

De nouveaux outils pour évaluer la santé du système financier

Les indicateurs macroprudentiels — globalement définis comme des indicateurs de la santé et de la stabilité du système financier — peuvent aider les pays à évaluer la vulnérabilité de leur système bancaire aux crises. Depuis quelques années, les travaux sur ces indicateurs se sont multipliés dans le cadre des efforts de renforcement de l'architecture financière internationale.

Paul Hilbers, Russell Krueger et Marina Moretti

LES TURBULENCES financières internationales de la deuxième moitié des années 90 ont fortement incité à réfléchir sur les moyens de renforcer le système financier mondial. La communauté internationale a identifié un certain nombre de priorités, notamment la nécessité de renforcer les moyens dont elle — et les marchés — dispose pour surveiller l'état de santé des systèmes financiers.

Programme d'évaluation du secteur financier

Il a été demandé au FMI de prendre part à cet effort dans le contexte de son travail de surveillance, notamment en procédant à des évaluations de la stabilité du système financier. Ce processus est maintenant bien engagé dans le cadre du programme d'évaluation du secteur financier (PESF), qui a été établi conjointement par la Banque mondiale et le FMI en mai 1999. De nombreuses autres institutions nationales et internationales ont aussi entrepris ou intensifié leur travail de surveillance.

Pour pouvoir suivre l'état de santé du secteur financier, il est indispensable de disposer d'indicateurs valides de la santé et de la stabilité des systèmes financiers. Ces indicateurs macroprudentiels (IMP) sont importants pour plusieurs raisons. Ils permettent de faire reposer les évaluations sur des mesures objectives de la santé financière. La publication des IMP renforce l'information financière donnée aux marchés. En outre, si les IMP sont comparables d'un pays à l'autre — ce qui est possible si les pays adhèrent à des normes prudentielles, comptables et statis-

tiques acceptées au niveau international —, ils facilitent la surveillance du système financier au niveau non seulement national mais aussi mondial. Ce dernier aspect est crucial étant donné l'ampleur et la mobilité des capitaux internationaux, et le risque de contagion internationale que présentent les crises financières.

Le FMI s'est familiarisé avec les IMP dans le cadre de ses travaux de surveillance et de recherche depuis un certain temps et, plus récemment, avec le programme d'évaluation du secteur financier. Une réunion consultative sur les IMP a eu lieu au siège du FMI en septembre 1999. Des experts de haut niveau de banques centrales, d'organismes de contrôle, d'institutions internationales, d'universités et du secteur privé ont parlé de leurs expériences respectives de l'utilisation, du calcul et de la diffusion des IMP. L'état des connaissances dans ces domaines et des propositions concernant la poursuite des travaux ont aussi été examinés par le Conseil d'administration du FMI en janvier 2000.

De quoi s'agit-il?

Les IMP comprennent à la fois des indicateurs microprudentiels agrégés de la santé des différentes institutions financières et des variables macroéconomiques associées à la santé du système financier (voir le tableau). Les crises financières surviennent souvent lorsque les deux types d'indicateurs dénotent des vulnérabilités — c'est-à-dire quand les institutions financières sont faibles et exposées à des chocs macroéconomiques.

Le cadre CAMELS. Les indicateurs de la santé du système financier sont principale-

ment obtenus par l'agrégation de données sur la santé des diverses institutions financières. Le cadre CAMELS, couramment utilisé pour analyser la santé des diverses institutions, prend en considération six aspects majeurs des institutions financières : le niveau des fonds propres, la qualité des actifs, la qualité de la gestion, les profits, la liquidité et la sensibilité au risque de marché.

- *Fonds propres.* Le niveau des fonds propres détermine en dernier ressort dans quelle mesure les institutions financières peuvent faire face aux chocs affectant leur bilan. Il est donc utile de suivre les ratios de fonds propres qui reflètent les risques financiers les plus importants — risques de change, de crédit et de taux d'intérêt — en attribuant des coefficients de risque aux actifs des institutions.

- *Actifs.* La solvabilité des institutions financières est typiquement compromise lorsque leurs actifs se dégradent. Il est donc important de surveiller les indicateurs de la qualité de leurs actifs pour identifier la surexposition à certains risques, les tendances des créances improductives et la santé et la rentabilité des emprunteurs des banques, en particulier ceux du secteur des entreprises.

- *Gestion.* Une saine gestion est un élément capital de la santé des banques, mais il est difficile de la mesurer. Il s'agit principalement d'un facteur qualitatif applicable à chaque institution. Toutefois, le regroupement de plusieurs indicateurs peut donner — comme le font les mesures de l'efficacité — un indicateur de la qualité de la gestion.

