

UN CADRE D'ACTION PUBLIQUE POUR UNE RÉGLEMENTATION FINANCIÈRE EFFICACE ET EFFICIENTE

RECOMMANDATION ET PRINCIPES DE L'OCDE

3 décembre 2009



RECOMMANDATION DU CONSEIL CONCERNANT UN CADRE D'ACTION PUBLIQUE POUR UNE RÉGLEMENTATION FINANCIÈRE EFFICACE ET EFFICIENTE

LE CONSEIL,

Vu les articles 1(a), 2(c) et 5(b) de la Convention relative à l'Organisation de coopération et de développement économiques, du 14 décembre 1960 ;

Considérant le rôle majeur que joue le système financier dans l'intermédiation financière au sein de l'économie et dans la mutualisation, la gestion et le transfert des risques ;

Considérant les étroites imbrications entre le système financier et la macroéconomie ainsi que la mondialisation et l'intégration des systèmes financiers et économiques ;

Considérant la complexité et l'évolution rapide du système financier, la convergence des produits, des institutions et des marchés, et le développement des conglomérats financiers opérant à l'échelle mondiale ;

Considérant les conséquences dévastatrices, économiques et sociales, que peuvent avoir les crises financières et le temps nécessaire pour rétablir la confiance du public dans le système financier ;

Considérant qu'il est important d'établir pour le secteur financier un solide cadre d'action publique et de réglementation qui remédie aux défaillances des marchés et prenne en compte les besoins économiques et sociaux plus larges ;

Considérant que les gouvernements des pays Membres de l'OCDE et des pays non Membres peuvent bénéficier d'orientations internationales de haut niveau sur la politique et la réglementation concernant le secteur financier ;

Reconnaissant les travaux réalisés précédemment par l'OCDE pour promouvoir des systèmes réglementaires efficaces et efficients, au moyen d'instruments tels que la *Liste de critères de référence de l'OCDE pour la prise de décision en matière de réglementation* [C(95)21/FINAL] et les *Principes directeurs de l'OCDE pour la qualité et la performance de la réglementation* [C(2005)52 et CORR1] ;

Reconnaissant le rôle que peuvent jouer d'autres organisations internationales pour élaborer des normes réglementaires assurant la solidité des systèmes financiers et pour contribuer à des examens mutuels des systèmes financiers nationaux ;

Prenant note des *Orientations générales concernant un cadre d'action publique pour une réglementation financière efficace et efficiente* [C(2009)125/ADD1] et de la *Liste de vérification de haut niveau* [C(2009)125/ADD2] qui s'y rattache, élaborées par le Comité des marchés financiers et par le Comité des assurances et des pensions privées ;

Notant que les principes énoncés dans la présente Recommandation proviennent des *Orientations générales concernant un cadre d'action publique pour une réglementation financière efficace et efficiente* visées ci-dessus ;

Sur proposition du Comité des marchés financiers et du Comité des assurances et des pensions privées,

RECOMMANDE que les pays Membres élaborent un cadre d'action pour une réglementation financière efficace et efficiente et, à cette fin, prennent dûment en compte et mettent en œuvre les principes concernant un cadre d'action pour une réglementation financière efficace et efficiente qui sont définis dans l'Annexe à la présente Recommandation, dont ils font partie intégrante.

RECOMMANDE que les Membres prennent également en compte les *Orientations générales concernant un cadre d'action publique pour une réglementation financière efficace et efficiente* et la *Liste de vérification de haut niveau* qui s'y rattache, telles qu'elles pourront être modifiées.

INVITE les pays non Membres à prendre dûment en compte la présente Recommandation.

CHARGE le Comité des marchés financiers et le Comité des assurances et des pensions privées de procéder à un échange d'informations sur les progrès et les expériences concernant la mise en œuvre de la présente Recommandation, d'analyser ces informations et de faire rapport au Conseil en tant que de besoin.

