

Dispositifs de responsabilisation pour les régulateurs du secteur financier

**Eva Hüpkes,
Marc Quintyn et
Michael W. Taylor**



La collection des Dossiers économiques, créée par le FMI en 1996, vise à présenter au public les résultats des recherches effectuées par les services du FMI. Les Dossiers économiques sont des monographies courtes, non techniques, portant sur des sujets d'actualité et rédigées à l'intention d'un public de non-spécialistes. Ils sont publiés en six langues : l'anglais, l'arabe, le chinois, l'espagnol, le français et le russe. Le présent numéro, comme ceux qui l'ont précédé, reflète les opinions de ses auteurs qui ne sont pas nécessairement partagées par le FMI.

Dispositifs de responsabilisation pour les régulateurs du secteur financier

**Eva Hüpkes,
Marc Quintyn et
Michael W. Taylor**



©2006 Fonds monétaire international

Directrice de la collection
Asimina Caminis
Département des relations extérieures du FMI

Couverture : Massoud Etemadi et Julio Prego
Division des services multimédias du FMI

Édition française

Traduction : Eugenio Maseda
Correction & PAO : V. Andrianifahanana

ISBN 1-58906-521-2
ISSN 1020-7724

Pour obtenir les publications du FMI, adressez votre commande à :

Publication Services
International Monetary Fund
700 19th Street, N.W.
Washington, DC 20431 (U.S.A.)
Téléphone : (202) 623-7430 • Télécopie : (202) 623-7201
Messagerie électronique : *publications@imf.org*
Internet : *http://www.imf.org/pubs*

Préface

La théorie selon laquelle les banques centrales devraient être indépendantes de la puissance publique a fait de nombreux adeptes ces dernières décennies. L'expérience montre que l'ingérence politique dans la politique monétaire a souvent des conséquences économiques indésirables. Les responsables publics n'en demeurent pas moins réticents à accorder leur indépendance aux organismes de réglementation et de contrôle du secteur financier. Ils craignent notamment que ces instances, de par leurs vastes responsabilités et leur pouvoir de pénaliser ceux qui ne respectent pas les règles, ne s'érigent en législateurs.

Pour parer à ce danger, les organismes de réglementation et de contrôle doivent être comptables de leurs actions. Un dispositif de responsabilisation permettrait au public d'exercer une surveillance sur eux, les encourageant ainsi à adhérer à des normes rigoureuses de gouvernance et d'exécution et renforçant leur légitimité. Un tel mécanisme est plus complexe et difficile à établir pour les régulateurs financiers que pour les banques centrales. Il s'impose cependant pour faire en sorte que les organismes de réglementation et de contrôle se comportent de manière responsable et équitable envers toutes les parties prenantes et pour éviter que l'une d'elles n'exerce une influence ou un contrôle abusifs.

La présente brochure, rédigée par David Cheney, vient compléter le numéro 32 des Dossiers économiques, *Les régulateurs économiques devraient-ils être indépendants?*, disponible sur le site du FMI. Elle s'inspire du document de travail 05/51, intitulé «The Accountability of Financial Sector Supervisors: Principles and Practice», d'Eva Hüpkens, Marc Quintyn et Michael W. Taylor, qui peut être consulté sur le site www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp0551.pdf. Les auteurs ont par ailleurs publié divers articles sur ce thème : «Regulatory accountability: do's and don'ts», dans *The Financial Regulator*, volume 10, n° 1 (juin 2005), pages 23 à 30; et «The Accountability of Financial Sector Supervisors: Principles and Practice», dans *European Business Law Review*, volume 16, n° 6 (2005), pages 1575 à 1620.

This page intentionally left blank

Dispositifs de responsabilisation pour les régulateurs du secteur financier

Si l'indépendance des organismes chargés de réglementer et de superviser le secteur financier apparaît de plus en plus clairement comme un atout de stabilité, comment expliquer que les gouvernants hésitent à la leur accorder?

En premier lieu, s'ils ne sont pas convenablement structurés, des organismes de réglementation et de contrôle indépendants pourraient devenir un quatrième pouvoir, non élu, échappant aux contraintes imposées aux pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. Du fait que les mesures de surveillance portent souvent sur des questions très politiques (comme la décision de sauver ou de fermer une banque) et peuvent également avoir des conséquences sur les droits de propriété individuels, accorder leur indépendance à ces organismes semblerait constituer une délégation trop importante de pouvoirs.

Deuxièmement, bon nombre de responsables publics s'inquiètent d'une éventuelle «capture réglementaire»; autrement dit, ils craignent qu'en l'absence de supervision et de contrôle politiques adaptés, les régulateurs ne favorisent les intérêts d'un secteur d'activité au détriment de ceux du public.

Enfin, l'intérêt personnel intervient peut-être dans la réticence des gouvernants à renoncer à la tutelle du secteur financier. Dans de nombreuses régions du monde, la classe politique voit encore dans le système financier un moyen de produire des rentes, des contributions aux campagnes électorales ou des pots-de-vin et de mettre en œuvre des politiques de redistribution (crédits administrés et prêts liés) susceptibles de lui gagner la sympathie des électeurs. Il se peut donc que les responsables politiques s'efforcent de préserver, officiellement ou pas, leur rôle dans la réglementation et le contrôle du secteur financier au lieu de déléguer ces responsabilités à un organisme indépendant.

Si les scrupules à accorder leur indépendance aux organismes de réglementation et de contrôle émanent d'un souci réel de préserver l'équilibre des pouvoirs constitutionnels, la solution consiste à obliger les régulateurs financiers à rendre pleinement compte de leurs actions. Cela étant, l'adoption de dispositifs de responsabilisation s'est avérée laborieuse dans la pratique, parce que l'obligation de rendre compte est un concept difficile à définir, pluridimensionnel et complexe et, surtout, parce que responsabilisation est souvent considérée comme synonyme de contrôle, notion incompatible avec l'indépendance. Il est d'ailleurs courant de penser, à tort, qu'il faut choisir entre indépendance et responsabilisation alors que, dans la réalité de la réglementation et du contrôle du secteur financier, des dispositifs de responsabilisation bien structurés sont pleinement compatibles avec l'indépendance et la bonne gouvernance, qu'ils sous-tendent au demeurant.



