

Précis

La réforme du secteur financier

UNE ÉTUDE DU DÉPARTEMENT DE L'ÉVALUATION des opérations (OED) sur l'aide apportée par la Banque mondiale au secteur financier confirme une idée de plus en plus répandue : les réformes sectorielles sont un processus complexe et de longue haleine qui nécessite un engagement soutenu de la part de la Banque. À l'heure de la crise asiatique, la Banque doit également essayer de mieux comprendre la dynamique des réformes sectorielles.

En fait, l'analyse montre que la réforme financière traverse une période difficile, tant dans les différents pays qu'au sein de la Banque. Par exemple, il ressort de l'étude que les réformes institutionnelles et/ou politiques du secteur financier n'ont eu des résultats jugés satisfaisants que dans 12 des 23 pays étudiés.

Les directives internes actuelles sur les opérations du secteur financier (Directive Opérationnelle 8.30, désormais Politique) représentent un cadre utile pour les opérations de la Banque dans le secteur financier. Cependant, la Banque devrait commencer à les renforcer au plan opérationnel, en mettant l'accent sur certains grands axes. Tout d'abord, elle doit reconnaître que le succès de toute réforme financière doit obéir à certaines conditions clés. La première est la stabilité macroéconomique. L'autre condition importante a trait à l'ordre dans lequel sont engagées les réformes : il faut mettre en place certains dispositifs de protection structurels, réglementaires et informationnels avant d'entreprendre une

réforme de plus grande ampleur. Deuxièmement, la Banque doit apprendre à mieux se concentrer sur les facteurs essentiels pour le succès de la réforme — gestion du secteur, cadre prudentiel des institutions financières, degré d'indépendance et solvabilité de la banque centrale. Troisièmement, la Banque doit investir davantage dans la collecte d'informations, afin de disposer d'indicateurs (financiers, entre autres) à l'appui de ses efforts de supervision et, le cas échéant, de prévision des crises. Quatrièmement, la bonne conception des opérations passe nécessairement par des études économiques et sectorielles préparatoires. Et, cinquièmement, la Banque doit maintenir ses solides





relations de partenariat avec la Société financière internationale (SFI) et le FMI et tisser des liens plus étroits avec les emprunteurs.

Historique : une nouvelle voie pour la réforme du secteur financier

Au cours des 15 dernières années, dans le monde entier, les systèmes financiers ont connu une période de rapides changements, des points de vue technologique et institutionnel et dans le jeu de la concurrence. La tendance à la déréglementation et à la libéralisation, observée de par le monde, s'est traduite par une intégration financière de plus en plus poussée — qui a plongé les pays qui n'y étaient pas préparés dans une crise et mis en évidence la fragilité du secteur financier de certains autres.

Jusqu'en 1983, l'aide de la Banque à la réforme du secteur financier a pris la forme de prêts à un intermédiaire financier (PIF), canalisés en grande partie par les banques, pour fournir un financement à long terme et des devises afin de compenser les faibles niveaux de l'épargne et de l'investissement qui constituaient un frein à la croissance. Le succès de cette aide a été remarquable, mais il s'explique essentiellement parce que celle-ci est intervenue à une période de stabilité des prix et des taux d'intérêt. Lorsque s'accrochèrent la volatilité des marchés financiers et les pressions inflationnistes dans les pays en développement, les PIF ne suffirent plus à répondre aux besoins énormes de réformes macroéconomiques et structurelles. La Banque a alors commencé à songer à inscrire l'efficacité et la durabilité des réformes du secteur

financier dans le cadre plus large de l'ajustement structurel, y compris la croissance du secteur réel. La réflexion sectorielle a commencé à laisser la place à une réflexion sur les contraintes structurelles qui faisaient obstacle à la réforme financière (distorsions, inefficacités, réglementations prudentielles et cadre de surveillance inadaptés) plutôt que sur la bonne santé des portefeuilles.