- *Profits.* Les institutions financières chroniquement non rentables risquent de devenir insolvables. Les tendances de la rentabilité peuvent être plus difficiles à interpréter que la plupart des autres indicateurs — par exemple, il est possible qu'une rentabilité anormalement élevée traduise des prises de risques excessifs.

- *Liquidité.* Une mauvaise gestion de la liquidité à court terme peut conduire à la faillite des institutions financières initialement solvables. Les indicateurs devraient couvrir les sources de financement et saisir les fortes disparités entre les échéances.

- *Sensibilité au risque de marché.* Les banques traitent de plus en plus des opérations diversifiées, qui sont toutes exposées au risque de marché, notamment en ce qui concerne l'établissement des taux d'intérêt et les transactions sur devises. Dans les pays qui permettent aux banques d'opérer sur les marchés des actions ou des produits de base, il est aussi nécessaire de suivre les indicateurs de risque relatif à leur cours.

Les indicateurs du «sentiment» des marchés — comme les prix ou rendements des instruments financiers et la cote de solvabilité des institutions financières — servent souvent à compléter les informations obtenues dans le cadre CAMELS.

Indicateurs macroéconomiques. Le fonctionnement du système financier dépend de l'activité économique globale,

«Les évaluations doivent reposer sur un ensemble d'indicateurs exhaustif, prenant en compte la structure globale et la situation économique du pays et son système financier.»

et les variations de la situation macroéconomique influent de manière significative sur les institutions financières. Des analyses récentes montrent que certaines tendances macroéconomiques ont souvent précédé les crises bancaires. Pour évaluer la santé financière d'une économie, il faut donc tenir compte de la situation générale — en particulier de la vulnérabilité de l'économie aux revirements des flux de capitaux et aux crises monétaires.

Au nombre des indicateurs macroéconomiques pertinents figurent les données sur la croissance globale et sectorielle, les tendances de la balance des paiements, le niveau et la volatilité de l'inflation, les taux d'intérêt et de change, l'augmentation du crédit et les variations du prix des actifs, en particulier des actions et de l'immobilier. Les indicateurs doivent

aussi inclure des variables qui influent sur la vulnérabilité des systèmes financiers à la transmission des crises d'un pays à l'autre, y compris les corrélations entre les marchés financiers, les caractéristiques macroéconomiques semblables, la contagion par le biais des échanges commerciaux et celle qui est due au comportement des investisseurs.

Comment utiliser les indicateurs?

Les IMP sont des variables quantitatives. Mais, pour évaluer la santé du système financier, il faut pouvoir ajouter à l'analyse des IMP une appréciation qualitative des cadres institutionnel et réglementaire. Cela recouvre la structure du système et des marchés financiers, les réglementations applicables aux normes comptables et à la diffusion d'informations, les règles relatives au classement des prêts, au provisionnement et à la reconnaissance du revenu entre autres règles prudentielles, la qualité de la surveillance des institutions financières, l'infrastructure juridique (y compris les volets relatifs aux faillites et aux saisies), les structures d'incitation et les filets de sécurité, et les processus de libéralisation et de déréglementation. L'interprétation des IMP doit se faire à la lumière de ce contexte institutionnel, et le suivi des indicateurs ne peut que s'ajouter, et non se substituer, au jugement porté sur cet aspect institutionnel.

Tests de tension. L'analyse macroprudentielle emploie souvent diverses formes de tests de tension pour évaluer la résistance aux chocs des systèmes financiers. Certains indicateurs macroéconomiques peuvent servir à tester en termes quantitatifs l'incidence des évolutions de ces variables sur le portefeuille des institutions financières et sur la solvabilité globale du système financier. Ces tests peuvent aussi aider les analystes à projeter les évolutions futures probables des IMP sur la base des prévisions macroéconomiques et des observations concernant les relations antérieures entre les indicateurs macroéconomiques et prudentiels.

