

Renforcement des systèmes financiers par l'application de normes internationales

Stratégie d'ensemble

Les normes internationales peuvent atténuer la fragilité des systèmes internes

Les récentes crises financières ont amené la communauté internationale à souligner la nécessité de mesures concrètes pour atténuer la fragilité des systèmes financiers internes. Ses efforts pour préserver la stabilité financière nationale et internationale reposent surtout sur l'élaboration et l'application de normes favorisant des politiques plus saines et des structures d'entreprise et de marché plus solides.

Stratégie d'ensemble pour favoriser la mise en œuvre des normes

La communauté internationale à l'origine de ces normes a pris diverses initiatives qui forment une stratégie d'ensemble destinée à en favoriser l'application. S'appuyant sur ces travaux, le Forum sur la stabilité financière (FSF) a constitué l'an passé un Groupe d'étude sur la mise en œuvre des normes, représentant les instances concernées, des organes de surveillance, des autorités nationales des pays émergents et développés ainsi que des institutions financières internationales (IFI) et des associations internationales. Ce Groupe d'étude a orienté sa stratégie dans plusieurs directions¹²:

- développer un sens de la responsabilité au sein des pays sur la nécessité d'appliquer les normes;
- fixer les priorités pour l'application des normes, en tenant compte des spécificités nationales;
- mettre au point des méthodologies offrant des orientations pratiques pour l'évaluation du respect des normes clés;
- effectuer des exercices d'évaluation coordonnés par le FMI et la Banque mondiale, pour mieux identifier les vulnérabilités, les priorités et les besoins d'assistance;
- créer des incitations à appliquer les normes par des mesures officielles et le jeu des mécanismes de marché;
- mobiliser les ressources internationales requises pour fournir l'assistance technique et la formation permettant de constituer les capacités nécessaires à une mise en œuvre effective et durable.

¹² Présidé par Andrew Sheng, Président de la Hong Kong Securities and Futures Commission, le Groupe d'étude sur la mise en œuvre des normes a rédigé un rapport approuvé et publié par le FSF en mars 2000 (www.fsforum.org/Reports/).

La présente étude examine en détail comment satisfaire à chacune de ces exigences pour assurer le succès de la stratégie.

Responsabilité

L'application effective des normes internationales exige par-dessus tout qu'un pays accepte pleinement sa responsabilité à cet égard, concrétisée par un consensus national et l'engagement des autorités. Étant donné la complexité des systèmes financiers, la mise en œuvre concernera un grand nombre d'agents et affectera peut-être divers intérêts constitués, ce qui peut soulever des difficultés pour les responsables nationaux chargés des aspects de la stabilité financière, même s'ils sont souvent désireux d'appliquer les normes et bien au fait des améliorations indispensables. Pour aider à surmonter ces difficultés, il convient de réunir un consensus politique interne, que des évaluations extérieures, en signalant objectivement les faiblesses, peuvent contribuer à forger. La communauté internationale porte elle aussi un vif intérêt à l'application de saines pratiques, car l'incidence des crises peut rejaillir d'un pays sur l'autre. Néanmoins, la «pression» internationale doit jouer avec discrétion, de manière à ne pas faire obstacle au consensus interne. L'action dans ce domaine doit suivre un rythme établissant un équilibre adéquat entre celui que dictent la responsabilité ainsi que les ressources nationales et celui qui est souhaitable dans une perspective mondiale.

Un sens de la responsabilité au sein du pays - consensus et engagement des autorités - est un facteur crucial de succès

Priorités

La mise en œuvre de l'ensemble des normes (le compendium FSF en regroupe plus de soixante) serait une tâche ardue, allant au-delà des possibilités de la plupart des économies, dans un avenir proche. Chacune devra donc fixer des priorités, sans oublier que de nombreuses normes sont interdépendantes (ainsi, l'efficacité de la surveillance et de la réglementation repose sur la qualité des pratiques comptables et du cadre juridique). En vue de faciliter le processus, le FSF propose d'accorder la priorité, en tenant compte des spécificités nationales, à douze normes fondamentales pour la solidité des systèmes financiers (encadré à la fin de cette étude), que l'on peut classer en trois grandes catégories: politique macroéconomique et transparence; infrastructure des établissements et des marchés; réglementation et surveillance financières. Le compendium présenté sur le site FSF (www.fsforum.org) met ces normes en évidence.

