, politiques mises en œuvre, par exemple) destinés à encourager l'intégrité, éviter les conflits d'intérêts et maintenir la confiance, et expose les leçons tirées de l'examen des problèmes soulevés auparavant et des nouveaux problèmes qui sont apparus.

6. Le rapport repose sur une évaluation de la situation dans les domaines posant problème et le cadre de bonnes pratiques qui est défini dans le rapport de l'OCDE sur *L'emploi après-mandat public : bonnes pratiques en matière de prévention des conflits d'intérêts*. Le rapport effectue un examen approfondi des types de problèmes qui se posent, des risques liés à l'intégrité et des cadres en place liés plus spécialement :

- aux mouvements d'anciens responsables de la réglementation et de décideurs vers des postes lucratifs du secteur privé, notamment dans le secteur réglementé, et
- à la nomination de dirigeants issus du secteur privé et de lobbyistes à des postes de l'administration publique, notamment dans des organismes de réglementation.

7. Ce rapport vise principalement à aider les responsables politiques et les décideurs des pays membres de l'OCDE et au-delà

- à cerner l'ampleur du problème que soulève le phénomène des « portes tournantes » au niveau des responsables de la réglementation, notamment dans le secteur financier (par exemple, la banque, les assurances, la bourse, etc.), et
- à étayer un débat éclairé sur les problèmes rencontrés et les alternatives envisageables, en exposant leurs points forts et leurs faiblesses ainsi que les conditions propices selon le contexte.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction.....	2
RESUMÉ.....	6
SECTION 1	8
Généralités.....	8
Qu'est-ce qu'une porte tournante ?	8
Problème : porter atteinte à l'intérêt général	9
Meilleures pratiques et cadre préconisé par l'OCDE	10
Principes de gestion des conflits d'intérêts liés à l'emploi après-mandat public	12
SECTION 2	15
Lobbying et crise financière.....	15
Captation de la réglementation.....	15
Contexte : origines de la crise financière	16
Lobbying et crise financière	21
SECTION 3	23
Les portes tournantes dans les services financiers.	23
SECTION 3A.....	23
Organismes de réglementation.....	23
Australian Securities and Investment Commission.....	24
Canada Deposit Insurance Corporation.....	25
Commission Bancaire, Financière et des Assurances - Belgique	27
The Federal Deposit Insurance Corporation – Etats-Unis.....	28
Financial Services Authority – Royaume-Uni.	29
The Financial Supervisory Authority – Islande	30
Financial Services Regulatory Authority – Irlande.....	30
Office of the Superintendent of Financial Institutions – Canada	31
Securities Commission – Nouvelle-Zélande.....	31
Securities and Exchange Commission – Etats-Unis.....	32
UK Financial Investments Ltd	33
Groupe de haut niveau de la Commission européenne	35
Organismes de réglementation – Conclusions	36
SECTION 3B.....	37
Le Fortune 500	37
Barclays.....	40
Deutsche Bank	42
Goldman Sachs Group	44
J.P. Morgan Chase & Co.....	45
UBS	46
Conclusion	47
SECTION 4	49
Précédents et pratiques : aperçu des solutions réglementaires et déontologiques permettant d'éviter 49les conflits d'intérêts liés à l'emploi avant-mandant-public et après-mandat public	49