ANNEXE

PRINCIPES CONCERNANT UN CADRE D'ACTION POUR UNE RÉGLEMENTATION FINANCIÈRE EFFICACE ET EFFICIENTE

I. Paysage financier

A. Le système financier : définition de référence

- a) Les caractéristiques d'un système financier fonctionnant correctement devraient être identifiées, en tenant compte du stade de développement de l'économie et d'autres facteurs pertinents propres au pays concerné. À cet égard, il convient de déterminer :
- i) les fonctions et le périmètre des activités d'un système financier fonctionnant correctement ;
 - ii) les interactions macroéconomiques et internationales anticipées ;
 - iii) les résultats attendus ;
 - iv) les bases du système.
- Ces caractéristiques devraient être définies avec une précision suffisante pour qu'il soit possible de bien comprendre la nature du système financier et de distinguer clairement ses activités des autres activités économiques.
- b) Cette définition de référence devrait être communiquée au public d'une manière, sous une forme et selon une fréquence appropriées au contexte et à l'audience visée. Elle devrait être mise à jour en tant que de besoin à la lumière de l'évolution du système financier.

B. Transparence

- a) Les activités du système financier devraient être transparentes, de façon à pouvoir en identifier et en cerner les caractéristiques ainsi que leur évolution au fil du temps.
- b) Afin de promouvoir la transparence, il faudrait pouvoir disposer de données et d'informations de nature micro- et macroéconomique sur le système financier. À cet égard :
- i) des ensembles de statistiques et d'indicateurs exhaustifs, pertinents, à jour et internationalement comparables devraient être collectés et diffusés pour l'ensemble du système financier ;
 - ii) des informations complètes et à jour sur les produits, les services, les transactions, les institutions, les systèmes et les marchés liés au système financier (y compris les structures privées et les instruments hors bilan) devraient être recueillies et, dans la mesure du possible, diffusées.
- c) La collecte et, le cas échéant, la diffusion d'informations sur le système financier devraient être profitables aux acteurs concernés. Il faudrait dûment prendre en compte les coûts, la confidentialité, la stabilité financière et la sécurité pour ce qui concerne la collecte ou la diffusion de données et d'informations.

- d) Les autorités publiques devraient avoir les prérogatives juridiques leur permettant d'imposer, si nécessaire, la collecte et, le cas échéant, la diffusion des données et informations, de façon à assurer une transparence adéquate.
- e) Les groupes du secteur devraient être encouragés à favoriser un niveau de transparence élevé dans le système financier, éventuellement en collaboration avec les pouvoirs publics.
- f) Les institutions internationales devraient coordonner leurs efforts pour favoriser la transparence des systèmes financiers, au plan national et international.

C. Surveillance et analyse

- a) Le fonctionnement du système financier et de ses liens plus larges, macroéconomiques et mondiaux, devrait être bien compris, de même que les produits, les services, les institutions, les systèmes et les marchés en rapport avec le système financier.
- b) Des outils et des mécanismes de surveillance devraient être mis en place pour garantir un suivi complet et permanent des évolutions nationales et internationales du système financier, des tendances macroéconomiques et des risques naissants.
- c) Une analyse des défaillances du marché devrait être menée pour évaluer l'efficacité du système financier et, en particulier, comprendre les risques auxquels le système financier et ses participants peuvent être exposés. Il faudrait prendre en compte dans cette analyse la nature potentiellement mondiale et la dynamique de ces risques.
- d) Les pouvoirs publics devraient avoir l'expertise et les ressources nécessaires pour réaliser rapidement une surveillance et des analyses adéquates et pour formuler de solides politiques et réglementations.
- e) Étant donné la complexité et la rapidité de l'évolution du système financier, sa nature internationale et ses interactions macroéconomiques au niveau mondial, ainsi que les difficultés soulevées par la mise en œuvre efficace de la surveillance et des analyses, il faudrait veiller en permanence :
 - i) à ce que des informations soient échangées, tant au plan national qu'international, au travers de circuits officiels ou informels, sous réserve des normes de secret professionnel applicables aux autorités publiques dans le cadre de tout échange de renseignements confidentiels ;
 - ii) à ce que le système financier soit analysé et examiné sur une base de collaboration, de même que ses évolutions, les risques qu'il présente et les voies possibles de contagion, à l'échelle nationale et internationale ;
 - iii) à ce que des études et des analyses soient réalisées au plan national et international ;
 - iv) ainsi qu'à la mise en place de mécanismes efficaces permettant de favoriser cette collaboration et ces échanges d'informations.

