



Blinder le système

Les instances de réglementation financière internationales contribuent à garantir la sécurité et la solidité des différents systèmes financiers

Tobias Adrian et Aditya Narain

La crise financière de 2008 a conféré un caractère urgent à l'initiative multilatérale visant à créer un système financier plus sûr et plus robuste. Depuis, les décideurs ont réussi, dans une large mesure, à accroître la résistance aux chocs des plus grandes banques internationales, réduisant ainsi le risque de résurgence d'une crise aussi grave que la dernière que nous avons traversée. Mais ils sont à présent confrontés à un nouveau défi : résister aux pressions exercées pour détricoter les réformes engagées.

Maintenant que la construction du système d'après-crise est pratiquement parachevée, un premier bilan des conséquences imprévues de ces réformes a été entamé. Il faudra avant tout veiller à ce que l'augmentation sensible des fonds propres et de la liquidité des grandes banques à travers le monde ne soit pas remise en cause. L'adaptabilité des normes de réglementation internationales à un large éventail de banques et de systèmes bancaires contribuera à la popularité et à l'accueil favorable des réformes.

Ces normes réglementaires ont permis aux grandes banques internationales d'être plus résistantes en exigeant de leur part une meilleure capacité d'absorption

des pertes (plus de capitaux propres) ainsi qu'un niveau plus élevé d'actifs quasi liquides pour honorer leurs obligations financières (plus de liquidité). Les banques sont par ailleurs soumises à un plus haut degré de supervision, doivent être en mesure de gérer les risques qui pèsent sur leur santé (tels qu'une récession) et sont appelées à instaurer une gouvernance de qualité.

En cas de difficulté, il existe désormais des accords internationaux régissant leur restructuration ou leur liquidation (résolution, dans le jargon réglementaire) et dictant comment, et par qui, seront supportées les pertes. Des progrès ont également été accomplis en matière de gestion des risques qui pèsent sur l'ensemble du système financier, notamment ceux liés aux établissements bancaires parallèles qui ne sont pas assujettis aux mêmes règles que les banques traditionnelles mais qui fournissent des services similaires tels que la mobilisation de fonds et l'octroi de prêts.

Faire le bilan

Les acteurs du marché et les décideurs politiques ont relevé certains effets, a priori imprévus, des réglementations

mises en œuvre après la crise. En réaction, plusieurs organisations multilatérales ont voulu mesurer les conséquences des réformes financières. La plupart du temps, les avantages l'emportent sur les inconvénients, mais, dans certains cas, un réajustement pourrait permettre de réduire les coûts en conservant les avantages. Parmi les institutions évaluant les effets des réformes on retrouve le Conseil de stabilité financière (CSF), chargé de surveiller le système financier international et de recommander des mesures visant à en préserver la stabilité. Le CSF réunit les ministres des finances et les banquiers centraux d'environ 25 pays ainsi que des représentants d'institutions telles que la Banque des règlements internationaux, le FMI et la Banque mondiale.

Les instances qui, comme le CSF et le Comité de Bâle (composé d'organes de réglementation bancaire), encouragent la coopération internationale et élaborent des normes de réglementation financière doivent aussi s'assurer que les normes qu'elles préconisent soient universellement applicables. Ces normes se déclinent de plusieurs façons : minima, orientations, codes et bonnes pratiques, pour n'en citer que quelques-unes. Les membres de ces deux institutions représentent des pays (avancés pour la plupart, mais aussi émergents) où les banques, bien qu'importantes, ne forment qu'une partie d'un système financier complexe. Cela étant, les lignes directrices en matière de supervision et réglementation bancaires élaborées par le CSF et le Comité de Bâle n'en demeurent pas moins pertinentes pour les nombreux pays émergents et pays en développement dont l'économie repose essentiellement sur les banques.

Une portée mondiale

À l'origine, les normes de supervision et réglementation bancaires de Bâle étaient conçues pour les banques d'envergure internationale et avaient vocation à établir un cadre équitable en fixant des normes minimales pour chaque État membre. Inspirées des meilleures pratiques en vigueur dans les pays membres de l'époque, ces normes, applicables à échelle nationale, étaient censées fournir une certaine assurance quant à l'efficacité des dispositifs de supervision et à la solidité des systèmes bancaires.

Depuis la crise financière, ces normes ciblent surtout les institutions que l'on juge être importantes pour le système mondial et qui pourraient perturber plusieurs pays si elles venaient à faire faillite. Le programme des réformes d'après-crise était principalement destiné à réduire la probabilité de fermeture d'établissements d'importance systémique et limiter les pertes encourues par les contribuables en cas de faillite. À cet égard, l'accent a été mis sur la coopération renforcée entre les autorités de supervision pour qu'elles puissent coordonner leurs

interventions, aussi bien en temps normal qu'en période de crise.

