

Coopération et coordination de la surveillance des marchés de capitaux

Comment adapter le dispositif actuel de surveillance et de contrôle du système financier international aux impératifs de l'intégration croissante des marchés? De nouvelles initiatives, dont la création du Forum sur la stabilité financière, ont été prises récemment dans ce domaine.

Hans Tietmeyer

LORSQU'ILS ont examiné en octobre 1998 les moyens de renforcer le système financier international, les ministres des finances et les gouverneurs de banque centrale des Sept principaux pays industrialisés m'ont demandé de consulter d'autres organismes sur les modalités de la coopération et de la coordination entre les diverses organisations internationales de réglementation et de contrôle financiers, ainsi que les institutions financières internationales (IFI), et de recommander les structures et les dispositions qu'il pourrait être nécessaire de créer ou de prendre.

Le Groupe des Sept a convenu par la suite qu'une amélioration des procédures s'imposait pour surveiller et promouvoir la stabilité du système financier international et que les IFI, travaillant en étroite collaboration avec les organismes internationaux de contrôle et de réglementation, doivent surveiller les secteurs financiers nationaux et leurs régimes de réglementation et de contrôle.

Ce processus de renforcement de la surveillance du secteur financier engloberait à la fois l'examen par les pairs et la surveillance régulière des pays membres qui incombe au FMI en vertu de l'article IV de ses Statuts. En conséquence, les ministres et les gouverneurs ont décidé de réunir les représentants des principales institutions internationales et des autorités nationales veillant à la stabilité financière pour coordonner leurs activités de gestion et

d'élaboration de mesures visant à promouvoir la stabilité et à réduire le risque dans l'ensemble du système financier international, et pour partager plus systématiquement l'information sur les risques encourus par le système.

Étant donné ce mandat, j'ai consulté des représentants des entités internationales concernées, notamment les Sept, les IFI et divers autres organismes internationaux. Au cours de ces consultations, un large consensus s'est dégagé sur les principaux domaines du système financier international dans lesquels des améliorations sont jugées essentielles pour préserver le bon fonctionnement des marchés.

Le dispositif actuel

Diverses institutions internationales partagent actuellement la responsabilité du contrôle et de la surveillance du système financier international.

Les IFI contribuent de diverses manières à renforcer le système financier mondial :

- le FMI, qui est statutairement responsable de la surveillance de tous les pays membres, suit l'évolution de l'économie mondiale et des marchés de capitaux;
- la Banque mondiale a notamment pour mission d'utiliser son savoir-faire afin d'aider les pays en développement à concevoir et exécuter des réformes visant à renforcer les systèmes financiers, y compris les banques, les marchés de capitaux et les infrastructures de marché.

En outre,

- la Banque des règlements internationaux (BRI) apporte son concours sur plusieurs plans (analyse, statistiques et secrétariat) à divers groupes officiels oeuvrant au renforcement du système financier mondial;
- l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) participe au processus de surveillance macroéconomique et financière et formule des directives pour l'évaluation et l'amélioration du cadre du gouvernement d'entreprise.

En matière de pratiques de supervision, la coopération et la coordination sont assurées par diverses instances sectorielles internationales regroupant des organismes de réglementation et de contrôle :

- le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, important organe d'établissement de règles de contrôle bancaire;
- l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV), dont les membres travaillent ensemble à renforcer l'intégrité des marchés de titres et des marchés à terme à l'échelle mondiale;
- l'Association internationale des contrôleurs d'assurances, qui coopère avec les contrôleurs en vue de promouvoir des normes élevées dans cette branche d'activité.

En outre, des groupes d'experts de banque centrale s'intéressent à l'infrastructure et au fonctionnement des marchés :

- le Comité sur les systèmes de paiement et de règlement, qui analyse ces systèmes et fait des recommandations visant à réduire leurs risques opérationnels;
- le Comité sur le système financier mondial (l'ancien Comité permanent des euromonnaies), qui analyse la situation financière mondiale et recommande des moyens d'améliorer le fonctionnement des marchés.

Ce dispositif a notamment renforcé les normes de solidité des systèmes financiers et la connaissance des risques auxquels ils sont exposés. Il s'agit d'un résultat remarquable, d'autant plus que les efforts n'étaient axés que sur des secteurs bien précis. Toutefois, le rythme des changements que connaissent les marchés et les intermédiaires financiers du fait de la mondialisation financière montre de plus en plus les limites d'une telle approche. La création d'une Instance conjointe sur les conglomerats financiers a été une première réponse au conflit entre des structures de contrôle fragmentées et des marchés de plus en plus intégrés. Une telle approche doit maintenant être généralisée.