Responsabilisation et indépendance

La méfiance des pouvoirs publics à accorder leur indépendance aux organismes de réglementation et de contrôle tient au flou entourant la notion de responsabilisation et son rapport avec celle d'indépendance. L'indépendance est un concept clair et relativement facile à définir. D'un point de vue juridique, l'indépendance d'un organisme signifie généralement que celui-ci n'accepte pas de directives du gouvernement. L'obligation de rendre compte est une notion plus insaisissable, moins facile à cerner, ce qui explique pourquoi il est extrêmement difficile de donner une dimension concrète et opérationnelle au cadre juridique gouvernant les régulateurs financiers.

Pour aborder la question de l'obligation de rendre compte et de son rapport avec l'indépendance, il convient de clarifier quelques principes :

- L'indépendance d'un organisme n'est jamais absolue. L'exécutif (qui, dans une démocratie, est responsable devant les électeurs) lui délègue des pouvoirs. L'organisme doit donc rendre compte de ses activités et, le cas échéant, prendre des mesures correctives.
- Responsabilisation n'est pas synonyme de contrôle. Elle réclame un réseau de mécanismes de surveillance et d'instruments de contrôle complémentaires et imbriqués en vertu desquels nul n'exerce véritablement de contrôle sur l'organisme indépendant, celui-ci demeurant toutefois «sous contrôle».

- Responsabilisation et indépendance sont complémentaires. La première renforce l'indépendance d'un organisme en donnant légitimité à ses actions. L'organisme bâtit sa réputation en expliquant au public comment il remplit sa mission et lui permettant d'exprimer son avis quant à ses politiques. Un organisme réglementaire de bonne réputation jouira vraisemblablement de la confiance du public et du bénéfice du doute dans les cas litigieux. Une bonne réputation est en outre un atout d'indépendance.



Différences entre régulateurs et banques centrales

Il serait tentant de s'inspirer des dispositifs de responsabilisation des banques centrales pour élaborer ceux destinés aux régulateurs et superviseurs financiers. En effet, l'indépendance des premières est nettement plus développée que celle des seconds, et la réglementation des banques centrales est étroitement liée à la réglementation financière (bancaire notamment). Il est toutefois impossible d'appliquer aux superviseurs financiers les mécanismes de responsabilisation établis pour les autorités monétaires, car les organismes de réglementation et de contrôle financiers ont des mandats et des pouvoirs plus larges et plus divers que les banques centrales (tableau 1, page 4).

Sous l'angle de la responsabilisation, quelles sont les principales différences entre les organismes de réglementation et de contrôle financiers et les autorités monétaires?

- *Il est généralement plus difficile d'évaluer, par rapport à son mandat, le travail des organismes de réglementation et de contrôle que celui des autorités monétaires.* Pour qu'un organisme indépendant puisse être tenu de rendre des comptes, il faut en général qu'il existe une mission clairement définie dans les textes pouvant servir à mesurer les résultats. Pour les banques centrales il s'agit, de plus en plus, de la stabilité des prix; il est facile de mesurer leurs résultats par rapport à cet objectif établi. Dans le cas des organismes de réglementation et de contrôle financiers, la question est plus complexe pour trois raisons : la loi n'énonce pas toujours expressément ou clairement leurs objectifs; plusieurs objectifs leur sont souvent assignés — par exemple veiller à la solidité du système bancaire, lutter contre la criminalité financière, protéger les consommateurs et prévenir

Tableau 1. Les mécanismes de responsabilisation destinés aux banques centrales et aux organismes de réglementation et de contrôle doivent tenir compte des différences entre ces institutions

| | Organismes de contrôle du secteur financier | Banques centrales (autorités monétaires) |
|---|---|--|
| Objectif(s) | | |
| • Unique ou multiples | Multiples | Unique |
| • Mesurabilité | Difficile | Objectif chiffré |
| • Critère(s) permettant de mesurer les réalisations | Les priorités entre les différents objectifs peuvent varier | Simple, car unique et chiffré |
| • Confidentialité ou transparence | Le droit du public à être informé doit être mis en balance avec le souci de la stabilité financière | La confidentialité des mesures disparaît rapidement et la transparence est jugée utile |
| • Protection juridique | Nécessaire | Souhaitable |
| Fonction réglementaire | | |
| | Large | Limitée (à la politique monétaire) |
| Fonction de contrôle et d'exécution | | |
| • Application prospective | Peuvent agir de leur propre initiative (contrairement aux tribunaux) | Pas de fonction d'exécution |
| • Vastes pouvoirs d'intervention et de sanction | Les conséquences en matière de droits civils (les droits de propriété en particulier) doivent être prises en compte | Pas de fonction d'exécution |
| Relations entre le commettant et l'agent | | |
| | Multiples et complexes | Simple |

les abus de marché et le blanchiment des capitaux —, généralement difficiles à mesurer.

- *L'antagonisme entre transparence et confidentialité est plus vif dans le cas des organismes de réglementation et de contrôle que pour les banques centrales qui conduisent la politique monétaire.* Si les raisons présidant aux décisions en matière monétaire perdent leur caractère confidentiel ou leur importance après un temps relativement court — et peuvent donc être rendues publiques assez rapidement — il n'en va pas de même des décisions réglementaires. Lorsqu'ils doivent mettre en application les textes, les organismes de réglementation et de contrôle doivent protéger les intérêts de toutes les parties intéressées et veiller à l'équité et à l'impartialité du pro-

cessus. Toute publicité pourrait nuire au déroulement de l'enquête et à l'impartialité. La surveillance porte aussi, inévitablement, sur des éléments d'une extrême confidentialité commerciale. Ainsi, la révélation (même des années plus tard) qu'une banque a été contrainte de prendre des mesures correctrices peut être déstabilisante et miner la confiance dans le secteur bancaire. Quoi qu'il en soit, il conviendrait de partir du principe selon lequel les décisions des organismes de réglementation et de contrôle et le raisonnement sur lesquelles elles se fondent doivent être rendus publics, même si ces révélations ont lieu longtemps après les faits. Dans un contexte qui encourage la transparence, les décisions des organismes de contrôle ont plus de chances d'être bien argumentées et fondées, en droit et en fait. La publicité laisse moins de marge aux décisions arbitraires.