II. Objectifs de l'action publique

A. Identifier les problèmes et déterminer les motifs d'intervention des pouvoirs publics

- a) Dans le système financier, les défaillances de marché effectives et potentielles et les besoins économiques et sociaux plus larges devraient être clairement identifiés et analysés, et ces problèmes et besoins devraient être hiérarchisés en fonction de leur gravité et de leur impact sur le bien-être.
- b) Les motifs d'intervention des pouvoirs publics dans le système financier devraient être établis, notamment par une évaluation des avantages et coûts potentiels, la prise en compte de la dimension internationale et la recherche des solutions possibles autres que l'intervention, et les objectifs de l'intervention ainsi que les résultats qui en sont attendus devraient être clairement identifiés.

B.1. Les objectifs de l'action publique : cadre de la réglementation financière

- a) Des objectifs d'action publique clairs devraient être élaborés pour régir le cadre de l'intervention des pouvoirs publics et de la réglementation financière.
- b) Les objectifs de l'action publique devraient être fondés sur une analyse correcte de l'action des pouvoirs publics et correspondre aux résultats positifs que l'on est en droit d'attendre lorsqu'on tente de remédier aux défaillances de marché identifiées et de répondre à d'autres besoins économiques ou sociaux plus larges.
- c) Les objectifs de l'action publique devraient viser le système financier dans son ensemble, en allant au-delà des secteurs, des institutions et des produits particuliers.
- d) Les objectifs de l'action publique devraient être hiérarchisés de manière adéquate ; étant donné l'importance de la stabilité du système financier, la priorité absolue devrait être de favoriser la confiance dans le système financier et de répondre aux risques systémiques.
- e) Les arbitrages ou synergies entre les objectifs de l'action publique devraient être soigneusement analysés

B.2. Objectifs de l'action publique : niveau microéconomique

- a) Il peut être nécessaire d'élaborer des objectifs d'action des pouvoirs publics plus spécifiques (et éventuellement différents) pour des secteurs, des institutions ou des produits particuliers, du fait des différences existant entre les conditions de marché, les pratiques et les participants dans les divers segments du système financier.
- b) S'il existe des différences dans les objectifs d'action des pouvoirs publics au niveau microéconomique, celles-ci devraient se rattacher :
 - i) aux conclusions de l'analyse des défaillances du marché et de l'analyse éventuellement plus large des conditions économiques et sociales, et
 - ii) à la hiérarchisation plus large des objectifs d'action publique établie au niveau macroéconomique (comme indiqué au point II.B.1 ci-dessus).

C. Responsabilité

- a) Les objectifs de l'action publique devraient être rendus publics.

- b) Des mécanismes destinés à favoriser la responsabilité devraient être mis en place, par exemple :
 - i) des rapports annuels publiés par les autorités publiques comportant :
 - a. une description des objectifs, un aperçu du cadre réglementaire et des évolutions du système financier à prendre en compte, une identification des principaux risques et des informations sur la façon dont le cadre réglementaire s'attaque à ces risques et s'efforce d'atteindre les objectifs fixés ;
 - b. des données statistiques globales sur les principaux aspects de cette mise en œuvre, de façon à mieux saisir les priorités et les activités de l'autorité publique ;
 - ii) des mécanismes internes de diffusion d'informations et d'examen ;
 - iii) l'élaboration d'indicateurs visant à mesurer les progrès réalisés dans la réalisation des objectifs des pouvoirs publics ;
 - iv) des mesures correctrices au sein des autorités publiques permettant de réagir à tout manquement grave de ces autorités lorsqu'elles se révèlent incapables d'atteindre les objectifs qui leur ont été fixés.