Précédents et pratiques : la réglementation des Etats-Unis liée aux portes tournantes	49
Précédents et pratiques : Les Etats-Unis	49
Le Royaume-Uni.....	50
Gestion des conflits et portes tournantes : organismes de réglementation financière et au-delà	54
SECTION 5 : CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	59
Evoluer vers la transparence et restaurer la confiance	66
L'intérêt général.....	66
L'exemple de la réglementation scientifique	66
La porte tournante : difficultés rencontrées.....	67
Principes généraux et réformes	67
Pratiques liées à l'emploi avant-mandat public : divulgation, cessions et autres réformes	69
Règles et réforme liées à l'emploi après-mandat public.....	69
ANNEXE 1: AUSTRALIAN SECURITIES AND INVESTMENT COMMISSION	70
ANNEXE 2: CANADA DEPOSIT INSURANCE CORPORATION	72
ANNEXE 3 : COMMISSION BANCAIRE, FINANCIÈRE ET DES ASSURANCES – BELGIQUE	78
ANNEXE 4: THE FEDERAL DEPOSIT INSURANCE CORPORATION – ETATS-UNIS.....	82
ANNEXE 5: FINANCIAL SERVICES AUTHORITY – ROYAUME-UNI.....	87
ANNEXE 6: THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY – ISLANDE.....	93
ANNEXE 7: IRISH FINANCIAL SERVICES REGULATORY AUTHORITY	102
ANNEXE 8: OFFICE OF THE SUPERINTENDENT OF FINANCIAL INSTITUTIONS – CANADA	105
ANNEXE 9: SECURITIES COMMISSION OF NEW ZEALAND.....	108
ANNEXE 10: SECURITIES AND EXCHANGE COMMISSION –ETATS-UNIS.....	111
ANNEXE 11: UK FINANCIAL INVESTMENTS.....	114
ANNEXE 12: LES 116 PREMIÈRES SOCIÉTÉS FINANCIERES DU FORTUNE GLOBAL 500.....	120

Tableaux

Tableau 1. Sociétés du secteur financier du Fortune Global 500.....	37
Tableau 2. Sociétés du secteur financier du Fortune Global 500.....	39
Tableau 3. Régions.....	39

Encadrés

Encadré 1. Principes de gestion des conflits d'intérêts définis par l'OCDE	10
Encadré 2. Principes de l'emploi après-mandat public	12

RÉSUMÉ

8. La première partie du rapport (**Section 1**) présente un bref aperçu de l'élaboration et de la mise en place des cadres actuels, notamment des règles et mesures mises en œuvre (interdictions et restrictions, par exemple), des procédures existantes (pour l'octroi d'accord, les dispenses accordées lors du départ d'un agent de l'administration publique, l'examen minutieux d'éventuels conflits d'intérêts lors de la prise de fonctions officielles, par exemple) et de la manière dont pourraient être abordés les nouveaux problèmes liés aux crises financières (par exemple dans le cas où les Etats absorbent des institutions financières nationalisées).

9. Il analyse le phénomène de la « porte tournante » et examine les défis à relever ainsi que les nouveaux problèmes liés aux crises financières (au niveau individuel, par exemple, lors de la nomination de conseillers économiques dans les organismes de réglementation et au niveau institutionnel, par exemple, lors de la nationalisation de banques et d'institutions financières).

10. La porte tournante est un élément qui fait partie d'une problématique plus vaste qui est la transparence de l'élaboration des politiques et l'accès privilégié à l'élaboration des politiques et la réglementation. Ainsi, la **Section 2 (Lobbying, transparence et crise financière)** donne un aperçu du rôle joué par le lobbying dans la période qui a précédé la crise financière et du débat qui a eu lieu sur cette question lorsque la crise est survenue, concernant en particulier les modifications et réformes introduites à la suite de la crise. Les différentes thèses sur le rôle du lobbying sont exposées et le rapport montre que les problèmes soulevés par le lobbying et ses implications sous-tendent en majeure partie le problème que posent les portes tournantes.

11. La section qui suit (**Section 3 : Portes tournantes et conflits d'intérêts dans les services financiers**) est composée de deux sous-parties. La première porte sur des données concernant l'ampleur et la portée du phénomène de la porte tournante en liaison avec la réglementation financière dans une sélection d'organismes de réglementation. Cette section précise également quels sont les tendances et les problèmes et préoccupations majeurs à partir d'études de cas concernant plusieurs pays ou régions. Les organismes de réglementation et groupements examinés comprennent l'Australian Securities and Investment Commission, la Canada Deposit Insurance Corporation, la Commission bancaire, financière et des assurances de Belgique, la Federal Deposit Insurance Corporation des Etats-Unis, la Financial Services Authority du Royaume-Uni, la Financial Supervisory Authority de l'Islande, la Financial Services Regulatory Authority de l'Irlande, l'Office of the Superintendent of Financial Institutions du Canada, la Securities Commission de la Nouvelle-Zélande, la Securities and Exchange Commission des Etats-Unis, la UK Financial Investments Ltd, et le Groupe de haut niveau de la Commission européenne sur les services financiers (groupe de Larosière).