- *À la différence des autorités monétaires, les organismes de réglementation et de contrôle ont généralement de vastes pouvoirs réglementaires (établissement de règles) : règles prudentielles, obligations de communication et de diffusion, prescriptions en matière d'organisation et règles de conduite.*
- *Les régulateurs financiers jouissent de larges pouvoirs de surveillance et d'exécution qui les obligent à rendre compte aussi bien à la profession qu'ils réglementent qu'aux instances judiciaires.* Les pouvoirs de contrainte et de pénalisation des organismes de réglementation et de contrôle les distinguent des banques centrales, mais aussi du système judiciaire. D'abord, leurs pouvoirs d'exécution ne trouvent pas d'équivalent parmi les prérogatives qui sont celles d'une banque centrale dans le cadre de sa mission monétaire. Ensuite, si ces pouvoirs existent également dans le système judiciaire, ils sont exercés de manière très différente. À la différence du juge, le régulateur anticipe : il prend des mesures d'exécution de sa propre initiative et conformément à son mandat, tel que le définissent les textes. Ce n'est d'ailleurs pas là sa vocation, mais plutôt le moyen de remplir sa mission — la réalisation des objectifs statutaires. Un organisme de réglementation et de contrôle qui utilise ses pouvoirs d'exécution doit se justifier publiquement. Il doit démontrer que sa politique d'exécution établit un juste équilibre entre des mesures concertées visant à faciliter le respect de la réglementation et des mesures coercitives axées sur la dissuasion. Son action, à

la différence de celle des tribunaux, ne peut être mesurée par le nombre d'affaires jugées ou de condamnations prononcées mais, plutôt, par le degré général de respect obtenu et la réalisation des objectifs statutaires.

- *Les organismes de réglementation et de contrôle opèrent dans un contexte où plusieurs commettants coexistent.* Étant donné la diversité des intérêts éventuellement concernés, le modèle classique vertical, fondé sur le principe «un seul commettant, un seul agent», applicable aux banques centrales (essentiellement responsables envers la branche exécutive ou législative) ne peut s'appliquer aux organismes de réglementation et de contrôle. Ceux-ci opèrent dans un environnement où les mécanismes de responsabilisation appropriés sont variés. Même si, pour des raisons évidentes, ils ont pour principaux commettants les branches législative, exécutive et judiciaire, ils sont aussi tenus de rendre compte directement à de nombreux autres — les entités qu'ils supervisent, les clients de ces entités, le grand public et leurs homologues.



Élaboration d'un dispositif de responsabilisation

Une activité complexe et spécialisée comme la réglementation et la surveillance des marchés financiers appelle plusieurs mécanismes de responsabilisation, qui s'inscrivent dans des catégories distinctes dont le dosage doit être équilibré.

- La responsabilité *ex ante* concerne la communication d'informations avant de passer à l'action (par exemple dans le cadre d'une concertation portant sur les mesures de surveillance et de réglementation avec les parties intéressées).
- La responsabilité *ex post* a trait à la présentation d'informations après l'adoption de mesures (dans les rapports annuels, par exemple).
- La responsabilité justificative exige de donner les motifs des mesures prises et d'expliquer ces dernières.
- La responsabilité corrective est l'obligation de régler les griefs en médiant aux défauts dans l'élaboration des mesures ou des règles.
- La responsabilité procédurale a trait aux procédures qui doivent être suivies.

- La responsabilité fondamentale, ou fonctionnelle, exige que les objectifs de l'organisme justifient les mesures de réglementation et de contrôle adoptées.
- La responsabilité personnelle a trait à l'exécution des responsabilités déléguées à des individus au sein de l'organisme.
- La responsabilité financière porte sur la présentation des états financiers.
- La responsabilité de résultat renvoie à la mesure dans laquelle l'organisme remplit ses objectifs.

Avant d'établir des mécanismes de responsabilisation, les gouvernants doivent :

- Vérifier que le mandat et les objectifs de l'organisme exposés dans la loi sont clairs et précis.
- Compléter le mandat par un ensemble de principes et de procédures de fonctionnement ou spécifier le résultat que l'organisme est censé obtenir.
- Décrire clairement dans la loi les mécanismes de responsabilisation envers les trois pouvoirs et l'ensemble des autres parties intéressées.

On trouvera ci-après une description de la nature de la responsabilisation des organismes de réglementation et de contrôle envers les différentes instances ainsi qu'une liste de prescriptions, le tout étant résumé au tableau 2 (page 8).

Responsabilisation envers le législatif

Les parlements exercent leur influence sur les activités de surveillance par le biais de leurs pouvoirs législatifs — autrement dit, ils sont chargés de mettre en place les lois qui encadrent l'action des organismes de réglementation et de contrôle. L'obligation de rendre compte au parlement a trois finalités : vérifier que le mandat confié aux régulateurs financiers est approprié, déterminer si les pouvoirs délégués sont bien exercés et adaptés à la réalisation des objectifs visés, et fournir un vecteur de communication dans le cas où il s'avérerait nécessaire d'amender la loi. Les organes législatifs ne doivent pas exercer de pouvoir direct sur les organismes de réglementation et de contrôle ou leur fournir de directives concrètes sur la façon de conduire leurs activités de surveillance.

- *Il faut* que la loi énonce les obligations de communication d'informations au parlement, en précisant leur forme et leur périodicité.