Cependant, la Banque a mis du temps à reconnaître cette évolution et à y répondre. Bien que la part des résultats financiers satisfaisants dans le portefeuille de la Banque soit tombée à 40 % en 1984

(contre 65 à 70 % pour l'ensemble du portefeuille), la proportion de PIF s'est maintenue à un niveau élevé (70 %) jusqu'en 1989, la Banque continuant à accorder des crédits à des systèmes financiers fragiles ou faussés.

En 1989, le « Rapport Levy », émanant d'un Groupe d'étude sur les Opérations du secteur financier et qui a marqué un tournant pour la Banque, prônait une approche plus large des prêts au secteur financier. Trois ans plus tard, ses recommandations furent officiellement reprises dans la Directive opérationnelle 8.30, qui devint le cadre d'évaluation de l'assistance de la Banque à la réforme du secteur financier jusqu'à ce qu'en 1997 cette stratégie soit repensée, entre autres, à la lumière de la crise asiatique. Cette nouvelle stratégie met l'accent sur le fait que la réforme du secteur financier est avant tout une entreprise soutenue et de longue haleine, non seulement parce qu'elle comporte des aspects macro et microéconomiques, mais aussi parce qu'elle touche aux institutions fondamentales d'un pays — ses lois, ses règlements, sa comptabilité et son information — ainsi que son système d'incitations. Cependant, le succès de toute réforme dépend aussi d'éléments bien connus tels que : la part prise par l'État dans son élaboration, les moyens institutionnels, ainsi que les *conditions propices* « de départ », y compris la présence de distorsions, le degré d'ouverture à la concurrence, la solidité de l'infrastructure financière et des institutions financières elles-mêmes. Le troisième élément critique de cette nouvelle stratégie a trait à l'information — de solides études économiques et sectorielles préparatoires sont indispensables à toute intervention efficace dans le secteur

financier. Il faut également disposer de mécanismes de surveillance qualitative et quantitative pour suivre le déroulement de la réforme et les changements sectoriels susceptibles de l'influencer.

Le bilan : les résultats observés dans les pays et la performance de la Banque

Le cadre analytique de l'étude est fourni par l'approche conceptuelle de la Directive opérationnelle 8.30. La réforme du secteur financier et les opérations de prêt de la Banque sont jugées selon 16 indicateurs de performance comprenant trois mesures : *les indicateurs macroéconomiques*, y compris les incitations et les distorsions macroéconomiques et du secteur réel ; *la structure financière*, y compris les politiques concernant les taux d'intérêt, le crédit dirigé et le crédit à taux bonifié ; *le système bancaire*, y compris son cadre juridique et réglementaire, la supervision et la réglementation prudentielles ainsi que le portefeuille et l'adéquation du capital des institutions financières.

L'échantillon retenu pour l'étude comprend 23 pays (sur un total de 58) ayant reçu 43 (des 88) prêts à l'ajustement du secteur financier consentis par la Banque entre les exercices 85 et 96. Ces pays appartiennent à toutes les régions, reflètent tous les groupes de revenus par habitant et affichent des conditions dites « initiales » très diverses.

L'étude apporte une contribution aux écrits existant sur le sujet à deux titres. Tout d'abord, même si les données ne respectent pas à la lettre les normes de fiabilité statistique ou empirique, elles représentent un moyen systématique d'évaluer les résultats des réformes et la performance de la Banque. Mais, surtout, l'étude met en lumière l'ensemble des facteurs (y compris ceux qui sont spécifiques au client) dont la Banque doit tenir compte lorsqu'elle conçoit ses opérations, ainsi que le manque flagrant d'informations rigoureuses.

Résultats au niveau des pays : la réforme du secteur financier doit aller plus en profondeur

La majorité des pays n'ont pas réussi à aller au-delà de la barrière macroéconomique. Même si, dans 74 % des cas, les indicateurs macroéconomiques affichaient des résultats satisfaisants, les pays étaient nettement moins nombreux à présenter des résultats satisfaisants en ce qui

concerne leur structure financière (52 %) et ils étaient encore plus rares à pouvoir se féliciter de leur système bancaire (35 %). En outre, si les pays dont les indicateurs macroéconomiques étaient satisfaisants avaient plus de succès que les autres dans le renforcement de leur structure financière et de leur système bancaire, les crises financières récentes en Corée et en Indonésie montrent clairement qu'une robuste santé macroéconomique peut aider à surmonter, voire à masquer, certains éléments de vulnérabilité de la structure financière et du système bancaire.