D'une manière plus générale, étant donné que les indicateurs ne sont pas tous également significatifs d'un pays à l'autre, on ne peut les appliquer de façon mécanique. Les

Indicateurs macroprudentiels

Indicateurs microprudentiels agrégés

Niveau des fonds propres

Coefficients de fonds propres globaux
Distribution de fréquences des coefficients de fonds propres

Qualité des actifs

Institutions de crédit

Concentration sectorielle du crédit
Prêts libellés en devises
Créances improductives et provisions
Prêts à des entités du secteur public
Profil de risque des actifs
Prêts liés
Coefficients d'endettement

Emprunteurs

Ratios dette/fonds propres
Rentabilité des entreprises
Autres indicateurs de la situation des entreprises
Endettement des ménages

Qualité de la gestion

Ratio des dépenses
Bénéfices par employé
Augmentation du nombre d'institutions financières

Bénéfices et rentabilité

Rendement des actifs
Rendement du capital
Rapport revenu/dépenses
Indicateurs de la rentabilité structurelle

Liquidité

Crédit de la banque centrale aux institutions financières
Dépôts en proportion des agrégats monétaires
Segmentation des taux interbancaires
Ratio prêts/dépôts
Structure des échéances des actifs et des passifs
Mesures de la liquidité du marché secondaire

Sensibilité au risque de marché

Risque de change
Risque de taux d'intérêt
Risque de prix des actions
Risque de prix des produits de base

Indicateurs fondés sur le marché

Prix du marché des instruments financiers
Indicateurs des excès de rendement
Notation du crédit
Écart de rendement des dettes publiques

Indicateurs macroéconomiques

Croissance économique

Taux de croissance globaux
Crises sectorielles

Balance des paiements

Déficit des transactions courantes
Niveau des réserves en devises
Dette extérieure (y compris la structure des échéances)
Termes de l'échange
Composition et échéances des flux de capitaux

Inflation

Volatilité de l'inflation

Taux d'intérêt et de change

Volatilité des taux d'intérêt et de change
Niveau des taux d'intérêt réels intérieurs
Soutenabilité du taux de change
Garanties de taux de change

Montée en flèche des prêts et du prix des actifs

Montée en flèche des prêts
Montée en flèche du prix des actifs

Effets de contagion

Corrélation des marchés financiers
Transmission par le commerce extérieur

Autres facteurs

Crédits et investissements dirigés
Recours de l'État au système bancaire
Arriérés de paiements dans l'économie

Source : Evans, Leone, Gill et Hilbers (2000)

évaluations doivent reposer sur un ensemble d'indicateurs exhaustif, prenant en compte la structure globale et la situation économique du pays et son système financier. De même, un indicateur composite de la santé du système financier pourra difficilement refléter dans toute sa complexité la réalité des marchés. Il faut surveiller les IMP pour évaluer la santé non seulement du système bancaire, mais aussi — s'ils sont importants à l'échelle du système — des institutions financières non bancaires et des marchés des titres.

Comment établir les IMP?

L'importance de statistiques fiables pour évaluer l'état de santé du système financier est tout à fait reconnue, comme le sont les avantages d'une collecte de données exhaustives, d'une compilation, selon des méthodes éprouvées et exactes, de données comparables à l'échelle internationale et d'une diffusion publique rapide et informative. Malheureusement, les statistiques disponibles ne sont parfois pas assez actuelles ou exactes pour signaler clairement et à un stade précoce l'apparition de difficultés.

Les indicateurs microprudentiels agrégés sont établis à partir des bilans des banques et d'autres informations financières détaillées. Certaines des données nécessaires au calcul de ces indicateurs sont déjà recueillies dans le cadre de divers

ensembles de statistiques financières — statistiques monétaires, comptes de flux financiers ou bilans sectoriels — quoiqu'elles ne soient souvent pas assez détaillées pour permettre une analyse macroprudentielle. On peut élargir ces cadres pour dégager des IMP supplémentaires et, parce que ces indicateurs sont déjà soumis à des normes internationales, ils sont facilement comparables entre pays. Une qualité importante de ces cadres est qu'ils présentent des secteurs donnés dans le contexte de l'économie tout entière et peuvent permettre d'analyser la dynamique du secteur financier et la transmission des tensions financières d'un secteur à l'autre. Le *Manuel de statistiques monétaires et financières* du FMI, à paraître prochainement, contribuera à promouvoir l'adoption de ces cadres harmonisés.

D'autres IMP ne sont pas encore inclus dans les cadres statistiques actuels, et il faut les établir en agréant les informations utilisées par les autorités de surveillance nationales pour le contrôle des banques. S'il est possible et utile d'agréer certaines de ces données, d'autres se prêtent mal à un tel exercice. La simple agrégation des données relatives à des banques individuelles peut masquer d'importantes informations de nature structurelle, et il faut souvent compléter les données agrégées par des informations sur la dispersion et une analyse du groupe d'institutions analogues. Ces pro-

Problèmes statistiques

- *Absence ou diversité des normes prudentielles, statistiques et comptables.* L'utilité des indicateurs macroprudentiels (IMP) aux fins de la surveillance du système et de l'information du public souffre de l'incomparabilité des données entre pays due au manque de normes internationales, à la grande diversité des normes nationales et au fait que les normes ne suivent pas l'innovation rapide sur les marchés financiers.