Cette approche comporte trois volets : premièrement, coordonner le traitement des questions micro- et macroprudentielles; deuxièmement, réunir les principales institutions internationales et les autorités nationales oeuvrant à la stabilité du secteur financier; et, troisièmement, associer plus étroitement les marchés émergents à ce processus.

En définitive, le renforcement de la coopération devrait beaucoup contribuer à un meilleur fonctionnement des marchés de capitaux. Ce processus tirera pleinement parti des avantages considérables que la libre circulation des capitaux présente pour tous les participants au système financier mondial.

Les améliorations nécessaires

Les crises récentes des marchés de capitaux ont mis en évidence trois domaines dans lesquels des améliorations s'imposent.

Premièrement, il faut redoubler d'efforts pour identifier les premiers signes de faiblesse des systèmes financiers nationaux et internationaux. En outre, des procédures communes doivent être adoptées afin de mieux comprendre les sources du risque systémique et de formuler des politiques financières ainsi que des mesures de réglementation et de contrôle axées sur sa réduction.

Deuxièmement, des dispositions plus efficaces doivent être établies pour assurer l'adoption et l'application de règles et de normes internationales de pratique optimale, ainsi que pour identifier et combler effectivement les lacunes qui existent dans ces normes.

Troisièmement, de meilleurs accords doivent être conclus pour garantir l'application de règles et de dispositions homogènes à toutes les institutions financières importantes, ainsi que la mise en place de procédures garantissant la libre circulation de l'information entre les autorités responsables de la stabilité financière.

Identifier les faiblesses. Les crises récentes ont montré combien il importe d'évaluer les faiblesses intérieures à la lumière de l'évolution de la conjoncture mondiale, et de transmettre de telles évaluations aux parties intéressées, afin de prévenir les retards dans la rectification des structures inadéquates et des tendances déstabilisatrices.

Si les autorités nationales, les IFI, les organismes internationaux de réglementation et les banques centrales recueillent et exploitent des données portant sur tout ou partie du système financier international et surveillent régulièrement certains aspects de sa stabilité, aucune de ces instances ne dispose d'informations suffisantes ni des moyens d'évaluer tous les risques. Eu égard à la multiplicité des facteurs de risque systémique, de meilleures solutions sont nécessaires pour partager systématiquement et utiliser avec efficacité les informations dont disposent ces organismes lorsqu'ils analysent les faiblesses financières intérieures et la conjoncture mondiale.

Des événements récents ont également illustré les risques qu'entraînent pour l'économie mondiale les problèmes des marchés de capitaux, ainsi que la menace de réactions en chaîne ou de la «contagion» dans le secteur financier. Ils ont montré l'importance de réduire le risque systémique en comprenant mieux et en neutralisant plus efficacement les facteurs qui y contribuent. Des chocs préjudiciables au fonctionnement du système financier international peuvent tenir à une variété de causes et de circonstances, y compris les faiblesses macroéconomiques, l'effondrement d'institutions importantes et des failles dans les infrastructures qui soutiennent et relient les systèmes financiers. La solution réside dans la transparence, un suivi étroit et, au besoin, une action cohérente permettant d'empêcher l'accélération de phénomènes néfastes.

Les divers organismes de réglementation s'occupent essentiellement de questions microprudentielles relatives à la stabilité de chaque institution relevant de leur compétence. Mais, en raison du rôle croissant des marchés de capitaux dans le transfert de fonds des secteurs excédentaires aux secteurs déficitaires et dans la gestion d'une grande variété de risques, il faut de plus en plus mettre l'accent sur le fonctionnement durable des marchés et, en particulier, sur la santé et les activités des différentes institutions. D'où la né-

cessité accrue de placer les mesures microprudentielles dans un cadre élargi, notamment en ce qui concerne les facteurs d'affaiblissement ou de renforcement de ces mesures par les pratiques et la discipline du marché. D'autres efforts sont également nécessaires pour améliorer le fonctionnement des marchés. Il s'agit notamment de surveiller systématiquement le processus d'information des marchés et de leurs participants.

Des menaces systémiques peuvent aussi tenir à l'absence de contrôle sur les fournisseurs de services financiers, surtout les institutions à fort effet de levier (comme l'a souligné récemment le Comité de Bâle dans un rapport intitulé «Saines pratiques pour les interactions des banques avec les institutions à fort effet de levier»). En outre, les difficultés des institutions financières non bancaires et des grandes compagnies d'assurances peuvent avoir des effets d'entraînement. Une réaction appropriée nécessitera la participation de diverses instances de réglementation et celle des autorités nationales des marchés sur lesquels ces entités sont domiciliées et exercent leur activité.