Étant donné que la plupart des pays ne participent pas à l'élaboration de ces normes, certains dirigeants et autres responsables s'interrogent sur la pertinence mondiale de telles normes de référence. De plus, puisque ces dernières visent surtout des institutions au rayonnement mondial et à caractère systémique, d'aucuns se demandent si elles se prêtent aux systèmes financiers moins complexes, voire aux institutions de moindre importance systémique au sein des pays avancés. Ces critiques ont donné lieu à un débat animé sur le besoin de proportionnalité dans la mise en application de la réglementation financière, autrement

Depuis la crise financière, ces normes ciblent surtout les institutions que l'on juge être importantes pour le système mondial.

dit, l'adaptation de ces normes au système financier et à ses établissements.

Les instances de normalisation se sont efforcées d'accroître la pertinence mondiale et l'acceptation de ces normes à tous les niveaux de supervision et de réglementation.

Premièrement, pour que leur travail puisse se fonder sur une diversité d'expériences, le CSF et le Comité de Bâle se sont élargis à des pays membres émergents après la crise. Ils convient également des représentants de groupes régionaux de superviseurs à leurs réunions. Le Comité de Bâle (qui tient son nom de la ville éponyme suisse qui l'héberge) fait de plus en plus appel au groupe consultatif composé de pays non membres, aux groupes thématiques et régionaux et aux organisations internationales avec beaucoup plus d'adhérents (dont le FMI) pour mieux apprécier l'accueil réservé à certaines de ses initiatives.

Deuxièmement, pour certaines des normes fondamentales, les pays peuvent choisir entre plusieurs approches à complexité variable celle qu'ils souhaitent appliquer à leurs banques ou groupes de banques. La norme qui illustre le mieux cette souplesse est celle, connue sous le nom de Bâle II, relative au seuil de fonds propres. Le niveau de fonds propres dépend du degré de risque qui pèse sur une banque. Bâle II propose quatre méthodes d'évaluation du risque de crédit : simplifiée, standardisée, fondation et avancée. Elle fournit trois approches pour le risque opérationnel et deux pour le risque de marché; l'idée étant que les systèmes et institutions plus simples pourront opter pour des approches plus complexes à mesure

qu'ils évoluent. En outre, au titre de plusieurs éléments dans Bâle II, les pays peuvent choisir soit d'être exonérés, soit d'adopter une approche plus simple.

Principes fondamentaux

Troisièmement, aux alentours de la crise financière asiatique qui a éclaté en 1997, les Principes fondamentaux de Bâle pour un contrôle bancaire efficace ont été élaborés dans l'optique de fournir des normes de réglementation et de supervision prudentielles des banques. Cette année-là, la communauté financière internationale a approuvé ces normes lors des Assemblées annuelles du FMI et de la Banque mondiale au mois d'octobre. Ces principes, révisés à deux reprises, énoncent des attentes en s'inspirant des bonnes pratiques et normes minimales admises au niveau international. Ils portent sur un éventail de sujets qui se recoupent, y compris : les exigences relatives à l'entrée, à la sortie et aux opérations des banques; les pouvoirs, la responsabilité, l'indépendance et la redevabilité des superviseurs; et des orientations sur l'établissement de normes prudentielles et la gestion des divers risques qu'affrontent les banques. Ces principes ont été conçus pour

et de systèmes financiers, les instances de supervision nationales, surtout celles chargées de contrôler des systèmes moins complexes, peinent à comprendre pourquoi il faut sans cesse adopter de nouvelles normes et réviser celles qui existent déjà. L'attention croissante qui est accordée aux institutions d'importance systémique depuis la crise a amplifié ces préoccupations. Les banques qui ne sont pas jugées systémiques sont préoccupées par le fait de se voir indirectement soumises à certaines normes alors que ces dernières ne sont pas toujours adaptées à la taille et au modèle économique classique des petites structures. Cela a suscité des appels à une mise en œuvre des réglementations adaptée aux risques que présentent les banques non systémiques, mais aucune approche n'a encore été recommandée à l'échelle internationale.

Dans certains pays, aux États-Unis par exemple, les superviseurs ont conçu un système échelonné sur la base duquel la rigueur du cadre de supervision et de réglementation est fonction de la complexité et du volume des actifs. De nouvelles propositions en cours d'examen visent à alléger le fardeau réglementaire pesant sur les banques locales américaines. Le débat sur la proportionnalité se tient

Des démarches ont été lancées pour que les orientations de Bâle soient mieux adaptées aux institutions dites de microfinance qui se consacrent à l'octroi de microcrédits aux populations défavorisées.

pouvoir être appliqués dans différents pays et constituent une composante importante des évaluations périodiques des secteurs financiers nationaux menées par le FMI et la Banque mondiale.

