



Les régulateurs financiers doivent être **indépendants**

Accroître l'autonomie opérationnelle des organes de contrôle du secteur financier peut contribuer dans une large mesure à la stabilité financière.

Udaibir S. Das, Marc Quintyn et Michael W. Taylor

L'INGÉRENCE des responsables politiques dans la réglementation et le contrôle du secteur financier a aggravé la quasi-totalité des crises financières de la dernière décennie.

De plus en plus convaincue qu'une bonne gouvernance des autorités de réglementation est indispensable, dans le cadre d'un effort plus large pour prévenir (ou mieux gérer) les crises financières et améliorer le contrôle du secteur, la communauté internationale s'est donc mise à réfléchir aux moyens de soustraire les autorités de réglementation et de contrôle à des influences inappropriées. Elle a engagé ces dernières années, notamment par l'intermédiaire du FMI et de la Banque mondiale, plusieurs initiatives pour promouvoir et surveiller la bonne gouvernance des institutions (gestion, contrôle et responsabilisation). Aujourd'hui, nous pouvons commencer à tirer des enseignements et à repenser nos méthodes d'élaboration des politiques. Nous pouvons aussi affirmer avec plus de certitude que l'indépendance des autorités de réglementation et de contrôle est essentielle à leur bonne gouvernance, un aspect jusqu'ici relativement négligé.

La solidité d'un système financier est subordonnée à la qualité des pratiques qui le régissent, à la stabilité financière de ses institutions et à l'efficacité de son infrastructure de marché. Il revient aux opérateurs des marchés et aux instances de contrôle d'introduire et d'appliquer de saines pratiques de gouvernance. Les premiers doivent instaurer des pratiques inspirant confiance à leurs clients et aux marchés, tandis que les secondes jouent un rôle clé en établissant des pratiques de bonne gouvernance et en contrôlant l'application. Les autorités de réglementation elles-mêmes doivent adopter ces pratiques, pour ne pas perdre la crédibilité et l'autorité morale qui garantissent leur efficacité et ne pas ouvrir la porte au risque moral, aux pratiques de marché douteuses et, en fin de compte, aux crises financières.

Arguments en faveur de l'indépendance

Il est crucial de prévoir des mécanismes d'indépendance adéquats pour diminuer le risque d'ingérence politique dans la fonction de contrôle. Bien que de nombreuses banques centrales soient devenues juridiquement plus in-

Les dangers du manque d'indépendance

Avant l'éclatement de la crise asiatique en 1997, les banques spécialisées et les institutions financières non bancaires de la Corée étaient sous la tutelle du Ministère des finances et de l'économie. Le contrôle du secteur non bancaire était généralement considéré comme insuffisant, encourageant l'arbitrage réglementaire et une prise de risques excessive. Comme dans beaucoup d'autres pays asiatiques touchés par la crise, une indulgence motivée par des considérations politiques s'est généralisée. Les exemples les plus frappants de l'ingérence politique dans le contrôle du secteur financier ont été l'intervention de l'État dans certaines banques ou leur recapitalisation à l'aide de fonds publics.

Au Japon aussi, le manque d'indépendance de la fonction de contrôle au sein du Ministère des finances est considéré par beaucoup comme l'une des explications des faiblesses du secteur financier. Bien qu'il y ait probablement eu peu de pressions politiques exercées directement sur le ministère pour l'inciter à la tolérance, le système manquait de transparence, et il était notoire que de nombreuses dettes du secteur bancaire bénéficiaient de garanties publiques implicites. À la fin des années 90, la réputation du ministère en tant qu'autorité de contrôle étant ternie, le gouvernement a créé un organe unifié de contrôle financier, plus indépendant et plus transparent que son prédécesseur. Mais les résultats de cet organisme, qui rend compte au cabinet du Premier ministre plutôt qu'au Ministère des finances, sont décevants jusqu'à présent.

Au Venezuela, l'inefficacité de la réglementation, les carences et l'atomisation du contrôle, ainsi que l'ingérence politique, ont considérablement contribué à fragiliser les banques dans la période précédant la crise bancaire de 1994. Ruth de Krivoy, ancien Président de la banque centrale, a noté que cette crise avait notamment souligné la nécessité de renforcer l'indépendance des autorités de réglementation et de contrôle du secteur financier et de leur assurer un appui politique.

dépendantes ces vingt dernières années (et que la stabilité monétaire en ait été indéniablement renforcée), le débat sur l'indépendance des autorités de réglementation en est au même stade que le débat sur l'indépendance des banques centrales il y a vingt ans.