Résultats au niveau des pays : la Banque ne doit pas reculer devant les réformes

En moyenne, les 12 pays qui ont mis en oeuvre des réformes de façon satisfaisante ont bénéficié d'environ 2,3 opérations d'aide à l'ajustement ; pour les pays dont les réformes ont été jugées insuffisantes, ce chiffre s'élève à 1,5 en moyenne. Cela signifie que, lorsque la Banque s'engage durablement et en profondeur dans la réforme du secteur financier, la viabilité des réformes et du renforcement institutionnel augmente.

Performance de la Banque : tout à fait pertinente

Une analyse menée en terme de « succès » et d'« échecs » (que la Banque ait ou non appuyé les réformes de politique pour quatre *conditions initiales* jugées insuffisantes) montre que les opérations de prêt de la Banque se sont souvent concentrées sur les réformes sectorielles, en particulier sur les mesures qui visaient à mettre fin aux distorsions et à renforcer les institutions financières.

Dans l'ensemble, on peut dire que près des deux tiers des réformes appuyées par la Banque dans le secteur financier des 23 pays ont été des « succès » et 25 % des « échecs » (voir tableau 1). Notons aussi que la Banque a souvent eu tendance à « en faire trop », appuyant des réformes de politiques qui étaient déjà considérées suffisantes.

Performance de la Banque : moyennement satisfaisante

La Banque a eu plus de succès dans la mise en oeuvre des réformes visant à développer l'infrastructure financière (renforcement de la législation bancaire et réglementations prudentielles plus strictes) et à éliminer les distorsions financières (élimination des contrôles sur

Tableau 1: Réformes appuyées par la Banque et conditions initiales (pourcentage des réformes)

	Moyenne générale	Suppression des distorsions	Promotion de la concurrence	Développement de l'infrastructure du secteur financier	Renforcement des institutions
Succès	64	78	48	52	78
Échecs	25	17	48	22	13

les taux d'intérêt et réduction ou élimination des crédits à taux bonifié). Ses résultats n'ont pas été aussi bons en ce qui concerne la mise en oeuvre des réformes qui visaient à renforcer certaines institutions ou à accroître la concurrence) : 42 % et 33 % respectivement des pays étudiés ont réussi à mener à bien ces deux types de réforme.

La difficulté à renforcer les institutions constitue un frein au développement institutionnel

La Banque utilise à la fois les prêts au secteur financier (PSF) et les prêts à un intermédiaire financier (PIF) pour appuyer le développement institutionnel. Les PSF jouent aussi bien sur les mécanismes structurels à l'échelle du secteur (lois, règlements, supervision et comptabilité) que sur des institutions individuelles, notamment par les restructurations et les privatisations. Quant aux PIF, ils visent les mécanismes opérationnels des institutions individuelles (politiques internes, structure, capacités, ainsi que santé et performance financières). Les PIF ont eu un impact limité sur le développement institutionnel, principalement parce que certains aspects, tels la qualité du portefeuille, la mobilisation des ressources et la performance financière, dépendent largement de la stabilité macroéconomique et de la solvabilité de la clientèle de la banque (deux facteurs sur lesquels la direction de la banque a difficilement prise).

Mais même la performance des PSF montre combien il est difficile de renforcer des institutions données (voir tableau 2).

Quels sont donc les éléments clés du programme d'action ?