Quatrièmement, des démarches ont été lancées pour que les orientations de Bâle soient mieux adaptées aux institutions dites de microfinance qui se consacrent à l'octroi de microcrédits aux populations défavorisées. Ce projet s'inscrit dans une initiative plus vaste d'inclusion financière visant à mettre les services financiers, y compris bancaires, à la portée de toutes les personnes et entreprises.

Enfin, de sérieuses tentatives ont été entreprises ces dernières années pour simplifier le cadre réglementaire. En effet, la crise a démontré qu'il était à la fois difficile d'instaurer des règles complexes et de contrôler leur mise en application. Cette simplification aurait, certes, facilité la mise en œuvre universelle de ce cadre, mais, en contrepartie, ce dernier n'aurait pas pu intégrer tous les facteurs de risque. Cet arbitrage, couplé à l'évidente complexité de certaines activités financières, explique pourquoi une approche uniforme s'appliquerait difficilement à tous les cas.

En dépit des efforts déployés pour que les normes soient pertinentes pour un large éventail d'institutions

également en Europe, où les petites banques régionales et les caisses d'épargne se plaignent du coût de l'obligation d'information (à l'égard des superviseurs et du grand public) qu'exigent ces régimes même si elles ne tombent pas dans la catégorie d'institutions systémiques. Dans le même temps, les superviseurs de part et d'autre de l'Atlantique font preuve de vigilance, conscients du fait que, même au niveau des petites banques, les difficultés peuvent avoir des répercussions d'ampleur systémique. C'est ce qui s'est passé dans les années 80 aux États-Unis durant la crise des caisses d'épargne. De plus, certains superviseurs craignent de ne plus être en mesure de surveiller d'aussi près les plus petites structures, car leurs moyens sont désormais concentrés sur des banques d'importance systémique.

Proportionnalité

La question de la proportionnalité se pose aussi au niveau transnational. D'un côté, les pays en développement, possédant des systèmes financiers moins complexes, souhaiteraient envisager certaines de ces normes comme des objectifs à atteindre à terme. À ce titre, ils voudraient modifier ces normes pour qu'elles soient mieux adaptées à leur contexte national. D'un autre côté, les responsables des

pays en développement craignent que, s'ils ne respectent pas strictement les normes, les investisseurs pourraient croire, à tort, que leurs institutions ne sont pas assez solides, ce qui rendrait l'accès aux marchés internationaux plus onéreux. C'est pourquoi les responsables dans les économies en développement souhaitent obtenir des conseils afin d'identifier les normes et les bonnes pratiques qui se prêtent à leur contexte et qui constitueront une meilleure garantie de stabilité financière. Ils veulent également savoir quelles mesures doivent être mises en œuvre en priorité en respectant les limites de leurs moyens. Ces responsables comptent mettre au point une stratégie, des lignes directrices et un calendrier pour appuyer la pleine exécution de ces normes à mesure que leurs systèmes financiers deviennent plus complexes.

À cet égard, le FMI joue un rôle important en fournissant une assistance technique dans les domaines de la stabilité financière et du développement des marchés à plus de 100 pays chaque année, à la fois par le biais de conseillers résidents et de visites d'experts de courte durée. Près de la moitié des missions d'assistance technique portent sur le renforcement de la supervision et de la réglementation bancaires, en aidant les pays à adopter les bonnes pratiques

et les normes internationales en vigueur et, parfois, en les adaptant au contexte national. Le FMI et la Banque mondiale assistent aussi les pays sur le plan des réformes législatives et institutionnelles, des filets de sécurité, de la comptabilité et de l'audit et des cadres de gouvernance des entreprises pour qu'ils soient mieux préparés à mettre en œuvre des normes plus complexes par la suite.

Maintenant que les réformes entamées après la crise ont pour l'essentiel été achevées, les instances de normalisation et les forums internationaux devraient approfondir la question de l'application proportionnelle par les banques qui n'ont pas d'importance systémique. En effet, une plus grande clarté pourrait accroître l'attrait de ces réformes et réduire le nombre de leurs détracteurs. Cet effort, conjugué à l'orientation fournie aux pays émergents et aux pays en développement afin qu'ils puissent choisir et mettre en œuvre les normes et bonnes pratiques en fonction de leur situation, requiert l'intérêt et l'implication de la communauté internationale. **FD**

TOBIAS ADRIAN est conseiller financier et directeur et **ADITYA NARAIN** est directeur adjoint du Département des marchés monétaires et de capitaux du FMI.

Bibliothèque en ligne du FMI

Pour un aperçu gratuit de publications du FMI sur l'économie mondiale, les inégalités et la croissance, l'Asie, et l'énergie et les ressources naturelles, rendez-vous sur elibrary.imf.org/fd917



Aperçu gratuit

F O N D S M O N É T A I R E I N T E R N A T I O N A L