III. Instruments d'action des pouvoirs publics

A. Identifier les instruments d'action et leur impact

- a) La gamme des instruments à la disposition des pouvoirs publics qui sont à même d'influer sur le fonctionnement du système financier, les comportements de ses participants ou ses résultats devrait être identifiée ; à cet égard, la réglementation financière devrait être envisagée comme un instrument clé de l'action des pouvoirs publics, mais absolument pas le seul.
- b) Les caractéristiques et les conséquences possibles de chacun des instruments d'action devraient être identifiées et éclaircies, en particulier en termes de coût, d'incitations et de retombées internationales.
- c) Il faudrait s'attacher à évaluer de quelle manière on pourrait réagir aux incitations ou retombées négatives éventuelles, par exemple en variant les instruments utilisés ou en prenant des mesures de coordination internationale. Il faudrait prévenir a priori ces effets grâce à des actions appropriées, en particulier :
 - i) tout effet d'incitation négatif découlant de l'utilisation d'instruments de l'action publique (aléa moral, par exemple) devrait être autant que possible contrôlé a priori grâce à des mesures adéquates d'atténuation des risques ;
 - ii) la nécessité et la portée d'une coopération et d'une coordination internationales devraient être précisées à l'avance pour chaque instrument d'action qui doit être mis en œuvre.

B. Aligner les instruments d'action sur les objectifs des pouvoirs publics

- a) Sur la base de l'impact attendu et compte tenu des effets possibles d'incitation et de retombée, les pouvoirs publics devraient examiner avec soin quels sont, pour chacun de leurs objectifs, les instruments d'action les plus adaptés et la meilleure façon de les combiner. À cet égard :
 - i) la combinaison choisie d'instruments d'action devrait cibler aussi précisément que possible les défaillances identifiées du marché ou les

- besoins économiques et sociaux plus larges sur lesquels s'appuie chaque objectif d'action ;
- ii) la combinaison choisie d'instruments et leur conception devraient refléter la priorité attachée à l'objectif visé ainsi que la tolérance corrélative au risque d'échec des pouvoirs publics ;
 - iii) pour autant qu'un instrument d'action puisse être utilisé pour atteindre plusieurs objectifs, les conflits potentiels entre ces objectifs devraient être identifiés et réglés en conséquence ;
 - iv) le choix et la conception des instruments devraient être ajustés pour tenir compte des effets d'incitation susceptibles d'interférer avec l'ensemble des moyens d'action. Cela peut nécessiter la mise en place de contrôles a priori des risques dans l'instrument responsable de ces effets et un ajustement des autres instruments d'action ;
 - v) des facteurs particuliers comme le secteur d'activité, le type d'institution et le type de consommateurs devraient dans certaines circonstances être pris en compte dans le choix et la conception des instruments pour chacun des objectifs d'action. Ces particularités devraient être bien fondées et ne devraient pas aggraver par inadvertance le risque d'échec des politiques ;
 - vi) il faudrait donner priorité à l'efficacité, mais aussi prêter toute l'attention nécessaire au coût d'adoption des instruments ; à cet égard, la solution la moins coûteuse devrait être adoptée.
- b) Le choix des instruments et leur articulation sur les objectifs des pouvoirs publics devraient être transparents et leurs motifs devraient être exposés publiquement, en particulier dans le cadre de toute réforme importante des politiques ou des réglementations ou de toute mesure spéciale d'intervention en cas de crise. Il faudrait aussi que l'utilisation des instruments soit transparente. Cela étant, dans certains contextes ou certaines circonstances, il peut être nécessaire :
- i) d'entretenir une ambiguïté constructive, de manière à obtenir un alignement correct des incitations ;
 - ii) de garantir la confidentialité, afin de préserver la confiance du public. Toutefois, des mécanismes appropriés de responsabilité devraient être mis en place au sein des autorités publiques pour assurer un contrôle adéquat des mesures prises.
- c) Le choix, la conception et la mise en œuvre des instruments d'action devraient prendre en compte, vu la mondialisation du système financier et économique, les retombées des politiques d'un pays à l'autre. La collaboration et l'examen des politiques concernant le secteur financier devraient être renforcés au niveau international et mettre l'accent sur les domaines nécessitant une étroite coordination entre les pays.

C. Principes de la réglementation financière

Nature de la réglementation

- a) ***Précaution*** : une approche fondée sur la précaution s'impose en matière de réglementation financière ; les responsables de l'action publique devraient activement anticiper les nouveaux risques et les nouveaux problèmes et y remédier, sans attendre qu'une crise éclate pour mettre en œuvre des réformes.
- b) ***Optique du risque*** : la réglementation financière devrait être axée sur les risques que présente le système financier et donner priorité aux risques qui, de par leur

nature ou leur impact, sont le plus susceptibles de compromettre la réalisation des objectifs. Une réglementation conçue dans l'optique du risque devrait assurer et favoriser une saine gestion des risques dans le système financier et renforcer les incitations à un comportement prudent et adéquat.