Or, l'indépendance des autorités de réglementation est importante pour la stabilité financière, comme l'est l'indépendance des banques centrales, et souvent pour les mêmes raisons. Une autorité de réglementation indépendante peut veiller à ce que les règles soient toujours appliquées de façon objective et cohérente. Si les banquiers savent à l'avance que les banques insolubles seront fermées et qu'il ne servira à rien de faire pression pour les maintenir ouvertes, ils seront plus prudents, ce qui réduit le risque d'une crise bancaire à grande échelle. En revanche, quand les responsables politiques sont directement chargés de faire respecter la réglementation, ils sont parfois

influencés par d'autres facteurs pour prendre leurs décisions au coup par coup.

Les crises des années 90 dans des pays dont les autorités de réglementation et de contrôle n'étaient pas indépendantes plaident fortement pour l'indépendance de ces institutions (voir encadré). Les exemples de crises évitées grâce à une meilleure gouvernance des organes de réglementation iraient dans le même sens, mais, compte tenu du caractère confidentiel du contrôle, il est peu probable qu'ils soient portés à la connaissance du public.

D'autres éléments en faveur de l'indépendance ont été mis en évidence par le programme d'évaluation du secteur financier (PESF) que le FMI et la Banque mondiale ont lancé en mai 1999 pour évaluer dans quelle mesure les dispositifs de gouvernance actuels des autorités de réglementation et leur manque d'indépendance contribuent à fragiliser les systèmes financiers. Leurs repères sont le code de bonnes pratiques du FMI pour la transparence des politiques monétaire et financière, les principes fondamentaux du Comité de Bâle pour un contrôle bancaire efficace, les principes fondamentaux du Comité sur les systèmes de paiement et de règlement pour les systèmes de paiement d'importance systémique, les objectifs et principes de l'Organisation internationale des commissions de valeurs pour la réglementation des valeurs mobilières, et les principes fondamentaux de l'Association internationale des contrôleurs d'assurance pour le contrôle des assurances.

À ce jour, une cinquantaine de pays ont participé au PESF et les évaluations ont révélé de multiples carences. Nombre d'organes de contrôle subissent des influences politiques se traduisant par une ingérence dans leur processus décisionnel, le renvoi arbitraire de cadres supérieurs ou le manque d'autonomie budgétaire. L'influence indûment exercée par les entités qu'ils sont censés contrôler est un autre problème majeur. Les actions en justice intentées (ou les menaces d'actions) contre des autorités de contrôle qui ne bénéficient d'aucune protection juridique et leur pouvoir exécutif souvent insuffisant non seulement les empêchent d'appliquer le contrôle systématiquement, mais nuisent aussi à la crédibilité du contrôle bancaire lui-même. Par ailleurs, la pénurie de professionnels expérimentés et la non-compétitivité des salaires desservent l'efficacité du contrôle. Il ressort des évaluations que l'indépendance et la responsabilisation des autorités de contrôle des marchés de valeurs et des assurances sont encore moins bien assurées que dans le secteur bancaire.

Faire de l'indépendance un succès

Pour être efficaces, les organes doivent être indépendants à quatre niveaux.

L'indépendance de la réglementation, indispensable à une élaboration efficace des règles, signifie que les organes concernés devraient disposer d'un degré d'autonomie approprié pour définir les règles prudentielles, au sein du cadre juridique général. Si elles peuvent définir les règles, les autorités de contrôle sont mieux à même de réagir avec rapidité et souplesse à l'évolution des besoins et des tendances sur les marchés internationaux. Elles sont aussi plus incitées à appliquer et à faire respecter les règles lorsqu'elles ont activement participé à leur élaboration.



Bien que les autorités de tutelle disposent de l'autonomie nécessaire pour établir les règles prudentielles dans un grand nombre de pays, il est des pays, comme l'Afrique du Sud, l'Allemagne, la Corée, la Hongrie ou l'Italie, où cette autonomie est inexistante, et d'autres où les prérogatives respectives de l'État et des organes de contrôle ne sont pas clairement définies. Il est encourageant de noter que, dans plusieurs pays (Australie, Japon et Royaume-Uni) qui ont récemment modifié leur dispositif de contrôle, l'autonomie des organes concernés a été renforcée.

L'indépendance du contrôle est cruciale pour faire appliquer les règles, infliger des sanctions et gérer les crises. Pour être efficace, le contrôle doit en grande partie être invisible, mais c'est précisément cette caractéristique qui le rend vulnérable à l'ingérence des politiciens ou des entités contrôlées. Pour préserver leur intégrité, les autorités de contrôle devraient être juridiquement protégées dans l'exercice de leur mission afin d'éviter des poursuites en justice individuelles, qui pourraient paralyser le processus de contrôle. Des salaires appropriés devraient permettre de recruter et de garder des employés compétents et de décourager la corruption. La mise en place de systèmes de sanctions et d'interventions reposant sur des règles explicites pourrait aussi dissuader une ingérence inappropriée.