Tableau 2. Agencements possibles des mécanismes de responsabilisation pour les organismes de réglementation et de contrôle

| Interlocuteur | Contenu et forme | Type de mécanisme |
|-------------------------|--|---|
| Pouvoir législatif | <ul style="list-style-type: none"> • Rapport périodique (annuel) à l'assemblée ou aux commissions • Questions et présentations orales ponctuelles • Présentations ponctuelles des nouvelles propositions de loi • Présentation des résultats budgétaires • Rapport d'audit | <i>Ex post</i> — justificatif <i>Ex post</i> — justificatif <i>Ex ante</i> — justificatif ou correctif <i>Ex post</i> — responsabilisation financière <i>Ex post</i> — responsabilisation financière, justificatif ou correctif |
| Pouvoir exécutif | <ul style="list-style-type: none"> • Rapport périodique au ministre des finances ou au gouvernement • Présentations officielles ponctuelles, informations sur les évolutions sectorielles • Propositions de nouveaux règlements/décrets | <i>Ex post</i> — justificatif <i>Ex post</i> — justificatif, souvent à caractère purement informatif <i>Ex ante</i> — justificatif ou correctif |
| Pouvoir judiciaire | <ul style="list-style-type: none"> • Examen judiciaire • Responsabilité en cas de contrôle défaillant | <i>Ex post</i> — correctif, procédural <i>Ex post</i> — responsabilité corrective ou positive |
| Secteur contrôlé | <ul style="list-style-type: none"> • Concertation sur les nouvelles réglementations • Analyse de l'impact des réglementations et évaluation coûts-bénéfices • Information sur les pratiques de réglementation et de contrôle (site Internet, rapports annuels, conférences de presse et déclarations publiques des représentants des organismes de réglementation et de contrôle) | <i>Ex ante</i> et <i>ex post</i> — justificatif, correctif <i>Ex ante</i> et <i>ex post</i> — justificatif <i>Ex ante</i> ou <i>ex post</i> selon le problème — justificatif |
| Clients et grand public | <ul style="list-style-type: none"> • Énoncé de mission • Information sur les pratiques de réglementation et de contrôle (site Internet, rapports annuels, conférences de presse et déclarations publiques des représentants des organismes de réglementation et de contrôle) • Sensibilisation des clients • Dispositifs de médiation et comité de réclamation des consommateurs (Royaume-Uni) | <i>Ex ante</i> et <i>ex post</i> — justificatif <i>Ex ante</i> et <i>ex post</i> — justificatif <i>Ex post</i> — justificatif, correctif <i>Ex post</i> — justificatif, correctif |

- *Il faut* que les organismes de réglementation et de contrôle rendent compte à des commissions parlementaires plutôt qu'au parlement plénier. Les commissions ont généralement des compétences spécialisées plus vastes et une plus grande marge de manœuvre indépendante.
- *Il faut* autoriser le parlement à conduire des enquêtes ponctuelles.
- *Il ne faut pas* que le pouvoir législatif puisse céder sa fonction de surveillance à l'exécutif.
- *Il ne faut pas* autoriser les députés à siéger à des conseils ou à des commissions qui ont des fonctions opérationnelles ou politiques. Il est parfois utile qu'un député fasse partie du conseil d'administration d'un organisme de réglementation et de contrôle, mais le danger existe qu'il confonde responsabilisation et contrôle si l'instance à laquelle il appartient est également saisie d'informations confidentielles.

Responsabilisation envers l'exécutif

Il faut que le régulateur soit directement responsable devant l'exécutif (généralement le ministère des finances). En effet, c'est de ce dernier que dépendent en dernier ressort l'orientation et l'élaboration des politiques financières, c'est généralement de lui qu'émanent les règlements et, enfin, il joue un rôle déterminant dans la nomination du directeur ou des membres du conseil d'administration de l'organisme régulateur.

- *Il faut* que la loi énonce les obligations d'information, en précisant leur forme et leur périodicité, pour faire en sorte que le gouvernement soit tenu informé de l'évolution du secteur financier. La communication fréquente d'informations et des relations officielles ou informelles sont les meilleurs moyens d'établir et de maintenir le contact.
- *Il faut* autoriser l'exécutif à conduire des enquêtes ponctuelles sur la façon dont l'organisme de réglementation et de contrôle met les règlements financiers en application.
- *Il faut* veiller à ce que les critères de révocation des hauts responsables de l'organisme de réglementation et de contrôle soient précisés dans la loi.
- *Il ne faut pas* autoriser le ministère des finances, dans les pays où il a un pouvoir de contrôle, à intervenir directement dans les décisions opérationnelles et stratégiques. En soi, le contrôle

améliore la responsabilisation, mais il ne doit pas devenir un moyen d'exercer une influence politique sur l'organisme de réglementation et de contrôle. Le ministère des finances doit lui-même rendre compte au parlement de la façon dont il gère ses relations avec le superviseur financier.

Responsabilisation envers le judiciaire

Les personnes et les entreprises lésées par les décisions d'un organisme doivent avoir le droit de demander réparation devant les tribunaux. Compte tenu de l'étendue des pouvoirs juridiques conférés aux organismes de réglementation et de contrôle, le droit de regard des juges sur les mesures de surveillance est un facteur déterminant de la responsabilisation desdits organismes. Cette forme de responsabilisation, exercée *a posteriori*, a pour objectif de vérifier que les organismes de réglementation et de contrôle agissent dans le cadre de la loi.

- *Il faut* veiller à ce que le judiciaire puisse procéder à un examen administratif de l'organisme de réglementation et de contrôle. Cela est déterminant pour évaluer son respect des procédures établies quand il prend des décisions touchant les individus ou les entreprises, comme l'octroi ou le retrait d'agrément et l'imposition de sanctions.
- *Il faut* vérifier, si un examen judiciaire est jugé nécessaire, que les procédures sont clairement définies de manière à ce que la procédure d'examen ne risque pas de bloquer l'exercice de la surveillance.
- *Il faut* prévoir des procédures permettant de tenir l'organisme de réglementation et de contrôle responsable des pertes provoquées par l'exercice défaillant de ses pouvoirs de surveillance.
- *Il ne faut pas* confier l'examen administratif au ministère de tutelle, car cela pourrait porter atteinte à l'indépendance de l'organisme.

Responsabilisation envers les autres acteurs

La plupart des organismes de réglementation et de contrôle sont financés, en totalité ou en partie, par les frais prélevés auprès des institutions qu'ils supervisent et sont donc, dans une certaine mesure, comptables envers elles. Dans la mesure où la protection du consommateur entre dans le cadre de leur mandat, ils sont également responsables envers lui et ils doivent donc donner suite à ses réclamations. Ils sont également tenus de rendre des comptes au grand public — l'électorat, fondement même de la responsabilisation démocratique.