- c) **Alignement des incitations** : la réglementation financière devrait s'efforcer d'aligner les incitations des participants sur les objectifs des pouvoirs publics en modulant la nature, la forme et la vigueur des instructions, des contraintes ou de la supervision et en utilisant éventuellement d'autres instruments d'action. Une application efficace et une dissuasion adéquate sont à la clé de bonnes incitations. La réglementation financière devrait bien préciser qu'il peut y avoir défaillance d'une institution financière et elle devrait comporter des procédures ayant pour objet de remédier méthodiquement à une défaillance. Le cas échéant, la réglementation financière pourra s'appuyer sur les forces du marché pour favoriser l'alignement des incitations.
- d) **Exhaustivité** : la réglementation financière devrait faire en sorte que tous les dysfonctionnements identifiés des marchés et les besoins économiques et sociaux plus larges soient correctement pris en compte, au niveau national et international, et elle devrait utiliser pleinement tous les instruments et mécanismes réglementaires pour atteindre les objectifs d'action des pouvoirs publics, y compris en associant la réglementation à d'autres instruments. L'exhaustivité signifie que :
- i) tous les participants au système financier ainsi que les produits, services, institutions, systèmes et marchés concernés devraient être soumis à des dispositifs appropriés de réglementation et de supervision ainsi qu'à une surveillance adéquate ;
 - ii) les composantes interconnectées du système financier, en termes de groupes financiers, de secteurs, de systèmes ou de marchés, de même que les conditions macroéconomiques plus larges, devraient être prises en compte dans une optique intégrée, de façon à pouvoir détecter correctement les risques liés et les voies de contagion et, si nécessaire, y remédier, aussi bien au niveau microéconomique qu'au niveau macroéconomique ;
 - iii) tous les instruments et mécanismes appropriés devraient être utilisés pour mettre en œuvre une démarche globale et intégrée de réglementation et de supervision des participants, produits, services, institutions, systèmes et marchés concernés.
- e) **Cohérence et neutralité concurrentielles** : la réglementation financière devrait être appliquée de manière cohérente et « fonctionnellement équivalente » (c'est-à-dire neutre du point de vue des produits, des institutions, des secteurs et des marchés, le traitement réglementaire étant équivalent pour des risques similaires). Avec le développement des groupes financiers et la convergence des secteurs et marchés financiers, des formes de réglementation plus cohérentes, plus coordonnées et plus intégrées devraient être adoptées pour : (i) les produits, services, secteurs, systèmes et marchés, et (ii) les entreprises financières et les groupes financiers.

Processus réglementaire et application de la réglementation

- f) **Prise de décision et application de haute qualité et transparentes** : il faudrait mettre en place pour l'élaboration de la réglementation un processus de prise de décision qui soit de haute qualité, transparent et assorti de mécanismes efficaces d'application. La *Liste de critères de référence pour la prise de décision en matière de réglementation* de 1995 sera utile à cet égard ; il y a lieu néanmoins de bien considérer les particularités et les impératifs de la réglementation financière.

- g) **Réexamen systématique** : la qualité, l'application et l'impact de la réglementation financière devraient être évalués en temps opportun après l'adoption de cette réglementation. Il s'agira de déterminer si la réglementation a atteint ses objectifs spécifiques dans des conditions d'efficacité par rapport à son coût et si le processus de prise de décision ne pourrait pas être amélioré.