12. La deuxième partie de cette section est consacrée à l'examen de questions relatives aux portes tournantes concernant les plus grandes institutions financières internationales. Sur la base d'un échantillon de 116 banques et autres sociétés financières du Fortune Global 500, nous examinons les informations disponibles concernant les relations entretenues avec le secteur public, plus particulièrement entre les responsables de la réglementation et les sociétés financières.

13. Le rapport (**Section 4 Précédents et pratiques**) fournit ensuite un aperçu comparatif des cadres visant à répondre aux problèmes liés aux « portes tournantes », notamment pour éviter les conflits d'intérêts, les distorsions et même la captation, encourager l'intégrité et maintenir la confiance dans les décisions prises par les pouvoirs publics.

14. Cette partie se concentre sur des éléments essentiels de la réglementation, des politiques et des pratiques mises en œuvre, notamment à travers

- un examen des cadres en place, notamment les règles et mesures mises en œuvre (interdictions et restrictions, par exemple), des procédures appliquées (octroi d'accord, dispenses lors du départ d'un agent de l'administration publique, examen minutieux d'éventuels conflits d'intérêts lors de la prise de fonctions officielles, par exemple) et de la façon dont pourraient être abordés de nouveaux problèmes liés aux crises financières (dans le cas où des banques centrales absorberaient des institutions financières nationalisées, par exemple)
- une mise en lumière de l'expérience acquise concernant l'application et le fonctionnement des cadres qui existent et de leur capacité d'adaptation au contexte plus général de la gestion publique et de la gouvernance publique (conditions nécessaires pour un fonctionnement efficace, par exemple)
- un exposé des points forts et des faiblesses des règles, politiques et pratiques en place aux niveaux national, infranational et supranational
- l'idée objective qui est donnée des enseignements tirés, ce qui permet de mieux comprendre quelles sont les conditions propices à la réussite
- l'examen des efforts accomplis pour moderniser les politiques et les pratiques, surtout la mise à jour des cadres permettant de répondre aux problèmes soulevés par les crises financières.

15. L'examen des mesures prises par les organismes de réglementation financière portent principalement sur les lignes directrices existantes et révisées ainsi que les mesures prises, le cas échéant, par des acteurs tels que les organismes de réglementation financière, les banques centrales et les gouvernements des pays membres de l'OCDE. Dans beaucoup de pays, les dispositions précises de la réforme de la réglementation bancaire et des services financiers n'ont pas été, en grande partie, rendues publiques à cette date, ni largement diffusées. Il existe un certain nombre d'examen et enquêtes en cours, menés en parallèle par les pouvoirs publics concernant la re-réglementation du secteur bancaire et des services financiers. Actuellement, il ne semble y avoir que peu d'unanimité sur la meilleure refonte possible de la gouvernance financière, hormis que le statu quo n'est pas une solution. Cette section du rapport présente un aperçu des politiques qui sont actuellement envisagées ou poursuivies par certains gouvernements et certaines banques centrales ainsi qu'un examen des réactions des entreprises face aux nouveaux dispositifs réglementaires. La plupart des mesures prises par les pouvoirs publics jusqu'à présent se concentrent sur la structure de la réglementation. Le rapport prend en considération la question de la culture réglementaire et des hypothèses qui sont posées pour définir des structures et pratiques réglementaires correspondant à des réponses adéquates.

16. Enfin, les conclusions qui sont tirées (**Section 5 Evoluer vers la transparence et restaurer la confiance**) contiennent plusieurs réponses possibles au problème soulevé par le phénomène de la « porte tournante », en général, et au problème que pose le secteur des services financiers, en particulier. Elles sont censées présenter un éventail de mesures réglementaires envisageables, qui ne s'appliquent pas à toutes les juridictions dans la mesure où certains pays membres de l'OCDE les ont déjà été adoptées. Le rapport indique quels sont les enseignements à tirer et présente dans leurs grandes lignes des propositions (recommandations, par exemple) pour des améliorations futures.

17. Les informations utilisées dans ce rapport figurent intégralement dans les **annexes**.