Normes et codes de conduite. Une approche systématique du renforcement des systèmes financiers est nécessaire afin d'identifier et de combler effectivement les lacunes des normes et des codes de conduite internationaux. Pour cela, il convient d'intensifier la coopération et la coordination entre les autorités nationales, les organismes internationaux de réglementation et les IFI chargées du suivi et de la mise en oeuvre. En particulier, les autorités nationales et les organismes de réglementation doivent s'assurer que l'élaboration de normes bénéficie des informations de grande portée que les IFI obtiennent dans les pays membres en se livrant à leurs activités de surveillance et d'assistance. Les économies de marché émergentes auxquelles ces normes seraient appliquées devraient y être associées plus étroitement afin de renforcer leur volonté de les appliquer.

La communauté internationale devra relever un défi majeur au cours des années à venir : suivre et promouvoir au plan mondial l'application de pratiques optimales reconnues, en particulier les principes fondamentaux énoncés aussi bien par le Comité de Bâle que par l'OICV, et celles que préparent d'autres instances internationales. Utilisant leurs procédures de consultation établies, les IFI devront aider les pays à renforcer leurs systèmes financiers. L'information et le savoir-faire dont disposent les autorités nationales et les organismes de contrôle internationaux peuvent accroître l'efficacité des IFI.

Les organismes de réglementation nationaux et internationaux doivent également s'assurer que les intervenants sur le marché respecteront les normes adoptées pour gérer les risques — et en chiffrer le coût — auxquels les exposent leurs contreparties. Des procédures améliorées seront nécessaires pour coordonner et promouvoir l'efficacité dans ce domaine, pour éviter des chevauchements entre les IFI et pour ne pas compromettre la capacité des organismes internationaux de contrôle à fixer des règles.



M. Hans Tietmeyer est Président de la Deutsche Bundesbank depuis le 1^{er} octobre 1993. Il prend sa retraite le 1^{er} septembre 1999.

Améliorer le contrôle financier. Les organismes internationaux de réglementation ont réalisé des progrès considérables dans l'harmonisation et le renforcement des règles et du contrôle financiers à l'échelle nationale. Des normes minimales ont rendu les systèmes financiers plus solides et ont contribué à placer les participants dans des conditions d'égalité plus grandes. La prestation continue de conseils en gestion des risques améliore les défenses des différentes institutions. Ces efforts, y compris ceux de l'Instance conjointe sur les conglomérats financiers, doivent être poursuivis. En même temps, d'autres efforts sont nécessaires pour résoudre les questions soulevées par le fait que les différences entre les catégories d'opérations et d'institutions financières s'estompent. Les progrès dans des domaines comme l'élaboration de règles homogènes de traitement du risque, la conclusion d'accords de

partage de l'information et le resserrement de la coopération entre les différentes autorités de contrôle continuent d'être freinés par la diversité des systèmes financiers et des dispositifs de contrôle nationaux.

Les organismes de réglementation doivent aussi tenir compte des travaux qu'effectue actuellement le secteur privé. Ils doivent coopérer avec les autorités nationales pour déterminer la politique prudentielle et réglementaire à l'égard des organisations dont l'activité échappe à la réglementation.

Questions spécifiques

Il est nécessaire de réaliser les actions suivantes :

- améliorer les dispositions relatives à la surveillance des faiblesses à l'échelle mondiale, notamment la mise en commun des informations dont disposent les IFI et les organismes internationaux de réglementation, ainsi que l'adoption de mesures garantissant que l'information parviendra aux parties concernées;
- organiser la coordination des activités des organismes de réglementation nationaux et internationaux, et faire en sorte qu'ils mettent en commun leurs informations;
- déterminer s'il est nécessaire de réglementer les entités qui ne le sont pas;
- renforcer et, au besoin, favoriser la définition et l'application de pratiques optimales et de normes internationales, y compris l'amélioration de la gestion interne du risque qui s'impose dans les institutions financières après ce qui s'est passé récemment sur les marchés, ainsi que des règles de transparence et de divulgation applicables à tous les participants aux marchés.