L'assistance de la Banque à la réforme du secteur financier a manqué de fermeté. D'autres analyses de l'étude, ainsi que les recherches qui la sous-tendent, indiquent que dans

un avenir proche, le succès de l'action de la Banque dans ce secteur dépendra de sa capacité à utiliser la DO 8.30 et à tirer les leçons de la crise actuelle en Asie. La Banque doit non seulement adopter une approche constante et durable de la réforme du secteur financier, mais aussi utiliser toutes les formes d'aide (prêts ou autres) à sa disposition, y compris le prêt-programme adaptable (PPA), récemment introduit et qui semble pouvoir appuyer efficacement la réforme du secteur financier. À l'appui de ses opérations de prêt, la Banque doit également chercher à réunir cinq autres conditions préalables à la réforme.

Des études économiques et sectorielles préliminaires

Les opérations d'ajustement doivent être précédées d'un solide diagnostic et de recommandations pertinentes. La Banque a connu plus de « succès » que « d'échecs » en matière de réforme des politiques et de conditions initiales dans les pays où des études économiques et sectorielles préparatoires avaient été effectuées. Dans deux tiers des pays ayant fait l'objet de telles études, les réformes ont donné des résultats satisfaisants.

Des systèmes de suivi et d'évaluation plus solides

Il est essentiel d'investir davantage de ressources dans la collecte d'informations sur les risques encourus et sur la gestion des secteurs financiers. Par exemple, l'étude de l'OED a permis de mettre au point deux critères de mesure de la fragilité financière et de les appliquer au Mexique et au Venezuela. Les résultats de cette étude montrent que, si ces indicateurs avaient été disponibles plus tôt, l'urgence de la réforme dans ces deux pays se serait fait sentir plus tôt (voir encadré 1).

Ordre logique de mise en oeuvre des réformes

Si un certain nombre de conditions ne sont pas remplies, les efforts de réforme peuvent avoir des effets pervers ou

Tableau 2 : Comparaison des résultats des PSF et des PIF en ce qui concerne le développement institutionnel

PSF	Conditions initiales	Exécution	Résultats	Viabilité
Renforcement de l'infrastructure financière :	0,21	0,93	0,80	0,71
Renforcement des institutions :	0,17	0,71	0,62	0,75
dont restructuration bancaire	0,12	0,67	0,50	0,67
PSF	Conditions initiales	Exécution	Résultats	Viabilité
Évaluation d'ensemble	0,38	0,44	0,42	0,42
dont : qualité du portefeuille	0,52	0,42	0,40	0,30
performance financière	0,63	0,42	0,41	0,47

Encadré 1. Les Indices de fragilité financière sont-ils des indicateurs utiles pour prédire une crise ?

L'ÉTUDE DE L'OED A DÉFINI UN INDICE DE fragilité financière (IFF) macro et microéconomique et l'a appliqué à deux pays en proie à une crise financière, le Mexique et le Venezuela. Le cas du Mexique est très révélateur.

En 1989, la Banque a accordé un prêt à l'ajustement du secteur financier au Mexique pour l'aider à sortir d'une crise financière. À l'époque, le personnel opérationnel de la Banque ainsi que l'OED avaient jugé que les résultats du prêt étaient très satisfaisants et seraient très probablement durables. Cependant, en l'espace de deux ans, le Mexique allait être à nouveau frappé par une crise, à laquelle la Banque répondit rapidement en accordant un autre prêt à l'ajustement. Les IFF micro et macroéconomiques développés pour cette étude montrent en fait qu'entre 1989 et 1995, la fragilité financière du Mexique s'était accentuée. Si les analystes avaient pu disposer de ces indices à l'époque, ils auraient mesuré plus clairement l'urgence de certaines réformes qui n'étaient pas visées par le premier prêt de la Banque. En outre, ils se seraient rendu compte que l'impact du premier prêt sur la réforme du système financier n'était ni aussi satisfaisant, ni aussi durable qu'ils l'avaient supposé à l'époque.

Si les IFF de l'étude ne sont pas destinés à prédire les crises, il peuvent néanmoins révéler utilement la prédisposition d'un système à la crise. Ils montrent également que d'autres exercices statistiques sont nécessaires et qu'ils peuvent s'avérer très utiles.