Les priorités doivent être adaptées aux spécificités nationales

Méthodologies d'évaluation

Pour déterminer les priorités, il importe de connaître les principales lacunes des pratiques courantes par rapport aux normes internationales. Comme ces dernières sont le plus souvent formulées sous forme de principes assez généraux, une connaissance approfondie de ces principes et des pratiques courantes est requise pour mener cette évaluation. En vue de faciliter l'exercice, de nombreuses instances ont mis au point ou élaborent des critères

L'évaluation des pratiques courantes au regard des normes peut être un préalable utile

précis ou des méthodologies destinés à fournir des orientations concrètes, qui permettront de dessiner un profil global des points forts et des faiblesses.

Dispositif d'évaluation

Un examen régulier des progrès dans l'application des normes peut largement aider à redéfinir le programme d'action et faire apparaître les besoins d'assistance technique et de formation. Trois approches sont possibles: autoévaluation, évaluation par des pairs ou par des experts appointés. Les méthodologies élaborées par les diverses instances seront ici d'un grand secours.

Initiatives FMI-
Banque mondiale:
le PESF vise à
évaluer les
vulnérabilités
du secteur
financier ...

L'expérience a généralement montré que l'autoévaluation, utile pour dresser un inventaire initial, est à compléter par une vérification extérieure indépendante. Pour cela, le FMI et la Banque mondiale ont récemment construit un dispositif d'évaluation du respect des normes et politiques concernées en collaboration avec des autorités nationales et d'autres instances internationales. L'une des pièces maîtresses en est le Programme d'évaluation du secteur financier (PESF), mené conjointement par les institutions de Bretton Woods avec la coopération de divers organes nationaux et instances de normalisation, qui met en lumière les vulnérabilités du secteur financier et les réformes prioritaires¹³. Encore expérimental, le Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC) y tient également une place majeure: il rassemble des évaluations synthétiques sur les progrès réalisés par une économie dans plusieurs domaines; il incorpore les résultats du PESF sur les aspects financiers, des évaluations concernant la diffusion de données et la transparence des finances publiques, mais aussi des appréciations sur d'autres plans: gouvernance d'entreprise, comptabilité et audit¹⁴.

... tandis que le
ROSC est un
instrument
d'information
publique

Incitations

L'intérêt est la
motivation
primordiale ...

L'application des normes internationales doit d'abord être motivée par des considérations d'intérêt. Étant donné que les crises comportent des coûts élevés, l'intérêt des économies est de les prévenir. Un système financier solide et sain contribue en outre à la croissance du revenu par habitant puisqu'il amplifie le taux d'épargne, améliore l'allocation des ressources et accroît l'efficacité des services financiers.

Des incitations - mesures officielles et jeu des mécanismes de marché - peuvent renforcer cette motivation. Suite à la publication du rapport du Groupe d'étude du FSF, un Groupe de suivi a été chargé de déterminer quelles

¹³ Un PESF comporte, pour un pays donné, des évaluations au regard des Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace et du Code de bonnes pratiques pour la transparence des politiques monétaire et financière. Selon les spécificités nationales, des analyses peuvent également porter sur les principes fondamentaux dans les domaines des opérations sur titres, assurances et systèmes de paiement et de règlement.

¹⁴ Le site FMI donne des informations détaillées sur ce type de rapport et sur les modules déjà disponibles pour diverses économies (www.imf.org/external/standards/index.htm).

mesures d'incitation pouvaient être envisagées à l'égard des pays¹⁵, en examinant les possibilités offertes du côté des opérateurs ainsi que par les instruments de surveillance, la réglementation et l'accès au marché.