La transparence, la concertation, la participation et la représentation sont déterminantes pour établir et entretenir la responsabilisation. La transparence peut être obtenue en rendant publiques toutes les règles, pratiques de surveillance et décisions importantes, en exigeant des rapports annuels et en tenant régulièrement des conférences de presse et des réunions d'information. Les organismes de réglementation et de contrôle devraient régulièrement s'entretenir avec les institutions qu'ils supervisent sur les questions de politique générale. Ils devraient disposer de mécanismes pour consulter les représentants des parties susceptibles d'être touchées par leur action et traiter de la pertinence des règles proposées; ces règles devraient être distribuées sous forme de projet aux fins de commentaires. Leur responsabilisation vis-à-vis des entreprises et des consommateurs pourrait également être assurée en leur donnant une représentation adéquate aux conseils de surveillance.

- *Il faut* mettre en place des mécanismes obligeant un organisme de réglementation et de contrôle à justifier son action aux entités qui le financent.
- *Il faut* promouvoir la transparence en exigeant des organismes de réglementation et de contrôle qu'ils communiquent les informations pertinentes à toutes les parties prenantes.
- *Il faut* veiller à ce que l'organisme de réglementation et de contrôle consulte les entités qu'il supervise lors de l'élaboration et de la modification des règles.
- *Il faut* que des représentants du secteur contrôlé et des consommateurs puissent siéger aux conseils consultatifs et de surveillance des organismes de réglementation et de contrôle.

Responsabilisation en matière financière

Pour garantir son autonomie, il est souhaitable qu'un organisme de réglementation et de contrôle soit financièrement indépendant des pouvoirs publics. Une manière d'y parvenir consiste à faire financer ses activités de surveillance par les entités qu'il réglemente. Cette méthode risque toutefois de donner aux entités supervisées la possibilité d'exercer une influence abusive. Quel que soit son mode de financement, un organisme de réglementation et de contrôle doit donc rendre compte, dans la transparence, de la façon dont il dépense ses fonds.

- *Il faut* prévoir des audits financiers indépendants de l'organisme afin de vérifier la rigueur de sa gestion financière, la véracité des rapports financiers et l'utilisation efficace des ressources.
- *Il faut* établir une inspection interne ayant directement accès à l'ensemble des archives et des informations de l'organisme et rendant compte périodiquement au conseil de surveillance ou au parlement.

Contrôle externe

Avec l'intégration financière internationale, les appels se sont multipliés pour que les normes appliquées par les organismes de réglementation et de contrôle relèvent d'un contrôle supranational, dans le but de limiter ainsi la propagation transnationale de problèmes financiers locaux. Deux mécanismes ont récemment été mis au point pour assurer le contrôle externe des cadres de réglementation et de surveillance nationaux : la surveillance exercée par le FMI et la Banque mondiale au travers du programme d'évaluation du secteur financier (PESF), et les évaluations réciproques et vérifications par les pairs.

Dans le cadre du PESF, des experts extérieurs évaluent les normes appliquées par les organismes de réglementation dans les différents pays, l'objectif étant de mesurer la qualité des cadres de réglementation et de surveillance. D'autres organismes et groupements internationaux, tels que le Groupe d'action financière (GAFI) et les organes régionaux assimilés, conduisent des évaluations réciproques et des vérifications par les pairs dans des domaines précis, comme les lois relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux, dans le but d'assurer l'application homogène des normes internationales. Les pays peuvent aussi se surveiller les uns les autres pour évaluer le degré d'équivalence entre leurs cadres de réglementation et de contrôle. Si la surveillance, les évaluations réciproques et les examens par les pairs ne sont pas à proprement parler des mécanismes de responsabilisation, ils exigent des organismes de réglementation et de contrôle qu'ils rendent compte de leurs normes et pratiques à des experts extérieurs, à la communauté internationale et au grand public, ce qui renforce leur légitimité.



Élargir le débat

L'évolution vers l'indépendance des organismes de réglementation et de contrôle a été bridée par la crainte que cette indépendance ne constitue

une délégation excessive de compétences, étant donné les vastes pouvoirs qui leur sont confiés. Or, il est possible de dissiper cette crainte en s'attaquant aux idées reçues et en définissant de manière plus précise la notion de responsabilisation, de même qu'en veillant à mettre en place des mécanismes bien conçus pour «encadrer» la complexité de la mission et des travaux des organismes. En effet, des mécanismes efficaces de responsabilisation correctement appliqués profiteront à tous les acteurs en présence. Les gouvernants auront la certitude que les organismes de réglementation et de contrôle sont encadrés, et ces derniers seront satisfaits des dispositifs qui garantissent leur indépendance. Le tableau 3 présente quelques-uns des mécanismes en place dans certains pays (pages 14–21).

Pour promouvoir la responsabilisation, il existe également d'autres moyens qui ne sont pas examinés dans le présent dossier : notamment confier à l'organisme de réglementation et de contrôle un mandat aussi concret que possible, lui donnant ainsi une définition claire des fonctions à exercer, ou engager une réforme institutionnelle pour faire en sorte que les mandats des divers organismes ne se recoupent pas.

Le présent numéro des Dossiers économiques porte sur les régulateurs du secteur financier, mais les propositions qu'il contient ont une application plus large. *Primo*, partout dans le monde se manifeste un intérêt grandissant pour la création d'organismes de réglementation et de contrôle indépendants dans d'autres secteurs. *Secundo*, les banques centrales sont toujours plus nombreuses à ajouter la réalisation et le maintien de la stabilité financière à leur mission officielle (en sus de la stabilité monétaire ou de celle des prix). La mission consistant à assurer la stabilité financière est aussi difficile à définir que celle des organismes de réglementation et de contrôle. Une étude récente a démontré que, dans la majorité des États membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques, les mécanismes de responsabilisation intégrés aux lois sur les banques centrales dans l'intérêt de la stabilité financière sont mal conçus et ne permettent pas de vérifier que la banque centrale indépendante a réalisé ses objectifs en la matière. *Tertio*, le débat sur les mécanismes de responsabilisation de la Banque centrale européenne (une institution régionale sans gouvernement véritablement régional) n'est toujours pas tranché. Par ailleurs, un nouveau débat se profile, qui a trait à la structure de surveillance financière adaptée à la zone euro, laquelle nécessite sa propre analyse de la responsabilisation. Nous espérons que le présent dossier alimentera ces débats, ainsi que d'autres.