Dimension internationale

- h) **Coordination, convergence et mise en œuvre des politiques et des réglementations au niveau international** : la réglementation financière devrait, dans toute la mesure du possible, être exhaustive et cohérente au niveau international, avec une coordination efficace le cas échéant et une convergence progressive dans le temps lorsque des objectifs d'action sont communs. Si la réglementation financière est élaborée au niveau international, il faudrait encourager une application coordonnée afin d'assurer la cohérence nécessaire et d'empêcher l'arbitrage réglementaire.
- i) **Coordination internationale de la réglementation des entreprises financières et groupes financiers opérant à l'échelle internationale** : le développement et la taille des entreprises financières opérant à l'échelle internationale, de même que les problèmes particuliers qu'elles posent à des systèmes de réglementation, de surveillance et d'insolvabilité qui sont à base nationale, indiquent qu'une coordination et une coopération internationales étroites sont nécessaires pour la réglementation, la surveillance et les solutions en cas de défaillance.
- j) **Promouvoir des marchés ouverts, concurrentiels et sûrs en mettant en place des conditions égales de concurrence et en éliminant entre les pays les doubles emplois, charges, conflits et obstacles qui ne sont pas nécessaires** : la réglementation financière devrait assurer des conditions égales de concurrence, sans créer entre les pays des doubles emplois, charges, conflits ou obstacles qui ne sont pas nécessaires, de façon à promouvoir des marchés ouverts, concurrentiels et sûrs.

IV. Conception et mise en œuvre du système

A. Assurer l'adéquation entre les objectifs, les instruments d'action et les institutions

- a) Les institutions liées au cadre d'intervention et de réglementation (Trésor, autorités de surveillance financière, banques centrales ou assureurs des dépôts, par exemple) devraient se voir assigner un ensemble clair d'objectifs et d'instruments de façon à ce qu'elles puissent atteindre leurs objectifs avec toute l'efficacité et toute l'efficacité nécessaires.
- b) Les objectifs de ces institutions devraient, en tout ou partie, correspondre aux objectifs fixés par les pouvoirs publics pour le système financier et servir de base pour leur reddition de comptes.
- c) Les objectifs assignés à ces institutions et leurs instruments d'action devraient :
- i) maximiser les synergies possibles ;
 - ii) garantir la cohérence des instruments d'action ;
 - iii) aligner les incitations et minimiser les conflits d'intérêt potentiels ;
 - iv) favoriser la reddition de comptes ;
 - v) minimiser les risques pour les contribuables.

- d) Au minimum, une fonction de surveillance devrait être confiée à chacune des institutions ayant des responsabilités au titre du cadre d'intervention. La fonction de surveillance de chaque institution devrait être soigneusement délimitée afin d'éviter les lacunes et de permettre aux pouvoirs publics d'avoir une vision d'ensemble.

B. Coordination, surveillance et contrôle des institutions

- a) Les activités et les fonctions de chacune des institutions devraient être coordonnées et correctement intégrées afin de garantir une bonne circulation de l'information, d'encourager la collaboration dans les analyses, les discussions et l'élaboration des politiques, ainsi qu'une mise en œuvre efficace et cohérente des instruments d'action des pouvoirs publics. À cet égard :
 - i) des comités officiels et d'autres mécanismes devraient être créés pour assurer une bonne coordination, en faisant participer si nécessaire les institutions représentant différents niveaux d'administration ;
 - ii) les fondements juridiques de ces mécanismes devraient être établis de manière à garantir une bonne circulation de l'information et à protéger la confidentialité des informations et des discussions.
- b) Un certain degré de surveillance devrait être instauré parmi les institutions impliquées dans l'intervention et la réglementation, de façon à permettre l'exercice d'une fonction d'analyse critique et à renforcer la reddition de comptes.
- c) L'attribution des compétences et des pouvoirs de prise de décision finale dans des circonstances diverses, y compris en période de gestion de crise, devrait être clairement établie afin que le système soit efficacement coordonné et comporte une fonction adéquate de reddition de comptes.

V. Examen

- a) Il faudrait que le cadre d'intervention des pouvoirs publics et de réglementation soit conforme et réactif à l'évolution rapide du système financier et à son intégration dans le système économique et financier international, et qu'il soit ajusté et modifié si nécessaire pour garantir : (i) que les objectifs énoncés par les pouvoirs publics et la priorité qui leur est attachée restent pertinents et appropriés et (ii) que les instruments d'action des pouvoirs publics et les systèmes institutionnels utilisés pour atteindre ces objectifs soient efficaces et efficients.
- b) Au minimum, le cadre d'intervention des pouvoirs publics et de réglementation devrait faire l'objet d'un examen complet sur une base périodique (tous les cinq à huit ans, par exemple).
- c) Les examens de l'action des pouvoirs publics et du cadre réglementaire réalisés au plan national devraient être complétés par des examens internationaux et des mécanismes de pression par les pairs.