Puisque les normes ont vocation à renforcer les systèmes financiers nationaux et internationaux, le secteur officiel a des raisons de favoriser leur mise en œuvre. La communauté internationale appelle donc les pays à effectuer et publier des évaluations; mener un dialogue avec les IFI sur les politiques à adopter; participer aux vérifications par les pairs. Dès que nécessaire, elle doit appuyer ses encouragements en fournissant assistance technique et ressources. L'octroi de financements officiels, comme les lignes de crédit préventives du FMI, a parfois été subordonné à des progrès ultérieurs dans ce domaine. Sur le plan national, les autorités de réglementation et de contrôle peuvent également, par exemple, encourager les établissements du secteur financier à utiliser l'information sur le respect des normes dans leur processus d'évaluation des risques; elles peuvent aussi considérer cet aspect dans leurs décisions sur l'accès au marché.

L'intérêt et les incitations sont cependant des motivations sans doute insuffisantes. Le jeu des forces du marché - à travers la prise en compte du respect des normes dans la détermination des prix des actifs et l'allocation des ressources - sera vraisemblablement plus efficace à long terme. Pour cela, des conditions doivent être remplies. Il faut, d'une part, que les opérateurs connaissent bien ces normes et les jugent utiles à leur évaluation des risques; d'autre part, qu'ils aient accès à une information fiable et actuelle, et qu'ils l'exploitent.

Le Groupe de suivi a évalué dans quelle mesure ces conditions préalables étaient satisfaites en effectuant une enquête informelle auprès de plus de cent acteurs opérant sur les grandes places de onze juridictions. Les efforts de sensibilisation du FSF, du FMI et de la Banque mondiale ont montré que les incitations de marché sont tout à fait aptes à donner de bons résultats, mais aussi que des efforts supplémentaires sont nécessaires sur de nombreux fronts pour mieux faire connaître les normes et amener les opérateurs à en tenir compte pour la détermination des prix et l'allocation des ressources. Les autorités nationales, les institutions de Bretton Woods, les autres instances de normalisation et le FSF s'y emploient au moyen de publications, conférences, séminaires et actions de sensibilisation. Le secteur privé est également à l'origine de plusieurs initiatives. Il convient en outre de poursuivre l'analyse sur l'utilité d'une prise en compte de l'application des normes dans les évaluations du risque et d'améliorer la présentation de l'information relative aux progrès réalisés par les économies dans ce domaine.

... renforcée par des incitations officielles ...

... et, surtout, par les forces du marché, plus efficaces à long terme

Efforts à poursuivre pour tirer tout le bénéfice des incitations de marché

¹⁵ Présidé par Axel Nawrath, Directeur Général au ministère allemand des Finances, le Groupe de suivi des incitations à la mise en œuvre des normes internationales a publié un rapport approuvé par le FSF en septembre 2000 (www.fsforum.org/Reports/).

Ressources

Soutien des IFI, des instances de normalisation et des autorités nationales

L'application des normes exige d'abondantes ressources, ce qui place de nombreux pays devant de sérieuses difficultés pratiques. Un renforcement durable des systèmes financiers passe par la constitution de capacités. C'est pourquoi les autorités nationales, diverses IFI comme la BRI, le FMI et la Banque mondiale ainsi que des instances de normalisation apportent leur soutien en fournissant assistance technique et formation. Pour sa part, le FSF est à l'origine de la création, par la BRI et les institutions de Bretton Woods, d'un répertoire de l'offre mondiale de formation, accessible sur Internet, présentant les cours offerts par divers organismes pour améliorer la qualité de la surveillance financière¹⁶. D'abord centré sur le contrôle bancaire, ce répertoire sera élargi à un vaste éventail d'activités financières, couvrant assurances ainsi que systèmes de paiement et de règlement. L'Institut pour la stabilité financière, sis à la BRI (Bâle), coopère avec le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire et un nombre croissant d'autres instances de normalisation pour fournir une formation approfondie aux responsables de la surveillance, afin d'améliorer et renforcer les systèmes financiers.