Tableau 3. Mécanismes officiels de responsabilisation destinés aux autorités de contrôle financier de plusieurs pays

| | Royaume-Uni | Allemagne |
|------------------------------|--|--|
| Institution | Financial Services Authority (FSA). | Autorité fédérale de contrôle financier. |
| Base juridique | Loi sur les services et marchés financiers, 2000. | Loi portant création de l'autorité de contrôle financier, 2002. |
| Fonctions | Contrôle et réglementation des banques, des compagnies d'assurances, des organismes de placement collectif, des sociétés d'investissement, des marchés boursiers et des chambres de compensation. | Contrôle et réglementation des banques, des organismes de services financiers, des compagnies d'assurances et des marchés des valeurs mobilières, et des produits dérivés. |
| Objectifs statutaires | <ul style="list-style-type: none"> • Entretenir la confiance envers le système financier. • Mieux faire comprendre le système financier au public. • Assurer un niveau adéquat de protection des consommateurs. • Réduire la criminalité financière. | Les objectifs, énoncés dans les lois particulières gouvernant les activités de surveillance, ont trait à la stabilité et au fonctionnement du système financier. |
| Organe de contrôle | Le conseil de surveillance (dont les membres n'appartiennent pas à la direction de la FSA) chargé d'examiner les résultats de la FSA, les contrôles financiers internes et la rémunération des membres de la direction. | Le conseil d'administration supervise la composition de la direction : le président et le vice-président viennent du ministère des finances; les délégués des ministères des finances, de l'économie et de la justice; du parlement; des secteurs de la banque, des assurances et de l'investissement; et de la Bundesbank (sans droit de vote). Le président tient le conseil d'administration régulièrement informé des activités de la direction. |

| Canada | Japon |
|---|---|
| Bureau du Surintendant des institutions financières (BSIF). | Agence des services financiers. |
| Loi relative au Bureau du Surintendant des institutions financières, 1997. | Loi sur l'Agence des services financiers, 2000. |
| Contrôle des banques et d'autres institutions financières constituées sur le territoire fédéral. | Contrôle des secteurs des banques, de l'assurance et des valeurs mobilières. |
| <ul style="list-style-type: none"> • Superviser les institutions financières afin de déterminer si elles sont solides et si elles respectent la loi. • Informer la direction si ce n'est pas le cas et exiger des mesures correctives. • Favoriser l'adoption de politiques et de procédures de contrôle des risques. • Suivre au niveau sectoriel les événements susceptibles d'avoir des effets défavorables sur la situation financière des institutions. • Administrer la législation fédérale relative aux banques, aux assurances, aux sociétés de fiducie et de crédit, aux associations de crédit coopératif et aux caisses de retraite. | <ul style="list-style-type: none"> • Établir un système financier stable et dynamique. • Mettre en place un système financier de pointe. • Élaborer et appliquer des règlements visant à protéger les usagers. • Assurer la transparence et l'équité de l'administration financière grâce à des règles précises. • Accroître l'expertise et la prévoyance du personnel et améliorer la structure administrative. |
| Le Comité de surveillance des institutions financières (CSIF) n'exerce pas un contrôle direct, mais facilite la consultation et l'échange d'informations entre ses membres sur toutes les questions directement liées au contrôle des institutions financières. Le CSIF se compose du surintendant, du gouverneur de la Banque du Canada, du président de la Société d'assurance-dépôts du Canada, du commissaire de l'Agence de la consommation en matière financière du Canada et du sous-ministre aux finances. | Ministre des services financiers. |

Tableau 3 (suite)

| | Royaume-Uni | Allemagne |
|---|---|---|
| Relations avec l'exécutif (ministère des finances et gouvernement) | Le Trésor nomme et révoque le président de la FSA et désigne le président de l'instance de contrôle. | Le président allemand nomme le président et le vice-président. |
| | La FSA soumet un rapport annuel au Trésor, de même que le rapport de l'instance de contrôle. Le ministre des finances est le directeur officiel du BSIF et rend compte au parlement. | Le ministère des finances a un pouvoir de contrôle. |
| Relations avec le parlement | Le Trésor soumet le rapport annuel de la FSA à l'examen de la commission spéciale du Trésor au parlement. | Le parlement est représenté par cinq délégués au conseil d'administration. |
| Responsabilité envers les parties prenantes et le public | Publication d'un rapport annuel. | Publication d'un rapport annuel. |
| | Consultation publique quant à l'exercice des pouvoirs de réglementation. | Un conseil consultatif composé de représentants de l'université, du secteur financier et des associations de consommateurs peut formuler des recommandations sur les pratiques en matière de contrôle. |
| Audit/responsabilisation budgétaire | Le Trésor peut diligenter des examens financiers indépendants de la FSA. | Le président soumet le budget provisoire à l'approbation du conseil d'administration. À la fin de l'exercice, il soumet les états financiers à l'approbation du conseil, ce qui exige l'assentiment du ministère des finances. Les rapports d'audit indépendants sont soumis au président, au conseil d'administration, au ministère des finances et au Contrôleur fédéral des finances. |

| Canada | Japon |
|--|--|
| <p>Le surintendant est nommé par le gouvernement et rend compte, de temps à autre, au ministre des finances.</p> | |
| <p>Le ministre des finances peut demander une diffusion publique des informations aux fins d'analyse de la situation d'une institution financière.</p> | |
| <p>Le surintendant est aussi membre du Comité consultatif supérieur du conseil d'administration de la Société d'assurance-dépôts du Canada.</p> | |
| <p>Le ministre des finances est responsable du BSIF et rend compte au parlement.</p> | <p>Le ministre est membre du Cabinet, désigné par le premier ministre.</p> |
| <p>Le surintendant soumet le rapport annuel au ministre des finances, qui le présente au parlement.</p> | |
| <p>Publication d'un rapport annuel.</p> | <p>Publication d'un rapport annuel.</p> |
| <p>Consultations avec le secteur et d'autres parties intéressées au sujet des réglementations et des directives prudentielles.</p> | |
| <p>Concertation annuelle avec le secteur et des représentants sur les budgets et évaluations.</p> | |
| <p>Le budget du BSIF doit être approuvé par le Conseil du Trésor, bien que la section de la loi relative au BSIF qui stipule cette disposition ne s'applique pas en pratique, les dépenses du BSIF ne dépassant généralement pas le total des liquidations et recettes collectées et des crédits votés par le parlement.</p> | <p>L'Agence est financée sur le budget de l'administration centrale.</p> |
| <p>Les comptes sont vérifiés par le vérificateur général du Canada.</p> | |