Seules les autorités de contrôle devraient être habilitées à délivrer et à révoquer des agréments (des procédures d'appel adéquates étant prévues pour les entités ayant perdu leur agrément), car ce sont elles qui connaissent le mieux la structure des secteurs contrôlés. Par ailleurs, elles sont plus efficaces si elles ont le droit de retirer les agréments. Si ce pouvoir est détenu par un autre organisme public ou un ministère, les autorités de contrôle manquent de crédibilité quand elles menacent une entité d'un retrait d'agrément. Ces pratiques varient notablement de par le monde : l'État est parfois le seul responsable (Malaisie), ou un dispositif de consultation est en place (Autriche, Hongrie et République tchèque), ou encore les autorités de contrôle sont totalement autonomes (Australie, Belgique, Italie, Royaume-Uni). En règle générale, l'État s'occupe davantage du retrait que de l'octroi des agréments.

L'indépendance institutionnelle est garantie par des dispositions définissant clairement les modalités de nomination et de licenciement des cadres supérieurs, la structure de gouvernance, les rôles et responsabilités des administrateurs et la transparence du processus décisionnel.

L'indépendance budgétaire est indispensable pour que l'organe puisse déterminer ses besoins divers (personnel, formation, salaires). Elle est généralement mieux assurée dans les pays où les autorités de contrôle font partie de la banque centrale, en raison de l'indépendance budgétaire de celle-ci, et dans ceux qui ont établi récemment un organe de contrôle intégré. Dans de nombreux pays, le financement repose de plus en plus sur des taxes sectorielles, ce qui peut renforcer l'autonomie des autorités de réglementation en leur permettant d'échapper au contrôle budgétaire direct de l'État.

Naturellement, indépendance ne signifie pas absence totale de contrôle politique. On pourrait craindre que des organes indépendants forment un «quatrième pouvoir échappant à tout contrôle». C'est un sujet de préoccupation

particulièrement dans le cas des autorités de tutelle du secteur financier, qui disposent de pouvoirs sans équivalent dans la plupart des autres organes de réglementation. Quand elles interviennent dans le fonctionnement d'établissements financiers ou révoquent des agréments, elles exercent le pouvoir de contrainte de l'État contre des citoyens. La responsabilité, la transparence et l'intégrité sont donc cruciales pour éviter un abus de pouvoirs si étendus. Comme ils doivent justifier leur action du point de vue de leur mission, les organes indépendants doivent rendre des comptes non seulement à ceux qui leur ont délégué des prérogatives (c'est-à-dire le pouvoir exécutif ou législatif), mais aussi au grand public. Par ailleurs, ils doivent publier — en temps opportun et sous une forme détaillée et accessible — des informations concernant en particulier leurs objectifs, leur cadre d'action, leurs décisions et leurs motifs, ainsi que le champ de leurs responsabilités. Enfin, l'intégrité de leurs salariés est essentielle pour assurer que la poursuite des objectifs de l'institution ne sera pas compromise par des comportements inadéquats ou la recherche de l'intérêt personnel.

En raison de certaines particularités du contrôle du secteur financier, notamment l'impératif de confidentialité et la difficulté d'évaluer dans quelle mesure les autorités de contrôle atteignent leurs objectifs, il n'est pas facile d'assurer la responsabilisation. Il faut établir un cadre juridique pour l'action des organes de contrôle, ainsi que des objectifs précis; des relations bien définies avec les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire; des procédures de nomination et de licenciement des dirigeants; des mécanismes de dérogation; et des règles de responsabilité budgétaire et de transparence.

Persévérer

Bien que l'indépendance des autorités de réglementation contribue à leur bonne gouvernance, les pratiques en vigueur sont souvent loin d'être parfaites. Il reste beaucoup à faire pour accroître l'indépendance de ces organes dans le monde entier et ainsi améliorer la gouvernance dans le domaine de la réglementation.

Dans l'intérêt de la stabilité financière, il faut accorder aujourd'hui autant d'attention à l'indépendance des organes de contrôle qu'il en a été accordé à l'indépendance des banques centrales. La tendance actuelle à l'unification des organes de contrôle permet non seulement d'harmoniser les dispositions relatives à l'indépendance parmi les différents secteurs, mais aussi de les renforcer.

Cependant, il n'y aura pas de réelle indépendance sans soutien du monde politique. Dans de nombreux pays, les intérêts acquis des responsables politiques dans le système financier restent puissants, et il est souvent possible de déroger à la réglementation à peu de frais. Toutefois, il n'a jamais été aussi nécessaire de se doter d'organes de réglementation et de contrôle indépendants et responsables pour assurer la stabilité financière à long terme. Il faut en convaincre la classe politique. **F&D**

Marc Quintyn et Udaibir S. Das sont Chefs de division adjoints au Département de la monnaie et des changes du FMI. Michael W. Taylor est Représentant du FMI en Indonésie pour les questions relatives au secteur financier.