éphémères. Comme le laisse apparaître la Directive opérationnelle 8.30, l'une de ces conditions est la macrostabilité. Mais il y a aussi un ordre à respecter à propos de deux autres critères. Tout d'abord, les taux d'intérêt ne peuvent être déréglementés que si les conditions suivantes sont réunies : un cadre réglementaire sain, un contrôle bancaire efficace, des systèmes de comptabilité et d'audit appropriés, des marchés financiers concurrentiels et des banques affichant une valeur

nette positive et disposant d'une direction et d'un personnel compétents.

Deuxièmement, la recapitalisation des banques doit être précédée d'un changement au sein de systèmes d'incitation qui autorisaient ou encourageaient les banques à commencer par perdre leur capital : il faut cesser de prêter à des débiteurs défaillants, mettre en place des systèmes d'information adéquats et des systèmes rigoureux de contrôle et de suivi des banques et remplacer la direction des banques insolubles ; enfin, lorsqu'elles appartiennent à l'État, les banques doivent faire l'objet d'un projet de privatisation viable.

Des partenariats productifs avec la SFI et le FMI

Le succès des efforts de réformes du secteur financier passe nécessairement par la coopération avec la SFI et le FMI. La Banque et la SFI sont en concurrence en matière de financement, et les responsabilités de la Banque empiètent parfois sur celles du FMI (notamment en ce qui concerne le contrôle et la réglementation bancaires, et la législation). Ces conflits sont gérables. La coopération actuelle entre la Commission du secteur financier de la Banque et le Département des questions de monnaie et de change du FMI donne une idée du type d'engagement qui faciliterait cette coopération de la Banque.

De solides relations bancaires avec les emprunteurs : institutions, durabilité et adhésion

Il est inutile de théoriser si l'on ne fait pas cas des « conditions de l'emprunteur ». Le travail de la Banque doit se concentrer sur trois conditions indispensables au succès des réformes menées en partenariat avec les pays concernés. Tout d'abord, le rythme de la réforme du secteur financier doit être calqué sur celui auquel les institutions (juridiques, réglementaires, de contrôle et comptables) sont renforcées. Deuxièmement, la réforme du secteur financier ne peut être durable que si elle touche le cœur même des institutions visées : à leur gestion. Enfin, la Banque doit dépasser la question épineuse de l'adhésion. Même s'il est particulièrement difficile de s'engager pleinement en matière de réforme du secteur financier, la déontologie de la Banque veut qu'elle utilise son expérience multidisciplinaire et transnationale pour montrer du doigt les distorsions qui favorisent la recherche de l'avantage personnel.

Précis

« OED Sector Report : Financial Sector Reform : A Review of World Bank Assistance », par Nicolas Mathieu, Rapport n° 17454, mars 1998. Les Administrateurs et les services de la Banque peuvent se le procurer auprès de l'Unité de documentation interne et des centres d'information régionaux, et le public auprès du Service d'information et de documentation de la Banque mondiale :
tél. : 1-202/458-5454
fax : 1-202/522-1500
email : pic@worldbank.org.

Veuillez adresser vos commentaires et demandes de renseignements au rédacteur en chef, Elizabeth Campbell-Pagé, tél. : 1-202/473-5365, fax : 1-202/522-3125, email : ecampbellpage@worldbank.org

Les commentaires et demandes de renseignements doivent être adressés à l'OED, tél. : 1-202/458-4497, fax : 1-202/522-3200, email : OED Help Desk@worldbank.org

Ce précis et d'autres publications de l'OED peuvent être consultés sur internet, au site : <http://www.worldbank.org/html/oed>

DÉNI DE RESPONSABILITÉ : Les Précis de l'OED sont produits par le Département de l'évaluation des opérations, partenariats et gestion des connaissances (OEDPK) de la Banque mondiale. Les opinions qui y sont exprimées sont celles du personnel du Département et ne sauraient être attribuées à la Banque mondiale ni aux institutions qui lui sont affiliées.