Tableau 3 (suite)

| | Corée | Chili |
|------------------------------|--|--|
| Institution | Commission de contrôle financier. | Surintendance des banques et institutions financières. |
| Base juridique | Loi portant création des organes de contrôle financier, 1999. | Loi générale sur les banques, 1997. |
| Fonctions | Surveillance des institutions financières et des marchés de valeurs mobilières. | Surveillance et réglementation prudentielle des banques et institutions financières. |
| Objectifs statutaires | <ul style="list-style-type: none"> • Promulguer et amender les règles et règlements relatifs à la surveillance. • Approuver les opérations des institutions financières. • Gérer le programme de travail en ce qui concerne les inspections, examens et sanctions appliqués aux institutions. | <ul style="list-style-type: none"> • Surveiller la banque d'État et les banques et entités financières qui ne sont pas surveillées par un autre organisme. • Édicter des instructions et adopter les mesures nécessaires pour corriger les irrégularités des entités contrôlées, protéger les déposants, les autres créanciers et l'intérêt public. • Vérifier la conformité des entités contrôlées avec les lois, règles, règlements et autres notifications juridiques. |

Organe de contrôle

| | | |
|---|---|--|
| Relations avec l'exécutif (ministère des finances et gouvernement) | Le président coréen désigne les commissaires (vice-ministre des finances et de l'économie, gouverneur adjoint de la Banque de Corée, président de la société d'assurance-dépôts de Corée, et experts recommandés par le ministère des finances et de l'économie, le ministère de la justice, et le président de la Chambre coréenne du commerce et de l'industrie). | Le surintendant est nommé par le président chilien. La Surintendance communique avec le gouvernement par l'intermédiaire du ministère des finances. |
|---|---|--|

| Pologne | Hongrie |
|--|--|
| Naradowy Bank Polski (NBP), Commission de contrôle bancaire. | Autorité hongroise de contrôle financier. |
| Loi sur les banques du 27 août 1997. | Loi CXXIV de 1999 relative à l'Autorité hongroise de contrôle financier. |
| Surveillance des banques. | Surveillance et réglementation du secteur des services financiers. |
| <ul style="list-style-type: none"> • Veiller à la sécurité des fonds détenus sur les comptes bancaires. • Vérifier le respect par les banques de la loi bancaire. | <ul style="list-style-type: none"> • Promouvoir le bon fonctionnement des marchés monétaires et financiers. • Protéger les intérêts des clients et des institutions financières. • Rehausser la transparence des marchés. • Entretenir une concurrence équitable et réglementée. |
| Conseil de gestion composé du président et de six à huit membres dont deux sont des vice-présidents de la NBP, nommés par le gouvernement. Il a pour fonction d'orienter l'activité de la NBP. | Le conseil de surveillance compte 15 membres; il est présidé de l'Autorité. Cinq membres sont nommés suite à des consultations avec le ministre des finances, et dix après consultation avec les associations professionnelles. Le conseil est un organe consultatif. |
| La présidence revient au président de la NBP, la vice-présidence à un représentant du ministère des finances. Les autres membres sont des représentants de la présidence polonaise, du Fonds de garantie bancaire, de la Commission des marchés des valeurs, du ministère des finances et de l'inspection générale de la surveillance bancaire. Des évaluations annuelles de la situation financière du secteur bancaire sont communiquées au gouvernement. | Le premier ministre élit deux vice-présidents proposés par le ministre des finances sur recommandation du président du conseil de surveillance. Le président de l'Autorité rend chaque année des comptes au gouvernement. |

Tableau 3 (fin)

| | Corée | Chili |
|---|--|---|
| Relations avec le parlement | | |
| Responsabilité envers les parties prenantes et le public | Publication d'un rapport annuel. | La Surintendance est tenue d'informer le grand public de la situation des institutions supervisées trois fois par an au moins. |
| Audit/responsabilisation budgétaire | Le ministère des finances et de l'économie, la Banque de Corée et la Commission peuvent demander et échanger des informations. | La Surintendance fournit au ministère des finances et à la Banque centrale du Chili des informations sur les institutions contrôlées. Les comptes sont vérifiés par le contrôleur général du Chili. |

Sources : législations nationales.

| Pologne | Hongrie |
|---|---|
| Le président et le vice-président sont tous deux nommés par le Sejm (chambre basse) à la demande du président polonais. | Le parlement élit le président sur proposition du premier ministre. Le président de l'Autorité, suivant le rapport soumis au gouvernement, informe chaque année la commission parlementaire compétente de ses opérations de contrôle. |
| Le rapport annuel est soumis au Sejm. | |
| Publication d'un rapport annuel. | Publication d'un rapport annuel. |
| La Commission de contrôle bancaire tient des consultations avec l'Association polonaise des banquiers sur les modifications techniques proposées. | Deux tiers des membres du conseil de de surveillance sont nommés après consultation avec les associations professionnelles. |
| La Chambre supérieure de contrôle vérifie les opérations de la Commission de contrôle bancaire et de la NBP. | L'Autorité est soumise à un audit du Bureau d'audit de l'État, et ses fonctions sont contrôlées par le ministère des finances. Ses comptes font partie du budget du ministère des finances. |