Forum sur la stabilité financière

J'ai identifié quelques domaines dans lesquels l'on pourrait renforcer les mesures de contrôle et de surveillance du système financier international. Des changements institutionnels radicaux ne sont pas nécessaires pour effectuer ces améliorations. De fait, un processus a été établi pour assurer que les autorités et les instances nationales et internationales coordonnent leurs efforts visant à promouvoir la stabilité du

système financier international et à améliorer le fonctionnement des marchés afin de réduire le risque systémique.

En février 1999, le Groupe des Sept a approuvé unanimement ma proposition de création d'un Forum sur la stabilité financière. Cette instance se réunira périodiquement afin d'étudier les problèmes et les faiblesses du système financier international et d'identifier et de superviser les actions nécessaires pour y remédier. Le Forum rend compte au Groupe des Sept.

Les dimensions restreintes du Forum s'expliquent par un double souci : échanger des vues avec efficacité et obtenir des résultats dans un délai raisonnable. Pour établir ses objectifs, ses priorités et son programme d'action, il mettra à contribution ses membres et tiendra compte de leurs avantages comparatifs.

Les membres du Forum sont des représentants d'autorités nationales et internationales responsables de questions relatives à la stabilité financière internationale. Le Forum était au départ l'initiative des Sept, mais on envisageait d'y inclure d'autres autorités nationales pouvant contribuer substantiellement au processus. À partir de septembre 1999, des représentants de l'Australie, de la région administrative spéciale de Hong Kong, de Singapour et des Pays-Bas y participeront. Les pays sont représentés par de hauts responsables (secrétaires d'État aux finances et sous-gouverneurs de banque centrale, directeurs généraux adjoints des principales organisations financières internationales, présidents et

membres nommés d'associations internationales). Le Président du Forum a un mandat personnel de trois ans, ce qui permet d'assurer une continuité dans le travail de l'organisme. Le premier Président est M. Andrew Crockett, Directeur général de la BRI.

Le Forum se réunira aussi souvent que nécessaire pour atteindre ses objectifs. Actuellement, deux réunions sont prévues chaque année. La première a eu lieu à Washington en avril 1999, et la deuxième se tiendra en septembre 1999. À sa première réunion, le Forum a décidé d'établir trois groupes de travail spécialisés — institutions à fort effet de levier (fonds spéculatifs), places financières offshore et problèmes que les flux de capitaux courts peuvent poser aux pays. Un Groupe permanent du Président, composé de représentants d'IFI, d'organes internationaux de réglementation et, au besoin, d'organismes de contrôle nationaux s'occupant directement de questions spécifiques, pourrait se réunir pendant ou entre les réunions du Forum pour coordonner le suivi. Le secrétariat du Forum se trouve au siège de la BRI, à Bâle, et se compose d'un petit nombre d'agents de la BRI et des IFI participantes. **F&D**

Le présent article est tiré d'un rapport préparé par l'auteur à la demande du Groupe des Sept et publié dans l'édition de mai 1999 du rapport mensuel de la Deutsche Bundesbank; il est également disponible sur le site web de la Bundesbank à l'adresse suivante : <http://www.bundesbank.de>.

Crown Agents Financial Services Limited

Training Courses in Banking and Financial Management

Year 2000 brochure now available



The increasing pace of change, complexity and turmoil in financial markets create growing pressures on governments and organisations to manage financial flows more effectively. In response to these pressures, the present and future policy makers in central banks, government ministries, parastatal and commercial organisations need strategic and technical financial management skills suited to today's global markets.

Crown Agents Financial Services Limited, a UK bank working internationally with governments and commercial organisations, are responding to this need with short courses held at our residential international management training centre in the UK. Our courses can also be tailored for presentation worldwide. Courses to be conducted in the UK in 2000 include:

- Fiscal Policy, Revenue and Expenditure
- Public Sector Reform and Privatisation
- Structure and Supervision of Financial Markets
- The Instruments of Financial Markets
- Foreign Exchange Management
- Reserves and Sovereign Risk Management
- Debt Management Strategies and Techniques
- Financial Management of Development Projects
- Treasury Controls within Banks
- Pensions Administration
- Internal Audit for Banks
- Bank Lending for Developing Economies
- Combating Economic Crime

If you have training needs in these or related subjects, or would like further information, please contact:

Joanna Lee Tel: +44 (0) 20 8710 6283 Fax: +44 (0) 20 8643 6250

e-mail: cafslenquiries@crowนางents.co.uk web: www.crowนางents.com/hrd

Please quote reference FD0999 when contacting us.

Crown Agents delivers specialist and multidisciplinary skills in international trade, procurement, finance and institutional development. **INVESTOR IN PEOPLE**