Les contraintes de ressources obligent à cibler l'assistance

Comme la demande potentielle d'assistance est très grande, la communauté internationale sera inévitablement confrontée à des contraintes de ressources. Pour en assurer un bon usage, l'assistance devra être ciblée et utilisée à des effets durables dans les pays bénéficiaires.

Conclusion

Sans être une panacée, les normes favorisent la solidité des systèmes financiers et une croissance durable

L'application des normes ne suffit pas à garantir la stabilité financière et ne représente pas une fin en soi, ni un remède magique. Elle doit plutôt être perçue comme un moyen de promouvoir des systèmes financiers sains, donc une croissance soutenue. Elle y parvient surtout en améliorant le fonctionnement du secteur financier, ce qui contribue à réduire l'accumulation des risques ainsi que des vulnérabilités et, par conséquent, à éviter les crises et leurs coûts en termes de production et d'emploi.

¹⁶ Voir www.fsforum.org/Training/Home.html.

Normes fondamentales pour la solidité des systèmes financiers

Le FSF appelle les pays à mettre en œuvre en priorité, en tenant compte des spécificités nationales, les douze normes ci-dessous, fondamentales pour la solidité des systèmes financiers. Si elles résultent d'un consensus international de portée variable, elles sont toutes généralement acceptées comme des exigences minimales en matière de bonnes pratiques. Certaines sont applicables à plus d'un domaine (www.fsforum.org/Standards/KeyStds.html).

Domaine	Norme	Instance
<i>Politique macroéconomique et transparence</i>		
Politiques monétaire et financière	Code de bonnes pratiques pour la transparence des politiques monétaire et financière	FMI
Politique budgétaire	Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques	FMI
Diffusion des données	Norme spéciale de diffusion des données (NSDD)/Système général de diffusion des données (SGDD) ¹	FMI
<i>Infrastructure des établissements et des marchés</i>		
Insolvabilité	²	Banque mondiale
Gouvernance d'entreprise	Principes relatifs au gouvernement d'entreprise	OCDE
Comptabilité	Normes comptables internationales (IAS)	CNCI ³
Audit	Normes de vérification internationales (ISA)	FIC ³
Paiement et règlement	Principes fondamentaux pour les systèmes de paiement d'importance systémique	CSPR
Intégrité des marchés	40 recommandations du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux	GAFI
<i>Réglementation et surveillance financières</i>		
Contrôle bancaire	Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace	CBCB
Opérations sur titres	Objectifs et principes de la régulation financière	OICV
Compagnies d'assurances	Insurance Core Principles	AICA

¹ Les économies sont toutes invitées à adopter le SGDD ou, pour celles qui ont ou envisageraient d'avoir accès aux marchés internationaux des capitaux, les NSDD, plus contraignantes. ² Plusieurs instances, coordonnées par la Banque mondiale, œuvrent à la mise au point dans ce domaine de principes et lignes directrices, dont l'application sera facilitée par la Commission des Nations Unies sur le droit commercial international (CNUDCI), qui a adopté la Loi type sur l'insolvabilité internationale en 1997. ³ À la différence des autres instances, le Comité des normes comptables internationales (CNCI) et la Fédération internationale des comptables (FIC) sont des organismes privés.

Principales instances de normalisation

Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB)

Institué par les banques centrales du G 10, il sert de forum permanent de coopération entre pays membres sur les questions de contrôle bancaire. Il formule des normes et lignes directrices générales en matière prudentielle et recommande des normes de meilleures pratiques bancaires, en appelant les autorités de contrôle à les appliquer (www.bis.org).

Comité sur les systèmes de paiement et de règlement (CSPR)

Institué par les banques centrales du G 10, il sert de forum permanent de coopération entre banques centrales membres sur les questions liées aux systèmes de paiement et de règlement. Il surveille et analyse l'évolution des systèmes domestiques de paiement, de règlement et de compensation, ainsi que des dispositifs de compensation transfrontières et multidevises. Il sert aussi à coordonner les fonctions de surveillance des banques centrales du G 10 concernant ces dispositifs. Il formule des normes et lignes directrices générales et recommande des codes de meilleures pratiques, en appelant les autorités concernées à les appliquer (www.bis.org).

Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI)

Institué par le Sommet du G 7 tenu à Paris en 1989, il a énoncé un programme initial de lutte contre le blanchiment comportant 40 recommandations, modifiées en 1996 pour tenir compte des nouvelles pratiques et menaces potentielles dans ce domaine. Le GAFI comprend 26 pays membres et surveille les progrès de l'application des mesures antiblanchiment. Il procède par autoévaluation annuelle, doublée d'une évaluation mutuelle plus détaillée. Il examine en outre les tendances, techniques et contre-mesures ainsi que leurs implications pour les 40 recommandations; il agit en faveur de leur adoption et application par les pays non membres (www.oecd.org/fatf).

Comité des normes comptables internationales (CNCI)

Instance privée constituée en 1973, elle a pour objectif d'harmoniser les principes comptables utilisés par les entreprises et autres organismes dans le monde entier. Son Conseil est chargé d'élaborer et d'approuver les normes comptables internationales. À ce jour, 40 d'entre elles ont été promulguées (www.iasc.org.uk).

Association internationale des contrôleurs d'assurance (AICA)

Établie en 1994, elle constitue un forum de coopération entre autorités de contrôle et de réglementation des assurances originaires de plus de 100 juridictions. Elle est chargée d'élaborer des principes et normes, approuvés sur le plan international, favorisant une réglementation et une surveillance efficaces. Après avoir mis au point des principes fondamentaux (Insurance Core Principles) et l'«Insurance Concordat» ainsi que d'autres normes, elle concentre son activité normative sur les domaines suivants: solvabilité, prestation de services transfrontières, gestion des risques liés aux actifs, surveillance des conglomérats financiers, réassurance, code de conduite pour les opérations de marché et commerce électronique (www.iaisweb.org).

Fédération internationale des comptables (FIC)

Composée d'associations professionnelles nationales représentant les comptables des secteurs public et privé ainsi que des groupements spécialisés ayant de fréquents contacts avec les comptables, elle s'efforce de promouvoir la profession et d'harmoniser ses normes sur le plan mondial, pour favoriser des prestations homogènes de haute qualité. Par l'intermédiaire de son Comité international de normalisation de la vérification (CINV), elle a énoncé les Normes de vérification internationales (ISA) et les International Auditing Practice Statements (IAPS) (www.ifac.org).

Fonds monétaire international (FMI)

Il élabore des normes internationales dans les domaines directement en rapport avec son mandat - surveillance du système monétaire international - et en assure la surveillance. En collaboration avec d'autres instances, il a mis au point des normes internationales pour la compilation et la diffusion de données ainsi que la transparence en matière de politiques budgétaire, monétaire et financière; il a aussi contribué à l'évaluation et à la mise en œuvre des normes internationales de contrôle bancaire. Il a en outre préparé pour plusieurs pays, à titre expérimental, des rapports sur l'application des normes et codes de meilleures pratiques approuvés par la communauté internationale (www.imf.org).

Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV)

Organisme de coopération entre régulateurs nationaux, il est composé, à titre de membres permanents, d'autorités officielles de surveillance des marchés de valeurs mobilières et de contrats à terme. Il préconise la mise en œuvre de ses normes pour la réglementation des marchés des titres afin d'en préserver l'efficacité et la solidité. Sa dimension internationale lui permet d'établir des normes pour la surveillance efficace des opérations internationales sur titres. Il œuvre à l'intégrité des marchés par une application rigoureuse des normes et de sanctions en cas d'infraction (www.iosco.org).

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)

Chargée de promouvoir des politiques assurant une croissance économique durable ainsi que l'emploi dans ses pays membres, elle vise à favoriser l'efficacité des marchés en encourageant la convergence des politiques, législations et réglementations concernant les entreprises et marchés financiers (www.oecd.org).