La collection des Dossiers économiques

1. *Growth in East Asia: What We Can and What We Cannot Infer.* Michael Sarel. 1996.
2. *Does the Exchange Rate Regime Matter for Inflation and Growth?* Atish R. Ghosh, Anne-Marie Gulde, Jonathan D. Ostry, and Holger Wolf. 1996.
3. *Confronting Budget Deficits.* 1996.
4. *Fiscal Reforms That Work.* C. John McDermott and Robert F. Wescott. 1996.
5. *Transformations to Open Market Operations: Developing Economies and Emerging Markets.* Stephen H. Axilrod. 1996.
6. *Why Worry About Corruption?* Paolo Mauro. 1997.
7. *Sterilizing Capital Inflows.* Jang-Yung Lee. 1997.
8. *Why Is China Growing So Fast?* Zulu Hu and Mohsin S. Khan. 1997.
9. *Protecting Bank Deposits.* Gillian G. Garcia. 1997.
10. *Deindustrialization—Its Causes and Implications.* Robert Rowthorn and Ramana Ramaswamy. 1997.
11. *Does Globalization Lower Wages and Export Jobs?* Matthew J. Slaughter and Phillip Swagel. 1997.
12. *Roads to Nowhere: How Corruption in Public Investment Hurts Growth.* Vito Tanzi and Hamid Davoodi. 1998.
13. *Fixed or Flexible? Getting the Exchange Rate Right in the 1990s.* Francesco Caramazza and Jahangir Aziz. 1998.
14. *Lessons from Systemic Bank Restructuring.* Claudia Dziobek and Ceyla Pazarbaşıoğlu. 1998.
15. *Inflation Targeting as a Framework for Monetary Policy.* Guy Debelle, Paul Masson, Miguel Savastano, and Sunil Sharma. 1998.
16. *Should Equity Be a Goal of Economic Policy?* IMF Fiscal Affairs Department. 1998.
17. *La libéralisation des mouvements de capitaux : aspects analytiques.* Barry Eichengreen, Michael Mussa, Giovanni Dell’Ariccia, Enrica Detragiache, Gian Maria Milesi-Ferreti et Andrew Tweedie. 1999.
18. *La privatisation dans les pays en transition : leçons de la première décennie.* Oleh Havrylyshyn et Donal McGettigan. 1999.
19. *Fonds de couverture : que savons-nous vraiment d’eux?* Barry Eichengreen et Donald Mathieson. 1999.
20. *La création d’emplois : pourquoi certains pays font-ils mieux que d’autres?* Pietro Garibaldi et Paolo Mauro. 2000.

21. *Gestion des affaires publiques et lutte contre la corruption dans les États baltes et les pays de la CEI : le rôle du FMI*. Thomas Wolf et Emine Gürgen. 2000.
22. *L'art difficile de prévoir les crises économiques*. Andrew Berg et Catherine Pattillo. 2000.
23. *Promotion de la croissance en Afrique subsaharienne : les leçons de l'expérience*. Anupam Basu, Evangelos A. Calamitsis et Dhaneshwar Ghura. 2000.
24. *Dollarisation intégrale : avantages et inconvénients*. Andrew Berg et Eduardo Borensztein. 2000.
25. *Lutter contre la pollution : écotaxes et permis négociables*. John Norregaard et Valérie Reppelin-Hill. 2000.
26. *La pauvreté rurale dans les pays en développement : orientation pour l'action publique*. Mahmood Hasan Khan. 2001.
27. *Une politique fiscale pour les pays en développement*. Vito Tanzi et Howell Zee. 2001.
28. *Aléa moral : les financements du FMI poussent-ils emprunteurs et prêteurs à l'imprudence?* Timothy Lane et Steven Phillips. 2002.
29. *Le casse-tête des retraites : impératifs et choix des régimes de retraite*. Nicholas Barr. 2002.
30. *Sous la protection de l'ombre : la croissance de l'économie souterraine*. Friedrich Schneider avec la collaboration de Dominik Enste. 2002.
31. *La restructuration du secteur des entreprises : le rôle des pouvoirs publics en temps de crise*. Mark R. Stone. 2002.
32. *Les régulateurs financiers devraient-ils être indépendants?* Marc Quintyn et Michael W. Taylor. 2004.
33. *L'éducation des enfants dans les pays pauvres*. Arye L. Hillman et Eva Jenkner. 2004.
34. *L'allégement de la dette peut-il doper la croissance des pauvres?* Benedict Clements, Rina Bhattacharya et Toan Quoc Nguyen. 2005.
35. *Réforme financière : une construction délicate*, Abdul Abiad et Ashoka Mody. 2005.
36. *Préserver la stabilité financière*. Garry J. Schinasi. 2005.
37. *Integrating Poor Countries into the World Trading System*. 2006.
38. *Moving to a Flexible Exchange Rate: How, When, and How Fast?* Rupa Duttagupta, Gilda Fernandez, and Cem Karacadag. 2005.
39. *Dispositifs de responsabilisation pour les régulateurs du secteur financier*. Eva Hüpkens, Marc Quintyn et Michael W. Taylor. 2006.

This page intentionally left blank

Eva Hüpkes est responsable de la réglementation à la Commission fédérale des banques (Suisse). Avant de rejoindre la CFB, elle a travaillé au Département juridique du FMI. Membre du barreau de New York, elle est diplômée de l'université de Genève, de l'Institut des hautes études internationales de Genève et de l'université de Georgetown, et titulaire d'un doctorat en droit de l'université de Berne (Suisse). E. Hüpkes est également consultante du FMI pour les questions relatives à la réglementation financière.



Marc Quintyn est Conseiller pour l'Afrique, Cellule de l'assistance technique, au Département des systèmes monétaires et financiers du FMI. Il est l'auteur de nombreux articles parus dans des revues universitaires et professionnelles et a participé à la rédaction de plusieurs livres portant sur la politique monétaire, sur les systèmes financiers, leur réglementation et leur contrôle, ainsi que sur l'intégration monétaire et financière européenne. Avant d'entrer au FMI, il travaillait à la Banque nationale de Belgique (Département des études) et enseignait à l'université du Limbourg (Belgique). Il est titulaire d'un doctorat de l'université de Gand (Belgique).



Michael W. Taylor est actuellement responsable de la politique bancaire à l'Autorité monétaire de Hong Kong. Il a auparavant travaillé au Département des systèmes monétaires et financiers du FMI. Il est l'auteur de nombreux articles sur la réglementation financière, parus dans des revues universitaires et professionnelles, et de livres, dont *Building Strong Banks* (2002), rédigé en collaboration avec Charles Enoch et David Marston et publié par le FMI. Il a également travaillé à la Banque d'Angleterre et enseigné dans plusieurs universités britanniques; il a été rédacteur de la revue *Financial Regulator* et rédacteur adjoint du *FT Financial Regulation Report*. Il est titulaire d'une licence et d'un doctorat de l'université d'Oxford, ainsi que d'une maîtrise de droit de l'université de Londres.