- *Informations déficientes sur la qualité des actifs.* Des données déficientes ou trompeuses sur la qualité des actifs et sur les détenteurs de créances douteuses nuisent à l'analyse des risques du secteur financier. On peut citer à cet égard des données incomplètes sur la valeur totale recouvrable des créances et des titres, sur la concentration sectorielle des crédits et les provisions pour pertes sur prêts et sur les abandons de créances.

- *Consolidation sur une base nationale par opposition à mondiale.* Les données aux fins du contrôle sont collectées selon une méthode de consolidation des activités mondiales d'une banque en un seul état financier, ce qui garantit l'inclusion de toutes les opérations pertinentes. En revanche, les statistiques macroéconomiques types sont consolidées sur une base nationale et excluent donc les entités affiliées dans les pays tiers. L'emploi des deux méthodes de consolidation peut avoir des implications importantes pour la construction et l'interprétation des IMP.

- *Dérivés et positions hors bilan.* Les dérivés financiers et les positions hors bilan présentent des problèmes pour l'évaluation de la situation des institutions financières liés au fait que les positions ne sont pas publiées, qu'elles sont très volatiles et peuvent être très importantes.

blèmes techniques parmi d'autres — voir l'encadré ci-dessus — sont complexes et devront être résolus pour qu'il soit possible d'établir un ensemble d'IMP significatif.

Conclusion

La connaissance des IMP est encore limitée. D'une manière générale, on a besoin de mieux comprendre ce qui détermine la santé des systèmes financiers et quels signaux peuvent aider les responsables de la politique économique à empêcher les crises financières. On a aussi besoin de meilleurs indicateurs de l'évolution de certains secteurs et marchés, qui s'est révélée comme un élément utile — mais difficile à jauger — de l'évaluation des vulnérabilités financières. Ces secteurs et marchés comprennent l'immobilier, les entreprises et les ménages, les institutions financières non bancaires et les engagements hors bilan des institutions financières et autres investisseurs institutionnels.

Parallèlement à l'élaboration d'IMP plus exhaustifs, il faudrait s'attacher à définir un sous-ensemble d'indicateurs plus limité et plus facile à gérer pour faciliter le suivi périodique et la diffusion des données. Ce sous-ensemble serait



Paul Hilbers (à gauche) est Chef adjoint de la Division de la surveillance des systèmes financiers du Département de la monnaie et des changes du FMI, et Marina Moretti est économiste à la même division. Russell Krueger (au centre) est économiste principal à la Division des institutions financières II du Département des statistiques du FMI.

centré sur des marchés et institutions clés et fondé sur des relations analytiques reconnues, comparables entre pays et pertinentes dans la plupart des cas. Il faut aussi chercher à améliorer les moyens d'interpréter ces indicateurs. On pourrait, par exemple, mettre au point des normes et valeurs de référence pour les IMP, telles que des moyennes régionales ou des valeurs «optimales» définies de manière théorique. Les techniques de test de tension demandent aussi à être affinées. L'expérience acquise dans le cadre du programme d'évaluation du secteur financier contribuera dans une large mesure aux progrès dans ces domaines.

S'agissant de l'établissement des indicateurs, avant de poursuivre les travaux relatifs à l'agrégation des informations prudentielles, il est indispensable de déterminer la faisabilité (compte tenu des pratiques juridiques et de contrôle nationales et des opérations statistiques) de la collecte des données relatives aux divers IMP proposés. Dans cette optique, le FMI effectue actuellement une enquête auprès des autorités nationales et des utilisateurs des IMP pour identifier leurs besoins, la disponibilité des données et leurs lacunes, les pratiques de diffusion, et les normes comptables, juridiques et institutionnelles qui influent sur l'élaboration des données. Les résultats des enquêtes et les études empiriques et théoriques supplémentaires dans ce domaine permettront de définir les prochaines étapes de l'élaboration et de la publication des IMP. **F&D**

Cet article s'inspire de l'Étude spéciale du FMI n° 192, de Owen Evans, Alfredo M. Leone, Mahinder Gill et Paul Hilbers, Macroprudential Indicators of Financial System Soundness (Washington, Fonds monétaire international, 2000).